

NOU

Norges offentlige utredninger **2001:7**

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningssloven

Planlovutvalgets første delutredning

Utredning fra planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998
Avgitt til Miljøverndepartementet 31. januar 2001

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2000

Til Miljøverndepartementet

Planlovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998, der også mandatet ble fastsatt. Mandatet ble utvidet ved framleggingen av Ot.prp. nr. 39 (1998-99).

Oslo, 31. januar 2001

Hans Chr. Bugge, Utvalgets leder

Eirik Akerlie

Lise Christoffersen

Torfinn Evensen

Gunn Karin Karlsen

Hadle Nevøy

Inger-Lise Saglie

Arne Slettebøe

Marianne Svensli

Margrethe Toven

Audun Østerås

Karl Inge Rommen,

sekretariatsAstrid Bonesmo

Harald Thomas Endresen

Morten Foss

Kari Husabø

Asle Moltumyr

Del I Innledning og sammendrag

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppnevningen av utvalget

Planlovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. Utredningen drøfter prinsipielle spørsmål knyttet til utviklingen av planleggingen etter plan- og bygningslovens regler. På grunnlag av en bred høring vil utvalget legge fram forslag til konkrete lovendringer i sin endelige utredning.

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 ser 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 er 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 nødvendig å oppdatere og videreutvikle lovgrunnlaget for planleggingen slik at det blir en best mulig innbyrdes sammenheng i de rettslige virkemidlene på feltet.

Tendensen de senere år 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.

Planleggingen etter plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende og helhetlig, og skal omfatte en rekke samfunnsoppgaver og interesser. En viktig oppgave for utvalget er å vurdere hvordan loven er egnet til å løse disse,

og hvordan den ivaretar og avveier forskjellige verdier, hensyn og interesser. Et hovedspørsmål i utvalgets mandat er hvordan en gjennom planlegging etter loven kan fremme en bærekraftig utvikling.

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

1.2 Mandatet

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 fra 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 energiressursene, 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 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 Kom-

munal- 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, og i flertallets merknader i komiteinnstillingen.

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 rettssikkerhet. 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. Plansystemet 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 forbedringsspunkter:
 - klarere krav til fremdriften i planutarbeidingen
 - 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 samfunns- fag- 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, jfr. 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 arealplanlegging. 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, jfr. Ot. prp. 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.» Stortingskomiteen har i Innst. S. 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 kopleing mellom planvedtak og konsesjon. En forutsetning vil være at de hensyn sektorene ivaretar fortsatt vil bli ivaretatt 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 grunngiving 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/fortetningsplanlegging 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 linjefremføringer, 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 ordning som statlig veimyndighet har etter lovens § 9-4 til, i nært samarbeid med kommunen, å utarbeide 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 bygn-

ingsloven 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 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 er:

[Se nedenfor i dette kapitlet.]

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 valget 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».

1.3 Sammensetting

Utvalget

Utvalget ble oppnevnt 23. oktober 1998 og består av følgende medlemmer:

- Hans Chr. Bugge, Oslo, utvalgsleder, professor dr. juris ved Universitetet i Oslo
- Eirik Akerlie, Oslo, juridisk fagekspert, lagdommer i Borgarting lagmannsrett
- Lise Christoffersen, Drammen, oppnevnt fra Kommunenes Sentralforbund, ordfører i Drammen kommune
- Torfinn Evensen, Oslo, oppnevnt fra Samarbeidsrådet for naturvernsaker, fagsjef i Den Norske Turistforening (oppnevnt 3. februar 1999)
- Gunn Karin Karlsen, Hvaler, oppnevnt fra fiskerisektoren, daglig leder i Hvaler Havprodukter (oppnevnt 9. november 1999)
- Hadle Nevøy, Stavanger, oppnevnt fra Norges bondelag, avdelingssjef i Sola kommune
- Inger-Lise Saglie, Oslo, planfaglig ekspert, forsker dr. ing. ved Norsk institutt for by- og regionforskning
- Arne Slettebøe, Oslo, oppnevnt fra Næringslivets Hovedorganisasjon, avdelingsdirektør i Byggenæringens Landsforening
- Marianne Svensli, Oslo, oppnevnt fra Landsorganisasjonen i Norge, saksbehandler samme sted
- Margrethe Toven, Bærum, oppnevnt fra energisektoren, advokatfullmektig i Statkraft SF (oppnevnt 19. august 1999)
- Audun Østerås, Steinkjer, oppnevnt fra Kommunenes Sentralforbund,

fylkesrådmann i Nord-Trøndelag fylkeskommune

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

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

Referansegruppe

Det er opprettet en interdepartemental referansegruppe for arbeidet i utvalget. Sametinget er også representert i denne gruppen. Når denne utredningen avgis, består referansegruppen av følgende medlemmer:

- Gro Dikkanen, Sametinget
- Anders Hauge, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Tove Andersen, Barne- og familiedepartementet
- Inger Oline Røsvik, Fiskeridepartementet
- Kjell Peder Midttun (Forsvarets bygningstjeneste), Forsvarsdepartementet
- Mette Stangerhaugen, Justisdepartementet
- Trond Ødegaard Christensen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Egil Stabell Rasmussen, Kommunal- og regionaldepartementet
- Nina Børge-Ask, Kulturdepartementet
- Kåre Selvik, Landbruksdepartementet
- Tom Hoel, Miljøverndepartementet
- Barbro Noss, Nærings- og handelsdepartementet
- Einar Ruud, Nærings- og handelsdepartementet
- Trond Ulven Ingvaldsen, Olje- og energidepartementet
- Harald Solli, Olje- og energidepartementet
- Bente Elgar, Samferdselsdepartementet
- Siri Hole, Sosial- og helsedepartementet

1.4 Utvalgets første delutredning

Utvalgets mandat er omfattende, etter som det gjelder plan- og bygningslovens system med sektorovergripende planlegging og planleggingsredskaper på tre forvaltningsnivåer. Videre omfatter det en rekke fag- og politikkområder hvor behov, problemstillinger og praksis varierer i forskjellige deler av landet. Det har derfor vært nødvendig å bruke mye tid i den innledende fasen av utvalgets arbeid til å samle informasjon om og synspunkter på hvordan loven virker.

Utvalget har i sitt arbeid systematisk tatt for seg plantypene og planoppgavene på lokalt, regionalt og sentralt nivå. Deretter har utvalget sett nærmere på en rekke interesser, temaer og sektorer for å kartlegge hvordan plan- og bygningslovens system i praksis ivaretar disse, og eventuelt hvordan forholdet er mellom plan- og bygningsloven og lovgivningen på vedkommende sektor.

Utvalget har hatt en omfattende møte- og reisevirksomhet, med i alt 26 møter over 49 møtedager. Utvalget har også mottatt en rekke skriftlige innspill fra myndigheter og private, og informasjon og synspunkter gjennom deltaking på konferanser og gjennom bidrag fra eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Det vises til vedlegg 1 om dette.

Det ser i framtiden ut til å være et økende behov for god og relevant planlegging som redskap for både å løse aktuelle samfunnsoppgaver og for å ivareta langsiktige hensyn. En hensiktsmessig utforming av selve regelverket er nødvendig for å oppnå god og effektiv planlegging. Men også bruken og praktiseringen av regelverket er avgjørende for planleggingens sluttresultat og måloppnåelse, og utvalget har også sett på dette.

Utvalget er i mandatet bedt om å avgi en første delutredning etter to år, men uten at det er presisert hva som ønskes behandlet i en slik delutredning. På grunn av sammenhengen i systemet fant utvalget det vanskelig å ta ut enkelte temaer til behandling. I stedet ønsker utvalget å legge fram en prinsipiell utredning av hovedspørsmål som grunnlag for bred høring før en utarbeider konkret forslag til lovtekst.

Delutredningen omhandler hvordan plansystemet virker. Den beskriver og drøfter de viktigste reformbehovene og angir i hovedtrekk hvordan utvalget mener behovene kan møtes. Utredningen er primært ment som grunnlag for refleksjon og diskusjon. Miljøverndepartementet har varslet at høringen av utredningen tenkes koplet til et bredt debattopplegg om bruken av plansystemet og om planpolitikken. Mange detaljer må drøftes og utformes i neste utredning. Forslag til lovtekst vil først komme da.

Samtidig har det vist seg ønskelig med visse endringer raskt for å møte enkelte aktuelle behov. Utvalget har etter særskilt tilføyning i mandatet i forbindelse med regjeringens framlegging av Ot.prp. nr. 39 (1998-99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*, også vurdert om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven. Noen konkrete forslag som eventuelt kan fremmes særskilt er behandlet i del VI.

Viktige temaer og utfordringer

For utvalget framtrer særlig følgende utfordringer som sentrale i forbindelse med et revisjonsarbeid:

- Å vurdere og tydeliggjøre *plansystemets formål* og funksjon. Bør loven fortsatt beholdes som en felles lov for sektorovergripende samfunnsplanlegging, arealstyring og bygningskontroll? Hvordan kan samfunnsplanleggingen videreutvikles som styringsredskap for folkevalgte i lokalsamfunnet og storsamfunnet? I denne forbindelse er utformingen av en framtidig srettet formålsbestemmelse et viktig punkt.
- Å videreutvikle loven som redskap for *samordning*. Forskjellige interesser skal samordnes i de planene som vedtas, og vedtatte planer skal i sin tur legges til grunn av sektormyndighetene. Det er behov for å tilpasse sektorlover til plan- og bygningsloven slik at den blir en felles arena for interesseavveining og beslutning på forskjellige nivåer og fagfelt.
- Å utforme reglene slik at de gir *relevant og fleksibel planlegging* i forhold til utfordringene samfunnet står overfor til enhver tid. Det er behov for

rammer og saksbehandlingsregler både for oversiktsplanlegging og mer gjennomføringsrettete detaljplaner, slik at disse blir målrettede og tilpassingsdyktige verktøy av god kvalitet. Det bør ikke planlegges i større omfang og med mer omfattende bindinger enn nødvendig. Plansystemet bør gi kommunene tilstrekkelig fleksibilitet til å møte geografiske forskjeller og ulike utfordringer i samfunn under utbyggingspress og samfunn preget av uttynning.

- At det blir en bedre og mer presis målretting av *planers virkning og gjennomføring* i forhold til intensjonene med planen. De må ha et målrettet innhold og koples til virkemidler og virkninger som følges opp. Det er på denne bakgrunn behov for å vurdere tilpassinger i både saksbehandlingsreglene, rettsvirkningsreglene og i de øvrige virkemidlene for gjennomføring.
- Å utforme mer presise regler som bidrar til *gode planprosesser* for de forskjellige plantypene og planoppgavene. Saksbehandlingsreglene skal bidra til både effektiv, enkel og rask saksbehandling. Det skal være høy grad av rettssikkerhet, medvirkning fra alle berørte og grundige utredninger av miljø- og samfunnsmessige konsekvenser. Det er en utfordring å finne den riktige balansen mellom disse hensynene. Det er behov for et bedre system for organisering av samspeillet mellom offentlige og private aktører i planleggingen.
- Å heve nivået når det gjelder *kvalitet og kompetanse* i planleggingen slik at sluttresultatet blir godt og forsvarlig. Definerings av kvalitetsmål, som for eksempel konkrete miljømål i planlegging og gjennomføring, reiser komplekse spørsmål som må bearbeides videre. I denne utredningen fokuseres det på kvalitetsforbedringer i planprosesser og organisering, i tilrettelegging av kunnskaps- og dokumentasjonssystemer og i tiltak for økt kompetanse.
- Å tilrettelegge en god *lovstruktur*, både i plan- og bygningsloven og i koplingen mellom denne og de forskjellige sektorlovene. Et viktig mål er å gjøre plan- og bygningsloven mer brukervennlig og forståelig både i oppbygging og språkform.

Disse hovedutfordringene er nærmere drøftet i ([Link til](#)) kapittel 6, ([Link til](#)) 7, ([Link til](#)) 8, ([Link til](#)) 9, ([Link til](#)) 10, ([Link til](#)) 11 og ([Link til](#)) 12, som også gir bakgrunn for utforming av forslagene knyttet til de enkelte plantyper som presenteres i ([Link til](#)) kapittel 13, 14 og 15.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Utvalgets mandat i hovedtrekk

Planlovutvalget legger med dette fram sin første delutredning. 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.

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 syssetsetting, gode levekår og gode boliger i tilstrekkelig omfang.

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

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

Utvalget skal videreføre arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et forsvarlig og forutsigbart system for arealforvaltningen, og rask avklaring av enkeltsaker. Ulike modeller for forholdet mellom planlovgivningen og sektorlovgivningen skal utredes. Utvalget skal vurdere hvordan loven kan bidra til bedre regional samordning. Det samme gjelder ivaretaging 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.

2.2 Utvalgets hovedsyn og oversikt over forslagene

Denne delutredningen behandler en del prinsipielle spørsmål som utvalget ønsker diskutert og belyst gjennom en bred høring. På grunnlag av høringen vil utvalget komme tilbake med konkrete lovforslag i sin endelige utredning, som skal framlegges ved årsskiftet 2002-2003. Høringen vil blant annet gi utvalget et sikrere grunnlag for å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene.

Utredningen bygger på det hovedsyn at planleggingen etter plan- og bygningsloven ivaretar viktige verdier i det norske samfunn. Den gir folkevalgte organer et redskap til å utforme og iverksette politiske mål, og dermed en bedre mulighet til å tilrettelegge og styre samfunnsutviklingen. Planleggingen bidrar til rettssikkerhet ved å skape forutsigbarhet for den enkelte innbygger og gi folk flest mulighet for å påvirke utviklingen i sine lokalsamfunn.

Planleggingen er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å løse samfunnsoppgaver på en god måte. Den skal bidra til at offentlige myndigheter retter blikket framover og tenker nytt og skapende om offentlige oppgaver og hvordan de kan løses. Den skal fremme verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet, og bidra til at behovet for boliger og andre viktige sosiale oppgaver dekkes på en effektiv måte. Den skal løse interessekonflikter om knappe ressurser, særlig konflikter om arealbruk. Et viktig formål er å verne grunnlaget for matproduksjon og viktige miljø- og kulturverdier i et samfunn med fortsatt økonomisk vekst, befolkningsvekst og en stadig høyere levestandard.

Det er i alles interesse at vi har et plansystem som fungerer godt. Et dårlig plansystem fører lett til uklarhet om rettigheter og plikter, uoversiktlige prosesser, forsinkelser og tilfeldige og dårlig begrunnede avgjørelser.

Behovet for reformer i plansystemet må ses i lys av de utfordringer det norske samfunnet vil stå overfor i de nærmeste tiår, og de krav disse setter til et godt plansystem. Utvalget har merket seg at forbedring av plansystemet er en prioritert oppgave også i mange andre land, og at både Sverige, Danmark og Finland nylig har gjennomført lovreformer.

Planleggingen etter plan- og bygningsloven skal være en felles arena for å avveie og avklare ulike interesser. Et bedre system for en helhetlig styring av arealbruken vil kunne gi en betydelig forenkling av mange beslutningsprosesser. Men dette krever at planleggingen ikke er mer omfattende enn nødvendig, og at den tilpasses situasjonen og behovene i ulike deler av landet. I dag tar planbehandlingen ofte unødvendig lang tid. Det er ikke minst viktig at samspillet mellom private drivkrefter og offentlig styring organiseres på en god måte. Loven må få en struktur og språkform som gjør den enkel å bruke for folk flest.

Utvalget har møtt forskjellige erfaringer og oppfatninger om plansystemet og planleggingspaksis. Vi mener at det i hovedtrekk fungerer tilfredsstillende, og at det i det vesentlige bør videreføres, men at det er klare behov for forbedringer. Svakheter kan ofte mer skyldes måten loven anvendes på enn lovens

tekst. Utvalget foreslår likevel en del endringer i regelverket, særlig for å sikre bedre samordning av interesser, bedre planprosesser og mer effektiv gjennomføring av planer. Vi foreslår også endringer som gjør det mulig å ivareta en del interesser og hensyn, herunder miljøhensyn, på en bedre måte.

Uavhengig av de lovendringene utvalget måtte komme fram til, vil vi sterkt understreke betydningen av at staten, fylkeskommunene og kommunene bruker plansystemet mer aktivt for å løse sine oppgaver i tråd med lovens intensjoner.

I del II søker utvalget å beskrive noen hovedutfordringer. I del III drøftes viktige prinsipielle spørsmål som gjelder plansystemet i sin helhet. I del IV behandles de enkelte plantyper og lovens virkemidler for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. I del V omtales en rekke interesser og samfunnsoppgaver som skal ivaretas i planleggingen etter plan og bygningsloven. I sin endelige utredning vil utvalget gå mer detaljert inn på forholdet mellom de enkelte sektorlover og plan- og bygningsloven med sikte på bedre samordning. Utvalget vil fremme konkrete forslag til lovendringer i den endelige utredningen. Enkelte konkrete forslag legges likevel fram i del VI, på felt hvor det etter utvalgets syn foreligger et aktuelt behov for lovendring.

Utvalget legger til grunn at det pågår en diskusjon om fylkeskommunens framtid. Utfallet av denne prosessen er ikke i seg selv avgjørende for utvalgets konklusjoner. De bygger på en forutsetning om at vi får en framtidig regional struktur som gjør det mulig å drive en god, sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring.

De viktigste forslagene i denne første delutredningen oppsummeres nedenfor. Med få unntak er det enighet i utvalget om forslagene.

Utvalget mener lovens brede *formål* bør opprettholdes, men foreslår en utbygging av lovens formålsbestemmelse (§ 2). Utvalget mener 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, foreslår utvalget i denne omgang blant annet:

- at formålsparagrafen endres ved at viktige hensyn som bærekraftig utvikling, verdiskaping, gode levekår og 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, vil utvalget i sin neste utredning gå detaljert gjennom forholdet mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende sektorlover med sikte på samordning, men vil allerede nå varsle et hovedprinsipp om at planlegging etter plan- og bygningsloven bør være hovedregelen.

For å oppnå bedre samordning, foreslår utvalget i denne utredningen:

- 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*, foreslår 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 foreslår utvalget:

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

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

- at loven inneholder mer presise regler for planprosessene på alle nivåer. Det bør som hovedregel utarbeides et planprogram i en tidlig fase, som et felles arbeidsgrunnlag for berørte myndigheter og interesser.
- at plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven klargjøres i loven.
- at planmyndighetenes plikt til aktivt å legge til rette for offentlig medvirkning i planleggingen klargjøres, og at den planansvarlige plikter å legge fram et nærmere opplegg for dette som del av planprogrammet.
- at fylkes-, kommune- og reguleringsplanlegging i nødvendig utstrekning skal omfatte utredning av vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dermed kan planprosess og nåværende konsekvensutredning (KU) for bestemte tiltak i alminnelighet slås sammen.
- at rettsstillingen til grunneiere og andre rettighetshavere styrkes i kommuneplanen i spørsmål av stor betydning for rådigheten over eiendommen.
- at saksbehandlingen av innsendte («private») planer presiseres for blant annet å sikre større åpenhet i tidlig fase, og at det i alminnelighet holdes forhåndskonferanse ved innledningen til planprosessen. Lovens § 29 og § 30 slås sammen.
- at bebyggelsesplan sløyfes som planform og at reguleringsplan blir eneste detaljplan.
- at muligheten til å klage i byggesaker og reguleringssaker begrenses når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.
- at det kan fastsettes visse tidsfrister for deler av saksbehandlingen som ledd i planprogrammet, og at det vurderes å innføre maksimalfrister i

loven for visse ledd i planbehandlingen.

For å sikre nødvendig *kvalitet og kapasitet* i plansystemet foreslår 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 fremtiden.
- en ny bestemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging, herunder om statens og kommunenes ansvar.

Utvalget er særlig bedt om å vurdere om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven. *Utvalgets flertall* går imot dette og mener vassdragsreguleringssaker bør omfattes av begge lover, men at saksbehandlingen bør samordnes. *Ett medlem* mener vassdragsreguleringsloven bør gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.

2.3 Nærmere om de enkelte kapitlene

[\(Link til\)](#) *Kapittel 3 Planleggingen etter plan- og bygningsloven - oversikt og status*

Det har vært viktig for utvalget å få et riktig bilde av hvordan planarbeidet går i kommuner og fylker. Utvalget har innhentet og samlet opplysninger om dette fra forskjellige kilder. Enkelte undersøkelser er foretatt spesielt for utvalget. Materialet er presentert i [\(Link til\)](#) kapittel 3 og i vedlegg 3.

Hovedinntrykket er at planarbeidet i hovedsak er i god gjenge i de fleste fylker og kommuner. Ca. 90 % av landets kommuner har en kommuneplan med så vel en langsiktig måldel som arealdel. Av disse er 56 arealplaner eller ca. 15 % vedtatt i løpet av de siste to årene. Utvalgets inntrykk er at planene varierer med hensyn til kvalitet og aktualitet. Det er særlig små kommuner i distriktene som stadig mangler arealdel.

En stor del av reguleringsplanleggingen skjer nå i regi av private utbygere.

[\(Link til\)](#) *Kapittel 4 Utviklingstrender og utfordringer*

I [\(Link til\)](#) kapittel 4 forsøker utvalget å beskrive noen utviklingstrekk som vi tror vil prege det norske samfunnet framover, og som det må tas hensyn til i diskusjonen om det framtidige plansystemet. Det sier seg selv at det knytter seg stor usikkerhet til denne type antakelser om fremtiden. Teknologiske, økonomiske og kulturelle forhold endrer seg hurtig, og det er sannsynlig at mye av det som vil skje i første halvdel av det 21. århundre, ligger utenfor det vi i dag kan forutse.

Av aktuelle *drivkrefter* bak samfunnsutviklingen vil utvalget først framheve *globaliseringen*, det vil si den verdensomspennende utvikling i kommunikasjon, handel, kapitalbevegelser og kulturell påvirkning som bidrar til å fjerne betydningen av geografisk avstand og nasjonale grenser. Den vil medføre økt konkurranse i næringslivet og en stadig mer mobil arbeidskraft. Også *informasjonsteknologien* og «den nye økonomien» vil medføre betydelige og

hurtige omstillinger. Dette krever et plansystem som er fleksibelt og tilpassingsdyktig. Samtidig gir teknologien nye muligheter for kommunikasjon og medvirkning i selve planleggingen.

Vi ser også en *privatisering*, en tendens til at mange oppgaver som tradisjonelt har vært løst av det offentlige, overlates til eller overtas av private aktører. Også selve planleggingen er etter hvert blitt sterkt preget av markedet og det private initiativ. Dette utfordrer den tradisjonelle planleggingen på flere måter. Selve planleggingens legitimitet kan komme under press dersom den ikke oppfattes som nyttig og relevant, og dersom den ikke legger til rette for et godt samspill mellom private initiativ og offentlig styring.

Begrepet *risikosamfunnet* er blitt sentralt i framtidsdiskusjonen. I økende grad preges samfunnet av risiko og sårbarhet for trusler, særlig miljøtrusler. Disse truslene slår tilbake på samfunnet, men er ofte usikre. Planleggingen må i større grad fokusere på mulige negative virkninger av utviklingen og hvordan de kan forhindres, og også hvordan risiko og ulemper fordeles mellom grupper i samfunnet.

Demografiske forhold vil ha betydning for planleggingsoppgavene. Befolkningen og velstanden vil trolig fortsette å øke, med det økte press det innebærer på ressursene. I Norge ser vi en stadig flytting fra utkantstrøk inn mot sentrale strøk, særlig mot Oslo-regionen. Vi må rekne med at denne *sentraliseringen* vil fortsette. Det stiller krav til planleggingen i distriktene for å legge til rette for at arbeidsplasser kan etableres, også på kort varsel. I presområdene vil økende knapphet på arealer og interessekonflikter trolig forsterke behovet for en miljørettet areal- og transportplanlegging, ikke minst for å verne viktige natur- og kulturverdier. Det blir viktig å kunne utnytte allerede utbygde områder i byer og tettsteder på en bedre måte gjennom fortetting og andre endringer.

På mange saksområder står vi overfor nye utfordringer. Målet om *bærekraftig utvikling* stiller krav til mange sektorer og planprosesser, ikke minst på lokalplanet, slik det framgår av lokal Agenda 21. Vern av *biologisk mangfold* blir en viktig planleggingsoppgave. *Nye energiformer* må utvikles, og plansystemet må legge til rette for dette. Behovet for omstilling i næringslivet er stort, særlig etter hvert som *petroleumsvirksomheten* reduseres. De store mulighetene som blant annet ligger i havbruk, innebærer krav om en godt utviklet *planlegging i kystområdene*. Det tradisjonelle *landbruket* suppleres og kombineres med mange andre aktiviteter i bygdene, og dette krever et fleksibelt planverktøy for landbruksområdene. Økt *fritid, rekreasjon og turisme* vil gi nye muligheter for sysselsetting, men samtidig sette natur- og kulturverdier under press. Her vil det være mange vanskelige avveininger, som krever gode planprosesser.

Mange behov og hensyn som må vurderes ved en lovreform, trekker i forskjellige retninger. Planleggingen innebærer mange *dilemmaer* som det er viktig å være bevisst i diskusjonen om endringer.

Utfordringene framover kan gjøre behovet for planlegging større, men samtidig kan troen på slik planlegging, og *planleggingens legitimitet*, synes å bli mindre. En god planlegging skal være framtidsrettet, nyskapende og tilretteleggende. En økende markeds- og privatiseringstenkning stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering, men presset på arealene og andre

ressurser øker behovet for at samfunnet trekker opp langsiktige rammer og ivaretar fellesskapshensyn. Planleggingen må evne både å møte hurtige krav til omstillinger og sikre langsiktige interesser. I arbeidet med regelverket oppstår det dilemmaer når de praktiske behovene tilsier en stor grad av fleksibilitet og handlefrihet for planmyndighetene i noen situasjoner, men faste rammer og liten handlefrihet i andre situasjoner.

Loven legger hovedansvaret for planleggingen til kommuner og fylkeskommuner, samtidig som mange viktige hensyn må ivaretas av staten, og staten sitter med mange av virkemidlene for gjennomføring av planene. Plan- og bygningsloven skal samordne offentlig virksomhet både «vertikalt» og «horisontalt». Men en rekke sektormyndigheter har og bruker egne plan- og beslutningssystemer. Mange steder i landet er det et sterkt behov for god planlegging over både kommune- og fylkesgrenser, men det er samtidig skepsis til en regional planleggingsfunksjon som kan virke reelt styrende på kommunenes planlegging.

Det er et dilemma at saksbehandlingen av planer både skal være enkel og effektiv, og ikke ta for lang tid, samtidig som den skal sikre rettssikkerhet, bred medvirkning fra alle berørte og forsvarlig utredning av konsekvenser. Å finne fram til gode planprosesser kan kreve vanskelige avveininger.

Et beslektet dilemma er at kravene til kvalitet og fagkompetanse i planprosessene er de samme, mens tilgjengelige ressurser varierer betydelig fra kommune til kommune og mellom forskjellige private planleggere.

Utvalget vil også peke på det dilemmaet som ligger i ønsket om økt samordning. Jo flere interesser og hensyn som skal omfattes av plansystemet, desto mer komplisert blir prosessene og vanskeligere kan beslutningene synes. Men samtidig kan det oppnås en betydelig forenkling i beslutningssystemet som helhet.

(Link til) *Kapittel 5 Internasjonale planperspektiver*

Det har gjennom de siste tiårene vært atskillig teoretisk diskusjon omkring samfunnsplanleggingens hensikt og metode. Det er lagt stadig større vekt på betydningen av planleggingen som en arena for medvirkning og dialog mellom interesser. Hovedmomenter fra denne diskusjonen er tatt inn som vedlegg.

Utvalget har merket seg at det også foregår en aktuell politisk diskusjon om utviklingen av den regionale og fysiske planleggingen («spatial planning») i mange europeiske land og organisasjoner. Det er et gjennomgående mål å forbedre og styrke plansystemet for å sikre bærekraftig utvikling, utvikle en balansert by- og tettstedsstruktur, og sikre befolkningen likeverdig tilgang til infrastruktur og kunnskapsressurser. Dette krever gode mekanismer for samordning mellom nivåer og sektorer.

To prinsipper står sentralt i denne diskusjonen. «Nærhetsprinsippet» («principle of subsidiarity») betyr at avgjørelser skal legges til lavest mulig nivå. «Gjensidighetsprinsippet» («principle of reciprocity») krever en utveksling av synspunkter mellom nivåene, også slik at statlige planer og vedtak må bygge på informasjon og meninger fra det lokale nivået. Debatten bør inspirere diskusjonen om plansystemets utvikling også hos oss.

Utvalget har satt seg inn i plansystemet i de øvrige nordiske landene. Både Danmark, Sverige og Finland har samlede plan- og bygningslover med bærekraftig utvikling som et hovedmål, og med plansystemer etter samme linjer som vår. Disse landene har også gjennomført lovrevisjoner i løpet av de senere år med sikte på å styrke planleggingen. Det er gitt en oversikt over noen hovedtrekk i ([Link til](#)) kapittel 5. I tillegg er aktuelle punkter fra de nordiske landene trukket inn i behandlingen av de enkelte temaer.

([Link til](#)) *Kapittel 6 Plansystemets formål*

Utvalget mener plan- og bygningsloven fortsatt bør være *den sentrale loven for en helhetlig samfunnsplanlegging* i fylker og kommuner, og for styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Vårt styringssystem har lenge vært sterkt sektorisert og fragmentert. Planleggingen etter plan- og bygningsloven er ment å være den sentrale «arena» for å se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Den skal være basert på brede prosesser, åpenhet og medvirkning. Utvalget ser det som et viktig mål å styrke denne funksjonen ved loven.

Utvalget vil understreke prinsippet om planlegging under *folkevalgt kontroll*, som er sentralt i plan- og bygningsloven. Det er en stor utfordring å gjøre plansystemet egnet som grunnlag og ramme for viktige politiske prosesser på de forskjellige nivåene. Dette stiller blant annet krav til planenes aktualitet, og det fordrer at politikerne er villige til å gå aktivt inn i arbeidet. Det må legges større vekt på opplæring av de folkevalgte i hvordan plansystemet fungerer og hvordan det kan brukes for å løse viktige oppgaver.

Loven er en viktig arena for *samordning og avveining mellom våre tre styringsnivåer*; stat, fylkeskommune og kommune, og skal sikre en riktig balanse mellom kommunalt selvstyre og behovet for overordnet styring. Det har vært sentralt for utvalget å vurdere hvordan systemet fungerer i så henseende. Utvalget ser det som viktig både at nasjonale hensyn ivaretas - og gjøres tydeligere - i forhold til den lokale planlegging, og at kommunenes mulighet til å påvirke overordnede planer og vedtak styrkes innenfor plansystemet.

Planleggingen etter loven har virkning for både offentlige og private interesser. Mens loven i hovedsak bygger på at planlegging er en offentlig oppgave, er det i dag i stor grad private interesser som står for detaljplaner og gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Planleggingen har ofte avgjørende betydning for grunneierens mulighet for å utnytte egen eiendom, og dermed for eiendomsverdien. Det er et viktig mål med en lovreform å få *bedre regler for spillet mellom private interesser og offentlige myndigheter* i planleggingen.

Selv om plan- og bygningslovens formål for så vidt ligger fast, foreslår flertallet i utvalget at selve formuleringen av *formålsbestemmelsen* bør endres, slik at den i større grad avspeiler de viktigste målene og verdiene loven skal ivareta. Dette omfatter blant annet bærekraftig utvikling, verdiskaping, gode levekår og vern av naturmiljø og kulturverdier. Andre verdier og mål som bør nevnes er åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning og utredning av konsekvenser.

[\(Link til\)](#) *Kapittel 7 Samordning*

Samordning er et hovedformål med plan- og bygningsloven. Det er en viktig oppgave for utvalget å vurdere hvordan dette formålet oppfylles. Behovet for samordning må ses på bakgrunn av *det fragmenterte beslutningssystemet* vi har innenfor offentlig forvaltning, med en rekke sektorlover som delvis griper inn i hverandre. Behovet for samordning gjelder generelt innenfor offentlig virksomhet, men framtrer særlig klart i arealdisponeringen, ved store utbygginger som krever medvirkning fra mange myndigheter, og ved oppgaver og tiltak som går utover kommune- og fylkesgrenser. Loven skal sikre både samordning i forbindelse med utarbeiding av planer, og samordning ved at vedtatte planer legges til grunn når det senere skal treffes vedtak.

Det er i dag svakheter som gjør at samordningen ikke blir så god som ønskelig, kanskje særlig mellom statlige sektorer og i forhold til kommunale planprosesser. 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.

For sektorer hvor myndighet er lagt til *statlige eller fylkeskommunale etater*, er det viktig at eventuelle konflikter med kommunale interesser avklares på en ryddig måte uten unødig tidsbruk. Gjennom sine virkemidler i loven vil staten uansett ha det siste ord når slike konflikter oppstår. Staten må være mer offensiv og tydeligere overfor fylkeskommuner og kommuner i spørsmål av nasjonal betydning, samtidig som den må være lydhør for lokale synspunkter. Statlige myndigheter kommer ofte sent inn i lokale planprosesser, og gir innbyrdes sprikende signaler. Det er et sterkt behov for *en bedre samordning mellom statlige myndigheter* overfor kommunale planprosesser, og prosessene må organiseres slik at sektorene kommer tidlig inn med sine premisser. Det må være et klart mål at nødvendige avklaringer kan skje innenfor rammen av den ordinære planprosessen, og i mindre grad gjennom innsigelser eller klager i etterkant. Utvalget vil foreslå at planprosessene blir noe nærmere beskrevet i loven, og kommer tilbake til dette i [\(Link til\)](#) kapittel 10.

Den regionale planleggingen skal være et bindeledd mellom staten og kommunene, og løse planleggingsoppgaver som krever samordning og samarbeid over kommunegrensene og fylkesgrensene. Det er utvalgets oppfatning at dagens system for regional planlegging ikke er godt nok. Fylkesplanleggingen har hatt en positiv utvikling i mange fylker, men betydningen er begrenset blant annet når det gjelder utbyggingsmønster og arealspørsmål, og fordi det er få statlige og fylkeskommunale virkemidler knyttet til planen. Det er også et problem at fylkesgrensene ikke alltid svarer til de geografiske områdene det er naturlig å se under ett i den regionale planleggingen. For å styrke den regionale planleggingen synes det i dag likevel å være mest nærliggende å

satse offensivt på fylkesplanleggingen. Blant annet bør de mulighetene som ligger i bruk av fylkesdelplaner utnyttes bedre. Kommunene må trekkes langt mer aktivt med i fylkesplanprosessen.

Et flertall i utvalget vil også vurdere å åpne for at deler av en fylkesplan på nærmere vilkår kan gjøres rettslig bindende for arealbruken.

Her har utvalgets arbeid nær sammenheng med diskusjonen om *fylkeskommunenes framtid*. Utfallet av denne prosessen er ikke i seg selv avgjørende for utvalgets konklusjoner. De bygger på en forutsetning om at vi får en framtidig regional struktur som gjør det mulig å drive en god, sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring.

I mange tilfeller vil også *interkommunalt plansamarbeid* være hensiktsmessig. Dette er bare kort berørt i loven, og utvalget vil vurdere å bygge ut lovens regler for å legge bedre til rette for dette.

Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning er et viktig og vanskelig punkt i utvalgets mandat. Målet om større samordning har støtte både i regjeringen og Stortinget.

Det finnes *flere samordningsmekanismer* i lovverket i dag, og en del sektorlover er koplet til plan- og bygningsloven. Men mange fagmyndigheter har fortsatt egne planformer og treffer sine vedtak etter sektorlov uten at vedtatte planer etter plan- og bygningsloven virker styrende. Siden mange tiltak også krever både byggetillatelse og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, får vi på mange områder det som kan kalles et «tosporet» system: Plan- og bygningsloven og sektorloven gjelder side ved side. Dette er den vanligste ordningen.

Andre ordninger er:

- Noen sektorer, som vegsektoren, bruker plansystemet i plan- og bygningsloven til sin planlegging og har ikke andre plansystemer.
- For noen sektorer er det fastsatt i særloven at kommunale planer etter plan- og bygningsloven er direkte bindende for vedkommende sektor, eventuelt innen visse rammer. Her er omdisponering av landbruksjord etter jordloven og skogbruksloven eksempler.
- På noen områder kreves det samtykke fra planmyndigheten for at det kan gis konsesjon etter særloven. Dette er tilfellet med utslippstillatelse etter forurensningsloven.
- For vernevedtak etter naturvernloven og kulturminneloven følger saksbehandlingen stort sett plan- og bygningslovens regler, men det er de statlige vernemyndighetene som styrer prosessen og treffer vedtaket.

I [\(Link til\)](#) kapittel 7 er det gjort nærmere rede for disse ordningene, og for de mulighetene utvalget ser for en videre utvikling. Utvalget ser det som ønskelig at samordningen styrkes og at systemet forenkles, blant annet ved at flere sektorer benytter plansystemet i plan- og bygningsloven for sine formål, og i større grad legger vedtatte planer til grunn for sine avgjørelser og bruk av virkemidler. Behovene og mulighetene varierer imidlertid fra sektor til sektor, og det er nødvendig å vurdere spørsmålet i forhold til hver enkelt sektor for å komme fram til de beste løsningene. Utvalget vil komme tilbake med slike nærmere vurderinger i sin neste utredning, men varsler allerede nå at utvalget på prinsipielt grunnlag mener at plan- og bygningsloven bør være den sentrale

planleggingsloven. Utvalget er særskilt bedt om å utrede, i første delutredning, om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran planer etter plan- og bygningsloven. Dette drøftes nedenfor i [\(Link til\)](#) kapittel 17.

Utvalget vil særlig peke på at staten pålegger kommunene å utarbeide en rekke planer for ulike oppgaver, ofte som vilkår for å gi statsstøtte. Utvalget har registrert at regjeringen mener slike særlige plankrav bør fjernes, og at kommuneplanen bør være det felles planinstrument for kommunale sektorplaner. Utvalget er enig i dette, og vil legge det til grunn i det videre arbeid. Samtidig må koplingen mellom kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven og kommunenes økonomiplanlegging styrkes.

[\(Link til\)](#) *Kapittel 8 Relevant og fleksibel planlegging*

Planleggingen etter plan- og bygningsloven må være *målrettet og relevant* i forhold til de utfordringene samfunnet står overfor til enhver tid. Det skal ikke planlegges mer enn nødvendig, og planene må ikke være mer omfattende og virke mer bindende enn det formålet tilsier. Dette gjør det nødvendig med et fleksibelt planverktøy.

De problemene og oppgavene planleggingen skal bidra til å løse varierer betydelig i ulike deler av landet, og til dels også innenfor det enkelte fylke og den enkelte kommune. Kompetansen og kapasiteten for planlegging varierer også sterkt. *Behovet for fleksibilitet* følger også av det forhold at det gjerne er mange forskjellige interesser som knytter seg til en plan, og det er viktig å kunne avveie disse på en optimal måte. Dette krever ofte nyanserte løsninger, hvor ikke minst lokale forhold har stor betydning.

Plan- og bygningslovens plansystem blir ofte oppfattet som stivt og tungrodd. Men utvalget vil understreke at systemet i det store og hele er meget fleksibelt og gir en stor grad av frihet og valgmuligheter for planmyndighetene. Utvalget mener loven meget langt på veg åpner for den fleksibiliteten det er behov for, og at utfordringen vel så mye ligger i å få planmyndighetene til å utnytte denne fleksibiliteten på en god måte, som å foreta endringer i loven. Utvalget vil for øvrig også understreke at enkelte hensyn trekker i retning av å ikke øke fleksibiliteten. På visse områder kan det være behov for klare minstekrav, eller langsiktige bindinger, som ikke bør fravikes. Visse saksbehandlingsregler er viktige for rettssikkerheten og bør heller ikke kunne fravikes. Innbyggerne vil ofte se det som en fordel at plansystemet er oversiktlig og forutsigbart.

Siden planbehovene kan variere sterkt i forskjellige kommuner og landsdeler, har utvalget vurdert om det fortsatt er hensiktsmessig å ha en enhetlig plan- og bygningslov som skal gjelde overalt. Et alternativ kunne være to lover med ulike krav til planers innhold, kvalitet, saksbehandling, rettsvirkninger med videre. Utvalget er imidlertid av den bestemte oppfatning at plan- og bygningsloven bør bestå som *en felles planlov* for hele landet, slik at vi fortsatt kan ha et enhetlig grunnmønster av planformer, prosedyrer, rettslige kategorier og rettsvirkninger. Loven har i dag stort sett den nødvendige fleksibilitet, slik at kommuner med små planbehov for tiden kan gjøre planleggingen tilsvarende enkel.

Utvalget har også vurdert de enkelte plantypene i lys av behovet for fleksibilitet. Utvalget mener det er av stor betydning at alle kommuner har en

dekkende og oppdatert kommuneplan. Flexibiliteten bør ikke innebære at noen kommuner helt unnlater å planlegge. Men utvalget mener at spesielt reglene om kommuneplanens arealdel er unødvendig stramme og begrensende for hva som kan og bør kunne reguleres gjennom kommuneplanleggingen. Utvalget foreslår endringer som kan gjøre kommuneplanen til et mer fleksibelt og hensiktsmessig verktøy for kommunenes arealstyring. Det foreslås også enkelte endringer i reglene om reguleringsplan, med samme formål. Dette er nærmere beskrevet nedenfor i [\(Link til\)](#) kapittel 13.

[\(Link til\)](#) Kapittel 9 Virkning og gjennomføring av planer

Utvalget er i løpet av sitt arbeid blitt stadig mer opptatt av problemer som knytter seg til planenes virkninger og gjennomføring. Dersom vedtatte planer ikke følges, faller mye av hensikten med planleggingen bort.

Vedtatte planer har flere virkninger. Hovedpoenget er at de skal være «retningsgivende» og «legges til grunn» for senere planer og vedtak innenfor det geografiske området planen omfatter.

Utvalget mener de gjeldende prinsippene for de forskjellige planenes virkninger i hovedsak er fornuftige og bør opprettholdes uendret. Utvalget mener for eksempel at arealdelen til kommuneplanen som hovedregel fortsatt bør være direkte bindende for grunneierne, med henvisning til den muligheten som ligger i loven til å unnta deler av planen fra rettsvirkningene.

Utvalgets flertall vil åpne en mulighet til å gjøre arealdeler av fylkesplanen rettslig bindende på nærmere vilkår.

Utvalget konstaterer at gjennomføringen av planene varierer sterkt, og at den sett under ett både kan og bør styrkes. Utvalget ser dette først og fremst som en svakhet ved praktiseringen av loven, og i mindre grad som et spørsmål om utformingen av reglene. Men det er også nødvendig å vurdere om selve lovbestemmelsene bør endres.

Det er flere årsaker til at planer ikke gjennomføres fullt ut. En viktig årsak er at vedtatte planer ikke alltid anses som helt aktuelle, og derfor ikke egnet som grunnlag for de vedtak som skal treffes. Planen kan oppfattes som for «stiv», eller utviklingen kan ha løpt fra planen. Det kan være slik at et nytt kommunestyre eller fylkesting ikke er helt enig i en plan som er vedtatt i forrige periode, og heller ikke føler eierskap til planen. Slike forhold fører til *at planmyndighetene selv ikke følger planen*.

Etter loven skal både fylkesplaner og kommuneplaner tas opp til vurdering - *rulleres* - minst én gang i hver valgperiode. Praksisen her varierer. En del planer blir ikke rullert regelmessig, og rulling skjer ofte først mot slutten av valgperioden. Utvalget mener det bør presiseres i loven at et nytt kommunestyre og fylkesting snarest mulig skal ta gjeldende plan opp til vurdering, klarlegge endringsbehov og legge en plan for eventuelle planendringer. I dette ligger også muligheten til å avgrense endringene til det som er nødvendig, slik at andre deler av planen ikke vil kreve politikernes oppmerksomhet.

Det er meget vanlig at det gis *dispensasjoner* fra vedtatte planer etter lovens § 7. I en del tilfeller er dette både akseptabelt og nødvendig for å komme fram til rimelige løsninger i enkeltsaker. Men i mange tilfeller er dispensasjonsspraksisen unødvendig omfattende, og i verste fall undergraver den helt de hensyn og interesser som er søkt ivaretatt gjennom den helhetlige planleggingen.

gen. Utvalget mener noe av årsaken ligger i at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 7 er uklart formulert. Vi konstaterer også at den til dels forstås og praktiseres ulikt i forskjellige kommuner og fylker. På denne bakgrunn foreslår utvalget en ny dispensasjonsbestemmelse som skal gjelde spesielt for dispensasjon fra vedtatte planer, og fra byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Utvalget konstaterer at vedtatte planer heller *ikke alltid håndheves* overfor de myndigheter de skal være retningsgivende for. Vi har særlig festet oss ved at kommunene i liten grad anser seg bundet av fylkesplanen, og at det fra fylkeskommunenes side gjøres lite for å få kommunene til å følge planen i sin egen planlegging, selv om fylkesplanen etter loven er ment å være retningsgivende for kommunenes planlegging. Det er enighet i utvalget om at det regionale plansamarbeidet bør styrkes, både ved at kommunene trekkes mer aktivt inn i fylkesplanarbeidet, og ved at fylkeskommunen engasjerer seg sterkere som samarbeidspartner i kommunal planlegging.

Utvalget ser det som en betydelig svakhet ved dagens system at det i for liten grad er knyttet *virkemidler* direkte til vedtatte planer. Det er nødvendig med en tettere kopling mellom fylkes- og kommuneplaner og den økonomiske planleggingen i fylkeskommuner og kommuner. Det er også nødvendig at flere sektormyndigheter knytter sine vedtak og økonomiske virkemidler direkte til vedtatte planer. Dette har sammenheng med spørsmålet om samordning som er behandlet ovenfor. Det er for eksempel flere sektorplaner og virkemidler på fylkesnivå som utarbeides og forvaltes uavhengig av fylkesplanen. Utvalget ser dette som meget uheldig. Vi vil særlig peke på at de regionale utviklingsprogrammene (RUP) bør integreres i handlingsprogrammet i fylkesplanen. Disse spørsmålene vil bli nærmere vurdert av utvalget i forbindelse med gjennomgangen av de forskjellige sektorene.

Utvalget har diskutert bruken av *avtaler* som et virkemiddel for å få gjennomført planer; både avtaler mellom myndigheter, og mellom myndigheter og private utbyggere. Vi ser positivt på de muligheter som ligger her, og mener avtaleformen bør utvikles videre. Vi vil anbefale at det ved utarbeiding både av kommuneplaner og fylkesplaner vurderes om berørte myndigheter kan forplikte seg til å benytte sine lovhjemler, økonomiske ordninger med videre for å sikre en effektiv gjennomføring. En særlig avtaleform er «utbyggingsavtaler», som gjerne inngås mellom kommuner og private utbyggere i tilknytning til byggesaker og reguleringsplaner. Også slike avtaler kan være nyttige, og utvalget ser positivt på bruken av dem. Det er imidlertid viktig at det er klare formelle rammer om denne type avtaler, slik at ikke framgangsmåten undergraver planprosessen etter loven, og dermed den nødvendige åpenhet og medvirkning. Utvalget antar at det vil være hensiktsmessig med visse regler om avtaler i selve loven, og vil komme tilbake med konkrete forslag i neste utredning.

Utvalget går også inn for andre virkemidler for gjennomføring, herunder jordskifteliknende ordninger for endret utnyttelse av allerede utbygde områder, og vil komme tilbake til disse.

(Link til) *Kapittel 10 Gode planprosesser*

Kvaliteten i planleggingen er avhengig av at selve *planprosessen* er god. Men hva menes med en «god» planprosess? Her er det flere mål og hensyn som til dels kan trekke i forskjellige retninger: effektiv, enkel og rask saksbehandling, rettssikkerhet, høg grad av medvirkning fra alle berørte interesser og grundige utredninger av miljø- og samfunnsmessige konsekvenser av planer. I utformingen av saksbehandlingsregler kan det være vanskelig å finne den riktige balansen mellom disse forskjellige hensynene. I internasjonalt samarbeid understrekes betydningen av at befolkningen får informasjon om miljøforhold og adgang til å medvirke i miljøsaker. Dagens informasjons- og kommunikasjonsteknologi gir nye muligheter på dette feltet.

Lovens regler om utarbeiding av planer er kortfattede, og planprosessene varierer. Det er et gjennomgående problem at ikke alle relevante myndigheter og interesser deltar i planarbeidet fra begynnelsen. Det er også usikkerhet om hva som bør utredes i planarbeidet og hvordan medvirkning fra befolkningen skal organiseres. Videre kan det ta lang tid å få avklart interessekonflikter. Det er viktig at det settes krefter inn i starten av et planarbeid, at alle parter trekkes tidlig inn og at det utarbeides et omforenet program for planarbeidet. Utvalget vil vurdere å lovfeste et slikt *planprogram* som et element i mer presise saksbehandlingsregler. Planprogrammet skal blant annet klargjøre hva som skal utredes, hvem som skal delta i arbeidet, hvordan medvirkningen skal organiseres med videre.

I en del fylker er det innført rutiner med at de viktigste regionale myndighetene, i regi av fylkesmannen eller fylkeskommunen, møtes i et *planforum* for å drøfte viktige planspørsmål i sitt område. Noen steder brukes dette forumet til å presentere eller diskutere planarbeid i kommuner i en tidlig fase. Utvalget har vurdert om bruken av planforum bør formaliseres i loven, og vil ha synspunkter på dette i høringsrunden.

Utvalget har også vurdert om det kan være en løsning å kople ordningen med planforum sammen med en eventuell formalisering av en *meklingsfunksjon* på regionalt nivå. Fylkesmannen har i flere fylker tatt på seg en slik funksjon, både mellom statlige myndigheter, og mellom staten og kommunene. Utvalget vil vurdere nærmere om det bør være klare regler om mekling i loven som blant annet fastlegger når mekling skal foretas, og av hvem, og hvilken myndighet som ligger til meklingsfunksjonen.

Dagens regler legger opp til at det skal være bred offentlig *medvirkning* i planleggingen. I praksis varierer medvirkningen fra organisasjoner og befolkningen en god del. Dette beror nok mer på kommunenes bruk av loven enn på selve regelverket. Utvalget vil likevel foreslå at enkelte saksbehandlingsregler skjerpes slik at det kommer klarere fram at planmyndighetene har plikt til å legge til rette for medvirkning, og at den som har ansvaret for planutarbeidingen skal legge fram en nærmere plan for dette, som en del av planprogrammet.

Rettssikkerhet er en sentral verdi som må sikres i planleggingen, særlig ved planer som har direkte betydning for grunneiernes mulighet til å bruke egen eiendom. I hovedsak er dette hensynet godt ivaretatt. Men utvalget mener det er nødvendig å styrke rettsstillingen til grunneierne og andre berørte når en

kommuneplan detaljregulerer eiendomsutnyttelsen med direkte virkning for eksempel for byggesaksbehandling.

Utvalget foreslår 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 et varslet EU-direktiv om konsekvensutredning av planer og programmer. Dette vil delvis kunne erstatte gjeldende krav om konsekvensutredninger for tiltak, og dermed innebære en forenkling. Det er viktig at konsekvensutredninger av planer ikke gjøres mer omfattende enn det som er strengt nødvendig for formålet, og utvalget vil legge vekt på å finne fram til regler som er lettfattelige og kan gjennomføres i alle typer kommuner.

Utvalget er kjent med at planprosessene etter loven av og til kan ta meget lang tid. Generelt ser utvalget dette som uheldig, men vil samtidig understreke at mange plansaker er kompliserte og bør behandles grundig. Vi har vurdert om det bør innføres flere *tidsfrister* for planbehandlingen. Etter som sakene varierer så sterkt i omfang og kompleksitet er det vanskelig å lovfeste generelle maksimalfrister i plansaker. Utvalget antar imidlertid at det kan og bør innføres frister for mindre plansaker, og vil arbeide videre med dette. Dessuten bør det i alminnelighet legges inn frister i de planprogrammene som utvalget foreslår fastsatt ved starten av planprosesser.

Utvalget går inn for å begrense adgangen til å klage i byggesaker og reguleringssaker når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort.

(Link til) *Kapittel 11 Kvalitet og kompetanse*

Mandatet framhever forbedring av kvaliteten på planleggingen som et sentralt formål med lovrevisjonen. Kravet til kvalitet gjelder både planenes innhold og løsninger, saksbehandlingen og mer tekniske forhold knyttet til presentasjon av planer, kart- og datagrunnlag med videre. Dette er ikke først og fremst et spørsmål om lovregler, men utvalget har vurdert enkelte sider av dette.

For å sikre at planene rent *innholdsmessig* oppfyller visse kvalitative krav, kan det tas inn regler om dette i selve loven. Dette kan for eksempel være minimumsnormer for miljøkvalitet, klarere grenser for utbygging i områder som er utsatt for ras eller flom, regler om energi- eller transportløsninger i visse typer av utbyggingsområder og så videre. Både Sverige og Finland har i sin tilsvarende lovgivning tatt inn generelle mål, særlig på miljøområdet. Utvalget er likevel i tvil om i hvilken grad slike bestemmelser bør tas inn i selve loven, eller i stedet ivaretas gjennom forskrifter til loven og eventuelle andre lover. Dette er en del av diskusjonen om forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, og utvalget vil komme mer konkret tilbake til disse spørsmålene i den avsluttende utredningen.

Utvalget konstaterer at mange planer som tas opp til behandling ikke oppfyller minstekrav til kvalitet, verken innholdsmessig eller teknisk. Dårlige private planforslag medfører et betydelig merarbeid for mange kommuner. Utvalget har stilt seg spørsmålet om det bør stilles bestemte *formelle krav til de som utarbeider planer*, enten det skjer i privat eller offentlig regi. De nye reglene i lovens byggesakskapittel om «ansvarlig utførende» og godkjenning

av disse kunne være en modell. Det kan hevdes at behovet for kvalifikasjonskrav er minst like store i forbindelse med større reguleringsplaner som i en enkelt byggesak. De nye reglene for ansvarlige i byggesaker er omstridte, og en utvidelse av prinsippet til også å omfatte planer vil kunne føre til ytterligere byråkratisering. Det kan også være vanskelig å finne gode kriterier for kvalifikasjonskrav på dette feltet. Utvalget er derfor i tvil om en slik veg vil være hensiktsmessig, men er interessert i synspunkter i høringsrunden.

Utvalget antar imidlertid at det bør utdannes flere med en egnet tverrfaglig plankompetanse, og mener 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 ønskelig.

Utvalget konstaterer med bekymring at *mange kommuner og fylkeskommuner har for liten kapasitet* til å drive egen planlegging og behandle planforslag som kommer inn fra private på en forsvarlig måte. Utvalget mener generelt at dette er uheldig, og at vi her står overfor et betydelig problem som vil forsterkes hvis det ikke treffes tiltak. Utvalget er klar over at mange kommuner har trange budsjetter, og at det også mange steder er svært vanskelig å få rekruttert kvalifiserte fagfolk selv om det finnes budsjettmidler. For mange kommuner gjør disse forholdene det svært vanskelig å oppfylle lovens intensjoner og krav. Dette skaper i neste omgang problemer for andre myndigheter, og ikke minst for private utbyggere og andre private interesser ved at planer og tiltak forsinkes unødige.

Utvalget er kjent med at blant annet Finland har de samme problemene i mange små kommuner, og at staten der bidrar økonomisk slik at også små kommuner kan gjennomføre en forsvarlig planlegging, eventuelt ved å innhente faglig bistand. En løsning kan være at kommuner går sammen om å etablere interkommunale plankontor og liknende, eventuelt med statlig støtte. Utvalget er klar over at en generelt søker å begrense øremerking av statlig støtte til kommunene. Det er derfor nødvendig å utrede nærmere hvordan behovet for plankapasitet i kommunene kan dekkes bedre enn det som er situasjonen mange steder i dag.

Det er viktig at planleggingen skjer på et godt *kart- og datagrunnlag*. Den nye teknologien åpner nye muligheter her. Loven har i dag ingen regler om ansvar for at kart- og datagrunnlaget er godt og oppdatert til enhver tid. Utvalget mener det er et sterkt behov for dette og foreslår en ny lovbestemmelse som klarlegger statens og kommunenes ansvar og rolle på dette feltet. Siktet målet er å styrke og standardisere data- og kartgrunnlaget for planleggingen til beste for både myndigheter, utbyggere og publikum.

(Link til) *Kapittel 12 Lovens struktur og utforming*

Plan- og bygningsloven dekker både en bred samfunnsplanlegging, styring med arealbruken og byggesaksbehandling. Selv om den er vidtfavnende, mener utvalget den bør bestå som *en samlet lov* på grunn av den sammenhengen det er mellom de forskjellige sider av loven. Loven er imidlertid uoversikkelig og komplisert. Det gjelder særlig forholdet mellom planbestemmelsene og byggesaksdelen. Dessuten er språket til dels tungt. Utvalget mener lovens struktur og redigering bør endres for å gjøre den *enklere å bruke*. Dette er en

omfattende oppgave, som delvis ligger utenfor utvalgets mandat. Utvalget vil arbeide videre med dette spørsmålet i sin neste utredning i nær kontakt med de ansvarlige departementer, og er interessert i synspunkter i høringsrunden.

(Link til) *Kapittel 13 Kommunal planlegging*

Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle som planmyndighet. Kommunen skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planene skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. De har ikke bare virkning for kommunen selv, men også for statlig og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens område. Arealplanene er rettslig bindende for arealutnyttelsen. Det er nær sammenheng mellom planformene, og forholdet mellom dem er blant de viktige spørsmål utvalget har drøftet.

Kommuneplanen

Utvalget legger til grunn at plan- og bygningsloven fortsatt skal være den sentrale loven for langsiktig og sektorovergripende planlegging i kommunene. Kommuneplanleggingen skal omfatte både utviklingen i kommunen i sin helhet, de enkelte sektorer og virksomhetsområder og bruken av arealer i kommunen. Den skal være den sentrale arena for avveining av og prioritering mellom sektorer og interesser, og et felles verktøy som gir myndighetene og kommunens innbyggere oversikt over kommunens virksomhet, og hvordan arealene kan benyttes. For å fylle sin funksjon må kommuneplanen omfatte alle relevante sektorer.

Nær 90 % av landets kommuner har en vedtatt kommuneplan, og i de fleste tilfellene består kommuneplanen både av en samfunnsdel og en arealdel. Ajourføringen av planer gjennom rullering varierer, og en del planer begynner å bli gamle. Det er utvalgets hovedinntrykk at arealdelen er godt etablert, men at mange kommuner nå bør sette i gang arbeid med ajourføring. For samfunnsdelen er bildet blandet.

Utvalget vil understreke betydningen av at alle kommuner har gode kommuneplanprosesser, og at det er bred deltaking fra berørte sektorer og interesser. Kommuneplanleggingen skal ikke drives for sin egen skyld, men er et redskap for å løse viktige oppgaver. Planleggingen må ikke være mer omfattende og krevende enn behov og formål tilsier.

Mange kommunale etater utarbeider i dag egne sektorplaner, delvis etter pålegg fra statlige fagmyndigheter. Det er regjeringens ønske at slike særlige plankrav skal falle bort, og at kommuneplanen, eventuelt komunedelplan, blir et *felles planverktøy*. Utvalget er enig i dette, og vil arbeide videre ut fra dette. Det er nødvendig å vurdere hver sektor for seg. Det kan være aktuelt å tilpasse reglene om kommuneplanen til behovene for saksbehandling og rettsvirkning på de forskjellige sektorområdene.

Utvalget mener *kommuneplanens samfunnsdel* bør styrkes, særlig den langsiktige delen. Utvalget ser det som ønskelig at handlingsprogrammet kan koples til kommunens økonomiplan. Også koplingen mellom samfunnsdelen

og arealdelen må bli bedre i mange kommuner, slik at det blir bedre samsvar mellom de mål som settes for kommunens utvikling, og arealdisponeringen.

Arealdelen reiser flere vanskelige spørsmål som utvalget vil arbeide videre med. Hovedpunktet er at bestemmelsene om arealdelen bør bygges ut, slik at planen kan bli enda bedre egnet til å ivareta og avveie de forskjellige typer av oppgaver og interesser i kommunen. Det er forskjellige syn blant kommunene på hva kommuneplanen bør være. Noen mener den primært bør utvikles som en overordnet og strategisk plan, som først og fremst trekker opp langsiktige grenser mellom de forskjellige arealbruksformålene. Andre mener den i enda større grad enn i dag bør kunne detaljregulere utbygging og legge direkte grunnlag for gjennomføring og byggesaksbehandling.

Utvalget vil understreke at det er en *betydelig fleksibilitet* i dagens regler. Kommunene kan velge å gjøre arealdelen enkel og oversiktlig, og kan også unnta deler av planen fra bindende rettsvirkninger. Kommunen kan også benytte de hjemler som finnes til å gi ganske presise regler om hvordan utbyggingen skal skje i byggeområdene. Disse hjemlene kom inn i loven i 1989, og formålet var forenkling. Erfaringer viser imidlertid at en del viktige detaljspørsmål og hensyn ikke ivaretas eller finner sin naturlige avklaring gjennom kommuneplanprosessen, og at denne heller ikke alltid ivaretar rimelige rettssikkerhetshensyn for grunneierne.

Utvalget har drøftet inngående hvordan disse spørsmålene kan løses på en bedre måte. En mulighet kan være å foreta en *todeling av arealdelen* med hensyn til saksbehandling og rettsvirkning. Tanken er at kommunen skal kunne bruke arealdelen til begge de nevnte formål, men at saksbehandlingen kan være noe enklere for de deler av planen som ikke er ment å legges direkte til grunn for byggesaksbehandlingen. Her forutsettes det enten en senere reguleringsplan eller en videre planprosess innenfor kommuneplanens ramme, som gir grunneierne varsel og rett til å uttale seg. Eventuelt kan også spørsmålet om klagerett vurderes. En slik grundigere prosess vil kunne gjøre planen bedre egnet som grunnlag for gjennomføring. Utvalget ser for seg at dette kan skje innenfor deler av kommunen, det vil si gjennom kommunedelplaner. En slik todeling vil kunne gi bedre mulighet til å tilpasse kommuneplanens arealdel til ulike kommunetyper.

Utvalget er klar over at slike gjennomføringsrettete kommunedelplaner vil ligge nært opp til reguleringsplaner i saksbehandling og rettsvirkning. Utvalget tror det kan være fordelaktig å kunne trekke opp detaljerte retningslinjer for arealbruken også som del av kommuneplanprosessen, men vil vurdere spørsmålet i sammenheng med mulige endringer i reguleringsplanleggingen.

Hovedregelen om arealdelens bindende virkning, og kommunens plikt til å rullere planen i hver valgperiode, bør bestå. Men på begge punkter ser utvalget *behov for økt fleksibilitet*. Når planen er klart overordnet og strategisk vil det kunne være aktuelt å unnta deler av den fra rettsvirkningene, unntaksvis også hele planen. På den andre siden ser en behov for at arealbruken kan bindes rettslig for lengre tid enn en valgperiode for å sikre nødvendig forutsigbarhet og unngå at for eksempel jordvern eller andre viktige vernehensyn stadig kan tas opp til ny vurdering. Dette vil trolig kreve statlig medvirkning. Utvalget vil utrede dette nærmere.

Målet er at samtlige kommuner får en kommuneplan. Utvalget vil vurdere nærmere om det, i påvente av at planen blir fullført, bør innføres en enkel, generell hjemmel for kommunene til å kreve plan eller samtykke som grunnlag for utbygging. Dette for å gi kommuner uten vedtatt arealdel en styringsmulighet.

Utvalget ser at det kan være behov for enkelte *nye arealbrukskategorier* i kommuneplanens arealdel, blant annet for områder for omforming og fornyelse. Det er også behov for avklaring av innholdet av visse kategorier, særlig hva som inngår i landbruk innenfor LNF-områdene. Det er også aktuelt å utvide rammen for hva som kan gis av bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Dels bør det kunne åpnes adgang til å gi retningslinjer for videre detaljplanlegging i form av miljømål, funksjonskrav med videre. Dels bør det kunne åpnes adgang til å gi andre bestemmelser om utbygging, og også bestemmelser om drift av virksomhet som har betydning for omgivelsene og som dermed bør vurderes i arealplansammenheng. Noe av dette forutsetter imidlertid den grundigere saksbehandlingen som er beskrevet ovenfor for gjennomføringsrettete planer.

Utvalget har drøftet *arealbrukskategorien* «landbruks-, natur- og friluftsområder» (LNF), som i dag dekker nær 80 % av landets areal. Etter dagens regler skal dette være en samlet kategori (flerbruk). Det er bare tiltak i landbruket som er i samsvar med dette formålet, samtidig som det ikke kan gis utfyllende bestemmelser om landbruksvirksomheten. Utvalget ser fordelene ved dagens system. I store deler av landets utmarksområder er flerbruk på landbrukets premisser naturlig, og interessekonfliktene små. Men noen steder er bildet annerledes, og det er utvalgets syn at dagens regler i unødvendig grad begrenser kommunens mulighet til å styre arealbruken i de store områdene det her er snakk om. Det er behov for at kommunen i større grad kan ivareta ulike hensyn, herunder hensyn til biologisk mangfold og annet naturvern, friluftsliv og kulturvern. Utvalget ser dette som særlig viktig for å kunne ivareta hensynet til biologisk mangfold gjennom plan- og bygningsloven.

Utvalget har særlig vurdert fire alternative løsninger:

- at LNF opprettholdes som en samlet kategori, men at loven tilføyes nye hjemler for å gjøre det mulig å innføre bestemmelser som gir overordnede føringer for praktiseringen av sektorlovene
- mulighet for kommunen til å splitte LNF-områdene i områder for henholdsvis landbruk, naturvern og friluftsliv
- innføring av helt nye arealkategorier som gir prioritet til visse hensyn, for eksempel biologisk mangfold
- en kombinasjon av flere alternativer

Utvalget har foreløpig festet seg ved det førstnevnte alternativet, men er klar over at det her er ulike oppfatninger og vil avvente høringsrunden. Vi vil understreke at ingen av alternativene i seg selv fjerner de reelle interessekonfliktene som kan gjøre seg gjeldende i LNF-områdene, og at det særlig er muligheten til å gi utfyllende bestemmelser som er avgjørende for hvilken reell forskjell det er mellom alternativene.

Utvalget mener *kommuneplanprosessen* bør forbedres. For å gi nyvalgte politikere mulighet til tidlig å sette preg på utviklingen i kommunen, bør kom-

munestyret tidlig i hver valgperiode foreta en vurdering av planbehovet framover, med særlig vekt på hva som nå krever ny eller mer detaljert plan. Her bør kommunen være målrettet. Det bør settes inn større innsats i en tidlig fase av planarbeidet, og utarbeides et planprogram som blant annet klargjør sektormyndighetenes deltaking, legger til rette for gode medvirkningsprosesser og fastlegger opplegget for konsekvensutredninger.

Reguleringsplan

Utvalget legger til grunn at reguleringsplanen som plantype bør beholdes. Den har vært utviklet og brukt gjennom mange tiår og fungerer i det vesentlige slik intensjonene med planformen er etter loven. Dagens regler gir kommunen og private forslagsstillere et betydelig spillerom ved utformingen og gjennomføring av reguleringsplaner. Utvalget mener derfor at hovedtrekkene i reguleringsplanens funksjon og plass i det samlede lovsystemet bør bestå slik de er i dag. Det er imidlertid enkelte forbedringsmuligheter.

Utvalget tar sikte på å styrke reguleringsplanens rolle som en *plan for gjennomføring*. Dette vil innebære tilpassinger både i reglene om reguleringsformål, bestemmelser og rettsvirkninger, og vurdering av et utvidet sett av gjennomføringsrettete virkemidler. Utvalget vil se nærmere på sammenhengen mellom plansak og byggesak med sikte på en mulig kopling i mindre saker. Utvalget drøfter i denne omgang særlig å bedre planen som grunnlag for foretting og endringer innenfor allerede utbygde områder.

Utvalget vil vurdere de regler som i dag gjelder om *plikten til å utarbeide reguleringsplan*, spesielt om det bør gis klarere kriterier for når reguleringsplan kreves ved større bygge- og anleggsarbeider.

Videre er det behov for å utvikle *saksbehandlingsreglene* på en del punkter, både for at det skal bli bedre samhandling mellom private forslagsstillere, sektormyndigheter, andre berørte og planmyndighetene med sikte på en mer effektiv og påreknelig planprosess, og for å sikre en bedre kvalitet både i saksbehandlingen og i planens innhold. For planer som kan medføre vesentlige konsekvenser, må disse klargjøres gjennom planprosessen. Utvalget mener det bør utarbeides planprogram for større reguleringsplaner. For enkle planer som fremmes av private, bør arbeidet starte med en forhåndskonferanse mellom utbygger og berørte myndigheter.

Også problemet med *gamle og uaktuelle/utdaterte planer* må forebygges og løses bedre enn tilfellet er innenfor nåværende system etter som slike planer medfører en rekke ulemper og merkostnader både for samfunnet, tiltakshavere og andre berørte.

Utvalget vil videre vurdere om det er hensiktsmessig å finne en felles definisjon for de tre reguleringsplantypene i lovens kap. VII, slik at den forenklede reguleringsplanen og bebyggelsesplanen for så vidt bortfaller som egne planformer. Dette ser utvalget både som en regelforenkling og som en reell forenkling for brukerne av plansystemet. Som forutsetning for å sløyfe bebyggelsesplanen bør det åpnes for en viss delegasjon av reguleringsmyndighet til det faste utvalget for plansaker, slik at det kan vedta enklere utfyllende planer og planendringer når de holder seg innenfor rammene av kommuneplanens arealdel, eller ikke betinger vesentlige endringer av reguleringsplanen.

(Link til) *Kapittel 14 Regional planlegging*

Regional planlegging omfatter interkommunalt plansamarbeid, 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» og tilpasse nasjonale retningslinjer til lokale forhold rundt i landet. Gjennom regional planlegging mottar også sentrale myndigheter ønsker og synspunkter fra kommunene til bruk i videre utforming av statlig politikk. Forbedring av det regionale plansystemet står høgt på dagsorden i mange europeiske land og samarbeidsorganisasjoner.

Utvalget mener vi i Norge i dag ikke har et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at *den regionale planleggingen må styrkes*. Løsningen av viktige samfunnsoppgaver krever i økende grad samarbeid over kommunegrenser og delvis også over fylkesgrenser. Regional planlegging er av klart politisk natur og må knyttes til folkevalgte regionale organer. Systemet må ha legitimitet og oppslutning fra både statlige og regionale myndigheter, og også fra kommunene.

Debatten om *oppgavefordelingsutvalgets* utredning pågår. Dette utvalget tar ikke standpunkt til dets anbefalinger, verken når det gjelder antall regioner eller framtidig valgordning. Det avgjørende er at vi har en regional struktur som gjør det mulig å drive en god, sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring. Dette utvalgets anbefalinger er uavhengig av antall regioner. Inntil Stortinget har fattet endelig vedtak i denne saken, legger utvalget derfor dagens system for regional planlegging gjennom fylkesplanen til grunn.

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 tilfredsstillende måte.

Ut fra situasjonen i dag mener *utvalgets flertall* at en videre styrking av fylkesplanen er aktuelt. 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 også 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. Utvalget antar at dette blant annet oppnås gjennom økt bruk av fylkesdelplaner for bestemte samfunnsoppgaver eller geografiske områder.

Fylkesplanen bør bli sentral for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. Det er lovens system i dag at fylkesplanen skal være retningsgivende for kommunenes planlegging, også arealplanleggingen, og også for statlige investeringer og myndighetsutøvelse som har betydning for arealbruken. Hele utvalget mener at det er behov for bedre prosesser slik at denne funksjonen ved fylkesplanen kan styrkes.

Et flertall i utvalget vil også på visse betingelser vurdere å åpne for at deler av en fylkesplan kan gjøres rettslig bindende for arealbruken.

Skal fylkesplanen i større grad gjøres forpliktende for kommunene, og for arealdelens vedkommende eventuelt også bindende, må kommunenes medvirkning og medbestemmelse styrkes. Utvalget har her vurdert flere muligheter. En mulighet er at kommunene deltar ved utformingen av planprogram, og i den forbindelse selv er med på å bestemme graden av forpliktelse i gjennomføringen av den ferdige planen. En annen mulighet er å utforme den endelige regionale planen som en avtale basert på en «forhandlingsprosess» der avtalepartene stat, fylke og kommuner selv binder opp sin framtidige handlingsfrihet gjennom gjensidig forpliktende vedtak i sine respektive vedtaksorganer. En tredje mulighet er at det innføres en adgang for kommunen til å gjøre gjeldende innsigelse mot deler av en fylkesplan den ikke er enig i.

Utvalget har også vurdert 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.

Utvalget mener 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. Utvalget mener det er behov for klarere regler om interkommunalt plansamarbeid i loven, herunder koplingen til fylkesplanleggingen, og vil arbeide videre med dette på grunnlag av høringsrunden.

Den *sentrale godkjenningen* av fylkesplan fungerer ikke tilfredsstillende. Dels tar godkjenningsbehandlingen for lang tid, dels er arbeidet med fylkesplanene prioritert for lavt i departementene og disse opptrer lite samordnet. Planene utnyttes heller ikke som innspill til statlig politikk. Det er skapt forventninger om mer konkrete tilbakemeldinger fra staten, noe som også krever lengre behandlingstid. Dersom det i selve *planprosessen* i tilstrekkelig grad gjennomføres forpliktende politiske avklaringer mellom aktørene, herunder staten, mener utvalget at dagens form for statlig godkjenning kan vurderes nærmere, eventuelt oppheves. Dette forutsetter at statlige myndigheter i større grad forplikter seg i forhold til de mål og strategier som vedtas i fylkesplanen, og at fylkeskommunen har gode nok virkemidler for gjennomføring.

Det er viktig at *flere virkemidler* koples til en vedtatt fylkesplan. Blant annet bør handlingsprogrammet i større grad være førende for kommunen, staten og fylkeskommunen, og det bør rulleres årlig. Økonomiske virkemidler bør også knyttes sterkere til regionale planer. Dette skjer allerede i en viss utstrekning, for eksempel gjennom regionale utviklingsprogram, men sammenhengen mellom de regionale planene og myndighetenes interne ressursstyring kan gjøres enda tydeligere. De gode erfaringene med regionale utviklingsprogram (RUP) må videreutvikles, og utvalget ser her for seg flere mulige forbedringstiltak.

(Link til) *Kapittel 15 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.

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.

Hjemmelen for staten til gjennom *rikspolitiske bestemmelser* å binde arealbruken midlertidig i et område, bør opprettholdes i hovedsak uendret.

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 underveis 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.

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.

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.

(Link til) *Kapittel 16 Viktige samfunnsoppgaver og interesser*

Utvalget har i (Link til) kapittel 16 gjennomgått en rekke samfunnsoppgaver og interesser som er viktige i forbindelse med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Formålet er å vise viktige utviklingstrekk, hvordan vedkommende oppgave eller interesse ivaretas etter dagens lovgivning, og hvordan plan- og bygningslovens plansystem kommer inn. En rekke fagmyndigheter og interesser har gitt uttrykk for behov, ønsker og konkrete forslag om endringer i loven. Utvalget har forsøkt å redegjøre for disse.

Det har i denne omgang ikke vært mulig for utvalget å gå inn på en nærmere vurdering av dette omfattende materialet og de forslag som er fremmet. Utvalget vil i sin endelige utredning gjennomgå alle viktige sektorer og samfunnsoppgaver med sikte på å oppnå en bedre samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningslovens plansystem. For å få et bedre grunnlag for dette arbeidet ønsker utvalget synspunkter i høringsrunden på de tanker som fremmes i forbindelse med de forskjellige samfunnsoppgaver og interesser i (Link til) kapittel 16.

(Link til) *Kapittel 17 Aktuelle spørsmål, lovforslag og konsekvenser*

(Link til) Kapittel 17 omhandler enkelte konkrete forslag som det er ønskelig å fremme allerede nå.

Utvalget foreslår en ny og fyldigere bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer, som blant annet presiserer saksbehandlingen og virkningene for planer og enkeltsaker.

I mange kommuner gis det i utstrakt grad *dispensasjoner* med hjemmel i lovens § 7, både fra planer og fra lovens bestemmelser blant annet om bygge-

forbud i 100-metersbeltet. Lovens vilkår for å gi dispensasjon - «særlige grunner» - er uklart. Bestemmelsen forstås og praktiseres ulikt i kommunene og fylkene, og gjennomgående er terskelen lagt lavere enn det som var intensjonen. Utvalget mener dispensasjon fra vedtatte planer, som alternativ til planendring, bare bør skje unntaksvis, og at det er nødvendig med en egen og mer presis bestemmelse om dispensasjon fra planer, og fra lovens § 17-2 om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen.

Utvalget foreslår *endringer i lovens § 17-2* om byggeforbud i strandsonen (100-metersbeltet). Regelen er i dag uklar og skaper usikkerhet på flere punkter. Formuleringen i første ledd er upresis i dagens situasjon, og det bør i stedet henvises til tiltakene som krever byggetillatelse etter § 93, som vedtatte planer har rettsvirkninger for. Et annet punkt gjelder forholdet mellom unntaksbestemmelsene i § 17-2 andre og tredje ledd. Det er i dag slik at de aller fleste strandområder i landet er omfattet av kommuneplan eller reguleringsplan, i alle fall i de områdene som har press i strandsonen. Tredje ledd har dermed mistet mye av sin betydning, og skaper i stedet misforståelser. Utvalget vil derfor foreslå enten at § 17-2 tredje ledd oppheves, eller at forholdet mellom annet og tredje ledd klargjøres.

Det er et klart og akutt behov for en hjemmel i lovgivningen for å stille krav til kartgrunnlag og til å klargjøre utbyggerens, kommunens og statens ansvar for et adekvat kartgrunnlag i forbindelse med planleggingen. Utvalget foreslår en særskilt bestemmelse om dette inntatt i plan- og bygningsloven.

Utvalget er særskilt bedt om, i sin første delutredning, å utrede om *konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven* kan gå foran planer etter plan- og bygningsloven, slik at det enten ikke er nødvendig å utarbeide slik plan, eller at en eksisterende plan settes til side. Dette spørsmålet har vært drøftet i flere omganger tidligere, blant annet i forbindelse med ny vannressurslov. I dag antas det at vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven gjelder side om side, men saksbehandlingen etter de to lovene både bør og kan samordnes og forenkles, blant annet med felles konsekvensutredning.

Flertallet i utvalget finner ikke at det foreligger tilstrekkelige grunner til å fravike hovedregelen om at større tiltak som krever konsesjon skal behandles også etter plan- og bygningsloven. Flertallet kan ikke se at det foreligger slike spesielle forhold i vassdragsreguleringssaker at det alminnelige prinsippet om planbehandling både etter plan- og bygningsloven og konsesjonsloven bør settes til side. Det er viktig at disse sakene, som kan innebære betydelige naturinngrep og andre konsekvenser for lokalsamfunnet, behandles etter plan- og bygningslovens regler med den lokalpolitiske forankring det innebærer.

Et mindretall på tre medlemmer mener at konsesjon etter vassdragsreguleringsloven også bør utgjøre og få form som planvedtak etter plan- og bygningsloven § 18.

Ett medlem mener at det er behov for en særordning for vassdragsreguleringsloven som innebærer at konsesjoner behandlet etter vassdragsreguleringsloven går foran vedtak etter plan- og bygningsloven. Mindretallet legger særlig vekt på at det er sterke nasjonale interesser, som for eksempel ansvaret for kraftoppdekningen i Norge, som tilsier at avgjørelsesmyndigheten i disse sakene bør legges på statlig nivå. Det legges også vekt på at konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensyn som i en

planprosess etter plan- og bygningsloven. KU er inkorporert i konsesjonsbehandlingen, og medvirkningsaspektet er forsvarlig ivaretatt. Mindretallet kan derfor ikke se at en planprosess i tillegg til konsesjonsbehandling kan tilføre noe nytt. Det legges videre vekt på at det vil være urimelig om en kommune skal kunne sette til side et konsesjonsvedtak fattet ved kongelig resolusjon, og som i mange tilfeller er behandlet i Stortinget.

(Link til) *Kapittel 18 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser*
I utvalgets drøftinger har også økonomiske og administrative konsekvenser vært fremme, men utvalget har valgt å ikke gjøre en detaljert og grundig vurdering av disse i denne omgang. Det antas imidlertid at høringen vil gi et sikrere grunnlag for vurderingen av slike konsekvenser, herunder grunnlag for kvalifiserte anslag på økonomiske konsekvenser av forskjellige forslag som ligger til rette for kostnadsberegning.

Det må skilles mellom de *samfunnsmessige konsekvensene* av at det utarbeides gode planer på den ene siden, og *konsekvensene for planmyndighetene* selv på den andre. Generelt gjelder det at et system for arealplanlegging som evner å avveie de forskjellige behov og utnytte arealene til ulike formål på en optimal måte, vil kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Det er viktig å minne om at den arealdisponeringen som vedtas er bindende for lang tid framover. De økonomiske virkningene av et godt plansystem må vurderes i et langsiktig perspektiv.

De tanker og forslag som fremmes av utvalget vil ha forskjellige økonomiske og administrative konsekvenser. Intensjonen bak mange av forslagene er å oppnå en *forenkling*, både innenfor plansystemet i plan- og bygningsloven og i lov- og beslutningssystemet samlet sett. Det har likevel vært vanskelig for utvalget å vurdere disse i detalj før de er nærmere vurdert av de som berøres sterkest i forbindelse med en høringsrunde. Utvalget vil generelt understreke at det vil dreie seg om både direkte og indirekte konsekvenser. Visse økte krav til planleggingen vil for eksempel direkte innebære at kommunene må sette inn større ressurser i planarbeidet. På den andre siden vil en god og hensiktsmessig plan kunne medføre betydelige indirekte besparelser både for kommunen selv, for grunneiere og andre berørte, og for samfunnet totalt.

Oppdaterte planer vil også gi en bedre forutbereknelighet, og grunnlag for raskere avklaring og behandling av enkeltsaker.

Forslagene vil i sum, og når en ser forventet virkning av dem over tid, kunne ha klare positive *miljømessige* konsekvenser når det gjelder areal- og ressursvern, forurensing, fysiske miljøkvaliteter og godt nærmiljø, estetikk med mer. Den positive økonomiske betydningen av et godt og rent fysisk miljø er meget stor, men også slike virkninger er vanskelig å anslå i tall.

Når det gjelder de konkrete lovforslagene i (Link til) kapittel 17, antas disse generelt å innebære at systemet blir enklere å praktisere. Særlig vil bedre kartgrunnlag i digital form kunne bety stor rasjonalisering og forenkling både i saksbehandling og samhandling mellom de forskjellige deltakere og myndigheter i planleggingen, og i den senere planoppfølgingen i kommunene.

Del II Status og utfordringer

Kapittel 3

Planleggingen etter plan- og bygningsloven - oversikt og status

3.1 Mål og prinsipper i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven legger opp til et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger. Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur. Arealbruken som fastsettes med rettsvirkninger i den kommunale planleggingen blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene.

Loven legger til rette for samordning, og den gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet. Det er særskilt nevnt i formålsparagrafen at planlegging etter loven skal sikre estetiske hensyn og gode oppvekstvilkår for barn.

Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål. Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte.

Kompetansen til å gjøre planvedtak som binder arealdisponeringen er i utgangspunktet lagt til kommunene. Staten (Kongen) er planleggingsmyndighet på riksnivå, og har det administrative hovedansvaret for at vedtak som treffes sentralt blir fulgt opp av planmyndighetene i den fylkeskommunale og kommunale planleggingen.

Loven har to hoveddeler; en plandel med bestemmelser om oversiktsplanlegging, bindende arealplanlegging og konsekvensutredninger, og en bygningsdel med bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider med videre. Ansvarlige departementer for de to delene er henholdsvis Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Et av hovedformålene med planleggingen er å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Mange mål og oppgaver er av nasjonal karakter, defineres av statlige organer og krever statlige midler eller annen statlig innsats for gjennomføring. Plansystemet har en viktig funksjon som verktøy for å organisere det kompliserte samspillet mellom

statlige og kommunale myndigheter om oppfølgingen av deres mål, oppgaver og virkemidler, og til å løse de konflikter som oppstår mellom motstridene interesser og hensyn på ulike nivåer.

Også samordningen mellom sektorer på samme nivå er en viktig funksjon i planleggingen. Lovens system forutsetter at sektorene deltar i den kommunale planleggingen på en forpliktende måte, og gir kommunene nødvendig hjelp og bistand i planarbeidet. Sektormyndighetenes medvirkning er avgjørende for at plansystemet skal fungere etter hensikten. Det er et mål å kople avgjørelser etter sektorlovgivningen, særlig de som har stor betydning for arealbruken, til plan- og bygningsloven.

Bygninger og de fleste (varige) konstruksjoner og anlegg, samt endringer av slike, omfattes av lovens krav om byggetillatelse. For enkelte tiltak er det innført unntaksordninger i forskrift når tiltakene behandles på tilsvarende måte som byggesak i medhold av særlover, og ellers er fullt ut i samsvar med plan- og bygningslovgivningen. Hovedregelen er imidlertid at krav om tillatelse etter annen lovgivning ikke innebærer begrensninger i plan- og bygningslovens virkeområde. De respektive lover og vedtak vil da gjelde side om side for det samme tiltaket, slik at tiltaket må være i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av begge (eller flere) lover.

Når det gjelder de overordnede målene for planpolitikken, framhever den siste stortingsmeldingen om planleggingen (St.meld nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*) at følgende hensyn skal ivaretas i planleggingen med sikte på å:

- sikre samfunnet arealer til utbyggingsformål
- finne løsninger som sikrer kostnadseffektivitet
- ivareta hensynet til helse, trivsel og levekår
- sikre økologisk bærekraftig utvikling
- ivareta biologisk mangfold
- redusere behovet for bilbruk i dagliglivet
- integrere estetiske hensyn, landskaps- og kulturminner
- legge til rette for rekreasjon og friluftsliv
- ivareta behovene til grupper med spesielle arealbehov

Følgende hensyn er spesielt framhevet:

- hensynet til biologisk mangfold
- hensynet til utbyggingspolitikk og transportsystem
- hensynet til jordvern
- hensynet til estetikk og landskapsbilde
- hensynet til funksjonshemmete

Siden areal- og naturressursene er begrensede ressurser med grunnleggende samfunnsmessig betydning, er det nødvendig med en langsiktig planlegging og forvaltning av disse. Loven er i denne sammenheng også viktig som virkemiddel for utformingen og organiseringen av de fysiske omgivelsene, og for å ivareta kvaliteter i nærmiljøet. Dette av hensyn til gode levekår, framkommelighet, helse, rekreasjon, trivsel, sikkerhet, en velfungerende infrastruktur, og ut fra næringslivets behov for funksjonelle og attraktive omgivelser for å være konkurransedyktige.

3.2 Historisk perspektiv

Plan- og bygningslovgivningen skal ivareta et vidt spekter av hensyn og oppgaver, og som en refleks av samfunnsutviklingen har den hele tiden vært i endring eller under påvirkning av endringer. Gjeldende lov har sin forløper i bygningsloven av 1965, som igjen bygget på tidligere bygningslovgivning. Viktige prinsipper og hovedstrukturen i bygningsloven av 1965 er videreført i dagens lov. Tidligere lovgivning gir en forståelsesbakgrunn for det plansystemet vi har i dag. Før 1965 gjaldt lov om byplanlegging av 1924, som igjen hadde røtter tilbake til de første bygningslovene for de største byene, som kom allerede på første halvdel av 1800-tallet.

Da det i slutten av 1950-årene ble tatt opp arbeid med ny bygningslov, ble dette begrunnet med et økende behov for styring for å gi støtte til prioritering av viktige nye fellesoppgaver i samfunnet. Den overordnede historiske målsettingen med planleggingen har blant annet vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken, og å kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Aktuelle hensyn som skulle ivaretas var blant annet framkommelighet, brannsikkerhet, hygiene, og estetikk.

Planleggingen etter krigen har også hatt som intensjon å bidra til å utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet og sikre forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø. Viktige mål med den fysiske planleggingen har vært å sikre en samordnet grunnutnytting for å tilgodese utvikling av trivelige og funksjonsdyktige byer og tettsteder og vern av produktiv jord, skog og naturlandskapsverdier. Det har også vært et mål å sikre forsvarlig standard for bebyggelsen med hensyn til byggeteknikk, brannsikkerhet, sunnhet og trivsel, og legge til rette for fellesløsninger med hensyn til veg, vann og kloakk og god miljøutforming.

Etter hvert oppsto også et behov for samordning av den fysiske og økonomiske planleggingen i sammenheng med distriktsutbyggingen. Bygningsloven av 1965 innførte et system for en integrert helhetsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå, og dette prinsippet er videreført og videreutviklet i 1985-loven.

I bygningsloven av 1965 var reguleringsplanen den sentrale plantypen for å fastlegge arealbruken, men loven hadde også regler om oversiktsplanlegging i form av fylkesplaner, regionplaner og generalplaner. Det kunne knyttes vedtekter til disse planene for å binde opp arealbruken i en viss utstrekning.

Utviklingen i bredden av hensyn, temaer og funksjoner som skal ivaretas i planleggingen de siste 20-30 årene gjenspeiles ikke fullt ut i de virkemidler loven har for å ivareta og gjennomføre planleggingen. Disse er fortsatt i stor grad konsentrert om fysisk planlegging, arealbruksstyring og kontroll med byggetiltak.

I 1981 ble en ny *Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven)* vedtatt av Stortinget (Ot.prp. nr. 22 (1980-81)), men denne ble senere trukket tilbake. Loven innbefattet et generelt plankrav, det såkalte «speilvendingsprinsippet», som innebærer at det ikke er tillatt å iverksette byggetiltak eller anlegg før dette er hjemlet i godkjent plan.

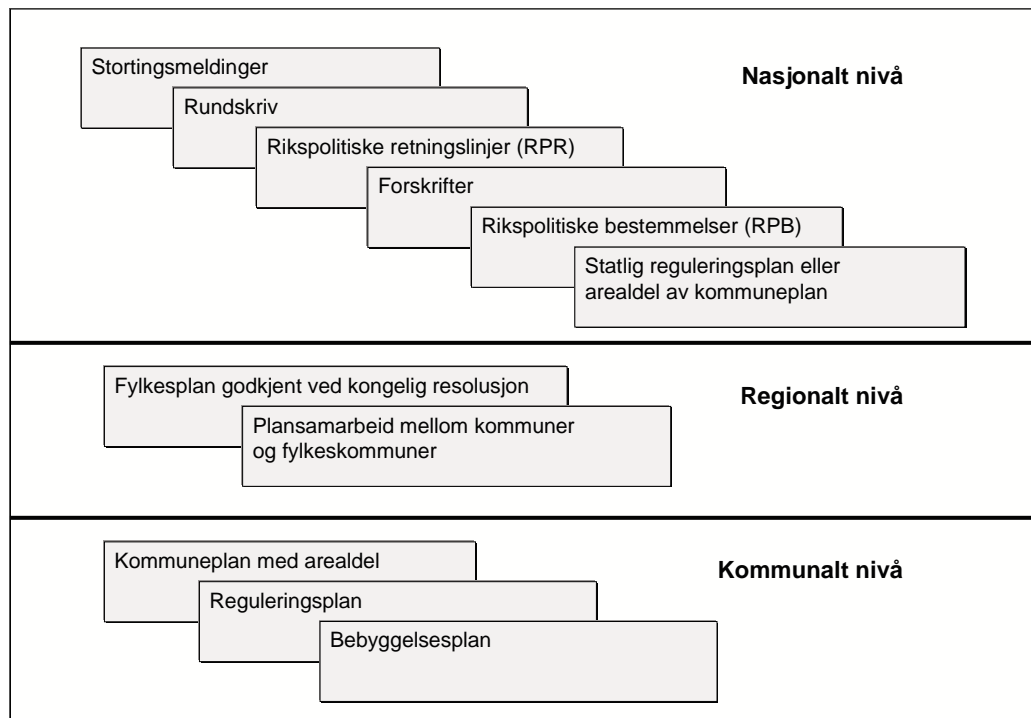
Det ble deretter satt igang en ny utredning av planlovgivningen. I 1983 kom NOU 1983:15 *Planlov*, som ble fulgt opp med Ot.prp. nr. 56 (1984-85) *Ny plan- og bygningslov*. Denne innførte systemet med bindende arealdel av kommuneplan som hovedgrunnlaget for arealdisponering i stedet for et generelt plankrav.

Plan- og bygningslovens planbestemmelser er senere endret flere ganger. De viktigste endringene kom i forbindelse med Ot.prp. nr. 51 (1987-88), som særlig gjaldt forholdet til en del sektorlover, og Ot.prp. nr. 75 (1988-89), som innførte systemet med konsekvensutredninger.

3.3 Planbestemmelsene i hovedtrekk

Generelt - plansystemets oppbygging

Plansystemets oppbygging kan illustreres slik ([Link til Plansystemets oppbygging](#)) figur 3.1 viser.



Figur 3.1 Plansystemets oppbygging

Kommunale planer - lovens kap. VI og VII

Kommuneplanen etter § 20-1 er den obligatoriske samordnende planen for virksomhet innenfor kommunen. Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen innenfor sine områder. Kommuneplanen skal være et grunnlag for kommunens virksomhet både som myndighetstøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Den skal være langsiktig og sektorovergripende, den skal avveie bruk og vern av arealer og ressurser, og den skal involvere befolkningen og ulike interessegrupper. Det kan utarbeides kommunedelplaner for kommunale virksomhetsområder eller bestemte geografiske områder i kommunen. Arealdelen varierer fra svært enkle, grovmaskete oversiktsplaner til forholdsvis detaljerte kommunedelplaner med tilknyttede bestemmelser, som kan benyttes direkte som grunnlag for byggemelding og utbygging.

Kommuneplanens langsiktige del, gjerne med en tidshorisont på 10-12 år, omfatter mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen omfatter fireårig handlingsprogram; som klargjør forutsetningene for gjennomføring med hensyn til økonomi og andre ressurser. Handlingsprogrammet kan ofte være sammenfallende med kommunens økonomiplan (etter kommuneloven).

Ofte blir handlingprogrammet og den langsiktige delen, unntatt arealdelen, kalt for *kommuneplanens samfunnsdel*. En hører også at uttrykk som «kommuneplanens generelle del» eller «kommuneplanens strategiske del» benyttes for å beskrive de delene av kommuneplanen som ikke har direkte rettsvirkning overfor private. Ingen av uttrykkene er juridiske begreper, og de har derved heller ikke et klart innhold, men de benyttes ofte som samlebetegnelser.

En god kommuneplan vil være et viktig grunnlag for den løpende planleggingen innenfor de enkelte sektorer, for mer detaljert arealplanlegging, og for avgjørelser av enkeltsaker om bygging og annen utvikling i kommunen. Det forutsettes at kommuneplanen er realistisk, idet den skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring (§ 20-1 fjerde ledd). Kommuneplanen skal blant annet bygge på kommunens økonomiplan og en realistisk vurdering av forventet utvikling i kommunen (kommuneloven § 5 nr. 2). Kommuneplanen vil kunne bestå av flere delplaner og komme til uttrykk i flere forskjellige dokumenter, og gjennom flere planprosesser.

Kommunestyret skal minst én gang i løpet av hver valgperiode vurdere kommuneplanen, og om det er behov for å foreta endringer i den.

Når det gjelder lovregulering av innholdet i kommuneplanen er det stor forskjell mellom arealdelen og de øvrige delene. § 20-4 setter en ramme for hva arealdelen kan inneholde, men det er i stor grad opp til kommunen selv å fastlegge innholdet innenfor rammen. Når det gjelder de øvrige delene av planen gir ikke loven anvisning om innholdet utover de generelle formuleringene i § 20-1. Årsaken til denne forskjellen i detaljeringsnivå mellom bestem-

melsene om arealdelen og de øvrige delene av kommuneplanen, er at en gyldig arealdel er et juridisk dokument som binder arealbruken i forhold til grunneierne. Det har vært sett som nødvendig at loven setter klare rammer for hvilken regulering som kan gjøres av eierrådigheten gjennom kommuneplanen.

Hovedreglene om kommuneplanens arealdel finnes i lovens § 20-4 og § 20-6. Arealdelen fastlegger arealbruken med sikte på ressursforvaltning, vern og utbygging med videre, og er i utgangspunktet rettslig bindende overfor private såvel som overfor de forskjellige myndigheter. Det vises til nærmere omtale av kommuneplanens arealdel i [\(Link til Kommuneplanens arealdel\)](#) kapittel 13.1.4.

Regelen er at alle deler av kommuneplanen skal «legges til grunn» for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, jf. § 20-6 første ledd. Ifølge forarbeidene betyr dette at kommuneplanen skal være et sentralt styringsredskap for de besluttede organene i kommunen, men også for statlige og fylkeskommunale organer som har oppgaver innenfor arealforvaltningen i den enkelte kommune. Kommuneplanen skal i tillegg gi grunnlag for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Det som er sagt her gjelder bare kommuneplanens virkninger overfor offentlige myndigheter som driver planlegging, forvaltning eller skal foreta utbygging i kommunen.

Arealdelen derimot, har også virkning overfor den enkelte grunneier i kommunen. Av § 20-6 andre ledd første punktum framgår det at bygge- og anleggstiltak som nevnt i § 81, § 86a, § 86b og § 93 ikke må være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan, så lenge annet ikke er uttrykkelig fastlagt. I praksis omfatter dette de aller fleste bygge- og anleggstiltak. For å være på den sikre siden er det i andre punktum føyet til at «andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen» heller ikke er tillatt. Dette regelsettet er det en har i tankene når en sier at arealdelen av kommuneplanen er «bindende» for grunneierne.

For å legge et visst press på kommunen, er det i § 20-6 andre ledd tredje og fjerde punktum bestemt at de rene båndleggelsene i arealdelen ikke har virkning ut over fire år, med mulighet for to års forlengelse etter departementets samtykke.

I § 20-6 siste ledd er det bestemt at ny arealdel til kommuneplanen går foran alle eldre planer i samme kommune, samt eldre rikspolitiske retningslinjer. Det vil si at den nyeste planen gjelder.

Reguleringsplan og bebyggelsesplan er arealplaner på et mer detaljert nivå. De er innrettet og legger til rette for nærmere plassering, utforming og gjennomføring av bygninger og anlegg, og for vern av områder ut fra natur- og kulturverdier. Disse planene har derfor stor betydning for kvaliteten i nærmiljøet. Som hovedregel skal de være i samsvar med vedtatt kommuneplan, men kommunen har også adgang til å fravike en kommuneplan gjennom en senere reguleringsplan. Reguleringsplanen har ofte sterke arealbindinger, og den er også ekspropriasjonsgrunnlag. Det er derfor mer detaljerte krav til planprosessen for disse plantypene enn for kommuneplanen.

Fra å være en rammeplan for gatenett, bygningsparseller og bebyggelse i byer og tettsteder, har reguleringsplaner nå fått en rekke funksjoner som redskap for utformingen av det ytre miljøet, og for disponeringen av arealer og

naturressurser til forskjellige bruks- eller verneformål. Reguleringsplanen avklarer og fastlegger grunneiernes muligheter for bygging og annen utnytting, samtidig som myndighetene må bruke denne planformen for å sikre arealer til offentlige behov eller for å fastlegge og gjennomføre vern eller bevaring av natur eller bebyggelse.

Saksbehandlingsreglene for reguleringsplanene sikrer at både grunneiere, naboer og andre berørte private får delta i planleggingen og gjøre sine interesser gjeldende der. Når planen foreligger, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og påreknelighet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan.

Reguleringsplanen har en viktig plass i det samlede plansystemet ved at den skal forankres i og følge opp overordnede planer og retningslinjer som kommuneplan, fylkesplan, rikspolitiske retningslinjer og liknende, og samtidig være grunnlag for gjennomføring ved enkelttillatelser som godkjenning av bygge- og delesøknader, ekspropriasjonssøknader, opparbeidelseskrav og ved refusjon, innløsning og erstatning med mer.

Lovens kap. VII angir tre typer detaljplaner. I § 22 sies det at *reguleringsplan* er en detaljplan med bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljøet i bestemte områder i en kommune. De rettslige elementene i planen utgjøres av plankartet supplert med bestemmelser. Reguleringsformålene som vises på kartet og planbestemmelsene må holde seg innenfor de rammene som følger av § 25 og § 26, og de generelle rammene i bestemmelsene om virkeområde og formål i § 1 og § 2. For bestemte byggeområder er det i tillegg hjemmel for å utforme en *forenklet reguleringsplan* som bare fastsetter reguleringsformål og graden av utnytting, jf. § 24. Videre er det i § 28-2 adgang til å utarbeide *bebyggelsesplaner* for å utdype visse arealbrukskategorier i kommuneplanens arealdel eller for å utdype og detaljere en reguleringsplan. De rettslige virkningene av planene er angitt i § 31.

Reguleringsplanen som plantype har en stor variasjonsbredde i formen; fra store grovmaskete flateplaner til detaljerte planer for enkelttomter. Samtidig har den et stort anvendelsesregister slik at den kan være innrettet for å ivareta arealstyring generelt, vern av spesielle områder eller tiltak, den kan ha preg av å være spesialplan for offentlige infrastrukturbehov eller formål, eller den kan være plangrunnlaget for gjennomføring av offentlige og private anlegg og byggeprosjekter ellers.

Reguleringsplanen har en viktig funksjon som redskap for å fylle ut og følge opp kommuneplanens arealdel som neste plan i planhierarkiet. Arealdelen er kommunens hovedplan for arealbruken i hele kommunen, mens siktemålet med reguleringsplanen er at den blant annet skal være en gjennomføringsrettet konkretisering av arealdelen og en varig binding av arealbruken innenfor avgrensede områder. Reglene gjør det mulig å detaljere planens innhold mer og knytte flere rettsvirkninger til planen enn tilfellet er for kommuneplanen. Reglene om opparbeidelse, refusjon og ekspropriasjon er bare knyttet til reguleringsplanene.

På samme måte som for kommuneplanene er det bare kommunene som kan ta opp forslag om og *vedta* reguleringsplaner. Men til forskjell fra det som

gjelder for kommuneplaner, har private rett til å utarbeide og sende inn *forslag* til reguleringsplaner, som kommunen så kan velge å avslå, behandle videre eller vedta som den er, jf. § 30. Det er ingen begrensninger ut over de generelle kravene i § 24, § 25 og § 26 med hensyn til hvilket innhold et privat forslag til reguleringsplan kan ha. Også offentlige myndigheter og virksomheter kan sende inn forslag etter § 30, men det er særskilte bestemmelser i § 9-4 for Statens vegvesens utarbeiding av forslag til vegplaner, i § 18 om utarbeiding av statlige planer og i § 29 om samarbeid mellom kommuner og offentlige etater om regulering.

Bebyggelsesplaner er en egen detaljplantype som kan brukes for å utdype deler av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner, jf. plan- og bygningslovens § 28-2. Når kommuneplanen er utgangspunktet er det forutsetningen at bebyggelsesplanen brukes for enklere situasjoner og for tiltak med begrenset omfang, jf. § 23 nr. 1.

Reguleringsplanene har i det vesentlige de samme virkningene som arealdelen av kommuneplanen, men med flere viktige tillegg og modifikasjoner som framgår av § 31. Reguleringsplanen gir grunneierne adgang til å utnytte eiendommen i samsvar med planene. På den andre siden er all bruk eller fradeling av eiendom som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen forbudt. Det er ikke nødvendig at tiltaket er til «vesentlig» ulempe. For det andre gjelder alle rettsvirkningene av en reguleringsplan som hovedregel uten tidsbegrensning inntil den eventuelt blir endret - men med ett meget viktig unntak; ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan må foretas innen ti år. For område regulert til fornyelse etter § 25 nr. 8 er fristen bare fem år. Deretter faller disse virkningene av planen bort. Begrunnelsen for regelen henger sammen med forutsetningen i § 23 nr. 1 andre ledd om at reguleringsplaner ikke skal gis et større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid. Bestemmelsen bør også ses i sammenheng med hjemmelen til å kreve innløsning i § 42.

I tillegg fører reguleringsplanen til noen flere, mer spesielle, rådighetsinnskrenkinger som er tatt inn i § 31 nr. 3 og nr. 4.

Bebyggelsesplanene har som hovedregel de samme virkningene som reguleringsplaner.

Saksbehandling

Behandlingsreglene for kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner skiller seg noe fra hverandre. Felles for alle er at lovens § 16 om samråd, offentlighet og informasjon gjelder. Det er det også tatt hensyn til ved utformingen av behandlingsreglene, jf. § 16 andre og tredje ledd om plikt til å gjøre oppmerksom på utlegging av planer til offentlig ettersyn om det foreligger alternative utkast som ikke blir kunngjort, og retten enhver har til å gjøre seg kjent med slike alternativer og de dokumentene som ligger til grunn for planutkastene. Dette gjelder for både kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Saksbehandlingsreglene for kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, og bebyggelsesplaner følger av § 20-5, § 27-1, § 27-2, § 27-3, § 28-1 og § 28-2.

I korthet følger saksbehandlingen følgende stadier:

1. kunngjøring av igangsetting av planarbeidet, utlegging av planutkast til offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtatt plan
2. aktiv informasjon fra kommunen, og tilrettelegging for bred medvirkning fra private berørte og myndigheter
3. politisk behandling i forbindelse med offentlig ettersyn og endelig vedtak
4. klagerett på detaljplaner, samtidig som kommunen i slike saker også skal underrette private berørte når planarbeidet igangsettes, når forslag legges ut til offentlig ettersyn og når det er vedtatt

Fylkesplanleggingen - lovens kap. V

Fylkesplan etter plan- og bygningsloven er i dag det mest sentrale virkemiddelet i den regionale planleggingen. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, se lovens § 19.

Fylkesplanen består av mål og retningslinjer for den langsiktige utviklingen i fylket, og et samordnet handlingsprogram som angir hvordan målene skal oppfylles for de statlige og fylkeskommunale sektorenes virksomhet. Handlingsprogrammet skal også omfatte kommunale sektorer i spørsmål som er av vesentlig betydning for større deler av fylket.

Fylkesplanen skal, i spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som må ses i sammenheng for flere kommuner, fastlegge retningslinjer for bruk av arealer og naturressurser i fylket.

Fylkesplanlegging er en arena for å utvikle helhetlig, regionalt forankret samfunnspolitikk som også tar opp i seg de viktigste nasjonale prioriteringene. Det er ikke gitt at alle sektormålene staten peker på er like viktige i alle fylker. I samråd med kommunene og staten velger fylkeskommunen de mål som er viktigst i eget fylke.

Når den er vedtatt av fylkestinget, skal fylkesplanen legges fram for regjeringen til godkjenning. Regjeringen kan foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser.

Godkjent fylkesplan er et omforent politisk rammeverk. Den skal gi føringer for sektorplanleggingen i stat og fylkeskommune og for hovedtrekkene i kommuneplanleggingen. Fylkesplanen skal dessuten sikre samordning over kommunegrensene og målrettet bruk av sektorenes ulike virkemidler. Siden en fylkesplan også omfatter virksomhet som fylkeskommunen ikke har direkte styringsrett over, stilles det store krav til planens politiske legitimitet.

Fylkestinget er pålagt å slutføre én fylkesplanprosess i hver valgperiode (rullering av fylkesplan). Dessuten bør fylkestinget minst annet hvert år vurdere fylkesplanens forutsetninger og gjennomføring og eventuelt foreta nødvendige endringer, se § 19-5.

I tillegg til fylkesplan, kan fylkestinget lage delplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter, og for deler av fylket. Slik plan utarbeides der det er hensiktsmessig. Loven inneholder ingen krav om rullering av delplaner, og deres funksjonstid kan være en annen

enn for fylkesplanen. Fylkesdelplaner godkjennes av Miljøverndepartementet.

Fylkesplanen skal «legges til grunn for» fylkeskommunens egen virksomhet, som det heter i § 19-6 første ledd. Ifølge forarbeidene innebærer dette en reell binding for fylkeskommunens egen virksomhet. I en rekke tilfeller vil imidlertid de forutsetningene planen bygger på kunne endre seg slik at fylkeskommunale organer kan få behov for å treffe vedtak som ikke er i samsvar med planen. Hvis avviket fra planen er vesentlig, bør saken behandles som formell endring av planen etter reglene i § 19-4.

I forhold til kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket er fylkesplanen kun «retningsgivende», jf. § 19-6 første ledd. Prosessuelt innebærer dette at kommuner må rekne med at det fremmes innsigelse fra fylkeskommunen til planene dersom de er i strid med fylkesplanen. Forholdet til fylkesplanen må da avklares gjennom behandlingen av den kommunale planen og konflikten løses gjennom forhandling og mekling eller sentral behandling.

Reelt og innholdsmessig vil nok betydningen av at fylkesplanen er retningsgivende kunne variere en del etter den formen og det innholdet fylkesplanen har fått. Jo mer konkret og detaljert en fylkesplan er formulert, desto lettere er det normalt å konstatere motstrid mellom denne planen og en annen plan eller virksomhet.

I forhold til statlig virksomhet innebærer bindingen først og fremst at staten må gå fram på en måte som gjør det mulig for fylkeskommunen å innarbeide eventuelle avvik ved neste revisjon av fylkesplanen, jf. § 19-6 andre ledd.

Planlegging på riksnivå - lovens kap. IV

I utgangspunktet ivaretas statens interesser gjennom statlige organers deltaking i den kommunale planleggingen etter bestemmelsene om samarbeidsplikt, samråd og medvirkning. Staten har dessuten adgang til å gjøre gjeldende innsigelse mot en kommuneplan eller reguleringsplan. Dette innebærer at kommunen ikke kan godkjenne planen, og konflikten bringes eventuelt inn for departementet. Statlige myndigheter har også en viss rett til å påklage vedtak av detaljplaner.

Staten har også andre virkemidler for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. Bestemmelsene om planlegging på riksnivå legger i § 17-1 første ledd opp til at Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner. Det tenkes her på hensyn og oppgaver av nasjonal betydning som også berører regionalt planarbeid. Slike *rikspolitiske retningslinjer* gis ved kongelig resolusjon.

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen med hjemmel i § 17-1 andre ledd, etter samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner, nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitt bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, kalt *rikspolitiske bestemmelser*. Det geografiske området forbudet gjelder for må angis særskilt. Forbudet gjelder i første omgang for inntil 10 år, men kan forlenges med 5 år om gangen. I stedet for å innføre forbud kan Kongen bestemme at slike tiltak bare kan iverksettes i medhold av arealdelen av kommuneplan eller

reguleringsplan. Før det fattes vedtak etter § 17-1 andre ledd skal forslaget til bestemmelser legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner.

§ 18 om *statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan* gir staten hjemmel til å gripe direkte inn og fastlegge arealbruken i en kommune. Bestemmelsen kan bare brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Miljøverndepartementet kan i tilfelle henstille til en kommune om å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan eller selv gjøre det. Hvis departementet velger å utarbeide planen, trer det i kommunestyrets sted. For øvrig gjelder bestemmelsene om reguleringsplan og arealdel tilsvarende på statlige planer.

§ 17-2 fastsetter et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder også deling og innhegning og vesentlig endring av bygning, anlegg konstruksjon eller innhegning. 100-metersbeltet bereknes fra strandlinjen og innover. Forbudet gjelder bare utenfor tettbygd strøk og viker for arealdel av kommuneplan og reguleringsplan. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et strøk er tettbygd. Bygninger og anlegg som er nødvendige for primærnæringene, samferdselen, Forsvaret med videre omfattes heller ikke.

Konsekvensutredninger - lovens kap. VII-a

Bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er særlig grundige saksbehandlingsregler for tiltak med vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn som er avhengige av offentlig tillatelse. Noen typer tiltak skal alltid konsekvensutredes, mens andre skal gjennom en konkret vurdering før det eventuelt kreves konsekvensutredning.

Listene over disse tiltakene inneholder også en oversikt over hvem som er ansvarlig myndighet for de enkelte tiltakene og hvilke plan- og søknadsprosesser KU-prosessen skal være en del av.

Vedlegg II-tiltakene skal vurderes i forhold til miljøkriteriene i forskrift om konsekvensutredninger § 4 før en kan si at tiltaket omfattes av plikten til å utarbeide en KU. Det er nok at tiltakene faller inn under ett av kriteriene.

Det er tiltakshaver som har plikt til å utføre konsekvensutredninger. Tiltakene som skal konsekvensutredes må først meldes. Utbygger sender meldingen til ansvarlig myndighet, som sender denne på høring og legger den ut til offentlig ettersyn. Dette bør skje samtidig med oppstarten av plan- og søknadsprosessen for tiltaket. Meldingen skal inneholde et forslag til utredningsprogram. På bakgrunn av høringsuttalelsene skal ansvarlig myndighet, etter forelegging for Miljøverndepartementet, fastsette utredningsprogrammet. Programmet angir problemstillingene som utbygger skal svare på i konsekvensutredningen.

Når konsekvensutredningen er ferdig fra utbyggers hånd, skal den på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det bør skje samtidig med høringen av søknaden og planforslaget for tiltaket. På bakgrunn av høringsuttalelsene godkjenner ansvarlig myndighet konsekvensutredningen dersom denne er tilfredsstillende. Tiltaket kan ikke få realitetstillatelse før KU er godkjent. Det skal framgå av vedtaket hvordan KU, med innkomne høringsuttalelser, har vært vurdert og lagt til grunn for det endelige vedtaket.

Dispensasjon

Når ikke annet er bestemt kan det faste utvalget for plansaker gjøre unntak fra alle planer som er vedtatt i medhold av loven. Slike dispensasjoner kan være permanente eller midlertidige.

Dispensasjon etter § 7 kan gis av det faste utvalget for plansaker på grunnlag av søknad. Lovens vilkår for å kunne dispensere er at det foreligger «særlige grunner». Naboer skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gis dispensasjon. Likeledes skal statlige sektormyndigheter og fylkeskommune ha anledning til å uttale seg. Vedtak om dispensasjon kan påklages til fylkesmannen etter § 15.

Erstatning

Hovedregelen er at de innskrenkninger i eierrådigheten som følger av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, ikke utløser erstatningsplikt for det offentlige.

Plan- og bygningsloven har spesielle regler om erstatning i § 21 og § 32 og om plikt til i visse tilfeller å innløse eiendom i § 33 og § 42. Det kan tenkes at erstatning vil bli tilkjent i tilfeller som ikke rammes direkte av disse bestemmelsene. Domstolene vil i tilfelle måtte vurdere erstatningsspørsmålet i forhold til § 105 i Grunnloven. Slike tilfeller vil være meget sjeldne.

Sanksjoner og straff

Plan- og bygningsloven kap. XVIII og XIX har bestemmelser om straff, pålegg, forelegg og retting av ulovlige bygge- og anleggsarbeider. Bestemmelsene er felles for plandelen og byggesaksdelen av loven.

3.4 Status med hensyn til planarbeidet, framdrift med videre

Det har vært viktig for utvalget å få et riktig bilde av hvordan planarbeidet går i kommuner og fylker. Utvalget har innhentet og samlet opplysninger om dette fra forskjellige kilder. Enkelte undersøkelser er foretatt spesielt for utvalget. Materialet er presentert i vedlegg 3. Her nevnes noen av hovedpunktene.

Kommuneplaner

Ca. 390 av Norges 435 kommuner har vedtatt arealdel til kommuneplanen. Av disse har 56 kommuner arealplaner som er vedtatt etter 15. februar 1999. Blant de kommunene som ennå ikke har arealdel er det en tendens at dette gjelder kommuner i utkantstrøk med lavt innbyggertall og store utmarksarealer. Når det gjelder alderen på arealplanene ser det ut til at denne øker noe, slik at omtrent en tredjedel av kommunene har nyere planer, en tredjedel har middels gamle planer og resten har gamle planer (eldre enn 8 år) Det innebærer at kommunene i økende grad bruker dels gamle kommuneplaner til detaljplanlegging, utbygging og enkeltsaksbehandling.

Henimot 90 % av kommunene har også utarbeidet en langsiktig måldel.¹

I kommunestyreperioden 1995-1999 hadde 3/4 av kommunene revidert eller vedtatt ny kommuneplan, over halvparten med felles måldel og arealdel.²

64 % av kommunene har utarbeidet et handlingsprogram. Det er mest vanlig å kople dette handlingsprogrammet til økonomiplanleggingen (52 %), mens bare 8 % har koplet det til kommuneplanen.

Reguleringsplaner

På landsbasis utarbeides det hvert år ca. 1 500-2 000 reguleringsplaner. Kommunene utenom Oslo vedtok i gjennomsnitt 5,8 reguleringsplaner i 1999. Det er imidlertid svært stor variasjon mellom kommunene. Et fåtall (6 %) av kommunene hadde ikke vedtatt noen reguleringsplan i 1999. En nokså stor andel av planene utarbeides som private planforslag etter § 30, det vil si mellom 50 % og 60 % på landsbasis.³ I enkelte byområder og sentrale kommuner er tallet høyere.

Hvor lang tid tar planleggingen?

Det er ingen oppdaterte undersøkelser om dette på landsbasis. I rapportering fra et planforsøk i Akershus er det imidlertid gitt slike oversikter for Rogaland og Akershus. I Akershus varierte behandlingstiden for reguleringsplaner fra 4 måneder til 117 måneder, med et gjennomsnitt på 21 måneder. Omtrent halvparten av planene hadde en behandlingstid mindre enn 15 måneder. Tilsvarende spenn i behandlingstid ble rapportert for Rogaland (4-103 måneder), med et snitt på 18 måneder.⁴

Søknader om tiltak herunder dispensasjoner

I områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel, ble over halvparten av søknadene om tiltak innvilget i henhold til plan, mens en tredel ble tillatt gjennom dispensasjon i 1999. 14 % ble avslått. I områder med byggeforbud langs sjø/vassdrag ble 69 % innvilget ved dispensasjon, mens 31 % ble avslått.⁵

Blant 22 av de 37 kommunene i virkeområdet for RPR i Oslofjorden var det i snitt 11 søknader om dispensasjon per kommune. 85 % av disse ble innvilget fullt eller på vilkår.⁶

Innsigelser og sentral behandling - bruken av innsigelsesinstituttet

Vi har ingen samlet oversikt over omfanget av innsigelser av nyere dato. I Akershus og Rogaland er det fremmet innsigelser til henholdsvis 25 % og 20 % av reguleringsplanene i 1999.⁷

1. Norsk kommunalteknisk forening/Markedsinfo (2000): *Kommunenes plankompetanse og ressursbruk*.
2. Falleth, E. I. og Stokke, K. B. (2000): *Planlegging i Ringsaker kommune: en undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven*.
3. Norsk kommunalteknisk forening/Markedsinfo (2000): *Kommunenes plankompetanse og ressursbruk*.
4. Neumann, H. J. (2000): *Planforøket i Akershus*. Akershus fylkeskommune.
5. Tall fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering), basert på innrapportering fra 103 kommuner i 1999.
6. Holsen, T. (1997): *Klager og dispensasjoner*.
7. Neumann, H. J. (2000): *Planforsøket i Akershus fylkeskommune*.

Antallet planer med innsigelser som er avgjort i Miljøverndepartementet har vært ganske stabilt fra år til år, varierende mellom 21 og 35 de siste seks årene fram til 1999. I 2000 vil antallet bli noe over 40. For de tre årene 1995-97 fikk kommunene medhold i 16 % av sakene og delvis medhold i 35 % av sakene. De siste tre årene har nesten halvparten av sakene blitt tatt til følge, mens 14 % har blitt tatt delvis til følge.

Status i fylkesplanleggingen

Miljøverndepartementet behandler og godkjenner årlig 15-20 fylkesplaner og fylkesdelplaner. De fleste fylkene foretar for tiden en hovedrullering av fylkesplanen. Den nye generasjonen fylkesplaner som nå kommer til departementet for godkjenning har alle bærekraftig utvikling enten som eget tema, eller som et gjennomgående tema for hele planen. Andre temaer som fylkene har prioritert i planene er kompetanse, næringsutvikling, bosettingsmønster, transportinfrastruktur og oppvekstmiljø for barn og unge.

Når det gjelder fylkesdelplanene, er det stor variasjon i de temaene som behandles. Blant annet behandles likestilling (Møre og Romsdal), utdanning og kompetanse (Sør-Trøndelag) og kultur og kulturminner.

Saksbehandlingstiden for fylkesplanene er ca. 1 år, mens den for fylkesdelplanene varierer fra 4 måneder til flere år.

Status i praktiseringen av bestemmelsene om konsekvensutredninger

Siden KU-bestemmelsene ble innført i 1990 er det behandlet om lag 435 saker etter bestemmelsene. 270 av disse er behandlet etter forskriften av 1990 og om lag 165 etter forskriften av 1996.

Hovedinntrykket er at KU-bestemmelsene bidrar til en forutsigbar og strukturert prosess mellom tiltakshaver, berørte myndigheter og offentligheten, og at prosessen medfører økt kunnskap og høyere bevissthet om miljøeffekter (jf. blant annet konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse).

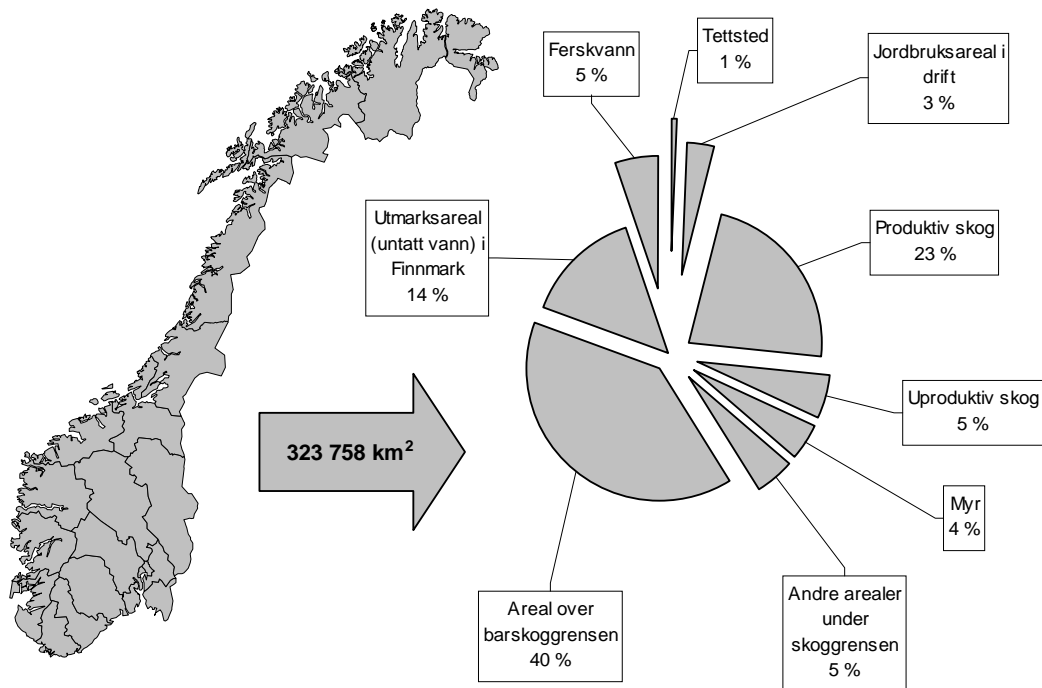
Det er imidlertid et problem, også sett i forhold til formålet med bestemmelsen, når mange aktører oppfatter KU-behandlingen som en selvstendig prosess i forhold til planprosessen for tiltaket. Det er også et problem med regelverket at det er ofte vanskelig å trekke et klart skille mellom planer for «tiltak» og ordinær arealplanlegging.

Arealbruk - status

Utvalget har hatt tilgang til et begrenset statistisk materiale når det gjelder arealbrukssituasjonen og arealbruksutviklingen. Av Norges samlede areal på ca. 324 000 km², utgjør tettstedene 0,6 %, 3,2 % er jordbruksareal i drift, mens ca. 28 % er skog, se ([Link til Fordeling av arealtyper i Norge](#)) figur 3.2.

I arealstatistikk for Finnmark har en bare foretatt en inndeling i fire grupper; vann, tettstedsarealer, jordbruksarealer og andre arealer (utmark), mens en i statistikk fra andre fylker deler i de åtte arealgruppene vann, tettstedsarealer, jordbruksarealer, produktiv skog, uproduktiv skog, myr, andre arealer under skoggrensen og areal over barskoggrensen.

Tettstedsarealer er noe forenklet definert som områder der det bor minst 200 personer og det normalt ikke er mer enn 50 m mellom bygningene. Andre arealer under skoggrensen omfatter også bebygde arealer utenfor tettsteder.



Figur 3.2 Fordeling av arealtyper i Norge
Prosent av totalt landareal.

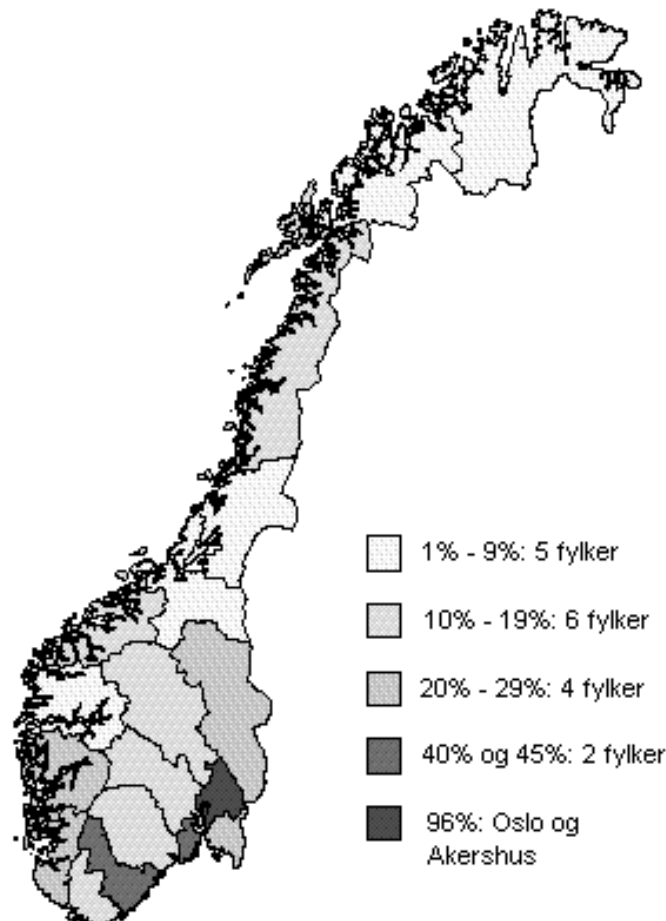
Kilde: Kilder: Statistisk sentralbyrå: Statistisk årbok 2000 og NIJOS: Skog 2000.

Status i kartarbeidet

Etter over 40 års arbeid blir Økonomisk kartverk fullført for de siste områdene i landet, i Nordland fylke, i løpet av 2001. Med det er hele landet for første gang dekket med et kartgrunnlag for arealplanlegging på oversiktsnivå etter loven. De fleste kartene er imidlertid på landsbasis ennå ikke overført til digital form, og kan således ikke brukes på en effektiv måte i moderne saksbehandlings-systemer. I mange tilfeller er disse kartene heller ikke oppdatert på flere tiår. Overføringen av kommunenes tekniske kartverk til digital form ligger også langt tilbake i mange kommuner. Når kartgrunnlaget overføres til digital form kan Økonomisk kartverk og det tekniske kartverket forvaltes som en felles kartdatabase (FKB). Dekningen er generelt best i utbyggingsområdene og dårligst i LNF-områdene. Noen kommuner har kommet meget langt, og har gått helt over til digital kartforvaltning. Siste tilgjengelige landsoversikt er fra utgangen av 1999 og forteller at 17 % av landet ⁸

8. Fjellområdene, som tilsvarer 42 % av landets totalareal, er da ikke medregnet. Slike områder kan kartlegges med lavere krav til detaljering og nøyaktighet, og ble ferdigstilt i sin helhet i løpet av 2000.

- ca. 33 700 km² - er dekket med et moderne, digitalt kartgrunnlag (FKB) tilpasset plan- og byggesaksbehandlingen (se figur 3.3). Med nåværende framdrift, kan fullføringen av dette arbeidet ta nærmere 20 år.



Figur 3.3 Status i digitalisering av kartverk

Andel areal i prosent med digitalt kartgrunnlag tilpasset plan- og byggesaksbehandlingen. Status 1999. Gjennomsnitt for hele landet: 17 %, ca. 33 700 km². Fjellområder ikke medreknet.

Kilde: Statens kartverk

3.5 Kapasitet og ressurser i arbeidet med arealplaner

Det er svært stor variasjon i organiseringen av planlegging etter plan- og bygningsloven i kommuner og fylker; fra enheter knyttet til et bredt spekter av fag-

områder, hvor planleggingen er én av flere funksjoner, til små og store samlede planenheter eller byplankontorer.

Det hevdes fra mange hold at liten plankapasitet og -kompetanse er et problem i mange kommuner. Det finnes i dag lite informasjon om faktisk kompetanse og kapasitet i forhold til det reelle behovet.

I en spørreundersøkelse gjennomført av Norsk Kommunalteknisk Forening for utvalget, er det imidlertid innhentet noen opplysninger om bemanning, kompetanse og planproduksjon i kommunene for året 1999. Foreløpige tall fra undersøkelsen viser at det totalt er ca. 2 000 medarbeidere knyttet til fysisk planlegging i kommunene utenom Oslo. Ca. 1 600 er i heltidsstillinger. I Oslo er det ca. 100 stillinger. Temaet er videre omtalt i [\(Link til Kapasitet og kompetanse hos planmyndighetene\)](#) kapittel 11.3, (se også vedlegg 3).

Kapittel 4

Utviklingstrender og utfordringer

Utvalget har i sitt arbeid vært opptatt av at en revisjon av plan- og bygningsloven ikke bare kan baseres på de erfaringer en har gjort med loven til nå. Det avgjørende er hva som kreves for at den kan være et tjenlig redskap for å møte framtidige oppgaver og utfordringer.

For at planleggingen skal være nyttig, er det viktig at planredskapene til enhver tid er tilpasset samfunnet, og at de er robuste nok til å fungere også når samfunnet er i endring. For å få oversikt over noen av de utfordringene en ny plan- og bygningslov må ta høyde for, har utvalget sett nærmere på enkelte viktige utviklingstrekk som kan representere utfordringer for plansystemet.

I ([Link til Drivkrefter](#)) kapittel 4.1 gir utvalget en oversikt over noen *drivkrefter*, som alle må antas å bidra til vesentlige endringer i det norske samfunnet de nærmeste tiårene. I ([Link til Utvikling innen viktige samfunnsområder](#)) kapittel 4.2 vurderer utvalget betydningen av utviklingen på enkelte *samfunnsområder* der plan- og bygningsloven vil være et sentralt styringsredskap. ([Link til Dilemmaer](#)) Kapittel 4.3 gir en oversikt over enkelte dilemmaer i planleggingen og i utformingen av framtidig lovverk.

Det sier seg selv at det knytter seg stor usikkerhet til denne typen antakelser om fremtiden. Teknologiske, økonomiske og kulturelle forhold endrer seg hurtig. Det er sannsynlig at mye av det som vil skje i første halvdel av det 21. århundre ligger utenfor det vi i dag kan forutsi.

4.1 Drivkrefter

Utviklingen i samfunnet kommer som resultat av nye muligheter innen teknologi og økonomi, og endringer i verdier og holdninger. I et marked-søkonomisk system vil økonomiske forhold og folks egne valg, preferanser og etterspørsel ha stor betydning. Offentlig planlegging og styring er en viktig faktor, men vil ikke være avgjørende i seg selv.

4.1.1 Globalisering

Med globalisering sikter en til den verdensomspennende utviklingen i kommunikasjon, handel og kulturell påvirkning som bidrar til å fjerne betydningen av geografisk avstand og nasjonale grenser. Interkontinentale nettverk av flyruter, varehandel og kapitalflyt over landegrensene, satellittoverførte radio- og fjernsynsprogrammer og verdensomspennende datanettverk er eksempler på denne utviklingen.

På *styringsplanet* medfører globaliseringen at den nasjonale politikken i økende grad innrettes etter internasjonale avtaler og forpliktelser. I bunnen ligger en oppfatning om at frihandel og åpne grenser øker velferden ved å sørge for at det enkelte land utnytter sine komparative fortrinn.⁹

9. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen*.

Det kan spores en økende motstand mot dette, men det er usikkert hvilken vekt denne vil få. Samtidig inngås stadig mer omfattende internasjonale avtaler på miljøområdet.

Økt liberalisering av *økonomien* kan bidra til kapitalakkumulasjon og økonomisk vekst. Den enkelte region, by eller tettsted kan også bli involvert i en stadig økende konkurranse etter å framstå mest mulig tiltrekkende og interessant for investorer, som ikke er bundet av en bestemt geografisk lokalisering.¹⁰

Med globalisering av *økonomien* følger også globalisering av *arbeidslivet*. Arbeidskraften vil i økende grad styres dit den er etterspurt. Dette resulterer i økt mobilitet, både nasjonalt og internasjonalt. En slik utvikling krever aktiv tilrettelegging av infrastruktur, særlig boområder, arbeidsplasser og kommunikasjon. Det krever også at planleggingen legger stor vekt på miljømessige og kulturelle kvaliteter.

Globalt ser vi en omfattende arbeidsmigrasjon, noe som også har ført til dannelsen av et multietnisk Norge. Dette medfører en økt pluralisme i samfunnsmessige mål og verdier, og i oppfatninger om hvordan målene kan nås. Språkbarrierer kan skape spesielle utfordringer ved framtidig utforming av planer og regelverk dersom forutsetningene om rett til medvirkning og deltaking for alle skal oppfylles.

Ifølge enkelte framtidforskere, vil interessen for nasjonal politikk avta. Det vil være lokalpolitikken som engasjerer, sammen med global politikk og verdidebatt.¹¹

4.1.2 Individualisering eller felles løsninger

Individualisering trekkes fram som en toneangivende trend i så å si all framtidforskning. Selvrealisering, å finne mening, samt skape seg det gode liv, er knyttet opp mot et ideal om dyrking av den individuelle og unike personligheten.¹²

En større andel yngre mennesker legger strategier for livsløp med maksimal grad av personlig frihet, og med lite motivasjon til å inngå i forpliktende sosiale relasjoner. Folk føler seg i mindre grad bundet til bestemte steder og ønsker å engasjere seg i nettverk etter eget valg. Videre ønskes utfordringer, ikke rutinepreget arbeid, og det oppleves ikke sjelden positivt at en kan framstille seg selv som vellykket gjennom høgt forbruk.¹³

Forskerne spår at selvrealisering vil stå sentralt de nærmeste 15-20 årene, og at respekten for autoriteter vil forsvinne. Dette er trekk som særlig preger de yngre aldersgruppene.

Planleggingens legitimitet hviler i stor grad på samfunnets vilje til å godta innskrenkninger i individenes frihet. Individualisme kan gi utslag i redusert aksept for offentlige inngrep. Samtidig må en forvente at befolkningen vil kreve bedre og mer individuelt tilpassete offentlige løsninger. Uten en løpende omstilling og fornyelse av plansystemet vil planmyndigheten lett

10. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

11. The Dream Society, New York.

12. Frønes, I. og Brusdal, R. (2000): *På sporet av den nye tid*.

13. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

kunne komme i utakt med folks behov, noe som kan utfordre den offentlige planleggingen. Det kan bli stilt spørsmål ved i hvor stor grad samfunnet skal legge til rette for at borgerne skal behøve å ta kollektive hensyn.¹⁴

Individualiseringens motkrefter, representert ved troen på felles løsninger og demokratisk styring, er fremdeles sterke. Demonstrasjonene under WTOs møte i Seattle i 1999 og Verdensbanken og Det internasjonale pengefondets (IMF) møter i Praha høsten 2000 vitner om at store grupper lar seg engasjere politisk mot liberalisering av verdensøkonomien. I amerikansk opinion, særlig på universitetene, er det også i det siste klarere kommet til syne en motstand mot næringslivets prioritering av profittensyn foran andre, menneskelige hensyn. Disse tendensene kan gi fortsatt legitimitet til overordnet politisk planlegging og styring.

Selv om de politiske partiene opplever sviktende medlemstall og de store folkebevegelsene med veldedig formål svekkes, er klubber og organisasjoner i lokalmiljøet i vekst. Forskere hevder at mennesker også i framtiden i større grad vil organisere seg i interesseforeninger og grupper. Gjennomføring av fellesskapsløsninger har ofte vært begrunnet utfra de fordeler enkeltindividene i sum oppnår. At lokal kollektiv opptreden av mange fremdeles vurderes som tjenlig, er et viktig moment ved utarbeidningen av framtidens plansystem, som i stor grad må innrettes slik at det oppleves relevant også på lokalplanet.

4.1.3 Privatisering

Det ser for tiden ut til å være en tendens i hele den industrialiserte verden at det offentlige har avtakende ambisjoner om å styre deler av markedet.¹⁵

Det er på veg til å bli en utbredt oppfatning at utsetting av offentlig tjenesteproduksjon til private aktører i mange tilfeller sikrer billigere tjenester til allmennheten. Over tid vil en slik utvikling sannsynligvis føre til endringer i hvilke planleggingsoppgaver som vektlegges. Blant annet kan utviklingen gå i retning av mer planlegging for næringsutvikling og mindre planlegging for sosiale eller kulturelle formål.¹⁶

Utviklingen kan dessuten resultere i økt privatisering av det som i dag er offentlige planleggingsoppgaver.

En gradvis overgang til *kundesamfunnet*,¹⁷

der befolkningen i økende grad inntar rollen som kunder i stedet for velgere, vil kunne skape en ny og annen sosial og kulturell utvikling på områder som i utgangspunktet ikke er markeder. Det kan for eksempel gi utslag i mer privat planlegging og krav om sterkere kundeorientering i det offentliges behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

Det har i det siste tiåret vært en markert utvikling, hvor private aktører spiller en stadig sterkere rolle i utbygging og løsning av oppgaver, og dermed også i å sette dagsorden for planleggingen. En undersøkelse gjennomført av Norsk Kommunalteknisk Forening for utvalget, viser at et flertall av reguleringsplanene nå fremmes som private planforslag. Tendensen er sterkest i de store kommunene, og i Oslo kommune ble hele 99 % av reguleringsplanene

14. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

15. Kleven, T. m. fl. (1999): *En dagsorden for norsk planlegging*, NIBR 1-99.

16. Kleven, T. m. fl. (1999): *En dagsorden for norsk planlegging*, NIBR 1-99.

17. Frønes, I. og Brusdal, R. (2000): *På sporet av den nye tid*.

fremmet som private planforslag i 1999. Undersøkelsen er gjengitt i vedlegg 3. Denne utviklingen vil trolig fortsette og representere en utfordring for den overordnede, helhetlige samfunnsplanleggingen og den folkevalgte styringen av planleggingen.

4.1.4 Sektorisering

Forvaltning og regulering av produksjon og forbruk, basert på stadig mer avansert teknologi, et økende kunnskapsnivå og større kompleksitet i samfunnsforvaltningen, har medført økt spesialisering og sektorisering. Det grunnleggende trekket ved sektorisering, er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen kan foregå forholdsvis upåvirket av hverandre. Slik organisering gir permanent og spesialisert arbeidsdeling gjennom hierarkisk oppbygging. Organisasjonsformen er godt egnet til å løse klart definerte oppgaver.

Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergripende, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljøproblemene er ett eksempel. Også målet om en mer effektiv organisering av offentlig virksomhet er i seg selv sektorovergripende. Her kreves det samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsnivåer og profesjoner.

Det vil i framtiden i økende grad være nødvendig for offentlige myndigheter å omstille og fornye seg i tråd med rammebetingelsene nasjonalt og internasjonalt. Det krever helhetlig tenkning og sektorovergripende styring.

God planlegging vil være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å få spesialiserte sektormyndigheter til å arbeide effektivt for felles samfunns mål. Plan- og bygningslovens system for samlet planlegging er ment å fylle denne funksjonen, en funksjon som kan synes stadig viktigere framover.

4.1.5 Desentralisering av myndighet

Forholdet mellom staten og kommunene har gjennomgått store endringer det siste tiåret. Nytt inntektssystem og ny kommunallovgivning har gitt kommunene større frihet til selv å organisere seg slik de ønsker. Reformenes intensjoner har vært å fremme desentralisert styring.¹⁸

Lokalsamfunnet gir grunnlag for identitet og tilhørighet og kan være et utgangspunkt for engasjement i samfunnsutviklingen.¹⁹

Samtidig opprettholdes mange øremerkete overføringer og statlige virkemidler.

Desentralisering av forvaltningsoppgaver forutsetter at det følger midler og myndighet med de nye oppgavene, og at storsamfunnet aksepterer lokalbefolkningens verdier og lokale identitet som grunnlag for beslutninger. Reell desentralisering forutsetter også at beslutningsprosesser når fram til lokalbefolkningen.

Plan- og bygningsloven bygger på prinsippene om desentralisert, folkevalgt styring og god medvirkning fra berørte. Disse sidene ved plansystemet må sikres og om mulig videreutvikles, slik at det også i framtiden kan være godt egnet til å fange opp lokalsamfunnets behov og engasjement.

18. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

19. LA 21-sekretariatet (1999): *Bærekraftig utvikling - verdimeslige utfordringer og problemstillinger*.

4.1.6 Risikosamfunnet

Begrepet *risikosamfunnet* er blitt sentralt i framtidsdiskusjonen. I økende grad preges samfunnet av risiko og sårbarhet for trusler, særlig miljøtrusler. Disse truslene slår tilbake på samfunnet, men er ofte usikre. Planleggingen må i større grad fokusere på mulige negative virkninger av utviklingen og hvordan de kan forhindres, og også hvordan risiko og ulemper fordeles mellom grupper i samfunnet.

Det har i den siste tiden vært rettet større oppmerksomhet mot kriseberedskapen i fred. Det henger sammen med at det i forbindelse med flere større naturkatastrofer og ulykker er avdekket til dels mangelfull planlegging og beredskap. Dagens beredskapssystem er reaktiv i sin natur. I altfor stor grad innebærer beredskap opprydding etter en hendelse, i stedet for at det satses på tiltak for å unngå hendelsen.

Regjeringen har i Nasjonal transportplan lagt til grunn et mål om at ingen skal skades eller omkomme i samferdselssektoren. Det samme målet har i lengre tid vært gjeldende i arbeidslivet, der lovverket stiller klare krav til arbeidsmiljøet. Byggesaksreglene er også i stor grad utformet utfra sikkerhetsperspektiver, både for byggeperioden og etter at bygget er tatt i bruk. Når det gjelder overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven, er ikke kravet til sikkerhet like framtreddende. Det blir derfor blant annet påpekt at det er nødvendig med et sterkere engasjement for forebygging i den kommunale planleggingen.²⁰

Samfunnsutviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen, som et sårbarhetsreduserende tiltak og at sårbarhetsvurderinger bør inngå som et sentralt element i all planlegging.

4.1.7 Demografi og flyttemønstre

Sentralisering

Fremdeles går flyttestrømmen i Norge til sentrale strøk. Oslo-regionen har størst tilflytting, og det er særlig yngre mennesker som trekkes mot denne regionen.²¹

Det bor nå flere barn i byer enn på landet, og det fødes også flere barn i byene.²²

Det ser ut til at sentraliseringen vil fortsette i første halvdel av det 21. århundre. Ulike framskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå kan tyde på det, selv om bildet ikke er entydig.²³

Det er for eksempel interessant å merke en klar tendens til nedgang i fraflyttingen fra distrikts-Norge både i 1998 og 1999, spesielt fra Nord-Norge. I Sverige har en endatil sett en tendens til at den rene landsbygden (ikke tettstedene) opplever befolkningstilvekst.²⁴

20. Se blant annet St.meld. nr. 37 (1995-96).

21. Kilde: Statistisk sentralbyrå.

22. Kilde: Barne- og familiedepartementet.

23. Statistisk sentralbyrå: *Sentraliseringstendenser i innenlandsk flytting mellom økonomiske regioner*, notat 1999/67

24. Westlund, H. og Pichler, W.: *2000:16 En ny grøn våg? Glesbygdstillväxt undre storstadexpansionens 90-tal*, Glesbygdverket.

Det har i mange år vært stilt forhåpninger til at informasjonsteknologi skulle skape en ny giv for desentralisert bosetting, ettersom teknologien gir åpning for at arbeidstakeren kan utføre jobben hvor som helst. Når en likevel ikke ser mer desentralisert bosetting i praksis, er det sannsynligvis fordi andre krefter trekker mot sentrum. Byene er attraktive på grunn av kulturelle tilbud og valgmuligheter. Dessuten har de et større og mer spesialisert arbeidsmarked. Byene gir også større rom for utveksling av ideer og informasjon.²⁵

Mens flyttestrømmene på 50- og 60-tallet i stor grad gikk til industrien, flytter unge mennesker nå til byen for å utdanne seg. Det nye på 1990-tallet er at kvinner enda oftere enn menn flytter for å utdanne seg. Den «urbane» livsstilen i Norge praktiseres i stor grad av studentgruppen, og unge voksne vil bringe livsstilen med seg videre i livsløpet.²⁶

Sentraliseringen fører til arealknapphet i sentrale strøk og problemer knyttet til fraflytting i distrikts-Norge, og det er derfor viktig å se nærmere på hvordan planleggingen kan møte de svært forskjellige utfordringene i byer og tettsteder og i spredtbygde strøk.

Befolkningssammensetning

Den medisinske utviklingen kan allerede i 2020 ha forlenget den vanlige levealderen i Norge til over 100 år. Sammenholdt med framskriving av fødselstallene, vil det gi en befolkning med færre arbeidstakere og flere pensjonister. I 2040 kan det være så mange som 40 pensjonister per 100 yrkesaktive.²⁷

En slik befolkningsstruktur vil medføre store nye utfordringer i den strategiske kommuneplanleggingen, næringsplanleggingen og innen arealforvaltningen.

4.1.8 Nye produksjonsmønstre og informasjonsteknologi

Gjennom hele 1900-tallet har maskiner overtatt manuelle arbeidsoppgaver. Tradisjonelle arbeidsplasser vil fortsette å falle bort i land som Norge, og arbeidsplasser i landbruket er utsatte i denne sammenheng.²⁸

Samtidig har det de siste tiårene skjedd en overgang fra industrisamfunn til kommunikasjonssamfunn.

Større datakraft og økt nettkapasitet vil gjøre informasjonsteknologi billig og svært utbredt. Bedrifter som øker servicegraden ved å erstatte mennesker med IT, vil vinne i markedet.²⁹

Det blir hevdet at Norge og de andre nordiske landene har kulturelle forutsetninger for å innføre og utnytte informasjonsteknologi. Det kan i såfall føre til at denne utviklingen vil gå raskere hos oss enn utenfor Norden.

Informasjonsteknologien har skapt muligheter for rask informasjonsbehandling og -formidling over lange avstander. Hendelser og temaer i samfunnsdebatten kan formidles til folket så å si umiddelbart. Innenfor offentlig planleg-

25. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen.*

26. Frønes I. og Brusdal R. (2000): *På sporet av den nye tid.*

27. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen.*

28. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen.*

29. Hoppe, M. T.: rapport for det amerikanske dataselskapet Unisys, Instituttet for Fremtidsforskning, København.

ging vil det ligge betydelige utfordringer i å få til god høring av planforslag og i å belyse langsiktige perspektiver, etter som konkurransen med annen informasjon blir stadig større. Samtidig åpner teknologien også nye og bedre kanaler for kommunikasjon mellom beslutningstakerne og befolkningen, uavhengig av de tradisjonelle mediene - radio, fjernsyn og aviser.³⁰

At folk får bedre tilgang til informasjon kan få stor politisk betydning idet innsyn i myndighetenes beslutninger blir enklere, og fordi det blir lettere å sammenlikne offentlige tilbud og beslutningsprosesser i forskjellige deler av landet eller over landegrensene.³¹

Endringene som skjer i produksjonsmønstrene gjennom økt tjenesteproduksjon og automatisering av manuelle oppgaver stiller nye krav både til samfunnsplanlegging og offentlig forvaltning. 2,3 millioner nordmenn har i dag tilgang til Internett, og hver tredje nordmann bruker nettet regelmessig. Ved utstrakt bruk av informasjonsteknologi legger regjeringen opp til døgnåpen forvaltning som gir folk bedre og mer effektive tjenester. Det vil ligge betydelige utfordringer i å tilpasse plansystemet til en slik virkelighet. Særlig vil det være viktig å utarbeide regler som sikrer medvirkning og rettsikkerhet, og samtidig gir planmyndigheten nødvendig frihet til å dra nytte av den effektiviseringsgevinsten teknologien kan gi.

4.2 Utvikling innen viktige samfunnsområder

En rekke av de saker som behandles etter plan- og bygningsloven vil, i samvirke med andre beslutninger, bidra til å forme framtidens samfunn. Selv tilsynelatende ubetydelige lokale handlinger kan i sum gi vesentlige endringer i Norge og i vår del av verden. Loven vil derfor være et av mange virkemidler i arbeidet for å skape et mer funksjonsdyktig og rettferdig samfunn, og den må vurderes i et slikt lys.

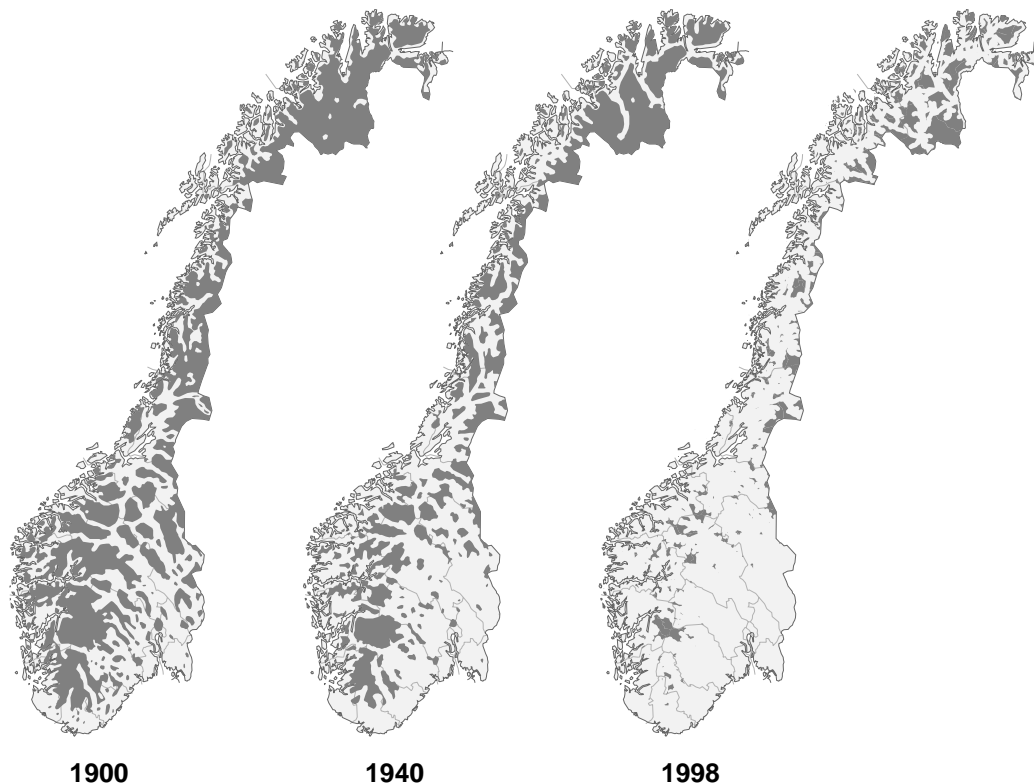
Spesielt miljøpolitikken, forstått som et globalt ansvar for kommende generasjoner, vil i framtiden stille store krav til utforming av samfunnslivet på alle nivåer.³²

Plan- og bygningslovens regler må bidra til at det blir mulig å skape en bærekraftig utvikling lokalt og i samfunnet som helhet.

30. Det direkte samfund - ét scenarie for fremtidens massemedier Fremtidsorientering nr. 4/1998.

31. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen*.

32. Kleven, T. m. fl. (1999): *En dagsorden for norsk planlegging*, NIBR 1-99.



Figur 4.1 Utbredelse av villmarkspregete områder i 1900, 1940 og 1998

Områder mer enn 5 km fra tyngre tekniske inngrep.

Kilde: Statens kartverk, miljøenheten (1999).

4.2.1 Miljøutfordringer

Forbruksveksten og det økte energikonsumet har ført til økte utslipp av klimagasser, økte lokale forurensings- og støyproblemer, tap av produktive ressurser og biologisk mangfold og forringelse av levekår, nærmiljø- og landskapskvaliteter. Dagens utvikling gir opphav til betydelige miljøproblemer, og løsningen av de mest påtrengende og alvorlige problemene vil gripe direkte inn i etablerte levekår og livsstil. Tiltak for å begrense miljøproblemene vil gripe inn i de fleste menneskers forbruksmønstre, og de kan derved føre til dyptgripende politiske og sosiale konflikter.³³

Den *globale oppvarmingen* representerer kanskje den største utfordringen i miljøpolitikken. Hvis vi radikalt skal redusere utslipp av klimagasser, gitt dagens teknologi og priser, vil det kreve omfattende samfunnsendringer.³⁴

Tapet av *biologisk mangfold* er en annen stor trussel mot en bærekraftig utvikling globalt og nasjonalt. Konvensjonen om biologisk mangfold, som Norge ratifiserte i 1993, bygger på tre pilarer:

- vern av mangfoldet

33. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

34. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen*.

- bærekraftig bruk av mangfoldet
- en rettferdig fordeling av godene ved bruk av genetiske ressurser

I dagens situasjon, der levesteder for arter i stadig større grad ødelegges gjennom bruk av arealer, uttak og overbeskatning av biologiske ressurser og ved spredning av fremmede organismer, er planlegging etter plan- og bygningsloven et viktig virkemiddel. Det gjelder spesielt arealplanleggingen, men også tiltak som kan tilrettelegge for bedre miljø og bedre lokalsamfunn generelt. Mennesket er en del av naturen, og det er viktig å skape et større engasjement for å ivareta den. Friluftsliv, rekreasjon og naturopplevelser skaper i seg selv større engasjement for å bevare mangfoldet.

Det er i flere miljøer sterk tro på at *teknologisk utvikling* vil gjøre det mulig med fortsatt forbruksvekst, uten at den går på bekostning av miljøet eller framtidige generasjoners muligheter. Det blir blant annet hevdet at de fleste gjenværende tradisjonelle miljøproblemene vil bli løst ved bruk av ny teknologi eller ved at en tar i bruk allerede kjent teknologi.³⁵

Regjeringens langtidsprogram 1998-2001 understreker at økonomisk vekst og verdiskaping må skje innenfor rammene av det en bærekraftig utvikling kan tåle. Innenfor disse rammene skal planleggingen også legge til rette for et samfunn som ivaretar viktige fellesverdier og ulike gruppers levekår³⁶.

4.2.2 Lokal bærekraftig utvikling - LA 21

Agenda 21 var et av fem sluttdokumenter fra FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, 1992 (UNCED). Gjennom dokumentet (kapittel 28) oppfordres alle verdens kommuner til å inngå dialog med innbyggerne, lokale organisasjoner og næringsliv for å utvikle egne handlingsplaner for bærekraftig utvikling, såkalte *lokale Agenda 21* (LA 21). De store miljøproblemene oppstår som en følge av summen av handlinger foretatt i lokalsamfunnene, og målet med LA 21 er å omsette lokalt engasjement til handling, slik at bærekraftig utvikling og bedre livskvalitet kan oppnås.

Kommunenes Sentralforbund, Stiftelsen Idébanken og Vennskap Nord/Sør har foreslått fem enkle «vegvisere» for LA 21-arbeid:

- Gjennom LA 21 må lokalsamfunnet ta et globalt ansvar.
- Prosessen må ha et langsiktig tidsperspektiv.
- Det trengs en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming.
- Det må sikres et «nedenfra-og-opp-perspektiv», med bred medvirkning fra innbyggerne.
- Økt kunnskap om miljø- og utviklingsproblemene og mulige løsninger på dem, er en forutsetning for å lykkes.

I arbeidet med LA 21 legger en vekt på god medvirkning og å planlegge helhetlig; elementer som også er viktige i planprosessene etter plan- og bygningsloven. LA 21 gir derfor viktige innspill til den samfunnsplanleggingen som skjer etter plan- og bygningsloven.

35. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen*.

36. St.meld. nr. 29 (1996-97) og Innst. S. nr. 219 (1996-97).

4.2.3 Ny verdiskaping

Siden produksjonen av petroleum startet på norsk kontinentalsokkel i 1971, er det produsert i alt 2,7 milliarder standard kubikkmeter oljeekvivalenter. Dette utgjør omlag 21 % av de totale forventete utvinnbare ressursene.³⁷

Olje- og gasseksporten utgjorde 36 % av Norges totale eksportinntekter i 1999³⁸

Oljeinntektene vil en gang i framtiden avta, og petroleumsfondet vil ikke alene kunne opprettholde den økonomiske veksten. Dersom en vil unngå fordelingsproblemer, må verdiskapingen i oljesektoren erstattes med verdiskaping i annen virksomhet. Det er allerede nå behov for å planlegge og legge til rette for utvikling av næringslivet gjennom de kommende 10-20-årene.

Næringslivets Hovedorganisasjon antar at bare 15 % av dagens bedrifter vil eksistere i år 2020. Det må i såfall etableres 200 000 nye selskaper og skapes 800 000 nye arbeidsplasser i løpet av de neste 20 årene, dersom sysselsettingen skal opprettholdes. Forskerne antar at de nye arbeidsplassene ikke vil komme i offentlig sektor eller i tradisjonell industri. En stor andel av arbeidsplassene vil sannsynligvis komme i bransjer som delvis ikke eksisterer i dag, men først og fremst innen handel, service, kultur og reiseliv.

Mange mener at veksten i Norge i framtiden må komme innenfor kunnskapsindustrien.³⁹

Et høgt utdanningsnivå og god teknologisk infrastruktur legger til rette for det. Det må i såfall gjennom samfunnsplanleggingen tilrettelegges slik at forskere og næringsliv får fleksible løsninger og tydelige rammer å arbeide innenfor.

Det blir hevdet at rike biologiske ressurser gjør investeringer i bioteknologi særlig interessant i Norge. For eksempel omsettes et legemiddel som er utviklet fra en sopp på Hardangervidda for 8 milliarder kroner årlig, og forskere leter nå etter nytt genmateriale i korallrevene i den norske delen av Nordsjøen.⁴⁰

Dette viser at det biologiske mangfoldet kan ha betydning for framtidig verdiskaping i Norge, og at lovverket må innrettes slik at materialet kan tas vare på.

Havbruksnæringen blir sannsynligvis en enda viktigere næring i framtiden, se ([Link til Primærnæringer](#)) kapittel 4.2.5 under.

Den «gamle økonomien», representert ved tradisjonell industri, står fremdeles sterkt, blant annet fordi denne også i stor utstrekning tar i bruk datateknologi og nye, rasjonelle løsninger. Selv om mye oppmerksomhet er rettet mot alternativ verdiskaping, er det nødvendig også å opprettholde gode vilkår for eksisterende næringsliv. Blant annet må eksisterende virksomheter inkluderes i den løpende planleggingen lokalt, og en må sørge for at tilstrekkelige arealer klargjøres slik at eksisterende næringsliv kan utvide eller endre egen virksomhet når det er nødvendig.

37. Olje- og energidepartementet: *Faktaheftet 2000 Norsk Petroleumsvirksomhet*.

38. Olje- og energidepartementet: Statistisk sentralbyrå gjengitt i *Faktaheftet 2000 Norsk Petroleumsvirksomhet*.

39. Reve, T., rektor ved Handelshøyskolen BI, i *Aftenposten* 29. september 1999.

40. Rognum, T. O., tidligere leder i Bioteknologinemnda, i *Aftenposten* 19. juli 2000.

Alle nye selskaper er avhengige av offentlige tillatelser, bevilgninger, konsesjoner, registreringer eller liknende. Blant annet som følge av ny teknologi, er det sannsynlig at endringstakten i næringslivet vil øke, og det igjen vil kreve rask og effektiv offentlig forvaltning. Kommunen vil i mange tilfeller ha en sentral rolle. Planleggingen må innrettes slik at overordnede vedtak og spilleregler er forutsigbare, likevel uten at det går på bekostning av den fleksibilitet nye behov tilsier.

4.2.4 Velferd, fordeling

Valgmulighetene vil være mange i framtidens samfunn, men ikke alle vil ha forutsetninger for å utnytte dem. Mens en rekke stortingsmeldinger og utredninger framhever sektorvise mål for velferd, helse og omsorg⁴¹

som forutsettes videreført i de kommunale planprosessene, snakker forskere om en framtid med et delt 80-20-samfunn.⁴²

Slike marginaliseringstendenser kan gjøre seg gjeldende på mange samfunnsområder, og de vil sannsynligvis representere en klar politisk utfordring for plansystemet.

Det er viktig at plansystemet evner å ivareta interessene til alle grupper. Konsekvenser av nye utbygginger og endringer må klarlegges, og systemet må sikre at alle relevante synspunkter framkommer før flertallsavgjørelser treffes.

4.2.5 Primærnæringer

Fiskeri- og havbruksnæringen

Fiskeri- og havbruksnæringen var i 1999 en av Norges største eksportnæring, med en samlet eksportverdi på nesten 30 milliarder kroner.⁴³

Fiskeri- og havbruksnæringen er av flere tunge aktører blitt utropt til den framtidige vekstnæringen for landet vårt. Presset på, og konkurransen om, naturressursene vil øke, særlig i kystsonen. Tilgangen til areal reknes som en av de viktigste rammebetingelsene for fiskeri- og havbruksnæringen, og da særlig i forhold til den videre utviklingen innen havbruksnæringen. Hittil har det vært fokusert mye på laks i arealplanleggingen. Dersom utviklingen blir som forventet, må en også finne plass for oppdrett av nye arter. Dette bør skje i minst mulig konflikt med andre interesser. Gode planprosesser hvor de forskjellige aktørene får delta, vil være viktig for å få det til.

Det har vært en dramatisk reduksjon i antallet fiskere de siste 50 årene. Dette har selvsagt sammenheng med den effektiviseringen som har funnet sted blant annet når det gjelder fangstmetoder og fartøyenes utrustning. Nedgangen i antall mennesker som har sitt virke ombord i norske fiskebåter har flatet noe ut de siste årene.

En positiv utvikling i kvotegrunnlaget for en rekke bestander, importert råstoff og bidraget fra fiskeoppdrett bidro, sammen med investeringene på produksjonssiden, til at den norske fiskeindustrien på 90-tallet økte produk-

41. Se for eksempel: St.meld. nr. 23 (1996-97) *Trygghet og ansvarlighet*, St.meld. nr. 50 (1996-97) *Handlingsplan for eldreomsorgen*, St.meld. nr. 8 (1998-99) *Om handlingsplan for funksjonshemma*, NOU 1998:18 *Det er bruk for alle*.

42. Scenarier fra Institutt for Fremtidforskning, København, presentert i Bergens Tidende 31. oktober 1999.

43. Kilde: Eksportutvalget for fisk.

sjonsvolumet, kapasitetsutnyttelsen og omsetningen. Få bransjer i Norge opplever mer svingninger i råstofftilgang og markeder enn fiskeindustrien. Fiskebedriftene må ha tilpassingsevne og kunne variere produksjonsvolumet. Sannsynligvis gir bedrifter av forskjellige størrelser og typer et mangfold som er en fordel for fiskerinæringen.⁴⁴

Fiskeripolitikken skal legge til rette for en lønnsom utvikling av fiskerinæringen. En bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for å oppnå det. Gjennom markedsorientering og økt verdiskaping skal næringen bidra til gode arbeidsplasser og bosetting langs kysten.⁴⁵

I løpet av de siste 20 årene har norsk oppdrettsnæring blitt en viktig bidragsyter i norsk fiskeeksport. Akvakultur er et av de raskest voksende områdene innenfor det internasjonale matvaresystemet de siste ti årene.⁴⁶

Det hevdes fra flere hold at vekstmulighetene for produksjon av laks og ørret ligger mellom 5 % og 15 % årlig fram mot 2005⁴⁷

, og at eksportinntektene fra havbruk på lengre sikt langt på veg kan fylle tomrommet etter oljen. Eksportverdien fra oppdrett kan øke til 130 milliarder kroner i 2020⁴⁸

(mot ca. 12 milliarder kroner i 1999⁴⁹

). Det er likevel knyttet noe usikkerhet til avsetningsmulighetene i eksportmarkedene.⁵⁰

En sterk vekst innen akvakultur vil stille krav til god planlegging i kystsonen. Mer avansert teknologi vil muliggjøre flytting av anlegg lengre til sjøs, men dyrehelsemessige krav om rullering av og avstand mellom oppdrettslokalteter, kan likevel resultere i arealknapphet. Adgang til tilstrekkelige vannressurser for smoltanleggene kan også bli en utfordring.⁵¹

Landbruk

Landbruksnæringen og bygdesamfunnet står overfor store utfordringer. På den ene siden ser en sterkere press på lønnsomhet og økt frihandel, som kan føre til at nedgangen i antall gårdsbruk fortsetter.⁵²

På den andre siden kan bygdeutvikling og bruk av utmarksressursene for allmennheten og for næringsvirksomhet, og andre næringer basert på natur- og kulturverdiene på bygdene, representere store nye muligheter.

Regjeringen tar i St.meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*, blant annet sikte på at landbruket skal produsere fellesgoder som livskraftige bygder, et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og en langsiktig

44. Dreyer, B.: *Årsrapport 1999*, Fiskeriforskning.

45. St.meld. nr. 51 (1997-98).

46. Borch, O. J., Kjensli, B. og Pedersen, E. (1998): *Norsk havbruksnæring mot år 2005*, Nordlandsforskning - rapport nr. 14/98.

47. Borch, O. J., Kjensli, B. og Pedersen, E. (1998): *Norsk havbruksnæring mot år 2005*, Nordlandsforskning - rapport nr. 14/98.

48. ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen, 2000*.

49. Tall for 1999 fra Norske fiskeoppdretteres forening.

50. Borch, O. J. og Pedersen, E. (1995): *Trender i markedene for norske fiskeprodukter*, Nordlandsforskning - rapport nr. 20/95.

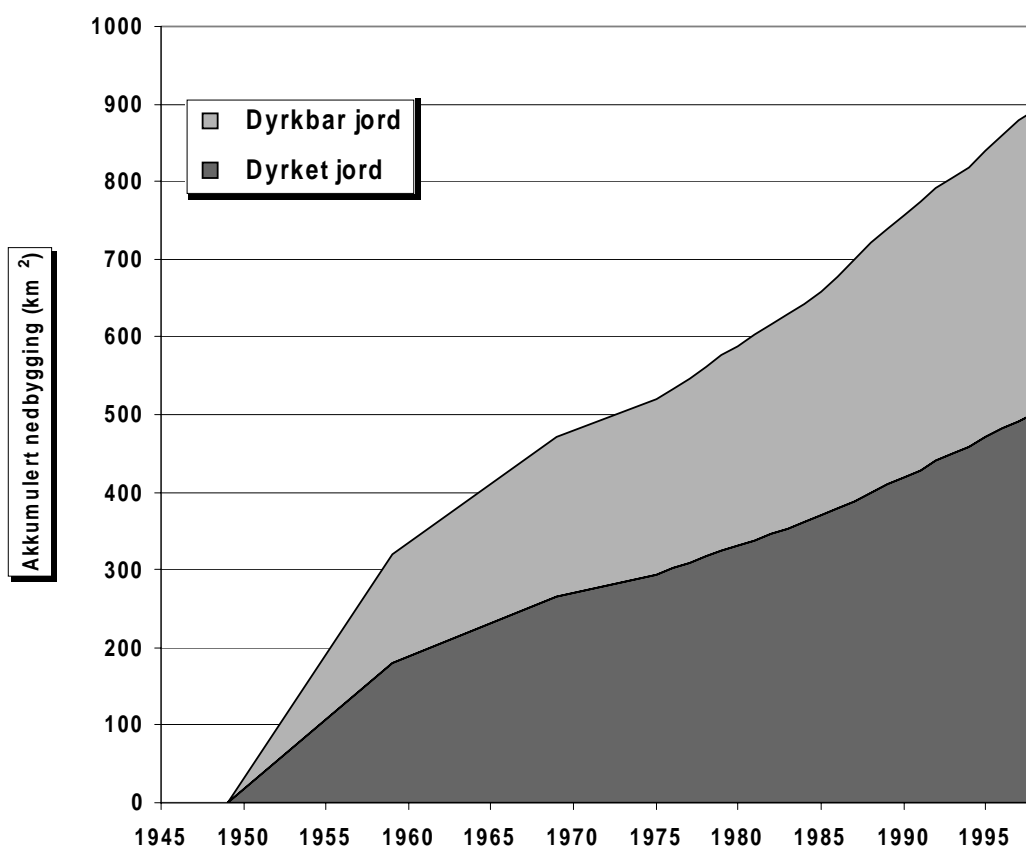
51. Borch, O. J., Kjensli, B. og Pedersen, E. (1998): *Norsk havbruksnæring mot år 2005*, Nordlandsforskning - rapport nr. 14/98.

52. Se blant annet ECON (2000): *Horisont 21 - scenarier ved et nytt årtusen, 2000*.

matforsyning. Samtidig er arealgrunnlaget med jordsmonnet en av de viktigste ressursene for all biologisk produksjon og mangfold. Hensynet til jordvern er en del av miljøvernpolitikken.

Det blir viktig at plan- og bygningsloven kan bidra til at denne utviklingen skjer på en god måte. Samtidig gir plan- og bygningsloven i dag neppe tilstrekkelig grunnlag for en langsiktig eller varig sikring av verdifulle jordbruksarealer mot nedbygging.

I 1997 var bruttoproduksjonsverdien fra skogbruk og trebrukende industri nær 40 milliarder kroner, og det ble årlig eksportert treprodukter for ca. 15 milliarder kroner. Skogbruket har imidlertid gjennom flere år opplevd fallende priser på råstoff og treprodukter. Det har gitt knappere marginer og redusert lønnsomhet. Norges skogeierforbund framholder at det er viktig å legge forholdene til rette for videreutvikling av ny og eksisterende næringsutøvelse i skog og utmark, dersom målsettingene i St.meld. nr. 17 (1998-99) *Skogmeldingen* skal nås.



Figur 4.2 Akkumulert nedbygging av jordbruksarealer

Kilde: Statistisk sentralbyrå: Naturressurser og miljø 2000. Bakgrunnsdata: Landbrukstallene i Statistisk sentralbyrå og Landbruksdepartementet.

4.2.6 Energibruk

I Norge har det på 1900-tallet vært en utvikling mot stadig mindre husholdninger. Sammen med høg boligproduksjon, har dette medført en økning i boligarealet per person fra ca. 21 m² i 1950⁵³

til 63 m² i 1997.⁵⁴

Veksten i boligarealet har sammen med vekst i bruk av energikrevende apparater og belysning, ført til økende energiforbruk i husholdningene.

Også i næringslivet har det vært en sterk økning i energibehovet. Vekst i industriproduksjonen, blant annet innenfor kraftkrevende industri, samt utbredt anvendelse av teknologiske hjelpemidler, både i vare- og tjenesteproduksjonen, har bidratt til det.

Veksten i energiforbruket forventes å fortsette de nærmeste tiårene, selv om den samlede produksjonen av varer og tjenester vil bli mer energieffektiv⁵⁵ og husholdningene ser ut til å utnytte energien bedre⁵⁶

. To hovedutfordringer synes å være å *begrense forbruksveksten*, ved hensiktsmessig arealdisponering og effektiv utnyttelse av ressursene, og å *muliggjøre overgang til mer miljøvennlige energiformer*. Plansystemet kan spille en viktig rolle i framtiden, blant annet fordi det kan tilrettelegge for lønnsomhet i kollektive energiforsyningssystemer som for eksempel fjernvarmeanlegg og gassnett.

Tall fra Byggenæringens Landsforening viser at det foreligger et «teknisk» potensiale for å redusere energiforbruket med vel 35 TWh totalt i boliger, yrkesbygg og industrien. I nye kontorbygg kan en ved energioptimal planlegging og bygging redusere energiforbruket med over 80 %. Dette viser at god planlegging etter plan- og bygningsloven kan ha stor betydning for den framtidige energibalansen i Norge.

Innen *transportsektoren* vil viktige utfordringer være knyttet til teknisk forbedring av transportmidlene, kapasitetsutnyttning, utvikling av miljøvennlige drivstoffer og samspill mellom ulike transportformer. God planlegging og lokalisering av bolig- og næringsområder er også her av betydning for oppnå effektivt energiforbruk.

4.2.7 Samordnet areal- og transportplanlegging

Bedre og mer effektiv arealutnyttelse

Arealøkonomisering og fortetting er sentrale temaer i dagens byutvikling. Gjennom prosjektet *Samarbeid om virkemidler for bedre arealutnyttelse* med deltakere fra Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og seks kommuner, er ulike måter for mer effektiv gjenbruk av arealer kartlagt. Siktemålet har vært å ta vare på biologisk mangfold, sørge for energiøkonomisering, redusere samlet transportbehov, og bedre grunnlaget for kollektive transportløsninger.

Negative konsekvenser av økt vekt på fortetting er særlig knyttet til faren for nedbygging av grønne lunger og grønnstruktur i byer og tettsteder og til uheldige inngrep i kulturmiljøer og etablerte bolig- og bystrøk. Samordnet

53. NOU 1998:11 *Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020*, tabell 7.4.

54. *Levekårsundersøkelsen 1997*.

55. NOU 1998:11 *Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020*, kapittel 2.7.6.

56. NOU 1998:11 *Energi- og kraftbalansen i Norge mot 2020*, kapittel 7.2.4.

areal- og transportplanlegging kan også i enkelte tilfeller true jordbruksarealer nær etablert bebyggelse, selv om landbruksarealer totalt sett sannsynligvis oppnår et bedre vern ved at bebyggelsen konsentreres. Planleggingen vil i framtiden i større grad måtte løse slike motsetningsforhold.

Boligbehov

I store deler av etterkrigstiden har det parallelt med sentraliseringen også skjedd en suburbanisering - en utflytting fra de eldre bykjernene til forstadsbebyggelsen. Folk som yrkesmessig og kulturelt er knyttet til byen, velger å bosette seg i landlige omgivelser, også utenfor den tradisjonelle forstadsbebyggelsen.⁵⁷

Arbeidsplasser, lokalisering av handels- og servicesentre, beliggenhet i forhold til friluft-, rekreasjons og verneområder og infrastruktur som veger og kollektivtilbud har stor betydning for hvor folk velger å bo. Økingen av små husholdninger i en voksende befolkning skaper også et stort behov for flere boliger. Flere steder i landet er det ubalanse mellom boligtilbudet og -etterspørselen, noe som medfører høye boligpriser og et udekket boligbehov.

Det er behov for økt kunnskap om disse sammenhengene for å få til god planlegging av boligområder. Plan- og bygningsloven må legge til rette for effektive beslutningsprosesser slik at boligbehovet kan løses raskt der det oppstår.

Transport

Det totale antallet kilometer kjørt med personbil økte fra 14,7 milliarder i 1980 til 22,6 milliarder i 1995. Bilbasert kjøpesenterhandling er i stadig vekst. Norges 50 største kjøpesentre omsatte for 115 milliarder kr i første halvår 1999. Dette er en vekst på 50 % siden 1995. I framtiden vil den teknologiske utviklingen gi større muligheter for fjernarbeid, og arbeidstakere vil kunne bosette seg lenger bort fra arbeidsstedet. Derved vil de trolig bruke bilen mer når de skal til arbeidsstedet.⁵⁸

Framtidens mennesker vil ha store nettverk, noe som vil medføre økt reiseaktivitet, til tross for at flere møter også vil skje virtuelt (elektronisk). Fly- og biltrafikken må antas å ville fortsette å øke. Med mindre det settes inn kraftige virkemidler er det fare for at det vil kunne oppstå store problemer med trafikkavviklingen.

Det vil være en hovedutfordring å legge forholdene til rette for alternative og konkurransedyktige transportformer ved bevisst fysisk planlegging og bruk av plan- og bygningslovens virkemidler på arealsiden. Miljøvennlige transportbærere må gis preferanse. En av regjeringens målsettinger ifølge St.meld. nr. 46 (1999-2000) *Nasjonal Transportplan 2002-2011*, er at transport fra veg skal overføres til bane og sjø. Opprusting av jernbaneanlegg og videre utvikling av havnene og farledene er viktig i denne sammenheng.

57. Norges forskningsråd og NIBR (1998): *En dagsorden for norsk planlegging*, MILKOM-notat 2/98.

58. Paludan, U., Instituttet for Fremtidsforskning, København.

Plan- og bygningsloven vil være et viktig redskap for å få til mer samordnet og helhetlig planlegging av samferdselsløsninger, på tvers av sektorgrenser og myndighetsnivåer.

4.2.8 Kvalitet i omgivelsene

Stedskvalitet, estetikk, kulturminnevern og tilgang til rekreasjon og friluftsliv har fått økende betydning ved utforming av fysiske omgivelser de siste årene, ikke minst etter at lovens formålsparagraf ble endret i 1995 («sikre estetiske hensyn»). Det er et mål å skape tette og trivelige byer innenfor den bebygde sonen, med mer bymessig bebyggelse rundt kollektivakser og gjennom fornyelse av allerede utbygde områder. Samtidig vektlegges grøntstrukturen i tettstedene mer enn før.

Bedre kvalitet i omgivelsene forutsetter mer miljøvennlige transportløsninger, variert bolig- og næringsutbygging, og en videre utvikling av naturlige møteplasser og servicetilbud i nærmiljøet. De grønne lungene må sikres og en må sørge for god tilgjengelighet både til kystsonen og marka.

I 2000 ble *Miljøbyprogrammet*, et forsøks- og utviklingsprosjekt i fem bykommuner, avsluttet. Stedsforming og ivaretagelse av kulturminner var noen av satsingsområdene i prosjektet. Det ble i prosjektets hovedrapport vist til at ønsket om en mer effektiv utnyttelse av sentrale byområder kan gå utover stedenes karakter og verdifulle kulturminner. Avveiningen mellom samtidens krav og tilpassing til miljøet er derfor en krevende oppgave for formgivere og kommunen.

Det ble konkludert med at det i de fleste tilfeller er nødvendig å arbeide fram et helhetlig syn på hvilke områder, strukturer og objekter som har sentral betydning for stedskvalitet i kommunen. Kunnskapen om kvalitetene må sammenstilles, oppdateres og synliggjøres bedre.

Plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel for å planlegge omgivelser med kvalitet. Gjennom styrket oversiktsplanlegging og arealplanlegging som sikrer boligforsyningen, miljøvennlig boligbygging og god områdeplanlegging, kan en oppnå mye. Det kan blant annet være formålstjenlig å se nærmere på hvilke krav til miljøvennlige løsninger som kan fastsettes i reguleringsbestemmelser.

4.2.9 Fritid og reiseliv

Det antas fra flere hold at fritidsanvendelse i framtiden vil bli et kommersielt høgvekstmarked. Blant annet ser en at nye aktivitetsorienteringer er i ferd med å trekke befolkningen over i mer kommersielle friluftaktiviteter.⁵⁹

Fritidsopplevelser er i større grad enn før en salgsvare, og i enkelte områder har en sett at salg av jaktrettigheter kan gi vel så store inntekter som tradisjonelt landbruk. I internasjonal turisme er det økt etterspørsel etter opplevels- og tematurer, noe som også kan medføre større press på norsk natur.

Et kommersialisert friluftsliv utfordrer den tradisjonelle utnyttingen av utmarksressursene, og det må derfor forventes flere arealkonflikter mellom landbruk, natur og friluftsliv i framtiden.

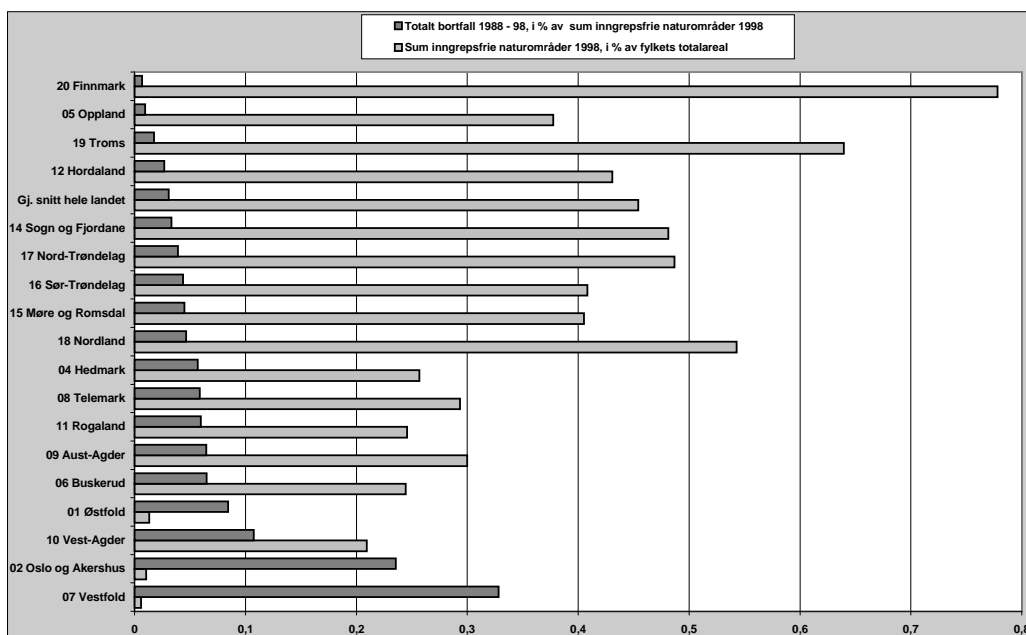
59. Frønes, I. og Brusdal, R. (2000): *På sporet av den nye tid*.

Hyttebygging, med økende krav til komfort og infrastruktur, og mer *motorisert ferdsel* vil kunne redusere friluftarealenes verdi for allmennheten. Samtidig medfører dagens hyttebygging ofte større inngrep i naturmiljøet. Det vil her sannsynligvis melde seg et enda sterkere behov for å styre utviklingen, noe plan- og bygningsloven bør legge til rette for.

Den senere tid har en sett at allmennhetens muligheter til fri ferdsel i naturen i flere områder er redusert gjennom nedbygging og omgjøring av utmark til innmark. Ved å opparbeide gressplen eller beplante på annen måte, kan grunneieren reelt sett innskrenke allmennhetens tilgang. I strandsonen eller andre spesielle områder kan slike tiltak innebære en begrensning i befolkningens tilgang til viktige friluftsområder. Det har vært diskutert om plan- og bygningsloven bør videreutvikles med sikte på å gi større muligheter til å detaljregulere denne typen spørsmål i særlig sårbare områder.

Også i kystsonen vil konfliktene mellom fritidsaktivitet og andre interesser kunne øke framover. Det kan for eksempel være nødvendig i større grad å regulere hvor småbåttrafikk skal tillates, slik at ikke havbruksnæringen eller verneområder forstyrres unødige.

Til tross for større oppmerksomhet mot fritidsanvendelse, viser det seg at befolkningen er i mindre fysisk aktivitet enn tidligere. Blant annet av helseforbyggende grunner, kan det derfor bli viktigere enn før å tilrettelegge for fysisk utfoldelse også i nærmiljøet, gjennom planlegging av ulike typer idrettssanlegg, nærmiljøanlegg og grøntarealer.



Figur 4.3 Bortfall av inngrepsfrie naturområder 1988-98.

Områder 1-5 km fra tyngre tekniske inngrep.

Kilde: Direktoratet for naturforvaltning.

4.3 Dilemmaer

Målet med utvalgets arbeid er å utvikle planlovsystemet til å bli et best mulig verktøy til å løse viktige oppgaver. Et grunnleggende problem i dette arbeidet er at ulike verdier og hensyn kan trekke i forskjellige retninger. Vi må erkjenne at vi her ofte vil stå overfor vanskelige valg. Planleggingen innebærer en rekke paradokser og dilemmaer som det er viktig å være seg bevisst.

Utvalget vil særlig trekke fram følgende:

- For det første ser det ut til at behovet for offentlig planlegging blir større, samtidig som troen på slik planlegging, det vil si muligheten til å styre gjennom planlegging og planleggingens legitimitet, kan ofte synes å bli mindre.

Samfunnet preges i stadig sterkere grad av en markeds- og privatiseringstenkning som stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering. På den andre siden er det behov for å legge og fastholde en del langsiktige rammer og ivareta helhet ut fra samfunnsmessige fellesskapshensyn i forhold til kortsiktige individorienterte interesser. De individorienterte hensynene utfordrer også planleggingens evne til å møte stadige og hurtige krav til omstillinger og nye behov, og til å sikre de langsiktige interessene.

- Det er også et dilemma at for å møte en del av utfordringene framover må planleggingen bli klarere og mer målrettet, det vil si kanskje mer spisset og kanskje også med mer inngripende i virkninger og virkemiddelbruk i en del situasjoner, samtidig som planleggingen må være mer fleksibel både for å fange opp aktørenes ønsker og behovet for fleksibel styring og for effektivt å gi anledning til/tilrettelegge for virksomhet og verdiskaping der det kan eller bør skje.

- Loven legger hovedansvaret for planleggingen til kommuner og fylkeskommuner samtidig som mange viktige hensyn må ivaretas av staten. De statlige myndighetene sitter ofte på virkemidlene for gjennomføring, mens det er kommunene som er tildelt planoppgavene. Det fører til at det både i kommuneplanleggingen og fylkesplanleggingen er problemer med å få alle sektormyndigheter med i selve planarbeidet. Det er også kompliserende at så å si hver sektor har sine egne planer og at koplingen til plan- og bygningsloven er svært varierende og usystematisk.

Det har i mange år vært en oppgave å kople avgjørelser etter sektorlovgivningen som har stor betydning for arealbruken, til plan- og bygningsloven. Dette har gjennomgående vært tungt og ofte kontroversielt.

- Når det gjelder den regionale planleggingen viser det seg nok et paradoks ved at det i stadig større grad kreves planlegging over kommunegrensene for å løse viktige oppgaver, men samtidig er det er liten aksept for en regional planleggingsfunksjon.

Mange steder i landet er det for eksempel et meget sterkt behov for en samordnet planlegging av utbygging av boliger og næringsvirksomhet, offentlig virksomhet og infrastruktur, og dermed av arealbruk over kommunegrensene. Mange steder er det også klare planleggingsbehov over fylkesgrensene.

- Det er et stort dilemma at saksbehandlingen av planer både skal sikre forenkling og effektivitet og samtidig sikre bedre medvirkning fra berørte

og interesserte private, god rettssikkerhet for direkte berørte og allmenne interesser, bedre og mer effektiv deltaking fra sektorer og andre myndigheter, bedre saksopplysning, faktadokumentasjon og konsekvensvurdering og så videre.

- Det er paradoks at loven i det vesentlige er bygget opp og har virkemidler som en lov for fysisk planlegging og nybygging, mens loven har et virkeområde for å planlegge og fremme samfunnsutvikling generelt når det gjelder fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Det får betydning for avveining og ivaretagelse av forskjellige samfunnsinteresser.
- Det er et dilemma om en skal beholde et klart skille mellom oversiktsplan og reguleringsplan i det kommunale plansystemet eller om en skal tillate en utvikling i retning av mer detaljregulering i kommuneplanen. Mange kommuner ønsker å utvikle kommuneplanen som et fleksibelt verktøy med samme muligheter som reguleringsplanen. Dette er betenkelig både av rettsikkerhetsgrunner og fordi konkretiserings- og detaljspørsmål kan overskygge behovet for overordnet og langsiktig ressursforvaltning.
- Også dispensasjonsbruken representerer et dilemma. Dispensasjon kan være nødvendig for å unngå at systemet blir for stivt. Samtidig kan mange dispensasjoner undergrave hensikten med og målrettingen i planleggingen for øvrig.
- Et annet dilemma er at kravene til kvalitet og fagkompetanse i planprosessene er de samme, mens tilgjengelige ressurser varierer betydelig fra kommune til kommune og mellom forskjellige private planleggere.
- Utvalget vil også peke på det dilemmaet som ligger i ønsket om økt samordning. Jo flere interesser og hensyn som skal omfattes av plansystemet, desto mer komplisert blir prosessene og desto vanskeligere kan beslutningene synes. Men samtidig kan det oppnås en betydelig forenkling i beslutningssystemet som helhet.

Kapittel 5

Internasjonale planperspektiver

Utvalget har konstatert at det i mange europeiske land foregår en aktuell politisk diskusjon om hvordan planleggingen kan forbedres og styrkes, og som er av interesse for oss.

De øvrige nordiske landene har sammenliknbar lovgivning. Her skal noen hovedpunkter fra Danmark, Sverige og Finland presenteres. En må være oppmerksom på at alle disse landene har generelle plankrav, i motsetning til Norge.

5.1 Europeisk planutvikling

Samordnet planlegging er for tiden under diskusjon og utvikling i de europeiske landene. Planleggingen utvikler seg i retning av konsepter for «Sustainable spatial development» - eller «bærekraftig romlig utvikling». «Romlig utvikling» er noe annet og mer enn fysisk planlegging og arealdisponering. Begrepet kan best forstås som de *geografiske* implikasjonene av samfunnspolitikken på ulike sektorer innen et gitt område.

For at utviklingen også skal være bærekraftig, må den avstemmes i forhold til målene for økonomisk, sosial/kulturell og miljømessig utvikling. Dette gjelder både hvert av målene for seg, og den innbyrdes balansen mellom dem, sett i forhold til stedlige begrensninger og muligheter i det aktuelle området.

I publikasjonen *Compendium of Spatial Planning Systems in the Baltic Sea Region Countries*, VASAB 2010, Gdańsk mai 2000, er det redegjort for plansystemer og lovgrunnlag i de 11 nasjonene i Østersjøområdet.

EU-landene har vedtatt (Potsdam mai 1999) et felles planperspektiv, *European Spatial Development Perspective*(ESDP). Dette er ment å være retningsgivende for medlemslandenes egne nasjonale planlegging.

ESDP har nettopp som siktemål å påvirke den geografiske fordelingen av offentlig og privat virksomhet gjennom:

- å utvikle en balansert by- og tettstedsstruktur som kan hindre unødig konsentrasjon av økonomisk aktivitet og menneskelige ressurser i store sentra og marginalisering av utkantene
- å sikre likeverdig tilgang til infrastruktur, kommunikasjonsnett og kunnskapsressurser
- å utvikle en struktur av ulike typer områder som bør beskyttes, for å sikre kvalitetene i natur, miljø og kulturhistoriske verdier

Norske fylker får impulser fra denne utviklingen blant annet gjennom sin deltaking i *Interreg*. Interreg er et program for grenseregionalt, transnasjonalt og interregionalt samarbeid i regi av EU. Interreg har fokus på samarbeid som blant annet skal bedre forutsetningene for næringsutvikling, kommunikasjoner og bærekraftig utvikling.

Norge har deltatt siden 1996. En ny programperiode, Interreg III, startet ved inngangen av 2000 og vil vare ut 2006. Norske fylker blir invitert til å delta i sju grenseregionale programmer langs hele Norges grense til Sverige, Finland og Russland, og tre transnasjonale programmer som dekker henholdsvis Østersjøområdet, Nordsjøområdet og Nord-områdene. I tillegg vil vi delta i interregionalt samarbeid med partnere fra hele EU.

I 2001 har Kommunal- og regionaldepartementet avsatt 77 millioner kroner til finansiering av Norges andel i prosjekter som inngår i Interreg-programmer. I tillegg kommer tilsvarende regional finansiering.

Planministrene i Europarådet, CEMAT, har vedtatt (Hannover, september 2000) felles prinsipper som rettesnor for hele det europeiske området, « *Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent* ». Disse retningslinjene har også Norge erklært at vi vil følge opp i vår planlegging nasjonalt.

To prinsipper står sentralt i denne diskusjonen. «Nærhetsprinsippet» («principle of subsidiarity») betyr at avgjørelser skal legges til lavest mulig nivå. «Gjensidighetsprinsippet» («principle of reciprocity») krever en utveksling av synspunkter mellom nivåene, også slik at statlige planer og vedtak må bygge på informasjon og meninger fra det lokale nivået. Debatten bør inspirere diskusjonen om plansystemets utvikling også hos oss.

CEMAT understreker derfor betydningen av regionale planorganer som kan utvikle det horisontale samarbeidet mellom sektorene på regionalt nivå, og det vertikale samarbeidet mellom ulike nivåer i forvaltningen.

Prinsippene fra CEMAT samsvarer godt med utvalgets arbeid, der nettopp demokrati og bedre samordning, både vertikalt og horisontalt, i plan- og bygningsloven står sentralt. For Norge synes hovedutfordringene å være å sikre at den romlige utviklingen blir bærekraftig og konsistent, gjennom en effektiv planlegging på regionalt nivå. Utfordringene ligger i:

- å styrke det vertikale samarbeidet mellom forvaltningsnivåene
- å styrke det horisontale samarbeidet regionalt for å klarlegge virkningene av sektorpolitikken
- å innføre og ta i bruk prinsippet om gjensidighet mellom forvaltningsnivåene

Det er gjort nærmere rede for planlegginssystemene i EU-landene i rapporten *European Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*.

5.2 Danmark

Danmarks lov for arealplanlegging (planloven) dannet i stor grad mønster for den norske plan- og bygningsloven av 1985. Også den danske planloven skal samordne ulike sektors arealbehov og legge til rette for en bærekraftig utvikling. Plankompetansen deles mellom de tre politiske nivåene. Det er imidlertid opprettet et uavhengig organ som tar stilling til klager over planvedtak.

Statlig planlegging og statlige virkemidler

Miljø- og energiministeren er øverste planmyndighet. Gjennom en egen *landsplanredegjørelse*, som avgis til Folketinget etter hvert valg, orienterer ministeren om regjeringens politikk i arealplanleggingen. Staten kan selv planlegge viktige tiltak ved *landsplandirektiver*, noe som skjer blant annet for vindmøller, gassrørledninger, kraftlinjer og flyplasser. Ministeren kan også pålegge kommunen eller amtet (fylkeskommunen) å gjennomføre bestemte planprosesser, eller han kan overta saker som er til behandling hos underordnet planmyndighet.

Landet er oppdelt i landsoner, bysoner og soner for fritidsbebyggelse. Overførsel fra en sone til en annen kan bare skje ved lokalplan. I landsoner krever alle tiltak vedrørende deling, bygging eller annen anvendelse tillatelse fra amtet.

Regional planlegging

Amtsrådet er regional planmyndighet, unntatt for hovedstadsområdet der et eget hovedstadsråd ivaretar denne funksjonen. Regional planmyndighet utarbeider *regionplan*, som blant annet har til hensikt å avveie arealinteressene mellom sektorene og gi retningslinjer for arealanvendelsen utenfor byområdene. Regionplanens retningslinjer danner bindende rammer for kommuneplanleggingen. Regionplan rulleres hvert fjerde år og har et 12-årig perspektiv.

Planlegging på kommunenivået

Kommunen er planmyndighet lokalt. Den utarbeider *kommuneplan*, som angir hovedstruktur og utbyggingsmønster innenfor regionplanens rammer. Kommuneplanen rulleres hvert fjerde år. Den kan også endres gjennom tilleggsvedtak, som ikke krever like omfattende prosess. *Lokalplan* (reguleringsplan) utarbeides når kommunen krever det og alltid for større bygge- eller anleggsarbeider. Den må være i tråd med kommuneplanen.

Private har ingen selvstendig rett til å fremme planforslag. I landbruket er det adgang til å iverksette visse tiltak uten nærmere planavklaring.

Klagebehandling

Klager over planvedtak avgjøres i *naturklagenemnden*, som er et sentralt, uavhengig avgjørelsesorgan. Nemnden er sammensatt av representanter for ulike politiske partier og dommere fra dansk høgsterett. Leder for nemndens administrative sekretariat skal være jurist og er også leder for nemnden.

Medvirkning

Den danske planloven legger vekt på god medvirkning fra borgere og berørte. Den inneholder detaljerte prosessregler, samt egne bestemmelser om lokalt Agenda 21-arbeid.

Spesielle temaer av interesse

Utenfor bysoner håndheves et generelt byggeforbud i et belte 300 meter fra kysten. Dessuten er det avsatt en egen «sårbarhetssone» med 3 km avstand til kysten, hvor planmyndigheten har plikt til å være varsom med hvilke tiltak som tillates gjennomført.

Det har også i Danmark vært en sterk etablering av kjøpesentre. Detaljhandel reguleres nå av amtene gjennom regionplanen.

5.3 Sverige

Svensk arealplanlegging er hjemlet i plan- och bygglagen, mens viktige overordnede prinsipper framgår av miljöbalken, som er en lov for samordnet økologisk forvaltning av naturressursene. Den generelle plankompetansen er i all hovedsak lagt til kommunene, og staten gir retningslinjer, utfører kontrolloppgaver og foretar noe sektorplanlegging. Landstinget (fylkestinget) har ikke plankompetanse i arealforvaltningen.

Statlige retningslinjer for planleggingen

Statlige retningslinjer for arealplanleggingen gis ved lov eller regjeringsvedtak, eller fra sektormyndighetene. De statlige retningslinjene samordnes av länsstyrelsen (fylkesmannen), som gjennom dialog med kommunen gir råd og ser til at viktige samfunnsinteresser ivaretas i planleggingen. Länsstyrelsen kan endre eller overprøve en detaljplan dersom denne ikke tar tilstrekkelig hensyn til viktige statlige og regionale interesser, helse og sikkerhet eller normer for miljøkvalitet.

Regjeringen har kompetanse til å pålegge regionalt plansamarbeid mellom kommuner, men hjemmelen har så langt ikke vært benyttet. Frivillig regionalt plansamarbeid forekommer.

Planlegging på kommunenivået

Kommunen utarbeider strategisk *oversiktsplan*, som rulleres i hver valgperiode, og delplaner til denne. Planformen er uten rettsvirkninger, men for avgrensede områder kan det innføres bindende *områdebestemmelser*.

Detaljplan (reguleringsplan) utarbeides av kommunen for bygge- og anleggstiltak av en viss størrelse eller med betydelig virkning, når planspørsmålet ikke er løst gjennom områdebestemmelser. Kommunen kan nekte byggetillatelse i påvente av detaljplan, når den finner dette hensiktsmessig. Private har ingen selvstendig rett til å fremme planforslag.

Klager

Private kan fremme klage bare dersom de selv direkte berøres av et planvedtak. Det er ikke anledning til å klage over samme forhold i byggesak og plansak, men dobbeltbehandling skjer likevel fordi klagene ofte utformes noe forskjellig.

Bærekraftig utvikling

Også i Sverige står fysisk planlegging sentralt i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Miljöbalken inneholder til dels svært detaljerte bestemmelser om vern av landbruks- og naturområder og klare forbud mot arealbruk i konflikt med en rekke nærmere angitte samfunnsinteresser. Loven gir rammer for kommunenes planlegging innenfor områder av «allmänt intresse».

5.4 Finland

Finlands lov for arealplanlegging (markanvändnings- och bygglagen) trådte i kraft i 2000. Den inneholder detaljerte krav til innholdet i planer. Plankompetansen er lagt til kommunen og et regionalt samarbeidsorgan.

Statlige retningslinjer

Statlige retningslinjer for planleggingen gis ved statsrådsbeslutning og gjennom den sentrale godkjenningen av regionale planer. Dessuten har statlige myndigheter en omfattende plikt til å medvirke i planleggingen på kommunenivået gjennom *samråd*. Staten kan ikke overprøve kommunale planer, men den kan oppfordre kommunen til å foreta ny vurdering av planen eller klage planvedtaket inn for en forvaltningsdomstol.

Regional planlegging

Landskapsplan (fylkesplan) utarbeides av et regionalt politisk utvalg sammensatt av representanter fra kommunene, og godkjennes av miljødepartementet. Planen skal angi mål for utviklingen i regionen og konkretisere de nasjonale retningslinjene. I planen fastsettes overordnede prinsipper for arealanvendelse, og den inneholder et program for regional utvikling.

En annen type plan, *gemensam generalplan*, kan utarbeides ved frivillig interkommunalt samarbeid. Også denne planen godkjennes av miljødepartementet.

Planlegging på kommunenivået

Kommunen utarbeider en overordnet *generalplan* (kommuneplan). Planen angir prinsipper for kommunens utvikling og viser blant annet arealutnyttelse og områder for videre detaljplanlegging. Planen gis rettsvirkning i den utstrekning kommunen finner det nødvendig. Det kan gis delplaner med samme innhold. Detaljerte bestemmelser for arealanvendelsen gis gjennom bindende *detaljplan* (reguleringsplan), som normalt har en varighet på 13 år.

Spesielle forhold av interesse

Loven inneholder egne bestemmelser om utviklingsområder og fortetting, og grunneiere kan pålegges å betale utviklingsavgift for verdiøkning som følger av planvedtak. Loven stiller særskilte kompetansekrav, blant annet et krav om at kommuner med mer enn 6 000 innbyggere må ha egen kommuneplanlegger.

For å sikre god medvirkning plikter kommunen en gang årlig å publisere en oversikt over hvilke planleggingsoppgaver den tar sikte på å løse. Oversikten skal spres på en hensiktsmessig måte. Medvirkning sikres også gjennom en programfase i planleggingen.

Del III Prinsipiell drøfting av plansystemet

Kapittel 6

Plansystemets formål

6.1 Hvorfor planlegging?

I mandatet for utvalget heter det at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper skal stå fast. Planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre *offentlighet* og *medvirkning* slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen. Loven skal fortsatt være en lov for en bred sektorovergripende samfunnsplanlegging.

Utvalget mener likevel det er riktig, som utgangspunkt, å stille spørsmålet om vi i dagens samfunn i det hele tatt trenger en slik offentlig planlegging som loven legger opp til. Stilt overfor en mulig ny revisjon av plan- og bygningsloven er det vanskelig å komme helt utenom det grunnleggende spørsmålet: Hvorfor planlegging?

Foran i ([Link til](#)) kapittel 4 har utvalget forsøkt 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. Markedsøkonomien og det private initiativ er en viktig drivkraft for å dekke behov og løse samfunnsoppgaver. Men i samspill med markedskreftene vil god planlegging være nødvendig for å kunne dra full nytte av positive trekk i utviklingen, og unngå eller dempe uønskete konsekvenser. I vedlegg 6 er det også gitt en kort innføring i noen teoretiske diskusjoner av planleggingens formål, muligheter og begrensninger.

Utvalget vil for sin del særlig 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.

Etter utvalgets syn er det ikke svar på utfordringene framover å redusere eller svekke den offentlige planleggingen etter plan- og bygningsloven. Tvert imot vil det være et minst like sterkt behov for planlegging i de kommende tiårene som i dag. Men så dynamisk og uforutsigbar som utviklingen synes å kunne bli, må plansystemet være robust og fleksibelt. Det blir særlig viktig å

utvikle et godt system for samspillet mellom private drivkrefter og offentlig styring.

6.2 En felles arena for sektorer og interesser

Som i alle andre industrialiserte land har vi i vårt land et komplisert sett av lover og beslutningsprosesser som har betydning for velferd og bruk av naturressurser. Ofte vil disse systemene gripe inn i hverandre. Manglende samordning og helhetssyn, og dårlig oversikt over gjensidige konsekvenser av de forskjellige sektorplaner og vedtak, er et hovedproblem i samfunnsstyringen. Det er et sterkt behov for 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. Planleggingsystemet i plan- og bygningsloven er ment å være den viktigste arenaen for dette. Utvalget ser det som en hovedoppgave etter sitt mandat å bidra til å styrke denne funksjonen ved loven.

For utvalget er det derfor en oppgave å se nærmere på hvordan loven er egnet til å løse de forskjellige samfunnsoppgavene, og hvordan den ivaretar og avveier forskjellige verdier, hensyn og interesser, eventuelt i samspill med sektorlovgivning. Det er av stor betydning at de forskjellige sektorer og interesser kan ivaretas på en likeverdig og balansert måte innenfor lovens system. De må ha like muligheter for å kunne delta i planprosessen. De må også kunne komme til uttrykk i planene på en noenlunde likeverdig måte. Det er imidlertid ikke nødvendig, og neppe heller mulig, å gi planene samme rettsvirkninger for alle de forskjellige hensyn og oppgaver. Her vil systemet måtte være nyansert, hvor plansystemet i plan- og bygningsloven og regulering etter sektorlovgivning må ses i sammenheng.

Vi kommer tilbake til disse spørsmålene i større bredde, blant annet nedenfor i [\(Link til \)](#) kapittel 7 og i del V.

6.3 Politisk styring

Det er et sentralt punkt i plan- og bygningsloven at planleggingen styres og at planene vedtas av folkevalgte organer i fylker og kommuner. Den politiske styringen er i seg selv et viktig formål med plansystemet.

Utvalget vil understreke prinsippet om planlegging under folkevalgt kontroll. Men i praksis ligger det her en utfordring til plansystemet. Det er et faktum at den politiske interessen for planlegging etter plan- og bygningsloven er variabel. Ikke sjelden hører en at lokalpolitikere finner planleggingen vanskelig og krevende, at planene er for omfattende, og at det er vanskelig for politikere å forholde seg samlet til så mange spørsmål som ligger i et forslag til fylkes- eller kommuneplan. Dette har sammenheng med at det også ofte er vanskelig å skape stor interesse i befolkningen for planer i sin helhet. Engasjementet kommer ofte på enkeltsaker, og dermed trekkes også den politiske oppmerksomheten gjerne mot slike. Det faktum at en del kommuner ennå ikke har en vedtatt kommuneplan, og at rulleringen er meget variabel mange steder, kan tas som uttrykk for at de politiske organene nøler med å gi oppgaven nødvendig prioritet.

Det er en oppgave for utvalget å vurdere om det er noe som kan endres i lovens regler og system for å 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.

6.4 Samspillet mellom nivåene

Loven instituerer planlegging og planbeslutninger på våre tre forvaltningsnivåer i et desentralisert system. Det er et viktig formål med loven å sikre

«samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet».

Systemet er i hovedsak slik at fylkesplaner skal virke retningsgivende for kommuneplanlegging, og kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for detaljplanlegging. Det er et viktig mål ved lovens system å legge oppgaver og myndighet til kommunene. Samtidig har staten forskjellige virkemidler i loven for å sikre at nasjonale og statlige interesser ivaretas i planleggingen. Det kan sies å være et innebygd formål med loven å sikre en «riktig» balanse mellom statlig styring, styring fra fylkesnivå og kommunalt selvstyre. Statlig styring er avhengig av hvordan loven legger til rette for dette, men beror også i stor grad på hvor langt staten ønsker å styre i konkrete saker.

Denne balansen må også vurderes ut fra hvilken medvirkning og innflytelse lokale myndigheter har på de vedtak som treffes av fylkeskommunale og statlige myndigheter. «Gjensidighetsprinsippet» («principle of reciprocity») innebærer at statlige vedtak må bygge på informasjon og synspunkter fra det lokale nivå. Dette kommer etter utvalgets mening for lite fram både i plan- og bygningslovens tekst og i den måten systemet fungerer på. Utvalget ser det som viktig å styrke kommunenes medvirkning og påvirkningsmulighet på overordnede planer og statlige vedtak, og vil komme tilbake til dette i sammenheng med drøftingen av statlige virkemidler og regional planlegging.

Det er etter utvalgets syn en svakhet i dagens system at viktige statlige planer og vedtak, av stor betydning for areal- og ressursbruk i fylker og kommuner, fremmes til politisk behandling i regjeringen eller Stortinget uten at det er tilrettelagt for eller koplet til plan- og bygningsloven eller planprosesser. Her vil det lett kunne oppstå usikkerhet og uklarhet om deres betydning for planene, særlig når det får store konsekvenser for arealbruken. Vi vil komme tilbake til dette nedenfor i [\(Link til\)](#) kapittel 7.

6.5 Offentlig planlegging og private interesser

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal etter sitt formål legge til rette for og virke styrende på både offentlig og privat virksomhet. At planene også skal ha virkning for privat virksomhet, kommer ikke så klart fram i selve formålsparagrafen, men det er en klar konsekvens av de virkningene planene har. Dette gjelder særlig de planene som er rettslig bindende for arealbruken.

Denne siden av lovens formål og funksjon fortjener stor oppmerksomhet. I løpet av utvalgets arbeid har forholdet mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og private interesser og aktører framstått som et stadig viktig-

ere tema. Vi står kanskje her ved den viktigste utfordringen til det framtidige plansystemet. 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. Oppgaven er å finne 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 ivareta allmenne og overordnede samfunnsinteresser på den andre.

Utgangspunktet er at plan- og bygningsloven instituerer et system for offentlig planlegging. Det er lovens forutsetning at planene i alminnelighet skal utarbeides av offentlige myndigheter, selv om det er åpnet for «private» reguleringsplaner som gir private utbyggere adgang til å utarbeide utkast til slik plan. På 1970-tallet og en stor del av 1980-tallet var utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven i det alt vesentlige sett på som en offentlig oppgave. I løpet av 1990-tallet er bildet blitt et annet. En vesentlig del av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner utarbeides nå av private utbyggere, og legges fram for kommunen til godkjenning etter særregelen om private planer i plan- og bygningsloven § 30. Kommunen kan ikke lenger rekne med at private utbyggere er interessert i å gjennomføre planer som er utarbeidet av kommunen. Samtidig kommer samarbeidstanken stadig klarere fram, blant annet uttrykt ved slagordet «Offentlig-privat samarbeid» (OPS).

Det er et viktig formål med plansystemet å legge til rette for verdiskaping og private tiltak. Men plansystemet skal også sikre at de private interessene utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser kan ivaretas. Dette krever åpne planprosesser og medvirkning, og det krever at kommunene har den plankapasiteten som er nødvendig for å kunne møte private interesser - interesser som ofte kan ha betydelige ressurser. Vi kommer tilbake til disse spørsmålene blant annet i [\(Link til \)](#) kapittel 10.

6.6 Lovens formålsbestemmelse

Utvalget har drøftet lovens formål og formålsbestemmelsen i § 2.

Selv om spørsmålet ikke er nevnt uttrykkelig i mandatet, har utvalget drøftet om vi fortsatt bør ha en samlet plan- og bygningslov, eller om loven bør deles, for eksempel i en planlov og en bygningslov. Det er et stort spenn fra reglene om generell, sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner, til de spesielle og til dels teknisk detaljerte regler som gjelder for det enkelte bygg eller den enkelte byggetomt. Utvalget er imidlertid kommet til at loven bør bestå som en samlet lov for en bred samfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Det er en sammenheng mellom disse forskjellige sidene ved loven, som det er av verdi å bevare. Vi drøfter spørsmålet nærmere i [\(Link til \)](#) kapittel 12.

I tilknytning til de overordnede spørsmålene om lovens funksjon og rolle, har utvalget også diskutert spørsmålet om loven trenger en ny formålsbestemmelse. Foruten å fortelle hva loven i hovedsak gjelder, skal en lovs formålsbestemmelse vise hvilke verdier, hensyn og mål loven er ment å fremme. Det

gir myndighetene retningslinjer om hva det skal legges vekt på ved anvendelsen av loven, og hva som er målestokken for om loven oppfyller lovgiverens hensikt. En formålsbestemmelse har dessuten en direkte rettslig betydning som et moment ved tolkningen av enkeltbestemmelser i loven.

Plan- og bygningsloven § 2 lyder i dag slik:

«§ 2. Formål

Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.»

Utvalget mener bestemmelsen ikke gir en helt god og dekkende ramme for en framtidig plan- og bygningslov. Det kan hevdes at den framhever loven primært som en lov om et beslutningssystem, med hovedvekt på samordning og tilrettelegging. Den likestiller mål om bruk og vern av arealer og andre naturressurser i planleggingen, men er ellers uklar når det gjelder hvilke verdier og mål loven skal ivareta. At estetiske hensyn og barns oppvekstvilkår er kommet inn, er verdifullt i seg selv, men det kan bidra til å gi bestemmelsen et noe tilfeldig preg. En rekke sentrale verdier og samfunnsoppgaver som loven skal ivareta, er ikke spesielt nevnt.

Det er enighet i utvalget om at formålsparagrafen bør endres, men det har vært atskillig tvil om hva endringene bør bestå i. Etter utvalgets mening bør prinsippet om samordnet samfunnsplanlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av arealer og andre naturressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger, fortsatt ha sin plass i formålsbestemmelsen. Det bør gå fram at loven også gjelder bygging, så vel offentlig som privat. Videre mener utvalget at det vil være riktig å synliggjøre at planleggingen etter loven skal skje i vedtak av folkevalgte organer.

Utvalget har drøftet om formålsbestemmelsen også bør nevne noen viktige hensyn og oppgaver, som bør gis særlig oppmerksomhet og vekt i planleggingen og byggesaksbehandlingen. Det kan ligge en viktig motivasjon i at enkelte nye utfordringer blir trukket fram i formålsparagrafen. Problemet her blir avgrensingen, etter som betydningen av ulike verdier og politikkområder endres over tid, og nye betydninger aktualiseres. Siden loven er så bred, og systemet skal ivareta «alle» sektorer og interesser, kan det være vanskelig å nevne noen og ikke andre. De andre nordiske landene har alle inkludert overordnede verdier og mål i formålsbestemmelsene i de tilsvarende lovene, men antallet emner som er trukket spesielt fram varierer.

Det er enighet i utvalget om at målet om bærekraftig utvikling er så grunnleggende at det bør nevnes i § 2. Dette målet er tatt inn i formålsbestemmelsene i plan- og bygningslovene i alle de øvrige nordiske landene. Vi foreslår at målet om bærekraftig utvikling utdypes, i tråd med begrepets betydning i Brundtland-kommisjonens rapport. Viktige elementer som verdis-

kaping, gode levekår og vern av natur og kultur bør nevnes uttrykkelig, og hensynet til framtidige generasjoner framheves.

Utvalget har også drøftet om formålsparagrafen i tillegg bør framheve enkelte hensyn som både er meget viktige, og som offentlige planmyndigheter har et særlig ansvar for å ivareta, fordi de lett kan trues av mer kort-siktige økonomiske interesser og utbyggingsinteresser. Eksempler på dette kan være å sikre:

- gode oppvekstvilkår for barn (jf. gjeldende § 2)
- naturgrunnlaget for matproduksjon
- naturgrunnlaget for samisk kultur og næring
- gode bomiljøer, og bygninger og bygningsmiljøer av kulturell og estetisk verdi

Det har også vært drøftet om også andre viktige behov bør nevnes, for eksempel behovet for arealer til næringsutvikling, boligbygging og sosiale formål og rasjonell utnytting av energiresurser. I såfall vil listen lett kunne bli lang.

Utvalget mener det uansett vil være riktig at § 2 framhever at planprosessene skal legges opp slik at åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter er sikret. Videre mener *flertallet*, *alle unntatt medlemmet Toven*, at det i formålsparagrafen bør tas med at en i planleggingen etter loven skal utrede vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn.

Utvalgets drøftinger har ledet fram til to alternative skisser, som ønskes kommentert i høringsrunden. Forskjellen mellom dem er at det i den ene er tatt inn en kort liste med visse bestemte mål og verdier som det særlig skal legges vekt på, mens denne listen er sløffet i den andre. Medlemmet Toven har en særmerknad som er tatt inn til slutt nedenfor. Utvalgets øvrige medlemmer har ikke tatt standpunkt til de ulike alternativene, men vil avvente innspill i høringsrunden.

Ny formålsparagraf - alternativ 1

Loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for bruk og vern av arealer og andre naturressurser, og offentlig og privat utbygging. Planleggingen etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet gjennom vedtak i folkevalgte organer.

Loven skal fremme bærekraftig utvikling. Den skal legge til rette for verdiskaping, gode levekår og vern av naturmiljøet og kulturverdier i alle deler av landet, til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Ved planlegging og vedtak etter loven skal det legges særlig vekt på å sikre:

- gode oppvekstvilkår for barn
- naturgrunnlaget for matproduksjon
- naturgrunnlaget for samisk kultur og næring
- gode bomiljøer, og bygninger og bygningsmiljøer av kulturell og estetisk verdi.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal utredes.

Ny formålsparagraf - alternativ 2

Loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for bruk og vern av arealer og andre naturressurser, og offentlig og privat utbygging. Planleggingen etter loven skal samordne statlig, regional og kommunal virksomhet gjennom vedtak i folkevalgte organer.

Loven skal fremme bærekraftig utvikling. Den skal legge til rette for verdiskaping, gode levekår og vern av naturmiljøet og kulturverdier i alle deler av landet, til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter. Vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn skal utredes.

Utvalgets mindretall, medlemmet Toven, ønsker i denne forbindelse å reise det prinsipielle spørsmålet om hvilken lov en vil ha:

Jeg mener plan- og bygningsloven bør være en prosesslov. Ut fra dette mener jeg alternativ 1 går for langt i å gi formålsparagrafen og loven et materielt innhold. Det er også reist spørsmål ved om å gjøre plan- og bygningsloven til en vernelov, hvor en skal kunne foreta langsiktig vern av bl.a. biologisk mangfold. Jeg mener langsiktig vern i hovedsak bør ivaretas i sektorlovgivningen. Plan- og bygningsloven er, og bør fortsatt være en avveiningslov, hvor det foretas en balansert avveining mellom bruk og vern av areal. Ut fra denne forutsetning vil det ikke være riktig å trekke fram enkelte politiske mål i formålsparagrafen. Formålsparagrafen bør derfor være kort og generell, og begrenses til å angi lovens formål.

Alternativ 1 går relativt langt i å angi vurderingskriterier, og kriterier som særlig skal tillegges vekt. 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 endrete 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. Jeg stiller også spørsmål ved om det er riktig at disse hensyn som er angitt i tredje ledd har krav på en prioritet framfor andre hensyn.

Jeg påpeker videre at jeg ikke har tatt standpunkt til ordlyden i forslagene, og legger til grunn at alternativene bare er modeller, som skisserer to eksempler på en kasuistisk og en ikke kasuistisk formålsparagraf. Jeg tar derfor et vist forbehold i forhold til ordlyden i modellene.

Kapittel 7

Samordning

7.1 Samordning som mål i plan- og bygningsloven

Samordning er et hovedformål med planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er en viktig oppgave for utvalget å vurdere hvordan dette formålet oppfylles. I mandatet er utvalget bedt om å fremme forslag som kan bidra til å styrke lovens samordningsrolle, og særlig samordningen mellom loven og sektorlovgivningen. Dette har lenge vært et politisk mål.

Bakgrunnen er at vi i dag har et stort antall lover og andre offentlige virkemidler som gjelder kommunal og fylkeskommunal virksomhet, og som har betydning for ressursutnyttelse og arealbruk. Sektorlovene har forskjellige systemer for planlegging og saksbehandling. Mange sektorlover berører hverandre, eller griper direkte inn i hverandre. Systemet i sin helhet er fragmentert, uoversiktlig og komplisert. Dette medfører problemer for både befolkningen, næringslivet og myndighetene selv.

«Samordning» er et begrep med flere betydninger. Innenfor planleggingsteori defineres det for eksempel både som «gjensidig tilpassing», «direkte kontroll eller tilsyn» og «standardisering av arbeidsprosess eller resultat». I juridisk teori er samordning beskrevet som «overordnet styring» og «tverrgående kommunikasjon». Enkelte vil se samordning og samarbeid som nært beslektete begreper, mens for andre står samordning i kontrast til samarbeid og frivillighet.

Det framgår verken av selve teksten eller lovforarbeidene hvordan begrepet samordning skal forstås i plan- og bygningsloven. Utvalget mener samordning først og fremst må forstås i lys av de problemer som det fragmenterte beslutningssystemet innenfor offentlig forvaltning og styring medfører, både i forhold til politisk styring og til medvirkning og i forhold til administrative systemer. Behovet for samordning oppstår i alle situasjoner med begrensede ressurser, og framtrer særlig klart i arealdisponeringen, men gjelder også i forhold til ulike tiltak i samfunnsutviklingen generelt. Behovet blir også tydelig når det skal iverksettes omfattende utbygginger som krever medvirkning fra mange myndigheter og private aktører. Et særlig samordningsbehov oppstår når oppgaver og tiltak går over grensene for politiske og administrative myndigheter, for eksempel over kommunegrensene og fylkesgrensene.

Samordning kan gjelde både selve saksbehandlingen og resultatet av planleggingen. Når interesser og sektorhensyn peker i forskjellige retninger, vil det ofte kunne være mulig å ivareta dem gjennom gjensidig tilpassing. Det er imidlertid ikke alltid det beste å søke kompromisser alle kan godta - et «minste felles multiplum». Det vil også kunne være nødvendig å treffe valg og prioritere når viktige verdier skal sikres og interessekonflikter ikke lar seg forene. Samordning vil også være en politisk aktivitet, der makt spiller en avgjørende rolle for hva som eventuelt «samordnes fram» og hva som «samordnes bort». Det sentrale er at disse beslutningene fattes på en bevisst

måte og etter at alle konsekvenser av ulike alternativer er klarlagt. En god samordning vil ofte være helt nødvendig for å ivareta svake gruppers og ikke-økonomiske interesser i planleggingen.

Det skilles ofte mellom *vertikal og horisontal samordning*. Med vertikal samordning menes samordning mellom beslutningsnivåene, det vil si mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale beslutninger. Med horisontal samordning menes samordning mellom sektorer og interesser innenfor ett og samme beslutningsnivå. I praksis er det imidlertid ofte vanskelig å skille. Vertikal samordning sikres for eksempel delvis ved at statlige myndigheter deltar i planleggingen, det vil si den horisontale samordningen som planleggingen legger opp til.

Et annet skille som er viktig i diskusjonen om samordning er på den ene siden den samordningen som skjer *i forbindelse med planutarbeidingen*, og som kommer til uttrykk i den ferdige planen, og på den andre siden den samordningen som *skjer ved at planen legges til grunn og følges når det senere skal treffes vedtak*. Plan- og bygningslovens plansystem skal sikre begge disse sidene ved samordning, og det er en klar sammenheng mellom dem. Selve planprosessen er lagt opp slik at alle berørte myndigheter og interesser skal kunne delta. De vedtatte planene skal legges til grunn og være retningsgivende for offentlig og privat virksomhet.

Samordning er ikke nødvendigvis «gratis». Samordning mellom forskjellige sektorer vil i seg selv kunne gjøre beslutningsprosessene mer kompliserte og tidkrevende. Fagmyndighetene må delta i planprosesser som ikke følger direkte av egen lovgivning. Det stilles også særlige krav til de som skal fatte beslutninger; vurderingstemaet blir bredere enn ved vedtak etter en ren sektorlov, flere hensyn skal ivaretas og avveies, og det vil ofte måtte treffes vanskelige valg mellom motstridende interesser. På den annen side vil samordningen i neste omgang kunne innebære betydelige forenklinger av lovsystemet som helhet. Det må alltid vurderes om de fordeler som oppnås gjennom samordning rettferdiggjør mulige merkostnader for systemet.

7.2 Utvalgets hovedsyn på samordning

Gjennom sitt arbeid er utvalget kommet til at loven i dag ikke virker så godt som ønskelig som virkemiddel for samordning. Dette svekker betydningen av hele loven og plansystemet. Skal intensjonen med loven kunne oppfylles, må både lovbestemmelser og praksis endres.

Det prinsipielle utgangspunktet for diskusjonen om samordning må være knyttet til selve planleggingens formål og funksjon. Skal formålet nås, må særlig to forutsetninger være oppfylt. For det første må alle viktige interesser og sektorinteresser delta i planleggingen. For det andre må vedtatt plan legges til grunn og følges av sektormyndighetene når de skal treffe avgjørelser etter egen lovgivning. Hvis ikke disse to forutsetningene oppfylles, vil planleggingen langt på veg kunne bli en bortkastet øvelse.

Et annet viktig utgangspunkt er betydningen av å forankre viktige vedtak til planer som er drøftet og vedtatt av de folkevalgte organene i fylker og kommuner.

Utvalget ser at det er mulighet for å forenkle hele beslutningssystemet ved å utvikle plansystemet i plan- og bygningsloven videre slik at det kan bli:

- en felles arena for avveining og avklaring mellom ulike sektorinteresser
- en felles plan- og beslutningsprosess for saker som er viktige for kommuner og fylkeskommuner, herunder særlig for bruken av ressurser og arealer
- et felles planredskap for sektorer som har betydning for arealbruken, herunder å gjøre arealdelen av kommuneplan til et felles og samlet dokument for hvordan arealer kan benyttes eller ikke benyttes

Når det gjelder arealplanleggingen, er behovet for å gjøre plan- og bygningslovens system til et felles plansystem særlig iøynefallende. Det innebærer en åpenbar forenkling å ha ett rettsgrunnlag og informasjonsgrunnlag for all arealbruk innenfor et bestemt geografisk område. Når planen gjelder alt og alle, vil den også få større betydning og legitimitet.

Skal loven fylle sin samordningsfunksjon, må plansystemet fungere godt. Planprosessene må sikre at de forskjellige interessene kommer klart fram, at konsekvenser utredes og at eventuelle interessemotsetninger blir avklart på en ryddig måte. Nye behov, og nye prioriteringer, planer og tiltak innenfor de enkelte sektorer må kunne fanges opp og avklares gjennom mekanismer for planendring.

Hvis plansystemet fungerer som det skal, vil det være mulig for flere sektorer å benytte dette systemet som ramme for sine egne planer og vedtak. For sektorer hvor myndighet er lagt til statlige eller fylkeskommunale organer, er det viktig at eventuelle konflikter mellom statlige og kommunale interesser kan avklares på en god måte, og tilstrekkelig hurtig. Utvalget vil minne om at lovens system innebærer at regjeringen alltid vil kunne treffe det endelige vedtaket.

Kommunene må trekke statlige og fylkeskommunale myndigheter inn i planleggingen tidlig. Staten må på sin side gi klarere signaler om nasjonale og statlige interesser og hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Staten må være mer offensiv og tydeligere overfor fylkeskommuner og kommuner i spørsmål av nasjonal betydning. Viktige statlige planer og vedtak, som er av stor betydning for kommunenes planlegging, bør i større grad knyttes til plan- og bygningsloven og formidles på en systematisk måte gjennom lovens system. Samtidig må kommunale synspunkter formidles oppover.

Statlige myndigheter gir også ofte sprikende signaler til kommunene. Det er et sterkt behov for en bedre samordning mellom statlige myndigheter overfor kommunale planprosesser. Dette krever grundigere prosesser på både sentralt og regionalt nivå.

Det er en oppgave å organisere planprosessene slik at overordnede interesser kommer tidligere inn med sine premisser, og slik at nødvendige avveininger og avklaringer så langt som mulig kan skje innenfor rammen av den ordinære planprosessen, og i mindre grad gjennom innsigelser eller klager i etterkant.

Utvalget mener den regionale planleggingen har en vesentlig samordningsfunksjon, og at den regionale planleggingen må styrkes.

I det følgende vil utvalget utdype følgende temaer:

- synliggjøring og samordning av nasjonale og statlige mål og interesser
- samordning gjennom regional planlegging
- samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning
- samordning av samfunnsplanleggingen på kommunenivået

7.3 Synliggjøring og samordning av nasjonale og statlige mål og interesser

Loven skal sikre balanse mellom nasjonal og regional styring og lokalt selvstyre. Spørsmålene for utvalget vil på den ene siden rette seg mot behovet for å ivareta nasjonale hensyn i den lokale planleggingen: Er lovens virkemidler for å ta vare på overordnede nasjonale og regionale interesser gode nok, og er planleggingsprosessen utformet og praktisert slik at de legger til rette for oppfølging og håndheving av nasjonal politikk? Men problemstillingen må også ses fra en annen synsvinkel: At den friheten som ligger i prinsippet om det kommunale selvstyre respekteres av overordnede myndigheter i tilstrekkelig grad. Et tredje spørsmål er om overordnede myndigheter i tilstrekkelig grad bygger sine avgjørelser på lokal medvirkning, med andre ord at det skjer en kommunikasjon «nedenfra og oppover».

«Nasjonale» og «statlige» mål og interesser vil som regel være ett og det samme. Det er statens oppgave å ivareta nasjonale interesser. Men utvalget vil for ordens skyld minne om at staten også vil kunne ha interesser i planleggingen utover de som kan karakteriseres som nasjonale i egentlig forstand, for eksempel som grunneier eller i forbindelse med statlig tjenesteyting eller forretningsvirksomhet.

7.3.1 Nasjonal politikk og planer må bli tydeligere som premisser for kommunal og regional planlegging

Det er flere mekanismer i loven som skal sikre at nasjonale og statlige interesser ivaretas i den lokale planleggingen. Det viktigste er at statlige myndigheter deltar i planleggingen. Det mest generelle virkemidlet er ellers rikspolitiske retningslinjer. Når det spesielt gjelder arealplanleggingen, er det flere mekanismer i loven: rikspolitiske bestemmelser, statens adgang til selv å utarbeide og vedta kommuneplan og reguleringsplan, adgangen for statlige og fylkeskommunale myndigheter til å gjøre gjeldende innsigelser og adgangen for statlige myndigheter til å klage på visse kommunale vedtak. Utvalget mener at staten selv må ta en del av ansvaret for at de kommunale planprosesser ofte tar lang tid gjennom måten disse virkemidlene brukes på.

Utvalgets hovedinntrykk er at disse virkemidlene nok er nødvendige, men utformingen og måten de brukes på bør vurderes nærmere med sikte på forbedringer.

Utvalget ser det som et problem at statlig politikk og statlige retningslinjer ikke alltid formidles på en klar og tydelig måte inn i den lokale planleggingen. Dette kan for det første gjøre det vanskelig for kommunene å forholde seg til dem, og det kan kreve unødvendig mye tid og krefter å få sikret de overordnede hensyn.

På en rekke viktige felter utarbeider regjeringen eller vedkommende departement landsdekkende planer for virksomhetene, for eksempel Nasjonal

transportplan, helseplaner, samlet plan for utbygging av vassdrag, og verneplaner, der statens politikk framover presenteres. Av hensyn til bevilgningsspørsmål kan en del av planene være behandlet og vedtatt av Stortinget. I mange tilfeller inneholder planene også lokaliseringforslag og arealvurderinger. Den sentrale statlige styringen og påvirkningen av planleggingen i fylker og kommuner skjer på mange måter, for eksempel i form av stortingsmeldinger⁶⁰

, rundskriv⁶¹

, vegledninger fra Miljøverndepartementet⁶²

og andre fagdepartementer og så videre. De forskjellige sektorene formidler sin politikk gjennom instruksjon og delegasjon av myndighet nedover til egne organer.

Utvalget mener at viktige statlige planer og beslutninger, som er av betydning for kommunenes planlegging og særlig for bruk av arealer og naturressurser, må formidles på en klar måte til fylkeskommuner og kommuner, og i større grad gjennom systemet i plan- og bygningsloven. Det må gjøres klart når staten forutsetter at slike planer og vedtak skal følges og derfor må legges inn som premisser i fylkes- og kommuneplanene. Om nødvendig må det komme fram at statlige planer og vedtak er å forstå som bindende for de lokale planmyndigheter.

Det er særlig gjennom rikspolitiske retningslinjer (§ 17-2 første ledd) at staten i dag skal formidle viktige planforutsetninger til fylker og kommuner. Rikspolitiske retningslinjer er bare benyttet i noen få tilfeller, og det knytter seg ofte uklarheter til innhold og rettslig betydning. Utvalget mener dette virkemidlet må utvikles og anvendes i større utstrekning. Retningslinjene bør være innholdsmessig klarere, og det må åpnes for at de kan gjøres bindende for kommunene. Samtidig er det imidlertid viktig at reglene om saksbehandlingen i forbindelse med rikspolitiske retningslinjer gjøres klarere, og særlig at kommuner, fylkeskommuner og andre berørte interesserte får en lovfestet mulighet til å fremme sine synspunkter når det skal vedtas en RPR.

Vi kommer tilbake til dette nedenfor i del IV.

7.3.2 Den statlige samordningen må styrkes

Vi hører ofte at staten gir sprikende signaler overfor kommunene. Forskjellige statlige myndigheter kommer med synspunkter på fylkesplaner og kommunale planer som vanskelig lar seg kombinere, eller endog står i direkte motstrid. Så lenge det ikke skjer en avklaring mellom motstridende statlige synspunkter i viktige planspørsmål, er det bortimot umulig for kommunene å fullføre planprosessen. Utvalget har konstatert at slike forhold kan skape betydelige frustrasjoner i kommunene.

60. Siste stortingsmelding om arealpolitikken er St.meld. nr. 29 (1996-97).

61. Rundskriv T-2/98 B *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen* formidler nasjonale utfordringer som regjeringen forventer at kommunene skal fange opp i sin planlegging. Rundskrivet inneholder ikke nye statlige styringssignaler, men er et forsøk på å samle forskjellige statlige styringssignaler i ett dokument. Se også rundskriv T-5/96 *Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* for et eksempel på et rundskriv rettet spesielt mot arealplanlegging.

62. Se for eksempel veglederne T-1225 og T-1226 om henholdsvis kommuneplanens arealdel og regulerings- og bebyggelsesplaner.

Utvalget ser det som svært viktig at vi får et bedre system for avveining og avklaring mellom statlige sektormyndigheter i forbindelse med arbeidet med fylkesplaner og kommunale planer. Det kan ikke være kommunens ansvar alene å få dette til, selv om det er den kommunale planprosessen som utløser behovet.

I St.meld. nr. 31 (1992-93) heter det blant annet at

«<...>det skal etableres kontakt mellom planmyndighetene og de berørte sektormyndigheter allerede i den innledende fasen av planleggingen»

(side 94). Det understrekes flere ganger at det legges vekt på å klargjøre nasjonale mål og interesser i forkant av de kommunale planprosessene:

Et viktig grunnlag for sektormyndighetenes medvirkning er at det på forhånd foreligger en klargjort og formidlet nasjonal politikk som kan gi planmyndighetene og sektormyndighetene klare mål og rammer som kan legges til grunn for planleggingen, og som danner basis for sektormyndighetenes medvirkning»

(side 94). Utvalget vil slutte seg til disse synspunktene.

I ([Link til](#)) kapittel 10 nedenfor vil vi komme nærmere tilbake til hvordan gode planprosesser bør legges opp. Et viktig punkt er å intensivere arbeidet i en innledende fase, og legge et program for planleggingen. I tillegg bør finnes en meklerfunksjon for om nødvendig å avklare forhold mellom statlige myndigheter som ikke oppnås på annen måte, og at dette kan gjøres nøytralt i forhold til sektororganene og kommunene. Det er i dagens lov ingen regler om mekling. I flere fylker har fylkesmannen tatt på seg en meklerrolle i slike sammenhenger, både mellom statlige myndigheter og mellom staten og kommunen. Utvalget vil vurdere nærmere om det bør være klare regler om mekling i loven, som blant annet fastlegger når mekling skal foretas og av hvem, og hvilken myndighet som ligger til meklingsinstitusjonen. Det forhold at fylkesmannen både er statens generelle representant og har ansvar for visse sektorer, må tas med i vurderingen av hvordan en regional meklerrolle eventuelt bør organiseres.

En del av problemene som kan oppstå mellom statlige myndigheter i forhold til den lokale planleggingen, skyldes manglende samordning av selve politikken på nasjonalt plan. Det er regjeringens generelle ansvar å samordne ulike politikkområder og departementenes synspunkter. Som ansvarlig for planleggingen etter plan og bygningsloven har Miljøverndepartementet et særlig ansvar for at dette følges opp i forhold til fylkeskommunal og kommunal planlegging, jf. § 13. Dette skjer i praksis stort sett i forhold til den enkelte plan, og ellers gjennom arbeidet med stortingsmeldinger om planleggingen.

Mer enhetlige signaler og føringer inn i den kommunale og regionale planleggingen er viktig for at staten skal få gjennomført sine egne planer og prioriteringer. Utvalget mener at samordningen sentralt må bli bedre og ha nødvendig politisk forankring. Regjeringen må vurdere hvordan dette praktisk best kan organiseres.

Utvalget har konstatert at det i flere andre land finnes interdepartementale strukturer, herunder også statsrådutvalg, med oppgave å samordne planer og politikk i de forskjellige sektorene. Det synes klart at de landene som har etab-

lert slike institusjoner på statlig nivå har kommet lengst i samordnet helhetlig planlegging.⁶³

7.3.3 Samarbeidet mellom statlige myndigheter og kommunene i planleggingen kan forbedres

Den viktigste måten statlige myndigheter kan formidle statlig politikk på er å delta i planprosessen. Utvalget har ofte hørt kritikk fra kommunene om at de statlige myndighetene deltar for lite i planleggingen. Men kritikk går også den andre vegen: at kommunene ikke varsler statlige myndigheter om at et planarbeid settes igang. Det er ikke uvanlig at statlige myndigheter først kommer inn i planleggingen på et relativt sent stadium, og da kan bringe helt nye momenter inn i prosessen. Kommunene føler dessuten ofte at statlige myndigheter ikke bare interesserer seg for spørsmål av overordnet betydning, men også kan gå inn i detaljer som kommunene mener de selv må kunne avgjøre. Det følger av dette at kommunene ikke alltid finner det rimelig når statlige myndigheter gjør gjeldende innsigelse. Disse spørsmålene har nær sammenheng med det foregående emnet - mangelfull samordning mellom sektorene.

Loven legger hovedansvaret for planarbeidet til den enkelte kommune, der andre offentlige myndigheter, herunder statlige myndigheter, som dette arbeidet angår, har plikt til å delta og samarbeide i planleggingen. Offentlige organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område, skal «etter anmodning», gi kommunene «nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet» (§ 9-3, jf. også for eksempel § 12-3 og § 13 med flere). Utvalget mener det bør komme klarere fram at statlige sektormyndigheter har plikt til å delta i planleggingen.

Loven sier lite om hvordan fylkeskommunale og kommunale planprosesser nærmere bestemt bør eller skal foregå. Saksbehandlingsreglene er gjennomgående nokså generelle, jf. § 19-3 og § 19-4 (for fylkesplanarbeidet) og § 14, § 20-2, § 20-5, § 27-1, § 27-2 og § 28-2 (for kommunal planlegging). Vi kommer tilbake til dette temaet nedenfor i [\(Link til\)](#) kapittel 10.

Statlig medvirkning i kommunal planlegging skjer i dag i hovedsak gjennom statlige organer på fylkes- og regionalt nivå: *fylkesmannen* eller «frittstående» *regionaliserte statlige sektormyndigheter*⁶⁴

som Statens vegvesen, Forsvarets bygningstjeneste (FBT), Jernbaneverket, Fiskeridirektoratets regionkontorer, Sivilforsvaret og flere. For øvrig er også *fylkeskommunen*, i tillegg til sin rolle som blant annet fylkesplanmyndighet, tillagt faglig ansvar for flere sektorer av betydning for kommunal planlegging, herunder kulturminnevern og oppfølging av barn og unges interesser. Fylkeskommunen har også oppgaver knyttet til næringsutvikling og samferdsel.

63. European Commission: *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, 1997, side 58.

64. Med «frittstående» mener vi selvsagt ikke at de ikke er underlagt noen form for overordnet styring. Gjennom departementer eller direktorater, og den samordningen av nasjonale interesser som foregår på sentralt nivå, samordnes også slike regionale myndigheter. I tillegg plikter de også å delta i fylkesplanarbeidet.

Mange kommuner er kritiske til at statlige sektormyndigheter ofte gjør gjeldende innsigelse mot en vedtatt plan eller truer med dette. Utvalget ser innsigelse som et nødvendig element i plansystemet. Men vi er opptatt av at bruken av innsigelse bør begrenses til det absolutt nødvendige. Konflikter bør primært avklares i løpet av planprosessen, eventuelt gjennom et mer formelt meklingsystem enn det vi har i dag, jf. ovenfor. Vi kommer tilbake til innsigelser og andre statlige virkemidler i planleggingen i del IV.

7.4 Samordning gjennom regional planlegging

Utvalget mener det ligger en stor oppgave i å forbedre og styrke den regionale planleggingen - det vil si den planleggingen som foregår regionalt mellom det kommunale og det nasjonale nivå.

Den regionale planleggingen har flere funksjoner. Utvalget vil særlig framheve to. For det første skal regional planlegging *løse planleggingsoppgaver som krever samarbeid og samordning over kommunegrensene*. Det er et meget sterkt behov for planlegging over kommunegrensene i mange deler av landet, særlig i områdene rundt de større byene, både for å legge til rette for et godt utbyggingsmønster og for å sikre viktige vernehensyn, og for temaer som vannbruksplanlegging, veger med videre. For det andre skal den være *et bindeledd mellom staten og kommunene* både ved å formidle kommunale behov og synspunkter til statlige myndigheter, og ved å formidle statlig politikk ut til kommunen. Den skal «tilpasse» eller «oversette» statlig, nasjonal politikk til lokale forutsetninger og forhold. I dette ligger det en meget viktig samordningsfunksjon.

Begge disse formålene krever et godt planleggingssystem med klare spilleregler, og med virkemidler for gjennomføring knyttet til vedtatte planer. Denne planleggingen innebærer en rekke valg av politisk natur, og må nødvendigvis være styrt av et regionalt folkevalgt organ. Samtidig er det av stor betydning at kommunene har en sentral plass i det regionale plansystemet.

Det er utvalgets oppfatning at dagens system for regional planlegging ikke er godt nok, og utvalget vil komme tilbake til dette i ([Link til](#)) kapittel 14.

Flertallet i utvalget, alle unntatt medlemmet Toven, ønsker å styrke fylkesplanleggingen, jf. merknadene i ([Link til](#)) kapittel 14.

7.5 Samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning

Det har i mange år vært en oppgave å kople avgjørelser etter sektorlovgivningen bedre til plan- og bygningsloven. En del er etter hvert oppnådd, men dette har gjennomgående vært tungt og ofte kontroversielt. Utvalget har et klart mandat fra både regjeringen og Stortinget til å gå videre med samordningsarbeidet og forsøke å få planer og beslutninger etter flere sektorlover samordnet med plan- og bygningsloven. For å finne løsninger som aksepteres av sektormyndighetene, slik utvalget tar sikte på, må det her tenkes prinsipielt og nyansert på samme tid. I første omgang presenterer utvalget noen hovedmodeller for slik samordning. Senere i arbeidet, er det meningen å gå gjennom de forskjellige lovene og se hva som kan oppnås av mer konkret lovtilpassing.

Regjeringen har bedt utvalget vurdere særskilt om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran planer etter plan- og bygningsloven.

7.5.1 Hovedtrekk ved dagens situasjon

Vedtatte planer etter plan- og bygningsloven skal som hovedregel legges til grunn av statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Dette kan forstås som at planene er bindende for sektormyndighetene i deres anvendelse av lovgivning og andre virkemidler. Rettslig sett er det imidlertid få begrensninger i adgangen til å treffe vedtak etter sektorlover som er i strid med en vedtatt plan etter plan- og bygningsloven. Mange sektorlover er ikke formelt koplet til planer og vedtak etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven og sektorlovene gjelder dermed i praksis «ved siden av hverandre», og både planvedtak og sektorvedtak gjelder etter sitt innhold.

Innen arealforvaltningen har planer etter plan- og bygningsloven generell rettsvirkning. Hovedregelen er at tiltak med betydning for arealanvendelse må være lovlig både etter sektorlov og plan- og bygningsloven før det kan gjennomføres.

Utenfor arealforvaltningen har ikke planer etter plan- og bygningsloven generell rettsvirkning. Selv om kommuneplan etter loven skal «legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen» (§ 20-6 første ledd), finnes det ikke rettslige mekanismer for å sikre dette dersom sektormyndighetene likevel treffer vedtak i en annen retning. Tilsvarende gjelder for fylkesplan, som etter loven bare skal

«legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket»

(§ 19-6 første ledd).

Et viktig formelt utgangspunkt for diskusjonen om samordningsspørsmålet er kommunens generelle adgang til å kreve reguleringsplan for et tiltak (som blant annet følger av plan- og bygningsloven § 33, og som desuten kan legges inn som bestemmelse til kommuneplanen) og den generelle plikt etter loven til å utarbeide reguleringsplan for «større bygge- og anleggsarbeider» (§ 23). For slike kan ikke byggetillatelse gis uten at det foreligger reguleringsplan. Dette innebærer at en rekke tiltak som krever tillatelse etter særlovgivning etter dagens regler også krever reguleringsplan (og som hovedregel også byggetillatelse).

Et annet forhold som har betydning for vurderingen knytter seg til planprosessene, og spesielt til reglene om konsekvensutredning. Etter reglene i plan- og bygningslovens kap. VII-a gjelder det i dag krav om konsekvensutredning ved en rekke større tiltak som krever offentlig tillatelse. Utvalget vil foreslå at det innføres krav om konsekvensutredning ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven som kan få vesentlige konsekvenser. Dette er i tråd med nye EØS-regler som er på trappene. I stor grad vil utredningene som kreves for tillatelse til tiltak og tilhørende plan måtte være sammenfallende. Det kan og bør da lages en felles konsekvensutredning. Dermed er det lagt et viktig grunnlag for samordning av hele saksbehandlingen etter henholdsvis plan- og bygningsloven og sektorlov. Dette vil gjøre en kopling mellom de to systemene lettere.

På noen områder eksisterer det *samordningsmekanismer i lovverket i dag*. Disse er:

1. Der arealbruksbestemmelser i vedkommende særlov er sløffet slik at arealbruken fullt ut fastlegges gjennom plan- og bygningsloven. Det vil da ikke oppstå motstridende vedtak eller etterfølgende samordningsbehov.
 - a) En spesiell variant av denne har en i sektorlover med forbudsbestemmelser, slik som i jordloven og skogbruksloven. Gjennom en vedtatt plan etter plan- og bygningsloven «frigis» områder til utbyggingsformål etter disse lovene, slik at lovene ikke lenger gjelder innenfor slike områder.
 - b) Et annet eksempel har en i lovendringen som ble gjennomført i 1989 for vegplanlegging, som innebar at planlegging etter vegloven som hovedregel falt bort og at vegplanlegging i stedet skal skje etter plan i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 9-4. Regelen i § 9-4 gir vegmyndighetene en mer sentral rolle i planprosessen enn det som ellers ville følge av planbestemmelsene.
2. I forurensningsloven er et eksempel på at tillatelse etter sektorlov i strid med gjeldende plan kan tillates/gjennomføres etter vedkommende lov dersom kommunal planmyndighet samtykker (og følger opp med nødvendig plan/tillatelse etter plan- og bygningsloven). Dette er den såkalte «samtykkemodellen». Den forutsetter kommunikasjon mellom sektormyndighet og kommune for å komme fram til samordnete vedtak. Sektormyndigheten kan ikke ferdigbehandle saken etter sektorlov og gi tillatelse (der dette vil være i strid med plan), uten at kommunen som planmyndighet har samtykket til dette. Planmyndigheten må eventuelt vurdere om det er ønskelig å endre en eksisterende plan for å gi rom for det foreslåtte tiltaket, eventuelt gi dispensasjon fra planen. Det stilles imidlertid i dag ikke noen klare krav til planmyndighetenes saksbehandling i slike tilfeller. En ulempe ved denne modellen kan derfor være at planmyndighetens samtykke til å ferdigbehandle saken etter vedkommende sektorlov lett kan legge føringer på den etterfølgende planprosessen i forhold til andre interesser, uten at det har vært noen bred medvirkningsprosess eller bred avveining.
3. For vernevedtak etter naturvernloven og kulturminneloven er samordningen søkt løst ved at saksbehandlingsreglene er så å si identiske med reglene for reguleringsplaner, inklusive krav om tidlig kontakt med kommunen, men uten noen henvisning til samordningsbestemmelser i plan- og bygningsloven. I tilknytning til noen av verneplanprosessene er det reist spørsmål om informasjons-, medvirknings-, og offentlighetsprinsippene er fulgt godt nok opp i saksbehandlingen forut for vedtakene. Blant annet dette kan foranledige spørsmål om ikke vernemyndighetene i større grad og på et tidligere tidspunkt bør ta opp sine interesser gjennom fylkesplanleggingen og kommunenes planer slik at vernebehovene blir vurdert og avveid der i større grad enn tilfellet er nå, jf. nedenfor.

For øvrig har en del sektorer egen konsesjonslov som omfatter både virksomhet og arealbruk uten at det er fastlagt samordningsløsninger. Utvalget vil senere gå gjennom disse og foreslå samordningsløsninger.

Ved konsesjonsbehandling etter vassdragsreguleringsloven har det vært en langvarig praksis for ikke å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling, ut i fra den begrunnelse at konsesjonsbehandlingen ivaretar samme hensyn som planbehandlingen. Dette gjelder også til en viss grad for konsesjonsbehandling etter energiloven. Først i de senere årene har kommunene begynt å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandlingen. For øvrig viser vi til framstillingen av disse spørsmålene i ([Link til Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven](#)) kapittel 17.5 nedenfor.

7.5.2 Utvalgets generelle synspunkter

Utvalget vil vise til sine prinsipielle synspunkter på samordning, som det er redegjort for ovenfor i ([Link til Utvalgets hovedsyn på samordning](#)) kapittel 7.2. Utvalget mener vi kan få et enklere og mer oversiktlig system ved at plan-systemet i plan- og bygningsloven forsterkes som et felles redskap for sektormyndighetenes planer og som grunnlag for vedtak etter sektorlovgivning. Dette vil også kunne føre til bredere prosesser og vurderinger, og bedre kopling til lokale folkevalgte lokale organer. Det er imidlertid nødvendig å vurdere spørsmålet i forhold til hver enkelt sektor for å komme fram til de beste løsningene.

Det er fortsatt en del skepsis hos noen sektormyndigheter mot å bruke plansystemet i plan- og bygningsloven og mot at vedtatte planer skal legges til grunn for deres senere vedtak etter særlovgivning. Utvalget kan forstå skepsisen i den grad plansystemet, og særlig mekanismene for avklaring mellom statlige og kommunale interesser, ikke fungerer godt nok. Flere sider ved plansystemet i plan- og bygningsloven må forbedres dersom det i betydelig grad skal erstatte planer og vedtak som i dag er hjemlet i sektorlovgivning.

Noen statlige sektormyndigheter argumenterer prinsipielt mot bruk av plansystemet i loven ved å vise til at de forvalter nasjonale interesser, eller interesser som i alle fall går på tvers av kommunegrenser, og at plan- og bygningslovens system da ikke er egnet. Et flertall i utvalget mener at dette ikke kan være et avgjørende argument mot å bruke plan- og bygningsloven. I virkeligheten er det en rekke saker og sektorer som har nasjonal betydning og betydning over kommunegrensene. Det gjelder for eksempel både jordvern og vegbygging, som begge er sektorer som i dag langt på veg er integrert i plan- og bygningsloven. Selv om plansystemet i dag ikke virker like godt overalt, må målet være at det kan ivareta også klart nasjonale oppgaver og hensyn på en bedre måte.

Flertallet mener det er vanskelig å se det fornuftige i at enkelte sektorer skal kunne stå utenfor plansystemet når andre inkluderes og legger vedtatte planer til grunn for sin virksomhet. Det oppstår ubalanse når noen sektorer ikke underkastes den helhetsvurderingen som ligger i planen, og som andre omfattes av. Når det er sagt, har utvalget forståelse for at den rettslige og administrative løsningen for koplingen mellom planer og sektorprosesser kan variere.

Det bør i diskusjonen om samordning skilles mellom forskjellige situasjoner innenfor overskriften «sektorlovgivning», og vurderes løsninger for hver enkelt. Et relevant punkt er hvor stor betydning vedkommende sektortiltak eller virksomhet har for arealbruken. Jo større betydning, desto viktigere er det å kople saken til planleggingen etter loven. Disponeringen av dyrket mark

og vegtraséer er eksempler på saker av stor betydning, begge bygget inn i plan- og bygningslovsystemet.

Utvalgets medlem Toven har en særmerknad om disse spørsmålene, jf. nedenfor i ([Link til Nærmere om de enkelte sakstypene](#)) kapittel 7.5.3.

7.5.3 Nærmere om de enkelte sakstypene

Det kan være grunn til å vurdere ulike typer tiltak eller saker på forskjellige måter. Utvalget vil i det følgende antyde noen hovedlinjer, men konkrete anbefalinger vil komme senere i utvalgets arbeid.

Tiltak og saker der myndighet er lagt til kommunen etter sektorlovgivning burde være prinsipielt uproblematisk. Her bør planvedtak etter plan- og bygningsloven som hovedregel være det sentrale, og være tilstrekkelig. Vedkommende sektor/interesse må delta i kommuneplanprosessen og ivaretas i planen. Det bør være mulig for kommunen å trekke opp retningslinjer for behandlingen av slike saker gjennom kommuneplanen, naturligvis innenfor de rettslige rammene som følger av vedkommende særlov. Vi kommer tilbake til samordning av kommunale sektorplaner nedenfor i ([Link til Samordning av samfunnsplanleggingen på kommunenivået](#)) kapittel 7.6.

For statlige eller fylkeskommunale tiltak som krever plan etter plan- og bygningsloven bør hovedregelen være at planleggingen skjer etter plan- og bygningsloven og bare den. Eksempler kan være utbygging av infrastruktur, skoler, helseinstitusjoner og så videre. Her blir spørsmålet om vedkommende tiltak skal gis den særstatus som vegsektoren har, altså at prinsippet i § 9-4 skal komme til anvendelse, eller om løpet skal gå mer normalt etter nåværende § 29 og § 30. Dette er spørsmål utvalget kommer tilbake til i del IV.

For tiltak som i dag både krever tillatelse av statlig sektormyndighet (konsesjon og liknende) og plan etter plan- og bygningsloven, vil det ofte være nødvendig med behandling og tillatelse etter begge lover. Etter behandlingen etter plan- og bygningsloven skal saken vurderes i forhold til andre arealbehov og interesser, slik disse er samordnet og politisk avveiet i vedtatte planer. Etter særlovbehandlingen skal den vurderes ut fra det formål og de oppgaver særloven skal ivareta, og ut fra de faglige vurderinger vedkommende sektor krever.

At plansystemet i plan- og bygningsloven benyttes og legges til grunn for sektorplaner og vedtak, er ikke det samme som at dette alltid kan *erstatte* planer og vedtak etter særlovgivning. Plansystemet har sin særlige funksjon i å avklare arealbehov og løse konflikter mellom forskjellige interesser i arealbruken. En rekke spørsmål av faglig og teknisk art ligger utenfor planmyndighetenes kompetanse og naturlige ansvarsfelt, og må nødvendigvis behandles og avgjøres av fagorganer på høyere nivå.

Flere av konsesjonsordningene bør beholdes etter som sakene har en faglig/teknisk karakter som ikke kan vurderes og ivaretas gjennom plansystemet. I slike tilfeller kan en vanskelig se for seg at planer etter plan- og bygningsloven helt erstatter sektorlover. Hovedbildet bør kunne være at de overordnede vurderingene av lokalisering og arealbruk skjer gjennom plansystemet i plan- og bygningsloven, mens de mer faglige/tekniske spørsmålene avklares gjennom særlovgivningen. Dette er løsningen for konsesjonssaker etter forurensningsloven. Utvalget er likevel klar over at det i visse sakstyper

kan være vanskelig å skille. Eventuelt må det vurderes om avgjørelsesmyndigheten i saken kan og bør delegeres til kommunen.

Et spørsmål er om behandling etter noen sektorlover helt bør kunne sette plansystemet etter plan- og bygningsloven til side, konkret ved at det ikke kreves reguleringsplan for tiltaket, eller at sektorvedtaket setter en eksisterende reguleringsplan eller kommuneplan til side. Dette er spesielt reist som et spørsmål i forbindelse med vassdragsreguleringssaker.

Mange av sektorlovene har saksbehandlingsregler som skal sikre en bred kartlegging av interesser og vurdering av tiltaket i forhold til vedtatte planer, med god medvirkning fra kommunale organer og så videre. Reglene om konsekvensutredning er felles for alle tiltak med vesentlige virkninger. Det kan da hevdes at prosessen ivaretar planhensynet, og at selve planbehandlingen etter plan- og bygningsloven er unødvendig. Argumentet er relevant, men det bærer ikke helt fram. Satt på spissen vil det være det samme som å si at plansystemet helt kan erstattes av sektorlover med egne saksbehandlingsregler. Flere sektorer vil kunne gjøre krav på det samme, noe som vil kunne medføre at plansystemet løser seg opp. Flertallet i utvalget mener dette er uheldig, og vil særlig understreke betydningen av plansystemets sektorovergripende karakter og lokalpolitiske perspektiv, som ikke er like framtrædende ved behandling etter en sektorlov. Det ligger også en viktig verdi av formell art i reguleringsplanens enhetlige preg med hensyn til rettslig ramme, teknisk framstilling og rettsvirkning.

Utvalget mener derfor at hovedregelen i disse tilfellene bør være at lovene gjelder side om side. Det må kreves både plan etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter særlov. Selve tidsrekkefølgen av vedtakene bør vurderes nærmere. Dersom kommunen som planmyndighet motsetter seg tiltaket, mens det vurderes som klart ønskelig av statlig fagmyndighet, er det mekanismer i plan- og bygningsloven som sikrer at spørsmålet kan bringes opp og avklares sentralt. Det er viktig at disse mekanismene kan virke rimelig raskt. Det som da blir viktig, er å samordne saksbehandlingen. Med de nye reglene for planbehandling, inklusive konsekvensutredninger, bør det være mulig langt på veg å legge opp et felles løp for konsesjonssaken og plansaken, slik at grunnlaget for de to vedtakene er det samme. Det må forutsettes at vedkommende sektormyndighet er med i planprosessen, og at sektorinteressene er ivaretatt, eventuelt at sentrale myndigheter har avgjort aktuelle konflikter gjennom innsigelse. Utfordringen til sektoren vil være å bruke plansystemet offensivt og tidlig. Det må også være parallelle muligheter for berørte parter til å klage på henholdsvis konsesjonsvedtaket og reguleringsplanen.

Utvalget vil også vurdere om enkelte konsesjonsordninger med fordel kan sløyfes og helt erstattes av planvedtak etter plan- og bygningsloven. Dersom hensynet som skal ivaretas etter sektorloven kan ivaretas tilfredsstillende gjennom planbehandlingen, vil dette kunne bety en vesentlig forenkling.

For tiltak som i dag krever tillatelse av statlig sektormyndighet, men ikke reguleringsplan, vil det være kommuneplanbestemmelsene og de øvrige reglene i plan- og bygningsloven som avgjør om det kan tillates. Er tiltaket i strid med kommuneplan og kommunen går imot å endre denne, kan tiltakshaver enten søke dispensasjon fra planen, og dersom dette nektes av kommunen, klage avslaget inn for staten (fylkesmannen), eller utarbeide og få behandlet reg-

uleringsplan for tiltaket, jf. [\(Link til\)](#) punkt 4 ovenfor. En vedtatt reguleringsplan går foran en eldre kommuneplan. Også i disse sakene kan en tilstrebe en mest mulig felles saksbehandling i plan/byggesaken og konsesjonssaken.

I kategorien *statlige verneplaner* må utgangspunktet være at behov for vern ut fra naturvern- eller kulturvernhensyn primært skal komme fram gjennom planprosessene etter plan- og bygningsloven. Plansystemet kan gjøres til et bedre redskap for å ivareta langsiktige naturvernhensyn. En mulighet er å kunne gjøre arealdelen i fylkesplan bindende for kommuner og eventuelt også for grunneiere. Utvalget kommer i [\(Link til\)](#) kapittel 13 tilbake til spørsmålet om i større grad å verne natur og kultur gjennom kommuneplanleggingen. Gjennom reguleringsplaner kan en i dag oppnå et varig vern. Skulle kommunen motsette seg dette, har staten mulighet til å bruke § 18.

Utvalget ser det som mulig å utvikle plan- og bygningsloven til å kunne bli et mer egnet redskap for langsiktig vern av natur og kulturminner enn loven er i dag. Det kan anføres flere grunner for at statlige vernevedtak bør formaliseres innenfor rammen av plan- og bygningsloven. Vi vil vurdere behov og muligheter for en varig arealbinding etter statlige vedtak når nasjonale interesser tilsier det, innenfor lovens system. Vi tror likevel det er hensiktsmessig å beholde de spesielle vernelovene, og de særlige hjemler og andre regler som ligger der. Disse sakene har også en erstatningsmessig side som gjør det naturlig at de viktigste fredningsvedtakene fortsatt er statlige.

Også her er det vel derfor først og fremst spørsmål om å bruke plansystemet som den viktigste arena og prosess for behandling av vernesaker, men likevel beholde sektorlovgivning. Saksbehandlingsreglene etter naturvernloven følger i hovedsak mønsteret i plansaker i plan- og bygningsloven. Vi har hørt at lokale myndigheter ikke alltid mener dette har virket tilfredsstillende sett fra deres side. Vi må se nærmere på saksbehandlingsregelen, og vil blant annet vurdere å innføre en uttrykkelig regel i loven om at vernesaker skal tas opp i forbindelse med oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven og følge planprosessene der.

Saker som behandles av Stortinget

Mange viktige saker av betydning for arealbruk med videre behandles av Stortinget. Utvalget er enig med dem som er opptatt av at «kommunen ikke skal kunne stanse et stortingsvedtak» ved bruk av plan- og bygningsloven. Det kan sies å følge logisk av dette at kommunen plikter å utarbeide de planer etter plan- og bygningsloven som er nødvendige for å få gjennomført tiltaket. Det kan også vurderes å ta inn en bestemmelse som pålegger kommunene en plikt i denne retning, eventuelt ved at visse typer av rikspolitiske retningslinjer gjøres bindende for kommunene.

Imidlertid er det her for det første et spørsmål om hva Stortinget har tatt standpunkt til. Det kan være lokaliseringsspørsmål eller nærmere spørsmål om arealbruk som Stortinget verken har hatt grunnlag for eller har ment å ta endelig standpunkt til. Disse må behandles på vanlig måte innenfor plan- og bygningslov-systemet, men da med de bindinger som stortingsvedtaket innebærer.

For det andre er det av stor betydning at det er foretatt en planmessig vurdering etter plan- og bygningsloven (inklusive konsekvensutredning) som grunnlag for Stortingets vedtak om lokalisering med videre.

Under Stortingets behandling av evalueringen av Gardermoenutbyggingen (NOU 1999:28), var disse spørsmålene sterkt framme. Under behandlingen av stortingsmeldingen vurderte stortingskomitéen det slik at saksbehandlingen i slike saker bør endres nettopp når det gjelder forholdet mellom lokal planbehandling og stortingsbehandling. Evalueringsgruppen (Mydske-utvalget) gikk inn for en behandling i tre trinn av store utbyggingssaker hvor Stortinget har det siste ordet: Først bør Stortinget gjøre et prinsipielt utbyggingssvedtak basert på overordnede planer med usikre kostnadsoverslag. Deretter bør det gjennomføres mer detaljert planlegging, inkludert vedtak av kommunedelplan. Til slutt bør Stortinget få det konkrete prosjektet tilbake til ny behandling. Flertallet i stortingskomiteen sluttet seg til dette prinsippet, og mente at det bør legges til grunn for alle typer av store utbyggingssaker (Innst. S. nr. 237 (1999-2000) side 21).

Stortinget står naturligvis fritt i hvordan det ønsker at ulike planer og saker behandles. Utvalget vil likevel luften om det bør innføres nærmere regler i plan- og bygningsloven om hvordan slike store utbyggingssaker bør behandles, etter de linjer som skisseres av Mydske-utvalget. Det kan i denne forbindelse være viktig å slå fast i loven blant annet at det skal være gjennomført en konsekvensutredning før Stortinget treffer endelig vedtak i slike saker.

Utvalgsmedlem Toven tar et generelt forbehold i forhold til utvalgets behandling av samordning av sektorlovene. Særmerknad fra Toven:

I mandatet sies det blant annet at utvalget skal se på:

«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 og vern. Som ledd i dette bør det særlig legges vekt på å utrede alternativer til den såkalte samtykkemodellen, og å utrede konsekvensene av de ulike modellene, jfr. Ot.prp. 51 1988-89. <...>

<...>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.»

Mandatet kan ikke oppfattes slik at all sektorlovgivning uten videre skal samordnes inn i plan- og bygningsloven, samordning kan også skje i forhold til plan- og bygningsloven.

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. Utvalget er dermed pålagt en meget stor og viktig oppgave som krever et grundig arbeide, som forutsetter at en går grundig inn i de ulike sektorlover, og at en tør å ta den grunnleggende diskusjonen om hvilken løsning samfunnet er best tjent med.

Det påpekes at utvalget i henhold til ordlyden i mandatet er pålagt «å tilpasse planprosessene etter plan- og bygningsloven». Jeg er enig i at en som hovedregel bør tilstrebe samordning inn i plan- og bygningsloven der dette gir gode samfunnsmessige løsninger. Jeg mener en i utvalgsarbeidet har lagt for liten vekt på denne diskusjonen, og det

kan synes som om en har lagt for stor vekt på et generelt ønske om at all sektorlovgivning skal samordnes inn i plan- og bygningsloven.

Jeg tar derfor et visst forbehold i forhold til den metoden som er benyttet, der en har utviklet modeller for samordning, før en har sett på sektorenes interesser og behov i særlig grad. På denne måten binder en lett opp diskusjonen til senere når utvalget skal se på de ulike sektorlover.

Jeg er enig i at modellene kan benyttes i de fleste tilfeller, men vil legge til grunn at disse ikke kan rendyrkes. Det er heller ikke foretatt en grundig vurdering av konsekvensene av de ulike modellene, slik utvalget er pålagt i mandatet. Dette gjør at en med utvalgets metode kan ende på løsninger innen enkelte sektorer som ikke er samfunnsmessig optimale. Selv om hovedregelen er samordning inn i plan- og bygningsloven, må det være åpning for andre løsninger dersom det viser seg at dette gir de beste samfunnsmessige resultat.

Jeg vil i liten grad kommentere kapittelet om samordning, men nøye meg med å gi uttrykk for at jeg er enig i at hovedregelen skal være å tilstrebe samordning inn i plan- og bygningsloven. Jeg mener likevel det i enkelte tilfeller må være grunnlag for å vurdere andre løsninger enn de modellene som er skissert. Dette vil være aktuelt hvor det er sterke nasjonale interesser, som bør ivaretas av statlige myndigheter, og hvor sektorlovgivningen har egne konsesjonssystem som ivaretar samme hensyn som i en planprosess. Videre må det være en forutsetning at det er tale om en sektorlovgivning hvor det foretas en grundig helhetsvurdering, med avveining av ulike interesser, og hvor medvirkningsaspektet er forsvarlig ivaretatt, og hvor kommunen er med i prosessen. En slik ordning må være et rent unntak, og må begrenses på en slik måte at dette ikke åpner for et generelt unntak. Denne vurderingen må tas i neste utredning, ved gjennomgang av de ulike sektorer.

Utvalgets flertall, alle unntatt Toven, viser til at mandatets avsnitt om lovsamordning er grundig ivaretatt gjennom opplegget for utredningen.

Dette flertallet viser til ([Link til Utvalgets hovedsyn på samordning](#)) kapittel 7.2 - utvalgets hovedsyn på samordning - der et samlet utvalg viser til at en kan oppnå en betydelig forenkling ved å utvikle plansystemet i plan- og bygningsloven til en felles arena for avveining og avklaring mellom ulike sektorinteresser. Et samlet utvalg mener en som hovedregel bør tilstrebe slik samordning der dette gir gode samfunnsmessige løsninger og bedre kopling til lokale forvaltningsorganer. Flertallet viser videre til ([Link til Utvalgets generelle synspunkter](#)) kapittel 7.5.2. - utvalgets generelle synspunkter - der det fra et samlet utvalg understrekes at forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlov må vurderes i forhold til hver enkelt sektor for å komme fram til de beste løsningene. Med unntak av forholdet til vassdragsreguleringsloven, vil utvalget ta stilling til konkrete sektorlovers status i sin endelige utredning, etter en høringsrunde, der ulike interesser gis mulighet til å uttale seg.

Utvalgets flertall mener derfor at det i denne utredningen er tatt tilbørkelig hensyn både til behovet for helhet og enkeltsektors eventuelle behov for særordninger.

7.6 Samordning av samfunnsplanleggingen på kommunenivået

Hensikten med kommuneplansystemet etter plan- og bygningsloven, var å skape en planform som kunne benyttes både til lang- og kortsiktig oversiktsplanlegging. Kommuneplanen skulle erstatte den planleggingen av oversiktsplankarakter som tidligere var ivaretatt i sektorplanene. Forutsetningen var at sektorene skulle bidra til utarbeidingen av kommuneplanen gjennom forslag og erfaringer fra eget felt, at kommuneplanen skulle gi rammer og retningslinjer for den videre planleggingen innenfor sektorene og at gjennomføringen av kommuneplanens mål og retningslinjer i stor del skulle skje gjennom sektorenes virksomhet.⁶⁵

Det sies uttrykkelig at det innenfor rammen av kommuneplan kan utarbeides «handlingsplan for bestemte virksomhetsområder» (§ 20-1 fjerde ledd). Det er ikke minst viktig å få klarlagt de arealmessige konsekvensene av sektorenes planer og få satt sektorplanene i sammenheng med kommunenes samlede handlingsplan og økonomiplan.

En foreløpig kartlegging foretatt av Kommunal- og regionaldepartementet i mars 2000 viste 15 ulike sektorvise plankrav rettet mot kommunesektoren. Oversikten omfattet i første rekke de lovhjemlede kravene. Fra enkeltkommuner har utvalget fått opplyst at antallet statlige plankrav sannsynligvis er høyere, og et tall mellom 40 og 50 har vært antydnet. Mange av disse framkommer av vilkår for økonomiske tildelinger.

Arbeidet med å samordne kommunale sektorplaner og kommuneplan har pågått siden loven trådte i kraft, men det er fortsatt et stort antall forskjellige sektorplaner i kommunene, til dels også pålagt av staten. Under Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (1996-97) støttet komiteen en videreføring av arbeidet med samordning av lovverket.⁶⁶

Utvalget har lagt til grunn at dette inkluderer sektorplankravene.

Av kommuneøkonomiproposisjonen⁶⁷

fra regjeringen Stoltenberg framgår det at plankrav som ikke kan innpasses i kommuneplanen/fylkesplanen eller økonomiplanen, som utgangspunkt bør bortfalle. Det samme bør særlige saksbehandlingsregler, som for eksempel at planer skal vedtas av spesielle organer eller sendes inn på bestemt tidspunkt. Også plankrav i særlover bør bortfalle. Utvalget støtter denne linjen.

Som eksempel har Sosial- og helsedepartementet tilkjennegitt overfor utvalget at det vil vurdere å oppheve plandelen i lover som faller innenfor deres ansvarsområde, dersom det lar seg gjøre å samordne alle de lover som gjelder samfunnsplanlegging. Departementet administrerer ti lover av betydning for planleggingen i kommuner og fylker med uttalte planleggingskrav, så behovet for forenkling synes åpenbart.

Departementets ønske om forenkling er sammenfallende med utvalgets prinsipielle syn på plan- og bygningsloven som den sentrale loven for all planlegging. En samordning av sektorplanleggingen på kommunenivå under plan- og bygningsloven vil også kunne gi en betydelig kvalitets- og forenklingmes-

65. Ot.prp. nr. 56 (1984-85) kapittel 2.8.2.3.

66. Innst. S. nr. 219 (1996-97).

67. St.prp. nr. 62 (1999-2000) kapittel 16.1.

sig gevinst utover den enkelte sektors eget ansvarsområde. Dagens sterkt sektorisererte system med planlegging etter særlov, kan hindre en fornuftig planlegging på tvers av sektorer, selv om tiltak eller mangel på tiltak i en sektor åpenbart vil kunne få positive eller negative konsekvenser på en annen sektors område.

Som eksempel kan nevnes det varsko en representant fra fylkeslegene kom med høsten 2000 om et betydelig forfall i barn og unges fysiske helse. Temaet var folkehelse, redusert livskvalitet og økte framtidige utgifter til reparasjon over helsebudsjettet. En effektiv problemløsning vil trolig ligge i planlegging og forebyggende tiltak i andre sektorer enn helsevesenet, for eksempel innen kultur-, barnehage- og/eller grunnskolesektor. Samordning av sektorplanleggingen under plan- og bygningsloven øker mulighetene for fornuftige løsninger på tvers av sektorer. Til sjuende og sist vil det også gi bedre tjenester for innbyggerne. For den enkelte vil det vesentlige være tilgangen på gode og riktige tjenester over hele livsløpet og på tvers av sektorer og profesjonsgrenser.

Et annet, men beslektet eksempel er livskvalitet for eldre. Dagens eldreomsorg «tilhører» helse- og sosialsektoren i betydelig grad, gjennom egne handlingsplaner og det kommunale og regionale tjenesteapparatet. Et betydelig problem innen eldreomsorgen hevdes imidlertid å være ensomhet, som igjen fører til store psykiske problemer. Gode løsninger på slike problemer finnes neppe i helse- og sosialsektoren alene, verken gjennom hjemmebaserte eller institusjonsbaserte tjenester. Nettverksbygging gjennom ulike former for kulturtiltak og systematisk samarbeid med frivillige organisasjoner ville være eksempler på tiltak for økt livskvalitet under andre sektorer enn helse- og sosialsektoren. Samordnet planlegging på tvers av sektorer og nivåer øker muligheten for å finne de gode og målrettede løsningene.

Dersom slik sektorplanlegging i større grad skal inngå i kommuneplanprosessene, er det viktig å få belyst om det er behov for å utvikle og tilpasse plan- og bygningslovens regler ytterligere for å kunne ivareta et så vidt stort spekter av de ulike sektorenes behov og planleggingsoppgaver som dette vil innebære. Et viktig punkt her vil være en bedre samordning mellom kommuneplanleggingen og den generelle økonomiske planleggingen i kommunene.

Behovet for en bedre kopling mellom kommuneplanen og kommunelovens økonomiplanlegging er tatt opp i proposisjonen om endringer i kommuneloven.⁶⁸

Det stilles foreløpig ikke krav i loven om dokumentamsordning av kommuneplanen og økonomiplanen ut fra at etter som dette forutsettes best ordnet av kommunen ut fra egne forhold. Det presiseres imidlertid at intensjonen om best mulig samordning må ivaretas. Videre gis det uttrykk for at Kommunal- og regionaldepartementet er innstilt på å vurdere krav om dokumentamsordning når planlovutvalgets utredning og forslag foreligger. Utvalget vil behandle dette spørsmålet nærmere i [\(Link til\)](#) kapittel 13.

68. Ot.prp nr. 43 (1999-2000).

Kapittel 8

Relevant og fleksibel planlegging

8.1 utfordringer

Planleggingen etter plan- og bygningsloven er ikke et mål i seg selv. Den skal være et redskap for å løse aktuelle samfunnsoppgaver og ivareta viktige hensyn og interesser. Planleggingen må kort sagt være nyttig. Den må være målrettet, og den må være relevant i forhold til de utfordringer og oppgaver samfunnet står overfor til enhver tid. Det skal ikke planlegges mer enn nødvendig; planene må ikke være mer omfattende og virke mer bindende enn det formålet tilsier. Dette gjør det nødvendig med et fleksibelt planleggingsverktøy.

De problemer og oppgaver planleggingen etter loven skal bidra til å løse, varierer for det første *i ulike deler av landet*. Særlig er forskjellen stor mellom mange av landets utkantområder og pressområdene. Også *innenfor det enkelte fylke og den enkelte kommune* vil planleggingsbehovene kunne variere betydelig, avhengig av nærings- og befolkningsutviklingen i de forskjellige delene. Spesielle saker, som nye viktige sosiale oppgaver og tiltak, ny næringsvirksomhet, utbygging av transportsystemet og sikring av truede natur- og kulturverdier kan kreve planlegging og nye planvedtak i enkelte deler av en kommune eller et fylke, mens forholdene ellers kan være stabile og planbehovene begrenset. Nye virksomheter eller driftsmåter kan skape nye interessekonflikter som krever en løsning.

Planleggingsoppgavene vil også *varierte over tid*. Politiske prioriteringer vil stadig forandre seg og gjøre tidligere vedtatte planer mindre hensiktsmessige. Selve *behovet for å kunne endre* vedtatte planer vil følgelig også variere. I noen deler av en kommune vil og bør det for eksempel kunne skje endringer forholdsvis enkelt, for eksempel for å åpne for ny næringsvirksomhet. Innenfor andre områder bør forholdene ligge fast over lang tid, for eksempel fordi det foreligger tungtveiende vernehensyn som ikke bør kunne tas opp til ny vurdering med jevne mellomrom.

Behovet for fleksibilitet i plansystemet følger også av et annet viktig forhold. Det er ofte mange forskjellige interesser som knytter seg til en sak, en samfunnsoppgave eller et geografisk område. Plansystemet må ikke være så stivt at det ikke blir mulig å gjennomføre nyanserte løsninger som anses som de beste ut fra lokale vurderinger og behov.

Det er viktig at alle kommuner har overordnede planer, som kan trekke opp hovedrammer og legge til rette for den detaljplanleggingen som skjer i forbindelse med enkeltprosjekter. Fordi enkeltprosjekter kan komme opp på kort varsel, er det viktig å ha nødvendig planberedskap i form av overordnede planer. Det er her særlig viktig å ha trukket opp avgrensingen mellom områder som kan frigis for utbygging, og områder hvor utbygging bør unngås på grunn av miljøhensyn, eller beredskaps- og sikkerhetshensyn.

Plan- og bygningslovens system blir av mange oppfattet som stivt, men utvalget vil understreke at det har en betydelig fleksibilitet. Det er betydelige frihetsgrader og valgmuligheter med hensyn til valg av plantype, planers innhold og omfang, hvilke temaer som tas opp, planers geografiske område, detaljeringsgrad, rettsvirkning med videre. Planene kan være mer eller mindre omfattende og detaljerte, de kan gjelde hele eller deler av fylket eller kommunen, de kan omfatte få eller mange sektorer og oppgaver og så videre. De statlige virkemidlene innenfor plan- og bygningsloven gir staten på sin side flere muligheter for å ivareta nasjonale og statlige interesser.

Plan- og bygningsloven gir kommunene en rekke muligheter for å regulere byggevirksomhet og bruk av arealer. Selve planbestemmelsene gir betydelige hjemler for bestemmelser i tilknytning til planene. I tillegg kommer en generell hjemmel til kommunale vedtekter som også kan gjelde bygninger og arealbruk. Og i lovens bygningsdel finnes flere hjemler til særlige kommunale bestemmelser. *Dette gir fleksibilitet, men skaper også en del uklarhet.*

Arealdelen av kommuneplanen kan utformes detaljert, med utfyllende bestemmelser for bestemte områder. Men den kan også lages svært åpen og grovmasket ved å nøye seg med å angi hovedtrekkene; det vil si byggeområder, LNF-områder og eventuelt områder for kommunikasjonsanlegg, råstoffutvinning, eventuelt også områder i sjø eller vassdrag. Det kan videre bestemmes at planen ikke skal ha rettsvirkning i angitte områder, og det kan bestemmes at eksisterende reguleringsplaner fortsatt skal gjelde foran ny kommuneplan. Kommunen kan etter behov planlegge enkelte områder eller sektorer i kommunen gjennom kommunedelplaner. I utbyggingsområder kan det gis detaljerte regler om utbygging hvis det er ønskelig, eller det kan stilles krav om reguleringsplan.

Reguleringsplan kreves blant annet når det skal gjennomføres større tiltak og der det er behov for ekspropriasjonsgrunnlag. Også reguleringsplaner kan utformes som svært åpne og enkle planer for større områder, men de har gjerne en sterkere detaljering og gjelder ofte bare én eller noen få eiendommer. Reglene om reguleringsformål (§ 25) og reguleringsbestemmelser (§ 26) gir reguleringsmyndigheten vide hjemler til å tilpasse planen til forskjellige behov og hensyn. Bebyggelsesplan er en noe enklere planform, som kan benyttes i stedet for reguleringsplan der det er bestemt i kommuneplanens arealdel.

Fylkesplaner og kommuneplaner skal som hovedregel *rulleres* hvert 4. år, men fylker og kommuner kan velge hvor omfattende endringer de ønsker å gjøre. Muligheten for å endre en vedtatt reguleringsplan er også helt åpen. Saksbehandlingen kan her variere noe avhengig av hvor omfattende endringene er (§ 28-1). Planmyndighetene kan også gripe aktivt inn for å stanse et tiltak som er i samsvar med en vedtatt plan hvis de ønsker det (§ 33).

Endelig må det pekes på den muligheten planmyndighetene har til å gjøre unntak fra en vedtatt plan eller planbestemmelse i enkeltsaker, ved å benytte den alminnelige hjemmel for dispensasjon i lovens § 7. Her kan det reises spørsmål om ikke kommunenes handlefrihet er for stor, og om selve dispensasjonsadgangen bør vurderes nærmere. Utvalget kommer tilbake til dette blant annet i ([Link til Varierende oppfølging av planmyndighetene selv](#)) kapittel 9.3 og ([Link til Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7](#)) kapittel 17.2.

8.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget ser det som meget viktig at plansystemet i plan- og bygningsloven kan fungere godt i forhold til alle de ulike behov, ønsker og muligheter det skal møte. Det har vært en viktig oppgave for utvalget å vurdere dagens regler i forhold til dette målet.

Utvalget mener at loven meget langt på veg åpner for den fleksibiliteten det er behov for, og at utfordringen nok vel så mye ligger i å få planmyndighetene til å utnytte denne fleksibiliteten på en god måte, som å foreta endringer i loven.

Vi vil også minne om at fleksibilitet ikke nødvendigvis bare er til det gode. Stor handlefrihet og mange valgmuligheter for planmyndighetene kan i enkelte tilfeller snarere gjøre beslutningsprosessene vanskeligere enn lettere, selv om det i og for seg gir større mulighet for et godt sluttresultat. Et svært fleksibelt regelverk svekker forutsigbarheten og dermed rettssikkerheten for de som berøres. I diskusjonen om fleksibilitet må en ikke miste disse hensyn av syne. Det må også understrekes at viktige hensyn i dag må ivaretas bedre i planleggingen enn det som ofte har vært tilfellet hittil, noe som kan tilsi klarere definerte minstekrav til både planprosess og planinnhold, og dermed egentlig en mindre fleksibilitet enn det som ligger i systemet i dag. Utvalget kommer nærmere tilbake til kvalitetskrav nedenfor i ([Link til](#)) kapittel 11.

Gjennom sitt arbeid har utvalget fått et klart inntrykk av hvor ulike planbehovene og mulighetene for planlegging er rundt i landet og i forskjellige typer kommuner. På denne bakgrunn har det vært naturlig for utvalget å reise spørsmål om det fortsatt er hensiktsmessig å ha én felles plan- og bygningslov for hele landet. Alternativet måtte være to lover med forskjellige krav til planers innhold, planprosedyrer, kvalitetskrav, rettsvirkninger med videre. Tanken måtte eventuelt være at mindre kommuner og kommuner med helt enkle plansituasjoner kunne «fritas» for de mer omfattende planoppgaver og det til dels kompliserte og krevende regelverket som ligger i dagens lov.

Utvalget mener imidlertid klart at vi fortsatt bør ha én plan- og bygningslov, og dermed ett plansystem, som er felles for alle landets kommuner og fylker. Det er mest hensiktsmessig både for offentlige myndigheter og for innbyggerne at det er ett enhetlig grunnmønster av planformer, prosedyrer, rettslige begreper og rettsvirkninger, selv om måten disse elementene anvendes og praktiseres på vil kunne variere sterkt avhengig av geografisk beliggenhet og størrelse. Det er også slik, som nevnt, at planbehovene, og dermed reguleringsbehovene, vil kunne variere betydelig med tid og sted også innenfor én og samme kommune. Også i små utkantkommuner kan det oppstå kompliserte utbyggingsoppgaver og arealkonflikter som krever grundig planlegging og detaljerte spilleregler. Utvalget vil vise til den betydelige fleksibiliteten som ligger i dagens system, og mener denne langt på veg gir tilstrekkelig handlefrihet for det enkelte fylke og den enkelte kommune til å tilpasse planleggingen til behov og oppgaver til enhver tid.

Utvalget har for øvrig vurdert behovet for økt fleksibilitet i forbindelse med de enkelte plantypene. Vi konstaterer at systemet med fylkesdelplaner og kommunedelplaner åpner gode muligheter for å tilpasse planleggingen til aktuelle behov og oppgaver, innenfor forskjellige sektorer og i bestemte

geografiske områder. Utvalget ser en mer aktiv og utvidet bruk av disse planformene som ønskelig, og som et viktig ledd i å gjøre planleggingen mer relevant og målrettet. Det er behov for fleksible verktøy for å løse planoppgaver over kommunegrensene, og vi vil i den forbindelse også vurdere behovet for nærmere regler om interkommunalt plansamarbeid som supplement til fylkes- og kommuneplanleggingen.

Etter utvalgets syn er det først og fremst kommuneplanleggingen, og særlig kommuneplanens arealdel, som bør kunne gjøres til et mer fleksibelt hjelpemiddel for arealstyring og interesseavveining. Arealdelen har i dag nokså stramme rettslige rammer, både med hensyn til hvilke formål arealer kan legges ut til, hvilke bestemmelser som med bindende virkning kan knyttes til planen, og til rettsvirkningene. Utvalget går inn for en oppmyking av dette systemet. Det er ønskelig å kunne variere detaljeringsgraden, og dermed også kravene til saksbehandling. Det er også ønskelig å utvide mulighetene til å gi bestemmelser og retningslinjer i tilknytning til planene. Økt anvendelse av miljømål og funksjonskrav kan være en mulighet.

Reguleringsplanen er i dag stort sett et meget fleksibelt virkemiddel. Det vil likevel være behov for visse endringer for å øke de mulighetene planformen gir. Utvalget er her særlig opptatt av å legge bedre til rette for gjennomføring, og spesielt for en mer fleksibel utnyttning av allerede utbygde områder. Også i forbindelse med reguleringsplaner vil økt bruk av funksjonskrav kunne være en veg å gå for å øke fleksibiliteten. Eksempler her kan være generelle krav til grøntarealer og andre fellesarealer, tilgjengelighet, lysforhold, med videre.

Uavhengig av planform er det viktig at sektormyndighetene tilpasser sine krav og innspill i planprosessen til behovene i det enkelte fylket og den enkelte kommunen, og at lovverket legger til rette for det. Måten statlige myndigheter tolker og anvender sentralt fastsatte retningslinjer på bør for eksempel kunne variere en del avhengig av om det dreier seg om planprosessen i en fraflyttingsskommune eller i en kommune med stort utbyggingspress. Utvalget vil ha for øye behovet for fleksibilitet også i det videre arbeidet med forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.

Vi vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene i omtalen av de forskjellige planformene i del IV og i noen grad i [\(Link til\)](#) kapittel 11.

Kapittel 9

Virkning og gjennomføring av planer**9.1 Innledning**

Utvalget er i løpet av arbeidet blitt stadig mer oppmerksomt på spørsmål som knytter seg til planers realisering. Gjennomføring av planer blir et viktig tema i utvalgets videre arbeid.

Ingen plan lages for sin egen skyld. Den innsatsen som legges ned ved utarbeidningen av planen er til liten nytte dersom planens innhold ikke blir fulgt opp og gjennomført. En god plan er derfor en plan som gjennomføres. Bare når planene i praksis legges til grunn for offentlige og private tiltak og vedtak, vil de virke reelt samordnende og styrende på utviklingen i tråd med plan- og bygningslovens formål.

Både fylkesplaner, kommuneplaner, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner har et spekter av virkninger etter plan- og bygningsloven. Felles for dem alle er at de skal legges til grunn for offentlige vedtak og for bruk av offentlige virkemidler. Arealplanene er i tillegg bindende for private og offentlige grunneieres bruk av egen eiendom. Virkningenes innhold og karakter kan være meget forskjellige fra de rammepregete og politisk betonte retningslinjene med adresse først og fremst til politiske myndigheter, til mer absolutte virkninger av stor betydning for den enkelte grunneier.

Det vanligste er at gjennomføring innebærer aktivitet og endring i planområdet. Planens hovedfunksjon er nettopp å angi hvordan endringen skal se ut og gjennomføres. Men gjennomføring kan også innebære båndlegging og ikke-aktivitet, slik tilfellet er når natur eller bebyggelse vernes for å bevares slik den er.

Selv om planen forutsetter endring, er det en viss forskjell på overordnet strategisk planlegging og detaljert, gjennomføringsrettet planlegging. Den første formen for planlegging er først og fremst et rammeverk, og gir større rom for konkrete tilpassinger og endringer enn de sistnevnte.

Virkningene av hver enkelt plan er nærmere beskrevet i loven, og vi viser til framstillingen av dette i [\(Link til \)](#) kapittel 3 ovenfor. Det sentrale er at en vedtatt plan skal være retningsgivende og legges til grunn for såvel offentlig som privat virksomhet innenfor det geografiske området den omfatter.

Utvalget mener at virkningene av de enkelte planene slik de er beskrevet i loven i hovedsak er hensiktsmessig og bør opprettholdes uten større endringer. Arealdelen til kommuneplanen bør som hovedregel fortsatt være direkte bindende for grunneierne, med henvisning til den muligheten som ligger i loven til å unnta deler av planen fra rettsvirkning. Utvalget kommer i [\(Link til \)](#) kapittel 14 tilbake til spørsmålet om å gjøre arealdelen av fylkesplanen bindende.

Utvalget har registrert at gjennomføring av planene varierer en del, og at dette aspektet både kan og bør styrkes. Utvalget ser dette først og fremst som en side ved praktiseringen av loven, og i mindre grad som et spørsmål om

utformingen av reglene. Men det er også nødvendig å vurdere om selve lovbestemmelsene bør endres.

Utvalget mener svakhetene med dagens gjennomføring i hovedsak har fire forklaringer, som vil bli gjennomgått i dette og de følgende kapitlene:

- planene er uaktuelle
- planene følges ikke alltid av planmyndighetene selv
- planene håndheves ikke i tilstrekkelig grad
- det er for få virkemidler knyttet til planene

9.2 Uaktuelle planer og behovet for rullering

Den første forklaringen er at planer ikke alltid anses som helt aktuelle og relevante, og derfor ikke alltid gode som grunnlag for å håndtere mange av de prioriterings- og utviklingsspørsmål som dukker opp i den praktiske hverdagen. Det kan være fordi planen ikke er tilstrekkelig konkret til å gi vegledning i enkelttilfeller. Det kan også være at planene oppfattes som for «stive», eller at utviklingen simpelt hen har løpt fra planen og de forutsetningene og vurderingene den er basert på. I resultat fører dette ofte til at fylkene og kommunene ikke følger sine egne planer fullt ut.

Det er av stor betydning at vedtatte planer tas opp til vurdering med jevne mellomrom, og at det ikke er for komplisert å foreta endringer når nye behov oppstår. Sentrale uttrykk i denne sammenheng er «rullering», «revisjon», «miljørevisjon» og «endring».

Ordet «rullering» forekommer ikke i loven, men brukes først om fremst om regelmessige endringer av fylkesplaner og kommuneplaner (se § 19-5, § 20-1 femte ledd og § 20-5 siste ledd). Noen ganger sikter en til vurderingen og gjennomgangen av gjeldende plan før en tar stilling til om det er behov for å foreta endringer. Andre ganger har en i tankene selve det formelle endringsvedtaket. Betegnelsen rullering brukes normalt ikke i forbindelse med endringer av reguleringsplaner (se § 28-1).

Det er av stor betydning at vedtatte planer tas opp til vurdering med jevne mellomrom, og at det ikke er for komplisert å foreta endringer når nye behov oppstår. Loven inneholder i dag ikke generelle regler som pålegger fylkeskommuner og kommuner å vurdere om planene er aktuelle og ikke foreldete. Loven har som kjent regler som pålegger fylkeskommunene og kommunene å vurdere revisjon av *fylkesplanen* og *kommuneplanen* med jevne mellomrom, men disse reglene er av relativt formell karakter. Med unntak av plan- og bygningsloven § 19-5 første ledd er de bygget opp rundt valgperiodene i fylker og kommuner, altså fireårige sykluser.

Utvalget ser særlig to problemer forbundet med at planrulleringen er knyttet til valgperiodene. For det første viser erfaringer at nye kommune- og fylkesplaner ofte blir vedtatt mot slutten av en valgperiode, og det fører til at et nytt kommunestyre eller fylkesting får i oppdrag å følge opp og gjennomføre den eller de planene som ble vedtatt i forrige periode. Som følge av endret politisk sammensetning eller utskifting av representanter fra samme partier, vil de nye folkevalgte organene ofte ha et svakere eierforhold til gjeldende kommune- og fylkesplaner enn det som er ønskelig. I sin tur skaper dette problemer for oppfølging og gjennomføring.

Det andre problemet med at planarbeidet er knyttet så sterkt til valgperiodene skyldes at det reelle revisjonsbehovet kan kreve både hyppigere og sjeldnere revisjon. For fylkesplanenes del er dette delvis imøtekommet ved at planens innhold og gjennomføring skal vurderes minst hvert annet år. For kommuneplanens del er det opp til hver kommune om den ønsker å foreta hyppigere vurderinger og revisjoner enn det som følger av loven.

Dagens lov overlater i stor grad til kommunene og fylkene selv å bestemme hvordan de skal organisere sitt planarbeid, herunder tidspunktet for revisjon og hvordan framdriften i saken skal være. Utvalget mener likevel det bør kunne presiseres i loven at et nytt kommunestyre og fylkesting snarest mulig skal ta gjeldende plan opp til vurdering, klarlegge endringsbehov og legge en plan for arbeidet med ajourføring. I dette ligger også muligheten til å avgrense planarbeidet til det som er nødvendig, slik at andre deler av planen ikke vil kreve politikernes oppmerksomhet.

I Danmark ble det nylig vedtatt en liknende bestemmelse. En slik regel vil gi et nyvalgt kommunestyre mulighet til å skaffe seg oversikt over plansituasjonen og planbehovet i kommunen, både når det gjelder oversiktsplaner og detaljplaner. Kommunens praktiske behov for planlegging i kommende periode kommer da i fokus. Politikerne vil kunne slippe å forholde seg til de delene av planene som ikke krever deres oppmerksomhet.

Utvalget vil også peke på at det ofte kan være ønskelig at et utkast til ny plan utarbeides av det avgående fylkestinget eller kommunestyre og gjøres til gjenstand for debatt i forbindelse med fylkestings- og kommunevalget, men først vedtas av de nye representantene etter en viss innføringsperiode. Slik vil det folkevalgte organet ha et større kjennskap og eierskap til den gjeldende planen enn det som ofte er tilfellet i dag. Utvalget tror dette har stor betydning for planens gjennomslagskraft.

For *reguleringsplaner* sier loven ikke noe om revisjonsplikt. Lovens formelle utgangspunkt er at reguleringsplanene har gyldighet inntil de blir endret eller opphevet. Men indirekte kan det ligge en viss revisjonsplikt eller -press i reglene om at ekspropriasjonsvirkningen og enkelte andre virkninger er tidsbegrensete, jf. ovenfor i ([Link til Innledning](#)) kapittel 9.1. Kommunen har imidlertid en vid adgang til å kreve endring av en gjeldende plan etter regelen om midlertidig bygge- og deleforbud i lovens § 33.

I den løpende diskusjonen om kvalitetssikring og gjennomføring av planer har begrepet «miljørevisjon» ofte vært brukt. Begrepet er verken definert eller brukt noe sted i lovverket, men ofte siktes det til at gamle planer bør gjennomgås for å ta stilling til om de i tilstrekkelig grad tar hensyn til nyere miljøpolitikk og kunnskap om miljøet, eller om de bør endres før de gjennomføres. Utvalget ser klart behovet for å ta eldre planer opp til revisjon ut fra dette hensynet, men vi er usikre på om det er mulig og hensiktsmessig å lovfeste regler om dette.

9.3 Varierende oppfølging av planmyndighetene selv

9.3.1 Årsaker til at oppfølgingen varierer

Plan- og bygningslovens klare forutsetning er at fylkene og kommunen skal legge sine egne planer til grunn både i forhold til egen virksomhet og i forhold til berørte private i den grad disse er bundet av planen. Planene vil imidlertid ofte innebære en viss fleksibilitet i gjennomføringen, og det er heller ikke alltid riktig og fornuftig å følge planen «slavisk». Likevel ser vi at kommuner og fylker ofte ikke følger sine egne planer. Derved svekkes hensikten med planleggingen og dermed også tilliten til plansystemet.

Det er flere årsaker til at planene ikke følges opp. Utvalget antar at en av de viktigste er at planene ikke alltid oppfattes som egnet til uten videre å bli lagt til grunn for videre planer og enkeltsaker. Oversiktsplaner som fylkesplaner og kommuneplaner evner ikke alltid i tilstrekkelig grad å virke avklarende og prioriterende på et oversiktsnivå i samme takt som det dukker opp nye utnyttingsmuligheter og dermed nye vurderingstemaer. I sin tur fører dette til at planene kan oppleves som mindre relevante og «foreldete» når de skal brukes som grunnlag for fortløpende og konkrete prioriteringer.

Reguleringsplanene er mer rettet mot konkrete prosjekter, og mer gjennomføringsrettete enn oversiktsplanene. Siden disse planene som hovedregel gjelder uten tidsbegrensning, vil selve tidsforløpet likevel kunne være en større trussel mot planenes aktualitet enn tilfellet er for fylkes- og kommuneplanene.

Som allerede nevnt stiller den sterkt økende private planleggingen nye krav til reguleringsplanleggingen. Gjennomføringen av privat initierte planer vil som regel være avhengig av kommersielle vurderinger og endringer i det private markedet, og planmyndigheten vil derfor i mange tilfeller ikke ha kontroll over mer enn en liten del av gjennomføringsvirkemidlene.

Tilsvarende spørsmål melder seg ikke sjelden i forbindelse med kommuneplaner og kommunedelplaner. Her kan det for eksempel legges ut områder til byggeområder og fastsettes bestemmelser om hvordan utbyggingen skal skje ut fra kommunale ønsker. Når planen skal gjennomføres kan det vise seg at økonomiske og andre forutsetninger ikke er til stede. Dette tilsier at muligheten for gjennomføring fra private utbygges side må vies større oppmerksomhet under planleggingen.

Også reguleringsplaner utarbeidet av og for offentlige myndigheter viser i dag svakheter i gjennomføringsfasen. Samferdselssektoren er et eksempel på dette. På grunn av disse tiltakenes omfattende geografiske utstrekning, høye investeringskostnader og kompliserte samarbeidsstrukturer, vil det ofte gå lang tid fra reguleringsplanen vedtas til tiltaket er gjennomført. I enkelte tilfeller kan det gå både 10, 20 og kanskje enda flere år før det planlagte tiltaket iverksettes. Med så lange tidshorisonter sier det seg selv at mange av forutsetningene for det opprinnelige planvedtaket kan ha endret seg eller falt bort før planen er gjennomført.

Dersom det dukker opp en ny utnyttingsmulighet som ikke er fanget opp i gjeldende kommuneplan, er dagens lov ikke til hinder for å vedta en ny reguleringsplan som går foran kommuneplanen. Men denne framgangsmåten

kan føre til at et tiltak blir gjennomført uten at de overordnede vurderingene som skulle ha vært ivaretatt gjennom en ny oversiktsplanprosess foretas.

9.3.2 Dispensasjon

Det er ganske vanlig at det gis dispensasjon fra vedtatte planer i medhold av lovens § 7. I en del tilfeller er dette både akseptabelt og nødvendig. Kommunen kan for eksempel ha vedtatt en arealplan med det hovedformål å få kontroll med utbyggingen, og har forutsatt at det kan åpnes for enkelte byggetiltak gjennom dispensasjoner. I andre tilfeller er planen ikke oppdatert, og dispensasjon er nødvendig for å komme fram til rimelige løsninger.

I mange tilfeller er dispensasjonspraksisen unødvendig omfattende. Den kan i verste fall undergrave selve planen og de hensyn den skal ivareta. Dette utfordrer også viktige verdier ved selve plansystemet - ikke minst den folkelige medvirkningen og brede avveiningen i planleggingen. Satt på spissen kan det hevdes at arealbruken enkelte steder styres mer gjennom enkeltvis dispensasjonsvedtak enn gjennom planene. Dette blir et særlig problem i områder med visse særlige verdier, som i strandsonen i de utsatte områdene langs Oslofjorden og i andre sårbare naturområder.

Et alternativ til å gi dispensasjon etter lovens § 7, vil være å foreta en endring av selve planen etter de regler som gjelder for dette. Denne løsningen vil i alminnelighet sikre den brede behandlingen som selve planen har vært gjennom. Loven overlater imidlertid til kommunen en betydelig grad av skjønn i valget mellom å bruke § 7 eller å kreve endring av planen.

Undersøkelser kan tyde på at enkelte kommuner bruker dispensasjon som et slags planverktøy og som en måte å drive arealdisponering på. Dette innebærer at en i enkeltsaker risikerer å måtte ta stilling til prinsipielt viktige arealspørsmål, med fare for at en i ettertid oppdager at avgjørelsen var «feil». En undersøkelse NIBR har foretatt for utvalget⁶⁹

viser at dispensasjonsprosenten er svært høy selv i områder underlagt rikspolitiske retningslinjer. De fleste sakene i undersøkelsen (ca. 2/3) gjaldt dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. Mer enn halvparten dreide seg om dispensasjon for hyttebygging, mens bare vel 10 % gjaldt boligbygging.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 7 gjelder hele plan- og bygningsloven; også byggesaksdelen, og har fulgt bygningslovgivningen fra før 1924-loven. Bestemmelsen har vært gjenstand for en rekke endringer, som nok har vært med på å gjøre den vanskeligere både å lese og bruke.

Lovens vilkår for dispensasjon fra lov, vedtekt, forskrift og fra vedtak etter plankapittelet har hele tiden vært at «særlige grunner» må foreligge. På samme måte har det hele tiden vært forutsatt at det ikke skal være «en kurant sak» å få dispensasjon. Når en plan ønskes fraveket, bør utgangspunktet være at en primært vurderer endring av planen. Dispensasjon er ment som en «sikkerhetsventil» i spesielle tilfeller.

Forarbeidene⁷⁰

til loven framhever at det aktuelle dispensasjonsgrunnlaget i første rekke må knyttes til areal- og ressursdisponeringshensyn. Likevel slik at forhold vedrørende søkerens person i helt spesielle tilfeller kan anses som en særlig

69. Hva forårsaker forverring av tilgjengeligheten til og langs strandsonen?

70. Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 101.

grunn. Det følger av § 7 første ledd at den enkelte plan kan sette nærmere kriterier for dispensasjon.

Utvalget mener det er nødvendig å endre reglene om dispensasjon fra planer og fra forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen. Lovens kriterium for å kunne gi dispensasjon bør strammes inn, og det bør åpnes for å legge dispensasjonsmyndigheten i visse typer saker eller i visse områder til andre myndigheter enn kommunen. Vi kommer tilbake til dette i [\(Link til\)](#) kapittel 17 nedenfor.

9.3.3 Ekspropriasjon og erstatning

At en plan ikke gjennomføres vil naturligvis ofte ha økonomiske årsaker. Planen kan innebære rådighetsinnskrenkinger for grunneierne, eller gjennomføringen vil kreve at kommunen eksproprierer grunn. I begge tilfeller vil spørsmålet om erstatning kunne komme opp.

Som utgangspunkt vil ikke restriksjoner på arealbruken som følger av en kommuneplan medføre erstatning til grunneierne. For reguleringsplaner og bebyggelsesplaner åpner lovens § 32 for erstatning i visse særlige tilfeller. Regelen er imidlertid uklar. Utvalget ser ikke bort fra at enkelte kommuner unnlater å regulere til et bestemt formål eller gjennomføre en plan, fordi de ikke ønsker å komme i erstatningsansvar - en oppfatning som kan være feilaktig.

Heller ikke reglene om erstatning ved ekspropriasjon er klare. Dette feltet er juridisk komplisert og noe omstridt. Kommuner kan nøle med å gjennomføre planer ved ekspropriasjon på grunn av usikkerhet om erstatningsansvaret.

Ved behandlingen av Innst. O. nr. 39 (1999-2000) ba Stortinget Regjeringen om å nedsette et utvalg som skal se nærmere på forholdet mellom reguleringsplan og ekspropriasjonserstatning og komme med forslag til lovregler som på karest mulig måte trekker opp de rettslige grensedragningene. I denne situasjonen anser Planlovutvalget det som riktigst å la disse problemstillingene ligge inntil videre.

9.4 Planene håndheves ikke i tilstrekkelig grad

Vegen fra planvedtak til gjennomføring kan være helt forskjellig fra planform til planform. For reguleringsplanenes og bebyggelsesplanenes del er neste skritt som regel byggesak og endelig igangsetting av gjennomføringstiltak. Det samme gjelder kommuneplanen når det er gitt nærmere bestemmelser for byggeområder, mens gjennomføring av fylkesplanene i noen tilfeller går via både kommuneplan og reguleringsplan. Felles for alle planene er imidlertid at noen må ha ansvar for å håndheve planen ved å påse at planen følges i gjennomføringen. Planene gjennomføres blant annet ved at de legges til grunn i byggesaksbehandlingen.

Utvalget vil her særlig framheve to håndhevelsesproblemer:

9.4.1 Fylkesplanens gjennomslag

Den første gjelder fylkesplanenes gjennomslag i kommunal planlegging. For fylkesplanens del skjer som sagt mye av gjennomføringen via den kommunale planleggingen. Loven slår klart fast at fylkesplanene skal være retningsgiv-

ende for kommunal og statlig planlegging. Fylkeskommunale og statlige myndigheter har som oppgave å påse at kommunale planer ikke strider mot blant annet fylkesplaner, dels gjennom alminnelig medvirkning under utarbeidningen av de kommunale planene, dels i form av innsigelse og dels i form av klage for så vidt gjelder reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.

Mye tyder imidlertid på at fylkeskommunen bare i varierende grad følger opp fylkesplanen overfor kommunene i den kommunale planleggingen, eventuelt ved å gjøre gjeldende innsigelse. På denne måten svekkes gjennomføringen av fylkesplanen. Dette skyldes nok både at en del fylkesplaner til nå har hatt et såvidt generelt innhold at det har være vanskelig å konstatere om en kommunal plan strider mot fylkesplanen, og den generelle holdning om at fylkeskommunen bør være varsom med å overprøve kommunenes skjønnsutøvelse.

Svak gjennomføring av fylkesplanene er ikke bare et problem for den regionale politikkenes gjennomslag på lokalt nivå. Det er også et problem for den nasjonale politikkenes gjennomslag på lokalt nivå. Fylkesplanen har en viktig funksjon som formidlingskanal for nasjonal politikk, slik at svak oppfølging av fylkesplanene implisitt også er et problem for gjennomføringen av nasjonal politikk på lokalt nivå.

Heller ikke statlige myndigheter følger i dag opp fylkesplanene i ønsket grad. Staten har bare i begrenset grad pleid å binde seg gjennom fylkesplanprosessen.

9.4.2 Mindre tiltak i forhold til kommunale planer

Det andre håndhevingsproblemet utvalget vil nevne gjelder oppfølgingen av kommunale planer gjennom byggesaksbehandlingen. Systemet er slik at det ikke skal gis byggetillatelse til et tiltak som er i strid med kommuneplan eller reguleringsplan. Enkelte tiltak er helt unntatt fra både søknadsplikt og meldeplikt etter byggesaksbestemmelsene i loven. Selv om også slike tiltak krever dispensasjon dersom de er i strid med planen, er det ofte tilfeldig om planmyndighetene får kunnskap om dem, og dermed anledning til å håndheve planen. Planmyndighetene vil ofte forbli uvitende om slike brudd på planen. Det vil stort sett dreie seg om mindre tiltak, men unntaksvis vil de ha slike konsekvenser for omgivelsene at de ikke uten videre bør kunne godtas.

I tillegg til denne gruppen av tilfeller forekommer det også at tiltak som er søknads- eller meldepliktige ikke blir rapportert til myndighetene. I den grad slike tiltak er i strid med plan vil det på samme måte være vanskelig for planmyndighetene å håndheve planen.

9.5 Behov for å knytte flere virkemidler til planene

Hvis vi ser bort fra de rene båndleggingskategoriene, krever gjennomføring av planer alltid at det er noen som rår over nødvendige virkemidler som tar ansvar for eller bidrar til gjennomføringen. Det er i dag ikke i tilstrekkelig grad knyttet virkemidler til planene som kan sikre gjennomføring. Utvalget vil i det følgende presentere noen viktige punkter hvor det er behov for å styrke virkemiddelsiden av loven.

9.5.1 Bedre kopling til økonomiske virkemidler

Bevilgning av penger er svært ofte en av de mest kritiske faktorene ved gjennomføring av planer, særlig planer for utbygging av infrastruktur og andre tiltak. Både statlige, fylkeskommunale, kommunale og private bevilgninger kan være nødvendige når et prosjekt skal realiseres.

Dagens lov legger i begrenset grad til rette for aktiv samordning og binding av bevilgninger i forbindelse med vedtak av planer. Det er behov for å samordne økonomiplanleggingen etter kommuneloven bedre med kommunenes og fylkenes planlegging etter plan- og bygningsloven. Sektorenes økonomiplanlegging er i stor grad knyttet til sektorenes egne planer. Skal koplingen mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og økonomiplanleggingen etter kommuneloven bli sterkere, er det derfor helt nødvendig at sektorenes planlegging i større grad samordnes og integreres i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Særlig når det gjelder fylkesplanleggingen, men også til en viss grad under kommuneplanleggingen, er det ønskelig at staten kan binde sine bevilgninger i større grad enn i dag. Utvalget vil reise spørsmål om ikke staten bør kunne inngå avtaleliknende bindinger under utarbeidingen av slike planer, og gjennom dette forplikte seg til bruk av virkemidler for å realisere planen. Planlegging av samferdselsprosjekter er et typisk eksempel på et område hvor dette kan være aktuelt og nyttig. Vi kommer tilbake til dette i del IV.

9.5.2 Flere sektorvirkemidler koplet til planene

Koordinering av virkemidler innenfor flere sektorer er en utfordring i arbeidet med utforming av regional arealpolitikk. Ved dagens oppgavefordeling er det kommunene og staten som har kontroll over de fleste virkemidlene, i alle fall i arealpolitikken.

For gjennomføringen av planer etter plan- og bygningsloven er det et reelt problem at sentrale statlige, og til dels også regionale statlige myndigheter, ikke legger planene til grunn for sin bruk av virkemidler. Tilpassinger og koplinger mellom nasjonale sektorplaner og regionale planer fungerer i stor grad på sektorenes premisser. Det vises til drøftingen i [\(Link til\)](#) kapittel 7.

De regionale utviklingsprogrammene (RUP) er forsøk på å bøte på disse problemene. Gjennom disse programmene har en forsøkt å samordne ulike sektormyndigheters og ulike forvaltningsnivåers virkemidler. Den modellen som har vært valgt for de regionale utviklingsprogrammene bør kunne anvendes også på andre områder enn de som til nå har vært omfattet av disse programmene. Spørsmålet er om slike programmer også bør formaliseres som en fylkesplan eller fylkesdelplan. Utvalget mener RUP bør integreres i handlingsprogrammet i fylkesplanen.

Nasjonale sektorplaner i form av for eksempel verneplaner, Nasjonal transportplan med videre bør i framtiden forankres sterkere i fylkesplanene gjennom fylkesplanprosessen. Kommunikasjonen mellom stat og regionalt nivå må være tovegs, slik at kunnskapsgrunnlaget for nasjonale og regionale planer blir sammenfallende.

9.5.3 Arealbinding på fylkesnivå

Det er mange steder i landet et betydelig behov for arealplanlegging over kommunegrensene. De senere årene har arealpolitikk blitt et stadig viktigere

tema i fylkesplanleggingen, både i de overordnede fylkesplanene og gjennom mer arealrettete fylkesdelplaner.

I [\(Link til\)](#) kapittel 14 vil utvalget redegjøre for sitt syn på behovet for å styrke arealplanleggingen innenfor den regionale planlegging, og spørsmålet om å kunne gjøre arealplaner som del av fylkesplanen bindende for kommuner og andre myndigheter, og for grunneiere.

9.5.4 Avtaler om gjennomføring

Utvalget mener at en i større grad bør ta sikte på bruk av forskjellige former for avtaler for å sikre gjennomføring av vedtatte planer.

På fylkesnivå bør det vurderes et system med avtaler om gjennomføring mellom de viktigste sektormyndighetene og berørte fylkeskommunale og kommunale myndigheter, herunder bruk av økonomiske virkemidler.

I forbindelse med utbyggingsprosjekter i kommunene er «utbyggingsavtaler» et mye anvendt virkemiddel ved gjennomføring av planer. Selve bruken av utbyggingsavtaler krever ingen uttrykkelig lovhjemmel, og slike avtaler er derfor heller ikke omtalt i dagens lov. Ofte vil private aktører ha behov for større grad av sikkerhet og kommersiell forutsigbarhet enn det planene alene kan gi før de binder seg til å påta seg å gjennomføre en plan. Tanken om et offentlig-privat samarbeid (OPS) om løsningen av viktige oppgaver aktualiserer avtaleformen ytterligere. Det er liten tvil om at utbyggingsavtaler kan bidra til å styrke gjennomføringen av både kommuneplaner og reguleringsplaner. Samtidig ligger det en fare i utbyggingsavtaler dersom de i realiteten binder kommunene til bestemte reguleringsvedtak i forkant av den lovfestede saksbehandling for reguleringsplaner.

Ekspropriasjon er et velprøvet og gjennomregulert virkemiddel. Men mye kan tyde på at ekspropriasjonens legitimitet, og dermed kommunenes tilbøyelighet til å bruke et såvidt drastisk virkemiddel, er noe redusert. For mange kommuner framstår avtaler i kombinasjon med en mer aktiv markedsorientert opptreden som et godt alternativ til ekspropriasjon. Samtidig bør ikke ekspropriasjonshjemlenes virkning som «ris bak speilet» undervurderes.

Utvalget ser positivt på bruken av utbyggingsavtaler. Det er imidlertid viktig at det er klare formelle rammer om denne type avtaler, slik at ikke framgangsmåten undergraver planprosessen etter loven, og dermed nødvendig åpenhet og medvirkning. Utvalget antar at det vil være hensiktsmessig med visse 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 kommunens rettigheter og plikter etter plan- og bygningsloven ikke berøres. Vi vil komme tilbake med konkrete forslag i neste utredning.

9.5.5 Jordskifteliknende virkemidler

Kompliserte, uklare og uhensiktsmessige eiendomsforhold er en vanlig årsak til at utbygginger og andre tiltak kan være vanskelige å gjennomføre, særlig i tettbygde strøk. Eiendomsgrenser og rettigheter trengs ofte å endres for at en skal få i stand utbyggingsløsninger som er gjennomførbare. Det kan også være nødvendig å finne fram til en fornuftig fordeling av rettigheter og verdier mellom grunneiere, for å få vedtatt en plan som både er hensiktsmessig og rimelig sett fra alle berørte grunneieres side. De virkemidler plan- og bygn-

ingsloven inneholder for å kunne håndtere denne typen problemstillinger - i første rekke ekspropriasjon og refusjon - er noen ganger konfliktfylte eller tungvinte å bruke som følge av at de løsningene og framgangsmåtene som står til disposisjon ikke er tilstrekkelig fleksible.

For å bøte på dette har utvalget vurdert om modellene og løsningsmekanismene som er kjent fra jordskifte også bør tas i bruk i urbane områder, og ikke bare brukes i landbruksområder slik hovedregelen er i dag. Utvalget ser for seg et system som åpner muligheten for å etablere hensiktsmessige eendoms- og rettighetsforhold før reguleringsplan og bebyggelsesplan utarbeides, eller i forbindelse med planprosessen. Et slikt system kan også suppleres med regler som gjør det mulig å fordele verdier og kostnader ved et tiltak på en måte som er rettferdig og som øker mulighetene for å komme fram til løsninger som kan aksepteres av alle involverte parter. Endelig kan det være ønskelig å legge grunnlaget for samarbeidsordninger som kan benyttes når et gjennomført prosjekt går over i driftsfasen.

Allerede i dag blir virkemidlene i jordskifteloven benyttet ved noen utbyggingsformer, hvorav de vanligste trolig er bygging av veier, jernbaner og hytter. Flere land har ordninger hvor prinsippene fra jordskifte anvendes ved endringer i allerede bebygde områder i byer og tettsteder. Eksempelvis har Tyskland et velfungerende system. I tillegg vil en forandring av eiendomsforhold gjøre det lettere å få til hensiktsmessige utbygginger. På denne måten øker også mulighetene for at selve plangjennomføringen blir enklere.

Norsk jordskifteprosess legger opp til en forhandlingsorientert prosess, hvor partene kommer sammen for å finne fram til gode løsninger. Skulle imidlertid ikke de involverte partene komme til enighet, eller kan ikke den løsningen de har kommet fram til aksepteres innenfor jordskiftelovens ramme, er det likevel jordskifteretten som treffer endelige vedtak.

Utvalget vil arbeide videre med disse spørsmålene fram mot sin neste utredning. Det vil være nødvendig å finne fram til en akseptabel balanse mellom frivillige og tvungne ordninger, som er tilstrekkelig fleksibel og effektiv til å hanskkes med de utfordringene en står overfor i tettbebygde strøk. Det kan her være en mulighet å bygge ut den gjeldende jordskifteloven, men andre alternativer, herunder et eget regelverk innenfor plan- og bygningsloven, vil også bli vurdert.

9.5.6 Gjennomføring og integrering av konsekvensutredninger i det alminnelige plansystemet

Som det framgår av ([Link til](#)) kapittel 10 foreslår utvalget å innarbeide dagens KU-regler i det alminnelige plansystemet som et ledd i arbeidet med å forenkle og styrke den kvalitative siden av planleggingen. Gjeldende regler om konsekvensutredninger har uttrykkelige regler om oppfølging av konsekvensutredningen, og disse gjør det mulig å pålegge tiltakshaver å foreta undersøkelser både under og etter gjennomføringen av tiltaket.

Dersom dette prinsippet innarbeides i det alminnelige plansystemet vil det samtidig være mulig å utforme planbestemmelser som sikrer oppfølging og gjennomføring av planens innhold mer generelt. Denne problemstillingen har nær sammenheng med hvilket innhold det er anledning til å gi planbestemmelsene, noe utvalget vil komme tilbake til i ([Link til](#)) kapittel 13.

Kapittel 10

Gode planprosesser

10.1 Målet om gode planprosesser

10.1.1 Mandatet

Når planleggingsystemet skal vurderes, er planprosesser og saksbehandling et meget viktig tema. Plan- og bygningsloven er i stor grad en lov om planprosesser. Tanken er at lovens regler om planleggingen også vil gi sikkerhet for kvalitativt gode og realistiske planer og løsninger. Gode prosesser har også en verdi i seg selv, ved at de muliggjør deltaking og engasjement fra befolkningen. Å gi befolkningen muligheter til innsyn og medvirkning i viktige beslutningsprosesser er et sentralt punkt i Lokal Agenda 21, og ligger til grunn for den omfattende FN-konvensjonen om retten til medvirkning og informasjon i miljøsaker som ble vedtatt i 1998 («Århus-konvensjonen»).

Utvalgets arbeid skal bidra til at planprosessene blir så gode som mulig. I mandatet er vi bedt om å undersøke mulighetene for å effektivisere og forenkle planleggingen uten at det går på bekostning av styringsgrad og rettssikkerhet. Planleggingen bør baseres på et godt og lett tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, gode prosesser og klare spilleregler for medvirkning og deltaking fra berørte private og offentlige aktører. Likeledes bør utvalget ved utforming av bestemmelsene legge vekt på at overordnede myndigheter skal klargjøre rammebetingelsene gjennom en god dialog, med tanke på å oppnå forutsigbarhet og effektivitet. Klarere krav til framdriften i planarbeidet, og klarere krav til de forskjellige aktørenes deltaking i planarbeidet, er momenter som trekkes særskilt fram i mandatet.

10.1.2 Elementer i målet om gode planprosesser og forholdet mellom dem

Som det også framgår av mandatets formuleringer, omfatter det generelle målet om gode planprosesser flere delmål og hensyn. Disse kan dels være sammenfallende, men kan også stå i en viss motstrid til hverandre. En kan her står overfor dilemmaer. Det er naturligvis et mål at systemet kan ivareta alle hensyn i størst mulig grad. Men det er vanskelig helt å komme utenom avveininger mellom forskjellige hensyn.

Effektivitet og effektivisering er ord som brukes ofte når det stilles opp idealkrav til planprosessen. Effektivitet kan knytte seg til flere ulike forhold. Det vanligste er nok at planleggingen omtales som effektiv dersom den fører til høy grad av måloppnåelse med et minimum av ressursinnsats. Ressursvurderingen kan gjelde både tid, penger og bruk av menneskelige ressurser. Måloppnåelse kan knytte seg enten til forholdet mellom innsats og resultat, eller til hvor effektivt selve resultatet er.

Hva som oppfattes som en effektiv planprosess, er i stor grad avhengig av ståsted og rolle. Planmyndighetene og private utbyggere vil ofte ha ulik oppfatning av hva som er effektivt. Andre berørte som har vanskelig for å komme

til orde under planprosessen, vil kunne oppfatte planprosessen som lite effektiv så lenge de ikke får gjennomslag for sine interesser.

Fleksibilitet kan også settes opp som et mål for god planprosess. I dette ligger at prosessen er godt tilpasset den enkelte planleggingsoppgave en står overfor; at den ikke er mer omfattende og krevende enn det som er nødvendig, men også at den er tilstrekkelig grundig der en står overfor særlig kompliserte eller omstridte saker. Dette reiser spørsmålet om det bør gjelde de samme regler om saksbehandling i alle typer saker, eller om det bør være mulig å tilpasse behandlingen i den enkelte sak. Enkelte sider av en planprosess bør også ligge fast ut fra hensyn til rettssikkerhet og medvirkning.

Forenkling av planprosessen kan innebære at en fjerner eller forbedrer elementer av den eksisterende planprosessen eller at en gjør planprosessen lettere å forstå og delta i selv om den ikke inneholder færre eller enklere elementer enn tidligere.

Rettssikkerhet er også et sammensatt begrep. En side av dette er at de som er berørt av planbeslutningene skal ha innsikt i prosessen og i aktuelle dokumenter, og adgang til å fremme sitt syn. De som berøres av et vedtak, skal kunne se av vedtaket hva det bygger på og hva det har vært lagt vekt på. I norsk forvaltningsrett er det også et alminnelig prinsipp om mulighet til overprøving av offentlige vedtak, gjennom klage til høyere forvaltningsmyndighet, og eventuelt rettslig prøving for domstolene.

Rettssikkerhetshensynet kan også forstås i en videre betydning, som et generelt krav om forutsigbarhet. Dette kan gjelde saksbehandlingsregler, og i seg selv tale for at disse ikke bør variere for mye. Det kan også gjelde forutsigbarhet når det gjelder rettigheter i videre forstand, for eksempel hva en grunneier kan gjøre med sin eiendom. For eksempel må spørsmålet om planmyndighetenes adgang til å endre vedtatte planer også vurderes ut fra hensynet til rettssikkerhet for de som berøres.

Hensynet til rettssikkerhet kan være vanskelig å forene med et ønske om enklere og raskere saksbehandling. Rettssikkerhet tilsier for eksempel en mulighet til å overprøve et vedtak, noe som i seg selv kan medføre en vesentlig forsinkelse. Men det er også en del av rettssikkerhetstankegangen at berørte skal få hurtig behandling når de henvender seg til planforvaltningen, og at eventuelle klagesaker skal behandles raskt.

10.1.3 Vurdering av dagens planprosess

Reglene om planprosesser og saksbehandling i plan- og bygningsloven bygger på de verdiene som er beskrevet ovenfor. Det er utvalgets syn at de bare delvis fungerer tilfredsstillende, og at det er behov for visse endringer både i regelverket og i praksis. Selv om noe kan oppnås gjennom en bedre praksis, vegledning og retningslinjer, mener utvalget at loven med fordel kan strammes opp slik at forpliktelsene framgår klarere av selve ordlyden.

Det er et problem at planbehandlingen i mange tilfeller tar uforholdsmessig lang tid. Dette gjelder blant annet reguleringsplaner som utarbeides i forbindelse med konkrete byggesaker. Særlig private utbyggere, som har behov for å få godkjent en reguleringsplan som ett av flere ledd i realiseringen av et prosjekt, ønsker en rask og forutsigbar planbehandling. Plansak og byggesak inngår i en større sammenheng, hvor framdriften i enkelte tilfeller kan ha stor

betydning for muligheten for å realisere prosjektet. Men også oversiktsplanlegging tar i en del tilfeller for mye tid.

Det kan være mange grunner til lang saksbehandlingstid, og utvalget vil understreke at en grundig prosess ofte kan være legitim og helt nødvendig for at viktige hensyn og interesser skal bli ivaretatt. Likevel mener utvalget det er grunn til å utrede nærmere lovendringer som kan bidra til raskere planbehandling.

Til tross for at loven inneholder et sett av regler om medvirkning, ser vi at medvirkningsprosessen i en del tilfeller ikke fungerer slik lovgiver tenkte seg. En del interesser som burde ha vært representert kommer ikke alltid til med sine synspunkter, eller de kommer inn for sent. Det kan være fordi de ikke får kunnskap om planprosessen, fordi de ikke har sterke nok representanter, eller fordi de har problemer med å formulere sine egne synspunkter.

Den utbredte privatiseringen av detaljplanleggingen har endret en del av forutsetningene for reglene om saksbehandling og ansvarsfordeling. Vi ser for eksempel at lovens regler om medvirkning ikke er klare nok for slike prosesser. Det samme gjelder reglene om dokumentoffentlighet så lenge den private forslagsstilleren har dokumentene i sin besittelse, tidspunktet for når planprosessen går over fra å være et privat ansvar til å bli et kommunalt ansvar, kostnadsfordelingen ved utarbeiding av kart og så videre.

En rekke undersøkelser som er blitt foretatt tyder på at svakheter ved planprosess og planinnhold svært ofte kan skrives tilbake til den innledende fasen av planarbeidet. Dagens lov stiller relativt beskjedne krav til både organisasjon og prosess i denne fasen. I mange tilfeller er rammen for planarbeidet og kretsen av de berørte ikke tilstrekkelig klart definert før arbeidet har kommet så langt at det er vanskelig å foreta kursendringer.

Utvalget vil i det følgende gi en mer detaljert redegjørelse for en del forbedringsmuligheter utvalget ser. Hensikten med framstillingen er gi en samlet behandling av en del viktige problemstillinger som er felles for de enkelte plantypene. Problemstillingene gjennomgås grundigere i del IV. De emnene vi vil se nærmere på er:

- planarbeidets innledende fase
- åpenhet og medvirkning
- rettssikkerhet
- konsekvensutredninger
- saksbehandlingstid og frister
- informasjons- og kommunikasjonsteknologi

10.2 Planarbeidets innledende fase

Erfaringer og undersøkelser fra de senere årene tyder på at ønsket om forutsigbarhet, effektivitet og kvalitativt gode planer gjør det nødvendig å styrke den innledende fasen av planarbeidet. Det er avgjørende at de viktigste myndigheter og interesser trekkes tidlig inn, og at det klargjøres hvordan planleggingsprosessen skal legges opp.

Både generelle erfaringer og utviklingsprosjekter viser at påvirkningsmulighetene i planleggingen - og dermed mulighetene for å ivareta en bestemt interesse eller et bestemt hensyn - er størst i de tidlige planfasene.

Som følge av dette er det viktig at planmyndighetene tidlig får oversikt over de viktigste sektorinteresser det bør tas hensyn til, slik at de kan legge et løp for å få avklart disse på en ryddig måte og så vidt mulig innenfor en rimelig tidsramme.

Utvalget vil foreslå at planprosessene som hovedregel innledes med en *programfase*. For større og mer omfattende planer bør denne munne ut i et *planprogram*. For mindre planforslag, som ofte vil være private, vil programfasen kunne bestå av en enkel og mer uformell gjennomgang av det videre planarbeidet. Vi viser til det som sies om forhåndskonferanse i forbindelse med private planer i [\(Link til\)](#) kapittel 13.

Den som setter i gang et planarbeid bør ha en klar plikt til å samrå seg med berørte offentlige myndigheter allerede i oppstartsfasen. Det er viktig at alle offentlige myndigheter som berøres og har meninger om spørsmålene som tas opp i planen, identifiseres og kommer på banen allerede i denne fasen. Utvalget vil vurdere forslag om lovbestemmelser som sikrer dette.

Det innledende samrådet og planprogrammet skal brukes til å avgrense planarbeidet geografisk og tematisk/saklig. Det skal klarlegge flest mulig av de interessene som er involvert i saken, klarlegge behovet for konsekvensutredninger og legge opp medvirkningsprosesser. Utvalget vil understreke at planprogrammet er ment som en fleksibel ordning, som i innhold og omfang må tilpasses behovene i det enkelte tilfellet.

I en del fylker er det innført rutiner som går ut på at de viktigste regionale myndighetene møtes regelmessig for å drøfte planspørsmål i fylket, gjerne kalt *planforum* eller liknende. Det er gjerne enten fylkeskommunen eller fylkesmannen som tar initiativet til dette, eventuelt i samarbeid. Noen steder brukes dette forumet til å presentere og diskutere planarbeid i kommuner i en tidlig fase.

Utvalget har vurdert om bruken av planforum bør formaliseres i loven, og vil gjerne ha synspunkter på dette i høringsrunden. Selv om erfaringene med planforum varierer noe fra fylke til fylke, ser det ut til at de fleste deltagerne er enige om at planforum er en god arena for planfaglig diskusjon. I enkelte fylker har planforum vært en arena hvor regionale myndigheter møtes, uten at de berørte kommunene får anledning til å være med. Dette mener utvalget er en uheldig praksis.

Dersom ordningen med planforum lovfestes, er det naturlig at det gis enkelte bestemmelser om hvem som har rett og plikt til å delta og enkelte saksbehandlingsregler. Det kan være en løsning å kople en ordning med planforum sammen med en formalisering av en meklingsfunksjon på regionalt nivå, slik denne er omtalt foran i [\(Link til\)](#) kapittel 7.

Utvalget foreslår at det innføres en regel om at det skal gjennomføres konsekvensutredning av planer som kan medføre vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, se [\(Link til Konsekvensutredninger\)](#) kapittel 10.6. Dette vil innebære at dagens regler om konsekvensutredning i plan- og bygningslovens kap. VII-a langt på veg innarbeides i den alminnelige planprosessen. Det er nær sammenheng mellom dette utredningsprogrammet og forslaget om å innføre et planprogram. Et vesentlig formål med planprogrammet vil være å definere hvilke forhold som skal utredes og omtales innenfor

den rammen som defineres for planarbeidet. En slik utredning skal ikke være et separat dokument, men inngå som en del av selve utkastet til plan.

Utvalget er klar over at en utvidet programfase vil føre til noe mer arbeid i en innledende fase av planarbeidet. Samtidig mener vi at dette vil bli mer enn kompensert ved at det kan spares tid og ressurser i senere faser, og at kvaliteten på planene blir bedre. Kvalitetsheving og økt eierforhold til planen vil i tillegg kunne redusere antallet klager og innsigelser.

10.3 Åpenhet og medvirkning

10.3.1 Innledning

Med medvirkning menes enkeltpersoners og gruppers rett til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser. Medvirkning betyr at innbyggerne i et samfunn er med på selv å planlegge sin framtid.

Åpenhet innebærer at alle skal ha tilgang til den informasjonen som er nødvendig for at de skal kunne ivareta sine interesser, enten som direkte berørte eller på annen måte med interesse i planarbeidet. Informasjonen bør ideelt sett være tilgjengelig på samme måte enten det er offentlige myndigheter eller private som er i besittelse av den. Åpenhet er i seg selv en forutsetning for berørtes tillit til plansystemet, i tillegg til at åpenhet vil kunne være med på å forhindre uheldig bruk av planreglene.

Medvirkning kan drøftes ut fra flere ulike synsvinkler. Sentrale spørsmål er: Hva er formålet med medvirkningen? Hvordan skal medvirkningen foregå? Skal den i hovedsak baseres på skriftlig materiale og skriftlige innspill, eller skal det også legges opp til offentlige møter? Og i såfall i hvilke fora og i regi av hvem - og hva skal kreves av grunnlagsmateriale og annet forarbeid? På hvilket tidspunkt i planprosessen skal dette skje? Hvem skal medvirke? Hvem skal kunne representere de forskjellige interessene, og hvordan skal politikkerne delta? Hvordan formidles de innspillene som kommer videre til de beslutende organer? Og så videre.

Medvirkning er i plan- og bygningsloven regulert gjennom et samspill mellom den generelle prinsippbestemmelsen i § 16 og de mer detaljerte saksbehandlingsbestemmelsene for hver enkelt planform. Her skal vi hovedsakelig fokusere på de overordnede vurderingene. I del IV vil vi gå mer i dybden i tilknytning til hver enkelt planform.

10.3.2 Nærmere om lovens § 16 og erfaringene med medvirkning

Plan- og bygningsloven § 16 omhandler både åpenhet (offentlighet) og medvirkning, slik disse begrepene er forklart ovenfor. Bestemmelsen er basert på en forutsetning om at åpenhet er avgjørende for at medvirkning skal være en reell mulighet. Planmyndighetene er pålagt å gå aktivt ut og informere om planleggingsarbeidet, mens bestemmelsen om medvirkning er noe uklar. Det sies der at

«berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen».

Undersøkelser viser at svært få kommuner tilrettelegger for aktiv medvirkning på kommuneplanens generelle del eller samfunnsdel. De fleste kommuner

gir imidlertid uttrykk for en positiv holdning til å styrke medvirkning i planleggingen. Tre av fire kommuner oppgir manglende kapasitet som hindring for mer aktiv medvirkning, mens mer enn halvparten av kommunene oppgir manglende interesse fra lokalbefolkningen som hindring. Rundt én av fire kommuner oppgir manglende kompetanse i å organisere medvirkningsprosesser som et problem. Like mange kommuner mener at manglende politisk interesse stopper opp for medvirkning.

Bestemmelsene i § 16 er like mye rettet mot private forslagsstillere. I og med at disse ikke er bundet av alminnelige forvaltningsrettslige regler om åpenhet og forsvarlig saksforberedelse, har dette prinsippet særlig stor praktisk betydning nettopp i disse tilfellene. Utvalget vil vurdere dette nærmere.

Utvalget mener det ikke er nok at loven fokuserer på innbyggernes adgang og rettigheter, slik som dagens ordlyd. Det bør komme klart fram at planforvaltningen har plikt til å gå aktivt ut for å skape et engasjement i befolkningen når det gjelder planemaer som har direkte betydning for folks hverdag. Dette bør også gjelde grupperinger som normalt har vanskelig for å fremme sine interesser i planprosessen, som barn og unge, eldre, grupper med fremmedkulturell bakgrunn, funksjonshemmete med videre. Etablering av lokale arenaer i form av grendeutvalg eller områdeutvalg som kommunen kan samhandle med, er i en del sammenhenger en forutsetning for å få kontinuitet i samarbeidet. Planmyndighetene bør opptre som en mer aktiv pedagogisk vegleder slik at innbyggerne forstår viktigheten av å delta og muligheten for innflytelse. Som en del av dette bør kommunen også bestrebe seg på å gi tilbakemelding til private personer og grupperinger som kommer med innspill i planprosessen.

For private forslagsstillere bør det stilles krav om dokumentasjon for at aktivitetsplikten som er foreslått i forrige avsnitt er ivaretatt.

Selv om lovens medvirkningsregler utdypes noe, vil det ikke være mulig å gi detaljerte regler for alle mulige typetilfeller. Den innledende programfasen som er omtalt i forrige kapittel vil på en fleksibel måte kunne fange opp behovet for å tilpasse medvirkningen til behovet i hver enkelt sak.

Framfor at det i loven tas inn en konkretisering av hvordan ulike grupper og interesser skal trekkes inn til medvirkning i planprosessen, foreslår utvalget at det tas inn en eget bestemmelse i § 16 om at den som står ansvarlig for planleggingen skal presentere et opplegg for medvirkning samtidig med varsling av oppstart av planarbeidet.

10.3.3 Særlig om retten til miljøinformasjon

Grunnloven § 110b om retten til et godt miljø slår fast at innbyggerne

er «berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen».

Bortsett fra denne bestemmelsen finnes det i dag ikke generelle lovbestemmelser om innbyggernes rett til miljøinformasjon i norsk rett. Gjennom FN-konvensjonen om rett til miljøinformasjon med videre fra 1998 («Århus-konvensjonen») har Norge påtatt seg mer detaljerte forpliktelser til å sikre borgerne slik informasjon.

En sentral bestemmelse for utvalget er Århuskonvensjonens artikkel 7, som omhandler allmennhetens deltaking i forbindelse med planer, program

mer og strategier vedrørende miljø. Bestemmelsen omhandler mange av de samme hensynene som har begrunnet medvirkningsbestemmelsene i dagens plan- og bygningslov.

Parallelt med utvalgets arbeid har spørsmål knyttet til rett til miljøinformasjon vært gjenstand for utredning av et eget lovutvalg, som har avgitt sin utredning som NOU 2001:2 *Retten til miljøopplysninger*. Målet har vært å fremme forslag om lovbestemmelser som vil være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser. De to utvalgene har vært enige om at det er planlovutvalgets oppgave å påse at Århuskonvensjonens krav ivaretas i en revidert plan- og bygningslov.

Århuskonvensjonen er såvidt generelt formulert at planlovutvalget i denne omgang ikke har funnet grunn til å gå inn på en grundig sammenlikning av konvensjonen og plan- og bygningsloven. Vi viser likevel til kapittel 12.4.4 i NOU 2001:2 hvor Miljøinformasjonsutvalget redegjør for sine vurderinger av forholdet mellom Århuskonvensjonen, forvaltningsloven og plan- og bygningsloven, og hvor det blant annet framgår at det kan være grunn til å se nærmere på saksbehandlingsreglene for planer som behandles i stortingsmeldinger. Planlovutvalget vil følge opp dette i sin neste utredning.

10.4 Medvirkning og forhandling (avtaler)

Som vi har vært inne på flere ganger tidligere skjer en stadig større andel av planleggingen og gjennomføringen i privat regi. Svært ofte inngår planer etter plan- og bygningsloven bare som ett av flere nødvendige elementer ved gjennomføringen. Særlig viktig som supplement er utbyggingsavtaler og andre beslektete avtaleformer. Slike avtaler er resultatet av forhandlinger mellom planmyndigheten og de private partene. Kontakten mellom en utbygger og kommunen om slike planer kan ofte ha preg av forhandling, også i tilfeller hvor det ikke inngås formelle avtaler om gjennomføring. Det kan «forhandles» om hvordan tiltaket skal utformes, hvilke reguleringsbestemmelser som skal gjelde for området og så videre.

Forhandlinger innebærer en frivillig prosess for problemløsning, og dette kan være en smidig og effektiv framgangsmåte. Hvis en kommer fram til enighet, har en rimelig grad av sikkerhet for at forhandlingspartene i framtiden vil respektere og overholde det resultat en har kommet fram til.

Men det ligger også visse faremomenter i utstrakt bruk av avtaler og forhandlinger som grunnlag for planer. Forskning tyder på at forhandlinger mellom utbyggere og myndigheter ofte foregår på måter som kan være vanskelige å forene med planleggingsprosessene planlovgivningen legger opp til. Forhandlingene setter partene og deres interesser i fokus, mens andre berørte interesser lett blir utelukket fra deltaking, i alle fall i de viktige fasene av forhandlingene ⁷¹

, i strid med intensjonene med lovens medvirkningsbestemmelser.

Utvalget mener det er viktig å ta vare på de positive sidene ved bruk av forhandlinger og avtaler. Samtidig vil vi understreke at bruk av forhandlinger lett kan gjøre lovens regler om medvirkning illusoriske. Som nevnt foran i

71. Se blant annet Cars & Snickars 1990, Cars 1992, Mitchell-Weaver 1992, Holsen 1993

([Link til Behov for å knytte flere virkemidler til planene](#)) kapittel 9.5 mener utvalget det vil være hensiktsmessig med regler om slike utbyggingsavtaler i selve loven, ikke først og fremst for å innskrenke muligheten til å inngå slike avtaler, men for både å legge til rette for sikrere gjennomføring og samtidig kople dem til planprosessene på en ryddig måte. På grunnlag av høringsuttalelsene vil vi komme tilbake med konkrete forslag i neste utredning. Slike avtaler er særlig aktuelle i forbindelse med reguleringsplaner, og vi kommer tilbake til spørsmålet også i ([Link til](#)) kapittel 13.

10.5 Rettssikkerhet

Norsk forvaltningsrett er basert på et grunnleggende prinsipp om at den enkelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, og skal ha mulighet til å forutsi sin rettsstilling og forsvare sine rettslige interesser.

For grunneiere og andre berørte avgjør et planvedtak hva eiendommen kan brukes til, og dermed også langt på veg verdien av eiendommen. Indirekte vil vedtaket kunne ha stor betydning også for andre - også rent økonomisk betydning. Loven er basert på noen grunnprinsipper som skal ivareta rettssikkerhetshensynet. Foruten generelle krav til saklighet og rimelighet, er de viktigste:

- retten til å bli informert om plansaker som berører en selv
- krav på å kunne gjøre seg kjent med saksdokumentene i slike saker
- mulighet til å forsvare sine interesser ved å avgi høringsuttalelse eller på andre måter delta aktivt i planprosessen
- krav om at planvedtak skal begrunnes
- underretning om endelig vedtak
- mulighet til å kreve overprøving av endelig vedtak gjennom klage

I tillegg følger det av regler i forvaltningsloven at saksforberedelsen skal være forsvarlig, at saksbehandlingen foregår uten ugrunnet opphold, og at tjenestemenn og politikere er habile.

Kravet om rettssikkerhet knytter seg først og fremst til planer som er bindende for grunneiere og andre rettighetshavere. Det vil i dag si bebyggelsesplaner, reguleringsplaner og arealdelen av kommuneplanen. Når det gjelder sistnevnte har lovgiver likevel kommet til at effektivitetsbetraktninger og ressurshensyn gjør det nødvendig å fire noe på prinsippene.⁷²

Private har verken klagerett eller krav på individuell underretning av planoppstart og endelig planvedtak (se § 20-5) for slike planer. Her skiller saksbehandlingsreglene for arealdelen av kommuneplanen seg fra saksbehandlingsreglene for reguleringsplanene. Forskjellen er også begrunnet i at ekspropriasjon og enkelte andre virkemidler bare kan gjennomføres med grunnlag i reguleringsplan, og ikke kommuneplanens arealdel.

Utvalget er enig i at de hensynene som har begrunnet unntaket for klagerett på kommuneplanens arealdel er tungtveiende. Så lenge en vurderer hele eller store deler av en kommune under ett, er det forståelig at lovgiver kvier

72. Se Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 116.

seg for å åpne opp for en generell klagerett, selv om klagens gjenstand begrenses til det som har direkte betydning for den enkelte klager. Men på den annen side er det betenkelig å fjerne denne viktige rettigheten, særlig i tilfeller hvor planen regulerer eiendomsutnyttelsen i detalj og endelig, slik at den gir direkte grunnlag for byggesaksbehandling. Som utvalget kommer tilbake til i ([Link til](#)) kapittel 13 vil en mulig løsning være å skille klarere mellom kommuneplaner som er oversiktspregete og kommuneplaner som er mer gjennomføringspregete. Med en slik løsning vil saksbehandlingsreglene i større grad knyttes til og gjøres avhengig av de rettsvirkningene den enkelte plan har.

10.6 Konsekvensutredninger

I dette kapitlet behandles først og fremst de generelle problemstillingene knyttet til konsekvensutredninger. Disse utfylles av framstillingene knyttet til hver enkelt planform i ([Link til Krav til god planprosess og vurdering av konsekvenser](#)) kapittel 13.1.6, ([Link til Saksbehandling - private planforslag \(§ 30\)](#)) kapittel 13.2.7 og ([Link til Styrking av fylkesplanprosessen og krav til vurdering av konsekvenser](#)) kapittel 14.6.

10.6.1 Dagens regelverk og erfaringer

Någjeldende regler om konsekvensutredninger finnes i plan- og bygningsloven kap. VII-a. Formålet er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurs eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planlegging av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres. Det dreier seg om særlige saksbehandlingskrav, som ikke er koplet til behandling av planer etter loven, men til avgjørelser av byggesøknader og/eller tillatelser etter sektorlovgivning for enkelttiltak.

Siden bestemmelsene om konsekvensutredninger trådte i kraft i 1990 er det behandlet omlag 450 saker etter dette regelverket. Veg- og jernbanetiltak, massetak og industri- og næringstiltak utgjør de største tiltakstypene. De fleste av disse tiltakene krever også plan etter plan- og bygningsloven.

Hovedinntrykket er at bestemmelsene om konsekvensutredninger bidrar til en forutsigbar og strukturert prosess mellom tiltakshaver, berørte myndigheter og offentligheten og at prosessen medfører økt kunnskap og høyere bevissthet om miljøeffekter⁷³

Det er imidlertid fra flere hold, kanskje særlig kommunesektoren, påpekt at saksbehandlingen etter bestemmelsene om konsekvensutredninger kan skape problemer i forhold til planleggingen etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. En må forholde seg til to regelverk med delvis overlappende saksbehandlingsregler, ulik ansvars- og rollefordeling, og uklarhet om en står overfor tiltak eller plan. Det at KU-bestemmelsene innebærer en egen prosess bidrar også til at omfanget av og fokus i konsekvensutredningene ikke alltid er i samsvar med spørsmål som står sentralt i plansammenheng.

73. Det vises blant annet til Riksrevisjonens undersøkelse vedrørende konsekvensutredninger, Dokument nr. 3 (1997-98). Vi viser også Samferdselsdepartementets innspill til planlovutvalget datert 11. juli 2000.

Det har siden tidlig på 90-tallet pågått et utviklingsarbeid med tanke på å innarbeide reglene om konsekvensutredninger i det ordinære plansystemet. Anbefalingene fra dette utviklingsarbeidet går lengre enn bare å ta stilling til hvordan dagens regler om konsekvensutredninger kan innarbeides i det eksisterende plansystemet. I stedet har en forsøkt å identifisere enkelte nøkkelfaktorer som vil bidra til å forbedre kvaliteten på planprosessen generelt. Utvalgets forslag om å styrke den innledende fasen er blant annet basert på disse funnene. Vi viser til ([Link til Planarbeidets innledende fase](#)) kapittel 10.2.

Ved innarbeidingen av reglene om konsekvensutredninger må vi i tillegg ta hensyn til våre forpliktelser i EØS-sammenheng. Det såkalte prosjektdirektivet ⁷⁴

er en del av EØS-avtalen, og gjennomført i norsk rett gjennom reglene i plan- og bygningsloven kap. VII-a med tilhørende forskrifter. I tillegg vil et forslag til nytt direktiv om konsekvensutredninger av planer og programmer ⁷⁵

ventelig bli endelig vedtatt innen sommeren 2001. I såfall vil Norge ha frist på seg til å gjennomføre direktivet i nasjonal rett en gang i løpet av 2004. Forslaget vil gjelde for planer og programmer som vil ha betydning for senere vedtak om lokalisering og utbygging, som kan få vesentlige miljøkonsekvenser. Både arealdelen til kommune- og fylkesplaner og regulering-splaner må antas å omfattes.

10.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at konsekvensutredninger integreres i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven. Hovedbegrunnelsen er at vi dermed får en grundigere planprosess og et bedre grunnlag for planvedtak. Ved at konsekvensutredningen knyttes til planer, også oversiktsplaner, blir det mulig å få en mer overordnet og helhetlig vurdering av konsekvenser av ulike areal- og ressursbruk enn når utredningen bare er knyttet til det enkelte prosjekt. Det er dette som er hovedformålet med å få konsekvensutredninger knyttet til planer og programmer.

Ved å slå sammen det som nå er to adskilte prosesser til én, kan det også oppnås klare forenklinger. Det blir ikke nødvendig å forholde seg til to separate prosesser med forskjellige ansvarlige myndigheter. I stedet vil det som i dag er en selvstendig konsekvensutredning, inngå som en integrert del av det ordinære planarbeidet. Dermed vil en spare tid også i den senere byggesaksbehandlingen. Dagens godkjenning av utredningsplikten (sluttdokumentet) vil kunne sløyfes som eget prosessledd. I stedet vil planmyndighetene selv måtte påse at utredningen, og planforslaget for øvrig, tilfredsstillende oppfyller kravene til konsekvensutredning. Her vil også regionale og statlige sektormyndigheter komme inn med sine krav. Det vil være viktig å ha mekanismer som sikrer at kommunen oppfyller sine utredningsplikter på en god måte. Hvorvidt utredningen oppfyller lovens krav, vil også som utgangspunkt også kunne prøves for domstolene av parter med rettslig interesse.

74. Rådskildretiv 85/337/EØF endret ved rådskildretiv 97/11/EØF.

75. Proposal for a European and Council Directive on the Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment (SEA) - COM (96) 511 Final.

Etter dagens regler om konsekvensutredninger er kommunen myndighet for konsekvensutredninger for de fleste tiltak. For en del saker, blant annet i energisektoren, er det statlig sektormyndighet som har myndigheten til å godkjenne konsekvensutredningen. Det må vurderes særskilt hvordan myndighetsfordelingen bør være i slike saker når konsekvensutredningen knyttes til plan.

Slik dagens bestemmelser om konsekvensutredninger er utformet forutsettes det at det finnes en konkret tiltakshaver å legge utredningsplikten på. Dette kan i praksis skape visse gråsoner, og kan også medføre omgælsproblemer. Et enhetlig system for konsekvensvurderinger av tiltak og planer med vesentlige virkninger gjør det unødvendig å trekke et klart skille mellom «tiltak» og «vanlig» arealplanlegging.

Dersom utvalgets forslag til kvalitative forbedringer i planprosessen blir fulgt opp, er allerede de grunnleggende trekkene i EØS-direktivet innarbeidet. På noen punkter kan det forventes at EØS-retten vil gå noe lengre i detaljering enn det som er naturlig å nedfelle i generelle saksbehandlingsbestemmelser. Utvalget ser for seg at dette kan gjøres i forskrifter som hjemles i de nye bestemmelsene. Det er kanskje særlig når det gjelder kravene til innhold i konsekvensutredningen at det er behov for slike supplerende regler.

At det skal foretas konsekvensutredning i forbindelse med utarbeiding av planer, vil i alminnelighet måtte medføre et visst merarbeid for planmyndighetene. I dag er som nevnt kommunen ansvarlig myndighet for de fleste av de konsekvensutredningene som utarbeides i forbindelse med private tiltak, samt for kommunale tiltak som omfattes av plikten til å utføre konsekvensutredning. Utvalgets forslag innebærer at kommunene, som planmyndighet, i utgangspunktet vil være ansvarlig også for utredningsdelen av alle kommunale planer. Som følge av den tette integreringen av de to prosessene som i dag er adskilt, legger utvalget til grunn at forslaget samlet sett ikke vil innebære vesentlig merarbeid for kommunene. Det er meget viktig at konsekvensutredninger av planer ikke får et større omfang og gjøres mer komplisert enn det som er nødvendig for formålet. Når planen bygger på et privat forslag, vil forslagsstilleren måtte bære kostnadene ved utredningsarbeidet, på samme måte som etter dagens regler.

I utvalgets videre arbeid med disse spørsmålene vil vi legge vekt på å finne fram til lettfattelige og brukervennlige regler som fastslår hvilket innhold utredningen skal ha og ansvarsfordelingen mellom kommunale planmyndigheter og andre myndigheter ved utarbeidingen.

Et betydelig antall planer er relativt gamle når de gjennomføres. Det vil i forbindelse med innføringen av de nye reglene måtte vurderes å åpne for at planer som er eldre enn et visst antall år, for eksempel 5 år, ikke kan iverksettes uten at det foretas en konsekvensutredning etter de nye reglene.

10.7 Saksbehandling og frister i plansaker

Det reises ofte kritikk mot saksbehandlingstiden ved utarbeiding og behandling av nye planer. Særlig gjelder dette i forhold til detaljplaner; reguleringplaner og bebyggelsesplan. Dette er planer som er særlig gjennomføringssrettete, og som det gjerne knytter seg offentlige eller private utbyggerinter-

esser til. For slike gjennomføringsrettete planer, er det ofte også nødvendig med tillatelse etter byggesaksreglene i plan- og bygningsloven i tillegg til plan etter loven. For utbyggerne er det viktig at det er forutsigbarhet med hensyn til hvor lang den samlede saksbehandlingstiden vil bli, og at saksbehandlingstiden blir så kort som mulig. Men også i forhold til andre planer enn de gjennomføringsrettete er det viktig at utarbeidingen og behandlingen av planer ikke tar lengere tid enn nødvendig og at det er en viss forutsigbarhet med hensyn til tidsbruken.

Årsakene til at planbehandlingen tar lang tid, kan være mange. Plansakene er ofte sammensatte og kompliserte. Planbehandlingen forutsetter deltaking fra andre berørte offentlige organer og sektorer, og fra private som blir berørt. Dette gjør framdriften i saksbehandlingen sårbar. Manglende ressurser og kompetanse, enten hos planmyndigheten selv eller hos andre som deltar i planprosessen, kan medføre at behandlingstiden blir lengre enn det som er ønskelig. Innsigelser og klager fra berørte i planprosessen kan også virke forsinkende.

Det finnes i lovgivningen ulike regler som har til formål å sikre nødvendig framdrift i saksbehandlingen. I forvaltningsloven § 11a er det fastsatt at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». § 11b gir hjemmel for i forskrift å fastsette frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Bestemmelsene er generelle, og gjelder også i forhold til behandlingen av plansaker etter plan- og bygningsloven.

I plan- og bygningsloven er det ingen liknende generell regel om framdrift i saksbehandlingen. Det er imidlertid enkelte spesielle bestemmelser som har til formål å påskynde saksbehandlingen. For eksempel er det for planforslag som utarbeides og fremmes av Statens vegvesen fastsatt at fylkeskommunen og kommunen plikter å gi disse planforslagene «en så rask behandling som mulig» (plan- og bygningsloven § 9-4 tredje ledd). En uttrykkelig fristbestemmelse er gitt i medhold av plan- og bygningsloven kap. VII-a om konsekvensutredninger. I forskriften § 15 er det gitt flere detaljerte fristregler, som har til hensikt å sikre framdriften i saksbehandlingen. Det er i plan- og bygningsloven også bestemmelser som mer indirekte sikrer framdriften i saken. Det er for eksempel regler om adgang til å sette frister for berørte til å avgi uttalelser i plansakene (§ 19-4 andre ledd, § 20-5 andre ledd og § 27-1 nr 2 første ledd). Disse har først og fremst til å formål å sikre at berørte får tilstrekkelig tid til å settes seg inn i saken og å avgi uttalelse, men innebærer også en rett for vedkommende planmyndighet til - i hvert fall i utgangspunktet - å se bort fra uttalelser som kommer etter at fristen er utløpt.

Utvalget har vurdert om lovendringer kan være et aktuelt virkemiddel for å sikre bedre framdrift i behandlingen av plansaker. Utvalget ser det ikke som formålstjenlig å ta inn en generell bestemmelse i plan- og bygningsloven for eksempel om at plansaker skal behandles så raskt som mulig, liknende den som i dag finnes i § 9-4 (tredje ledd). Selv om en slik bestemmelse stiller strengere krav til saksbehandlingstiden enn det som følger av forvaltningsloven § 11a, er den likevel så generell og skjønnsmessig at den neppe vil påskynde saksbehandlingen dersom den skal gjelde behandlingen av plansaker generelt.

Utvalget ser det heller ikke som mulig eller ønskelig å fastsette en generell fristregel for planbehandlingen, for eksempel for når planmyndigheten skal ha ferdigbehandlet plansaken. Til dette er de forskjellige plansaker for sammensatte og innbyrdes ulike.

Utvalget utelukker likevel ikke at det i forhold til mindre, gjennomføringssrettete planer kan innføres generelle fristregler som stiller krav til planmyndighetens behandling av slike plansaker.

Videre mener utvalget at det kan være grunn til å vurdere hvorvidt det bør innføres frister som knytter seg til saksbehandlingens enkelte deler. I tillegg til frister som er rettet mot planmyndighetens egen saksbehandling, kan dette være frister som er rettet mot andre forvaltningsorganers og sektors deltaking i planprosessen, samt frister som er rettet mot private.

Etter utvalgets oppfatning bør det overveies å innføre flere bestemmelser i loven der planmyndigheten gis adgang til å fastsette frister overfor andre berørte, slik at planmyndigheten oppnår nødvendig framdrift i plansaken. Ett område hvor det etter utvalgets syn bør vurderes å gi adgang for planmyndigheten til å fastsette frister, er i forhold til berørte offentlige organers og sektors adgang til å reise innsigelse mot kommunal plan § 20-5 (kommuneplan) og § 27-2 (reguleringsplan). Virkningen av en slik fristoversittelse bør i så fall være at retten til å få plansaken endelig avgjort i departementet, faller bort.

Utvalget mener også at det i tilknytning til planprogram og forhåndskonferanser (se [\(Link til Planarbeidets innledende fase\)](#) kapittel 10.2 og [\(Link til Reguleringsplaner\)](#) kapittel 13.2.7) bør kunne tas stilling til framdriften i den enkelte plansak. For eksempel i planprogrammet bør det kunne fastsettes frister som både kan rettes mot planmyndighetens egen saksbehandling og mot andre berørtes deltaking i planprosessen. Tilsvarende kan en tenke seg at det i forbindelse med forhåndskonferansene fastsettes frister som skal gjelde for de ulike aktører, herunder planmyndigheten selv, under planbehandlingen.

10.8 Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Bruk av moderne edb-basert informasjonsteknologi gjør det mulig å effektivisere mange sider av plan- og byggesaksprosessen. Det gjelder både for den enkelte tiltakshaver og for de ulike offentlige aktørene. Bruk av ny teknologi gir også bedre muligheter for å gjøre planer mer forståelige og lettere tilgjengelige både for publikum og beslutningstakere. Ved å lette sammenstilling og analyse av flere typer informasjonskilder, kan teknologien bidra til å øke kvaliteten i arealplanleggingen.

Ny teknologi er allerede tatt i bruk i konsulentbransjen og en rekke kommuner. Mange av disse viser både til kvalitative gevinster og rene driftsinnsparinger. Det er i dag utenkelig å gjennomføre litt større utbyggingssprosjekter uten slike verktøy.

Med bruk av digitale informasjonskilder blir skillet mellom kart og annen registerinformasjon visket ut. Informasjon kan settes sammen og visualiseres på en langt friere måte enn med tradisjonelle metoder.

Både kommunene og private planleggere bruker nå i stor grad geografiske informasjonssystemer (GIS) til analyser og presentasjon av planer. Videre kan bruk av satellitt- og flybilder i tillegg til tradisjonelle kart,

eller i kombinasjon med kart, gi et godt analysegrunnlag og bedre forståelse for ulike planalternativer. Særlig gjelder det i kommunikasjon med publikum og politikere, som ikke er så trenete i å arbeide med stiliserte kart.

Miljøverndepartementet har satt i verk et geografisk informasjonssystem som inneholder kartfestet informasjon om arealverdier og planer (AREALIS). Kommuner, fylkesetater og statlige fagmyndigheter samarbeider i AREALIS om å bygge opp en informasjonsdatabase med slike opplysninger. Statens kartverk har ansvaret for å drifte databasen, samt å koordinere arbeidet på nasjonalt nivå. Alle fylkene og ca. 60 pilotkommuner er nå igang med dette arbeidet, samt ca. 20 fagmyndigheter.

Målsettingen med AREALIS er at opplysninger om arealenes verdi til ulike formål og deres planstatus skal være lett tilgjengelig i planarbeidet. Eventuelle konflikter vil kunne identifiseres tidlig i planprosessen, noe som vil forbedre og effektivisere saksbehandlingen.

Internett kan øke mulighetene for folkelig medvirkning i arbeidet med planer ved at planalternativer gjøres tilgjengelige på nettet, og forenkle muligheten for tilbakemeldinger til kommunen med bruk av elektronisk post. I første omgang er dette kanskje mest aktuelt i forhold til unge, men det er samtidig disse som tradisjonelt ofte har engasjert seg minst i offentlig planlegging.

Med bruk av Internett kan planleggere og utbyggere, både i offentlig og privat sektor, hente informasjonen og sende planforslag elektronisk til kommunen. Kommunene bør på sin side kunne innhente høringsuttalelser fra andre offentlige myndigheter basert på elektronisk utveksling av planforslag og merknader. Det er for eksempel viktig at partene har lett tilgang til informasjon om vernet eller verneverdige arealer og objekter allerede i analysefasen, før det er investert mye midler og tid i å utarbeide konkrete utbyggingsplaner. Tilgang til et felles datagrunnlag for alle berørte parter vil være et ledd i bedre kvalitetssikring av planprosessen.

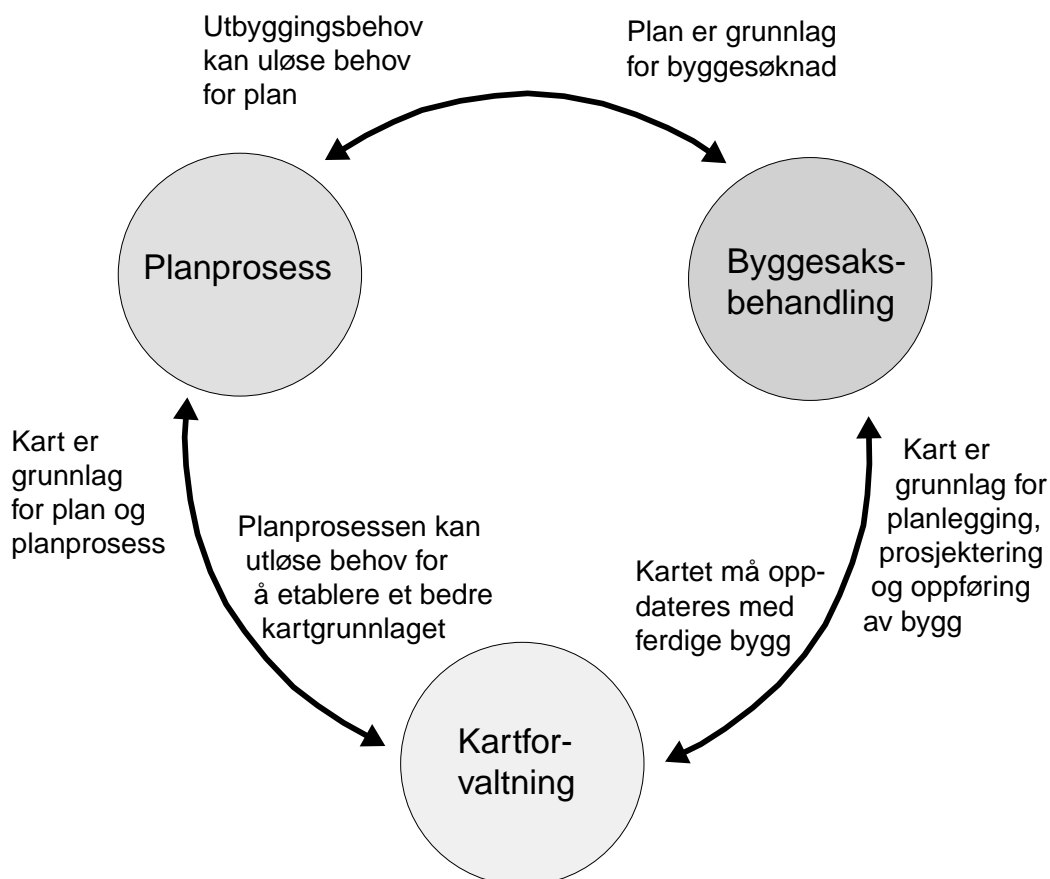
Geografisk informasjonsteknologi gir bedre mulighet for oversikt over hvilke planer og planbestemmelser som gjelder for de ulike arealer, og gjør det lettere å spre denne oversikten både internt i kommunen og utad. I kommuner med mange planer er det en stor oppgave å holde oversikt over hvilke planer som gjelder. Samtidig har planer og andre offentlig vedtatte restriksjoner for bruk av arealer og bygninger fått stor betydning for kjøp og utvikling av eiendommer. Eiendomsmeglere er pålagt å innhente data fra kommunen om plansituasjonen.

På sikt bør private og offentlige planleggere kunne hente det de trenger av informasjon om tillatt arealbruk, byggelinjer, vann- og avløp, ledninger, eiendomsgrenser med videre fra nettet. Det samme gjelder i forbindelse med byggesaker og eiendomsmarkedsføring. Det arbeides med opplegg for elektronisk byggesaksbehandling. Siktemålet er at byggherren skal kunne få grunnlagsdata fra kommunen levert elektronisk over nettet, og skal kunne levere byggesøknaden elektronisk. Tilsvarende bør eiendomsmeglere og andre som gjør transaksjoner i fast eiendom kunne finne relevant informasjon om plansituasjonen og andre offentlig vedtatte restriksjoner på nettet, sammen med data fra tinglysingsregisteret og grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB).

I NOU 1999:1, *Lov om eiendomsregistrering* foreslås det å opprette et nasjonalt planregister, som sammen med grunnboka og eiendomsregisteret (matrikkelen) skal utgjøre stammen i det nasjonale eiendomsinformasjonssystemet. Miljøverndepartementet ga i 2000 Statens kartverk i oppdrag å utarbeide et forprosjekt om tiltak som bør settes i gang for å utvikle et forvaltningssystem for plandata. Forprosjektet, som hadde bred deltaking fra kommunesektoren, ga blant annet følgende anbefalinger:

«Det må etableres et landsdekkende informasjonssystem som gir brukerne innsyn og tilgang til gjeldende planer og som muliggjør kopling av kart, tematisk informasjon, eiendomsinformasjon og andre registre. Forvaltningsløsningen på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå må spille sammen for å sikre kvalitet, unngå dobbeltbehandling av informasjon og uklarhet om versjoner».

Det foreligger per i dag ingen nasjonal standard for databaser på dette området, og det er heller ikke tatt beslutning om å etablere et nasjonalt enhetlig system for planinformasjon. Noen kommuner har etablert egne planregistre. Det kreves betydelig utredning, lovarbeid og midler for å realisere et nasjonalt enhetlig opplegg for planinformasjon, men allerede nå bør det kunne etableres nasjonale oversikter for de overordnede plantypene (fylkesplaner og kommuneplaner).



Figur 10.1 Planprosess, byggesaksbehandling og etablering og oppdatering av et digitalt kartgrunnlag hører sammen

Mange kommuner og private foretak har tatt i bruk digitale teknikker for utarbeiding av arealplaner. Det foreligger tekniske standarder for digitale planer, men partene er ikke bundet til å bruke disse. Kommunene mottar ofte digitale planforslag i en form som kommunene ikke kan bruke videre i sine systemer. Både offentlige og private må utarbeide planer i henhold til et standardisert opplegg dersom dataene skal inngå i et ordnet informasjonssystem, hvilket innebærer at de som utarbeider planforslag må ha kompetanse på å lage slike digitale plankart.

Behovet for felles standarder gjelder ikke bare rent karttekniske forhold, men også juridiske og planfaglige forhold. Det er for eksempel viktig at alle parter legger felles begrensninger, regler og forståelse til grunn når verdivurderinger knyttes til arealene ut i fra ulike interesser, for eksempel kulturlandskap, biologisk mangfold, økonomi, og så videre.

Utvalget vil gå inn for å tilrettelegge loven og bruken av den best mulig med sikte på bruk av ny teknologi i planutarbeiding, planframstilling, informasjonsutveksling og i lagring og formidling av planer. Det må være et mål at planer både når det gjelder formål og bestemmelser kan tilrettelegges for digital framstilling.

Videre vil utvalget foreslå nye bestemmelser vedrørende kartgrunnlag som sikrer at kommunene utarbeider nødvendig kartgrunnlag for utredninger, planer, saksbehandling og for andre formål som omhandles i plan- og bygningsloven eller forskrifter. Kartgrunnlaget skal også kunne brukes til andre formål til nytte for samfunnet. Kommunen skal påse at kartgrunnlaget holdes løpende oppdatert. Kommunen må for øvrig få hjemmel til å sette krav til utforming av private utredninger, planforslag, søknader og meldinger. Videre må det institueres en plikt for kommunen om å samarbeide med statlige og fylkeskommunale etater om etablering og oppdatering av felles kartgrunnlag. Departementet må gis hjemmel til å gi bestemmelser om utforming og utveksling av kart og annen planinformasjon.

Utvalget vil vurdere lovgrunnlag for etablering og drift av et register som gir tilgang til gjeldende arealplaner for hele landet.

Kapittel 11

Kvalitet og kompetanse

11.1 Hva er god kvalitet?

Mandatet framhever forbedring av kvaliteten på planleggingen som et sentralt formål med lovrevisjonen. Men hva menes egentlig med kvalitet?

På et generelt plan innebærer kvalitet at planleggingen skal være et egnet og tilstrekkelig middel til å styre utviklingen av samfunnet på en bevisst og gjennomtenkt måte, basert på et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag og gjennom en prosess hvor de som blir berørt av planen har hatt mulighet til å fremme sine interesser.

En plans evne til å avklare konflikter, interessekonflikter og prioriteringer er et viktig, men samtidig vanskelig målbart, kriterium for kvalitet. Graden av konfliktavklaring og prioriteringer er viktig for planens evne til å virke samordnende og styrende på utviklingen. Som utvalget har vært inne på i [\(Link til\)](#) kapittel 10, vil konflikter som ikke har blitt avklart under utformingen av planen lett blusse opp i forbindelse med gjennomføringen av planen.

Kvalitetskrav til gjennomføringen og saksbehandlingen er omtalt foran i [\(Link til\)](#) kapittel 9 og [\(Link til\)](#) kapittel 10. I dette kapittelet skal vi konsentrere oss om en del andre elementer som er sentrale for kvalitativt god planlegging.

Utvalget vil understreke at kvalitet i selve planleggingen og i de vedtatte planene ikke er et mål i seg selv. Målet er å oppnå best mulig kvalitet i innbyggernes levekår bredt sett. Det innebærer kort sagt at kommunen makter å løse sine mange oppgaver tilfredsstillende, og at planleggingen fungerer godt som et redskap for dette. I den fysiske planleggingen innebærer det slikt som kvalitativt gode og estetiske bo- og bygningsmiljøer, god tilrettelegging for næringsvirksomhet, at viktige naturkvaliteter vernes, og generelt at arealer og andre ressurser disponeres optimalt. Det er i forhold til slike verdier at planleggingens kvalitet til sjuende og sist skal måles.

Utvalget vil også understreke nødvendigheten av systemer for kvalitetssikring i planleggingen. Regler og praksis må sikre at det skjer en systematisk kontroll av at planprosessen imøtekommer de forskjellige parters behov, at planer oppfyller definerte mål og kvalitetskrav, og at de gjennomføres. Utvalget vil forsøke å konkretisere behovet for kvalitetssikring i det videre arbeidet.

11.2 Kvalitetskrav til planens innhold

Planbestemmelsene i plan- og bygningsloven overlater en meget stor grad av fritt skjønn til planmyndighetene når det gjelder innholdet i planene, det vil si hvordan ulike hensyn avveies, hvordan de prioriteres, og hvilke løsninger som velges. Dette betyr utstrakt lokalt og politisk selvstyre i planleggingen. Lovens

saksbehandlingsregler er et stykke på veg en garanti for at selve planen får et godt innhold. Spørsmålet er om dette er nok. Bør loven i tillegg inneholde bestemmelser som regulerer planenes innhold mer direkte?

Dette er også et spørsmål om i hvilken grad lovgiver skal bestemme innholdsmessige elementer i planene, og hvor mye som skal overlates til forvaltningen, det vil si planmyndighetene og dermed det lokale selvstyre.

En plan kan omhandle nær sagt ethvert tema og mange kombinasjoner av tiltak. I praksis er det uansett umulig å ha normer for alle sider av innholdet i en plan. Realistisk sett er trolig kvalitetsregler i form av minimumsnormer og liknende for enkelte spesielt utvalgte temaer og områder det lengste en kan komme, og muligens også så langt det er ønskelig å komme. Eksempler på slike minimumsnormer kan være bestemmelser om estetikk, miljøkvalitet generelt, grenseverdier for støy og for forurensende stoffer i luft og vann, sikring av biologisk mangfold, bestemmelser som skal sikre at bebyggelse ikke utsettes for flom og ras, krav om bruk av vannbåren energi i visse tilfeller, og andre typer av funksjonskrav som ivaretar gode løsninger. I den grad en plan omhandler en problemstilling som er regulert i slike bestemmelser, skal de innarbeides i planen.

Denne type innholdsmessige standarder er stort sett forankret i særlovgivningen i dag, og dette må nok langt på veg også gjelde i framtiden. Men på en del områder finnes det ikke noen særlov som kan virke forebyggende på samme måte som plan- og bygningsloven. I den grad slik forebygging faller innenfor plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, kan det være ønskelig å bruke planer til å forebygge uønsket virksomhet. Dette vil være et viktig tema i den gjennomgangen av de forskjellige sektorens forhold til plan- og bygningsloven som utvalget skal foreta i neste fase.

I Sverige og Finland har en i de senere år tatt i bruk visse nasjonale bestemmelser om miljømål. Selv om bestemmelsene er av generell karakter, viser de at andre land har funnet det hensiktsmessig å synliggjøre en del sentrale hensyn i selv lovverket. Vi viser til det som er sagt i [\(Link til Sverige\)](#) kapittel 5.3 og [\(Link til Finland\)](#) kapittel 5.4.

11.3 Kapasitet og kompetanse hos planmyndighetene

I [\(Link til\)](#) kapittel 3, og i vedlegg 3, er det pekt på situasjonen når det gjelder plankapasitet og kompetanse i kommunene. Inntrykket er at kapasiteten varierer sterkt, men at den i mange kommuner er for liten til å drive en offensiv planlegging og behandle plansaker forsvarlig innenfor rimelig tid. Dette fører på den ene side lett til forsinkelser i saksbehandlingen, på den andre side til at private initiativ og interesser i for stor grad preger planutviklingen. Mange kommuner har ikke kapasitet til å gå inn i en grundig prosess med sikte på å endre de private planforslagene som kommer inn, og hvor det ofte står sterke økonomiske interesser bak.

Utvalget ser med bekymring på denne situasjonen, og mener vi her står overfor et betydelig problem som vil forsterkes hvis det ikke treffes tiltak. Utvalget er klar over at mange kommuner har trange budsjetter, og at det også mange steder er svært vanskelig å få rekruttert kvalifiserte fagfolk selv om det foreligger budsjettmidler. «Gjennomtrekk» av planleggere og saksbehan-

dlere, ofte på grunn av overgang til privat sektor, er et stort problem mange steder. For mange kommuner gjør disse forholdene det svært vanskelig å oppfylle lovens intensjoner både om en bred sektorovergripende samfunnsplanlegging og en dekkende arealplanlegging. Dette skaper i neste omgang problemer både for andre myndigheter, og for private utbyggere og andre private interesser.

Utvalget er kjent med at blant annet Finland har de samme problemene i mange små kommuner, og at staten der bidrar økonomisk slik at også små kommuner kan gjennomføre en forsvarlig planlegging, eventuelt ved å innhente faglig bistand. En løsning kan være at kommuner går sammen om å etablere interkommunale plankontorer og liknende, eventuelt med statlig støtte. Utvalget er klar over at en generelt søker å begrense øremerking av statlig støtte til kommunene. Det er derfor nødvendig å utrede nærmere hvordan behovet for plankapasitet i kommunene kan dekkes bedre enn det som er situasjonen mange steder i dag.

11.4 Kvalifikasjonskrav til planleggere?

Utvalget har drøftet spørsmålet om det bør lovfestes visse kvalifikasjonskrav til de som utarbeider planer, enten det skjer i privat eller offentlig regi. Vi har her særlig tenkt på arealplaner; kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Men siden disse har nær sammenheng med de økonomiske og samfunnsmessige sidene ved fylkes- og kommuneplanleggingen, vil diskusjonen også ha et videre perspektiv.

Tidligere har de fleste som arbeider med planlegging hatt arkitekt- eller ingeniørfaglig bakgrunn, og dette bildet har nok også til en viss grad preget tilnærmingen deres til arbeidet. De senere årene har dette endret seg en del. Mange planleggere har i dag samfunnsfaglig, naturfaglig, sosialfaglig eller økonomisk utdanning. Dette kan sies å være i tråd med tendensen til at stadig flere fagområder anses som relevante i planleggingen, samtidig som prosessene blir mer sammensatte. De mest sentrale utdanningstilbudene finnes i dag ved NTNU i Trondheim, Høgskolen i Lillehammer, Høgskolen i Volda, Høgskolen i Stavanger, Arkitekthøgskolen i Oslo, Norges Landbrukshøgskole på Ås i tillegg til universitetene i Bergen og Tromsø. Miljøverndepartementet har tatt initiativ til enkelte former for videreutdanning som drives blant annet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund. Trass i dette spekteret av utdanningstilbud finnes det ingen egen planleggerutdanning i Norge i dag.

Utvalget mener det bør gjennomføres en utredning av hvilke behov som foreligger for utdanning av kvalifiserte planleggere, og hvordan denne utdanningen bør være i framtiden.

Utarbeiding av planer er i mange tilfeller en meget sammensatt og komplisert aktivitet, som krever omfattende kvalifikasjoner av både formell og erfaringsmessig karakter. Undersøkelser viser at dette ofte ikke er nok. I undersøkelser har kommunale planmyndigheter uttalt seg til dels meget kritisk til kvaliteten på mange innsendte forslag til reguleringsplaner. Et gjennomgående trekk er at planene fokuserer for mye på selve bygget eller prosjektet og for lite på kart og planbestemmelser.

Selv om disse erfaringene er særlig knyttet til planlegging i privat regi, er det viktig å understreke at de samme kravene selvsagt må stilles til offentlig ansatte planleggere, eller private planleggere som foretar planlegging etter oppdrag fra offentlige myndigheter.

Spørsmålet er så om disse problemene kan avbøtes ved å stille krav til formelle kvalifikasjoner for planleggere. Et slikt krav måtte i såfall følges opp med nasjonale utdanningstilbud enten i offentlig eller i privat regi. Det er et viktig moment at arbeidet med de forskjellige plantypene stiller ulike kvalifikasjonskrav. Fylkesplanleggingen og kommuneplanens samfunnsdel stiller andre krav enn arealplanene. Generelt gjelder at evnen til å organisere kompliserte prosesser, og til å skape dialog og kommunisere med mange parter, blir en stadig viktigere egenskap.

Ved de endringene i byggesaksdelen av loven som kom i 1995, ble det innført formelle kvalifikasjonskrav for firmaer som skal opptre som ansvarlig i byggesaker. Det kan hevdes at det er et minst like stort behov for kvalifikasjonskrav til de som skal utarbeide planer, som til de som skal stå for byggesaker. Ordningen med kvalifikasjonskrav i byggesaker har blitt møtt med en del kritikk. Denne kritikken har en viss relevans også når en skal vurdere å innføre liknende kvalifikasjonskrav for planleggere. Det er selvsagt viktig å sikre seg at kvalifikasjonskravene ikke blir mer omfattende enn det som reelt bidrar til å heve kvaliteten på planen. Ordningen må ikke innebære tunge og byråkratiske prosedyrer.

Kommuner som har uttalt seg om spørsmålet er usikre på om dette vil løse problemet og pekt på at selv om foretaket som helhet har god plankompetanse, er arbeidet svært personavhengig. Det avgjørende er at den eller de som faktisk forestår arbeidet har den rette kompetansen. Dersom det innføres kvalifikasjonskrav til planleggere må naturligvis de samme krav gjelde uansett om planleggingen skjer i privat eller offentlig regi.

Det kan naturligvis hevdes at det sentrale må være at planene oppfyller visse kvalitetskrav, og at dette indirekte vil stille de nødvendige kravene til de som utarbeider planene. Det kan reises spørsmål om ikke klarere kvalitetskrav til planens innhold er tilstrekkelig. Utvalget mener likevel at kvalifikasjonskrav til planleggere kan være en veg å gå, og ønsker uttalelser om dette gjennom høringsrunden. Denne debatten bør ikke bare få preg av et ja eller nei til kvalifikasjonskrav, men fokus bør også settes på hvordan en slik ordning eventuelt kan utformes.

11.5 Bruk av kart og stedfestet informasjon

Gode planer forutsetter at data som legges til grunn for planarbeidet er riktige, relevante og tilstrekkelige. Hva som er et tilstrekkelig datagrunnlag, vil kunne variere fra sak til sak. Alle saker krever et basiskart som planvedtaket relateres til, med opplysninger om eksisterende forhold, blant annet terreng, eigdomsgrenser, veger og bygninger, det vil si «det kart som planen tegnes på». I tillegg til dette kartgrunnlaget kommer er rekke andre kilder i form av kart, databaser, rapporter og liknende, herunder også spesialundersøkelser og ad hoc datainnsamling.

Det er i dag ikke fastsatt spesifikke krav til kvalitet til datagrunnlaget, verken til innhold, utforming, nøyaktighet eller andre forhold, utover det som ligger i generelle krav om forsvarlig saksbehandling. I utgangspunktet avgjør planmyndigheten hvilke krav som skal settes til datagrunnlaget basert på tilgjengelig vegledningsmateriell og faglige standarder. Sviktende datagrunnlag kan være grunnlag for klage eller innsigelse mot plan. Til sjuende og sist kan vedtatt plan måtte anses som ugyldig hvis datagrunnlaget svikter på avgjørende punkter.

Heller ikke for kartgrunnlaget er det fastsatt bindende retningslinjer ut over at dette skal være à jour. Kartgrunnlaget er et verktøy i den løpende plan- og byggesaksbehandlingen i kommunen med tilsvarende krav til løpende oppdatering. Bruk av moderne informasjonsteknologi gjør det lettere å etterkomme dette kravet, men dette forutsetter at kartgrunnlaget er overført til digital form. Framdriften i arbeidet med å digitalisere og oppdatere kart er først og fremst avhengig av hvilke økonomiske ressurser som stilles til disposisjon for slikt arbeid. Det er derfor begrenset hva en kan oppnå ved å foreslå nye rettsregler.

Utvalget mener likevel at det er grunn til å vurdere om kommunene skal pålegges å etablere en kartdatabase som grunnlag for utredninger, planer, saksbehandling og andre formål som omtales i plan- og bygningsloven. Kommunen bør, på samme måte som etter dagens regler, ha plikt til å påse at kartdatabasen holdes løpende oppdatert.

I dag har kommunen begrenset mulighet til å stille krav til private forslagsstilleres utforming av kartmateriale i utredninger, søknader og meldinger. Utvalget mener det er viktig at innsendt kartmateriale har en kvalitet og et format som gjør at det uten videre kan tas inn i og sammenstilles med annet materiale som allerede befinner seg i kommunens database.

Endelig er det nødvendig å vurdere om kommunene bør kunne pålegges å samarbeide med statlige og regionale etater om etablering og oppdatering av kartdatabasen. Til dette formålet kan det være aktuelt å gi departementet hjemmel til å gi bestemmelser om utforming og utveksling av kart og annen planinformasjon. Vi kommer tilbake med et konkret forslag i [\(Link til\)](#) kapittel 17.

Kapittel 12

Lovens struktur og utforming

En viktig forutsetning, blant annet for god planlegging, for deltaking og medvirkning i planprosessen og for gjennomføring av planer, er at regelverket som regulerer disse forholdene har en struktur og utforming som gjør det tilgjengelig for brukerne, det vil si både forvaltningen og private.

Utvalget ser for seg flere spørsmål og utfordringer knyttet til plan- og bygningslovens struktur og utforming:

1. Forholdet mellom plandelen, bygningsdelen og fellesbestemmelsene i loven. Skal vi ha én eller to lover?
2. Forholdet mellom plan- og bygningsloven, ulike sektorlover og kommuneloven, samt forholdet til forvaltningsloven.
3. Fordelingen av regler mellom lov og forskrift
4. Den nærmere inndeling og plassering av lovens regler i kapitler og paragrafer, og utformingen av de ulike regler.

Med unntak av problemstillingen som er nevnt i nummer 1 ovenfor, har utvalget valgt å ville vente med behandlingen av spørsmålene knyttet til lovens struktur og utforming til neste delutredning. Bakgrunnen for dette er særlig at de mer lovtekniske spørsmål har nær sammenheng med reglens innhold. Det er derfor naturlig at disse tas opp til mer inngående vurdering i forbindelse med at det skal fremmes konkrete lovforslag.

Utvalget vil imidlertid allerede nå nevne at det ser behov for en mer omfattende revisjon. Lovens paragrafnummerering med dels fortløpende nummerering (§ 1, § 2, § 3 og så videre) og dels kapittelvis nummerering, (for eksempel § 17-1, § 17-2, § 17-3 og så videre) er forvirrende.

I forbindelse med gjennomgangen av forholdet mellom de ulike sektorlover og plan- og bygningsloven med tanke på innholdsmessig samordning, vil det også være nødvendig å se på muligheten for en lovteknisk samordning. Et særlig problem gjelder i forholdet mellom plan- og bygningslovens og forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller plan- og bygningslovens regler, men på enkelte områder kan det for eksempel reises tvil om det er plan- og bygningslovens regler som gjelder alene, eller om de skal suppleres av forvaltningsloven. Dette bør etter utvalgets oppfatning søkes avklart i forbindelse med den kommende lovrevisjonen.

Nærmere om forholdet mellom de ulike delene av loven - én eller to lover?

Slik loven er i dag, er den meget vidtfavnende. Det er stort spenn fra reglene om generell, sektorovergripende samfunnsplanlegging i fylker og kommuner til de spesielle og til dels teknisk detaljerte reglene som gjelder for det enkelte bygg eller den enkelte byggetomt. Det kan reises spørsmål om det er naturlig å favne så vidt innenfor én og samme lov, og om alle deler av en så omfattende lov kan fungere like godt. Det kan hevdes at lovens formål som en generell lov om samfunnsplanlegging er kommet i skyggen, og at loven preges for sterkt av å være en lov om byggeregulering. Loven vil dermed kunne oppfattes mer

som en «sektorlov» for kommunens styring med byggevirksomhet, enn som en lov om sektorovergripende samfunnsplanlegging. Den spesielle koplingen til byggevirksomhet bidrar også til en ubalanse i loven ved at den framstår som et mindre egnet virkemiddel for løsning av andre samfunnsoppgaver og interesser enn byggevirksomhet. På denne bakgrunn har det vært tanker fremme om at loven burde deles, enten i en planleggingslov og en bygningslov, eller i en lov om generell samfunnsplanlegging og en lov om arealplanlegging og byggesaksplanlegging.

Utvalget er imidlertid kommet til at loven bør bestå som en samlet lov for en bred samfunnsplanlegging, styring av arealbruk og byggesaksbehandling. Det er en sammenheng mellom disse forskjellige sidene ved loven, som det er av verdi å bevare. Både fylkesplaner og kommuneplaner skal være planer for samfunnsutvikling i vid forstand. Arealplanleggingen er en del, og det er her planene har sin viktigste *rettslige* funksjon. Her er koplingen til byggesaksbehandlingen helt sentral. Vedtatte arealplaner skal avgjøre hva som kan tillates av byggevirksomhet i de forskjellige områdene: Det er først og fremst gjennom systemet med byggetillatelse at vedtatte arealplaner kan følges og gjennomføres. På den andre siden kan det ikke drives en fornuftig og meningsfull arealplanlegging uten at den er knyttet til nasjonale, regionale og lokale mål for samfunnsutviklingen, og en grundig avveining mellom ulike sektorinteresser og samfunnshensyn. Det går en logisk linje fra overordnet og sektorovergripende planlegging av klart politisk karakter, via arealplaner med rettslig virkning, til muligheter og begrensninger i den enkelte byggesak. Det ville bli vanskelig å bevare disse sammenhengene dersom loven ble delt. Utvalget vil også vise til at både Danmark, Sverige og Finland har samlede plan- og bygningslover.

Utvalget legger her også til grunn at det ikke er noen oppfordring i mandatet til å utrede spørsmålet om å dele loven. En løsning med to lover - en generell lov om regional og lokal planlegging og en bygningslov - ble forkastet av stortingsflertallet i 1982, etter at det først var vedtatt med knapt flertall våren 1981. Dagens lov bygger på det valget Stortinget gjorde den gang, og utvalget ser ikke at det foreligger nye momenter i dag som tilsier en annen vurdering av dette.

Behovet for å gjøre loven enklere å forstå og bruke

Selve utformingen av loven - at den i det hele tatt kan forstås av lekfolk - er en viktig side av rettssikkerheten. Plan- og bygningsloven er i dag en meget vanskelig tilgjengelig lov. Den er uoversiktlig, og mange formuleringer er kompliserte. Utvalget vil utforme en i formen enklere og lettere tilgjengelig lov.

En av de viktigste årsakene til at gjeldende lov er vanskelig tilgjengelig for andre enn de som til daglig arbeider med den, henger sammen med at bestemmelser av vidt forskjellig karakter er blandet sammen i samme kapittel eller i samme paragraf. Forholdet mellom de ulike delene av loven har vi allerede vært inne på ovenfor. Her tenker vi på hvordan loven er utformet innenfor det enkelte avsnittet eller den enkelte paragrafen.

Målet må være at regler om saksbehandling, organisasjon, planutforming (innhold), gjennomføring og sanksjon, holdes adskilt, og på en måte som oppfattes som logisk og selvforklarende for brukeren. Utvalget bør vurdere om en

egentlig oppnår noen forenkling ved å bruke så mange henvisninger som loven har i dag. Det er ikke nødvendigvis slik at knapphet er synonymt med god pedagogikk.

På det «laveste» nivået er det behov for å modernisere selve ordvalget og den til dels tunge setningsbygningen, som kanskje særlig noen av lovens bestemmelser har med seg fra eldre utgaver av loven. Men her skal en samtidig være klar over at det ikke er uproblematisk å endre en ordlyd som isolert sett er vanskelig, men hvor tolkningen etterhvert har festet seg gjennom forvaltnings- og rettspraksis.

I sin gjennomgang av språkbruken vil utvalget legge til grunn anbefalingene fra Justisdepartementets lovavdeling i heftet *Lovteknikk og lovforberedelse*.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og andre lover

Det er en hovedoppgave for utvalget å finne fram til en god lovstruktur når det gjelder forholdet mellom plan- og bygningsloven og lover på de mange samfunnsområder og sektorer som både er underlagt egen lovgivning og omfattes av plansystemet i plan- og bygningsloven. Dette er en komplisert oppgave som vil kreve en grundig gjennomgang av hver enkelt sektorlov, både når det gjelder innholdsmessige bestemmelser og saksbehandlingsregler. Vi viser til de prinsipielle synspunktene ovenfor i [\(Link til\)](#) kapittel 7.

Del IV Nærmere om de enkelte plantypene

Kapittel 13

Kommunale planer

Kommunal virksomhet kan inndeles i tre hovedfunksjoner: forvaltning (myndighetsutøvelse), tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling⁷⁶

. Som *myndighetsutøver* pålegger kommunen plikter og tildeler rettigheter, innenfor de rammer som lover og statlige retningslinjer trekker opp. I rollen som *tjenesteprodusent* yter kommunen lovpålagte og ikke-lovpålagte tjenester til sine innbyggere. Rollen som samfunnsutvikler innebærer et allsidig arbeid for å utvikle næringslivet og skape gode levekår for befolkningen i vid forstand, herunder ivareta og fremme viktige miljø- og kulturverdier. Når kommunen opptrer som *samfunnsutvikler*, er de statlige føringene begrensete, og den lokale friheten stor.

Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle, særlig i arbeidet med å utvikle lokalsamfunnene. Kommunene har både plikt og rett til å drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging. Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av både oversiktsplanlegging i form av *kommuneplan* med arealdel, og detaljplanlegging i form av *reguleringsplaner* og *bebyggelsesplaner*. Samtidig er den kommunale planleggingen del av et samlet plansystem; den både påvirker og påvirkes av planer på fylkesnivå og statlige planer og vedtak. Utvalget viser til ([Link til Historisk perspektiv](#)) kapittel 3.2 for en noe mer utfyllende framstilling av dagens kommunale plansystem, og samspillet mellom kommunale planer og andre planer.

I det følgende gir utvalget en oversikt over sitt prinsipielle syn på de tre kommunale planformene, deres virkemåte og mulige måter å foreta forbedringer på. Det er en nær sammenheng mellom kommuneplan og reguleringsplan. Forholdet mellom dem, og de rollene de to planene skal spille, er blant de mest sentrale spørsmålene.

13.1 Kommuneplan

13.1.1 Status for kommuneplanleggingen

Foran i ([Link til Status med hensyn til planarbeidet, framdrift med videre](#)) kapittel 3.4 og i vedlegg 3 er det gitt en oversikt over status og framdrift i kommuneplanleggingen.

Utvalget vil særlig framheve følgende punkter av betydning for revisjonsarbeidet. Det foreligger lite statistikk over praksis i kommunene med hensyn til langsiktig kommuneplanlegging - samfunnsdelen⁷⁷

. Interessen for denne typen planlegging er sannsynligvis varierende. I Arena-prosjektet er det gjennomført en begrenset spørreundersøkelse som viste at den langsiktige strategiske kommuneplanleggingen i mange tilfeller ikke fungerer etter hensikten.⁷⁸

76. Oversikten over kommunens tre hovedfunksjoner er basert på innspill fra Arena-prosjektets samling nr. 2.

77. Miljøverndepartementets statistikk over kommuneplanstatus gjelder bare arealdelen.

Blant annet rulleres den langsiktige samfunnsdelen til dels uavhengig av arealdelen, og forholdet mellom dem kan dermed bli uklart.

Erfaringer viser også at det kortsiktige handlingsprogrammet i kommuneplanen til dels kan være mangelfullt. I de fleste kommunene er økonomiplanen, som består av rullerende 4-årsbudsjett og årsbudsjett, ofte det viktigste styringsinstrumentet, ikke kommuneplanen. Alle kommuner har økonomiplan, og de fleste kommuner har en form for handlingsprogram. I Norsk institutt for by- og regionplanlegging (NIBR) erfarer en at de fleste kommuner legger størst vekt på «det lille kretsløpet» (økonomiplan, årsbudsjett og handlingsprogram) og kommuneplanens arealdel, og i mindre grad knytter politiske avklaringer til kommuneplanens samfunnsdel. Arena-undersøkelsen viste at kommuneplanens fireårige handlingsprogram i de fleste kommuner er knyttet til kommunens økonomiplan.

En undersøkelse foretatt av Norges Byggforskningsinstitutt på oppdrag fra Miljøverndepartementet (1997) over praktiseringen av aktiv *deltaking i planleggingen* viser at knapt halvparten av kommunene reviderer mål-/samfunnsdelen relativt jevnlig. Av disse er det kun en fjerdedel som kan sies å legge til rette for aktiv medvirkning. Det er imidlertid grunn til å merke seg at et godt flertall av kommunene ønsker mer aktiv deltaking ved denne plan-typen.

Selv om koplingen mellom samfunnsdelen og arealdelen kan forbedres mange steder, er hovedinntrykket at selve *arealdelen* i kommuneplanleggingen stort sett er i god gjenge og jevnt over har funnet en form tilpasset den enkelte kommune. Det vises til vedlegg 3.

Utvalget har inntrykk av at det er styringsproblemer i flere kommuner som ikke har arealdel, blant annet i forhold til overordnede rammer og mål, men også når det gjelder å gjennomføre kommunenes egne prioriteringer. Samme situasjon kan en ha i flere kommuner som bare har delplaner for enkelte områder. I andre områder uten arealdel kan det etter hvert foreligge styringsbehov ut fra viktige sektorinteresser og kommunale prioriteringer. Dessuten er en stor del av planene ganske grovmaskete og ikke rullert ut fra nye behov og prioriteringer. Resultatet av dette blir som regel styring av arealbruken gjennom behandling av enkeltsaker og dispensasjoner.

For utbyggingsformål kan det etter dagens plan- og bygningslov gis svært detaljerte bestemmelser, noe som ofte benyttes i kommunedelplaner. Slike planer kan langt på veg forveksles med eller blir oppfattet som reguleringsplan, uten at denne plantypens saksbehandlingsregler er fulgt. I mange kommuner er det usikkerhet om hva som kan vedtas av utfyllende bestemmelser.

Av andre mangler som det ofte pekes på ved dagens system er de begrensninger som ligger i at det ikke kan gis bestemmelser om virksomhet og driftsforhold. Slike bestemmelser kan være nødvendige blant annet for å ivareta miljøhensyn i enkelte tilfelle. Det har vist seg behov for å kunne gi slike bestemmelser for eksempel i forbindelse drift av steinbrudd og pukkverk.

Det er også behov for å vurdere nærmere om kommuneplanen kan gis større fleksibilitet for å kunne ivareta ulike sektorhensyn og verneformål som nødvendigvis har et lengre tidsperspektiv enn den 4-års-perioden som det poli-

tiske vedtaket i utgangspunktet gjelder. Dette vil innebære at kravet om langsiktighet får en sterkere binding for visse arealbruksformål. Slike spørsmål er reist fra landbruks-, naturvern- og kulturminnemyndigheter. Ikke minst gjelder kravet om langsiktighet den rolle planlegging har som sentralt virkemiddel for å ivareta internasjonale og nasjonale målsettinger om sikring av biologisk mangfold og tilrettelegging for bærekraftig utvikling.

Kommunene er forskjellige og har ulike behov både når det gjelder temaer og områder, og ikke minst varierer behovet for arealstyring. Dette tilsier at lovreglene er fleksible med hensyn til innhold, bestemmelser og rettsvirkninger slik at den enkelte kommune kan tilpasse sin planlegging til egne behov.

13.1.2 Utvalgets prinsipielle syn på kommuneplanleggingen

Utvalget legger til grunn at plan- og bygningsloven fortsatt skal være den sentrale lov om sektorovergripende planlegging i kommunene. Kommuneplanleggingen skal både være en planlegging for utviklingen i kommunen i sin helhet, og for enkelte sektorer og virksomhetsområder. Den skal være den sentrale arena for avveining av og prioritering mellom sektorer og interesser. For både kommunens innbyggere og for myndigheter skal kommuneplanen gi en samlet oversikt over kommunens virksomhet, og særlig over hvordan kommunens arealer kan benyttes eller ikke benyttes i framtiden.

Kommunene må i sin planlegging også se kommunens plass og rolle i forhold til regionale og nasjonale behov og interesser. Mange bykommuner har for eksempel regionale funksjoner, og må ta hensyn til dette i planleggingen. Andre forvalter natur og kultur av nasjonal og internasjonal verdi.

Utvalget vil understreke betydningen av at alle kommuner driver en løpende kommuneplanlegging. Kommuneplanen er et redskap til å løse oppgaver og eventuelle interessekonflikter på en bedre måte. Kommuneplanen må være et fleksibelt planverktøy, som kommuner i forskjellige situasjoner kan tilpasse til sine spesielle behov. Planleggingen må være målrettet, og den må ikke gjøres mer omfattende og krevende enn behov og formål tilsier.

Kommuneplanen bør utvikles videre som et felles planredskap for fagetatene i kommunen. Regjeringen Stoltenberg har uttalt som et politisk mål⁷⁹ at de mange forskjellige sektorplaner på kommunenivå bør falle bort eller inngå som deler av kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Utvalget vil i samråd med berørte departementer vurdere nærmere hvor langt det her er fornuftig å gå, og hvordan loven eventuelt bør endres for å gjøre kommuneplanen bedre egnet som planredskap for de forskjellige sektormyndigheter.

Kommuneplanens samfunnsdel bør styrkes, og kravet om at planleggingen skal være langsiktig bør skjerpes. En direkte kopling mellom kommuneplanens handlingsprogram og kommunens økonomiplan vil som regel kunne være hensiktsmessig, og loven må åpne for dette på en klarere måte.

Forholdet mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdelen må også styrkes slik at det blir bedre samsvar mellom de overordnede mål som settes for kommunens utvikling, og arealdisponeringen. De overordnede målene må også være retningsgivende og legges til grunn for bedre sektorsamordning.

79. Se St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*

Arealdelen reiser flere vanskelige spørsmål som utvalget vil drøfte nærmere nedenfor. Hovedpunktet er at bestemmelsene om arealdelen bør gi større grad av fleksibilitet enn i dag, både når det gjelder planers innhold, muligheten for å gi bestemmelser i tilknytning til planen, og rettsvirkninger av planen. Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan må vurderes nærmere.

I [\(Link til \)](#) kapittel 10 omtales behovet for å forbedre planprosessene, blant annet når det gjelder innbyggernes og andre myndigheters medvirkning, og utredning av konsekvenser. Dette gjelder ikke minst kommuneplanprosessen. Vi kommer tilbake til dette nedenfor. Utvalget ser dilemmaet mellom et høyere ambisjonsnivå for kvaliteten i kommuneplanleggingen og behovet for forenkling og fleksibilitet, men mener at gode og kanskje noe mer tidkrevende prosesser tidlig i planfasen i seg selv vil gi effektivitetsgevinst. Utvalget vil også vise til prinsippene om styrket lokal deltaking etter prinsippene for lokalt Agenda 21-arbeid for en bærekraftig lokal utvikling, se [\(Link til Lokal bærekraftig utvikling - LA 21\)](#) kapittel 4.2.2 og [\(Link til Kommuneplanens samfunnsdel\)](#) kapittel 4.2.213.1.3, og til behovet for en bedre og mer systematisk rullering av planene, se utvalgets omtale av dette i [\(Link til Uaktuelle planer og behovet for rullering\)](#) kapittel 9.2.

13.1.3 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens langsiktige del omfatter mål for utvikling av kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltning av arealer og andre naturressurser. Den kortsiktige delen omfatter et fireårig handlingsprogram; som klargjør forutsetningene for gjennomføring med hensyn til økonomi og andre ressurser.

Ofte blir handlingprogrammet og den langsiktige delen, unntatt arealdelen, kalt for *kommuneplanens samfunnsdel*. En hører også at uttrykk som «kommuneplanens generelle del» eller «kommuneplanens strategiske del» benyttes for å beskrive de delene av kommuneplanen som ikke har direkte rettsvirkning overfor private.

Kommuneplanens samfunnsdel skal trekke opp visjoner og mål for kommunen både som samfunn og som myndighet. Den skal vise trender og konsekvenser av alternative utviklingsveger, behov på de forskjellige samfunnsområder og hvordan behovene kan dekkes. Den skal skissere strategier og legge grunnlag for viktige prioriteringer og bruk av virkemidler. Et viktig tema vil være hvordan ressursene i kommunen i vid forstand skal brukes best mulig.

Ofte forutsetter gjennomføringen en samordnet sektorinnsats. Samfunnsdelen vil være et nyttig og nødvendig virkemiddel for gode tverrsektorielle løsninger. Samfunnsdelen må knyttes sammen med kommunens økonomiplan.

I praksis kan det være vanskelig, og gi liten mening, å lage en arealplan for kommunen uten først å foreta avveining av de politiske og samfunnsmessige hensynene i en samfunnsdel. Her fastlegges mål for befolkningsutvikling, boligbygging, næringsutvikling, ressursbruk og -vern og så videre, som er bestemmende for arealbehov og arealutnytting i kommunen. Arealdelen bør framstå som en konsekvens av den planleggingen som kommer til uttrykk i kommuneplanens samfunnsdel. Dette gjør det viktig også å samordne sektor-

planer gjennom samfunnsdelen. Loven gir muligheter for dette som den er i dag, slik at det først og fremst er opp til politikerne å bruke den.

Kommuneplanens samfunnsdel skal «legges til grunn» ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, først og fremst av kommunen selv, men også av statlige og fylkeskommunale organer, og av private aktører.⁸⁰

Selv om det ikke foreligger grundig dokumentasjon er det mye som tyder på (Arena, Byggforsk) at kommuneplanens mål- eller samfunnsdel ikke fungerer etter intensjonene i lovverket. Det gjelder også samordningspotensialet knyttet til målene i kommunesamfunnet på områder som økologi, helse- og sosialsektoren, utdanning og kulturelle forhold. Et hovedspørsmål for utvalget blir hvordan kommuneplanenes samfunnsdel kan utvikles slik at det blir et mer hensiktsmessig og betydningsfullt planredskap for kommunen selv, ikke minst for de forskjellige kommunale etater som i dag i stor grad har sine egne planformer med egne beslutningsprosesser og virkninger. I dag er det et vesentlig problem at samordningen mellom alle disse sektorplanene ikke er så god som ønskelig. Utvalget viser til drøfting av dette ovenfor i [\(Link til \)](#) kapittel 7.

En hovedutfordring synes å være operasjonaliseringen av kommuneplanens samfunnsdel og å synliggjøre hvordan sektorene aktivt kan bruke samfunnsdelen i sin planlegging. Det er også aktuelt å utforme lovens § 16 klarere, slik at det i utvikling og rullering av kommuneplanens samfunnsdel legges til rette for medvirkning. Prinsipper fra LA 21 bør kunne virke stimulerende på denne planprosessen.

I Danmark har en i planloven inntatt bestemmelser om at kommunestyret og amtsrådet (fylkestinget) i første halvdel av hver valgperiode skal utarbeide en LA 21-redegjørelse. Redegjørelsen kan innarbeides som del av kommuneplanen. Redegjørelsen skal inneholde opplysninger om hvordan en skal arbeide helhetsorientert, tverrfaglig og langsiktig og hvordan befolkningen, virksomheter, organisasjoner og foreninger vil bli inndratt i dette arbeidet. Strategien skal inneholde amtets eller kommunens politiske mål for arbeidet med følgende innsatsområder:

- redusert miljøbelastning
- bærekraftig byutvikling og bydannelse
- biologisk mangfold
- medvirkning fra befolkningen og næringslivet
- samordning av beslutninger med virkning for miljø, transport, næringsliv, sosiale, helsemessige, kulturelle og økonomiske forhold og utdanning

Utvalget ser den danske modellen som interessant. Modellen fanger opp i seg både den horisontale og vertikale samordningen som er nødvendig for å utvikle og gjennomføre et godt LA 21-arbeid. Det kan være aktuelt å vurdere liknende bestemmelser ved revisjon av vår § 16.

Det bør vurderes nærmere hvordan samfunnsdelen kan gjøres mer forpliktende. Det kan være aktuelt å utrede hvorvidt temaer i den generelle delen bør gi sterkere føringer for kommunen selv eller andre offentlige myn-

80. Plan- og bygningsloven § 20-6 første ledd, sammenholdt med Ot. prp. nr. 56 (1984-85) del 4, merknad til § 20-6.

digheter. En tydeligere kopling mellom samfunnsdelen og arealdelen, framstår også som et viktig tema i den videre utvikling av kommuneplansystemet.

13.1.4 Kommuneplanens arealdel

13.1.4.1 Arealdelens funksjon og rettsvirkning

Kommuneplanens arealdel er *en del av kommuneplanens langsiktige del* og skal avspeile de arealmessige konsekvensene av kommunens planlagte satsingsområder og tiltak. Arealdelen skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel, og lovens forutsetning er at sektorenes virksomhet og andre interesser av betydning for arealbruken skal være behandlet. Alle kommuner har plikt til å utarbeide kommuneplan med arealdel, og den forutsettes rullert hver valgperiode.

Arealdelen er som hovedregel *direkte rettslig bindende for framtidig arealbruk*, for såvel offentlige som private grunneiere og andre rettighetshavere. Det kan ikke settes i verk tiltak som er i strid med en vedtatt plan eller planbestemmelser. Dette kontrolleres gjennom byggesaksbehandlingen. Planen ligger fast til kommunestyret finner grunn til å fatte nytt planvedtak med et annet innhold. Dette kan enten skje ved endring av arealdelen, gjerne i forbindelse med rulleringen, eller ved at det vedtas en reguleringsplan med et annet innhold enn kommuneplanen. For områder som er båndlagt eller skal båndlegges etter annet lovgrunnlag, begrenser loven rettsvirkningen til maksimalt 4 år, eventuelt med 2 års forlengelse, fra planen er vedtatt av kommunestyret.

13.1.4.2 Ulike syn på hvilken funksjon kommuneplanens arealdel bør ha

Utvalget har i løpet av sitt arbeid mottatt mange og til dels motstridende syn på kommuneplanens virkemåte og hvordan den bør utvikles videre.

Et viktig utgangspunkt er her erfaringer med mer detaljerte kommuneplaner som har blitt vedtatt etter at loven i 1989⁸¹

åpnet for større grad av avklaring og detaljstyring gjennom utfyllende bestemmelser i byggeområder. Dette gjør det mulig for kommunene å fastsette relativt detaljerte regler for hvor og hvordan utbyggingen skal skje i områder som legges ut som byggeområder: lokalisering, grad av utnyttning, bygningers størrelse og form med videre. Dette innebærer at planen kan brukes som direkte grunnlag for avgjørelse av byggesøknader.

Hensikten med å få inn slike hjemler var å forenkle systemet, og i en del tilfeller har det nok også virket slik. Erfaringer viser imidlertid at det lett oppstår en del problemer når kommunene bruker kommuneplanen eller komunedelplan til å detaljregulere utbygging. Kommuneplanprosessen er riktignok åpen, men den gir ikke grunneierne og andre noen særlige rettigheter under utarbeidingen av planen, slik som rett til særskilt varsel og rett til å klage på vedtaket. Dette reiser for det første grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål. For det andre medfører det at mange praktiske problemer, interessekonflikter og økonomiske forhold ikke alltid kommer klart fram og blitt løst i planen, men dukker opp som problemer når planen skal gjennomføres og i forbindelse med de konkrete byggesakene. Det er som regel ikke

81. Lov 21. april 1989 nr.17, se Ot. prp. nr. 51 (1987-88).

mulig - og neppe heller hensiktsmessig - å løse alle detaljspørsmål ved utbygging i forbindelse med en kommuneplanprosess.

Noen mener at dette ikke er vegen å gå, og at *kommuneplanens rolle som en overordnet og strategisk plan heller bør rendyrkes* i større grad enn tilfellet er i dag. Arealdelen bør etter dette synet fortrinnsvis brukes til å trekke opp grensene mellom de arealer som kan utbygges, og de som bør ligge som landbruks- og naturområder, og til å trekke opp viktige utbyggingsretninger. Dette innebærer et klarer skille mellom kommuneplan og reguleringsplan. Kommuneplanen blir en plan for langsiktige rammer og grenser mellom forskjellige formål, og reguleringsplanen blir et grunnlag for gjennomføring.

På den andre siden er det kommuner som mener at kommuneplanene, og i praksis kanskje særlig kommunedelplanene, *bør kunne gjøres enda mer avklarende, detaljerte og rettet mot gjennomføring* enn tilfellet er i dag. Noen ser behov for i enda større grad enn det er mulig i dag å kunne avgjøre byggesaker og gjennomføre tiltak med direkte grunnlag i kommuneplanen, for blant annet å unngå arbeidet med reguleringsplan.

Det store spennet i synet på kommuneplanens virkemåte og behov for endringer gjenspeiler trolig et tilsvarende stort spenn i kommunenes planleggingsbehov, blant annet mellom typiske utkantkommuner og presskommuner i sentrale strøk.

13.1.4.3 Utvalgets vurdering av arealdelens funksjon og struktur (inndeling)

De forskjellige synspunktene innebærer at kommuneplanen «legges på strekk». Det er ønskelig både å gjøre den bedre egnet som overordnet planinstrument, og bedre egnet som detaljert styringsinstrument, som kan legges direkte til grunn for byggesaksbehandling og utbygging. Vi står her overfor klare dilemmaer.

For det første kan det synes noe problematisk å opprettholde kommuneplanen som én enkelt plantype, med ett sett av rettsvirkninger og saksbehandlingsregler, dersom den skal ivareta alt fra overordnede, strategiske styringsbehov til behovet for å kunne detaljstyre arealbruken i kommunen uten bruk av reguleringsplan.

For det andre står en i fare for å utviske skillet mellom kommuneplaner og reguleringsplaner dersom en utvider mulighetene for å fastlegge flere detaljer med sikte på gjennomføring. Som vi har vært inne på i ([Link til Konsekvensutredninger](#)) kapittel 10.6 om rettsikkerhet, er forskjellene mellom de ulike plantypene i stor grad et spørsmål om forholdet mellom planenes rettsvirkninger og de saksbehandlingsreglene som skal følges ved utarbeidingen av planene.

Utvalget har drøftet om, og eventuelt hvordan, de tilsynelatende noe motstridende målene kan kombineres. En mulighet er å opprettholde spennvidden, men å knytte bestemmelsene om rettsvirkning og saksbehandling mer direkte til de enkelte elementene i planen. Jo mer detaljert innholdet i en del av kommuneplanen er fastlagt, og jo mer bindende dette er for den enkelte grunneier, desto grundigere kan saksbehandlingsreglene gjøres, særlig i forhold til grunneiere. Dette innebærer at en oppgir utgangspunktet om at kommuneplanens innhold så å si «plukkes» fra én lovbestemt liste av innholdsele-

menter (§ 20-4 i dag), og at saksbehandling og rettsvirkninger er gitt for hele planen under ett (se særlig § 20-5 og § 20-6).

En slik modell, som knytter rettsvirknings- og saksbehandlingsbestemmelsene direkte til hvert enkelt innholdselement i planen, ville trolig føre til et relativt komplisert, og derfor arbeidskrevende system med svak forutsigbarhet.

Utvalget mener derfor at det er mer realistisk å tenke seg en to-delning av arealdelen, mellom en strategisk og oversiktspreget arealplan på den ene siden, og en mer gjennomføringsrettet og detaljert arealplan på den andre. Tanken er da at den første typen i alminnelighet forutsetter å bli fulgt opp av mer detaljert planlegging, for eksempel i form av reguleringsplan, eller ved en detaljert kommunedelplan, før det kan gis byggetillatelse. Den andre typen kan derimot gi direkte grunnlag for byggesaksbehandlingen.

Utgangspunktet bør være at arealdelen - også en overordnet og strategisk - bør ha rettsvirkninger som dagens arealdel av kommuneplanen. Men når planen er klart overordnet og har preg av politiske retningslinjer, kan det være aktuelt å unnta hele eller deler av planen fra rettsvirkningene. Her kan det være aktuelt å vedta retningslinjer for senere detaljplanlegging.

De gjennomføringsrettete arealplanene vil måtte begrense seg til visse deler av kommunens areal, og altså utarbeides som kommunedelplaner. De bør være bindende for grunneierne og andre rettighetshavere på samme måte som arealdelen er i dag. Her er unntak fra rettsvirkningene lite aktuelt. I slike områder kan det gis detaljerte regler om utbygging med videre slik ordningen er generelt i dag, men utvalget ser for seg at adgangen til gi bestemmelser bør utvides ytterligere bl.a. med forskjellige typer av funksjonskrav og regler om virksomhet, jf. nedenfor. Hovedpoenget er at planen skal kunne legges direkte til grunn for byggesaksbehandlingen, og gjøre reguleringsplan overflødig. For disse planene bør saksbehandlingsreglene ligge tett opp mot det som i dag gjelder for reguleringsplaner. Grunneiere og andre rettighetshavere må ha rett til særskilt varsel om de delene av planen de selv er direkte berørt av. Spørsmålet om de også bør ha klagerett, vil utvalget vurdere nærmere.

Utvalget ser problemet med en slik todeling. En todeling av saksbehandlingen kan virke kompliserende ved at det må utformes separate saksbehandlingsregler avhengig av hvem planen skal binde. Utvalget er også klar over problemet med at skillet mellom detaljerte kommunedelplaner og reguleringsplaner ved denne løsningen kan utviskes ytterligere i forhold til det som er situasjonen i dag. Men mange kommuner vil nok fortsatt se det som en klar fordel å kunne trekke opp et klart grunnlag for byggesaksbehandlingen i deler av kommunen gjennom den brede og helhetlige kommuneplanprosessen i stedet for gjennom særskilte, mer begrensede reguleringsplanprosesser.

Som følge av at reguleringsplanleggingen i stor grad er privatisert, vil kommunal planlegging med en økt grad av detaljering og avklaring øke mulighetene for at kommunen selv har kontroll med arealutnyttningen i kommunen. Et forsvarlig alternativ kan likevel være å gjøre reguleringsplanen så fleksibel at den kan dekke behovet.

Utvalget understreker at dette er foreløpige tanker som vi ønsker synspunkter på før vi går videre. Det gjenstår uansett å avklare en rekke detal-

jspørsmål før en kan ta stilling til om noen av disse er gjennomførbare og gir svar på de utfordringene som er beskrevet ovenfor.

13.1.4.4 Generelt om rettsvirkningene av arealdelen

Utvalget mener at prinsippet om at arealdelen er direkte bindende både for private grunneieres og offentlige myndigheters framtidige grunnutnytting, må opprettholdes.

Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet og ta stilling til om det er behov for å foreta endringer i den (se § 20-1 femte ledd). For en del interesser som har behov for å planlegge på lengre sikt enn fire år av gangen kan det være et problem at arealbindingen i kommuneplanen ikke skjer med en lengre tidshorisont. Her kan det være viktig at beslutninger ligger fast over et lengre tidsrom, blant annet fordi forskjellige fagmyndigheter og private interessenter skal delta i gjennomføringen av planen og trenger sikkerhet for at det ikke blir endringer. Planlegging og prosjektering av nye utbygginger kan ofte ta flere år. I praksis vil derfor muligheten for endringer av kommuneplanens arealdel kunne framstå som et risikoelement. «Fortettingsprosjektet» har vist at forutbereknelighet når det gjelder kommunens arealplaner kan være en avgjørende faktor for å kunne lykkes med fortetting.

Risikoen for omdisponering er størst på arealer som foreløpig ikke er utbygget, som for eksempel LNF-områdene. Områder som er bestemt brukt til landbruk i kommuneplanen, eller som ønskes bevart ubebygd i hovedsak ut fra friluft- eller naturverninteresser, vil med jevne mellomrom kunne bli vurdert som mulige utbyggingsområder. Det rettslige vernet av slike områder i kommuneplanen er svakt, i og med at kommunen når som helst kan endre planen eller dispensere fra den.

For om mulig å bøte på dette problemet har utvalget vurdert om det er mulig og ønskelig å innføre regler som setter kommunene i stand til å binde opp arealdisponeringen for mer enn fire år av gangen. Typisk kan dette gjelde for viktige jordbruksarealer eller naturområder, men også for utbyggingsområder som krever langsiktig planlegging.

Slike regler reiser prinsipielle spørsmål med rekkevidde ut over plan- og bygningslovens virkeområde. Demokratiet i kommunene, og dermed kommunalretten, er basert på at hvert kommunestyre står fritt til å foreta sine egne vurderinger. Utgangspunktet er derfor at ett kommunestyre ikke kan binde det neste gjennom interne vedtak i kommunen. Dette kunne en i noen utstrekning kanskje bøte på ved at kommunen inngår forpliktende avtaler med berørte myndigheter og private som binder kommunen til å holde fast ved en vedtatt arealplan i et visst antall år. Men det er rettslig usikkerhet om kommunens adgang til å binde seg for et lengre tidsrom ved å forplikte seg i form av avtaler.

Eventuelt kan en også vurdere å legge inn andre mekanismer i regelverket for at det skal bli en høyere terskel for å endre arealbruken i slike situasjoner. En mulig løsning er å innføre en ordning hvor staten må godkjenne slike planbestemmelser for at de skal binde kommunen ut over 4 år. En slik ordning vil i realiteten ha visse fellestrekk med dagens rikspolitiske bestemmelser (RPB) etter § 17-1 andre ledd, men forutsettes i større grad knyttet til kommu-

neplanprosessen og gjelde for mer avgrensede områder. Spørsmålet kan også ses i sammenheng med utviklingen av arealdelen i fylkesplanleggingen, jf. nedenfor i ([Link til](#)) kapittel 14.

Utvalget ser at slike ordninger reiser en del spørsmål av både rettslig og politisk natur, knyttet blant annet til saksbehandlingen ved slike vedtak, kompetansefordelingen mellom stat og kommune, om bindingen skal være tidsbestemt eller bare gjelde inntil videre og så videre. Utvalget ønsker å få synspunkter på en slik ordning.

I motsatt retning har utvalget vurdert *om det er ønskelig å øke kommunenes frihet til å utforme kommuneplaner som ikke er rettslig bindende.*

For kommuner som ønsker en overordnet, strategisk arealdel med få detaljer, åpner dagens lov for en viss fleksibilitet gjennom bestemmelsen i § 20-4 andre ledd bokstav h) som gir kommunen mulighet til å unnta «nærmere angitte områder» fra de mest inngripende rettsvirkningene etter § 20-6.

Spørsmålet om å kunne unnta hele arealdelen fra rettsvirkninger er behandlet av næringslovutvalget (30. juni 1993) som tok opp forslag om at det skulle gis hjemmel til å gjøre slikt unntak. Forslaget fikk liten tilslutning i høringen. Forslaget ble bearbeidet videre i en egen utredning (29. august 1995) av lagdommer Gunvald Gussgard som konkluderte med at: «<...>det ikke synes å være reelt behov for å la kommunene få lovlig hjemmel til å vedta at kommuneplanens arealdel i sin helhet, dvs. for kommunens hele område, skal være unntatt fra rettsvirkning <...>». Også den fornyete høringen ga i hovedsak støtte for å beholde hovedregelen om at arealdelen skal ha rettsvirkning.

Bakgrunnen for forslaget om unntak var at enkelte større byer ikke så det hensiktsmessig å la arealdelen få rettsvirkning for hele kommunen. Ett viktig moment i denne forbindelse er at byene for en stor del har arealstyring gjennom reguleringsplaner og gjennom kommunedelplaner. Videre er forslaget dels begrunnet i ønsket om en fleksibel plansituasjon. Av momenter som i høringen ble anført mot unntak, var behovet for å ha en forsvarlig kontroll med arealbruken, og det at en kommuneplan ville ha liten betydning hvis det ikke var knyttet rettsvirkninger til den. Videre gir allerede dagens § 20-4 andre ledd bokstav h) hjemmel til å unnta deler av kommuneplanens arealdel fra rettsvirkninger en ganske vid fleksibilitet og mulighet til å gjøre unntak.

Som eksempel på en noe annen situasjon kan nevnes at Oslo kommune har valgt å utarbeide en overordnet og strategisk arealplan for sin byggesone. Det er imidlertid ikke knyttet rettsvirkninger til planen ut over at den gir uttrykk for en politisk vurdering av hvordan den framtidige arealbruksutviklingen bør være. Denne planen er ment å være retningsgivende for det videre planarbeidet gjennom kommunedelplaner og reguleringsplaner med videre.

Med utgangspunkt i utfallet av disse utredningene, og høringen av dem, går utvalget inn for å videreføre muligheten til å unnta deler av kommuneplanens arealdel fra de fleste rettsvirkninger slik § 20-4 andre ledd bokstav h) gir hjemmel til. Utvalget ser imidlertid også at en del kommuner kan ha behov for en mer strategisk og retningsgivende planlegging som utgangspunkt for arbeidet med de bindende planene, men dette behovet kan etter utvalgets vurdering ivaretas gjennom dagens kommuneplansystem. Utvalget ønsker

likevel å foreslå en særskilt lovhjemmel for retningslinjer som et element i kommuneplanen. Slike retningslinjer vil da få en posisjon i kommuneplandokumentene, og de vil inngå i kommuneplanprosessen og bli gjenstand for medvirkning under planutarbeidingen.

En del kommuner har fortsatt ikke en vedtatt arealdel til kommuneplanen. Dette må nødvendigvis skape problemer for styringen av arealbruken når det oppstår interessekonflikter. Planmyndigheten vil i utgangspunktet måtte godta de tiltak det søkes om hvis det ikke foreligger hjemmel i loven eller i en vedtatt plan for å stanse det. Dermed vil kommunen ofte ikke kunne ivareta viktige overordnede hensyn og mål. Det kan være et spørsmål om det for de kommuner som fortsatt ikke har bindende arealdel til kommuneplanen, bør åpnes for bestemmelser som gjør det mulig å kontrollere arealbruken.

En mulighet er at loven gir hjemmel for at kommunen treffer bestemmelse om at visse typer tiltak, eventuelt i visse områder av kommunen, ikke kan gjennomføres uten at det foreligger reguleringsplan eller særskilt samtykke til tiltaket. En slik hjemmel må eventuelt bare brukes unntaksvis, og ikke bli en sovepute som utsetter kommunenes utarbeiding av en aktuell og avklarende arealdel av kommuneplan.

13.1.4.5 Generelt om arealbrukskategorier og bestemmelser

Plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd inneholder en uttømmende liste over tillatte *arealbrukskategorier* i kommuneplanens arealdel. I prinsippet skal hele kommunens areal fordeles til en av disse arealkategoriene. Til forskjell fra reglene for reguleringsplaner er det ikke tillatt å kombinere arealbrukskategorier i kommuneplanens arealdel. Et lite unntak gjelder for områder i sjø (se § 20-4 første ledd nr. 5). Rent praktisk skjer fordelingen mellom arealbrukskategoriene ved at det foretas grenseoppdragninger på selve plankartet.

Lovens § 20-4 andre ledd gir kommunene mulighet til å supplere kartdelen av planen med utfyllende bestemmelser. I motsetning til hva som er tilfellet for reguleringsplanene (se § 26) finnes det ikke en generelt utformet hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser. En har her valgt å trekke klare grenser for kommunens kompetanse til å gi utfyllende bestemmelser knyttet til hver enkelt arealkategori.

Utvalget ønsker å opprettholde prinsippet om at hele kommunens areal som hovedregel settes av til bestemte formål i kommuneplanens arealdel. Vi mener også at det nåværende systemet med arealkategorier bør opprettholdes i hovedsak slik det er.

I praksis har det oppstått en del tvil om forståelsen av grensen mellom de ulike arealkategoriene, og dermed også om grensen for hjemlene til å gi supplerende bestemmelser i medhold av § 20-4 andre ledd. Det kan være behov for å se nærmere på *innholdet i og grensene for enkelte av kategoriene*. Eksempler på dette er forståelsen av uttrykket «landbruk» og dermed avgrensingen av hva som omfattes av LNF-område, og anvendelsen av blant annet § 20-4 andre ledd bokstav c). Vi vil komme tilbake til noen av disse spørsmålene, som til dels er av nokså teknisk karakter, i vår endelige utredning.

Det kan også være behov for helt *nye arealbrukskategorier*. Erfaringer har vist at enkelte planleggingsbehov vanskelig kan ivaretas innenfor de arealkategoriene dagens lov foreskriver. Da arealkategoriene ble utformet hadde en

først og fremst utnytting av ikke bebygde områder i tankene. Etter hvert som utbyggingspolitikken dreies mer i retning av bedre utnytting av de arealene som allerede er tatt i bruk, har fortetting med kvalitet blitt en sentral målsetting. For å møte noen av de behov som melder seg i den sammenheng har utvalget kommet til at det kan være ønskelig å føye til omforming og fornyelse som et eget arealbruksformål i kommuneplanen. Begrunnelsen for den nye regelen og utformingen av den, er behandlet nærmere i kapittel 14.1.6. nedenfor.

Enkelte statlige myndigheter har overfor utvalget antydnet behov for særskilte kategorier for sine formål. For eksempel har Forsvaret reist spørsmål om en egen kategori for Forsvarets skyte- og øvingsfelt, med henvisning til at dette kan skape et ryddigere system for avklaring av arealbruksinteressene der. Utvalget er åpent for å vurdere slike behov, og vil komme tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med gjennomgangen av de enkelte sektorer i neste utredning. Ut fra erfaringsmateriale som foreligger, se blant annet omtale i vedlegg 3 om praktiseringen av bestemmelsene, og ut fra tilbakemeldinger som er kommet under utvalgets arbeid, er det behov for å vurdere hver enkelt av arealbrukskategoriene mer i detalj i neste fase av utvalgets arbeid. For eksempel vil det være behov for å vurdere båndleggingskategorien i forbindelse med gjennomgangen av hver enkelt sektor. Videre viser omtalen av de enkelte interesser og sektorer i ([Link til](#)) kapittel 16 at det reiser seg flere spørsmål av betydning for utformingen av arealbrukskategoriene i § 20-4, se blant annet omtalen av samferdselsanlegg, planlegging i sjø, planlegging i og langs vassdrag med videre.

Når det gjelder *utfyllende bestemmelser* til kommuneplanen, gir § 20-4 andre ledd en detaljert og uttømmende liste over hva som kan bestemmes med rettslig virkning i en arealdel. Undersøkelser har vist at det råder betydelig usikkerhet i kommunene om adgangen til å gi bestemmelser til kommuneplanen. Mange kommuner vedtar forskjellige typer av politiske mål, «retningslinjer» med videre i forbindelse med planen, eller bestemmelser som nok er ment å ligge innenfor lovens hjemler, men som ved en nærmere vurdering viser seg å falle utenfor. Disse har ikke direkte rettsvirkning for hva som kan tillates av arealbruk eller ikke, men vil i noen grad kunne ha betydning som intern instruks til forvaltningen, for eksempel for senere reguleringsplaner eller for behandling av dispensasjonssaker i kommunen. De rettslige svakhetene ved slike retningslinjer med videre melder seg gjerne først i forbindelse med byggesaker. Den manglende rettslige status vil ofte kunne komme som en ubehagelig overraskelse på innbyggere som har innrettet seg i den tro at de var bindende. Det skaper også betydelig usikkerhet at det finnes en rekke hjemler for bestemmelser i andre deler av loven, som også får betydning ved siden av kommuneplanbestemmelsene. For eksempel kan kommunene ha vedtekter om visse forhold knyttet til arealbruken.

Utvalget mener den nåværende situasjonen er uheldig, men at vi også her står overfor et dilemma. Det er sterkt ønskelig å gjøre arealdelen mer fleksibel. I den forbindelse er det ønskelig å utvide adgangen til å gi utfyllende bestemmelser til kommuneplanen i betydelig grad, blant annet til å fastsette miljømål, gi retningslinjer for senere reguleringsplanlegging - særlig private reguleringsforslag, fastsette funksjonskrav til bygninger og virksomhet og gi

regler om hvordan visse typer virksomhet skal drives, i form av støygrenser, trafikkbegrensninger og liknende. Et særlig behov som er påpekt overfor utvalget er mulighet til å gi regler om avgrensning av planområdet for reguleringsplaner, særlig med tanke på private planer.

Det er her nærliggende å sammenlikne med den meget vide adgangen kommunen har til å gi reguleringsbestemmelser, se nedenfor. Også hjemmelen for reguleringsbestemmelser var opprinnelig presis og kasuistisk, men er nå svært generelt formet (§ 26). Dette har vist seg å være hensiktsmessig, selv om det kan reise seg spørsmål om hvor langt hjemmelen rekker.

På den andre siden kan det være betenkelig å åpne adgangen til å gi detaljerte og til dels inngripende bestemmelser på basis av den planprosessen vi har i dag, særlig med tanke på de problemer i forbindelse med gjennomføring som det er pekt på ovenfor, og den forholdsvis svake rettsstillingen til grunneiere og andre direkte berørte.

En del av løsningen kan her ligge i den todeling av kommuneplanen som er skissert ovenfor. Det synes naturlig at det som del av en mer overordnet, strategisk kommuneplan kan vedtas politiske mål og retningslinjer som skal legges til grunn for videre planlegging, herunder reguleringsplaner. Det er neppe nødvendig at det er bestemte rettslige grenser for dette. Mer detaljerte bestemmelser, som også skal være direkte rettslig bindende for byggesaksbehandlingen, fordrer på den andre siden en grundigere prosess enn nåværende kommuneplanprosess, med sterkere rettigheter og medvirkning for de som er direkte berørt. Den mer gjennomføringsrettete planbehandling som er skissert ovenfor kan være svaret på dette.

Også i forhold til bestemmelsene til kommuneplanens arealdel vil det som omtalt i vedlegg 2 bak og i utredningens del V, være behov for å vurdere en rekke mer detaljerte spørsmål og behov i forhold til utforming av de enkelte hjemlene til å gi kommuneplanbestemmelser.

Utvalget vil arbeide videre med disse spørsmålene på grunnlag av reaksjonene i høringsrunden. Utvalget vil her også se på forholdet til andre hjemler for bestemmelser i loven med sikte på en viss opprydding.

13.1.4.6 Omforming og fornyelse som ny arealbrukskategori

Oppdelt eiendomsstruktur, mange involverte parter og interessekonflikter, høy arealverdi, vanskelige finansieringsforhold og problemer med organisasjon gjør at omforming og fornyelse i allerede bebygde områder i mange tilfeller krever andre, og mer sammensatte planleggingsvirkemidler enn de som er mulig å hjemle i gjeldende regler om kommuneplanens arealdel.

«Fortettingsprosjektet» har foretatt en grundig gjennomgang av både rettslige, organisatoriske og økonomiske sider ved fortetting innenfor eksisterende bebyggelse. Prosjektet har lagt til grunn en vid definisjon av fortetting som omfatter innfylling og komplettering av eksisterende bebyggelse, omforming og gjenbruk, for eksempel ved at et tidligere industriområde tas i bruk som boligområde, og nybygging på arealer som ennå ikke er tatt i bruk innenfor byggesonen. Utvalget legger denne vide definisjonen til grunn.

Basert på det omfattende materialet som foreligger fra Fortettingsprosjektet, har utvalget vurdert om det er ønskelig og nødvendig å føye til fortetting -

eventuelt omforming og fornyelse - som en ny arealbrukskategori i kommuneplanens arealdel.

Allerede i dag finnes det en rekke virkemidler av rettslig og annen art som kan brukes ved gjennomføring av utbygging innenfor byggesonen. Kvaliteten på fortettingen forutsetter at kommunen har tenkt gjennom sin strategi for gjennomføring og har kunnskap om både juridiske, organisatoriske og økonomiske virkemidler og samspillet dem imellom. Kompleksiteten i fortettingssituasjonen og en økende privatisering av gjennomføring av byggeprosjekter gjør at nye hovedgrep på fortettingsspørsmålene må omfatte mer enn endringer i plan- og bygningsloven.

Slik utvalget ser det, krever fortetting i mange tilfeller virkemidler knyttet til både oversiktsplan og detaljplan. Planleggerne må ha klart for seg om den planen de utarbeider bare skal ta stilling til rammene for senere fortettingsarbeid eller om planen skal være en del av selve gjennomføringsprosessen. En del av de allerede realiserte fortettingsprosjektene viser at det er behov for å sette mange av prosjektene inn i overordnede rammer som tar stilling til problemstillinger som er felles for flere eller alle enkeltprosjektene innenfor et definert fortettingsområde. Dette er oppgaver som hører hjemme på kommuneplannivå.

Eksempler på slike rammebetingelser kan være bestemmelser om veg, vann, parkering og så videre, som er nødvendige for å sikre gode fellesskapsløsninger for fortettingsområdet sett under ett, tilrettelegging for tilstrekkelige friområder og mer generelle kostnads- og inntektsfordelingsspørsmål og organisasjonsspørsmål av betydning for flere av enkeltprosjektene innenfor fortettingsområdet. Avklaring av slike spørsmål i arealdelen vil kunne skape økt forutberekenlighet, og dermed være en viktig forutsetning for privat initiativ og forpliktelse i detalj- og gjennomføringsplaner.

Dersom det skal ha noen hensikt å definere egne fortettingsområder i arealdelen (og for så vidt også i reguleringsplanene) må det knyttes hjemler til særlige bestemmelser samt gjennomføringsrettete virkemidler til denne arealbrukskategorien. Fortettingsprosjektet har vært inne på en del økonomiske og rettslige virkemidler. Det vises til ([Link til](#)) kapittel 16 nedenfor.

Fortettingsprosjektet foreslår blant annet å utvikle jordskiftelovens regler slik at disse i større grad enn i dag kan brukes til å legge til rette for en eiendomsstruktur som gjør det lettere å foreta fortetting. Utvalget ser positivt på dette, og viser til drøftingen foran i ([Link til](#)) kapittel 10.

I ([Link til Reguleringsplaner](#)) kapittel 13.2 vil utvalget si noe mer om bruk av reguleringsplan ved fortetting.

13.1.5 Særlig om Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF)

13.1.5.1 Situasjonsbeskrivelse

Arealkategorien «landbruks-, natur- og friluftsområder» (LNF-områder) er en praktisk sett meget viktig kategori i kommuneplanens arealdel. Den omfatter landbruks- og utmarksarealer og utgjør nær 80 % av landets samlede areal. Det foregår jord- og skogbruksmessig næringsaktivitet på om lag 25 % av dette arealet, mens hele 75 % er utmarksarealer hvor natur og friluftsliv, ved siden av noe beiting, alene står for bruken. I tillegg er det avsatt ytterligere arealer

utenom LNF til natur og friluftsliv gjennom reguleringsplan og gjennom særlover.

Tradisjonelt har flerbruk stått sterkt i forvaltningen av landbruks- og utmarksarealene i Norge. Bakgrunnen for dette er at det samtidig knytter seg flere interesser til arealene. Følgelig vil det være både næringsmessige interesser og interesser knyttet til miljø og friluftsliv på de samme arealene til en hver tid. Det har derfor vært hensiktsmessig å kombinere de tre viktige underkategoriene; landbruksområder (jordbruk, skogbruk og reindrift), naturområder og friluftsområder.

I de fleste av disse områdene er interessemotsetningene små, og flerbruk naturlig og uproblematisk. I en geografisk sett liten del vil det imidlertid kunne oppstå konflikter mellom de ulike interesser. Dette vil særlig gjelde i naturområder som har stor verneverdi, og i områder som brukes som nærfriluftsområder rundt de større tettstedene («bymarker»). Siden befolkningskonsentrasjonen her kan være høy, vil slike interessekonflikter kunne ha betydning for relativt store grupper.

LNF-formålet er å forstå slik at ordinær landbruksvirksomhet er i samsvar med formålet, med de reguleringer og krav som følger landbrukslovgivningen, også for å ivareta andre interesser enn landbruk. Tilsvarende gjelder at ordinær friluftsvirksomhet etter friluftsløven også er i samsvar med formålet. Anlegg for friluftaktiviteter og hyttebygging er imidlertid i strid med formålet.

I LNF-områder er det hjemmel for å gi utfyllende bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bolig- og hyttebygging, og næringsbygg, og i den forbindelse kan det stilles visse nærmere areal- og funksjonskrav. I kommuner med begrensete utbyggingsbehov har denne bestemmelsen vært mye brukt til å styre hyttebygging og boligbygging, selv om bestemmelsen også har vist seg å reise visse spørsmål.

Det følger av dette at kommuneplanens arealdel ikke kan brukes til å foreta avveininger av landbrukstiltak i forhold til natur- og friluftslivinteresser, kulturverninteresser eller andre interesser. Arealdelen kan derfor heller ikke brukes til å fremme rene naturverninteresser som vil innebære begrensninger eller restriksjoner på landbruket. Det er lovens forutsetning at det er sektorlovgivningen som skal trekke opp de nærmere rammer for hvordan de ulike hensyn skal avveies. Innenfor et LNF-område vil jord- og skogbruket derfor reguleres av henholdsvis jordloven og skogbruksloven. Vernehensyn må ivaretas enten ved at det utarbeides en reguleringsplan med disse formålene, eller gjennom statlige vernevedtak etter naturvernloven eller kulturminneloven.

Mange kommuner har likevel sett et behov for å markere at én av de tre interessene skal ha særlig vekt i forhold til andre. Dette har blant annet blitt gjort ved at LNF-områder er blitt delt inn i soner hvor det for eksempel kan være angitt at hensynet landbruk, naturvern eller friluftsliv skal veie særlig tungt. Siden disse bestemmelsene går lenger enn § 20-4 tillater, er de uten direkte rettsvirkning. Men de vil ofte være avklart med landbruksmyndighetene, og vil kunne få en viktig indirekte virkning ved at de legges til grunn av de kommunale myndigheter i forbindelse med detaljplanlegging, avgjørelse av dispensasjonssaker og så videre.

I de senere årene har sektorlovgivningen og tilhørende forskrifter innenfor landbruket gjennomgått en viss revisjon slik at disse er bedre egnet for å vareta behovet for avveining og avklaring mellom landbruk og andre interesser. Et viktig eksempel på dette er de nye reglene for bygging av landbruksveger hjemlet i skogbruksloven og jordloven med tilhørende forskrift av 1. januar 1997. Etter forskriften legges det nå opp til en bredere saksbehandling som skal ta både landbruksfaglige og miljømessige hensyn. Det dreier seg likevel ikke om en bred prosess hvor alle relevante interesser kommer til ordet og avveies mot hverandre. Et annet eksempel er den såkalte dyrkingsforskriften, som er hjemlet i jordloven. Her er det, både i formålsparagrafen og i en egen bestemmelse (§ 5) om forhold av betydning for vedtak etter forskriften, angitt at miljøhensyn og vern av biologisk mangfold skal ivaretas ved praktiseringen av forskriften. Det er også grunn til å peke på at kommunen nå er landbruksmyndighet og forvalter både jordloven og skogbruksloven med de reguleringshjemler disse gir.

Miljøhensynene er gradvis tillagt økt vekt i landbruket. Innenfor skognæringen er det for eksempel inngått enighet mellom bl.a. næringen, myndigheter, forbrukerorganisasjoner og miljø- og friluftorganisasjoner om standarder for et bærekraftig skogbruk. Dette har skjedd i regi av bransjeprojektet Levende Skog. Disse standardene legges til grunn ved sertifisering av skog, noe som innebærer at om lag 80-90 % av årlig hogstkvantum kommer fra sertifisert skogbruk. Det er ulike oppfatninger om hvor «miljøvennlig» det moderne skogbruket er.

Et særlig forhold gjør seg gjeldende mellom arealplaner for sjøområder og vassdrag og for de områder på land som grenser til sjø og vassdrag. I lovens § 20-4 første ledd er det en særskilt arealkategori for områder i sjø og vassdrag. Denne kategorien kan deles inn i underformål, herunder til ferdsel, fiske, akvakultur, naturvern og friluftsliv. Det er en svakhet at det ikke er mulig å foreta en tilsvarende nansering for de arealer som grenser ned mot sjø og vassdrag, fordi det ofte er naturlig og nødvendig sammenheng mellom utnyttelsen - eventuelt vernet - i sjø og vassdrag og det som skjer i strandområdene og innenfor. Behov for avklaringer forutsettes her løst gjennom bruk av sektorlovgivning i arbeidet med konkrete saker, men selve planen er lite egnet til å fastsette helhetlige planløsninger sjø/land.

LNF-områdene reiser også særskilte problemer uavhengig av skillene mellom de enkelte arealbrukskategoriene. Det er ikke til å komme bort fra at LNF-områdene i enkelte kommuner fungerer som en restkategori for store arealer som ikke er tenkt nytt til noen av de øvrige arealbrukskategoriene i loven. Ved å legge ut arealene til LNF oppnår en viss styring med store områder, ved at alle andre tiltak enn landbruk i utgangspunktet er i strid med planen og kan stanses. Nye tiltak styres eventuelt gjennom dispensasjoner.

Utvalget er kjent med at flere sentrale naturvernorganisasjoner har foreslått en egen lov som skal gi bymarkene og de større nærfriluftsområdene et sterkere rettslig vern enn tilfellet er i dag. Bymarkene er gjerne små områder som brukes intensivt, og som stadig utsettes for utbyggingspress og tekniske inngrep fordi de ligger nær byer og tettsteder. Organisasjonene mener lovforslaget er nødvendig for å hindre en videre oppstyking av bymarkene og forringelse av friluft- og naturopplevelser blant annet som

følge av delt forvaltningsansvar og et regelverk som ikke er rettet inn mot de særskilte utfordringene som knytter seg til disse områdene.

Det er utvalgets intensjon at de forslagene som fremmes i det følgende samlet skal gjøre det mulig å verne bymarkene like godt i medhold av en revidert plan- og bygningslov. En slik løsning vil være bedre i tråd med utvalgets og mandatets generelle målsetning om samordning av planlovgivningen, jf. [\(Link til\)](#) kapittel 7.

13.1.5.2 Utvalgets syn på endringsbehov

Utvalget mener det er behov for å vurdere endringer i LNF-kategorien. Det dreier seg om ca. 80 % landets samlede areal - stort sett all innmark og utmark som ikke allerede er bebyggt. Med de rettslige rammer som gjelder for kategorien i dag, innebærer den etter utvalgets mening for sterke begrensninger på hva kommunen kan bestemme som planmyndighet om hvordan disse områdene skal forvaltes, og særlig hvordan hensynene bør avveies mellom landbruksnæringen og hensyn til friluftsliv og vern av biologisk mangfold i de tilfeller hvor det er interessekonflikt. Det gjelder ikke minst i bymarker. Selv om mange detaljspørsmål innen landbruksnæringen fortsatt må reguleres gjennom landbrukslovgivningen, mener utvalget det bør være mulig for kommunene å gi visse generelle føringer for denne forvaltningen gjennom kommuneplanens arealdel.

Også utviklingen innenfor landbruket tilsier et mer fleksibelt planverktøy. Det kan være behov for å foreta visse overordnede avveininger mellom aktiviteter innenfor landbruket, som for eksempel mellom reindrift og jordbruk. Videre er det behov for retningslinjer knyttet til nye næringer i landbruket. I de siste årene har det skjedd en positiv næringsutvikling i bygdene hvor det er tilført nye arbeidsplasser gjennom satsing på virksomheter i tilknytning til tradisjonelt landbruk og som har bidratt til å gjøre distriktene mer robuste. Det er derfor naturlig at det gjøres vurderinger knyttet til definisjonene av landbruksbasert næringsvirksomhet. Dersom det ikke skal være opp til den enkelte kommune å selv definere landbruksbegrepet, bør det fra sentralt hold gjøres en nyvurdering av hvilke typer byggetiltak og næringsaktiviteter som må defineres å være i tråd med LNF-formålet.

Utviklingen i landbruksnæringen og i landbruksdistriktene generelt gjør det viktigere enn før å ha klart for seg hva som legges i LNF-begrepet, og om det er behov for å foreta endringer i dagens regler. I den grad «nye næringer» kommersielt og arealmessig har mange fellestrekk med næringer som ikke er omfattet av landbruksbegrepet, kan det være naturlig å vurdere om de bør likestilles med disse ved kommuneplanleggingen. Her kan det tenkes flere næringsformer som utvalget i sitt videre arbeid vil søke å identifisere og gruppere for å kunne ta stilling til om de bør likestilles med «landbruk» eller med andre arealbrukskategorier. Et overordnet mål er her at plansystemet kan bidra til å skape levedyktige bygdesamfunn, hvor landbruket danner utgangspunkt for andre næringer, og hvor viktige miljø- og kulturverdier sikres.

Det er flere mulige veier å gå for å bøte på de behovene som her er beskrevet.

13.1.5.3 Alternative løsninger

Utvalget vil understreke at det trolig bare er i en liten del av landets utmarksområder, hvor det er behov for å gi overordnede føringer for avveininger mellom ulike interesser. Det kan nok på slike områder foreligge både tunge næringsinteresser, naturverninteresser og friluftinteresser for store befolkningsgrupper. Men i og med at flerbruk etter dagens mønster er naturlig og uproblematisk i de fleste områder, er det etter utvalgets vurdering ikke hensiktsmessig å splitte LNF-kategorien generelt i særlige kategorier for henholdsvis landbruk, friluftsliv og naturvern.

Behovet for langsiktig vern av jordressurser er viktig. Styrking av jordvernet er derfor også en uttalt målsetting. Utvalget har kommet til at dette best kan skje gjennom klare og tydelige nasjonale føringer som kommunene og fylkene må innarbeide i sine planer. Rikspolitiske retningslinjer for jordvern er et tiltak utvalget mener bør vurderes nærmere. Vi viser også til drøftingen foran av muligheten for en langsiktig arealbinding ved særskilt vedtak. Det er viktig med synliggjøring og dokumentasjon av arealenes kvalitet ved behandling av konkrete tiltak.

Ut fra dette har utvalget særlig drøftet følgende alternativer til dagens ordning:

1. LNF opprettholdes som en samlet kategori, men loven tilføyes nye hjemler som gjør det mulig å innføre bestemmelser som gir overordnede føringer for praktisering av de sektorlover som regulerer ulike virksomheter i LNF-områdene.
2. Kommunen får mulighet til å splitte LNF-områder i henholdsvis landbruks-, natur- og friluftsområder. Valg av underkategori vil markere hvilket hensyn/interesse som skal ha prioritet i området, og det knyttes hjemler til å gi utfyllende bestemmelser til hver av kategoriene.
3. Loven tilføyes nye arealkategorier i tillegg til landbruk, natur og friluftsliv - for eksempel vern av biologisk mangfold.
4. En kombinasjon av flere alternativer; særlig synes en kombinasjon av alternativene 1 og 2 aktuelt.

Det første alternativet viderefører flerbrukstradisjonen innen LNF-kategorien, samtidig som det imøtekommer det praktiske behov mange kommuner har for en nyansering i visse områder.

I praksis vil ordningen først og fremst bety at det blir mulig i større grad å gi retningslinjer for landbruksbygg og virksomhet innenfor landbruket ut fra andre interesser og hensyn, som for eksempel annen næringsvirksomhet, friluftinteresser eller kulturvern hensyn. Det kan også tenkes mulighet til å nyansere mellom ulike former for landbruksvirksomhet. Videre kan det være aktuelt med restriksjoner for eksempel på friluftslivet av hensyn til landbruket. Ordningen vil med andre ord også kunne gi landbruket et sterkere vern i visse områder dersom det er ønskelig.

Det andre alternativet gjør det mulig å bruke kommuneplanen til å gi en av interessene klar prioritet i forhold til andre hensyn. Dette vil innebære at en del av de interessene som i dag ivaretas ved anvendelsen av sektorlovgivningen, trekkes inn i kommuneplanleggingen. Prioriteringene mellom landbruks-, natur- og friluftinteresser blir gjenstand for vurdering etter plan- og

byggningslovens prosessregler, herunder vedtak av kommunestyret. Ved å samordne dette i en samlet planprosess, vil en trolig kunne unngå parallelle prosesser i sektorlover og andre former for dobbeltbehandling. Samtidig er det mulig å opprettholde et system hvor den løpende forvaltningen av hver enkelt områdekategori forblir hos de respektive fagmyndighetene innenfor rammen av den vedtatte planen.

Et problem med en slik løsning ligger i at det ofte kan være både unaturlig og vanskelig å plassere alle arealer i slike entydige kategorier og trekke grenser mellom dem. At det så klart må tas standpunkt til om det ene eller andre formål skal ha prioritet, vil kunne gjøre planleggingen ekstra krevende både faglig og politisk. I praksis vil likevel slike problemer kunne avbøtes gjennom mulighetene for å gi supplerende bestemmelser. Utvalget vil imidlertid understreke at det dreier seg om å gi kommunene en mulighet, og at det er opp til kommunene selv å vurdere nytte og kostnader ved å benytte seg av en slik adgang.

Kommuner som har behov for å skille mellom de enkelte underformålene i LNF-områder kan ivareta dette i dag gjennom bruk av reguleringsplaner, men dette har hittil vært lite benyttet.

Det tredje alternativet kan gjennomføres som tilføyelse av en eller flere nye arealkategorier. Det kan for eksempel være aktuelt å tilføye kategorier for vern av biologisk mangfold, vern av kulturmiljø, og bymark eller nærfriluftsliv. Utvalget ser det som ønskelig å kunne vareta kulturmiljøet bedre enn i dag, og i så måte vil denne løsningen ha fordeler sammenliknet med de to andre alternativene. For kategorier som biologisk mangfold og friluftsliv vil nok noen av de samme problemene melde seg som ved foregående alternativ.

Dersom loven legger til rette også for å *kombinere* flere alternativer, vil kommunene få et enda mer fleksibelt virkemiddel.

Utvalget har foreløpig konkludert med at det *første alternativet* best kan ivareta de forskjellige hensynene som gjør seg gjeldende, og ser også fordelene ved å gi kommunene handlefrihet ved å kunne kombinere første og andre alternativ. Vi er klar over at det er delte meninger om disse spørsmålene, og vil avvente reaksjonene i høringsrunden. Vi vil også understreke at ingen av modellene i seg selv vil kunne fjerne noen av interessekonfliktene som kan gjøre seg gjeldende innenfor LNF-områdene.

Det er særlig muligheten for å gi supplerende bestemmelser som er avgjørende for hva forskjellen mellom alternativene vil bestå i. Utvalget har ikke drøftet i detalj hvilke bestemmelser som eventuelt skal kunne gis under de forskjellige alternativene, og vil komme tilbake til dette i den endelige utredningen.

Utvalget legger vekt på at kommunen i dag er både jordbruks- og skogbruksmyndighet. Den skal dermed ha grunnlag for de landbruksfaglige vurderinger som her kreves, mens tilsvarende kompetanse innenfor naturforvaltning og friluftsliv ikke alltid er tilstede. For kommuner som på et gitt tidspunkt ikke har kapasitet eller nødvendig kompetanse til å ta arbeidet med å nyansere innenfor LNF-områdene, vil ikke et slikt nytt regelverk innebære en ny og nødvendig arbeidsbyrde. Det er også viktig at den videre diskusjonen om disse spørsmålene baseres på en forståelse av at de argumentene som

anføres ikke har relevans for det aller meste av de områder i landet som i dag er lagt ut til LNF-område.

13.1.6 Krav til god planprosess og vurdering av konsekvenser

Som det framgår av [\(Link til\)](#) kapittel 10 foreslår utvalget at dagens planprosess styrkes på flere punkter. Hovedpunkter er innføring av planprogram, og at dagens regler om konsekvensutredninger i kap. VII-a i plan- og bygningsloven innarbeides i de alminnelige planbestemmelsene. Likeledes forutsetter utvalget at de krav som framgår av forslaget til EU-direktiv om konsekvensutredning av planer og programmer i nødvendig utstrekning innarbeides i planbestemmelsene. Kravet om konsekvensutredninger gjelder planer med vesentlige miljøvirkninger. I alminnelighet vil dette være tilfellet for kommuneplaner. Utvalget er opptatt av at utredningene ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig for formålet.

For kommuneplaner foreslås en innledende programfase (se [\(Link til\)](#) kapittel 10.2) med samråd og avklaring av rammene for det videre planarbeidet gjennom et program for det videre planarbeidet. Ansvaret for å utarbeide planprogrammet vil påhvile forslagsstiller av plan. For kommuneplanene vil dette alltid være kommunen selv (med unntak av kommuneplaner etter § 9-4).

Planprogrammet skal klargjøre viktige premisser og overordnede føringer for gjennomføringen av planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser, behov for vurdering av alternativer og nødvendige utredninger med sikte på å klargjøre konsekvensene av planforslaget. Planprogrammet kan også benyttes til å klargjøre organiseringen og framdriften i planprosessen.

For kommuneplanens arealdel, som i utgangspunktet er en overordnet, helhetlig og rullerende plan, vil det ved rullering være nyttig at programmet blant annet inneholder en redegjørelse for hvordan gjeldende plan har virket.

Planarbeidet bør kunngjøres som i dag, men i tillegg vil det være uttrykkelig krav om at planprogrammet skal sendes på høring til berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og andre berørte. Fylkeskommunale og statlige myndigheter vil i sin høringsuttalelse til programmet kunne redegjøre for om planarbeidet reiser spørsmål som berører nasjonale og regionale mål og interesser. For arealplaner bør det redegjøres for om interessene er av en slik karakter at de kan gi grunnlag for senere innsigelse.

Planprogrammet bearbeides til slutt på grunnlag av uttalelser til høring-sutkastet, og behandles i det politiske organ kommunen finner hensiktsmessig.

Selve behandlingen av planforslaget med beslutningsunderlag vil deretter følge det innholdsmessige, prosessuelle og organisatoriske forløpet som er nedfelt i planprogrammet, med eventuelle korreksjoner for forhold som ikke var kjente på det tidspunkt da programmet ble fastlagt.

Ved utlegging av det ferdige planforslaget til offentlig ettersyn skal det redegjøres for de konsekvensene som er klarlagt under planarbeidet og hvordan viktige hensyn fra programmet er fulgt opp. For å ivareta kravene i forslaget til EU-direktiv om miljøvurderinger av planer og programmer, vil det være behov for i forskrift å stille nærmere krav til innhold i denne redegjørelsen for de kommuneplaner som legger føringer for senere vedtak om utbygging av prosjekter.

Utleggingen av planen med redegjørelse for konsekvenser vil skje på samme måte som tidligere. Andre gangs behandling vil også være som tidligere, med den forskjell at kommentarene til redegjørelsen også skal vurderes, og eventuelt innarbeides som endringer. Den endelige planen bør kunne stille krav om oppfølging av viktige hensyn ved gjennomføring av planen. Det foreslås også at planvedtaket og viktige elementer i planen kunngjøres og gjøres tilgjengelig for interesserte.

13.2 Reguleringsplaner

Som det framgår av oversikten i ([Link til Historisk perspektiv](#)) kapittel 3.2, har reguleringsplanen gjennom en relativt lang historie utviklet seg fra å være en rammeplan for gatenett, bygningsparseller og bebyggelse i byer og tettsteder til å få en rekke funksjoner som redskap for utformingen av det ytre miljøet, og for disponeringen av arealer og naturressurser til forskjellige bruks- eller verneformål. Selv om vi ikke har helt sikre tall, tyder tall fra Riksarkivet på at det årlig vedtas mellom 1 500 og 2 000 reguleringsplaner i Norge, og at mellom 50% og 60 % av disse er forslått av private. I dette kapittelet vil utvalget drøfte hvordan bestemmelsene om reguleringsplaner kan utvikles videre, slik at planen styrkes ytterligere som et av de sentrale virkemidlene ved gjennomføring av arealrettete tiltak.

13.2.1 Utvalgets prinsipielle syn på reguleringsplanleggingen

Utvalget legger til grunn at reguleringsplanen som plantype bør beholdes. Den har vært utviklet og brukt gjennom mange tiår og fungerer i det vesentlige slik intensjonene med planformen er etter loven. Dagens regler gir kommunen et betydelig spillerom ved utforming og gjennomføring av reguleringsplaner. Utvalget mener derfor at hovedtrekkene i reguleringsplanens funksjon og plass i det samlede lovsystemet, utforming og rettsvirkninger bør bestå slik de er i dag.

Det er imidlertid en del forbedringsmuligheter. Først og fremst er det behov for å styrke reguleringsplanen som planredskap både for arealavklaring, for gjennomføring av vern og langsiktige arealbruksmønstre og som godt og effektivt grunnlag for gjennomføring av bygge- og anleggsprosjekter. Dernest er det et faktum at behandlingen av reguleringsplaner mange ganger tar for lang tid. For å bøte på dette er det nødvendig å vurdere om endrete lovregler kan bidra til å påskynde behandlingen av reguleringsplaner.

Når det gjelder det innholdsmessige tar utvalget særlig sikte på å styrke reguleringsplanens gjennomføringsmuligheter generelt og dens rolle som en plan for (prosjekt)gjennomføring. Dette vil innebære tilpassinger både i reglene om reguleringsformål, utfyllende bestemmelser, rettsvirkninger og behovet for et utvidet sett av gjennomføringsrettete virkemidler (fortetting som eget reguleringsformål, avtaler, urbant jordskifte eventuelt med mer).

Videre er det behov for å utvikle saksbehandlingsreglene på en del punkter både for at det skal bli bedre samhandling mellom private forslagsstillere, sektormyndigheter, andre berørte og planmyndighetene med sikte på en mer effektiv og påreknelig planprosess, og for å sikre en bedre kvalitet både i saksbehandlingen og i planens innhold.

Også problemet med gamle og uaktuelle/utdaterte planer må forebygges og løses bedre enn tilfellet er innenfor nåværende system siden slike planer medfører en rekke ulemper og merkostander både for samfunnet, tiltakshavere og andre berørte, jf. [\(Link til Uaktuelle planer og behovet for rullering\)](#) kapittel 9.2. Utvalget har i [\(Link til Problemet med planer som er uaktuelle\)](#) kapittel 13.2.4 drøftet flere alternative rettslige måter å håndtere disse problemene på.

Det er også en utfordring å finne hensiktsmessige metoder for planutformingen, riktig detaljeringsgrad, fleksibilitet, restriksjonsnivå, samt å få koplet enkeltplaner inn i en større planmessig og geografisk sammenheng.

Utvalget mener det er tilstrekkelig med reguleringsplanen som én felles detaljplanform. Forenklet reguleringsplan (§ 21) og bebyggelsesplan (§ 28-2) kan strykes som egne planformer. Dette ser utvalget både som en regelforenkling og som en reell forenkling for brukerne av plansystemet. Som forutsetning for å sløyfe bebyggelsesplanen bør det åpnes for en viss delegasjon av reguleringsmyndighet til det faste utvalget for plansaker slik at det kan vedta kurante/enklere utfyllende planer og planendringer når de holder seg innenfor rammene av kommuneplanens arealdel eller ikke betinger vesentlige endringer av reguleringsplanen.

For å gjøre reguleringsplaner mer gjennomføringsorientert kan det i visse situasjoner være riktig å se plan og byggesak som ett prosjekt. For enkle planer bør det kunne åpnes for å fatte planvedtak og rammetillatelse samtidig. Innføringen av forhåndskonferanse for plan gjør det mer naturlig å se prosjektet under ett. Utvalget vil vurdere å lage en felles saksbehandlingsforskrift for plan- og byggesak der planen er prosjektrettet. For øvrig vises til omtale nedenfor i kapittel 14.2.6.

13.2.2 Private planinitiativ

Etter plan- og bygningsloven er det bare kommunene som har myndighet til å *vedta* reguleringsplaner. I større grad enn i dag bør loven gjenspeile den faktiske arbeidsfordelingen mellom kommunen og private forslagsstillere ved *utarbeidingen* av reguleringsplaner. I enkelte presskommuner er situasjonen i dag at 80-90 % av alle reguleringsplaner blir utformet av private forslagsstillere. Dette er en tilstand som trolig vil fortsette og muligens også forsterkes.

Privat utarbeiding av forslag til reguleringsplaner innledes normalt enten ved at en utbygger eller annen privat initiativtaker henvender seg til plankontoret i kommunen, eller ved at et forslag som starter som byggesak går over til å bli en plansak. Av den første gruppen består en vesentlig del av relativt store feltutbygginger. De øvrige planene innenfor denne kategorien gjelder mindre utvidelser av grensene for eksisterende boligfelt, omdisponering av større eiendommer i by og tettbebyggelse eller omregulering fra dispensasjon til permanent regulering.

For den andre gruppen er det viktig at byggesaksavdelingene i kommunene normalt starter behandlingen av henvendelser med en vurdering av hva gjeldende reguleringsplan sier om eiendommen og området. I en del tilfeller munner denne vurderingen ut i en anbefaling om at reguleringsplanen for området bør endres før rammetillatelse gis. Årsakene til dette kan være flere. Det kan for eksempel være at kommunen ønsker å omregulere et større område for å unngå et stort antall dispensasjoner, at tiltaket påvirker naboeien-

dommer eller at ny utnytting gjør det nødvendig å endre infrastruktur i form av ledningsnett, veger og liknende.

Det store omfanget av privat planlegging er en utfordring til kommuneplanleggingen. Gode kommuneplaner bør gi klare rammer for utarbeidningen av reguleringsplaner. I tillegg er det viktig at planens innhold formidles til private utbyggere enten gjennom materiale som er lett tilgjengelig til enhver tid eller i form av informasjon i forbindelse med en forhåndskonferanse, programfase eller liknende. Vi viser til ([Link til Planarbeidets innledende fase](#)) kapittel 10.2 og 10.3.

Erfaringer viser at private planforslag i en del tilfeller er basert på en planavgrønsing som ikke i ønskelig grad ivaretar planfaglige behov for å se tiltaket i en større sammenheng. Behovet for grunninvesteringer som for eksempel veg, vann, kloakk og parkeringsplasser tilsier ofte et noe videre perspektiv enn enkelte private forslag er basert på. Utvalget vil derfor vurdere å forslå en hjemmel som gjør at planmyndighetene kan avgrense også private planforslag ut fra planfaglige kriterier. Samtidig er det viktig at planmyndighetenes kompetanse må avgrenses på en måte som ikke pålegger forslagsstillerne urimelige kostnader på grunn av svak tilknytning til tiltaket.

I denne forbindelse er også det som er sagt i kapittel 11.6 om standarden og kvaliteten på de kartene som legges til grunn for private planforslag viktig.

Sannsynligheten for at kommunen har kunnet forutse de utnyttingsmulighetene som private senere bringer på banen er begrenset. Dette fører til at foreliggende reguleringsplaner, som ofte er utarbeidet av kommunen lang tid tilbake, ikke nødvendigvis er et egnet redskap til å styre utforming og gjennomføring av det nye private initiativet. Samtidig er det på det rene at kommunen ofte ønsker å være imøtekommende overfor det private initiativet, som i mange tilfeller er svar på noen av kommunens målsetninger. Svaret på denne utfordringen er etter utvalgets syn å gi klarere spilleregler for samspillet mellom privat forslagsrett og kommunal utredningsplikt og beslutningsmyndighet. Dette omtales nærmere i ([Link til Saksbehandling - private planforslag \(§ 30\)](#)) kapittel 13.2.7 nedenfor.

Videre vil bedre og standardiserte kartgrunnlag, bruk av digitale format og verktøy og standardiserte rutiner og krav for planframstilling, som SOSI-format er eksempel på, kunne bidra til effektivisering og kvalitetsheving i samhandlingen mellom private forslagsstillere og kommunen som planmyndighet. SOSI står for «samordnet opplegg for stedfestet informasjon» og er en strukturert standard for å stedfeste og framstille geografisk informasjon, herunder planinformasjon i et digitalt format.

13.2.3 Planplikt

Mens det etter bygningsloven var krav om at det skulle foreligge reguleringsplaner for hele kommunens areal i byene og tettstedene, er det etter plan- og bygningsloven § 23 nr. 1 bestemt at det skal utarbeides slik plan hvor det er bestemt i arealdel av kommuneplan og hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Kommunene kan ellers utarbeide reguleringsplaner når den ser behov for det for å løse de forskjellige arealspørsmål.

Begrepet «større bygge- og anleggsarbeider» står sentralt i dagens lov. Som følge av at uttrykket er utpreget skjønnsmessig, har det fra tid til annen vært en viss tvil om forståelsen av begrepet i forvaltningspraksis. I forar-

beidene til bestemmelsen er det gitt en relativt omfattende redegjørelse for hvordan begrepet er å forstå uten at dette har gitt noen sikker praktisering av bestemmelsen. Slik utvalget ser det er bestemmelsens kjerne at det skal foretas en vesentlighetsvurdering, og ifølge forarbeidene vil denne vurderingen dels kunne knytte seg til tiltakets omfang og utforming isolert sett, og dels henspeile på hvilke virkninger tiltaket vil ha for omgivelsene.

Næringslovutvalget foreslo i sin tid at den lovbestemte planplikten skulle oppheves, og erstattes med en bestemmelse som ga kommunen mulighet til å bestemme i kommuneplanens arealdel at utbygging bare kan skje etter at det er utarbeidet reguleringsplan for tiltaket.⁸²

Subsidiært ble det forslått at § 93 blir supplert med en bestemmelse som slår fast at byggetillatelse for større bygge- og anleggsarbeider ikke kan gis før det foreligger kommuneplan eller reguleringsplan.

I sin begrunnelse sa Næringslovutvalget blant annet at «Behandlingsprosessen for kommunedelplan er så lik den behandlingsprosedyre som gjelder for reguleringsplan, at så fremt detaljeringsnivået i planen i tilstrekkelig grad fastlegger grenser for tiltak og arealbruk, vil publikum og berørte parter få fullgodt grunnlag for vurderinger av konsekvenser for sitt vedkommende». Videre ble det anført at det ofte kreves planavklaring i unødige mange trinn før gjennomføring av tiltak, og at det begrenset kommunenes adgang til en mer fleksibel bruk av plansystemet.

Spørsmålet om planplikt har senere også vært gjenstand for andre utredninger (utredning av 29. august 1995 fra Gunvald Gussgard) som har vært på høring, men hovedinntrykket fra høringsuttalelsene den gangen tilsier at den lovbestemte planplikten bør beholdes.

Planlovutvalget ser de utfordringene Næringslovutvalget har framhevet, men mener at hensynet til å sikre en forsvarlig planprosess og planvurdering er grunnleggende og må stå fast slik flertallet av høringsuttalelsene gir uttrykk for, samtidig som en kan få til en ønsket fleksibilitet gjennom de nye grep som nå foreslås med en mer fleksibel arealdel av kommuneplan, kriterier for hva som er større tiltak, og med sløyfing av bebyggelsesplanen.

Utvalget vil arbeide videre med å finne kriterier som gir klarere holdpunkter for praktiseringen av bestemmelsen, og det legges opp til at kommuneplanen innenfor disse rammene bør brukes for å utforme retningslinjer ut fra de lokale forhold. Det vises i denne forbindelse til de kriterier utvalget nå foreslår som ramme for dispensasjon fra plan etter ny bestemmelse i § 7, og at tilsvarende kriterier for reguleringsplikten må ta utgangspunkt i behovet for bred prosess og planavklaring ut fra tiltakets art, størrelse og virkninger både rent lokalt og i en større plansammenheng. Det vil her være naturlig å se om større tiltak etter § 23 samsvarer med de tiltak som faller inn under reglene om konsekvensvurderinger. Kriteriet er der at tiltaket får vesentlige virkninger. Dette må i tilfelle vurderes nærmere i neste fase av utvalsarbeidet, men det er behov for at høringsinstansene bidrar med synspunkter og erfaringer når det gjelder avgrensingen av hva som bør anses som større tiltak i forskjellige situasjoner.

82. Næringslovutvalgets forslag til effektivisering av plan- og bygningsloven av 30. juni 1993.

Etter dagens lov er det etter § 7 adgang til å dispensere fra reguleringssplankravet. Utvalget ser en del betenkeligheter ved dette og vil vurdere om det i stedet for dispensasjon er mulig å utforme kriteriene for plankravet slik at det likevel oppnås tilstrekkelig fleksibilitet i praktiseringen. Å dispensere fra reguleringsplankravet innebærer at viktige arealspørsmål avgjøres uten den brede prosess og helhetsavveining som loven legger opp til gjennom reguleringsplanbehandlingen. Ut over de interne forhold i kommunen selv vil dispensasjon kunne innebære at viktige planvurderinger og utredninger utelates, og at avklaring i forhold til andre myndigheter/sektorer og berørte private interesser ellers kan bli til dels svært mangelfull. Dette innebærer store betenkeligheter både av rettssikkerhetsgrunner og av hensyn til en forsvarlig planbehandling og interesseavklaring.

Flere virkemidler er i dag knyttet til reguleringsplanvedtaket. I den grad gjennomføringen av et tiltak er avhengig av et slikt virkemiddel, kan en derfor si at det foreligger plan-«plikt» eller behov for reguleringsplan. Det kanskje viktigste eksemplet på dette er hjemmelen til å ekspropriere til gjennomføring av planen, jf. § 35. Som det vil framgå nedenfor, vil utvalget vurdere å knytte flere virkemidler til vedtak av reguleringsplan, og i den grad gjennomføringen av et tiltak er avhengig av et slikt nytt virkemiddel, vil planbehovet utvides tilsvarende. Utvalget vil understreke at en med dette først og fremst ønsker å åpne for mer effektive gjennomføringsmekanismer enn loven i dag legger opp til. Eksempler på slike virkemidler er avtaler, skifte- og fordelingsordninger, fortetting som eget formål med tilknyttete virkemidler med videre, jf. [\(Link til Behov for å knytte flere virkemidler til planene\)](#) kapittel 9.5.

13.2.4 Problemet med planer som er uaktuelle

Som vi har vært inn på i [\(Link til Uaktuelle planer og behovet for rullering\)](#) kapittel 9.2 har reguleringsplanene virkning etter sitt innhold helt til de blir endret, opphevet, erstattet av en ny reguleringsplan eller settes til side av en nyere arealdel av kommuneplanen som er i strid med den, jf. § 20-6 tredje ledd og § 28-1 nr.1. Men dersom en reguleringsplan ikke settes til side på noen av disse måtene, har den i prinsippet virkning uten tidsbegrensning. Fra dette utgangspunktet gjelder det imidlertid viktige unntak for enkelte rettsvirkninger. De viktigste er kanskje at reguleringsplanen bare kan brukes som grunnlag for ekspropriasjon de første 10 årene etter at planen er vedtatt (§ 31 nr. 2) og at krav om erstatning på grunnlag av reguleringsplan må framsettes innen 3 år etter at planen ble kunngjort.

Med den raske utviklingstakten i dagens samfunn er det en utfordring å utforme reguleringsplaner som fanger opp de nye muligheter og behov som oppstår, og samtidig sørge for at disse gjenspeiler de overordnede avveininger som er foretatt ved utarbeidingen av kommuneplanen. Selv om en reguleringsplan er gammel og det ikke er mulig å gjennomføre et nytt tiltak uten å oppheve eller endre den, er det ikke dermed sagt at den ikke er et egnet middel til å styre utviklingen for det aktuelle området. Arealplanleggingens oppgave er blant annet å ivareta behovet for langsiktighet, og i noen tilfeller vil dette innebære at forslag til nye tiltak vil måtte vike.

I en del tilfeller er det ikke tvilsomt at reguleringsplanene er uaktuelle, og dette har i sin tur medvirket til at dispensasjonspraksis har fått et større omfang enn ønskelig og tilsiktet ut fra loven system. Bruk av dispensasjoner

gjør i en del tilfeller at fokus forskyves bort fra den helhetstenkning som skal dominere et planarbeid over mot faktum i den enkelte sak.

Dersom reguleringsplanen for et område er uaktuell eller på andre måter mangelfull når en privat initiativtager ønsker å sette i gang et byggetiltak, har kommunen alltid mulighet til å nedlegge bygge- og deleforbud etter § 33 i påvente av at det utarbeides ny reguleringsplan eller at den gamle planen revideres. Dersom kommunen selv ikke er fornøyd med eksisterende planer, gir altså dagens regelverk gode muligheter for nødvendig oppdatering av reguleringsplaner.

Men hva dersom kommunen selv ikke ivaretar nødvendige krav til oppdatering av reguleringsplaner - er det i så fall nødvendig at loven selv inneholder visse standarder for oppdatering av planer? Denne problemstillingen er nært beslektet med de spørsmålene som er behandlet i [\(Link til Kvalitetskrav til planens innhold\)](#) kapittel 11.2.

Eventuelle lovbestemmelser om oppdatering av planer kan være mer eller mindre absolutte. Utvalget har vært inne på flere modeller, som enten kan rendyrkes eller kombineres på ulike måter:

1. Bestemmelser som slår fast at hele reguleringsplanen med alle eller visse av dens rettsvirkninger faller bort etter nærmere angitt antall år.
2. Krav om at reguleringsplanene skal revideres etter fastsatte tidsintervaller på for eksempel 10 eller 15 år.
3. Kommunen pålegges å utarbeide et program som blant annet skal redegjøre for behovet for å revidere eksisterende reguleringsplaner eller utarbeide nye.
4. Vurdering og eventuell revisjon av eksisterende reguleringsplaner gjøres til et vilkår for at planen skal kunne gjennomføres dersom den er eldre enn et nærmere angitt antall år.
5. Spekteret av tidsbestemte rettsvirkninger utvides i forhold til det som er tilfellet i dag, men uten at de omfatter alle rettsvirkningene (modell 1 ovenfor).

Prinsippet om at nyere plan går foran eldre plan gjør at kommunene allerede i dag har en viss mulighet for å rydde opp i eldre reguleringsplaner i forbindelse med behandling og vedtak av arealdelen til kommuneplanen. Men presisjonsnivået på slike «oppryddinger» vil lett bli såvidt lave at det kan være ønskelig å vurdere regelendringer som i større grad legger til rette for det.

Dersom utvalget i neste fase foreslår nye regler om rullering av planer, er det av stor betydning å ta stilling til hvilke overgangsregler som skal gjelde for planer som er vedtatt før lovendringene trer i kraft.

13.2.5 Reguleringsformålene

Lovens § 25 første ledd inneholder en utfyllende liste med åtte ulike hovedformål det kan reguleres til. Hvert av hovedformålene er i sin tur delt inn i underformål som er ment å være uttømmende for kategori nr. 3, 4, 5, 7 og 8. For de øvrige hovedformålens del (1, 2 og 6) er underformålene ikke uttømmende angitt, jf. det innledende ordet «herunder». Det er verken ulovlig eller uvanlig at samme tiltak kan omfattes av flere underkategorier, og sågar flere hovedkategorier, men her gjelder det visse begrensninger jf. § 25 andre ledd som vi skal komme tilbake til.

Utvalget ønsker å opprettholde grunntrekkene i dette systemet, og de hovedformålene som finnes i § 25 i dag.

For å styrke reguleringsplanen som gjennomføringsplan, har utvalget vurdert å føye til omforming og fornyelse som nytt hovedformål. Dagens lov ble til i et tidsrom da fokus først og fremst var rettet mot utnytting av nye arealressurser. De senere årene har arealpolitikken dreid mer i retning av å utnytte arealene innenfor de eksisterende byggegrensene bedre i stedet for å ta i bruk stadig flere jomfruelige arealer. Utvalget vil i det følgende benevne dette som fortetting.

Utvalget mener fortettingsoppgavene må løses både på et oversiktsnivå og på et detaljnivå, jf. omtale under ([Link til Omforming og fornyelse som ny arealbrukskategori](#)) kapittel 13.1.4.6. For reguleringsplannivået foreslås det at § 25 også får tilføyet «Fortettingsområde» som et eget hovedformål, og at det så knyttes et sett av særskilte virkemidler til det å definere et område som fortettingsområde. Disse virkemidlene kan dels tas inn i plan- og bygningsloven selv, og dels i form av henvisninger til eller fra andre lover. Mulige nye virkemidler kan være jordskifteliknende mekanismer, endrete refusjonsbestemmelser og kommunal forkjøpsrett dersom dette fjernes fra den alminnelige konsesjonsloven.

I arbeidet har det kommet inn synspunkter fra noen kommuner som mener det bør gis anledning til en mer åpen og fleksibel formålsangivelse i byområder, samtidig som det er behov for en del oppdateringer og forbedringer i forskjellige formålsangivelser. Blant annet er det en del av formålene som nå ikke samsvarer med dagens realiteter og begrepsbruk samtidig som nye bruksformer og begreper har oppstått og bør få sin plass i loven.

Fra andre hold er det pekt på behov for å kunne skille bedre mellom forskjellige typer handels- og næringsformål - da særlig mellom detaljhandel og andre typer forretning, blant annet for å kunne følge opp kjøpesenterstoppen, og for å kunne planlegge ut fra «ABC-prinsippene» om rett lokalisering av virksomheter ut fra en hensiktsmessig transporttilgjengelighet. ABC-modellen som er utviklet i Nederland, innebærer at det utarbeides retningslinjer for lokalisering av næringsvirksomhet.

«Bakgrunnen for dette systemet er miljøproblemene knyttet til samferdsel og fremkommelighetsproblemer på vegnettet. Gjennom en plan for lokalisering av næringsvirksomhet i forhold til kollektivnett og vegnett er målet både å redusere bruken av personbil og å tilfredsstille tilgjengelighetsbehovene med utnyttelse av de samlede areal- og transportressursene»

(Stortingsmelding 29 1996-97 Regional planlegging og arealpolitikk). Utvalget vil arbeide videre med disse spørsmålene i neste fase, men ønsker tilbakespill fra høringsinstansene når det gjelder behov for tilpassinger og videre utvikling av systemet med reguleringsformål ut fra de nye behov og forhold som foreligger.

Ved reguleringsplan er det etter § 25 adgang til å legge ut særskilt landbruksområde, særskilt naturvernområde og særskilt friluftsområde i den grad en av disse interessene er dominerende innefor et område. Av § 25 andre ledd andre setning framgår det at reguleringsformålene friluftsområde og naturvernområde ikke kan kombineres med reguleringsformålet landbruksområde.

Dermed vil det i et område som er regulert til rene landbruksformål ikke være adgang til å gi reguleringsbestemmelser som fremmer friluftsinnteresser eller naturverninteresser. Det er i det hele tatt ikke adgang til å gi bestemmelser til reguleringsplan som fastsetter forholdet mellom de ulike bruksinteressene. Dette fører til at reguleringsplanen ikke kan brukes som en kombinert bruks- og verneplan i områder med landbruksinteresser.

Utvalget mener en slik kombinasjonsmulighet bør innføres som ledd i arbeidet med å utvikle en mer fleksibel og flerfunksjonell reguleringsplanlegging.

13.2.6 Reguleringsbestemmelsene

Lovens § 26 inneholder hjemmel for reguleringsbestemmelser. Til forskjell fra bygningsloven av 1965 har bestemmelsen fått en generell utforming. Ifølge forarbeidene er dette for å unngå at en opprekning av hva som kan tas med i reguleringsbestemmelsene, blir omfattende. Loven har samtidig en generell hjemmel for vedtekter i § 3. Forholdet mellom måten disse to regelsettene er tenkt brukt er til nå lite problematisert, og utvalget ønsker derfor å se nærmere på dette fram mot sin endelige utredning.

Utvalget mener det er ønskelig å videreføre grunnstrukturen med en generelt formulert hjemmel for reguleringsbestemmelser.

Ut over dette ser utvalget for seg to hovedproblemstillinger knyttet til reguleringsbestemmelsene: For det første tilsier utvalgets målsetting om å gjøre plan- og bygningsloven til et mer effektivt styringsverktøy, at spekteret av virkemidler knyttet til loven utvides. I praksis betyr det at det på enkelte områder bør kunne gis en videre adgang til bruk av reguleringsbestemmelser enn tilfellet antas å være i dag. For det andre mener utvalget at det er ønskelig å gjøre § 26 klarere, uten å foreta opplysninger slik tilfellet var i forgjengerne til bestemmelsen.

Ifølge tradisjonell oppfatning har plan- og bygningsloven først og fremst vært en lov for regulering av landets fysiske ressurser. Regulering av aktiviteter og virksomheter som finner sted innenfor planområdet er derfor noe som ifølge denne oppfatningen, ikke kan hjemles i plan- og bygningsloven.

I tråd med nyere juridisk teori har Justisdepartementets lovavdeling i brev av 10. juli 2000 gitt uttrykk for at § 26 gir en vid hjemmel til å regulere virksomhet ut fra hensynet til støyforhold når det har betydning for omgivelsene og folk i strøket. Med utgangspunkt i lovens formålsparagraf anføres det at alle reguleringsbestemmelser som bidrar til å fremme formålet med loven, og som samtidig ligger innenfor formålet med det aktuelle reguleringsområdet, har hjemmel i loven. Denne rettsoppfatningen er også basert på Høgsteretts dommer om Gaulosen av 17. mars 1993 (Rt. 1993 side 278) og om Lunner Pukkverk av 5. mai 1993 (Rt. 1993 side 528).

Skillet mellom regulering av fysisk utforming og virksomhet er på mange måter et kunstig skille. Hvis en tar støy fra en bedrift som eksempel vil den ene oppfatningen innebære at reguleringsbestemmelsene må nøye seg å si noe om utformingen av støymurer og bygninger, mens den andre oppfatningen innebærer at selve utslippsnivået fra virksomhetene kan reguleres, f.eks. ved at det gis strengere restriksjoner på støy nattetid. Som i foregående avsnitt om planlegging etter ABC-prinsipper ut fra transportsystemet, kan det for eksempel også være grunn til å vurdere tilsvarende metode for lokalisering av

virksomheter ut fra støyforhold og omgivelsenes tåleevne. Reguleringsbestemmelser kan utvikles som verktøy for å ivareta slike løsninger.

Eksempelet viser at dette i stor grad dreier seg om oppgavefordelingen mellom plan- og bygningsloven og planmyndighetene på den ene siden, og ulike konsesjonsordninger i særlovgivningen tilhørende sektormyndigheter på den andre, som for eksempel forurensningsloven.

Hvilke forhold som skal reguleres av plan- og bygningsloven, og hvilke som skal reguleres av for eksempel forurensingsmyndighetene vil bli vurdert av utvalget i neste fase.

Utvalgsmedlem Toven vil allerede nå tilkjennegi at:

«Det vil være svært uheldig om kommunene gjennom plan- og bygningsloven skal kunne overprøve eller sette til side faglige vurderinger foretatt av sektormyndigheter, som for eksempel konsesjonsbetingelser fastsatt i en konsesjon etter sektorlov. En endring av disse kan få store miljømessige, biologiske og økonomiske konsekvenser. Når sektormyndigheten har foretatt grundige vurderinger av disse forhold kan det vanskelig aksepteres at kommunene kan gripe inn i disse ved bruk av plan- og bygningsloven.»

Regjeringen har gjennom de rikspolitiske bestemmelsene om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder vist at det ut fra behovet for en samordnet areal- og transportplanlegging er nødvendig å kunne styre lokaliseringen og utformingen av visse former for handelsvirksomhet. Når dette regelverket etterhvert innarbeides i fylkesplaner vil det etterhvert også oppstå behov for gjennomføringsplaner som knytter et større spekter av virkemidler til de generelle målsettingene som i dag er nedfelt i de rikspolitiske bestemmelsene og andre retningslinjer av betydning for lokalisering og utforming av handelsnæringen.

Som utvalget har vært inne på i tilknytning til kommuneplanens arealdel, er det ønskelig å utvide bruken av såkalte funksjonskrav i bestemmelser knyttet til plan. Det vil bli arbeidet videre med dette temaet som krever en grundig metodisk tilnærming.

Funksjonskrav i tilknytning til reguleringsplaner bør utfylle funksjonskrav i tilknytning til kommuneplanens arealdel. Med den vidt formulerte bestemmelsen som finnes i § 26 allerede i dag, antar utvalget at det ikke er nødvendig å utvide hjemmelsgrunnlaget i særlig grad for å muliggjøre en effektiv bruk av funksjonskrav. I stedet bør det i vegledningsmaterieell til loven vises hvordan dette kan gjøres på en måte som gir god vegledning i gjennomføringsfasen.

Generelt vil utvalget i neste delutredning legge mye arbeid i å utrede gode koplinger mellom den planmessige tilretteleggingen av arealbruk og tiltak gjennom plansystemet, og behandlingen av prosjekt- og tiltakssaker gjennom byggesakssystemet. Spørsmål om koplingen av plansystemet og byggesaksreglene har vært vurdert i flere omganger av lovutvalg på 1980-tallet («Byggesaksutvalget» og «Holt-utvalget»), og på 1990-tallet av Næringslovutvalget og gjennom arbeidet med nye byggesaksregler. Også gjennom arbeidet i det interdepartementale prosjektet om virkemidler for mer effektiv arealutnytting (fortettingsprosjektet), er det gjort forholdsvis grundige vurderinger av en del spørsmål i forholdet mellom plansak og byggesak. I [\(Link til \)](#) kapittel 16 nedenfor er disse aspektene nevnt under omtalen av flere temaene og sek-

torene, for eksempel i forhold til avsnittene om vegplanlegging, ønsker fra byggenæringen, i omtalen av tilgjengelighet for alle med flere.

Det er ønskelig å finne fram til en samordnet modell for plan-/prosjektbehandling som innebærer både planavklaring og rammetillatelse i sakstyper der dette er hensiktsmessig. Utvalget mener at reglene må innebære samordning og parallellkjøring av (prosjekt-)plansaken og byggesøknaden i disse sakene slik at innsending og behandling av byggesak skjer parallelt med den avsluttende fasen av plansaken. De kan da behandles felles fram til vedtak. Det bør i det videre arbeidet vurderes en saksbehandlingsforskrift om gjennomføringsrettete tiltak.

For utformingen av byggesaken og som grunnlag for det kostnadskrevede prosjekteringsarbeidet er det blant annet viktig å ha oversikt over de planrammene som vil gjelde for tomten og for tiltaket i saken. Videre er det sentralt å innrette plansystemet slik at planrammene som settes er behovstilpasset slik at de ikke er mer omfattende og detaljerte enn det de samfunnsmessige behovene tilsier.

13.2.7 Saksbehandling - private planforslag (§ 30)

Offentlig og privat initiativ til reguleringsplaner

I mange av landets kommuner er reguleringsplaner på det nærmeste synonymt med private planer. Ved behandlingen av saksbehandlingsregler for reguleringsplaner er det derfor naturlig at de privat initierte planene står i fokus. Men også reguleringsplaner som utarbeides av statlige og fylkeskommunale myndigheter, utgjør en viktig gruppe av reguleringsplaner. Vi kommer tilbake til disse i neste kapittel. I dette kapitlet vil vi konsentrere oss om de private planforslagene, og til en viss grad også om kommunens egne forslag.

Gjeldende rett

Hovedlinjene i saksbehandlingen for reguleringsplaner er i dag regulert i § 27-1 og § 27-2. Kort fortalt består denne av en innledende fase hvor det utarbeides et planforslag, en fase med høring og offentlig ettersyn av planen og en endelig vedtaksfase. Som følge av reguleringsplanens funksjon og rettsvirkninger skiller prosessen seg fra kommuneplanprosessen på noen punkter. De viktigste forskjellene er at medvirkningsreglene er noe mer utbygde i reguleringsplanprosessen, ved at berørte grunneiere har krav på å bli underrettet om igangsetting av planarbeidet og frist til å uttale seg, og at det er klagerett på vedtaket.

Sammenlikner vi med prosessen for bebyggelsesplaner er den viktigste forskjellen at det faste utvalget for plansaker har myndighet til å fatte endelig vedtak om bebyggelsesplaner, mens vedtak om reguleringsplan bare kan fattes av kommunestyret selv.

For reguleringsplaner og bebyggelsesplaner som foreslås av det offentlige gir § 27-1 og § 27-2 et noenlunde fullstendig bilde av rettssituasjonen. For reguleringsplaner som foreslås av private suppleres disse bestemmelsene av § 30. Bestemmelsen gir private initiativtakere rett til å sende inn forslag til reguleringsplan, og å få forslaget realitetsbehandlet av de kommunale planmyndighetene. Men bestemmelsen endrer ikke på utgangspunktet om at det er

planmyndighetene som avgjør om et område skal reguleres, når dette eventuelt skal gjøres og hvilken arealutnytting området skal reguleres til.

Bestemmelsen erstatter tidligere § 27 nr. 2 i bygningsloven av 1965, med noen unntak. For det første er det kommet til en ny bestemmelse om at de som ønsker å utarbeide reguleringsplan bør forelegge reguleringsspørsmålet for det faste utvalget for plansaker før planleggingen settes i gang. For det andre har ikke lenger den private initiativtakeren alltid krav på at det innsendte reguleringsforslaget behandles av kommunestyret etter at det faste utvalget for plansaker (tidligere bygningsrådet) har behandlet det. Etter § 30 har innsenderen bare krav på det i den grad det faste utvalget ikke selv ser noen grunn til å fremme reguleringsforslaget, og det heller ikke dreier seg om mindre vesentlige endringer av en eksisterende reguleringsplan. Etter den nye regelen er det heller ikke slik at forslaget til plan i enkelte tilfeller *automatisk skal legges* fram for kommunestyret uten at noen har krevet det. I praksis har det også blitt innfortolket et krav om at forslagsstilleren ikke har krav på å få brakt saken inn for kommunestyret når spørsmålet nylig har vært til avgjørelse i kommunestyret.

Selv om det ikke er sagt uttrykkelig i bestemmelsen, reknes beslutningen om å nekte å fremme reguleringsforslaget ikke som et enkeltvedtak, og følgelig er det heller ikke mulig å påklage det, jf. § 15.

Private har også adgang til å foreslå bebyggelsesplaner. Behandlingen av slike forslag er regulert i § 28-2 tredje ledd.

Nærmere om oppgave- og ansvarsfordelingen etter gjeldende rett

Kommunen selv skal foreta den overordnede styringen gjennom sine kommuneplaner. Utgangspunktet er derfor at det private initiativet skal tilpasses de prioriteringer og rammer som følger av overordnet planlegging, jf. plan- og bygningslovens § 23 nr. 3.

Loven (§ 30) bygger formelt sett på et relativt skarpt skille mellom den private og den offentlige fasen av reguleringssakene. Men i og med at den samtidig åpner for forhåndskontakt mellom myndighetene og forslagsstilleren, har det vært reist tvil om hvordan oppgavefordelingen etter loven er å forstå.

Med det store antallet planer som i dag sendes inn, og med det generelle ønsket om å avklare interesser og konflikter tidlig i planarbeidet, er det viktig at loven foreskriver en klar oppgavefordeling mellom private forslagsstillere og offentlige planmyndigheter. Dagens lov er ikke så god som den bør være på dette punktet, og i det følgende vil vi derfor skissere noen forslag til forbedringer.

Styrking av oppstartsfasen - programfase og forhåndskonferanse

I tråd med drøftingen og forslagene i ([Link til Planarbeidets innledende fase](#)) kapittel 10.2 vil utvalget foreslå å konsentrere mer innsats om den innledende fasen av reguleringsprosessen. Forhåndskonferanse eller samrådingsplikt vil være et viktig element i dette for å sikre et tidlig møtepunkt mellom planmyndigheten og tiltakshaver for planen. I prinsippet gjelder dette enten det dreier seg om en liten plan eller en stor plan. Samtidig er det på det rene at reguleringsplanene er av svært forskjellig karakter, omfang og kompleksitet. Det

betyr at målsettingen om å styrke den innledende fasen av planarbeidet krever en fleksibel utforming av regelverket for å imøtekomme hver enkelt saks konkrete behov.

For en mindre gruppe av reguleringsplaner som vil kunne få *vesentlige virkninger* for miljø, naturressurser og samfunn vil utvalget forslå at arbeidet med reguleringsplaner alltid skal innledes med en programfase som blant annet omfatter en formalisert samrådspunkt. Samrådspunktet vil i praksis kunne skje i form av møter arrangert av kommunen, hvor forslagsstilleren, kommunen, statlige og fylkeskommunale myndigheter kommer sammen for å klarlegge hovedspørsmålene og premissene for det videre planarbeidet. For disse større prosjektene skal samrådet i programfasen blant annet brukes til å utarbeide et formelt program for det videre planarbeidet. Reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger, vil i hovedsak følge de samme saksbehandlingssreglene som kommuneplanens arealdel, jf. det som er sagt i [\(Link til Krav til god planprosess og vurdering av konsekvenser\)](#) kapittel 13.1.6.

Også for det store antallet (anslagsvis 90 %) av *mindre plansaker* bør planarbeidet innledes med en samrådsfase, men utvalget ser for seg at det for disse planenes del kan skje i form av en enkelt forhåndskonferanse som tilpasses behovene i den enkelte saken. Skal et slikt system oppnå den nødvendige tillit blant brukerne er det helt avgjørende at det ikke er for mange obligatoriske elementer som skaper en følelse av pliktlop uten relevans.

Både forhåndskonferanse for det store antall mindre reguleringsplaner og samråd som en del av en formell programfase for reguleringsplaner med vesentlige virkninger, vil kunne være en mulig måte å forene fire viktige hensyn på:

For det *første* vil de kunne bidra til å skape *forutbereknelighet* både for den private initiativtageren og for planmyndighetene. Behovet for forutbereknelighet gjelder både de offentlige rammene for prosjektet (lov, retningslinjer, økonomiske og organisatoriske virkemidler), framdriftsplanen for planbehandling og gjennomføring av tiltaket og selve prosjektets innhold.

For det *andre* muliggjør disse ordningene at forutberekneligheten forenes med *fleksibilitet*. Meningen er at faktum og dermed behovene i den enkelte sak skal være bestemmende for konferansens innhold. Utvalget ser for seg at forhåndskonferansen kan være alt fra en helt summarisk samtale mellom utbygger og planetat, til et større møteopplegg. I enkelte saker vil det være behov for at flere offentlige organer er representert i møtet, mens det i andre tilfeller er nok at bare kommunen og utbyggeren er til stede. Hvis vi ser for oss at oppstartsfasen i stedet skulle reguleres gjennom faste regler, ville systemet trolig bli langt «stivere» uten at en har noen garanti for et like godt resultat.

For det *tredje* vil den innledende kontakten mellom utbygger og plan- og bygningsmyndigheter gjøre det lettere for myndighetene å klargjøre forventningene til materialet i planforslaget ved å påse at det tas nødvendige hensyn til fellesskapsinteresser gjennom godt planfaglig arbeid. En helt sentral oppgave for kommunen under forhåndskonferansen vil være å formidle lokal, regional og nasjonal politikk innenfor arealforvaltning. Kommuneplanens arealdel, fylkesplanen, rikspolitiske retningslinjer og stortingsmeldinger er sentrale stikkord i denne forbindelse. Skal dette fungere er det helt sentralt at

forhåndskonferansen avvikles så tidlig at det er mulig å konsentrere seg om rammene for prosjektet.

For det *fjerde* vil forhåndskonferansen kunne være med på å skape økt *gjensidig forståelse* mellom initiativtager og myndigheter. I de tilfellene hvor en privat initiativtager har overlatt planleggingsarbeidet til et planleggingsfirma, er det viktig for forståelsen at initiativtageren selv er til stede i forhåndskonferansen, slik at kontakten mellom initiativtager og kommunen kan skje direkte, og at spørsmål, uklarheter og forventninger avklares på stedet.

Med en såvidt fleksibel ordning som vi har antydnet her, mener vi at forhåndskonferansen bør kunne gjøres obligatorisk. Så snart kommunen får melding eller kunnskap om planen på annen måte, bør det være kommunens oppgave å ta initiativ til og arrangere forhåndskonferansen.

En modell med forhåndskonferanse har allerede blitt utprøvet gjennom det såkalte Grenlandsprosjektet, og utvalget har kunnet hente ideer og erfaringer fra blant annet dette prosjektet.

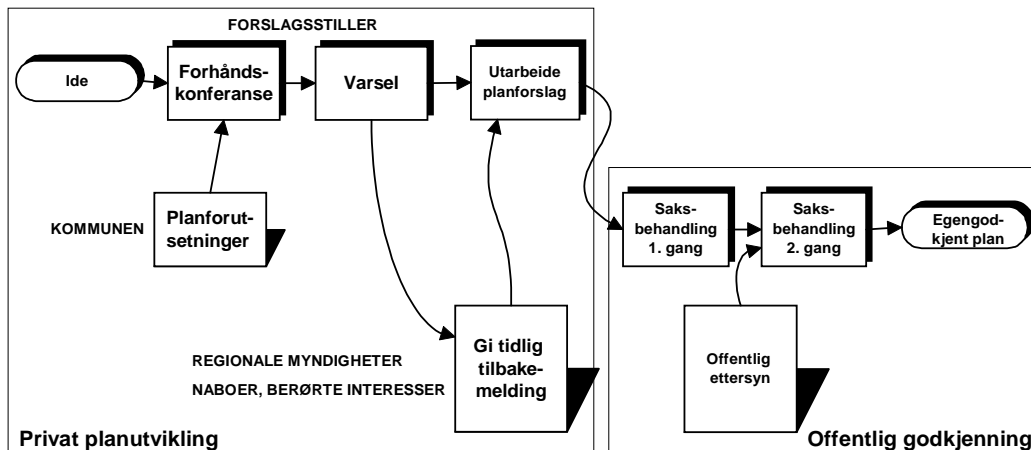
Boks 13.1 Grenlandsmodellen

For å effektivisere og for å skape en mer lik og forutbereknelig saksbehandling av private planforslag tok næringslivet i Grenland i 1995 kontakt med offentlige myndigheter. Som følge av dette ble Grenlandsprosjektet etablert, med kommunene Bamble, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien, fylkesmannen i Telemark, Telemark vegkontor, Telemark fylkeskommune, NHO Telemark og Norges forskningsråd som deltakere. Prosjektet har identifisert behovet for en del felles rutiner som er nedfelt i den såkalte «Grenlandsmodellen».

Forhåndskonferanse for private reguleringsforslag ble innført for å sikre at privat planlegging bygger på riktige forutsetninger. I samarbeid med planmyndighetene i fylkeskommunen, vegkontoret i Telemark og fylkesmannens avdelinger har det blitt utviklet en felles liste over plankrav og rutiner for forhåndskonferansen. Referatet fra forhåndskonferansen og skjerpete krav til informasjon i varslingsfasen skal danne grunnlag for de statlige regionale myndighetenes tidlige medvirkning i planprosessen.

Tidlig høsten 2000 var bruken av forhåndskonferanse godt innarbeidet i Grenlandsområdet, mens regionale statlige myndigheter ennå ikke hadde tatt i bruk referat som grunnlag for tidlig tilbakemelding. Forhåndskonferansen oppfattes som nyttig både for kommunen og for forslagsstilleren. Enkelte planleggere har understreket behovet for to forhåndskonferanser; før varsling - for å legge grunnlag for den, og etter varsling - for å diskutere løsninger på basis av innkomne merknader. For å skape tillit bør bestilleren av planoppdraget selv delta på konferansen. De private partene forventer at kommunen gir tydelige, holdbare og situasjonstilpassete opplysninger som er konsistente over tid selv om saksbehandler byttes ut og at saksbehandler er tilgjengelig. Alle kommunene som deltar mener forhåndskonferansen bør være et regelfestet

første trinn i planprosessen, mens de private planleggerne er noe mer reserverte. Selv om erfaringene foreløpig er sparsomme, gir de visse indikasjoner om at modellen også har ført til en bedre arbeidsdeling mellom kommunale og regionale myndigheter.



Figur 13.1 Grenlandsmodellen

Klargjøring av oppgave- og ansvarsfordelingen

Gjennom en slik modell for oppstartsfasen som er beskrevet ovenfor vil oppgavefordelingen mellom forslagsstiller, kommune og andre offentlige myndigheter kunne klargjøres i betydelig grad. Utvalget vil likevel framheve at klargjøring av disse temaene er en viktig selvstendig oppgave ved siden av å styrke planprosessens innledende fase.

Vi bør få klarere regler for hvordan kunngjøring skal skje og hvilket innhold den skal ha, når planinitiativet kommer fra private. Vi bør få regler som sikrer at medvirkning blir en realitet også når planinitiativet kommer fra private. Vi bør få klarere regler om hvem som skal motta innspill fra berørte til kunngjøringen om planoppstart. Vi bør få regler som sier noe om hvem som har ansvaret for å gjennomgå de samme innspillene, og sørge for at de blir tatt i betraktning ved utarbeidingen av planforslaget. Dessuten bør det i lov eller forskrift sies klarere hvem som skal bære kostnadene for de enkelte arbeidsoperasjonene - forslagsstilleren eller kommunen? Vi viser til ([Link til Kostnader og gebyrer](#)) kapittel 13.2.8.

Frister og enklere behandling av enkle planer?

Som det framgår av ([Link til Saksbehandling og frister i plansaker](#)) kapittel 10.7 er det nødvendig å gjøre framdriften i en del plansaker bedre enn den er i dag. Dette gjelder kanskje særlig reguleringssaker hvor planen ofte er knyttet til en parallell byggesak, og et prosjekt som er avhengig av framdrift og forutbereknelighet. Samtidig har vi understreket at frister først og fremst er

egnet til å påskynde saksbehandlingen i når sakene er ensartete, har et klart definert omfang og innhold og ikke er av politisk avveieende eller utredende karakter.

Mange reguleringssaker er av såvidt enkel karakter at det med fordel kunne ha vært fastsatt klare fristregler for de enkelte fasene av saken. Men siden sakene er svært forskjellige kan en oppleve at faste frister i enkelte tilfeller blir en sovepute for de involverte. I Nederland har en et fristsystem for rettslig bindende detaljplaner, men erfaringene derfra ser ut til å være blandede blant annet på grunn av sakenes innbyrdes ulikhet.

I reguleringssaker som antas å kunne få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn foreslår utvalget at planarbeidet skal innledes med en programfase som blant annet skal brukes til å utarbeide et planprogram. Fastsetting av tidsfrister og en framdriftsplan for hele planarbeidet kan inngå som en obligatorisk og integrert del av planprogrammet. For det store antallet av mindre reguleringssaker er det en mulighet å bruke forhåndskonferansen til å fastsette frister og framdriftsplan.

Dersom framdriftsplanen for plansaken skal fastsettes i tilknytning til hver enkelt sak, er det av avgjørende betydning at fristene både er realistiske og tilstrekkelig korte til å ha en reell påskyndende virkning. Samtidig må de være innholdsmessig klare, slik at det ikke oppstår tolkningstvil, som i seg selv er tid- og ressurskrevende og som leder oppmerksomhet og innsats bort fra produktiv virksomhet.

Særlig om reguleringsplan og KU

Som omtalt i del III foreslår utvalget at hovedelementene i dagens KU-bestemmelser innarbeides i de ordinære planbestemmelsene. Dette betyr at det ikke lengre vil være krav til en egen konsekvensutredningsprosess for reguleringsplaner som omhandler tiltak etter KU-bestemmelsene.

I forhold til forslagene til endringer i saksbehandlingsbestemmelsene for reguleringsplaner nevnt ovenfor, innebærer innarbeiding av hovedelementene i KU-bestemmelsen og forpliktelsene i forhold til EUs forslag til plandirektiv at det må stilles visse utvidete krav til reguleringsplaner som kan få vesentlige konsekvenser.

For reguleringsplaner med vesentlig virkninger foreslås det bruk av plan- og utredningsprogram for å avklare hvilke spørsmål som skal belyses i planarbeidet. Videre vil det av hensyn til EU-direktivene være behov for (i forskrift) å liste opp hvilke innholdselementer redegjørelsen for konsekvensene av planforslaget kan omfatte. Som for øvrige reguleringsplaner vil det være behov for at det endelige planvedtaket gis et innhold og offentliggjøres på en måte som sikrer at berørte og interesserte får kunnskap om planvedtaket og oppfølging av viktige hensyn i forbindelse med gjennomføring av planen.

Et spørsmål som må avklares nærmere er hvilke mekanismer og kriterier som skal anvendes for å peke ut reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger. Utvalget legger til grunn at kommunen må få stor frihet, innenfor visse grunnkriterier (fastsatt i forskrift) til å avgjøre om en reguleringsplan anses å kunne få vesentlig virkninger eller ikke.

Avvikling av en egen behandling etter KU-bestemmelsene for reguleringsplaner vil innebære en åpenbar forenkling sett i forhold til dagens situasjon i

det tiltakshaver, planmyndigheten og andre aktører slipper å forholde seg til to regelverk med delvis overlappende saksbehandlingsregler. I forhold til de relativt få reguleringsplaner som kan sies å ha vesentlige virkninger, men som ikke omfattes av dagens KU-bestemmelser, vil de foreslåtte endringene medføre begrensede merkostnader (ECON 22/1999).

Klage på avslag om å ta reguleringsplan under behandling?

Miljøverndepartementet har i sin praksis lagt til grunn at et forslag til reguleringsplan ikke er å anse som en «søknad» som en forslagsstiller har rettskrav på å få «innvilget» eller «avslått» som en byggesøknad. Av dette følger det at avgjørelsen om å ikke fremme en innsendt reguleringsplan i medhold av plan- og bygningslovens § 30, ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningslovens § 2. Følgelig er det heller ikke adgang til å påklage vedtaket i medhold av samme lovs § 28. I stedet gir § 30 innsenderen rett til å kreve at et avslag blir brakt inn for kommunestyret for ny prøving.

Tanken bak regelen er at beslutningen om hvorvidt et geografisk område innen kommunen skal tas opp til planbehandling er et politisk, og ikke et rettslig spørsmål. Avgjørelsen beror derfor på rent politisk skjønn, og det vil være galt om fylkesmannen som klageinstans skulle kunne komme til motsatt resultat ved en eventuell klagebehandling.

Utvalget antar at formelle forhåndskonferanser bør kunne redusere muligheten for at unødvendige ressurser brukes på prosjekter som ikke får politisk tilslutning. Utvalget mener samtidig at det er gode grunner til å vurdere nærmere om § 30 bør tilføyes en bestemmelse som gir utbyggeren klagerett på avslag om å ta reguleringsplaner som er en del av et byggeprosjekt under behandling. Ofte dreier det seg om betydelige interesser for utbygger eller grunneier, og skillet mellom plansak og byggesak kan i mange tilfeller være både uklart og noe tilfeldig.

13.2.8 Kostnader og gebyrer

Planlegging, byggesaksbehandling og utarbeiding av kart koster penger. Utgangspunktet er at *kommunen selv* skal betale for de pliktene den er pålagt i medhold av plan- og bygningsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven, men fra dette utgangspunktet gjelder det vesentlige unntak.

Plan- og bygningslovens § 109 har i administrativ praksis blitt tolket slik at kommunen som hovedregel kan kreve gebyr opp til selvkost for arbeid som *utføres for en privat part* i medhold av plan- og bygningsloven. Motsetningsvis skal kommunen selv bære kostnader som er forbundet med generelt planarbeid, uten tilknytning til private initiativ.

I praksis betyr dette at kommunen kan kreve vederlag for byggesaksbehandling, og behandlingen av private planforslag fram til kommunen overtar planen, og fører den videre som en ordinær plansak. Fordeling av kostnadene ved utarbeiding av kart har fått særlig stor praktisk betydning etter at private har overtatt store deler av reguleringsplanleggingen. Administrativ praksis har lagt til grunn at ansvaret for kartgrunnlaget er en nødvendig forutsetning for kommunens eget planarbeid, og derfor også noe kommunen selv må bære kostnadene for. Men dersom en privat utbygger ber kommunen om å utar-

beide et kart som er spesielt tilpasset et utbyggingsprosjekt, vil kommunen ta gebyr for kostnadene forbundet med tilpassingsarbeidet.

Konsekvensutredninger skal som hovedregel finansieres av tiltakshaveren selv, jf. § 33-11.

Med den gradvise økningen i privatiseringen av planleggingen, og med de økende kravene til kart med bestemt standard og god kvalitet, blir det stadig viktigere å ha klare regler om hvem som skal bære kostnadene ved planleggingen. Flere av de grensegangene som er gjengitt ovenfor *framgår ikke klart* verken av plan- og bygningsloven selv, forarbeider eller forskrifter. Når utvalget har tatt stilling til hvordan den underliggende ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen og private utbyggere skal være, vil det gjennomgå gebyrreglene med tanke på å foreta nødvendige *justeringer* og *presiseringer* av grensen for hva en kan pålegge private å betale for ut fra et selvkostprinsipp, jf. byggesaksreglene. I denne forbindelse må det tas særskilt stilling til hvordan reglene om kostnader for konsekvensutredninger skal tilpasses gebyrreglene for den planprosessen de innarbeides i, jf. forrige kapittel.

13.2.9 Forholdet mellom § 29 og § 30 - sammenslåing?

Både § 29 og § 30 har det felles at de gjelder myndighets- og ansvarsfordelingen mellom kommuner og andre tiltakshavere. For § 29's del dreier det seg om offentlige tiltakshavere, og for § 30's del dreier det seg om private tiltakshavere. Disse to bestemmelsene har for så vidt dette til felles med § 9-4 også, men denne paragrafen gjelder bare for én bestemt offentlig etat (Statens vegvesen) i tillegg til at den gjelder både for oversiktsplaner og detaljplaner. Vi vil derfor ikke trekke inn § 9-4 i den følgende behandlingen.

Formålet med § 30 framgår av ([Link til Saksbehandling - private planforslag \(§ 30\)](#)) kapittel 13.2.7. Formålet med § 29 er å gjøre det enklere å samordne den offentlige sektorplanleggingen med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Under forberedelsen av tiltak som krever regulering skal derfor statlige og fylkeskommunale myndigheter søke samarbeid med vedkommende kommune med sikte på utarbeiding av plan.

Etter det utvalget er kjent med har § 29 ikke vært brukt som en selvstendig prosess- og gjennomføringsbestemmelse siden den ble innført i loven av 1985. Det har vært vanskelig å få statlige myndigheter til å gå til utarbeiding av reguleringsforslag for sine tiltak. Statlige myndigheters alternativ er som regel å arealplanlegge etter eget regelverk, og ofte kombineres dette med behandling av tillatelse til selve virksomheten og omfattende kommunikasjon med vedkommende kommune for å få denne til å planlegge etter statens opplegg. Ved bruk av denne bestemmelsen kunne en ha unngått to vedtak om arealdisponering som gjelder ved siden av hverandre.

Foruten at de gjelder henholdsvis for offentlige og private initiativ er den viktigste forskjellen mellom de to bestemmelsene at § 29, i motsetning til § 30, forutsetter at kommunen tar uttrykkelig stilling til om initiativtageren eller kommunen selv skal utarbeide planforslaget og foreta kunngjøring. Det er bare liten reell forskjell når en tar i betraktning de praktiske erfaringene som er referert i foregående avsnitt. Dersom det innføres en obligatorisk forhåndskonferanse for private planforslag, vil forskjellene mellom de to paragrafene reduseres ytterligere.

Utvalget er etter dette kommet til at § 29 bør kunne oppheves som selvstendig paragraf, og at § 30 i stedet utvides til å omfatte alle innsendte planer. Dermed blir det også nødvendig å vurdere forholdet mellom en ny § 30 og § 18 om statlige reguleringsplaner og arealdel av kommuneplanen. Det naturlige da er å la § 30 være en rent prosessuell bestemmelse, som fordeler ansvaret for saksbehandlingen mellom innsenderen og kommunen, mens § 18 blir en bestemmelse som angir kriteriene for at staten selv kan vedta en bestemt planløsning.

13.2.10 Rettsvirkninger - § 31

Reguleringsplanens viktigste virkning er at den legger restriksjoner på arealdisponeringen både overfor grunneierne og myndighetene.

Rettsvirkningene av en plan vil følge av den arealbruk og de bestemmelser som blir fastsatt for vedkommende område. Reguleringsplanen gir grunneierne adgang til å utnytte eiendommen i samsvar med planene. Rettsvirkningene er først og fremst relatert til oppføring av bygninger og plassering av anlegg. Eksempel på tiltak «som kan vanskeliggjøre <...>gjennomføringen av planen» kan f.eks. være terrengarbeider eller felling av trær i bevaringsområde.

Rettsvirkningene av planen er begrenset til den områdeavgrensning som er vist på plankartet, og gjelder både for private såvel som for kommunen og statlige myndigheter.

Planen i seg selv griper ikke inn i eksisterende *lovlige forhold*, men gjelder *ny og endret* arealbruk.

En viktig rettsvirkning av reguleringsplan er imidlertid at den gir grunnlag for å gripe inn i eksisterende rettsforhold gjennom *ekspropriasjon* - bortsett fra i område som er regulert til landbruk. Planen som ekspropriasjonsvedtak foreldes etter 10 år, men arealbruksvirkningene av planen står ved lag inntil planen endres, oppheves eller settes til side av ny plan.

Utvalget ser ikke behov for prinsipielle endringer i bestemmelsene om rettsvirkning av reguleringsplaner, men utvalget vil for det første forslå å gi bestemmelsen en bedre og klarere form. Eksempel i denne forbindelse er behovet for å klargjøre hva som kan skje på et område i påvente av at planens formål gjennomføres, jf. kriteriet «vanskeliggjøre <...>gjennomføringen av planen.» Videre vil det som en følge av at det tas sikte på å knytte flere gjennomføringsrettete virkemidler til denne plantypen bli et tilsvarende behov for klargjøring og utvikling av rettsvirkningene av disse, jf. forslag om områder for fortetting (omforming og fornyelse), jordskifte, avtaler og gjennomføringsprogram med mer. Videre vil nye planhensyn og oppgaver som skal ivaretas, for eksempel i forhold til miljøkvalitet, biologisk mangfold og liknende kunne betinge behov for tilpassinger. Også spørsmålet om å tidsbegrense enkelte av planens rettsvirkninger for å redusere problemet med gamle planer vil bli vurdert nærmere, jf. modellene som er nevnt i [\(Link til Problemet med planer som er uaktuelle\)](#) kapittel 13.2.4.

Forholdet til kommuneplanens arealdel og rettsvirkningsbestemmelsen i § 20-6 reiser en del spørsmål som det er behov for å klargjøre og eventuelt justere. For det første kan det være behov for å finne en mest mulig felles form og begrepsbruk i § 31 og 20-6. Videre er det behov for å se på rangordningsbestemmelsen i § 20-6 andre ledd i forhold til § 31 som i dag innebærer at ny

arealdel setter til side gjeldende reguleringsplan i den grad planene er innholdsmessig og rettslig forskjellige. Det må klargjøres hvilke prosesskrav som må gjelde for å sette til side og oppheve gjeldende reguleringsplaner. Utvalget ser et behov for å sikre at det gjennom kommuneplanprosessen i tilfelle gjennomføres en utvidet eller samtidig prosess som oppfyller kravene til reguleringsbehandling i lovens kap. VII.

Når det gjelder rettsvirkninger og samspillet med rettsvirkningene etter annet lovverk vil dette bli vurdert av utvalget i neste fase - sammen med gjennomgangen av de enkelte særlovene med sikte på samordning i tråd med prinsippene utvalgets flertall går inn for i ([Link til](#)) kapittel 7.

Utvalget ser også et behov for å vurdere mulighetene for klargjøringer i rettsvirkningsbestemmelsene i forhold til prosjektgjennomføringen, og i forhold til samspillet med reglene om melding, søknad og unntak m.m i lovens kap. XIV-XVI.

Utvalget ser for øvrig ikke behov for å foreta vesentlige endringer i bestemmelsen om bygge- og deleforbud i § 33, men den kan klargjøres på noen punkter og gis en bedre form.

13.2.11 Reguleringsplaner og avtalebinding (utbyggingsavtaler)

Som det framgår flere steder i framstillingen foran er det typisk for reguleringsplaner som utarbeides av private at de ofte inngår som ett av flere virkemidler i en større sammenheng som ofte omfatter en eller flere private parter og en rekke kommersielle hensyn. Det kan for eksempel være at to eller flere private selskaper ønsker å bygge ut et område, og konkurrerer om det beste konseptet, eller det kan være at en eiendom skal selges fra ett privat selskap til et annet som ønsker å bygge på den. I begge disse tilfellene vil reguleringsplaner kunne inngå som ett av flere elementer i en helhet som også omfatter avtaler mellom kommunen og de(n) private og avtaler mellom de private innbyrdes. På samme måte vil kommunen ofte være avhengig av å inngå avtaler for å kunne sikre seg at utbyggingsprosjekter på private eller kommunale tomter, i helt eller delvis privat regi, får en utforming som bidrar til gjennomføring av kommunens boligpolitikk eller andre planlagte satsningsområder.

Gjeldende plan- og bygningslov inneholder ingen regler som sier noe direkte om forholdet mellom utbyggingsavtaler (eller andre avtaler) og reguleringsplaner. Så lenge det ikke er gitt formelle regler om dette forholdet er alle involverte sikret stor frihet til å bruke avtaleinstrumentet på den måten som anses mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Utvalget ser samtidig faren for at denne friheten legger press på det viktige skillet mellom offentlig myndighetsutøvelse i medhold av plan- og bygningsloven eller andre lover, og avtaleforhandlinger, som først og fremst styres av kommersielle hensyn. Særlig viktig er det at kommunens myndighet etter plan- og bygningsloven ikke bindes opp gjennom avtaleforhandlinger eller på annen måte gjennom forhåndskontakt, uten at de foreskrevne prosessene etter plan- og bygningsloven har vært fulgt.

Utvalget vil i sitt videre arbeid ta stilling til om det bør 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 prosessen.

13.2.12 «Omkamp»

Fra flere hold, blant annet Næringslovutvalget, er det uttrykt ønske om at når et spørsmål er avgjort tidligere i en prosess bør avgjørelsen følges opp i beslutninger på senere tidspunkt eller lavere trinn i beslutningskjeden, og det bør ikke være adgang til å påklage en avgjørelse i flere omganger. Hensikten er å unngå tidkrevende omkamper slik at det skaper usikkerhet og merkostnader i forbindelse med gjennomføringen av tiltak.

Utvalget er enig i at det ikke bør være en utilsiktet adgang til gjentatte klagerunder i samme sak. Utvalget går derfor inn for å vurdere mulighetene for å gi regler som begrenser adgangen til å klage i byggesaker og reguleringsaker når klagen gjelder spørsmål som det tidligere er klaget over, og som er endelig avgjort. For øvrig viser utvalget til sine forslag om mer presise bestemmelser om behandlingen av plansaker med forhåndskonferanse, planprogram, frister, en eventuell meklingsfunksjon i planprosessen og presisering av kriteriene for bruk av innsigelse. Utvalget antar at i sum vil disse forslagene kunne redusere de problemer som betegnes som «omkamp»-problemer i planleggingen.

13.3 Bebyggelsesplaner

Bebyggelsesplanen er som tidligere nevnt en detaljplan for blant annet enkle utbyggingssituasjoner etter kommuneplanens arealdel, eller for ytterligere detaljering av en reguleringsplan, jf. § 28-2. Bebyggelsesplan kan med andre ord utarbeides både med grunnlag i kommuneplan og i reguleringsplan, men plikt til å utarbeide bebyggelsesplan følger aldri av plan- og bygningslovens selv. Saksbehandlingsmessig skiller bebyggelsesplanen seg fra reguleringsplanen ved at den vedtas med endelig virkning av det faste utvalg for plansaker. Men det vil alltid være slik at kommunestyret har tatt stilling til om det skal utarbeides, og om plankompetansen derfor skal delegeres.

I bebyggelsesplanen er det adgang til å utfylle og i en viss utstrekning endre den arealbruk som er fastlagt i arealdelen av kommuneplanen eller i reguleringsplanen, men endringene må holde seg innenfor rammen av den arealbruk som er fastlagt i overordnet plan. Bakgrunnen for dette er at det spesielt i kommuneplanens arealdel, men også i forenklete reguleringsplaner (flaterreguleringsplaner) kan være vanskelig å ta stilling til mer detaljerte arealbruksspørsmål. Det kan gjelde atkomst til de enkelte tomtene, hvordan fellesarealer for lek og parkering skal lokaliseres og så videre.

Som nevnt i avsnittet om saksbehandling ovenfor, vil utvalget foreslå å åpne for delegasjon av beslutningsmyndighet for reguleringsplaner som har et innhold som ligger nær opp mot det som er kravene til innhold i bebyggelsesplaner etter gjeldende rett, men muligens slik at innholdskravene gjøres noe mer generelle.

Dersom det er behov for reguleringsplaner på to eller flere detaljeringsnivåer er det ikke noe til hinder for å utforme planene slik at de får flere detaljeringsnivåer. Dette kan også skje ved at gjeldende reguleringsplaner utdypes gjennom endringer eller plantillegg. Ved å benytte seg av denne muligheten antar utvalget at en ivaretar de behovene som i dag ivaretas av en overordnet reguleringsplan og en underordnet bebyggelsesplan.

På denne bakgrunn vil utvalget foreslå å oppheve bebyggelsesplanen som egen plantype.

Kapittel 14

Regional planlegging

14.1 Innledning

Med regional planlegging forstås 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» og tillempe nasjonale retningslinjer til ulike forhold lokalt. Gjennom de regionale planprosessene mottar også sentrale myndigheter ønsker og synspunkter fra kommunene, til bruk ved utforming av framtidig politikk.

Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, kystsoner-, og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og bolig- og næringsstrukturen, og viktige miljøvernoppgaver lar seg ikke løse i kommunen alene. Planleggingen på slike områder hører hjemme på en regional arena.

Det er utvalgets syn at vi i Norge ikke har et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at det må arbeides for å styrke den regionale planleggingen. Samordnet regional planlegging er av klart politisk natur og må knyttes til folkevalgte regionale organer. Systemet må ha legitimitet og oppslutning fra både statlige og regionale myndigheter og ikke minst fra kommunene. Utvalget har merket seg at forbedring av den regionale planleggingen står høgt på dagsorden i mange europeiske land og samarbeidsorganisasjoner.

14.2 Dagens regionale planlegging

Innenfor plan- og bygningsloven er planlegging på det regionale nivået i dag først og fremst fylkesplanleggingen. Dessuten åpner loven for interkommunalt plansamarbeid. Med hjemmel i annen lovgivning er det flere typer av planer på fylkeskommunalt eller annet regionalt nivå.

I [\(Link til\)](#) kapittel 3 er det redegjort for *fylkesplanleggingen* slik den er lagt opp i plan- og bygningsloven. Vi viser til denne framstillingen.

Med *interkommunalt plansamarbeid* forstås samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, i den hensikt å komme fram til planer som vedtas etter plan- og bygningsloven i den enkelte kommune eller fylkeskommune, og som harmoniserer med hverandre slik at grenseoverskridende planspørsmål løses.

Plan- og bygningsloven gir departementet adgang til å pålegge interkommunalt plansamarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, se loven § 20-3 og § 19-2. Slike pålegg har så langt ikke vært gitt. I praksis bygger interkommunalt samarbeid på frivillighet.

Frivillig plansamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner har størst mulighet for å lykkes i de tilfellene der alle deltakerne tjener på samarbeidet. Så snart en kommune eller fylkeskommune ikke lenger ser seg tjent med å delta i planleggingen, vil det være en tendens til at denne trekker seg. Flere planspørsmål er av en slik art at ikke alle kan tilgodeses.

Fordi løsninger som er framforhandlet mellom flere kommuner og fylkeskommuner kan være vanskelige å endre, er det en fare for at det enkelte kommunestyre eller fylkesting vil oppleve forhandlingsresultatet som en urimelig binding av dets skjønnsutøvelse som planmyndighet. Det er viktig at det sikres rutiner for avklaring av hovedspørsmål i kommunestyrene og fylkestingene underveis i et interkommunalt plansamarbeid, slik at en får tilstrekkelig forankring i hele planprosessen.

Eksempler på plansamarbeid over kommunegrensene

På Nord-Jæren i Rogaland har det lenge vært behov for å avklare hvor videre boligutbygging bør skje. Stavanger, Time og Klepp kommuner mangler tilstrekkelig areal for å dekke boliggetterspørselen innen egen kommune, og nabokommunene har vegret seg mot å tilrettelegge for så omfattende boligbygging. Interkommunalt samarbeid viste seg vanskelig, fordi det ikke var mulig å komme til enighet om hvor i regionen videre utvikling skal skje. Løsningen ble her en fylkesdelplanprosess, der kommunene gjennom deltaking i prosessen forpliktet seg til å godta utfallet.

I Tønsberg-regionen så en at mulighetene til å få til en bærekraftig utvikling ble større ved å planlegge regionalt enn ved å planlegge lokalt. Andebu, Nøtterøy, Ramnes, Stokke, Tjøme, Tønsberg og Våle kommuner gikk derfor sammen om et regionalt planprosjekt for å sikre jevne levekår såvel i kystsonen som i innlandet. Samarbeidet ble organisert med arbeidsgrupper, en egen styringsgruppe og en «generalforsamling». Ulike statsetater og fylkeskommunen deltok også. Plansamarbeidet ga kommunene verdifulle innspill direkte til egne planprosesser, det regionale utviklingsamarbeidet ble styrket og en klarte å utvikle felles styringsredskaper. Gjennom samarbeidet kunne kommunene også lettere opptre samlet utad i saker der de hadde sammenfallende interesser.

Et annet eksempel er *Vestregionsamarbeidet*. Det er et langsiktig, formelt samarbeid mellom kommunene Asker, Bærum, Lier, Drammen, Røyken, Hurum og Nedre Eiker, samt fylkeskommunene Akershus og Buskerud. Samarbeidet startet i 1992. Hovedhensikten med samarbeidet er at kommunene i fellesskap skal kunne løse viktige oppgaver av regional interesse, der den enkelte kommunen alene vil ha vanskelig for å greie oppgaven på en god måte. Den utløsende faktor for samarbeidet var prosessen rundt lokalisering av ny hovedflyplass. Samarbeidet er konsentrert om temaene IKT, samferdsel, næringsutvikling, areal og kompetanseutvikling. Utvikling av samarbeidet er tenkt i tre trinn. Trinn 1 er innhenting av informasjon for å få et felles kunnskapsnivå innen innsatsområdene, trinn 2 er å finne de områder der en har felles utviklingsinteresser som ikke er konfliktfylte og som krever felles innsats. Trinn 3 er muligheten for samordnet styring gjennom et koordinert beslutningsgrunnlag og gjennom samordning av ressurser og arbeid for å

styrke regionen. Beslutningsgrunnlaget vil ta utgangspunkt i kommunenes og fylkeskommunenes vedtak.

I Vesterålen har kommunene Andøy, Bø, Hadsel, Sortland og Øksnes fått statstilskudd for å utrede nye samarbeids- og kommunemodeller. Kommunene skal utrede to alternative modeller. Et alternativ er å drive de fem kommunene som én kommune med de folkevalgte kommunestyrene som lokalstyrrer, og et indirekte valgt *regionstyre* som øverste organ. Et annet alternativ er at kommunene inngår avtaler om arbeidsdeling, for eksempel slik at én kommune utfører planarbeidet for samtlige. Utredningen vil foreligge i august 2002.

Plansamarbeid mellom fylkeskommuner

Utfordringene knyttet til plansamarbeid mellom fylkeskommuner er spesielt synlige i hovedstadsområdet, der det har vist seg vanskelig å få til gode generelle planprosesser over fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Hovedstadsutvalget⁸³

kom til at

«[f]orsøkene med samarbeid om arealplanlegging i Oslo og Akershus [. . .]må kunne karakteriseres som lite effektivt ved at intensjonene med samarbeidet i liten grad har latt seg realisere. [. . .]I sum er hovedinntrykket at de mange forsøkene med samarbeid om samfunnsutbyggingsoppgavene ikke har innfridd de forventningene som var stilt til og kunne oppnås gjennom samarbeidet.»

Miljøverndepartementet har i 2000 samkjørt prosessene knyttet til godkjenningen av fylkesplan for Akershus og kommuneplan for Oslo. Hensikten har vært å se felles planutfordringer i sammenheng i regjeringens godkjenning av disse planarbeidene. Det er fra både Akershus og Oslo meldt inn at det er felles utfordringer i hovedstadsområdet, særlig innen transport-, areal- og boligplanlegging. Det vil derfor være gevinster knyttet til at Oslo og Akershus får en mer samordnet behandling av sine planer på disse områdene.

Fylkesdelplanprosesser knyttet til samferdselsplanlegging i sørkorridoren og vestkorridoren har også vært samkjørt på tvers av fylkesgrensen mellom Oslo og Akershus. Samkjøringen avdekker sannsynligvis et praktisk behov for sterkere integrerte planprosesser i dette området.

Strategisk overordnet planlegging skjer også gjennom frivillige samarbeidsorganer. For eksempel er de åtte fylkeskommunene i *Østlandssamarbeidet* i ferd med å utarbeide et handlingsprogram for Østlandet, der det tas opp spørsmål knyttet til by- og tettstedsutvikling, kompetanseutvikling, samferdsel, havnestruktur i Oslofjordregionen, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og styrking av små og mellomstore bedrifter. Tilsvarende samarbeidsorgan finnes også for seks fylker på Vest- og Sørlandet (Samarbeidsrådet for Vest- og Sørlandet) og i det nordlige Norge (Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag). Samarbeidsorganene har egne sekretariater og ledes av politiske organer sammensatt av fylkesordførere og politikere oppnevnt av fylkeskommunene. Kommunene er ikke direkte representert.

83. NOU 1997:12 *Grenser til besvær - Lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet*, kapittel 6.7.

Eksempler på annen regional planlegging

Det utarbeides flere planer på regionalt nivå med hjemmel i andre lover enn plan- og bygningsloven, eller uten særskilt lovhjemmel. Behovet for dette kan i noen grad ses som en konsekvens av at fylkesplanleggingen ikke har virket godt nok. Dette gjelder blant annet fylkeskommunens årsbudsjett og økonomiplan, de regionale utviklingsprogrammene og sektormyndighetenes egne planer. Nedenfor skal nevnes noen eksempler på slik planlegging. En må være oppmerksom på at planleggingen praktiseres ulikt i forskjellige deler av landet.

Fylkeskommunens årsbudsjett og økonomiplan etter kommuneloven

Fylkeskommunens økonomiplan omfatter minst de fire neste budsjettårene, og gir en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventete utgifter og prioriterte oppgaver i denne perioden (kommuneloven § 44). Årsbudsjettet er en bindende plan for fylkeskommunens inntekter i budsjettåret og anvendelsen av disse (§ 45). Årsbudsjettet og økonomiplanen gir en konkret plan for fylkeskommunens bruk av egne ressurser. De er viktige regionale planer i seg selv, og samtidig sentrale virkemidler for gjennomføring av fylkesplan i fylkeskommunens egen virksomhet.

Strategisk næringsplan

Strategisk næringsplan (SNP) er en ikke lovhjemlet regional plan for næringsutvikling. Planprosessen knyttet til SNP har vist seg å være en nyttig arena for det offentliges samarbeid med næringslivet. Ved oppfølging av mål og strategier fungerer imidlertid ikke SNP like godt. Dette gjelder særlig i arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene og tilgrensende tiltak innen utdanning og samferdsel.⁸⁴

Det er viktig at samarbeidet mellom det offentlige og næringslivet ikke begrenser seg til selve plan- og strategiprosessen, men at det også i oppfølgingsarbeidet legges opp til samarbeid, for eksempel gjennom regionale partnerskapsmodeller eller andre samarbeidsarenaer.

*Regionale utviklingsprogram***Regionale utviklingsprogram (RUP)⁸⁵**

er et virkemiddel for å kople de ulike planene i fylket med de regionale virkemidlene. RUP baseres særlig på fylkesplan og strategisk næringsplan, og inkluderer statlige midler avsatt for satsing regionalt, blant annet gjennom Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). Programmene har form av årlige framlegg fra fylkeskommunen om hvordan fylket vil bruke de virkemidlene som står til disposisjon til regionalpolitiske formål.

Kommunal- og regionaldepartementet har fra 2000, gjennom tildelingsbrev til fylkeskommunene datert 26. januar 2000, åpnet for egengodkjenning av de årlige framleggene til regionale utviklingsprogram. En forutsetning for

84. Rundskriv T 3/98 fra Miljøverndepartementet.

85. Se St.meld. nr. 31 (1996-97).

dette er at fylkene har godkjente strategiske næringsplaner (fireårige nærings- og sysselsettingsstrategier) og at de årlige framleggene har forankring i fylkesplanen. Derved har fylkestinget også mulighet til å styre og samordne statlige økonomiske ressurser. Sammen med virkemidlene i eget budsjett, gir dette fylkestinget grunnlag for å foreta regionale prioriteringer og å styrke de regionale fellesavtalene både i og utenfor egen organisasjon. I St.meld. nr. 31 (1996-97) nevner regjeringen også regionale utviklingsprogram som et instrument som også skal gjøre det mulig å se innsatsen i flere sektorer i sammenheng.

Regional helseplan

Landets fylkeskommuner er inndelt i fem helseregioner. Hensikten er å få til hensiktsmessig oppgavefordeling og samarbeid mellom sykehusene i regionen. Samarbeidet ledes av politisk sammensatte utvalg med representanter fra fylkeskommunene. Helseregionene er pålagt å utarbeide regional helseplan, se psykisk helsevernloven § 2a, sykehusloven § 2a, spesialisthelsetjenesteloven § 5-2 og § 5-3. Selv om disse planene forutsettes utarbeidet i et utvidet regionalt partnerskap som beskrevet over, er det viktig at de enkelte fylkesplaner blir gjenspeilet i regional helseplan. Sykehusreformen kan imidlertid medføre endringer her.⁸⁶

14.3 Historisk utvikling

Fylkesplanen kom inn i bygningsloven ved en lovendring i 1973. Bakgrunnen for lovendringen var blant annet at planleggingen i forskjellige sektorer og i forskjellige områder i fylket ikke var tilstrekkelig samordnet. Det hadde desuten vist seg vanskelig å få til et nødvendig frivillig regionalt samarbeid mellom kommunene.⁸⁷

Bestemmelsene fra 1973 ble i hovedtrekk videreført i dagens plan- og bygningslov.

Inntil 1986 hadde en et system med *fylkesplanvedtekt*. Ved egen vedtekt kunne fylkesutvalget (med departementets stadfesting) forby nærmere angitt arealbruk i vesentlig motstrid med den utnytting som var forutsatt i fylkesplan. Fylkesplanvedtekt ble i 1986 avløst av nåværende regler om rikspolitiske bestemmelser i § 17-1 andre ledd.

Ved slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet, viste flere utredninger at fylkesplanleggingen ikke fungerte etter intensjonen. *Hiim-utvalget*⁸⁸

(1988) kom til at «fylkesplanleggingen til nå ikke [har]fungert som formidler/samordner mellom stat og kommune. Planene har hatt liten innflytelse på kommunenes planlegging og den generelle utvikling i fylkene. [. . .]Fylkesplanleggingen har heller ikke maktet å fylle rollen som samordn-

86. Se høringsnotat fra Sosial- og helsedepartementet 18. januar 2001 om statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten.

87. Se Ot.prp. nr. 56 (1984-85) kapittel 2.6.1.

88. NOU 1988:34 *Gode langsiktige utbyggingsmønstre*.

ingsinstrument for utbyggingsmønsteret i regionale fellesskap.» *Christensen-utvalget*⁸⁹

(1992) mente at «[p]lanene har hatt liten innflytelse på kommunenes planlegging og den generelle utviklingen i fylket.»

På bakgrunn av disse erkjennelsene ble det gjennomført utviklingsarbeid for å bygge opp fylkesplanleggingen som et forpliktende samordningsinstrument. «Sammen om fylkesplanleggingen», «Kommunene og fylkesplanleggingen» og ulike utviklingsringer i regi av Kommunenes Sentralforbund, er eksempler på tiltak som er benyttet for å styrke fylkesplanleggingen.

Norsk institutt for by- og regionforskning evaluerte i 1996 fylkesplanene for perioden 1996-1999⁹⁰

. Ifølge rapporten, hadde fylkesplanen liten samordnings- eller avklarings-effekt når det gjelder reelle mål- og interessekonflikter. Fylkesplanleggingen var derimot en viktig politisk og faglig arena for kontaktskaping, informasjon-utveksling og nettverksbygging mellom ulike myndigheter i regionen.

*Hovedstadsutvalget*⁹¹

(1997) fant at det innenfor flere regionale oppgaver er potensiale for forbedringer, og at de tydeligste forbedringsmulighetene er knyttet til blant annet arealdisponering, utbyggingspolitikk og en samordnet areal- og transportpolitikk.

*Oppgavefordelingsutvalget*⁹²

(2000) pekte på fire viktige områder som på ulike måter legger begrensninger på fylkeskommunens mulighet til å fylle rollen som regional utviklingsaktør:

- fylkesplanen er i praksis lite forpliktende
- fylkeskommunen har lite inngrep med de næringspolitiske virkemidlene
- staten ved vegkontorene disponerer det meste av virkemidler knyttet til samferdselsinfrastrukturen
- staten og ikke fylkeskommunene har hovedansvaret for å løse kommuneoverskridende areal- og miljøspørsmål

Utvalget gikk inn for å styrke den regionale planleggingen, underlagt folkevalgt styring, og det anbefalte at fylkesplan gis en forpliktende virkning og bindende status overfor offentlige organer når det gjelder arealforvaltning.

Ifølge Miljøverndepartementet, har det de siste årene vært en tendens til at fylkesplanene nå er program- og temaorienterte framfor sektororienterte. Strategisk næringsplan (SNP) og regionale utviklingsprogram (RUP) er dels integrert i planene, dels mer samordnet i prosess enn før. Det kan se ut til at arealpolitikk tas opp i den regionale planleggingen i økende grad, og at fylkesdelplaner brukes i økende grad.

Utvalget har funnet at det er stor variasjon i de temaene som behandles i den regionale planleggingen. Blant fylkesdelplanene er det tematiske mangfoldet særlig stort.

89. NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i Norge i forandring.*

90. Falleth, E. og Johnsen, V.: *Samordning eller retorikk?: evaluering av fylkesplanene 1996-1999*, NIBR-rapport 1996:20.

91. NOU 1997:12 *Grenser til besvær - lokaldemokrati og forvaltning i hovedstadsområdet.*

92. NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

Rikspolitiske retningslinjer

Nye rikspolitiske retningslinjer (RPR) har ført til økt oppmerksomhet om arealrelaterte temaer i regional planlegging. En gjennomgang av et utvalg fylkesplaner og kommuneplaner viser at RPR kan ha hatt forholdsvis stor gjennomslagskraft i formulerte målsettinger og strategier.⁹³

Fylkeskommunen bruker RPR aktivt som premiss i egne planprosesser.

Vi viser til ([Link til Rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser](#)) kapittel 15.2 for en nærmere beskrivelse av bestemmelsen om rikspolitiske retningslinjer (RPR).

Kjøpesenterstoppen

«Kjøpesenterstoppen»⁹⁴

(1999) innførte, med enkelte unntak, forbud mot å etablere kjøpesentre utenfor senterområder før lokaliseringsspørsmålet er avklart ved reguleringsplan i tråd med ny, godkjent fylkesplan (eller fylkesdelplan)⁹⁵

. Derved oppsto en ny virkning av fylkesplan: Innenfor bestemmelsens saksfelt og gyldighetstid, vil nye fylkesplaner i praksis ha direkte virkning overfor grunneiere i spørsmålet om etablering av kjøpesentre.

Ny fylkesplan vil innebære et etableringsforbud i de områdene der den ikke godtar kjøpesentre, uavhengig av om gjeldende regulering åpner for det eller ikke. «Kjøpesenterstoppen» har mye til felles med tidligere fylkesplanvedtekt.

14.4 Utvalgets prinsipielle syn på den regionale planleggingen

For å løse viktige samfunnsoppgaver kreves det i økende grad samarbeid over kommunegrenser og delvis også over fylkesgrenser. Skal vi oppnå en effektiv arealbruk og et hensiktsmessig utbyggingsmønster, som også tar hensyn til viktige vernehensyn og miljøverdier, er det i mange tilfeller nødvendig å se flere kommuner under ett. Offentlige investeringer i infrastruktur og institusjoner krever ofte planlegging over kommunegrensene. Det er også viktig at statlig politikk gjennomføres på en slik måte at den tar hensyn til forholdene i de ulike deler av landet.

Utvalget legger til grunn at det pågår en diskusjon om fylkeskommunens framtid. Utfallet av denne prosessen er ikke i seg selv avgjørende for utvalgets konklusjoner. De bygger på en forutsetning om at vi får en framtidig regional struktur som gjør det mulig å drive en god, sektorovergripende regional planlegging under folkevalgt ledelse og styring.

I dag er fylkesplan det viktigste verktøyet for regional planlegging. Utvalget konstaterer at fylkesplanleggingen mange steder er inne i en positiv utvikling, men at den fortsatt står for svakt til at den kan fylle behovet på en god måte. Ut fra situasjonen i dag, mener utvalget at det er nødvendig å styrke

93. NIBR-rapport 1996:9 *Du må ikke komme her og bygge der*, Johnsen, Klausen, Røed.

94. Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, fastsatt av Kongen i statsråd 8. januar 1999 med hjemmel i plan- og bygningsloven § 17-1 andre ledd.

95. Bestemmelsen § 4 romertall IV.

fylkesplanleggingen. Kommunene må trekkes inn i fylkesplanleggingen i langt sterkere grad enn tilfellet stort sett er i dag, slik at de føler eierskap til planen og i større grad anser den for forpliktende for seg. Også statlige sektormyndigheter må i større grad bruke fylkesplanen som ramme for egen planlegging og samordning.

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. Utvalget antar at dette blant annet oppnås gjennom økt bruk av fylkesdelplaner for bestemte samfunnsoppgaver eller geografiske områder. Fylkesdelplanene må imidlertid være koplet til den helhetlige fylkesplanen, ellers kan de lett bli en ny form for sektorplaner.

Mange viktige samfunnsoppgaver og hensyn må løses og ivaretas over fylkesgrenser. For eksempel kan et naturlig bolig- og arbeidsmarked gå over både kommune- og fylkesgrenser slik tilfellet er i Osloregionen og flere andre større byregioner. Utbygging av viktige deler av transportnettet, forvaltning av våre større vassdrag, og store naturvernområder er andre eksempler på dette. Det enkelte fylket er rent geografisk ikke alltid en naturlig enhet for den regionale planleggingen. Dette betyr at det også må utvikles plansamarbeid over fylkesgrenser, og at lovens regler må legges til rette for dette i sterkere grad enn i dag.

Utvalget mener det må knyttes flere virkemidler til fylkesplanen. Planen må forplikte staten i sterkere grad enn tilfellet er i dag. Statlige sektormyndigheter bør i større grad bruke fylkesplanen som planinstrument og knytte økonomiske virkemidler og saksbehandling til vedtatt fylkesplan. Dialogen mellom fylkestinget og det sentrale politiske nivået bør styrkes.

Fylkesplanen bør bli sentral for avklaring av spørsmål knyttet til arealdisponering og utbyggingsmønster over kommunegrensene. Det er lovens system i dag at fylkesplanen skal være retningsgivende for kommunenes arealplanlegging, og også for statlige investeringer og myndighetsutøvelse som har betydning for arealbruken. Hele utvalget mener at det er behov for bedre prosesser slik at denne funksjonen ved fylkesplanen kan styrkes.

Hensynet til det kommunale selvstyret står sterkt i plansystemet, og arealplanleggingen skal i hovedsak ivaretas av kommunene, basert på lokale forhold og styringssignaler fra overordnede myndigheter. Mange viktige arealspørsmål går imidlertid over kommunegrensene og krever behandling og avklaring på et regionalt nivå.

Utvalgets flertall mener at arealdelen må styrkes i fylkesplanen og virke forpliktende for planmyndighetene i sterkere grad enn det som ofte er tilfellet i dag. Et flertall i utvalget mener også at avgrensede deler av en fylkesplan bør kunne gjøres direkte rettslig bindende for grunneiere med videre ved særskilt vedtak. Dette forutsetter at det utvikles regler som sikrer god prosess og kommunal rett til medbestemmelse. Utvalget vil nedenfor drøfte noen mulige mekanismer for dette.

Mindretallet mener at enhver form for rettslig binding bryter for sterkt med prinsippet om likeverdighet mellom partene i den regionale planleggingen.

Utvalget mener at det i en del tilfeller vil være hensiktsmessig med *interkommunalt plansamarbeid* i tillegg til fylkesplanleggingen. 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. Utvalget mener det er behov for klarere regler om interkommunalt plansamarbeid i loven og om forholdet til fylkesplanleggingen, og vil arbeide videre med dette på grunnlag av høringsrunden.

I det følgende vil utvalget utdype noen av disse synspunktene.

Utvalget har fått presentert fylkesplaner, fylkesdelplaner og planprosess i Akershus, Finnmark, Nord-Trøndelag, Nordland, Rogaland og Telemark. Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet og Nærings- og handelsdepartementet har formidlet erfaringer med fylkesplanlegging og sentral godkjenning av fylkesplan og fylkesdelplan.

Den regionale planleggingens funksjon som arena for dialog og samordning behandles i ([Link til Arena for dialog og samordning](#)) kapittel 14.5.1, og utfordringer knyttet til oppfølging og gjennomføring behandles i ([Link til Oppfølging og gjennomføring](#)) kapittel 14.5.2. Arealstyring behandles i ([Link til Særlig om arealspørsmål i fylkesplanen](#)) kapittel 14.5.3.

Særmerknad fra utvalgsmedlem Toven

Jeg er imot en generell styrking av fylkesplan. I den grad fylkesplan er benyttet til å planlegge innen vassdrags- og energisektoren, kan jeg vanskelig se at dette har ført til optimale løsninger. Jeg antar også at dette vil være forholdet framover. Jeg kan derfor ikke se noen sterke reelle grunner for å styrke fylkesplanen. Hovedutfordringen må derimot være å få til en god samordning mellom kommunalt og statlig nivå. Der det er behov for planlegging på tvers av kommune og fylkesgrenser, kan dette i mange tilfeller løses langt mer effektivt gjennom interkommunalt plansamarbeid.

Jeg vil under enhver omstendighet gå imot at fylkesplanen gis status som rettslig bindende, dette være seg overfor kommunene, enkeltindivider eller staten. Jeg vil gå i mot både en rettslig binding i form av at fylkesplanen generelt gis status som rettslig bindende, gis binding gjennom fylkesplanvedtak eller at fylkesdelplaner gis status som rettslig bindende.

Innen arealplanlegging er utfordringen på vassdrags- og energiområdet i første rekke å få til en god samordning mellom kommunalt og statlig nivå. Å gi fylkesplanen rettslig bindende status vil stride mot prinsippet om kommunalt selvstyre, og på nytt innføre en ordening med overkommuner. Rettslig binding av fylkesplaner forutsetter at fylkeskommunen tilføres mer makt, som må tas fra kommunalt og statlig nivå, og vil svekke det lokale selvstyre. Det antas at kommunene ønsker frihet i størst mulig grad til å disponere over egne arealer og ressurser, og ikke ønsker overstyring i form av rettslig bindende fylkesplaner.

At fylkesplanen skal binde staten vil ut fra nasjonale interesser være svært uheldig. Dette vil ikke bare innføre en ny overkommune, men også sette en stopper for hele samordningsdiskusjonen. På noen områder kan det være fornuftig at en gjennom fylkesplanen samordner statlige interesser, men å gå så langt at en binder staten vil være svært uheldig. Spesielt når det gjelder viktige nasjonale interesser er det be-

hov for å legge myndigheten opp på sentralt nivå. Statens planmyndighet bør begrenses til nærmere definerte tema. Disse plantemaene bør kun omfatte temaer som er av nasjonal betydning og som ikke kan optimaliseres uten at en ser på landet (eller store regioner) som en enhet. Dette vil gjelde for eksempel gjennomføring av en helhetlig vernepolitikk med kvalitet som viktigste stikkord, som ikke bør være avhengig av den enkelte kommunes økonomiske situasjon eller utbyggingspress eller skiftende lokalpolitiske situasjoner. Andre arealtemaer her vil være tema hvor det kreves konsesjon fra sentrale myndigheter. Om slik arealbruk skal fastsettes gjennom fylkesplan, må det skje ved at fylkeskommunen er pålagt en plikt til gjennomføring av statlige tiltak. Dette vil imidlertid bare bli et ekstra, unødvendig og tungvint mellomledd mellom statlig myndighet og kommunene, som fratrukker disse muligheten for direkte samordnende kommunikasjon. Ordningen vil, hvis den skal fungere også kvalitetsmessig, forutsette at staten må kunne gripe inn og justere planarbeid som ikke går i riktig retning ut fra nasjonale og internasjonale mål. Dette vil i stor grad forutsette en vesentlig oppbygging og forsterkning av statsforvaltningen.

Vern av arealer bør som i dag forankres i en ryddig og omfattende prosess tilknyttet avgrensede arealer og eksplisitte verneformål. Bindende fylkesplaner for store arealer vil i hovedsak stadfeste dagens arealbruk og dermed fungere som verneplaner uten en eksplisitt verneprosess.

Samfunnet kjennetegnes ved stor kompleksitet og behov for raske endringer. Innføring av en bindende fylkesplan, som krever at enhver endring må behandles av fylkestinget og godkjennes av regjeringen, vil gi et altfor rigid system, som ikke vil ivareta behovet for fleksibilitet.

Å tilstrebe forenkling er et viktig mål i utvalgets mandat. Innføring av et nytt bindende plannivå er et skritt i motsatt retning.

Det påpekes også at planlovutvalget burde avvende behandlingen av dette temaet inntil oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune er behandlet i Stortinget. Ønsket om å opprettholde fylkeskommunen kan ikke være et selvstendig grunnlag for å styrke fylkesplanen.

Jeg ser således ingen reelle grunner for å styrke fylkesplanleggingen, og at fylkesplanleggingen skal styrkes som et samordnende mellomledd mellom stat og kommune. Det vil være langt mer hensiktsmessig og effektivt at kommunikasjonen styrkes direkte mellom stat og kommune.

14.5 utfordringer og vurderinger

14.5.1 Arena for dialog og samordning

Dagens regionale planlegging har hittil ikke vært et felles politisk utviklingsverktøy i like stor grad som opprinnelig forutsatt. Det er generelt svak oppslutning om regional planlegging, og antallet planprosesser og samarbeidsarenaer er stort, både internt på regionalt nivå og i sum på alle tre nivåer.

Utvalget er kjent med at det i flere fylker gjøres et arbeid for bedre medvirkning fra staten og kommunene. Til tross for en del gode initiativ, vil utvalget likevel se om det er grunnlag for å gjøre grep i loven for å bedre samhandlingen.

14.5.1.1 Statlig sektorsamordning og deltaking

Utvalget mener at staten må vise en sterkere vilje til å støtte og bruke de regionale planprosessene.

Det er et klart behov for bedre samordning mellom statlige myndigheter i planleggingen, se [\(Link til\)](#) kapittel 7. Likevel benytter sektormyndigheter seg i liten grad av regionale planer som styringsmiddel. Statlige tildelingsbrev til regionale etater viser for eksempel sjelden til fylkesplan. Tilpassinger og koplinger mellom nasjonale sektorplaner og regionale planer fungerer også stort sett på sektorenes premisser.

Statens manglende engasjement i fylkesplanleggingen er sannsynligvis en hovedårsak til at fylkesplanen i dag ikke fungerer tilfredsstillende som samordningsinstrument.

Det bør være et mål på sikt å samordne fylkesplan og de nasjonale planene, som Nasjonal transportplan og regionale helseplaner. Bare slik kan en få integrert regional og statlig planlegging på hovedområdene og oppnå bedre utnytting av de forskjellige myndighetenes virkemidler.

Spesielt innen areal- og transportplanleggingen er det behov for bedre samordning. Kollektivtilbudet er ofte av vesentlig betydning ved planlegging av boliger eller næringsutvikling, og driften på en banestrekning kan ha stor betydning for om et areal er egnet eller ikke til bestemte former for arealutnytting. Mye kan tale for at planmyndigheten burde ha anledning til å avklare driftsrammer, rutefrekvens, kapasitet, finansiering eller investeringer i infrastruktur og kollektivmatriell hos andre myndigheter i planprosessene og med forpliktende virkning. Hvorvidt slike avklaringer er praktisk gjennomførbare, bør vurderes nærmere.

Ett eksempel på et slikt kollektivsamarbeid er prosjektet *Ny Giv for kollektivtrafikk i Drammensregionen*, der 11 aktører har deltatt (Drammen, Lier, Nedre Eiker og Øvre Eiker kommuner, Buskerud fylkeskommune, Statens vegvesen Buskerud, Jernbaneverket region sør, NSB BA Kortdistanse, NSB Biltrafikk AS, Drammen og Omegn Busslinjer AS, Drammen Taxi BA). Prosjektet er finansiert som et spleiselag, der også Samferdselsdepartementet har bidratt. Målsettingen var å øke antallet kollektivreiser med 30 % i perioden 1992 til 1999. Antallet økte med 22 %. Samarbeidet er på grunn av positive resultater vedtatt videreført.

14.5.1.2 Kommunenes deltaking

God regional planlegging er avhengig av deltaking fra alle kommunene i regionen. Det må derfor tilrettelegges slik at kommunene ikke kan forholde seg passive til den regionale planleggingen. Egennyttens av å samarbeide regionalt, bør synliggjøres bedre, og det bør innføres virkemidler som forplikter og motiverer kommunene til samarbeid.

Utvalget ser det som vesentlig at kommunene trekkes langt mer aktivt inn i fylkesplanleggingen enn tilfellet ofte er i dag.

Geografisk fylkesdelplanlegging, der berørte kommuner selv i stor grad styrer planprosessen, er en planform som har vist seg å fungere i enkelte tilfeller. Utvalget har kjennskap til et slikt samarbeid i Nord-Trøndelag, der hele sekretariatet for planleggingen var lagt til de berørte kommunene selv istedenfor fylkeskommunen. Denne planleggingsformen kombinerer den lokale

forankring og frihet som et interkommunalt samarbeid gir, med muligheten til å løfte kontroversielle problemstillinger inn i fylkestinget når det er nødvendig å foreta prioriteringer mellom kommunene, og kommunene selv er enige om at fylkestinget bør avgjøre spørsmålet.

Det vil fortsatt være hensiktsmessig med *interkommunalt plansamarbeid* for visse oppgaver. Dersom det interkommunale plansamarbeidet skal fungere, er en forutsetning at planprosessene i de ulike kommunene samkjøres bedre i tid. Dette er nødvendig for å oppnå samtidig medvirkning i alle berørte kommuner. Dessuten vil en samkjøring i tid gjøre det enklere å komme fram til samvirkende planer som i sum løser felles grenseoverskridende spørsmål. For å styrke den interkommunale planleggingen vil utvalget vurdere å foreslå mer presise bestemmelser om dette i loven, herunder krav om større grad av samtidighet i planprosessene i den enkelte kommune. Interkommunalt samarbeid kan også være gunstig i planoppgaver som berører flere fylker. Dette kan gi et bedre sammenfall mellom planoppgaver og organer for planleggingen.

14.5.1.3 Politisk kontakt og samordning mellom forvaltningsnivåene

Den regionale planleggingen er i hovedsak et politisk instrument for å styre ulike offentlige administrasjoner slik at de kan arbeide for omforente mål. God politisk kontakt mellom kommunen, fylkeskommunen og staten er nødvendig dersom den regionale planleggingen skal oppfylle sin funksjon.

Det er i dag gode muligheter for direkte politisk dialog mellom kommune- og fylkespolitikere og politisk nivå i fylkeskommunen. Kontakten mellom fylkestinget og regjeringen går i større grad gjennom embetsverket. Fylkespolitikere ser det ofte som et problem at statens politiske rolle i dag i hovedsak ivaretas av det statlige regionale embetsverket.

Flertallet i utvalget mener at det bør etableres bedre ordninger for direkte kontakt mellom det folkevalgte regionale nivået og regjeringsapparatet.

Bedre koordinert rullering av langtidsplaner på alle nivåer er nødvendig for å bedre samordningen mellom forvaltningsnivåene og oppnå mer effektiv bruk av virkemidler. Det bør vurderes om rulleringen av nasjonale langtidsplaner kan forankres bedre til plan- og bygningslovens system. Nasjonale sektorplaner, som verneplaner og transportplaner, må koordineres og tilpasses lokale forhold. Utarbeiding av grunnlagsdokumenter til de statlige planprosessene bør ligge inne som faste oppgaver i den regionale planleggingen.

God vertikal samordning krever en aktiv stat, som er villig til å satse på nasjonalt programarbeid over nivåer og departementer. Felles regional planlegging og utviklingsarbeid må styrkes ved å kople de statlige regionale virkemidler tettere til dette arbeidet. Fylkeskommunen må også gis ressurser og virkemidler som gjør den bedre i stand til å opptre som likeverdig samarbeidspartner i den regionale planleggingen. Det er viktig å etablere og stimulere prosesser for gjensidig læring på og mellom nivåene.

14.5.1.4 Sentral godkjenning av fylkesplan

Den sentrale godkjenningen av fylkesplan er i dag det eneste formelle kontaktpunktet mellom politikere på regionalt og sentralt nivå i planprosessen. Sen-

tral godkjenning av fylkesplaner har som formål å avklare eventuelle regionale konflikter og sikre at planen er i tråd med sentral politikk. Sett som del av dialogen mellom regionalt nivå og sentral stat er godkjenningsordningen en spesiell mulighet for staten til å holde seg orientert om regionale utfordringer, med tanke på å tilpasse statlig politikk til regionale utfordringer og å melde tilbake til fylket om slike tilpassinger. Forventningen til godkjenningen er at fylkene gjennom dette får bekreftet sine strategivalg og de forutsetninger som er gjort i planen om eventuell statlig medvirkning til gjennomføringen.

Den sentrale godkjenningen av fylkesplan fungerer ikke tilfredsstillende. Dels tar godkjenningsbehandlingen for lang tid, dels er arbeidet med fylkesplanene prioritert for lavt i departementene og disse opptrer lite samordnet. Planene utnyttes heller ikke som innspill til statlig politikk. Det er skapt forventninger om mer konkrete tilbakemeldinger fra staten, noe som også krever lengre behandlingstid. Samtidig er staten lite villig til å forplikte seg økonomisk for mer enn én budsjettperiode, noe som gjør oppfølging av fylkesplan vanskelig. Utvalget viser til Statskonsults evaluering av den sentrale godkjenningen i rapport 2000:13 *Godkjenning av fylkesplaner?*

Utvalget mener at fylkesplanen i sterkere grad bør forplikte aktørene, også på sentralt statlig nivå. Dersom det i selve *planprosessen* i tilstrekkelig grad gjennomføres forpliktende politiske avklaringer mellom aktørene, herunder staten, mener utvalget at dagens form for statlig godkjenning kan vurderes nærmere, eventuelt oppheves. Dette forutsetter at statlige myndigheter i større grad forplikter seg i forhold til de mål og strategier som vedtas i fylkesplanen, og at fylkeskommunen har gode nok virkemidler for gjennomføring.

Dersom den sentrale godkjenningen oppheves, kan det være aktuelt å innføre innsigelsesrett til deler av fylkesplanen for berørte statlige myndigheter, tilgrensende fylkeskommuner og de kommuner den omfatter.

14.5.2 Oppfølging og gjennomføring

Regional planlegging kan vanskelig få en sentral posisjon uten at planen danner utgangspunkt for bruk av de regionale virkemidlene. En må blant annet sikre at helhetlige strategier og vurderinger følges opp gjennom sektorenes enkeltvedtak og i deres ressursbruk.

Arealplanleggingen er behandlet samlet i ([Link til Arena for dialog og samordning](#)) kapittel 14.5.1. I dette kapittelet ser utvalget nærmere på koplingen mellom regional plan og kommunenes og sektorenes ressursbruk og øvrig samfunnsplanlegging.

14.5.2.1 Fylkesplanens handlingsprogram

Fylkesplan godkjennes av Kongen i statsråd. I teorien skulle dette gi god statlig oppfølging av fylkesplan, og blant annet av denne grunn har ikke fylkeskommunen sanksjonsmuligheter overfor statlige etater som unnlater å følge planen.

Fylkesplanens handlingsprogram skal samordne fylkesplanens mål og langsiktige retningslinjer og sektorenes egne planer, strategisk næringsplan, regionale utviklingsprogram og andre regionale planer. Handlingsprogrammet er egnet til å definere prinsipper og rammer for ressursinnsats og oppfølg-

ing, og det kan angi hvordan ansvaret for planens samarbeidsprosjekter skal fordeles.

Handlingsprogrammet er i dag ofte lite konkret, og det fungerer ikke godt nok som forpliktende avtale mellom sektormyndigheter, kommunene og fylkeskommunen. Utvalget er kommet til at handlingsprogrammet i større grad bør være førende for kommunen, staten og fylkeskommunen, og det bør rulleres årlig.

14.5.2.2 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler bør også knyttes sterkere til regionale planer. Dette skjer allerede i en viss utstrekning, for eksempel gjennom regionale utviklingsprogram, men sammenhengen mellom de regionale planene og myndighetenes interne ressursstyring kan gjøres enda tydeligere.

Offentlige ressurser fordeles i dag ved hjelp av:

- økonomiplan og årsbudsjett i fylkeskommunen og kommunen
- departementenes oppgavelister og tildelingsbrev til underliggende etater
- virksomhetsplan og budsjett hos fylkesmannen og andre statsetater i fylket

Det bør vurderes om disse systemene for ressursstyring kan koples bedre til regionale planer, og særlig til fylkesplanens handlingsprogram.

Det er også viktig å etablere virkemidler og samarbeidmuligheter på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer, for eksempel gjennom egne prosjekter med felles økonomi. Fylkeskommunen, kommunene, fylkesmannen og øvrige statsetater bør ta i bruk forpliktende utviklingskontrakter, partnerskapsmodeller og kontraktmessig samarbeid med private krefter.

14.5.2.3 Regionale utviklingsprogram

For å sikre og videreutvikle de gode erfaringene med regionale utviklingsprogram (RUP), ser utvalget for seg flere mulige forbedringstiltak:

- RUP bør integreres i fylkesplanens handlingsprogram.
- En kan inkludere også andre temaer i det regionale utviklingsprogrammet.
- Gjennom fylkesplanens handlingsprogram kan det etableres kontrakter om å realisere de ulike tiltakspunktene i fylkesplanen.
- Det kan legges flere ressurser inn i handlingsprogrammet.

14.5.2.4 Rapporteringsordninger

Å kartlegge, vurdere og rapportere resultater bør være en integrert del av den regionale planleggingen. Årsmeldinger eller «Kommune-Stat-Rapportering» (KOSTRA) kan her være egnete virkemidler.

For hvert mål og tiltak som foreslås i regional plan bør en samtidig klargjøre:

- hvilke resultater som skal registreres
- hvordan de skal måles og vurderes
- hvem som skal rapportere hvilke resultater og til hvem.

Det bør være mulig å registrere fortløpende om tiltak er gjennomført og om regionale resultatmål er nådd, og de ulike regionale myndighetene bør på en enkel måte kunne framskaffe rapporter som grunnlag for meldinger til fylkestinget, kommunestyret, regjeringen og Stortinget.

14.5.3 Særlig om arealspørsmål i fylkesplanen

14.5.3.1 Behovet for regional arealstyring og dagens situasjon

Kommunenes primære ansvar for arealplanleggingen er et hovedprinsipp i plan- og bygningsloven. De senere årene er behovet for arealavklaringer også på regionalt nivå tatt opp ved flere anledninger. Utvalget vil vise til St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og rundskriv T-2/98 *Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen*.

Behovet for regional arealstyring er framtrødende der bruk av arealer og naturressurser må ses i sammenheng for flere kommuner, eller der det er behov for klarere fortolkning av nasjonale interesser mot kommunenivået. I senere tid er også behovet for samarbeid på tvers av fylkesgrensene blitt mer aktuelt. Lovverket hindrer ikke fylkeskommunen i å engasjere seg sterkere i regional arealplanlegging, noe utviklingen også har vist.

I de senere årene har en sett at arealpolitikk i sterkere grad kommer inn som tema i fylkesplanleggingen, både i overordnede fylkesplaner og gjennom mer arealrettete fylkesdelplaner. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) synes i stor grad å være utgangspunkt for behandling av arealspørsmål i fylkesplanleggingen. Fylkesplanverktøyet er i økende grad brukt både for å fastlegge traseer innen samferdsel, og for å løse utbyggingsbehov i områder der bolig- og næringsutviklingen har innvirkning på flere kommuner - oftest i bynære områder. I tillegg har en sett flere eksempler på arealrettete fylkesdelplaner i kystområder og i større sammenhengende naturområder. Planene er ikke evaluert, men hovedinntrykket er at konkrete arealplaner oppfattes som legitime både i kommunene og staten.

Det sies klart i loven i dag at en fylkesplan skal omfatte arealspørsmål. I § 19-1 femte ledd sies det at det i fylkesplanen også fastlegges «retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket». Dette innebærer rent formelt at det i fylkesplanen kan trekkes opp retningslinjer for arealbruk over kommunegrensene som de berørte kommunene ikke nødvendigvis er enige i. Også her gjelder den generelle regel om fylkesplanens virkninger: Den skal være retningsgivende for kommunal planlegging. Men den arealbruken som fylkesplanen trekker opp er ikke rettslig bindende for innbyggerne, og det er heller ikke, som tidligere, mulig å gjøre den bindende ved særskilt vedtak (jf. tidligere ordning med fylkeplanvedtekt). Det er opp til kommunen å «omsette» fylkesplanen til en rettslig bindende plan; arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.

Dersom en kommune utarbeider planer eller treffer vedtak i strid med fylkesplanen kan fylkeskommunen fremme innsigelse⁹⁶

96. Plan- og bygningsloven § 26-5 femte ledd (kommuneplanens arealdel) og § 27-2 nr. 2 (reguleringsplan).

. Fylkeskommunen har også adgang til å klage over enkeltvedtak etter loven, når vedtaket direkte berører dens saksområde.⁹⁷

Fylkeskommunen kan for eksempel påklage enkeltvedtak som undergraver fylkesplanen. Innsigelse og klage fra fylkeskommunen i forhold til en kommunal plan innebærer at endelig beslutningsmyndighet i plansaken legges til statlige organer: Miljøverndepartementet eller fylkesmannen. Fylkeskommunen avgjør ikke selv om kommunens plan eller vedtak må vike for fylkesplan. I så henseende er fylkeskommunen og kommunen likestilt.

Som vi også er inne på foran i [\(Link til \)](#) kapittel 9, er det utvalgets inntrykk at fylkeskommunene er tilbakeholdne med å anvende innsigelse eller klage overfor kommunale planer, selv om de måtte være i strid med fylkesplanen.

14.5.3.2 Utvalgets generelle syn på fylkesplanens rolle i arealplanleggingen

Utvalget er opptatt av at lovverket skal være tjenlig som redskap for det økende behovet for arealplanlegging over kommune- og fylkesgrenser. Særlig har utvalget vurdert om fylkesplan kan bli et mer sentralt verktøy for planlegging av utbyggingsmønster og transportsystemer, i den regionale boligpolitikken, i vannressursplanleggingen, i energiplanleggingen, og i forbindelse med vern av landbruksområder, fastsettelse av markagrenser og andre verne spørsmål. Utvalget viser til at lovens system legger opp til dette, men at fylkesplanen hittil ikke har spilt den rolle for overordnet arealforvaltning som trolig var tanken.

Utvalget mener at enkelte areal spørsmål av regional betydning fortrinnsvis bør avklares i fylkesplan. Slik kan fylkesplanen bli et viktig redskap for større forutsigbarhet i den kommunale planleggingen, og for å sikre at nasjonale og fylkeskommunale interesser blir ivaretatt. Dette vil trolig kreve at fylkesplanens arealdel gjennomgående blir mer presis enn tilfellet ofte er i dag.

Skal fylkesplanen i større grad virke styrende på kommunenes planlegging, antar utvalget at det vil være avgjørende at kommunene på sin side deltar aktivt under arbeidet med fylkesplanen. Kommunen må sikres reell innflytelse over innholdet i fylkesplanen og få et eierforhold til den. I dag er kommunenes deltaking for svak. Vi kommer nærmere tilbake til dette nedenfor. I oppfølging av fylkesplanen, er det viktig at fylkeskommunen bidrar aktivt gjennom deltaking i kommuneplanprosessene. Siden arealdelen i en vedtatt fylkesplan delvis vil bygge på statlige sektormyndigheters innspill og være godtatt av de samme myndigheter, har også disse myndighetene mulighet til å bidra til at fylkesplanen følges.

En fordel med en slik utvikling av fylkesplanen, sett fra kommunenes side, er at planene i større grad kan virke avklarende i forhold til statlige interesser enn tilfellet er i dag, og altså samordne statlige sektorinteresser inn mot kommuneplanen. I denne sammenheng ser utvalget for seg at vedtatte fylkesplaner bør ha den følge at mulighetene til å fremme innsigelser, særlig fra statlige myndigheters side, til kommuneplan eller reguleringsplan innskrenkes. Det bør ikke lenger være mulig å fremme innsigelse til kommu-

97. Plan- og bygningsloven § 15 andre ledd.

nal plan når denne er i tråd med bindende fylkesplan. En slik ordning vil sannsynligvis motivere alle aktører til større deltaking i den regionale planleggingen, og samtidig gi god forutsigbarhet og bedre effektivitet i den etterfølgende kommunale oppfølgingen.

14.5.3.3 Spørsmålet om å gjøre arealdelen til fylkesplanen rettslig bindende

Det neste spørsmålet utvalget har diskutert, er om en arealdel til en fylkesplan bør være, eller kunne gjøres, direkte bindende også for innbyggerne. Konsekvensen vil være at en grunneier ikke kan sette iverk tiltak på sin eiendom som er i strid med planen. Dette vil innebære at også kommunen blir bundet til planen i sin behandling av byggesøknader med videre, bortsett fra at myndigheten til å dispensere fra planen etter lovens § 7 i utgangspunktet fortsatt vil ligge hos kommunen. Det blir større grad av sikkerhet for at fylkesplanen faktisk følges. På den andre side mister kommunen den mulighet de ellers ville ha til å få prøvet en annen planløsning enn det som følger av fylkesplanen.

Utvalget har vurdert forskjellige måter et slikt prinsipp kan gjennomføres.

Fylkesplanvedtekt

Inntil 1986 hadde en et system med *fylkesplanvedtekt*. Ved egen vedtekt kunne fylkesutvalget, med departementets stadfesting, forby nærmere angitt arealbruk i vesentlig motstrid med den utnytting som var forutsatt i fylkesplan. Fylkesplanen var altså ikke rettslig bindende i seg selv, bindingen oppsto først ved vedtekten. Vedtekten hadde direkte rettsvirkning overfor grunneiere og andre rettighetshavere.

Fylkesplanvedtekt ble i 1986 avløst av nåværende regler om rikspolitiske bestemmelser i § 17-1 andre ledd.

Utvalgets flertall ser for seg at reglene om rikspolitiske bestemmelser kan bestå ved siden av nye regler om fylkesplanvedtekt, men det kan også tenkes at behovet for rikspolitiske bestemmelser ikke lenger vil være til stede dersom fylkesplanvedtekt gjeninnføres.

Fylkesplan i kombinasjon med rikspolitisk bestemmelse

Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre har gitt dagens fylkesplan en ny rolle. I de 5 årene bestemmelsen gjelder, vil den indirekte gi nye fylkesplaner rettsvirkning innenfor ett tema - etablering av kjøpesentre. Bestemmelsen fastslår blant annet at kjøpesentre ikke kan etableres før lokaliseringsspørsmålet er avklart ved reguleringsplan i tråd med ny, godkjent fylkesplan⁹⁸

. Det vil derfor gjelde et etableringsforbud i de områdene der fylkesplanen ikke godtar nye kjøpesentre.

Bestemmelsen har mye til felles med fylkesplanvedtekt, med den forskjell at det her er regjeringen som har valgt ut det temaet rettsvirkningen knytter seg til.

98. Bestemmelsen § 4 romertall IV.

Den kombinasjonen vi her ser av fylkesplan og rikspolitiske bestemmelser, kan tenkes videreutviklet til også å gjelde andre temaer. En kan for eksempel tenke seg at rettsvirkningene avgrenses til de delene av fylkesplanen som omhandler bestemte arealspørsmål, så som utbygging av infrastruktur eller ulike typer vern. En slik modell vil gi den til enhver tid sittende regjering myndighet til å bestemme hvilke temaer i fylkesplan som skal gis en styrket betydning.

Rettsvirkninger knyttet til tema

En kan også tenke seg at rettsvirkningene av arealdelen av fylkesplan avklares direkte i plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven kan for eksempel positivt angi arealtyper eller kriterier for når fylkesplanens arealdisponeringer skal ha gjennomslag overfor kommunal eller statlig planmyndighet. Derved blir det Stortinget som tar stilling til de temaer som skal ha rettsvirkning.

Danmark har et slikt system. Der vedtas regionplan av amtet (fylkeskommunen), og den gir bindende retningslinjer for blant annet arealutlegg til bysoner og sommerhusområder, for lokalisering av større offentlige institusjoner, større trafikkanlegg og andre større tekniske anlegg, for plassering av forurensende virksomhet, for den samlede detaljhandelsstrukturen og for avsetting av nærmere angitte typer arealer med bevaringsverdi eller til friluftsmål. Kommuneplan og lokalplan vedtas av kommunen innenfor de rammer som er satt i regionplanen, se ([Link til Danmark](#)) kapittel 5.2.

På samme måte kunne en tenke seg at fylkesplanen med bindende virkning kunne benyttes til å avsette områder for spesielle formål, for eksempel viktige verneformål som må ivaretas over kommunegrensene.

Utvalgets syn

Utvalget vil ikke fremme forslag om at en fylkesplan automatisk skal være rettslig bindende for arealbruken.

Et flertall i utvalget mener imidlertid at loven bør åpne en mulighet for å gjøre deler av planen rettslig bindende, og vil peke på de forskjellige måtene å løse dette på som er beskrevet ovenfor. Flertallet tar ikke standpunkt til hvilken av disse mulighetene som bør prøves, og er også åpent for andre løsninger. Uansett vil nok en mulighet for rettslig binding av arealdeler av fylkesplanen kreve et noe mer presist regelverk, for eksempel etter samme linjer som kommuneplanens arealdel. Utvalget ser fram til å få synspunkter på dette spørsmålet under høringsrunden.

14.5.3.4 Nærmere om kommunal medbestemmelse i fylkesplanleggingen

Det er utvalgets klare syn at kommunens rett til medbestemmelse må sikres bedre gjennom fylkesplanprosessen enn det som er tilfellet i dag. Derved gir en også bedre muligheter for å ivareta lovens intensjon om befolkningens medvirkning i planleggingen. Utvalget har diskutert forskjellige måter å sikre kommunenes medbestemmelse.

Planprogram

Én løsning kan være å gi bestemmelser som gir kommunene anledning til selv å bestemme hvor langt de skal være forpliktet av det plandokumentet en til sist kommer fram til, for eksempel ved planprosessens oppstart. Utvalget ser for seg at aktørene tidlig kan komme fram til et felles planprogram, som blant annet spesifiserer de rettsvirkningene den aktuelle planen skal ha for videre arealplanlegging i kommunene. Når kommunene har forpliktet seg til planprogrammet, må de også akseptere løsningene som blir vedtatt i den endelige planen.

Kommunal innsigelse mot bindende fylkesplan

Dersom den statlige godkjenningen av fylkesplan opphører, kan det være aktuelt å innføre kommunal innsigelsesrett mot de delene av fylkesplanen som eventuelt får bindende virkning. Kommunen vil på den måten gi mulighet til å løfte en eventuell uenighet opp til sentrale statlige myndigheter, noe som kan sikre enhetlig praksis over hele landet og være en sikkerhetsventil mot vilkårlighet. Det er imidlertid delte meninger i utvalget om dette er riktig veg å gå.

14.6 Styrking av fylkesplanprosessen og krav til vurdering av konsekvenser

Som det framgår av ([Link til](#)) kapittel 10, foreslår utvalget at dagens planprosess styrkes på flere punkter og at dagens regler om konsekvensutredninger i kap. VII-a i plan- og bygningsloven innarbeides i de alminnelige planbestemmelsene. Likeledes foreslås det at kravene som framgår av forslaget til EU-direktiv om planer og programmer innarbeides i planbestemmelsene. Utvalget ser dette som et grunnlag for bedre planprosesser. Samtidig er det viktig å unngå at prosessene blir for kompliserte.

Den innledende delen av fylkesplanprosessen foreslås styrket ved bruk av planprogram. Planprogrammet skal klargjøre viktige premisser og overordnede føringer for gjennomføringen av planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser, behov for vurdering av alternativer og nødvendige utredninger med sikte på å klargjøre konsekvensene av planforslaget. Planprogrammet kan også benyttes til å klargjøre organiseringen og framdriften i planprosessen.

I programfasen skal fylkeskommunen, på bakgrunn av samråd med berørte myndigheter, utarbeide et forslag til planprogram som kunngjøres og høres slik at berørte myndigheter og interesseorganisasjoner kan komme med synspunkter på planarbeidet og utredningsbehov knyttet til dette. Berørte kommuner og statlige myndigheter skal i programfasen klargjøre om planarbeidet reiser spørsmål som berører nasjonale og regionale mål og interesser. For arealplaner skal det redegjøres for om interessene er av en slik karakter at de kan gi grunnlag for senere innsigelse.

For de fireårige fylkesplanene vil det ved rullering være nyttig at programmet blant annet inneholder en redegjørelse for hvordan gjeldende plan har virket.

Ved utlegging av planforslaget til offentlig ettersyn skal det redegjøres for de konsekvensene som er klarlagt under planarbeidet og hvordan viktige hensyn fra programmet er fulgt opp. For fylkesplaner som kan sies å legge føringer for senere vedtak om utbygging av tiltak, vil det av hensyn til forslaget til EU-direktiv om miljøvurderinger av visse planer og programmer, være behov for å stille nærmere krav til innhold i denne redegjørelsen. For fylkesplaner som ikke er areal- eller utbyggingsorienterte, bør det gis en redegjørelse for føringer og prioriteringer og eventuelle konsekvenser som følger av disse.

Forslag til fylkesplan legges ut til offentlig ettersyn på samme måte som tidligere.

I den endelige planen bør det klargjøres hvordan viktige hensyn, slik de framkommer gjennom høringen, skal følge opp i det videre mer detaljerte planarbeidet. Det foreslås også at planvedtaket og viktige elementer i planen kunngjøres og gjøres tilgjengelig for interesserte.

Kapittel 15

Statlige virkemidler

Utvalget har i [\(Link til Planbestemmelsene i hovedtrekk\)](#) kapittel 3.3 gitt en noe mer utførlig oversikt over status for så vidt gjelder statlige virkemidler.

15.1 Innledning

Som en sektorovergripende lov, er plan- og bygningsloven ett av de viktigste virkemidlene staten har til å øve innflytelse på samfunnsutviklingen generelt, og areal- og ressursutnytingen mer spesielt.

Utvalget har vurdert om de statlige virkemidlene i plan- og bygningsloven bør utvikles og eventuelt styrkes. I dette arbeidet har utvalget hele tiden hatt som utgangspunkt at en styrking av statlige virkemidler ikke må svekke kommunenes og fylkeskommunenes rolle og myndighet i plansystemet. Målet må være å finne fram til en balanse mellom statlig og kommunal innflytelse som begge parter ser seg tjent med, og som setter begge parter i stand til å håndtere nye behov som oppstår. Dette er ingen lett oppgave, og utvalget har derfor brukt mye tid på å diskutere denne balansegangen.

Ved evalueringen av dagens system er det viktig å skille mellom svakheter som skyldes selve regelverket og svakheter som skyldes at regelverket ikke brukes slik det er ment. Plan- og bygningsloven etablerer bare en ramme for kommunenes planarbeid. Loven i seg selv er ingen garanti for at kommunenes og fylkeskommunenes planer får et innhold som ivaretar den enkeltes interesser i planleggingen, behovet for et minimum av likebehandling av innbyggerne i kommunene, nødvendig vern av naturressurser av hensyn til innbyggerne i vedkommende kommune og andre kommuner, planlegging over kommunegrensene og samordning av planlegging etter plan- og bygningsloven med planlegging etter andre sektorlover.

Gjeldende lov gir staten anledning til å anvende et vidt spekter av både lovfestede og ulovfestede virkemidler for å sikre at hensynene i foregående avsnitt blir ivaretatt. De vanligste er politiske signaler som nedfelles i stortingsmeldinger, ulovfestede nasjonale planer vedtatt av Storting eller Regjering, retningslinjer, rundskriv og andre uttalelser. Videre har vi rikspolitiske bestemmelser og rikspolitiske retningslinjer vedtatt med hjemmel i lovens § 17-1. Det er primært gjennom statens deltaking i den kommunale planleggingen og fylkesplanleggingen at disse skal ivaretas. I tillegg hjemler plan- og bygningsloven en del virkemidler som bare brukes dersom kommunene ikke følger de signalene som er angitt foran. De viktigste her er innsigelse, klage, innkalling og endring av plan, og statlig plan. Som en fjerde kategori har vi statlige vedtak og planlegging som skjer i medhold av sektorlovgivning, og som har berøringspunkter med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Endelig har vi statlige bevilgningsvedtak og avgiftsvedtak av betydning for gjennomføringen av kommunale og fylkeskommunale planer.

Mange kommuner opplever i dag frustrasjon over at statens ulike virkemidler er samordnet for dårlig. Som følge av at mesteparten av planleggingen

skjer på kommunalt nivå, blir det ofte kommunenes oppgave å ta stilling til hva som ligger i de enkelte statlige signalene og hvordan de skal samordnes og anvendes i konkrete tilfeller hvor de faktiske omstendighetene er kjent. På grunn av manglende samordning på nasjonalt og regionalt nivå hender det at kommunene opplever seg selv som en slags «mekler» mellom motstridende statlige interesser. Det er forståelig at dette fører til manglende forutsigbarhet og uheldig ressursbruk for kommunene.

Dagens lov har en innebygget dobbelthet. På den ene siden legger den til grunn at kommunen er den primære planmyndighet, som tar initiativ til planlegging, har ansvar for planprosessen, bestemmer hvilket innhold planen skal ha og til slutt vedtar planen. På den andre siden er den rettslige realiteten at staten alltid kan tvinge igjennom en løsning i strid med en kommunes ønske. Det dreier seg om et spekter av stadig mer inngripende virkemidler, fra statlige organers alminnelige deltaking i planarbeid, innsigelse, klage, innkalling og endring av plan og til slutt, statlig plan.

For å unngå bruk av disse, i utgangspunktet, uønskete virkemidlene, er det viktig at de signalene som kommer fra statlig hold er *klare og entydige*. Dersom signalene ikke er klare og entydige vil de aldri få den virkningen de er ment å ha, og dette er i seg selv et problem uavhengig av hvor omfattende en mener den statlige påvirkningen bør være. Langt på veg er dette synspunktet uavhengig av den rettslige status virkemidlet har. Selv en rikspolitisk retningslinje vil kunne ha begrenset gjennomslagskraft dersom en ikke har vært seg bevisst hvilken status bestemmelsen skal ha og den har fått en form som er uegnet til å gi vegledning i konkrete tilfeller.

Det vil alltid være en politisk vurdering om staten bør og vil bruke de mest inngripende virkemidlene. Lovens system har også en viss funksjon som «ris bak speilet». Det vil også ofte være slik at det i konkrete saker vil være rom for forhandlinger om alternative løsninger og tilpassinger, og dermed mulighet for kompromisser.

Samordning av virkemidler er kanskje den viktigste forutsetningen for å klargjøre innholdet i de statlige virkemidlene. Her nøyer vi oss med å vise til det som er sagt i ([Link til](#)) kapittel 7.

Utvalget er klar over at det bak en del av uklarhetene skjuler seg reell politisk uenighet, og at lovgivningen og gode prosesser i seg selv ikke kan oppheve disse. Derfor er det meget viktig at adressatene for statlige virkemidler får anledning til å komme til orde under utarbeidingen av nye virkemidler. Brede prosesser, hvor kommuner, fylkeskommuner og også andre berørte deltar, øker mulighetene for at innholdet i virkemidlene er tilpasset de reelle behovene og at de som er berørt av virkemidlene får et eierforhold til dem.

Utvalget vil i det følgende redegjøre for sitt syn på endringsbehovene på noen sentrale punkter.

15.2 Rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser

Kap. IV i dagens lov heter «Planlegging på riksnivå». Overskriften kunne tyde på at loven har regler for statens planlegging av egen virksomhet på riksnivå, men det er ikke tilfellet. I stedet hjemler lovens § 17-1 at regjeringen kan gi

både retningslinjer og bindende bestemmelser som setter skranker for kommunenes og fylkeskommunens planlegging eller pålegger dem å omhandle bestemte temaer i planene.

I overskriften til § 17-1 er «Rikspolitiske bestemmelser» brukt som en fellesbetegnelse på det som etter hvert har blitt hetende rikspolitiske retningslinjer (RPR) og rikspolitiske bestemmelser (RPB). Vi skal komme tilbake til hva forskjellen består i nedenfor.

Per 1. januar 2001 er det vedtatt og trådt i kraft til sammen fem rikspolitiske retningslinjer:

1. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, 1989
2. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen, Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold og Telemark, 1993
3. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, 1993
4. Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i forbindelse med hovedflyplass Gardermoen, Akershus, 1994
5. Forskrift⁹⁹ om rikspolitiske retningslinjer for vernet vassdrag, 1994

I tillegg er det vedtatt og trådt i kraft to rikspolitiske bestemmelser:

1. Forskrift om rikspolitiske regler i medhald av plan- og bygningslova, Sunndalen, Erdalen og Bødalen, Stryn kommune, Sogn og Fjordane, 1991
2. Rikspolitisk bestemmelse om midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder, 1999

15.2.1 Nærmere om rikspolitiske retningslinjer

Bestemmelsene om rikspolitiske retningslinjer var nye da de ble tatt inn i loven av 1985, og hensikten var å skape et klarere rammeverk for statlige retningslinjer med betydning for regional planlegging. Det forrige planlovutvalget mente at lovbestemmelsen ville bedre samordningen av de ulike sektorenes retningslinjer, og gi dem en fastere forankring i det regionale planleggingssystemet.

Loven angir en meget vid ramme for hva rikspolitiske retningslinjer kan omhandle. Ifølge § 17-1 første ledd kan regjeringen «stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner.»

Ifølge loven skal rikspolitiske retningslinjer «legges til grunn» for planleggingen etter denne loven. Men hva betyr egentlig det? Vi kjenner igjen ordlyden fra § 19-6 og § 20-6. Verken forarbeider eller juridisk teori er helt entydig på dette punktet. Vi legger til grunn at de rikspolitiske retningslinjene kan angi hensyn og målbeskrivelser som kommuner og fylkeskommuner plikter å ta i betraktning i sin planleggingsvirksomhet. I tillegg kan retningslinjene angi hvor stor vekt et hensyn skal tillegges, både absolutt og i forhold til andre hensyn.

99. Betegnelsen «forskrift» kan sies å være symptomatisk for den usikkerhet som har rådet rundt retningslinjenes rettslige karakter og status.

Uansett disse prinsipielle betraktningene vil virkningene av en rikspolitisk retningslinje i stor grad avhenge av hvilken form og hvilket innhold den har. Bare dersom den etter sitt eget innhold er en pliktbestemmelse vil den kunne pålegge kommunene og fylkene plikter.

Uansett dreier det seg om retningslinjer, og den naturlige forståelsen av det er at rikspolitiske retningslinjer ikke direkte kan angi hvilket innhold den enkelte plan skal ha. De kan kun angi hva som er relevante, og eventuelt pliktige hensyn i de vurderingene som ligger til grunn for det endelige planvedtaket. Dette stemmer også godt med at rikspolitiske retningslinjer skal være «generelle».

Erfaringene med bruken av rikspolitiske retningslinjer har så langt vært noe blandete. En interdepartemental evaluering som ble foretatt i 1994-96 kom til at rikspolitiske retningslinjer kan være et hensiktsmessig virkemiddel i visse situasjoner. Det ble pekt på at rikspolitiske retningslinjer bør være tilstrekkelig konkrete til at kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter har klart for seg hvilke hensyn som skal trekkes inn under planleggingen. Samtidig bør de ikke være mer detaljerte enn at de etterlater et rom for god lokal tilpassing.

Gjeldende rikspolitiske retningslinjer er alle gitt innenfor Miljøverndepartementets ansvarsområde. Det kan se ut som om det i andre deler av statlig forvaltning er noe vegring mot å benytte virkemiddelet. Den samordningsgevinst som det forrige planlovutvalget så for seg at RPR ville gi, er derfor uteblitt. At det ikke er vedtatt noen rikspolitiske retningslinjer etter 1994, kan også tyde på at statsforvaltningen selv har vanskeligheter med å anvende dette virkemidlet.

Selv om erfaringene så langt ikke har vært entydig positive, mener utvalget at det er ønskelig å opprettholde et særskilt hjemmelsgrunnlag for retningslinjer nasjonale myndigheter ønsker å gi en særskilt status. Vi mener også at dette virkemidlet bør benyttes mer aktivt av staten. Det saklige virkeområdet og virkningene av de rikspolitiske retningslinjene bør i hovedsak være slik de er i dag.

Plan- og bygningsloven § 17-1 første ledd regulerer ikke saksbehandlingen ved utarbeiding av rikspolitiske retningslinjer. Tatt i betraktning at de rikspolitiske retningslinjene et stykke på veg vil kunne virke bestemmende for innholdet i kommunale og fylkeskommunale planer, kan dette synes som et paradoks. For all annen planlegging etter loven er det gitt til dels ganske omfattende og detaljerte saksbehandlingsregler.

Tilsier dette at loven bør inneholde uttrykkelige saksbehandlingsregler også for rikspolitiske retningslinjer?

I praksis trenger ikke forskjellen være så stor. I dag forberedes rikspolitiske retningslinjer på en grundig måte, som blant annet omfatter høring i alle berørte departementer og direktorater. Ved geografisk avgrensete retningslinjer foretas det også høring i de berørte fylker og kommuner. Likevel antar utvalget at en formalisering av saksbehandlingsreglene vil kunne bidra til å styrke selve ordningen med rikspolitiske retningslinjer.

Selv om rikspolitiske retningslinjer ikke er bindende for privatpersoner, mener utvalget at en ny lovbestemmelse om rikspolitiske retningslinjer bør følge saksbehandlingsreglen for utarbeiding av forskrifter i forvaltningslovens

kapittel VII. Vi viser til forslaget om ny § 17-1 med kommentarer som er behandlet i [\(Link til Rikspolitiske retningslinjer\)](#) kapittel 17.1.

Bør enkelte stortingsvedtak gis virkning som rikspolitisk retningslinje?

Mange saker av stor betydning for kommunal og fylkeskommunal planlegging etter plan- og bygningsloven fremmes for Stortinget enten i form av meldinger eller proposisjoner, uten at disse er gitt noen forankring i eller kopling til plan- og bygningsloven. Eksempler på dette er Samlet plan for vassdrag,¹⁰⁰

verneplaner for vassdrag og Nasjonal transportplan. Det er tatt til orde for å kople disse planvedtakene tettere opp mot plan- og bygningslovens prosessregler.

Stortingsvedtak - eventuelt føringer som gis i stortingsmeldinger med påfølgende stortingsdebatt - har en noe uklar status i forhold til kommunal og fylkeskommunal planlegging. Årsaken til dette er at vedtak som treffes - eller føringer som gis - av Stortinget, ikke har noen direkte bindende virkning overfor kommunene eller fylkeskommunene. En direkte kopling opp mot plan- og bygningsloven, for eksempel slik at visse vedtak Stortinget treffer skal ha virkning som rikspolitiske retningslinjer, kan avhjelpe dette. Det vil imidlertid i alminnelighet være nødvendig at regjeringen «omsetter» og konkretiserer Stortingets synspunkter til en rikspolitisk retningslinje, som fortsatt som hovedregel bør gis som kongelig resolusjon.

15.2.2 Nærmere om rikspolitiske bestemmelser

Rikspolitiske bestemmelser skiller seg fra rikspolitiske retningslinjer først og fremst ved at de kan inneholde forbud som er direkte bindende for privatpersoner. Dersom de etter sitt eget innhold pålegger privatpersoner rettigheter eller plikter, er de forskrifter i forvaltningslovens forstand. Til gjengjeld er hjemmelen for de rikspolitiske bestemmelsene avgrenset på flere måter, jf. § 17-1 andre ledd. For det første kan de bare ha virkning i maksimalt 10 år, med mulighet til forlengelse i ytterligere 5 år. For det andre kan bestemmelsene bare gjelde for avgrensede geografiske områder.¹⁰¹

For det tredje kan forbudet bare gjelde særskilt angitte bygge- og anleggstiltak. Forbudet må med andre ord ha et visst presisjonsnivå.

Rikspolitiske bestemmelser vil ofte ha et visst preg av «pusteromsbestemmelser.» Tiltak som i utgangspunktet er forbudt etter bestemmelsen kan gjennomføres dersom departementet samtykker, eller dersom det er tillatt i nyere reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan. På denne måten vil fylker og kommuner få litt tid på seg til å gjennomgå eksisterende planer med tanke på endringer og utforming av nye planer som fanger opp de behov og hensyn som lå til grunn for det opprinnelige forbudet.

Loven stiller visse krav til saksbehandling ved utarbeiding av rikspolitiske bestemmelser, ved at Regjeringen skal samrå seg med berørte kommuner og fylkeskommuner før den fastsetter bestemmelsens innhold, og foreta utlegging i samsvar med reglene som gjelder for reguleringsplaner, jf. § 27-1.

100.Se vassdragsreguleringsloven § 7

101.Henvisning til kjøpesenterstoppen og den vide tolkningen som ligger til grunn for denne ut fra ordlyden.

Utvalget har i ([Link til Spørsmålet om å gjøre arealdelen til fylkesplanen rettslig bindende](#)) kapittel 14.5.3.3 presentert forskjellige modeller som kan benyttes dersom en går inn for at fylkesplanen i større grad skal binde arealanvendelsen. Som det framgår der er en av mulighetene å innføre en fylkesplanvedtekt etter modell av den ordningen en hadde før 1986. I såfall er det nødvendig å vurdere samspillet mellom et slikt regelsett og eventuelle rikspolitiske bestemmelser. Er det behov for begge regelsettene; skal de i såfall kunne benyttes ved siden av hverandre, eller skal de benyttes på hvert sitt område?

Spørsmålene er vanskelige å besvare før en har tatt stilling til hvilket innhold en eventuell ordning med fylkesplanvedtekt skal ha. Fylkesplanvedtekter vil vanligvis springe ut av fylkesplanprosessen og være et virkemiddel fylkeskommunen selv kan bruke ved disponeringen av arealene i fylket, mens statens innflytelse i stor grad vil avhenge av hvilken myndighet den tildeles ved utarbeidingen av vedtektene. Jo større innflytelse staten har ved utarbeiding av vedtektene, desto mindre vil behovet for rikspolitiske bestemmelser være. Motsatt vil også behovet for fylkesplanvedtekter reduseres dersom fylkeskommunene og kommunene gis tilstrekkelig innflytelse ved utarbeidingen av de rikspolitiske bestemmelsene.

Det kan også være hensiktsmessig å bruke rikspolitiske bestemmelser for reguleringsbehov som går ut over ett enkelt fylke, selv om det også er fullt mulig å sikre dette gjennom vedtekt i flere fylker.

Dersom rikspolitiske bestemmelser opprettholdes som en regelform med bindende virkning for privatpersoner, forutsettes det at saksbehandlingskravene som i dag framgår av § 17-1 andre og tredje ledd videreføres.

For å gjøre skillet mellom rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser klarere, bør dagens § 17-1 deles, slik at rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser behandles i atskilte paragrafer. For detaljene her viser vi til ([Link til Rikspolitiske retningslinjer](#)) kapittel 17.1, hvor utvalget har redegjort for sitt forslag til ny paragrafinndeling i tilknytning til forslaget om ny bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer.

15.3 Innsigelse

Innsigelsesordningen er sentral for forståelsen av oppgave- og myndighetsfordelingen etter gjeldende plan- og bygningslov. Dersom staten mener en kommunes planlegging er i strid med nasjonale interesser, har den alltid mulighet til å tvinge gjennom statens standpunkt. Ved siden av innflytelse gjennom statlige organers deltaking i den ordinære planprosessen, er trolig innsigelsesordningen det praktisk viktigste utslaget av dette prinsippet.

Innsigelse innebærer at kommunen mister myndigheten til å vedta kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan selv (egengodkjenning). Selv om mange innsigelsessaker løses gjennom forhandlinger eller mekling mellom berørte parter, medfører innsigelse rettslig sett at sentrale myndigheter ved Miljøverndepartementet overtar myndigheten til å vedta planen med endelig virkning.

Innsigelse må ikke forveksles med klage, som først kan nyttes når kommunene har fattet planvedtak med endelig virkning.

Selv om innsigelse er et helt vanlig fenomen, er det grunn til å tro at ordningen har sin største betydning som «ris bak speilet». Som eksempel kan det nevnes at innsigelsesmyndighetene i et betydelig antall saker varsler om at det vil bli fremmet formell innsigelse dersom planforslaget ikke gjøres om, og dette fører ikke sjelden til at forslaget endres¹⁰²

. Den mest pålitelige undersøkelsen utvalget har hatt til disposisjon¹⁰³ viser at av alle de undersøkte innsigelsene¹⁰⁴

ble så mye som 75 % av dem avgjort før saken kom så langt som til mekling hos fylkesmannen. Av de resterende sakene ble omtrent like mange (12 % på hver) løst ved mekling eller i Miljøverndepartementet. Undersøkelsen viser også at det er betydelige forskjeller mellom de ulike innsigelsesmyndighetene med tanke på hvordan og av hvem en innsigelse avgjøres. Vi viser til nevnte undersøkelse.

På initiativ fra Akershus fylkeskommune pågår det nå et 3-årig forsøk i Akershus, som innebærer at fylkeskommunen har overtatt Miljøverndepartementets myndighet til å avgjøre innsigelser til reguleringsplaner og kommune(del)planer i fylket. Formålet med forsøket har vært ønsket om en mer effektiv planbehandling, og at avveiningen av konflikter mellom kommunale og overordnede hensyn skal løses på lavest mulig nivå. Fylkeskommunen har bestemt at fylkestinget skal avgjøre innsigelsessakene, mens det er fylkesutvalget som fremmer innsigelse under den kommunale planbehandlingen. Innsigelssmyndigheten eller kommunen kan bringe fylkestingets avgjørelse inn for Miljøverndepartementet dersom vesentlige nasjonale eller kommunale interesser er berørt. Fylkesmannens meklingsfunksjon er opprettholdt.

Erfaringen så langt har vært at ordningen kan bidra til raskere behandlingstid generelt. Praktiseringen av «ankemuligheten» har imidlertid ført til at en relativt stor andel av planene er brakt inn for departementet. Dette har ført til lengre behandlingstid enn normalt for disse sakene. Fylkesmannens mekling har ført til få resultater.

Utvalget går inn for at ordningen med innsigelse bør opprettholdes.

Samtidig bør regelverket for øvrig endres, slik at behovet for innsigelser reduseres. Som det framgår av [\(Link til \)](#) kapittel 7 og [\(Link til \)](#) kapittel 10 (særlig [\(Link til Planarbeidets innledende fase\)](#) kapittel 10.2) er utvalget opptatt av at selve planprosessen utformes på en måte som sikrer en høy grad av konfliktavklaring gjennom samordning. Det kanskje viktigste enkeltgrepet for å oppnå dette er å konsentrere mer av innsatsen mot planarbeidets innledende fase og fastlegge planprogram. Ved å sørge for at både kommunale, fylkeskommunale, statlige og private interesser blir trukket inn når planens rammer defineres og vegen for det videre planarbeidet legges, bør det være mulig å redusere behovet for innsigelser. Erfaringer fra det såkalte Grenland-sprosjektet ser ut til å underbygge denne antakelsen, jf. kapittel 13.2.1.7.

Tatt i betraktning innsigelsesordningens betydning for forståelsen av myndighetsfordelingen i plansystemet, er det uheldig at den ikke framgår klarere av loven, jf. § 20-5 femte ledd, § 27-2 nr. 2 og § 28-2 fjerde ledd. I forarbeidene til loven, av stortingsmeldinger og rundskriv framgår det at innsigelse

102. *Innsigelse som virkemiddel i arealplanleggingen.*

103. Som foregående note.

104. Her er ikke varslete innsigelser tatt med.

bare skal fremmes dersom det dreier seg om interesser av en viss betydning. Sammenligningsgrunnlaget ved denne vurderingen vil være stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser, rundskriv og retningslinjer. Både rettslige betraktninger om begrensninger av kommunenes myndighet og faren for at ønskelige innsigelser ikke blir fremmet på grunn av uklart grunnlag eller av rent pedagogiske grunner, tilsier at dette bør gjøres noe klarere i selve loven.

For å støtte opp om nødvendigheten av tidlig deltaking i planarbeidet, har utvalget også vært inne på muligheten for å gi bestemmelser som avskjærer retten til å varsle eller gjøre en innsigelse gjeldende når planprosessen har nådd et visst punkt. En slik regel vil kunne virke streng, og derfor er det viktig at utvalget bruker noe tid på å tenke gjennom hvilke konsekvenser den kan få i ulike typer tilfeller før det går inn for den.

Det er ønskelig at selve grunnlaget for innsigelse presiseres i loven og at muligheten for å gjøre innsigelse gjeldende begrenses uttrykkelig. Dette kan gjøres i form av et skjønnsmessig kriterium som tas inn i selve loven, og som er felles for alle planformene. Det kan også gjøres ved at det tas inn skjønnsmessige kriterier som er spesielt tilpasset hver enkelt plantype. Det kan også overlates til departementet (Kongen) å gi utfyllende forskrifter om når innsigelse kan og skal fremmes.

Når det gjelder selve kriteriets innhold, er det enighet i utvalget om at innsigelse ikke bør fremmes ved mindre vesentlige uoverensstemmelser mellom stat og kommune. Det bør som utgangspunkt dreie seg om viktige nasjonale hensyn og saker av prinsipiell betydning.

Som nevnt innledningsvis har Miljøverndepartementet lagt opp til et system med mekling i innsigelsessaker, for at plankonflikter skal kunne løses i en fortsatt prosess mellom kommunen og vedkommende organ. Meklingen foretas av fylkesmannen med nødvendig planfaglig bistand fra fylkeskommunen. En stor andel av det totale antallet innsigelsessaker finner på denne måten sin løsning før de kommer til departementet.

Utvalget mener meklingsordningen har fungert såvidt godt at det er ønskelig å videreføre den. Vi vil også vurdere å gi nærmere regler om dette i loven selv. Samtidig er vi klar over at fylkesmannens dobbeltrolle som både innsigelsesmyndighet og meklingsmann kan være et problem for omgivelsenes tiltro til fylkesmannens evne til å opptre upartisk, og dermed også for fylkesmannens evne til å ivareta de to oppgavene. Etter vårt skjønn vil noen av disse problemene kunne avbøtes ved at det gis uttrykkelige regler om meklingsordningen.

De positive erfaringene fra prøveprosjektet i Akershus bør vurderes innarbeidet som en ordinær del av plansystemet.

Undersøkelser viser at behandlingstiden for innsigels saker kan være et problem både for kommuner og andre berørte som har behov for å vite hvilket planinnhold de skal innrette seg etter. I [\(Link til Saksbehandling og frister i plansaker\)](#) kapittel 10.7 har utvalget redegjort for sitt prinsipielle syn på regelsetting og bruk av frister i planprosesser. Som det framgår der mener vi at frister egner seg best til å påskynde framdriften i sakene uten utilsiktede virkninger dersom sakens innhold og omfang er forholdsvis klart definert og avgrenset. Etter vårt skjønn er mange innsigels saker av en slik karakter at

frister vil kunne være et egnet virkemiddel. Fristregler for innsigelsessaker vil kunne knyttes til hele prosessen under ett, eller bare utvalgte deler av prosessen.

For å synliggjøre innsigelsesordningen i loven, for å klargjøre når innsigelse kan fremmes og for å regelfeste meklingsordningen og nye fristregler, mener utvalget det bør gis mer utfyllende regler om innsigelse i loven, eller i forskrift i medhold av loven. Rent teknisk kan dette gis som fellesregler for alle planformer eller som særskilte regler knyttet til hver enkelt planform.

Statlige myndigheter har i dag mulighet til å påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven, jf. § 15 andre ledd. I praksis betyr det at blant annet reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og dispensasjonsvedtak kan påklages av myndigheter som har rettslig klageinteresse (forvaltningsloven § 28). Skal plansystemet være konsistent og effektivt er det viktig at klagereglene ikke brukes av statlige organer til å fremme synspunkter som allerede har vært påberopt i tilknytning til en innsigelse, eller som burde ha vært det.

Utvalget vil fram mot sin endelige utredning se nærmere på forholdet mellom innsigelsesreglene og klagereglene. Av samme grunn kan det også være ønskelig å se nærmere på forholdet mellom reglene om innsigelse og reglene om innkalling av plan, jf. § 20-5 sjuende ledd og § 27-2 nr. 3 andre ledd.

15.4 Utbygging i offentlig regi - § 9-4, § 29 og § 30

Som det framgår av ([Link til Forholdet mellom § 29 og § 30 - sammenslåing?](#)) kapittel 13.2.9 har alle disse paragrafene det felles at de regulerer saksbehandlingen ved utarbeidingen av planer som ikke er initiert av kommunen selv, men av statlige eller fylkeskommunale myndigheter i forbindelse med offentlige bygg og anlegg eller private. For så vidt gjelder utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner generelt viser vi til det som er sagt der. I dette kapittelet vil utbygging i regi av statlige myndigheter stå i fokus.

Utvalget mener i utgangspunktet at utbygging i offentlig regi som hovedregel bør følge plan- og bygningslovens regler om bruk av kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan. Som utvalget allerede har vært inne på i kapittel 13.2.1.11, bør alle innsendte reguleringsplaner, herunder også reguleringsplaner utarbeidet av staten, følge reglene i § 30 etter at § 29 oppheves som selvstendig bestemmelse og innarbeides i § 30. Dermed må forholdet til § 18 avklares, jf. neste kapittel.

§ 9-4 ble vedtatt i 1989, i forbindelse med at statlig vegplanlegging ble innarbeidet i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven. Bestemmelsen gir Statens vegvesen mulighet til å utarbeide og fremme utkast til alle kommunale planformer, samt å beslutte at planen skal legges ut til offentlig ettersyn. Parallellene til private planforslag etter § 30 er åpenbare, selv om Statens vegvesens myndighet etter § 9-4 går noe lenger. En rekke detaljspørsmål er ikke avklart i § 9-4, så departementet er i andre ledd gitt myndighet til å gi utfyllende bestemmelser.

Utvalgets arbeid med å bedre samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som ofte forvaltes av statlige sektororgan, gjør det naturlig å vurdere om andre statlige etater enn Statens vegvesen bør få en tilsvarende sterk posisjon ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Det har

vært ytret ønske om å utvide § 9-4 til å omfatte planlegging av andre infrastrukturbygg i tillegg til veger. En slik regel vil kunne gjøre det enklere, og dermed med attraktivt for andre etater å følge plan- og bygninglovens planprosesser. Samtidig mener utvalget at dette bare bør innføres i klare unntakstilfeller. Utvalget mener derfor at det bør fastsettes i selve loven hvilke tilfeller som er aktuelle.

15.5 Statlig plan

Utvalget mener statens muligheter til å utarbeide reguleringsplan og kommuneplan i medhold av § 18 bør bestå, selv om den bare benyttes - og bare bør benyttes - i unntakstilfeller. Det samme gjelder departementets mulighet 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 grunn til å fjerne denne muligheten.

Som vi allerede har vært inne på i ([Link til Forholdet mellom § 29 og § 30 - sammenslåing?](#)) kapittel 13.2.9 vil en sammenslåing av § 29 og § 30 kreve at forholdet mellom § 18 og § 30 klargjøres. Slik vi ser det er det naturlig å la § 30 være en rent prosessuell bestemmelse som regulerer samspillet mellom staten og kommunen, mens § 18 blir en bestemmelse som angir kriterier for når staten kan tvinge gjennom en bestemt løsning.

Del V Oversikt over sektorer og interesser

Kapittel 16

Viktige samfunnsoppgaver og interesser

16.1 Situasjonsbeskrivelse og utfordringer

Presentasjonen i del V gir en oversikt over en rekke viktige sektorinteresser og deres forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven, og gir et visst inntrykk av dagens sektorisering. Et system for bedre samordnet planlegging på regionalt og kommunalt nivå vil kunne gi en betydelig kvalitets- og effektiviseringsgevinst ved at det blir enklere å vurdere tiltak innen de ulike sektorene i sammenheng.

Framstillingen er i utgangspunktet basert på innspill fra sektormyndigheter og andre, men utvalget står for den redaksjonelle bearbeidningen. I flere av innspillene er det lagt fram idéer og forslag til nærmere samspill med plan- og bygningsloven. Som det framgår har utvalget foreløpig ikke tatt standpunkt til slike forslag, men viser blant annet til at de ofte berører noen av de generelle drøftingene andre steder i utredningen. Som grunnlag for utvalgets videre drøftinger og endelige forslag vil det være svært nyttig å få reaksjoner på denne oversikten.

Det ligger klare føringer i utvalgets mandat om at plan- og bygningsloven skal utvikles til å være en sentral lov for å ivareta og samordne ulike interesser. Dette stiller store krav til lovens innhold, ikke minst når det gjelder prosessbestemmelser, men også i forhold til å kunne sikre viktige hensyn som i dag blir dekket av sektorlovgivning. Utvalget vil etter hvert gå gjennom plan- og bygningsloven i forhold til de forskjellige sektorene og samfunnshensynene for å se hvordan loven virker, og hva som kan være mulige forbedringer. Ett mål vil være å gi de forskjellige hensyn og interesser mest mulig lik status og like betingelser i planprosessen.

I en helhetlig samfunnsplanlegging skal alle relevante interesser innarbeides og avveies. Dette skal ivaretas gjennom planleggingsprosessene og stiller dermed høye krav, både til sektormyndighetenes tilrettelegging av grunnlagsmateriale i forkant av planleggingen, og til aktiv medvirkning i prioriteringsprosesser underveis. I løpet av de siste tiårene har det vært sterk økning i antallet sektorinteresser som vurderes som relevante for planleggingen. Også vektleggingen av de ulike interessene har endret seg, blant annet som følge av fokus på nye politikkområder. Etter som ulike statlige interesser også har ulik tyngde i ulike deler av landet, vil det være en utfordring for sektormyndighetene å tilpasse sitt grunnlagsmateriale til denne situasjonen gjennom å markere slike variasjoner i vektleggingen.

I praksis er det slik at enkelte interesser har en sterk tradisjon for å gi innspill, medvirke i prosessene og bli tillagt vekt, mens andre har vanskelig for å få innpass. Spesielt kan enkelte av de nyere fagområdene med stor betydning for det kvalitative innholdet i planleggingen, ha vanskelig for å komme inn i planprosessen, blant annet fordi fagekspertisen ofte mangler innsikt i planlegging. Dette kan for eksempel gjelde fagområder som omhandler sosiokul-

turelle og visuelle forhold, og som ikke har direkte arealtilknytning. Disse fagområdene mangler til dels også lovforankring, eller lovgivningen kan være mindre planrelevant.

De ulike hensyn og interesser griper inn i og påvirker hverandre. Eksempelvis vil estetiske og kulturhistoriske hensyn ha betydning for alle andre sektorer, og tilrettelegging for biomangfold, tilgjengelighet, kriminalitetsforebygging, barns interesser og helse/miljøkvalitet krever høy grad av faglig kompetent tverrsektoriell planlegging. Det kan være grunn til å merke seg at visse overordnede hensyn som bærekraft og biomangfold vil ha prioritet og skal ivaretas av alle sektorer.

Samtidig må det understrekes at helhetlig og samordnet samfunnsplanlegging på alle nivåer er krevende, og at planmyndighetenes behov for faglig kompetanse øker i takt med de økende krav til at planleggingen skal ivareta viktige verdier og bidra til økt kvalitet i samfunnsutvikling og utbyggingsvirksomhet.

Utvalget har fått konstruktive innspill fra en rekke instanser med ansvar for viktige samfunnsinteresser, med forslag om at plan- og bygningsloven styrkes som virkemiddel for disse. Utvalget vil i sin neste utredning søke å gjennomgå og finne løsninger som på en hensiktsmessig og balansert måte kan bidra til å ivareta de ulike interessene. En viktig oppgave blir å vurdere om de aktuelle virkemidlene: prosess, planredskaper, retningslinjer, politiske rammemål og forutsetninger, til sammen kan gi tilstrekkelig mulighet for å ivareta de ulike interessene og det kvalitative innholdet i planene. Det er nødvendig også å vurdere fagmyndighetenes kapasitet til å delta i planarbeidet. Samtidig vil det på noen saksområder være nødvendig med bedre samordning mellom sektorlovverk og plan- og bygningsloven for å få til de gode rutinene. Spesielt i de tilfellene der særlover har egne planbestemmelser og/eller konsesjonsordninger vil det, slik mandatet legger opp til, være behov for grundige vurderinger av hvordan samordningen kan styrkes slik at systemet som helhet blir enklere.

Utvalget er innstilt på at plansystemet skal utformes på en måte som gjør det til et godt egnet redskap for å ivareta og samordne alle de ulike interessene som er nødvendige ledd i planleggingen og utviklingen av samfunnet. Endelige forslag i forhold til det enkelte tema vil inkludere synspunkter som kommer fram i høringsrunden.

Det er også en stor utfordring å utvikle metoder som kan bidra til en planprosess som ivaretar ulike hensyn og planelementer på en god måte. I denne sammenheng kan blant annet LA 21 gi impulser til metodeutviklingen, jf. [\(Link til Lokal bærekraftig utvikling - LA 21\)](#) kapittel 4.2.2.

16.2 Statlige politikkområder

Sentrale myndigheters styring må ses i lys av oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene. En god balanse mellom nasjonale, regionale og lokale prioriteringer er en viktig forutsetning blant annet for å styrke lokaldemokratiet. Nasjonale mål og føringer bør utformes på en måte som gir regionale og lokale folkevalgte organer bedre anledning til å ta vare på og videreutvikle sin egenart, særlige kvalifikasjoner og satsingsmål. Formulering

og praktisering av nasjonale mål må derfor ta hensyn til mangfoldet i norske kommuner.

Miljøverndepartementets rundskriv T-2/98 B «Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen», grupperer overordnede mål slik:

- bærekraftig utvikling og ressursforvaltning
- livskvalitet og velferd
- kultur, utdanning og forskning
- nærings- og arbeidsliv

Hver av disse gruppene omfatter flere statlige politikkområder som det forventes at fylker og kommuner følger opp i sin planlegging. For mange områder forutsettes det særskilt planprosess eller utarbeiding av en egen plan som kan eller skal innarbeides i fylkes- eller kommuneplan.

Rundskrivet, som er utarbeidet i et samarbeid mellom alle departementene, er tydelig når det gjelder ambisjonene om en mer samordnet presentasjon av statens ulike oppdrag til kommuner og fylker samt å få sektorinteressene ivaretatt gjennom plan- og bygningslovens system.

Bærekraftig utvikling og ressursforvaltning

Aktuelle politikkområder er blant annet:

- planlegging for bruk og vern
- biologisk mangfold
- vassdrag
- ressursgrunlaget for jordbruk, skogbruk og fiske
- hverdagsliv og nærmiljø
- utbyggingspolitikk og transport
- energiproduksjon og - bruk
- forurensing og avfallshåndtering

Innen disse områdene stilles det enkelte konkrete krav til kommunene, blant annet om kartlegging og verdisetting av biologisk mangfold før år 2004, med sikte på å innarbeide dette hensynet i kommunens virksomhet. Dessuten må planleggingen omfatte en bevisst forvaltning av vassdrag. Kommunene oppfordres til å fastsette miljømål og tiltaksplaner for sine vannforekomster som del av kommuneplanleggingen. I dette ligger også forsvarlig disponering av flomutsatte arealer. Planlegging for vern og bruk av sjø og nære landområder i kystsonen skal ses i sammenheng gjennom fylkes- og kommuneplanleggingen. Arealplanleggingen skal brukes aktivt som virkemiddel for å redusere transportbehov og areal- og energiforbruk. Det legges opp til at kommunene skal utarbeide lokale klimaplaner og sikre at arealer for kraftoverføring og -produksjon innarbeides på alle plankart. Oppfordring til aktiv planlegging for å fremme produksjon og bruk av bioenergi og tilrettelegge for vindkraft, nevnes også. Kommunenes plikt til å utarbeide plan for reduksjon og håndtering av avfall som omtales i rundskrivet, er nå foreslått avvirket, jf. omtalen i [\(Link til Forurensing og avfall\)](#) kapittel 16.3.4.

Livskvalitet og velferd

Aktuelle politikkområder er blant annet:

- barne- og ungdomspolitik
- boforhold og boligbygging
- helsefremmende og forebyggende arbeid
- psykisk helsevern
- rehabilitering, arbeid og aktivitet
- eldreomsorg
- tiltak for rusmiddelmissbrukere

Her stilles det krav om planmessig styrking av oppvekstmiljøet i fylker og kommuner, og til kommunenes ansvar for oversikt over den lokale boligsituasjonen. Et hovedmål må være en utvikling som styrker folkehelsen. Sammenhengen mellom helse, trivsel og folks fysiske omgivelser understrekes, og det påpekes at ren luft, rent vann og liknende er livsnødvendige miljøkvaliteter. I denne sammenhengen pekes det på behovet for forpliktende samarbeid mellom alle sektorer, og ikke minst på planprosesser som bygger på medvirkning og medansvar fra befolkning og frivillig sektor. Det tas til orde for at kommunene bør integrere delplaner for de ulike delene av helsesektoren i sine helse- og sosialplaner eller i andre kommunale planer. Blant annet bør kommunenes obligatoriske alkoholpolitiske handlingsplan integreres i kommuneplanen. Det nevnes også som ønskelig at kommuneplaner inneholder beskrivelse av samarbeid mellom ulike etater med sikte på å få flere i arbeid eller utdanning. Det skal utarbeides egne handlingsplaner i kommunene for pleie- og omsorgstjenester, og dette planarbeidet skal ses i sammenheng med blant annet kommuneplan og økonomiplan.

Kultur, utdanning og forskning

Her er aktuelle politikkområder:

- kultur, idrett og friluftsliv
- utdanning
- livslang læring
- forskning og utredning

Det foreligger krav om kommunedelplan for idrett og friluftsliv. For å sikre kvaliteten i opplæringen skal kommuneplanen beskrive tiltak og rutiner som skolens utviklingsplaner må bygge på. I arealplanleggingen må det tas hensyn til behovet for tilrettelegging og sikring av arealer i tilknytning til skolene. På utdanningsområdet har for øvrig fylkeskommunene en rekke oppgaver som stiller krav til fylkesplanleggingen.

Nærings- og arbeidsliv

Aktuelle politikkområder:

- planlegging for næringsutvikling
- informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- nyskaping og omstilling
- jordbruk, skogbruk, fiske og reindrift

– regionale utviklingsprogram

Som ledd i fylkenes og kommunenes vanlige planlegging bør tilrettelegging for næringsutvikling integreres og videreutvikles samtidig som det oppfordres til sikring av påreknelige og langsiktige rammevilkår for eksisterende industri. Det forutsettes også en innsats for å styrke fiskerinæringen, blant annet ved at det sikres tilstrekkelige arealer gjennom fylkes- og kommunedelplaner for kystsonen. Forebygging av konflikter i reinbeiteområdene bør også skje gjennom fylkes- og kommuneplanlegging.

Kommentar

Dette eksemplet på systematisering av krav og ønsker til kommunal og fylkeskommunal planlegging viser tydelig hvor fragmentert staten fortsatt opptrer i forholdet til lokalt nivå, og at dette blant annet fører til at viktige sektorovergrepene oppgaver ikke settes tydelig nok på dagsorden. Et område som helse, miljø og sikkerhet er for eksempel avhengig av innspill fra flere sektorer, men tas ikke direkte opp av noen. Noe som også lett faller ut i slike framstillinger, er oppmerksomheten på at tiltak innen enkelte sektorer kan ha stor betydning for og få direkte virkninger innen andre. Her kan friluftsliv nevnes som eksempel. Endelig gir en slik samlet oversikt over ønsker og krav et klart signal om det forventningspresset som alle norske kommuner, uansett størrelse og aktivitetsnivå, stilles overfor når det gjelder planlegging.

16.3 Sektorer og interesser i forhold til plan- og bygningsloven

Det er stor variasjon mellom de temaområdene som beskrives i det følgende. De fleste oppfattes som viktige elementer i planleggingen, men forholdet til lovverk og fagmyndigheter er høgst ulikt. Det er også store ulikheter i måten temaene kan ivaretas på. Det kan være vanskelig å vurdere om ønsker og målsettinger er oppfylt i en plan, og det er ofte store overlappingsområder eller gråsoner mellom temaene.

Noen generelle krav til plan- og bygningsloven i forhold til sektorinteresser kan være:

- planprosesser som sikrer at sektorinteressene trekkes med fra starten, jf. [\(Link til Planarbeidets innledende fase\)](#) kapittel 10.2
- trygghet for balansert vektlegging og avveining, jf. [\(Link til \)](#) kapittel 10 og [\(Link til \)](#) kapittel 11
- at det for viktige samfunns mål kan oppnås langsiktige bindinger uten å benytte statlig sektorplanlegging

Tilsvarende generelle krav til sektorene i forbindelse med planprosessen kan være:

- aktiv deltaking og ryddige innspill i prosessen
- tilrettelegging av dokumentasjon for planleggingen
- god prioritering mellom innspill som er viktige (jf. bruk av innsigelse) og ønskelige (faglige råd)

I følgende eksempler presenteres noen viktige planfaglige temaer med utgangspunkt i materiale som er presentert for utvalget.

16.3.1 Biologisk mangfold - naturvern

16.3.1.1 Om arbeidet med biologisk mangfold

Biologisk mangfold defineres som jordas variasjon av livsformer (planter, dyr og mikroorganismer), deres arvestoff, og samspillet mellom livsformene og det ikke levende miljø. Det kan deles inn i:

- mangfold av økosystemer og levesteder (habitater)
- mangfold av arter
- genetisk (arvelig) mangfold innen arter (populasjoner, organismer, og gener)

Arbeidet med å ivareta biologisk mangfold innebærer en stor utfordring for planlegging og bærekraftig arealforvaltning. Forvaltningen innen en rekke andre sektorer vil ha avgjørende innvirkning på dette arbeidsfeltet. Det legges fram en egen stortingsmelding om biologisk mangfold våren 2001.

Forvaltning av arealer er en av de viktigste faktorene for bevaring av biologisk mangfold, og det forutsetter kunnskap både om hvordan en generelt skal ivareta hensyn til naturmiljøet og hvilke områder som har særlig stor verdi og setter særlige krav. En av utfordringene i denne sammenheng blir å gjennomføre en systematisk tilrettelegging av slik kunnskap med sikte på at disse områdene innarbeides og ivaretas i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet har tatt initiativet til et program for kartlegging og identifisering av viktige områder for biologisk mangfold. Programmet retter seg mot landets kommuner. Gjennom slik kartlegging vil det framskaffes oversikt over de arealene i kommunene som er knyttet til de viktigste naturtypene og som har størst betydning for bevaring av biologisk mangfold. Direktoratet for Naturforvaltning har utarbeidet vegledningsmaterieell for kartleggingen. I første rekke omfattes 56 spesielt viktige naturtyper som det er ønskelig å identifisere og kartfeste arealer innenfor. For å oppnå en helhetlig verdiklassifisering av alle viktige arealer, vurderes også viktige områder for truede arter, viltområder og viktige områder for ferskvannsararter. Kartleggingen i kommunene skal sammen med andre registreringer, for eksempel innen skogbruket, gi grunnlag for stedfesting av alle de viktigste områdene for biologisk mangfold. Til nå er vel 165 kommuner i gang med en slik kartlegging, og en forventer at de fleste kommuner har foretatt en første kartlegging i løpet av 2003.¹⁰⁵

Programmet for kartlegging og verdiklassifisering av biologisk mangfold i kommunene inngår i AREALIS, som hittil ikke er tatt i bruk av alle kommuner.

Egenskaper og aktuelle virkemidler

Biologisk mangfold representerer viktige og overordnede interesser, og god forvaltning er i høg grad avhengig av hvordan arealer disponeres. Både plan-

105.Jf. NOU 2001:2 *Retten til miljøopplysninger*

og bygningsloven og en rekke sektorlover styrer ressursutnytting, utbygging og annen arealbruk. Siden kommunene er primær arealplanmyndighet må hensynet til biologisk mangfold i arealbruken i stor grad skje gjennom lokal planlegging på grunnlag av gitte rammer. Foreløpig arbeides det videre med følgende virkemidler:

1. Politiske rammeforutsetninger
2. Miljømål forankret i plan- og bygningsloven
3. Prosesskrav i plan- og bygningsloven
4. Eventuelt en annen ny lovgivning om biologisk mangfold
5. Miljømål i andre lover
6. Eventuell forskrift til plan- og bygningsloven
7. Verktøy for politikkformidling som Rikspolitiske retningslinjer (RPR) eller rundskriv/retningslinjer
8. Vegledning med praktiske eksempler
9. Økonomiske virkemidler

Direktoratet for naturforvaltning er i gang med å vurdere og avveie disse virkemidlene, og det er blant annet utarbeidet et utkast til RPR for biologisk mangfold, som nå skal tas opp til behandling.

For å kunne ivareta biologisk mangfold, kreves retningslinjer for hvordan det skal tas hensyn til naturverdiene i arealplanleggingen og ved oppfølging av arealplaner, utbygginger og byggesaker i kommunene og sektorene. De må gi klareste mulige retningslinjer for når og hvordan særlige hensyn skal tas til områder med store biologiske verdier. Men de bør også bidra til å klargjøre hvor hensyn til biologisk mangfold ikke behøver tillegges vekt. Dette vil gjelde både RPR, rundskriv og andre virkemidler.

Selv med gode opplegg for sortering og prioritering vil det fortsatt være et betydelig rom for avveininger og skjønn. Derfor vil en være avhengig av vegledningsmateriale som gir eksempler på praktiske avveininger.

Utfordringer til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningslovens system er et viktig virkemiddel for å sikre biologisk mangfold og bærekraftig bruk av arealer og andre naturressurser. Videre innebærer plansystemet fordeler ved at det legger til rette for:

- samlet vurdering av vern og bærekraftig forvaltning av arealer og biologisk mangfold i forhold til bruk
- en samordnet prosess der overordnede langsiktige mål kan fremmes med sikte på tillemping i planleggingen lokalt
- samarbeid mellom lokale, regionale myndigheter og grupper, naturvernorganisasjoner med videre

Hovedutfordringen er å finne fram til:

- hvordan plansystemet kan brukes for vern og bærekraftig forvaltning av det biologiske mangfoldet generelt i arealplanleggingen, og hvilke lovendringer som eventuelt vil være nødvendig
- hvordan behandlingen av planer for tiltak og arealbruksendringer bør legges opp for å sikre at det blir tatt hensyn til biologisk mangfold ved endringer.

Spesielt vil det være viktig å vurdere bestemmelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. For at plan- og bygningsloven skal kunne fremme ivaretagelse av biologisk mangfold, kreves det at loven har arealkategorier og/eller bestemmelser som gjelder biologisk mangfold på alle aktuelle plan-nivåer.

Hensynet til biologisk mangfold kan tilsi at arealdisponeringen vurderes over kommunegrensene. I denne sammenheng blir også juridisk status for fylkesplanene et viktig spørsmål.

Det er også aktuelt å stille krav om at biologisk mangfold utredes i konsekvensutredninger og om oppdatering og miljørevisjon av kommuneplanene. Fordi dette er et komplisert tema, vil det være viktig å tydeliggjøre og veglede om hvordan en skal ta hensyn til det biologiske mangfoldet.

En viktig forutsetning ved siden av et vel tilrettelagt planverktøy er kunnskap, systematisert med sikte på innspill til planleggingsprosesser og utvikling av programtyper for spesielle områder, for eksempel kystområder, vassdragsnære områder, store sammenhengende naturområder med videre. Det er også nødvendig å stille krav om faglig kompetanse innen biologisk mangfold i planleggingen. Utvalget viser til sin generelle kommentar til avsnittet nedenfor.

16.3.1.2 Spesielt om naturvern etter naturvernloven

Naturvernloven brukes for å verne områder med viktige nasjonale verneinteresser og sikre større friluftsområder, og er viktig for å ivareta forpliktelser etter internasjonale avtaler. Et eksempel er konvensjonen om biologisk mangfold. Verneområdene er inndelt i kategoriene nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater og naturminner. I tillegg kommer artsfredninger og biotopfredninger. For alle kategorier er styring av arealbruken et viktig element i fredningen. Alle former for ferdsel kan reguleres, bortsett fra i nasjonalparkene der ferdsel til fots bare unntaksvis kan innskrenkes. Videre kan det i samband med fredningsvedtak fastsettes skjøtselsregler, som kan gi nærmere regler om bruken av verneområdene.

Ca. 7,6 % av landets areal er i dag fredet etter naturvernloven.

Det arbeides nå med gjennomføring av en ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder, samt slutføring av ulike tematiske verneplaner. Arbeidet med en marin verneplan er i oppstartfasen. Etter dette antas om lag 13 % av fastlandsarealet å ville være vernet i samsvar med internasjonale anbefalinger, og perioden for de store verneoppgavene være avsluttet. Utenfor verneområdene er det i stor grad forutsatt at naturvern skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven.

Forholdet mellom naturvernloven og plan- og bygningsloven

Vedtaket om vern er av varig karakter og er lagt til Kongen i statsråd. Det er en arbeids- og tidskrevende vedtaksform, men gir vedtaket høg status og står ved lag inntil endringer foretas på høgste nasjonale forvaltningsnivå. Saksbehandlingsreglene fikk sin nåværende form i samband med endringene i plan- og bygningsloven i 1989, og følger behandlingsmønsteret for reguleringsplaner. Det er et uttrykkelig krav etter loven at berørte fylkeskommuner og kommu-

ner skal kontaktes ved oppstart av vernearbeidet for drøfting av avgrensning av området, innhold i vernebestemmelsene og øvrige spørsmål av betydning for planarbeidet etter plan- og bygningsloven.

Praksis varierer, men på grunn av at kontakten med planmyndighetene ofte har vært utsatt til verneforslagene har vært faglig utredet, har det til dels vært strid om behandlingsmåten og dermed også innholdet i forslagene.

Det er reist krav om en omlegging av praksis, ut fra blant annet ønsker om bedre lokal forankring av vernetiltakene. Miljøverndepartementet ga derfor i 1999 ut et nytt rundskriv om saksbehandlingsreglene etter naturvernloven (rundskriv T-3/99). Hovedbegrunnelsen for å endre tidligere rundskriv var å synliggjøre og legge til rette for en styrket kommunal og fylkeskommunal medvirkning, samt medvirkning fra grunneiere, brukere, etater og organisasjoner under planlegging av vernetiltak etter naturvernloven. Blant annet ønsket departementet å gi utfyllende retningslinjer for å sikre en faglig god og grundig saksbehandling med åpne demokratiske prosesser. Noen fylkeskommuner har vært interessert i å behandle saker om nasjonalparker og landskapsvernområder som fylkesdelsplaner i egen planprosess parallelt med den ordinære behandlingsprosedyren etter naturvernloven. Det har gitt planmyndighetene bedre muligheter til å påvirke innholdet i vernet, for eksempel avgrensning av verneområdet og restriksjonsnivået. På bakgrunn av sluttbehandling i fylkestinget og etter endelig vedtak av vernesaken i Regjeringen, behandles fylkesdelsplanen av Miljøverndepartementet.

Naturvernloven åpner for at departementet kan gjøre vedtak om midlertidig vern inntil et vernevedtak etter loven er avgjort. I praksis har det utviklet seg visse kriterier for når bestemmelsen kan brukes og for hvor lang tid. Plan- og bygningsloven har hjemler for styring av arealbruken i naturområdene. Generelt vil utlegging av LNF-område i kommuneplanens arealdel hindre all bygging i området, bortsett fra landbrukstiltak, og videre kan midlertidig byggeforbud etter § 20-4 nr. 4 brukes med sikte på vedtak etter sektorlov. Denne hjemmelen har enkelte ganger vært brukt i forbindelse med planlagte vedtak etter naturvernloven, men i og med at vedtaket bare gjelder i 4, eventuelt 6 år, og gjennomføring av vernevedtak erfaringsmessig tar lang tid, er bestemmelsen mindre egnet enn vedtak om midlertidig vern etter naturvernloven. Et annet moment som gjør at en må være varsom med slik binding er at området etter at bindingstiden er ute, blir liggende uten spesiell arealbrukskategori.

Naturvern er reguleringsformål etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6. En uttalelse i forarbeidene om at denne bestemmelsen fortrinnsvis er aktuell ved mindre områder og områder av lokal karakter, har i noen sammenhenger ført til spørsmål om kommunenes reguleringsrett i større områder.

Naturvernloven § 7 omhandler forholdet mellom reguleringsplan og landskapsvernområde. I bestemmelsen heter det at landskapsvernområder ikke kan vedtas i område som omfattes av godkjent reguleringsplan. Arealer med landskapsvern bortfaller dersom det senere blir godkjent en reguleringsplan med et annet formål. Miljøvernmyndighetene legger til grunn at så langt det ligger innenfor reguleringsformål og -bestemmelser, kan landskapsvernområde opprettes og opprettholdes. Det har imidlertid vist seg at bestemmelsen i § 7 har vært vanskelig å praktisere.

Kommuneplanens arealdel er et viktig virkemiddel i naturvernarbeidet, og kan ventes å bli enda viktigere. Dersom de foreslåtte endringene i forhold til LNF-områder blir innført, vil en langt på veg kunne ta vare på viktige naturområder uten å gå vegen om vernevedtak etter naturvernloven. Det vil likevel være et generelt behov for bedre samordning mellom de to lovene.

Ønsker og krav i forhold til planleggingen

Fra kommunenes side er det først og fremst pekt på behovet for en bedre samordning av saksbehandlingen når det gjelder vedtak etter naturvernloven og planvedtak etter plan- og bygningsloven.

Et viktig tema er videreutvikling av LNF-kategorien for å kunne ivareta naturvernformålene på en best mulig måte. Etter hvert som vernetiltakene etter nasjonalparkplanen og andre verneplaner er gjennomført, vil plan- og bygningsloven som virkemiddel i vernearbeidet aktualiseres.

Samtidig er det fra flere hold framhevet at dagens situasjon er uklar når det gjelder hva som kan fastlegges med rettslig bindende virkning i naturvernområde i reguleringsplan. Det viktige spørsmålet her vil være hvor langt hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser rekker, for eksempel i forhold til forbud mot høsting, ferdselsforbud og liknende.

Et annet spørsmål er hvordan en ved bruk av plan- og bygningsloven i naturvernarbeidet kan sikre varigheten av vernet. Med andre ord er det reist spørsmål om det i loven bør hjemles sperrer i forhold til kommunenes reguleringsadgang når det gjelder spesielt viktige nasjonale verneinteresser.

Utvalgets kommentar

Vern av biologisk mangfold vil være en høgt prioritert samfunnsoppgave i årene framover, og plan- og bygningsloven blir et viktig virkemiddel. Hvordan hensynet til biologisk mangfold kan ivaretas bedre innenfor lovens system, er framhevet særskilt i utvalgets mandat.

Utvalget vil vise til at temaet i denne omgang er berørt flere steder i utredningen, og spesielt i drøftingen av kommuneplanens arealdel og LNF-kategorien. Flere andre spørsmål knyttet til vern av biologisk mangfold i kommuneplan og reguleringsplan vil bli utredet i neste omgang.

Dette vil også omfatte forholdet mellom plan- og bygningsloven og naturvernloven. Saksbehandlingsreglene for vernevedtak etter naturvernloven vil bli nærmere vurdert, blant annet i sammenheng med temaet samordning av sektorlover til plan- og bygningsloven, se drøftingen i [\(Link til Samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning\)](#) kapittel 7.5.

16.3.2 Kystsonen

Kystsonen har tradisjonelt vært preget av flerbruk for store og viktige samfunnsinteresser. I tillegg til tradisjonelle bruksmåter som ferdsel, fiske og kystlandbruk, er det økende aktivitet med blant annet vekst i hyttebygging og bruk av fritidsbåter. Dette gir et økende behov for områder til rekreasjon og friluftsliv på land og sjø, samt for småbåthavner og potensielle ilandføringssoner. I tiden framover vil ikke minst fiskeri- og oppdrettsnæringen ha stor samfunnsmessig betydning.

Det reiser seg mange problemstillinger i forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder områdene på land, vil hovedspørsmålene dreie seg om å hindre konflikter gjennom arealbruksstyring. Aktuelle konflikttemaer er for eksempel allmenne interesser som rekreasjon og vern av landskap og natur kontra fritidshusutbygging og næringstiltak. Det vises til ([Link til Strandvern - forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet ved sjøen - plan- og bygningsloven § 17-2](#)) kapittel 17.3, der strandvernet er behandlet. For store deler av kysten dreier planleggingen seg mer og mer om å ta kystsonen i bruk til nye havbruksnæringer der også tradisjonelt fiske, ferdsel og friluftsliv knyttet til sjøen har sin plass.

Gjeldende regelverk for forvaltningen av sjø og kyst i næringssammenheng

Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 gjelder for fiske i sjø med unntak av anadrome laksefisk, og er i hovedsak en lov om forvaltning av ressursene i havet. Bare i liten grad inneholder loven bestemmelser som direkte gjelder kystsonen. Et unntak er blant annet hjemmel for begrensning av annen virksomhet i sjø, for eksempel avstenging av fjorder for nærmere bestemte fiskeformål.

Havneloven 8. juni 1984 regulerer planlegging, utbygging og drift av havner og ferdselsregulering. Kommunen er havnemyndighet innen eget havnedistrikt, mens myndigheten ellers er lagt til Kystverket. Ifølge loven kan vedtak ikke treffes i strid med vedtatte planer etter plan- og bygningsloven. Loven hjemler forskrifter om forskjellige forhold som kan ha betydning som supplement til planer, blant annet for å forebygge og løse brukerkonflikter mellom forskjellig type virksomhet, som hastighetsbegrensninger, dumping av masse og regler om opplag av fartøyer med videre.

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) 21. november 2000 gjelder ut i havet så langt bunnen er preget av ferskvann. Den gjelder dermed for eksempel i deltaområder. Den gjelder også for tiltak utenfor vassdraget, blant annet for bygging av moloer som kan medføre at forholdene i vassdraget endres, for eksempel slik at anadrome fiskearters oppgang og utgang fra vassdraget endres. NVE og fylkesmannen er vassdragsmyndighet.

Oppdrettsloven 14. juni 1985 gir regler for tildeling av konsesjon med godkjenning av bestemte lokaliteter til oppdrett av fisk og skalldyr med videre. Fiskeridepartementets konsesjonsmyndighet er delegert til Fiskeridirektoratet og regionkontorene. Myndigheten til å godkjenne lokaliteter er lagt til regionkontorene. Konsesjon kan ikke gis dersom anlegget:

- vil volde fare for utbredelse av sykdom på fisk og skalldyr
- vil volde fare for forurensing
- har klart uheldig plassering i forhold til omkringliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnytting av området

I medhold av kontinentalsokkelloven ble det 1. april 1993 gitt retningslinjer for fylkeskommunenes behandling av konsesjoner for kommersiell utnytting av skjellsand, sand og grus på havbunnen i indre norske farvann. Masseopptak må behandles etter byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og større uttak går inn under bestemmelsene om konsekvensutredning. Det er presisert i retningslinjene at det ikke kan gis konsesjon i strid med bindende

planer etter plan- og bygningsloven. Videre er det i medhold av samme lov og saltvannsfiske-loven fastsatt forskrift 13. juli 1995 om rammene for forvaltning og uttak av tang og tare. Det forutsettes at det fastsettes forvaltningsplaner for virksomheten og at kommunale og fylkeskommunale kystsoneplaner trekkes inn i den sammenheng.

I ny lov om havbeite 21. desember 2000 er det gitt regler om utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål i norsk økonomisk sone. Eventuelle bygninger og anlegg («anlegg» i plan- og bygningslovens forstand) i forbindelse med havbeitevirksomhet må behandles etter plan- og bygningsloven. Havbeitevirksomhet må således på vanlig måte underlegges en planprosess, og kan ikke drives i strid med bindende planvedtak.

Plan- og bygningsloven

Lovens virkeområde er avgrenset av grunnlinjen. Behovet for planlegging i sjøen vil i første rekke gjelde de kystnære områdene. Kommuneplanens arealdel har en egen arealbrukskategori som lyder:

«Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdse-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier» (§ 20-4 nr. 5).

Mens alle de øvrige arealbrukskategoriene er uttømmende, åpner denne kategorien både for utdyping av formålene og for flerbruksplanlegging (jf. begrepene «herunder» og «enten hver for seg eller i kombinasjon»).

I reguleringsplan er formålene «Spesialområde < . . .>herunder anlegg i grunnen, vassdrag og i sjøen < . . .>fiskebruk» (§ 25 første ledd nr. 6).

Status

Fiskerne bruker i utgangspunktet hele kysten og følger fisken. Bruken varierer med årstid og fiskens vandringer. Det vil være behov for adgang til arealet der fiske foregår eller er aktuelt. Videre er det behov for beskyttelse av gyte- og oppvekstområder for fisk og skalldyr med videre, og for skjerming mot utslipp og en del tiltak både fra land og sjø.

Oppdrett av laks og ørret har hatt stor vekst siden starten for ca. 30 år siden, og i 1999 ble det produsert over 400 000 tonn til en eksportverdi på ca. 12 milliarder kroner. Næringens arealbehov har endret seg mye de siste årene. Dette har blant annet sammenheng med behovet for flere lokaliteter for å kunne skille generasjonene og få en jevnlig brakklegging av lokaliteter. Videre har framveksten av oppdrett på andre marine arter som skjell, torsk, kveite, steinbit, kråkeboller med flere, ført til større konkurranse om arealene i sjøen.

Havnene og sjøverts ferdsel er en viktig del av samferdselssystemet, kommunalt og nasjonalt, og det er en politisk prioritert oppgave å overføre en større del av den totale godstransporten fra land til sjø. Havneplanleggingen med farleder og havneutbygging er omfattet av Nasjonal Transportplan. Det er 104 kommuner med godkjent havnedistrikt, der enkelte er gitt status som

nasjonal eller regional havn, som signaliserer at havnen er viktig i samferdselssystemet.

Annen virksomhet i sjø- og kystområder, som uttak av skjellsand, sand og grus og taretråling, er også blitt viktige næringer i en del områder langs kysten.

Fiskeri- og havbruksnæringen står for en betydelig del av norsk eksport. Næringene forutsettes å øke, inkludert uttak fra hittil uutnyttede muligheter, blant annet med havbeite og utvikling av høgproduktive havområder.

Kystsonoplanlegging foregår både på fylkes- og kommunenivå, der planleggingen etter plan- og bygningsloven og relevant sektorlovverk er virkemidlene. Nesten alle kommuner har i dag arealdel til kommuneplan som også dekker kystsonens landareal.

Spørsmål i forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven

Planleggingen i sjø vil i første rekke dreie seg om bruksmåter og konflikter som må ses i sammenheng med planleggingen på land. Planområdenes avgrensing utover i sjø vil bestemmes av aktuelle problemstillinger og planbehov, noe som innebærer at kommunene ikke behøver å planlegge lenger utover enn dette tilsier. Spesielt oversiktsplanleggingen i kommuneplanens arealdel er av avgjørende betydning i planleggingen av kystsonen. Som nevnt åpner arealbrukskategori for sjø og vassdrag både for utdyping av formålene og for flerbruksplanlegging. Dette gir mer fleksibilitet enn i planleggingen på land, noe som må ses i sammenheng med at sjøområdene ikke er i privat eie, slik hovedmønsteret er på land. Forøvrig varierer problemstillingene for ulike aktuelle temaer som fiskeri, farleder og havneplanlegging og oppdrett.

Når det gjelder fiskeri er tradisjonen flerbruk, gjennom døgn/år og i vannmassen, men med et visst behov for stengsetting, låssettingsplasser og annen avstenging. Det er også viktig at arealplanleggingen på land og sjø ses i sammenheng med utviklingen av behovene for kai, veg og nødvendige næringsbygg med videre. Utviklingen av viktige trafikkhavner vil ofte skje i konkurranse med arealer som er attraktive for by- og tettstedsutvikling og rekreasjon. For øvrig vises til avsnitt om havneplanlegging i ([Link til Samferdsel - transport - ATP](#)) kapittel 16.3.7.

Oppdrettsnæringen, som er basert på biologisk produksjon, krever at det tas hensyn til lokalitetens egnethet og avstanden til annen oppdrettsvirksomhet, samt helsestatus. Planlegging etter plan- og bygningsloven må ta dette i betraktning. Det er stort behov for langsiktighet i vurderingen av egnete områder. Videre kreves fleksibilitet, slik at oppdrettsarealer skal kunne brukes til ulike arter. Planlegging i sjø er forholdsvis nytt og forskjellig fra land, med flerbruk, varierende i tid og av bunn, vannmasse og overflate, og i hovedsak utenfor privat eiendomsrett. Kommuneplanen er viktig, men både når det gjelder oppdrett og fiskeriplanleggingen ellers, kan interessene ofte gå ut over kommune- og fylkesgrenser. Fra flere hold er behovet for fortsatt kystsonoplanlegging over administrative grenser framhevet.

En annen problemstilling som har vært reist, er om det kan sies å være behov for endring eller utdyping av flerbruksplanleggingen og mulighetene for ulike kombinasjoner og enkeltformål som bestemmelsen i § 20-4 nr. 5 gir adgang til. Spørsmålet melder seg videre om hvordan en i kommunale plan-

prosesser kan vurdere ulike typer oppdrett selv om det må være klart at det er konsesjonen som bestemmer hvilken type oppdrett som kan drives der. Å mestre slike prosesser vil sette store krav både til sektormyndighetenes medvirkning og fylkenes og kommunenes innsikt og plankapasitet, blant annet også i forhold til de øvrige interessene som omfattes av § 20-4 nr. 5. Her vil geografiske, biologiske, veterinære, økologiske og ikke minst arealmessige forhold både på land og sjø være viktige. Det er reist spørsmål om hjemmel til bestemmelser om å differensiere for arter innenfor akvakultur. Til forskjell fra land vil videre bruken av overflate, vann og bunn og arten av oppdrett som skal drives, være avgjørende, jf. at i områder som påvirkes av oppdrettssoner for laks, vil oppdrett av andre arter kunne gjennomføres, og at i verneområder som omfatter bunnen, vil enkelte typer oppdrett kunne gjennomføres.

Overgangssonen mellom land og sjø reiser ofte egne planspørsmål knyttet til tilretteleggingstiltak og andre utbyggingsbehov i forbindelse med oppdrettssaktivitet.

Generelt reiser planleggingen i kystsonen de samme behovene som på land. Flere ulike forhold, blant annet at det kan disponeres i overflate, vannmasse og bunn, og at bruken av sjøområdene i utgangspunktet ikke begrenses av privat eiendomsrett, kan imidlertid gjøre det aktuelt å se nærmere på formuleringene i arealbruksbestemmelsene både for kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Det foreligger et klart behov for informasjon og medvirkning fra sektorene og retningslinjer for planleggingen, som det forutsettes arbeidet videre med.

Utvalgets kommentar

Utvalget vil arbeide videre med de mange spørsmålene som det her er pekt på. Et siktemål er å gjøre plan- og bygningsloven til et bedre virkemiddel for en god, langsiktig planlegging i kystsonen, blant annet for at potensiale for havbruk skal kunne utnyttes optimalt, samtidig som viktige allmenne interesser ivaretas. Det er svært viktig at de mange interessene som knytter seg til strandsonen og sjøen utenfor kan ses i sammenheng, og om nødvendig vurderes også over kommunegrensene. Utvalget vil se særskilt blant annet på forholdet mellom plan- og bygningsloven og konsesjonsvedtak etter oppdrettsloven.

16.3.3 Vilt og ferskvannsfisk

16.3.3.1 Viltforvaltning

Jakt er en viktig del av friluftslivet og har også stor betydning i landbruksnæringen. Ivaretagelse av bestander og leveområder for vilt, samt jaktområder er også av stor betydning både for bærekraft og verdiskaping. Norges Skogeierforbund anslår at det årlig blir tatt ut verdier ved jakt på 650 millioner kroner. Av dette tilskrives elgjakten alene ca. 350 millioner kroner.¹⁰⁶

Etter jaktstatistikken for 1999 utgjorde vekten av felt hjortevilt (elg, hjort og villrein) 6 866 tonn, og vekten av de fem viktigste artene av felt småvilt 523 tonn.¹⁰⁷

106. Notat fra Norges Skogeierforbund til planlovutvalget datert 15. juni 2000

107. Statistisk Sentralbyrå Jaktstatistikk 1999 tabell 7 og tabell 11

Rekner en med gjennomsnittlig kjøttpris på kr 60 kroner per kilo, skulle dette tilsa en førstehandsverdi av kjøttet for de viktigste artene på i overkant av 460 millioner kroner. I tillegg kommer så den verdiskaping som knytter seg til leie av jaktterreng, husrom med mer. For mange rettighetshavere betyr denne verdiskapingen langt mer enn inntekter fra jord- og skogbruk for øvrig, noe som igjen betyr mye for samfunnsstrukturen i distrikts-Norge.

I planleggingen må en ta hensyn til de krav viltet som biologisk ressurs stiller til sine omgivelser for at bestandene skal kunne opprettholdes på et levedyktig nivå. Det er her av betydning at viltet vandrer på tvers av administrative grenser både nasjonalt og internasjonalt.

Regelverket

Forskrifter til viltloven regulerer jakttider og høstingsmetoder. I tillegg kan lovverket til en viss grad regulere høstingsintensiteten. Høstingen av hjortevilt og bever reguleres i tillegg av lokale bestemmelser fastsatt av fylkesmannen og/eller kommunen. Ivaretagelse av viltets leveområder og kanalisering av ferdsel/forstyrrelser utenom viktige viltbiotoper må imidlertid styres gjennom andre lovverk. Etter viltlovens § 7 skal hensynet til viltinteressene innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven i kommuner og fylker. I samme paragraf er det åpnet for vedtak om biotopvern, en bestemmelse som ikke brukes.

Det er derfor planleggingen etter plan- og bygningsloven, sammen med den lokale forvaltningen etter viltloven og driftsplanleggingen, som styrer ressursene. Ved at juridisk bindende planer etter plan- og bygningsloven kan sette skranker for utbygging og iverksetting av tiltak i områder av betydning for blant annet viltinteressene, blir dette et viktig virkemiddel.

Problemstillinger

I tilknytning til LNF-områder som ligger inntil verneområder, kan det i kommuneplanens arealdel i framtiden være behov for å legge ut områder for ulike former for friluftsliv, for eksempel jaktområder. På reguleringsplannivå vil det derfor være en fordel om andre punktum i siste ledd i § 25 om at landbruks- og friluftsliv- og naturområder ikke kan kombineres, blir opphevet.

Etter som ressursene ikke følger administrative grenser, kan det i mange tilfeller være vanskelig å tilpasse forvaltningen av ressursen til avgrensede områder innenfor en kommune. Behovet for planlegging av viltressursene over kommunegrensene er tydelig.

Utvalgets kommentar

Utvalget er oppmerksom på behovet for at viltets leveområder og trekkveger i større grad må synliggjøres i arealplanleggingen. Dette er særlig viktig i forbindelse med planlegging og lokalisering av veger og andre større anlegg.

Utvalget viser ellers til diskusjonene om samordning i [\(Link til \)](#) kapittel 7, og om fylkes- og kommuneplanlegging i [\(Link til \)](#) kapittel 13 og [\(Link til \)](#) kapittel 14, der også de spesielle spørsmålene knyttet til LNF-områdene er drøftet.

16.3.3.2 Laks og innlandsfisk

Innlandsfiske er en viktig del av friluftslivet, men også av stor betydning for rettighetshavere og eiere. Ivaretagelse av bestander og leveområder for fisk er videre av stor betydning for bærekraft og verdiskaping. Direktoratet for naturforvaltning anslår den økonomiske betydningen av turisme knyttet til fiske i våre vassdrag til minimum 400-500 millioner kroner, eller minst 600 årsverk. Norges Skogeierforbund på sin side, anslår at det årlig tas ut verdier for om lag 200 millioner kroner fra fiske ¹⁰⁸

. Verdien av ressursen går imidlertid på mange felt langt ut over regnskapstallene for laksefiske og fisketurisme. For eksempel har laksefiske både i sjø og elv betydning for både bosettingsmønsteret og for folks livskvalitet og helse. Den direkte omsetningen fra villaksfisket er langt større enn salgsverdien av fiskekjøttet. Den største direkte omsetningen er leieinntekter til rettighetshaverne i lakseelvene, og ringvirkninger som gir inntekter til turistbedrifter og andre næringsdrivende.

I en fersk utredning for Miljøverndepartementet anslås det at den samfunnsøkonomiske nytteverdien som i dag er knyttet til de 50 vassdragene som Villaksutvalget har foreslått til å få status som nasjonale laksevassdrag, ligger på i størrelsesorden 5 milliarder kroner (kapitalisert). Det anslås at denne kan økes til 10 milliarder kroner dersom ordningen og nødvendige tilknyttete sikringstiltak gjennomføres.

Regelverket

På samme måte som for viltsektoren, er også virkemidlene innenfor ferskvannsfisket meget sektororienterte og tar i liten grad inn over seg tiltak som skjer innenfor andre sektorer.

Etter lakse- og innlandsfiskeloven skjer planleggingen i stor grad som driftsplanlegging lokalt av grunneiere/rettighetshavere og grunneierlag, eventuelt med bistand fra forvaltningen, jf. lakse- og innlandsfiskeloven § 25 om hva driftsplanlegging for et vassdrag eller del av et vassdrag skal omfatte. Planleggingen omfatter blant annet oversikt over fiskeressursene med forslag til kultiverings- og utnyttingsplan, rettighetsforhold og organisering av vassdraget, utøving av fiske, tilgang for allmennheten og økonomiske forhold.

Lakse- og innlandsfiskeloven § 7 fastsetter at hensynet til fiskeinteressene innpasses i oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Planlegging etter loven vil derfor være et viktig virkemiddel sett i sammenheng med den lokale driftsplanleggingen, blant annet ved at en juridisk bindende kommuneplan kan sette skranker for utnytting og iverksetting av tiltak i områder av betydning for vilt- og fiskeinteresser.

Problemstillinger

Også disse fiskeressursene beveger seg på tvers av administrative grenser både nasjonalt og internasjonalt, men stiller visse krav til omgivelsene for at bestandene skal kunne opprettholdes på et levedyktig nivå.

108. Norsk Skogeierforbund - Notat til planlovutvalget datert 15. juni.2000.

Planlegging i vassdrag vil i kommuneplanens arealdel skje etter arealbruksformål nr. 5 i § 20-4, som er svært åpent med muligheter for flerbruksplanlegging og formål utover de oppreknede: «< . . .>ferdsel-, fiske-, akvakultur- natur- og friluftsområde< . . .>». Plan- og bygningsloven er i utgangspunktet godt egnet til å ivareta fiskeinteressene, men bedre mulighet for mer helhetlig planlegging av vassdrag over kommunegrensene vil være viktig.

I tilknytning til dette, mener *utvalgsmedlem Toven* at § 20-4 nr. 5 bare gir hjemmel for konkrete tiltak eller vern av områder, og at bestemmelsen således ikke gir hjemmel for en generell vannbruksplanlegging.

Skal plan- og bygningsloven bli bedre i stand til å ivareta fiskeinteressene, er det videre viktig at driftsplaner for forvaltningen av fiskebestandene og fisket på en tilfredsstillende måte kan ivaretas i planleggingen, både som grunnlag for arealbruk og som videre utvikling av planer som allerede er vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Som ledd i oppfølgingen av Villaksutvalgets utredning, NOU 1999:9, skal en utrede utvalgets forslag om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder - herunder det juridiske grunnlaget for å etablere slike nasjonale laksevassdrag. I denne sammenheng må også forholdet til plan- og bygningsloven vurderes.

Utvalgets kommentar

En god forvaltning av fiskeressursene 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 til plansystemet etter plan- og bygningsloven. Det er nødvendig med gode samordningsmekanismer for dette, og utvalget viser til de generelle drøftingene ovenfor, særlig i ([Link til](#)) kapittel 7, 14 og 15. Utvalget vil i fortsettelsen blant annet vurdere hvordan behovene for overordnet forvaltning som er beskrevet i Villaksutvalgets utredning eventuelt kan ivaretas på en god måte gjennom et samspill mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.

Kommuneplanens arealdel kan brukes aktivt som et ledd i forvaltningen på dette området. Planlegging i vassdrag vil i kommuneplanens arealdel skje etter arealbruksformål 5, som er svært åpen med muligheter for flerbruksplanlegging og formål utover de oppreknede: «< . . .>ferdsel-, fiske-, akvakultur- natur- og friluftsområde< . . .>». Utvalget er opptatt av hva som skal til for å legge bedre til rette for å bedre plan- og bygningsloven som virkemiddel her.

16.3.4 Forurensing og avfall

Mange av de største miljøproblemene i vår tid skyldes forurensing. Både vann-, luft-, jord-, areal- og matressurser utsettes for forurensing. Forurensing er derfor en viktig trussel mot bærekraftig utvikling og målet om at dagens behov skal møtes uten å redusere framtidige generasjoners valgmuligheter for å dekke sine behov.

Planter og dyr har ulik toleranse, og forurensing har medført at flere dyre- og plantearter er truet eller har dødd ut. Kontrollen med forurensing er derfor et viktig element i arbeidet for å bevare det biologiske mangfoldet.

Forurensing har flere steder i landet ført til at arealer er ubeboelige eller har redusert bruksverdi. Forurensing er derfor også til hinder for utnytting av byarealer og en bærekraftig byutvikling.

Undersøkelser gjennomført i fylkene i 1995 viser at miljøhensyn ofte er for dårlig belyst og ivaretatt i arealplanleggingen. Samtidig har Statens forurensningsstilsyn registret at enkelte kommuner skyver arealkonflikter som oppstår ved etablering av forurensende virksomhet foran seg til behandlingen av konsesjonssaken etter forurensningsloven.

Forurensningsloven og forurensingsmyndighetene

Forurensningsloven er i dag det sentrale rettslige virkemidlet i arbeidet med å begrense forurensingen.¹⁰⁹

Loven har til formål å verne det ytre miljøet mot forurensing, å redusere eksisterende forurensing, å redusere mengden avfall og å fremme bedre behandling av avfall. Loven skal dessuten sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensinger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.¹¹⁰

Etter forurensningslovens hovedregel har ingen lov til å forurense uten å ha et særlig grunnlag for det. Grunnlaget kan være uttrykkelige unntak i lov, forskrift eller særlig enkelttillatelse (gjerne kalt utslippstillatelse).¹¹¹

Loven har bestemmelser både om forebygging av forurensing gjennom forhåndskontroll, og om tiltak mot inntrådt forurensing. I forskrifter til loven er det blant annet fastsatt grenseverdier for forurensende utslipp og støy.

I utslippstillatelser kan forurensingsmyndighetene ta inn vilkår som motvirker at forurensingen fører til skader eller ulemper. Eksempler på dette er utslippsgrenser, pålegg om forurensingsbegrensende tiltak og krav om tiltak i eller ved resipienten.

Når forurensingsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår for tillatelsen, skal det legges vekt på de forurensingsmessige ulempene ved tiltaket og de fordeler og ulemper tiltaket for øvrig vil medføre. Med henvisning til Grunnloven § 110b har Høgsterett understreket at miljøhensynene er sektorovergripende, og at det derfor ikke er hensiktsmessig å trekke opp vanntette skott mellom de enkelte sektorenes lovverk.

I dag er det først og fremst statsforvaltningen som håndhever forurensningsloven. På noen områder har Regjering og departement delegert myndighet til kommuner og fylkeskommuner, som i kraft av delegeringen kan instrueres.

Forholdet mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven

Det er lite tvil om at det ligger vesentlige fordeler i å søke forurensingsproblemer løst gjennom arealplanlegging i større grad enn i dag. Siden de fleste forurensingsproblemer har sammenheng med utnytting av fast eiendom, kan mange forurensingsproblemer løses gjennom fornuftig arealplanlegging.

109.Lov om vern mot forurensning og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6.

110.Her er ikke varslete innsigelser tatt med.

111.Se lovens [\(Link til\)](#) kapittel 2.

Eksempel på dette er plassering av forurensende bedrifter i passende avstand fra bolig- og fritidsområder.

I erkjennelse av dette heter det i forurensningsloven at «[F]orurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med denne lov brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer»¹¹²

. Bestemmelsen forutsetter et nært samarbeid mellom planmyndighetene og forurensningsmyndighetene.

Videre heter det at «[F]orurensningsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven etter samtykke fra planmyndigheten.»¹¹³

Hvorvidt planen er bindende for arealutnytingen er ikke avgjørende for forurensningsmyndighetens plikt til å la planmyndigheten vurdere saken før forurensningsmyndigheten eventuelt gir tillatelse. Dette er et eksempel på den såkalte 'samtykkemodellen', jf. ovenfor i ([Link til Hovedtrekk ved dagens situasjon](#)) kapittel 7.5.1.

Sektormyndighetenes innspill

(1) Forurensningsmyndighetene mener det bør vurderes om forurensingshensyn og andre miljøhensyn bør komme klarere fram i plan- og bygningslovens formålsparagraf.

(2) Som nevnt ovenfor er forurensning bare tillatt dersom det finnes et særlig rettsgrunnlag for det. For å slippe behandling av et stort antall enkeltsaker etter forurensningsloven bør en vurdere om plan etter plan- og bygningsloven i større grad kan brukes som direkte grunnlag for regulering av forurensning. *Støy og luftkvalitet* peker seg ut som to forurensningsproblemer det kan være nærliggende å forebygge ved hjelp av planlovgivningen.

Støy er i stor grad et problem som kan forebygges gjennom god planlegging. Likevel er det mange eksempler på at særlig boliger og industrivirksomhet er samlokalisert på måter som reduserer livskvaliteten til beboerne. Utvalget bør derfor vurdere om dette er noe som kan avbøtes gjennom forbedret planpraksis, eller om gode løsninger krever bedre samordning av forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Det bør også vurderes om planlovgivningen kan brukes til å skjerme friluftsområder for støy som reduserer kvaliteten på friluftsopplevelsene.

I forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy 30. mai 1997, er det satt bindende grenseverdier for hvor mye støy, svevestøv, nitrogendioksid, svoveldioksid og bly det kan være utenfor helårsboliger, barnehager, utdannings- og helseinstitusjoner. Plasseringen av slik bebyggelse i områder med dårlig luftkvalitet eller nær støyende virksomhet kan etter forskriften være avgjørende for utløsning av tiltakspunkt for eiere av forurensende anlegg (for eksempel vegeier, industrieier og så videre) og vil kunne bli møtt med innsigelse etter plan- og bygningsloven. Dette kan forhindre fortetting eller

112.Se § 2 nr. 2.

113.Se § 11 tredje ledd.

bedre arealutnytting i eksisterende byggesoner, og således være i strid med ønsket arealpolitikk i byer og tettsteder. Grenseverdiene er imidlertid ikke særlig strenge, og det er derfor usikkert om de har hatt noen reell betydning for planleggingen.

Som følge av at EU nylig har fastsatt strengere grenseverdier for lokal luftkvalitet¹¹⁴

er forskriften om luftkvalitet og støy for tiden under revisjon.¹¹⁵

De nye grenseverdiene vil i prinsippet gjelde overalt, og ikke bare for visse typer bebyggelse. Det vil derfor i større grad være mulig, og kanskje også nødvendig, å foreta *tiltak ved kilden* gjennom bruk av mer *generelle virkemidler*. Fordi plasseringen av spesiell bebyggelse ikke lenger vil være utløsende for tiltaksplikt etter forskriften, vil grenseverdiene i mindre grad berøre planlegging og plassering av denne type bebyggelse. Det må likevel vurderes hvilken betydning de nye grenseverdiene bør få for kommunal planlegging, særlig i tilfeller der arealbruk vil gi økt forurensning og overskridelse av grenseverdiene. Eksempler på dette er økte trafikkutslipp som følge av etablering av nye veier, næringsbyggetablering og etablering av store stasjonære forurensingskilder. Utvalget bør også vurdere hvordan grenseverdiforskriften kan brukes når arealbruken gir økt forurensning i ett område, men reduserer forurensningen i et annet, eller når arealbruk vil medføre noe økt forurensning, men ikke overskridelse av grenseverdien (bit-for-bit-utbygging).

(3) I dag pålegger forurensningsloven alle kommuner å utarbeide en egen plan for reduksjon og håndtering av avfall i kommunen (avfallsplan)¹¹⁶

. I tråd med tendensen siden kommunelovreformen på begynnelsen av 90-tallet, arbeider Miljøverndepartementet nå med å endre forurensningslovgivningen med tanke på å gi kommunene størst mulig frihet til å bestemme over sin interne organisering og oppgavefordeling. Et utslag av dette er et forslag om å oppheve bestemmelsen om avfallsplan som nylig ble sendt på høring.¹¹⁷

I høringsnotatet er det presisert at kommunene fortsatt både kan og bør drive avfallsplanlegging, men at den i stedet bør forankres i plan- og bygningsloven. På denne måten skapes større politisk forankring og medvirkning og bedre samordning med annen planlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget bør tenke gjennom i hvilken grad reglene om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er egnet for planlegging av blant annet avfallsdeponier og forbrenningsanlegg. I tillegg er avfallslovgivningen basert på at kommunens avfallshåndtering verken skal subsidieres eller være en inntektskilde for andre kommunale sektorer, og dette stiller krav til samordning med kommunens økonomiplanlegging.¹¹⁸

I tråd med det som er sagt under (2) bør en vurdere å gi kommunene rett til å tildele konsesjoner og utforme driftsvilkår for mindre avfallsanlegg i medhold av plan- og bygningsloven § 26.

114. Se rådsdirektiv 96/62/EC 27. september 1996 *On ambient air quality assessment and management*, og rådsdirektiv 99/30/EC 22. april 1999 *Relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air*.

115. Implementeringsfristen er 19. juli 2001.

116. Se lovens § 33a.

117. Høringsnotat av 8. desember 2000.

118. Den sentrale bestemmelsen er forurensningsloven § 34.

(4) Byggenæringen generer store mengder avfall, herunder miljøfarlig avfall. Fornuftig håndtering av avfall forbedrer mulighetene for gjenvinning, og dermed mengden avfall som går til sluttbehandling.¹¹⁹

Med hjemmel i delegasjonsvedtak etter forurensningslovens avfallsbestemmelser, pålegger enkelte kommuner i dag private tiltakshavere å lage en plan for håndteringen av avfall som oppstår i forbindelse med bygge-, rehabiliterings- og rivingsvirksomhet. Det er nå aktuelt å delegere slik myndighet til alle kommunene, og senere eventuelt innarbeide slik kompetanse/myndighet i medhold av lov. Utvalget bes vurdere om dette i tilfelle bør knyttes til forurensningsloven eller om plan- og bygningsloven vil være mer egnet.

(5) Dernest har forurensningsmyndighetene spurt seg om det nye opplegget for resultatoppfølging av miljøvernpolitikken¹²⁰

også vil bedre mulighetene for god planlegging etter plan- og bygningsloven. Formålet med opplegget er på sikt å bedre sektorintegreringen av miljøpolitikken. Utvalget bør derfor vurdere om plan- og bygningsloven, som en sektorovergripende lov, er et egnet virkemiddel i dette arbeidet.

(6) Akvakulturanlegg reiser spørsmål om det er behov for å kunne gi bestemmelser til kommuneplanen som ivaretar de særlige planleggingsbehovene slike anlegg reiser.

Utvalgets kommentarer

Utvalget viser til det ovenstående og ser at forurensingsspørsmål, herunder støy, blir et stadig viktigere tema i plansammenheng. Det gjelder både i forbindelse med lokalisering av ny virksomhet og infrastruktur, som for eksempel nye hovedveger i og omkring boligområder, og i sammenheng med at områder søkes vernet ut fra landbruks-, naturvern- og friluftsinnteresser. Gode avløpsløsninger er en viktig premis ved nye utbygginger, og bruk av grenseverdier for forurensende stoffer innebærer en viktig premis for planleggingen.

Utvalget ser det som svært viktig at det blir en god kopling mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og forurensingslovgivningen. Utvalget mener det er naturlig å foreta en bred gjennomgang av dette feltet i neste omgang, blant annet med sikte på å kople saksbehandling etter de to regelsettene og i større grad å kunne regulere lokale forurensingsspørsmål gjennom plan- og bygningsloven. Herunder vil utvalget vurdere spørsmålet om delegering til kommunene i forurensingssaker bør knyttes til plan- og bygningsloven.

16.3.5 Vassdrag

Vassdragene er viktige elementer i norsk natur og preges av stor variasjon. Samtidig har vann og vassdrag til alle tider vært viktige lokaliseringstiltak for bosetting og ferdsel, slik at kulturminner og kulturmiljøer gjerne finnes i vassdragsnære områder. Ved siden av fjordene, er den norske vassdragsnaturen trolig det mest spesielle og særegne ved norsk natur sett i globalt pers-

119.En grundigere omtale av dette temaet finnes i St.meld. nr. 8 (1999-2000) ([Link til Nærmere om de enkelte sakstypene](#)) kapittel 7.5.3.

120.Se den fylldige omtalen av disse spørsmålene i NOU 2001:2 *Retten til miljøopplysninger*, kapittel 11.2.2.

pektiv. Dette medfører også forpliktelser og ansvar, blant annet i forhold til biologisk mangfold.

Vann og vassdrag dekker en rekke forskjellige behov og funksjoner som transportåre, område for næringsmessig fangst og fiske, rekreasjon (ferdsel, bading), vannforsyning (drikkevann, irrigasjon, industri), resipient for utslipp, råstoff i produksjon (fisk og fiskeoppdrett) råstoffutvinning, energiproduksjon, grunnlag for dyre- og planteliv og landskapsmessige og kulturhistoriske verdier.

Arealdisponeringen og annen aktivitet på land er ofte av avgjørende betydning for hvordan selve vannressursen kan nyttes, og det er derfor viktig å kunne se arealbrukskategoriene i vassdrag og tilstøtende arealer i sammenheng. Helhetlig vurdering og behandling av vannressursene med sikte på samordning mellom forskjellige sektorer og interesser, og inngrep på land, er siktemålet, og en utfordring til plansystemet.

Gjeldende regelverk/status

Den nye vannressursloven 21. november 2000 trådte i kraft 1. januar 2001. Vannressursloven erstatter den gamle vassdragsloven. Loven regulerer fysiske inngrep i vassdrag og forhold både av privatrettslig og offentligrettslig art. Alle tiltak i vassdrag, som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, må som hovedregel ha konsesjon. Unntatt er gjenoppretting av vassdragsløp og grunneieres vannuttak på nærmere bestemte vilkår. I enkelte tilfeller kan det i forskrift fastsettes at tiltak utenfor vassdraget, som kan ha påtakelige virkninger for vassdraget, også må ha konsesjon.

Vassdragenes verdi som landskapselement og som levested for planter og dyr, er oppvurdert i den nye loven. Ved siden av de miljømessige aspektene, hensynet til biologisk mangfold i en bærekraftig utvikling og til landskapsestetikk og kulturminnevern, er det også lagt vekt på at en gjennom lovbestemmelsene legger opp til å redusere og motvirke vannforurensing. Det er desuten lagt opp til en bedre lovregulering av grunnvann. Loven inneholder viktige bestemmelser om kantvegetasjon, og bestemmelser som klargjør avgrensing mot fastmark og mot sjø.

Forholdet til kraftutbygging og vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 er nærmere regulert i vannressursloven: Vannkraftutbygginger over 40 GWh skal konsesjonsbehandles etter vassdragsreguleringsloven, mens annen kraftutbygging skal behandles etter vannressursloven. Overføringer av vann mellom vassdrag krever ofte tillatelse også etter forurensningsloven. Konsekvensutredningsbestemmelsene etter plan- og bygningsloven har i en viss grad erstattet en del av saksbehandlingsreglene som tidligere gjaldt for vannkraftutbygging etter vassdragsreguleringsloven. Samlet Plan for vassdrag, vedtatt av Stortinget, er et rammeverktøy som bestemmer hvilke vannkraftprosjekter som kan omsøkes og rekkefølgen for konsesjonsbehandling.

De fysiske inngrep som omfattes av vannressursloven går også inn under annet lovverk. Den viktigste vil være plan- og bygningsloven i og med at konsesjonstiltakene også omfattes av planleggingen etter loven og lovens byggesaksbestemmelser, jf. § 1 om at loven også gjelder for vassdrag. Andre viktige lover vil være forurensningsloven, jordloven, skogloven, lakse- og innlands-

fiskeloven og naturvernloven. Etter vannressurslovens § 20 kan vassdragsmyndigheten i forskrift eller direkte 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. 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. Etter lovens § 22, som omhandler planlegging i vassdrag, kan vassdragsmyndighet utsette eller avslå søknad om konsesjon der planlegging er satt i gang. Vedtatt plan skal legges til grunn for behandling av søknad om konsesjon. Videre er det fastsatt at vannbruksplanlegging fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven, og at konsesjonsvedtak etter loven gjelder ved siden av rettslig bindende plan.

Ved siden av Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat som øverste vassdragsmyndighet, og Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn som øverste plan- og forurensningsmyndighet, har Sosial- og helsedepartementet med Statens helsetilsyn, Statens næringsmiddeltilsyn og Folkehelse, ansvaret for de helsemessige aspektene ved drikkevann.

Når det gjelder planleggingen etter plan- og bygningsloven, vil avveining og avklaring av de ulike interessene i vassdrag i første rekke skje gjennom kommuneplanleggingen og kommuneplanens arealdel. Arealdelen har egen arealbrukskategori for «[o]mråder 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 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 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 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 forplanlegging over kommunegrenser og fylkesgrenser. Vannbruksplanlegging i fylkesplanen eller som fylkesdelsplan koples som regel opp til plan- og bygningslovsystemet, og gir i utgangspunktet et rimelig godt grunnlag for å ta vare på selve vannstrengen og vassdragsområder for øvrig.

En god del slik flerbruksplanlegging er gjennomført. Som eksempel på vannbruksplanlegging som er gjennomført etter plan- og bygningsloven nevnes: kommunedelplaner for Akerselva i Oslo og Gaularvassdraget i Sogn og Fjordane, fylkesdelplaner for Numedalslågen, Femund- og Trysilelva og Glomma. De vanligste interessekonfliktene er fiske, friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, vannforsyning, og på den andre side vannkraftutbygging, infrastrukturtiltak, landbruk, industri og by- og tettstedsutvikling

I rundskriv T-5/97 er det gitt en del nasjonale retningslinjer for vannbruk-splanleggingen. 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 retningslinjer regjeringen har fastsatt for vernete 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 (RPR) 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.

I EU-forslag om direktiv for vannressursforvaltning er formålet 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 er lagt vekt på å gjøre forvaltningen mer helhetlig innenfor nedbørsfeltstrakter. Dette innebærer et behov for planer som omfatter hele vassdragets nedbørsfelt, om nødvendig på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Nærmere organisering forutsettes avklart i forbindelse med implementering av direktivet.

Problemstillinger og utfordringer

Den nye vannressursloven ventes å medføre nye situasjoner og en del nye spørsmål i forhold til planlegging og byggesaksbehandling:

(1) Vannressursloven gjelder for alt stillestående eller rennende vann som har såkalt årssikker vannføring, inkludert bekkesig som ikke tørker inn i normale år, og også for vannløp uten slik årssikker vannføring dersom det skiller seg tydelig ut fra omgivelsene. Tiltak som kan styres etter loven, og som også i en viss grad reguleres i planleggingen etter plan- og bygningsloven, er blant annet drenering, bekkelukking, utfylling og søppeltømming.

Begrepet vassdrag dekker områder opp til ventet vannstand ved 10-års flommen. For å hindre unødig overlapping mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven, er det lagt opp til at bebyggelse og andre inngrep i flomutsatt areal i første rekke må løses gjennom planleggingen i kommunene, jf. Norges vassdrags- og energiverks vegledere om flomsikring i kommunal planlegging med flomkart. Flomutsatte arealer ut over 10-årsflommen kan også i betydelig grad være utsatt for inngrep, for eksempel utfyllinger og bebyggelse.

(2) Avgrensingen skal bestemmes ut fra de fysiske egenskapene ved vassdraget. Hele deltaplattformen er derfor nå inkludert i begrepet vassdrag. Det er videre mulig etter § 8 å innkalle moloer og liknende tiltak som ligger utenfor deltaplattformen til konsesjonsbehandling, dersom de på grunn av endrete strømforhold kan ha påtakelige virkninger på vassdraget og livet i dette. Her melder det seg spørsmål blant annet i forhold kystsoneplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

(3) Etter vannressursloven skal det langs alle vassdrag (det vil si også det minste bekkesig) opprettholdes et naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. Grunneiere, tiltakshavere og berørte fagmyndigheter kan kreve at kommunen fastsetter bredden på beltet, og i særlige tilfelle frita områder fra bestemmelsen. Bredden kan også fastsettes i bindende planer etter plan- og bygningsloven. Fra et miljømessig synspunkt er dette en viktig nyskaping i loven, og av avgjørende betydning for sikring av biologisk mangfold og en bærekraftig vassdragsforvaltning.

Mens vannressursloven verner et vegetasjonsbelte langs alle vassdrag, er de reguleringsmessige forholdene i vassdragsbeltet ikke tilfredsstillende regulert etter plan- og bygningsloven i og med at det ikke er adgang til å styre landbruksvirksomhet i 100-metersbeltet i LNF-områdene langs vassdragene.

Videre var vannforsyning, inkludert sikring av større drikkevannskilder, herunder grunnvannskilder, gjøres til gjenstand for drøfting, og spørsmålet er reist om grunnvannskilder bør innføres som en egen arealbrukskategori i kommuneplanen. Mens myndighetene ofte ønsker å ta grunnvannsressursene i bruk, fordi dette vil ha positive effekter for både helse og miljø, og ofte er billigere enn utnytting av overflatevann, er vern av grunnvannsressursen på sikt viktig.

Problemstillinger som er tatt opp i møter med utvalget er:

- behov for planbestemmelser til arealkategori § 20-4 nr. 5 for blant annet å kunne styre arealbruk og inngrep i vassdrag i nærmere samspill med arealbruken på land
- bestemmelser til LNF-områdene, § 20-4 første ledd nr. 2, om utbygging med videre i 100-metersbeltet langs vassdrag, blant annet av hensyn til viktige biotoper, friluftsområder og verdifulle kulturlandskap
- bestemmelser til LNF som gjør det mulig å styre tørrlegging og utfylling av myr og annen våtmark i kommuneplanens arealdel.
- klarere formulert bestemmelse om landbrukstiltak og andre inngrep i 100-meterssonen langs vassdrag, jf. § 20-4 andre ledd bokstav f)
- vurdere «grunnvannskilde» som ny arealbrukskategori i kommuneplanens arealdel
- vurdere «fareområde» som ny kategori på kommuneplannivå, blant annet i tilknytning til vassdrag
- om Samlet Plan bør gis status som RPR, eventuelt ved lovfesting

Utvalgets kommentar

Som det framgår av redegjørelsen ovenfor er forvaltningen av våre vannressurser uløselig knyttet sammen med den generelle areal- og ressursforvaltningen. Dette er derfor et felt hvor forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen er svært viktig. Også her er det en særlig utfordring at

mange vassdrag renner over kommune- og fylkesgrenser, og vi viser i den forbindelse til drøftingene ovenfor i ([Link til](#)) kapittel 7, ([Link til](#)) 14 og ([Link til](#)) 15.

Utvalget vil blant annet vise til at det i den nye vannressursloven er slått fast at vannbruksplanlegging fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven, og at flere regler i loven henviser til plan- og bygningsloven. Samtidig er det en særskilt hjemmel for planlegging i vassdrag som del av kommuneplanens arealdel. Dette viser behovet for en god lovsamordning på dette feltet, noe utvalget vil arbeide videre med i neste fase.

En særlig oppgave er å sikre kvalitetene i vernet vassdrag mot inngrep.

16.3.6 Energi

Utvalget er bedt om å vurdere nærmere hvordan lovverket kan utvikles slik at det blir bedre egnet for å følge opp 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. Det har vært stilt spørsmål ved om lovverket i dag er godt nok for å sikre en effektiv og miljøvennlig bruk av energiresursene.

Utvalget er også bedt om å vurdere forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven, samt om Samlet plan for vassdrag bør være forpliktende for kommunene. Disse spørsmålene behandles utførlig i ([Link til Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven](#)) kapittel 17.5.

Sikker tilgang på energi er en forutsetning for næringsutvikling og velferd. Energiforsyningen representerer en av samfunnets viktigste infrastruktur gjennom et integrert og landsdekkende system for produksjon og distribusjon.

Hittil har elproduksjon hatt en dominerende rolle i Norge. I framtiden vil andre energikilder og energibærere trolig spille en større rolle. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom St.meld. nr. 29 (1998-99) *Om energipolitikken*, der det ble lagt opp til en omlegging av energibruk og-produksjon. I St.prp. nr. 1 (2000-01) foreslår Regjeringen at naturgass skal omfattes av omleggingen.

Dagens energiforsyning

Strømforsyningen skjer gjennom et integrert og landsdekkende system, basert på markedsmessige prinsipper. Det må til enhver tid være momentant balanse mellom den samlede produksjon og den samlede bruk av elektrisk kraft.

Distribusjonen av *varmeenergi* foregår i vannbårne systemer. Gjennom et fjernvarmeanlegg kan en knytte sammen ulike varmeprodusenter, for eksempel et forbrenningsanlegg eller en spillvarmeprodusent, og forbrukerne.

Olje, gass, kull, koks og ved transporteres hovedsakelig som bulk, men deler av Karmøy og Haugesund har rørledningsnett for *gassdistribusjon*. Regjeringen går i St.prp. nr. 1 (2000-01) inn for videre utbygging av rørledningsnett for naturgass som et supplement til elektrisk kraft.

Lokal energiproduksjon er aktuelt i enkelte tilfeller, særlig i større bygg og i landbruket. Eksempler på lokal energiproduksjon er varmepumper og mikro- eller minikraftverk. Ved behandlingen av St.meld. nr. 29 (1998-99) *Om*

energipolitikken ga Stortinget tilslutning til at lovverket forenkles slik at det kan bli lettere å starte egen energiproduksjon.

På grunn av rikelig tilgang på vannkraftressurser har elektrisk produksjon fram til nå spilt en dominerende rolle. I framtida vil andre energikilder og energibærere trolig få større betydning. Det ligger i Norge godt til rette for økt bruk av nye, *fornybare* energikilder som vindkraft, bioenergi, varmepumper og til dels solenergi. Forbrenning av kull, olje og gass bidrar til økte utslipp av drivhusgasser og lokal forurensing. Energisystemet må derfor bygges opp slik at virkningsgraden blir høg ved denne typen energiproduksjon, for eksempel ved bruk av fjernvarmeanlegg eller mer direkte bruk av gass.

Innspill til utvalget

Utvalget har vært i kontakt med Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Statens forurensningstilsyn, Energiforsyningens fellesorganisasjon,¹²¹

Norsk fjernvarmeforening, ulike forskningsmiljøer, samt enkelte energiverk og nettselskaper. Konsulentselskapet Civitas har på oppdrag fra utvalget utarbeidet en rapport om problemstillinger og framtidige arbeidsoppgaver innenfor feltet, sett i forhold til plan- og bygningsloven (heretter kalt Civitas-utredningen).

Olje- og energidepartementet har gitt et fyldig innspill, som er tatt inn i sin helhet i vedlegg 6. Departementet peker særlig på at en sentral styring er nødvendig for å kunne oppnå de overordnede målene i energipolitikken. Utvikling av energisystemet må derfor være et nasjonalt anliggende. Innenfor de nødvendige nasjonale rammer vil lokale og regionale myndigheter ha et vidt spillerom til å formulere egne prioriteringer, for eksempel når det gjelder lokal energiplanlegging. For å kunne ivareta ansvaret for en sikker og effektiv energiforsyning som er forenlig med miljømål, er konsesjonslovene og monopolkontrollen nødvendige virkemidler.

Departementet mener at plan- og bygningsloven ikke har gode nok virkemidler for å ivareta hensynet til nasjonale interesser.

Departementet mener at det bør være en målsetting å forenkle lovverket og unngå dobbeltbehandling. Det er ikke blitt påvist at egen behandling etter plan- og bygningsloven i tillegg til behandlingen etter vassdragslovgivningen gir et bedre resultat for arealplanleggingen. Dette tilsier at saksbehandling etter vassdragsreguleringsloven bør erstatte planbehandling etter plan- og bygningsloven.

Statens forurensningstilsyn mener det er et problem at rammebetingelser knyttet til miljøhensyn i liten grad blir tatt på alvor og at energimyndighetene vektlegger leveringskvalitet og systemsikkerhet for sterkt. Det bør rettes større oppmerksomhet mot hvordan en kan redusere forbruket av kraft. Lav pris på elektrisitet har bidratt til at Norge har et høgt elektrisitetsforbruk og gjør det vanskelig å ta i bruk nye fornybare energikilder. Veksten i energiforbruket bør begrenses.

121.Organisasjonen er fra 1. januar 2001 fusjonert med Energiverkenes Landsforening til Energibedriftenes landsforening.

Energiforsyningsens fellesorganisasjon mener at en hovedutfordring består i å samordne konsesjonslovgivningen og planlovgivningen slik at det lar seg gjøre å etablere energianlegg uten unødvendig bruk av tid og ressurser gjennom dobbeltbehandling og slik at en tar tilbørlig hensyn til alle arealbruksinteresser. Utfordringen er knyttet særlig til saker som gjelder større kraftledninger og vannkraftanlegg, og det er mindre problemer i saker som gjelder andre energianlegg (vindkraftverk, nye transformatorstasjoner, fjernvarmeanlegg og liknende).

Organisasjonen påpeker at plan- og bygningsloven på enkelte områder kan supplere energilovgivningen og gi energianlegg en bedre planbehandling og forankring. Plan- og energimyndighetene bør påse at alle klausulerte arealer og energisektorens rettigheter kommer til uttrykk i kommuneplanens arealdel. Når en kraftoverføring går over flere kommuner bør det utarbeides fylkesdelplan for tiltaket eller gjennomføres planprosess som koordineres på fylkesnivået. Reguleringsplan synes ikke å være et særlig hensiktsmessig verktøy ved linjeføring i spredt bebygd område. Denne planformen er best egnet for planlegging av selve energianlegget (vindmøllepark, varmesentral eller liknende) eller i tett bebygd og regulert område, likevel ikke når anlegget faller inn under vassdragsreguleringsloven.

Norsk fjernvarmeforening framhever at kostnadene ved investeringer i fjernvarmeanlegg er betydelig større enn for elektriske anlegg, selv om fjernvarme er en konkurransedyktig energibærer over tid. Økt bruk av vannbåren varme til oppvarmingsformål er en forutsetning for å møte framtidens krav om energifleksibilitet. Vannbåren varme gir mulighet til å utnytte lokale og miljøvennlige energiressurser som biobrensel, avfall, spillvarme, varmpumpe og naturgass og reduserer effektbehovet i elektrisitetsforsyningen. Dessuten har fjernvarme høy virkningsgrad. Dagens økonomiske rammebetingelser er ofte ikke tilstrekkelige til å gi et forsvarlig resultat ved utbygging av energifleksible anlegg basert på fornybare energikilder. For å nå de politiske målene en har satt, er det behov for et lovverk som samordner og styrer energibruken, inkludert fjernvarme, slik at utbygging lettere kan planlegges og utføres.

Drammen energinett påpeker at fjernvarme taper i fri konkurranse med andre energikilder. Det er behov for å pålegge utbygging av og tilknytning til fjernvarmeanlegg utfra samfunnshensyn. Fjernvarme faller ikke inn under plan- og bygningslovens begrep «samfunnstjenester» (§ 20-4 andre ledd bokstav b)), og planmyndigheten kan derfor ikke uten videre påby slik utbygging ved planlegging av nye områder. I dag kan en etter plan- og bygningsloven bare pålegge tilknytning til fjernvarmeanlegg (§ 66a) når det først er gitt konsesjon etter energiloven. Slik konsesjon er ikke alltid gitt på det tidspunktet et nytt utbyggingsområde planlegges.

Ifølge *Civitas-utredningen* er utfordringene innen energisektoren store og økende. For å oppnå en bærekraftig utvikling, er det nødvendig med tydeligere føringer, både i forhold til produksjon og bruk av energi. Det er videre behov for en samordning og tydeliggjøring av lovverket i forhold til produksjon og distribusjon av energi, og det er behov for et lovverk for sluttbruk av energi.

Rapporten viser at vi innen elektrisk produksjon har en stor grad av dobbeltbehandling etter flere lovverk, plan- og bygningsloven og vassdragsreg-

uleringsloven for produksjonsanlegg, og plan- og bygningsloven og energiloven for distribusjonsanlegg. Det er behov for en klargjøring av myndighetsutøvelsen, lovanvendelsen, og bedre *samordning* av lovverkene. Dessuten må avklaring av interesser skje i en åpen planprosess med regissert *medvirkning*. Civitas-utredningen viser til erfaringer fra vassdragsregulerings saker, der konfliktnivået ser ut til å være lavere i saker hvor kommunene bringes tidlig inn i prosessene.

Rapporten anbefaler at områder som er egnet til *vindkraftanlegg* bør vurderes ut fra en helhetlig plan. Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) vurdering av potensialet for utbygging bør videreføres i en anbefaling av hvor det er miljømessig og økonomisk interessant på kort sikt å foreta en utbygging av vindkraft. Viktige parametere for vurdering av vindkraftutbygging er nærhet til veg og nett, vindhastighet og alternativ arealbruk. Det må tydeliggjøres at støy fra møllene kan være et problem i tillegg til landskapsmessig tilpassing, og at kostnadene knyttet til produksjonen er helt avhengige av hvor lett det er å videredistribuere elektrisiteten. Vindkraftanlegg forutsetter reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, og større anlegg må konsekvensutredes.

I Civitas-utredningen hevdes det at oppvarming fra *vannbårne systemer*, basert på fjernvarme eller nærvarme fra alternative miljøvennlige energikilder, på kort sikt er det viktigste bærekraftige alternativet til elektrisitet fra vannkraft. Det forutsetter imidlertid at virkemidlene rettes inn mot å gjøre dette attraktivt. Med dagens bedriftsøkonomiske tenkning i energibransjen er det svært vanskelig å få fjernvarme til å lønne seg. Det er behov for økonomiske incitament som hjelper markedet, slik at det blir lønnsomt å bygge ut vannbårne systemer. Lønnsomhet må skapes gjennom rikspolitik og rammebetingelser. Plan- og bygningsloven § 66a benyttes i dag av kommunene i liten grad. Bestemmelsen må nyanseres, slik at den blir et egnet verktøy for utøvelse av lokal politikk. Det bør dessuten tydeliggjøres at rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan kan benyttes for å sikre utbygging av fjernvarme (plan- og bygningsloven § 26 første ledd).

I utredningen vises det til at det ikke er behov for konsesjon etter energiloven for distribusjon av *naturgass*. Distribusjon av gass må håndteres lokalt i kommunen etter plan- og bygningsloven, på samme måte som vanlig infrastruktur. Det har så langt vært aktuelt med distribusjon av gass bare i Haugesund-området. Det bør likevel vurderes om det er behov for å styrke lovverket på dette området.

Rapporten viser videre at det kan være behov for å styrke lovverket for stasjonær energibruk generelt. Så langt har kommunene ikke definert energiplanlegging som sitt ansvar. Noe av hovedproblemet ligger i at myndighetene ikke har tatt den nye markedssituasjonen i energibransjen inn over seg, og at en arbeider med gamle virkemidler. Ifølge utredningen bør kommunale myndigheter ha det overordnede ansvaret for lokal energiplanlegging. En savner imidlertid overordnet oppfølging av dette og virkemidler for å gjennomføre den lokale energipolitikken.

Tidligere opererte de lokale energiverk som samfunnsaktører, mens de nå ikke lenger har dette som et uttrykt ansvar. Områdekonsesjonæren har

lokalkunnskap og kompetanse og bør fremdeles være en medspiller ved planlegging av energibruk, ifølge Civitas-utredningen.

Utvalgets kommentar

I utvalgets mandat reises det innledningsvis 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 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».

Utvalget 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 utnyttelse av energiresurser. Som det framgår av redegjørelsen ovenfor, reiser det seg her en rekke spørsmål både når det gjelder behov for forbedringer i plan- og bygningslovens regelverk og praksis, og i forholdet mellom plansystemet og planmyndighetene på den ene siden og sektorlovgivningen og sektormyndighetene på den andre.

Utvalgsmedlem Toven vil henlede oppmerksomheten på fagdepartementets innspill, inntatt i vedlegg 6.

16.3.7 Samferdsel - transport - ATP

16.3.7.1 Om samferdsel og samfunnsutvikling

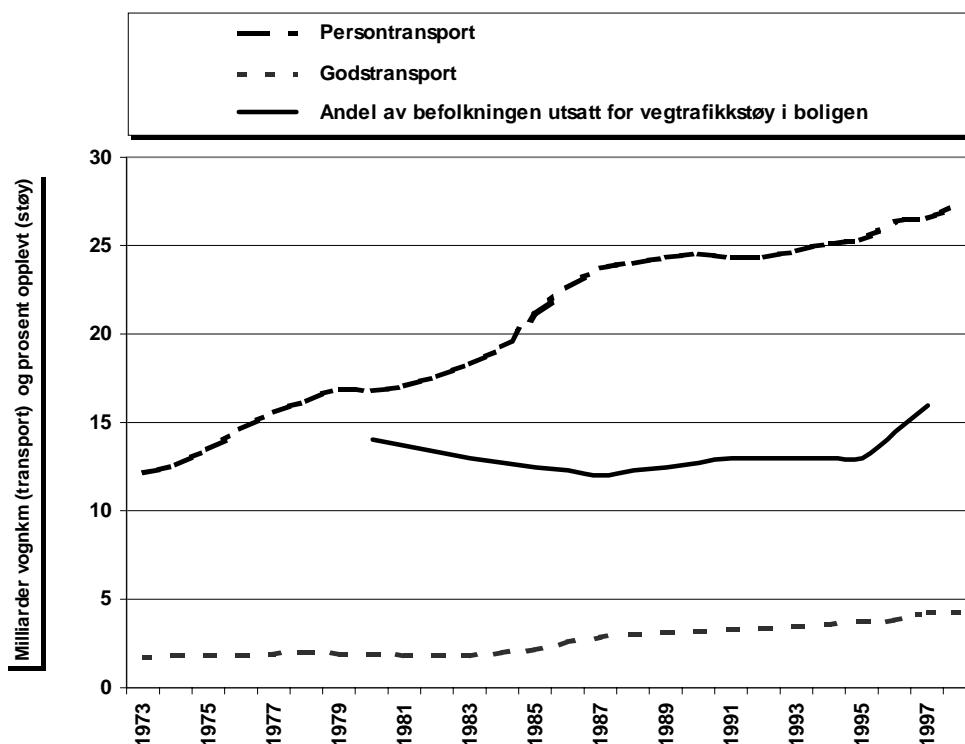
Samferdsel er et vesentlig element i samfunnsplanleggingen. Forholdet mellom arealbruk og transport gir sentrale premisser for mulighetene til å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling. Samferdselssektoren har tradisjonelt spilt en aktiv rolle i planleggingen, både innenfor egen sektor og gjennom medvirkning i lokal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Siden 1. juli 1994 skjer planleggingen av riks- og fylkesveger bare etter plan- og bygningsloven, i et samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen (jf. § 9-4), mens øvrige deler av samferdselsplanleggingen skjer både etter plan- og bygningsloven og etter egne lover og i regi av respektive fagmyndigheter.

Samferdselsplanleggingen er utbyggingsrettet, og har medført store infrastrukturutvidelser de siste tiårene. Dette har hovedsakelig vært utbygging av veg, mens Gardermobanen er et eksempel på utbygging av jernbane. Vegsystemets utstrekning, og dermed vegsektorens dominerende rolle i samferdselsplanleggingen har, sammen med et spredt utbyggingsmønster, medført at store arealer er tatt i bruk, og at transportarbeidet med bil har økt kraftig.

Dette bryter med en rekke aktuelle politiske målsettinger; om å redusere barrierer og arealforbruk, øke trafikksikkerheten, forbedre luftkvaliteten og redusere støyproblemer, redusere utslipp av klimagasser, unngå inngrep i grønnstruktur og rekreasjonsområder, redusere tap av kulturminner, kulturmiljøer og biomangfold og skape levende og trivelige lokalsamfunn.¹²²

122.Jf. St.meld. nr. 58 (1996-97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og St.meld. nr. 29 (1997-98) *Norges oppfølging av Kyotoprotokollen*.

Blant annet disse forholdene understreker behovet for å se de ulike elementene i transportsystemet i sammenheng. Den tradisjonelle vegplanleggingen må ses i nær sammenheng med arealpolitikken, og det må legges bedre til rette for kollektivtransport med buss og bane og for sammenhengende gang- og sykkelvegnett. Gjennom planleggingen bør det også tas i bruk transportregulerende virkemidler som parkeringspolitikk og vegprising. Infrastrukturtiltakene må ses i nær sammenheng med drift av kollektivtilbudet. Arbeidet med samordnet areal- og transportplanlegging -ATP- har vært et bidrag til utvikling av forståelsen på dette området.



Figur 16.1 Vegtransport og vegtrafikkstøy

Kilde: Statistisk sentralbyrå: Naturrressurser og miljø 2000. Bakgrunnsdata: Levekårsundersøkelsene, Statistisk sentralbyrå og Transportøkonomisk institutt.

Status og utfordringer

Ansvar for forhold som påvirker transportmiddelfordelingen er fragmentert. Staten har ansvaret for infrastrukturinvesteringer på riksveger og jernbane. Fylkeskommunene har ansvaret for fylkesvegene og for å drive kollektivtilbudet, mens kommunene har ansvaret for kommunale vegger, arealpolitikken og parkeringspolitikken. Ansvarsdelingen vanskeliggjør helhetlige vurderinger der hele transportsystemet med investering og drift av både veg- og kollektivtransport ses i sammenheng med arealpolitikken.

De tre fagmyndighetene; Vegdirektoratet, Jernbaneverket og Luftfartsverket, ligger under Samferdselsdepartementet. Av disse er særlig Vegdirektor-

atet godt utbygget og har vegkontorer med høg veg- og planfaglig kompetanse i hvert fylke (Statens vegvesen).

Kystverket, med faglig ansvar for havneplanlegging etter havne- og farvannsloven, er knyttet til Fiskeridepartementet og har sitt eget distriktsapparat, jf. nærmere omtale under avsnittet om havneplanlegging.

I Nasjonal transportplan (NTP) for perioden 2002-2011 har Regjeringen lagt fram en samlet plan for hele transportsektoren. I planen påpekes at behovet for å begrense veksten i transport med privatbil er viktig for å løse miljøproblemene i byområdene. Dette kan ikke skje ved kapasitetsøkende tiltak alene, men må løses ved å se veg- og kollektivtransport i sammenheng. Regjeringen anbefaler bruk av strategiske areal- og transportplaner for å etablere gode løsninger på regionalt nivå, blant annet for byenes funksjonelle bolig- og næringsområder. Et annet viktig tema er effektivisering og samordning av godstransporten ved å se veg-, bane- og sjøtransport i sammenheng.

Innenfor samferdselssektoren er det i ulike sammenhenger nødvendig å legge opp til plandiskusjon med betydning ut over den enkelte kommune og det enkelte fylke, som aktualisert gjennom det pågående NTP-arbeidet. Begrep som transportkorridorer, nettverk, havnemønster med videre, må koples opp mot formell planavklaring for den berørte landsdel/region.

Samarbeidet mellom samferdselsetatene i forbindelse med NTP er en erkjennelse av at samferdsel og transport berører problemstillinger og mekanismer som det er nødvendig å vurdere overordnet og i sammenheng. Dette ikke minst i forhold til å etablere styringssystem i forkant av framtidige offentlige investeringer og overføringer.

Om styrking av areal- og transportplaner på regionalt nivå

For å oppnå samordning og prioritering av de ulike sektorenes virkemidler, foreslår Statens forurensningstilsyn at det bør vurderes å styrke kravene i plan- og bygningsloven til forpliktende, overordnet areal- og transportplanlegging på regionalt nivå, der transportformene ses i sammenheng.

Erfaringene med fylkes(del)planleggingen etter § 19-1 viser etter SFTs syn at denne per i dag ikke er et tilstrekkelig styringsredskap til å løse utfordringene i areal- og transportplanleggingen på regionalt nivå. Det formelle grunnlaget for overordnede planer bør vurderes styrket på følgende punkter:

- Det bør vurderes hvordan plan og budsjetter bedre kan koples med hensikt å styrke gjennomføringen av overordnede planer. Eksempelvis er det behov for at statlige bevilgninger til samferdselsprosjekter vurderes på grunnlag av en samlet virkemiddelstrategi forankret i en overordnet areal- og transportplan.
- Det bør også vurderes om bestemmelsene i § 9-4 kan utvides til å gjelde hele samferdselssektoren for å oppnå bedre overensstemmelse med de transportpolitiske målene om å vurdere transportformene i sammenheng. Det bør i denne sammenheng vurderes å stille krav til at slike sektorplaner er i samsvar med fylkes(del)planer for areal- og transport.

For at parkeringspolitikken skal utgjøre et effektivt virkemiddel bør parkering etter SFTs syn ses helhetlig og inngå i en regional areal- og transportplan.

Parkeringspolitikken bør videre nedfelles i kommuneplanens arealdel ved utfyllende bestemmelser (§ 20-4 andre ledd) i tråd med de regionale avklaringer og sikres videreføring i reguleringsplanleggingen.

SFT mener det bør vurderes å kreve at kommuneplanene viser hovedstrukturen i kollektivsystemet på arealkartene i form av hovedruter (stamruter) og holdeplasser. Videre bør det vurderes innført en eller annen form for normalvedtekter for kollektivbetjening, på lik linje med de parkeringsvedtekter som er forankret i loven. Det er viktig at parkeringsvedtekter og eventuelle vedtekter om kvalitet i kollektivtilbudet ses i sammenheng, innenfor rammene av en samordnet areal- og transportplan, og koplet til en lokaliseringspolitikk basert ABC-systemet.

16.3.7.2 Spesielt om vegplanleggingen i forhold til plan- og bygningsloven

Ved revisjonen av plan- og bygningsloven er det viktig å vurdere nye og justerte grep på loven for å fremme det trendbruddet som er nødvendig for å fremme vedtatt miljøpolitikk. I denne forbindelse framstår det som en spesiell utfordring å legge til rette for en mer samordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging, samt å fjerne eventuelle formuleringer i dagens lov som bidrar til en uønsket videreføring av dagens trendutvikling.

Utformingen og praktiseringen av plan- og bygningsloven er av vesentlig betydning for Statens vegvesen. I rollen som stor *offentlig utbygger* tar etaten på landsbasis initiativ til ca. 100 nye plansaker hvert år. De fleste sakene behandles over flere år. I rollen som *statlig fagmyndighet* er etaten en viktig bidragsyter i et stort antall beslutninger som tas etter loven. I begge rollene dreier det seg om et bredt spekter av saker; - overordnede planer på fylkes- og kommunenivå, reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og byggesaker.

Statens vegvesen gir uttrykk for at saksbehandlingen etter loven i hovedsak fungerer godt, men ber utvalget vurdere noen problemområder nærmere. Det dreier seg om behov for:

- bedre regionale vurderinger og beslutninger knyttet til arealbruk og transport
- mer effektive beslutningsprosesser
- bedre muligheter for å medvirke i kommunenes plan- og byggesaksbehandling
- forbedringer i systemet for konsekvensutredninger
- bedre samordning av særlover med plan- og bygningsloven
- utvidete muligheter for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Under disse hovedpunktene nevnes blant annet ønsker om å gjøre fylkesplanene mer bindende for arealbruk, hjemmel for klassifisering av arealbrukskategorier, som ABC-systemet, revisjon av RPR-ATP og hjemler for å vedta maksimumstall for parkeringsplasser og for å pålegge avgift på private parkeringsplasser i nærmere avgrensede områder.

Jernbaneverket har ikke tilsvarende hjemmel til å utarbeide og fremme planforslag. Under henvisning til de mange fellestrekkene det er mellom utbygging av veg og jernbane, har samferdselsdepartementet anmodet om at det fremmes forslag til endring av plan- og bygningsloven, slik at disse etatene blir likestilt med hensyn til plankompetanse.

Av effektiviseringshensyn foreslås innføring av vegledende tidsfrister og retningslinjer for behandling av innsigelsessaker på fylkesnivå, samt mekanismer for å ivareta overordnede statlige interesser på en best mulig måte. § 9-4 beskrives som et viktig virkemiddel i denne sammenheng, og ønskes opprettholdt.

I forbindelse med behovet for å bedre samspillet med kommunene, foreslås tiltak som sikrer bedre oppfølging av lovens krav om samarbeid og medvirkning fra et tidlig tidspunkt i planarbeidet, og bedre rolleforståelse hos statlige fagmyndigheter. Det foreslås også innført obligatorisk planprogram i alle plansaker.

For å stimulere statlige fagmyndigheter til konstruktivt samarbeid i en tidlig planfase, reises forslag om å innføre regler om at manglende deltaking i en tidlig planfase vil få konsekvenser for fagmyndighetenes påvirkningsmuligheter senere i planprosessen. Dette kan for eksempel skje ved at retten til fremme innsigelse faller bort for fagmyndigheter som har latt være å engasjere seg tidligere i planprosessen.¹²³

Statens vegvesen gir også uttrykk for at konsekvensutredninger i praksis blir for omfattende og lite beslutningsrelevante. Vegdirektoratet arbeider nå aktivt både med å endre praksis i retning av mindre omfattende og mer beslutningsrelevante utredninger og å forkorte saksbehandlingstiden i konsekvensutrednings saker. I tilknytning til dette reises forslag om et nytt system for å avklare hvilke tiltak som skal være konsekvensutredningspliktige. Videre foreslås det at konsekvensutredningsbestemmelsene integreres i planbestemmelsene.

Mangelfull samordning av lover om arealdisponering fører i dag til en del tilfeller av dobbeltbehandling og lite forutsigbarhet. I enkelte plansaker er dette et stort problem for Statens vegvesen. Vegdirektoratet ser det derfor som viktig at behovet for samordning ut over det som ble resultatet etter NOU 1987:21 om samordning av lover om arealdisponering blir vurdert. Utvalget bes om å komme med konkrete forslag til lovsamordning.

Etter Vegdirektoratets vurdering er det god grunn til å endre plan- og bygningsloven § 20-4 slik at det blir tilsvarende mulighet til å fastsette bestemmelser til kommuneplanens arealdel som til reguleringsplan. En utvidet mulighet til å fastsette bestemmelser til kommuneplanens arealdel, aktualiserer spørsmålet om å innføre klagerett på dette plannivået.

16.3.7.3 Om havneplanleggingen - status og utfordringer

Havner er trafikknutepunktet mellom sjø og land. Havnearealene med tilgrensende områder må være slik at de sikrer regulær drift og bruk året rundt, og de må være optimalt tilknyttet det landbaserte samferdselsnettet.

Sjøverts ferdsel er en viktig del av det nasjonale samferdselssystemet. Vel fungerende havner og god infrastruktur for sjøtransport er av vesentlig betydning for effektiviteten i transportsystemet og dermed konkurranseevnen i norsk næringsliv.

123.Jf. for øvrig utvalgets forslag om disse spørsmålene foran i [\(Link til\)](#) kapittel 7 og [\(Link til\)](#) kapittel 10.

Totalt finnes det 104 kommuner med eget godkjent havnedistrikt, som er et særskilt geografisk myndighetsområde. Av disse har om lag 60 kommuner en egen havneadministrasjon. Av de offentlige havnene har Stortinget eller Fiskeridepartementet gitt 8 status som nasjonal havn og 6 som regional havn.

Tilknytningen mellom havnene og det landbaserte transportnettets må bli bedre. Hva angår vegtilknytning og jernbanetilknytning, må først og fremst de største og viktigste havnene prioriteres. Havnene må ha tilgang på nok landarealer for å sikre og tilrettelegge for effektiv godshåndtering.

I dag regulerer havne- og farvannslovgivningen all utbygging og bruk av kystsonen. Loven krever at ulike tiltak ikke skal stride mot vedtatt plan. Store deler av kystsonen er i dag planlagt med hjemmel i plan- og bygningsloven. Nære sjøområder i tilknytning til bebyggelse på land og i nærhet til landvertsaktivitet, og som setter press på bruk av sjøområder, bør således være planlagt.

Det er behov for en bedre samordning av forvaltningen etter havne- og farvannsloven og plan- og bygningsloven. Et lovutvalg for revisjon av havne- og farvannsloven er nylig nedsatt. Forholdet mellom de to lovene vil bli utredet i nær kontakt med Havnelovutvalget.

Kystforvaltningens forslag i forhold til planprosessen og plan- og bygningsloven

Det er kommunen som har ansvaret for å planlegge og behandle forslag til utbygging i sine havner. Sentrale og lokale havnemyndigheter er avhengige av at kommunene gjør dette, og at det faktisk blir foretatt en avveining mot andre interesser.

I den senere tid har Kystverket hatt store utfordringer knyttet til framdrift i forbindelse med utvikling av de viktigste trafikkhavnene i landet. Havnene konkurrerer ofte om arealer, som lokalt også vurderes som attraktive for byutvikling og rekreasjon. Den kommunale planmyndigheten finner det ofte vanskelig å velge nasjonale transport- og næringsinteresser på bekostning av lokale verdier knyttet til byutvikling og rekreasjon. For Kystverket oppleves det som et problem at planprosessene lokalt og regionalt tar for lang tid eller ikke finner sted i det hele tatt. På denne bakgrunn er det reist spørsmål om dette kan motvirkes ved at plan- og bygningsloven § 9-4 utvides til å omfatte hele samferdselssektoren, inkludert sjøtransport.

Ellers foreslår Kystverket revisjon av RPR-ATP for å sikre bedre integrering av samferdselsplanlegging i annet planarbeid, og understreker behovet for regionale samferdselsplaner. Videre påpekes behovet for rullering av kommunale planer. Det foreslås at dette blir nedfelt i plan- og bygningsloven, for eksempel ved at virkninger av planen faller bort etter 4 år dersom den ikke tas opp til revisjon, eventuelt at instanser med innsigelsesrett kan kreve planrevisjon på samme grunnlag som når det varsles innsigelse.

Regjeringen oppnevnte i 1998 en evalueringsgruppe med mandat til å foreta en bred gjennomgang av Gardermoprojektet, herunder planleggingsfasen. I forbindelse med gjennomgangen av planprosessen, har evalueringsgruppen påpekt enkelte mangler ved lovverket. Om plan- og bygningsloven sier gruppen:

«Dette har vært den mest sentrale lov for hele utbyggingsprosjektet. Lovgrunnlaget i plan- og bygningsloven viste seg å ha den svakhet at det ikke alltid er tilpasset prosjekter med slike dimensjoner, fremdrift og kompleksitet (for eksempel sumstøy) som Gardermoutbyggingen var. Utbyggingen av rullebanene var ikke godt nok dekket i noe lovverk; for eksempel fikk Ullensaker kommune aldri rusegropen på flyplassen til behandling. Heller ikke støysisoleringsprogrammet er dekket av loven. De nye retningslinjene til PBL fungerte bra, og Ullensaker kommune, som etter eget initiativ og avtale med Miljøverndepartementet ble prøvekommune for den nye plan- og bygningsloven, ble styrket kompetansemessig gjennom dette arbeidet. Loven fungerte ellers bra og etter sine intensjoner.»

Videre omtales blant annet forurensningsloven, kommunehelsetjenesteloven og luftfartsloven. I arbeidsgruppens anbefalinger påpekes følgende problemområder: Plan- og bygningsloven er ikke innrettet på prosjekter av denne størrelsesorden. Grepene som ble tatt med en hovedplanutredning mangler hjemmel i plan- og bygningsloven. Konsekvensutredningen i hovedplanfasen var dermed heller ikke forankret i lovverket. Loven mangler dessuten bestemmelser om prosjekter som berører flere fylker eller flere kommuner. Overfor inngrep i byggesaker var det stor uenighet og uklarthet omkring forholdet mellom plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven. Vedrørende forurensningsloven, der Statens forurensningstilsyn, fylkesmannen og kommunene alle har myndighet etter loven, ble mangelen på et regelverk for koordinering mellom disse påpekt.

På bakgrunn av evalueringsgruppens merknader og anbefalinger peker Samferdselsdepartementet på behovet for opprydning i overlappende lovbestemmelser mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk, og peker spesielt på kommunehelsetjenesteloven.

Ot.prp. nr. 28 (2000-2001) *Om lov om endringer i lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart* gir uttrykk for at Luftfartsverket og Luftfartstilsynet i utgangspunktet ønsker å benytte plan- og bygningsloven i størst mulig utstrekning for å løse sine planbehov. Dette innebærer at plan- og bygningsloven blant annet må gi tilsvarende muligheter som luftfartsloven til å gi nødvendige restriksjoner på området omkring selve landingsplassen. For å få en best mulig tilpassing mellom de to lovene, gir Samferdselsdepartementet uttrykk for at arbeidet med å samordne de to lovene skal fortsette. For nærmere redegjørelse vises til Ot.prp. nr. 28 (2000-2001) kapittel 3.11.

Utvalgets kommentar

Samferdselsektoren er en tung sektor innenfor plan- og bygningslovens plansystem, av meget stor betydning for både næringsutvikling og miljø- og trivelskvaliteter. Utvalget viser til de synspunkter som framkommer ovenfor om utfordringene til plansystemet på dette området.

Forholdet mellom plan- og bygningsloven og plansystemene innenfor de forskjellige samferdselsektorene framstår i dag som uensartet og uklart. Utvalget ser det som en viktig oppgave å bidra til en klarere og mer enhetlig struktur for samferdselsplanleggingen, og for forholdet mellom denne planleggingen og annen arealbruksplanlegging. Vi ser muligheter for at plan- og

bygningsloven kan bli et sentralt redskap i denne utviklingen. Vi viser blant annet til drøftingen av samordningsmekanismer i ([Link til](#)) kapittel 7.

Dette vil være et viktig tema i utvalgets videre arbeid, hvor det blant annet blir naturlig med kontakt til utvalget som utreder ny havnelov.

16.3.8 Boliger og byggenæring

16.3.8.1 Om boligbyggingen

Målet for boligpolitikken er at alle skal ha mulighet til å disponere en god bolig i et godt bomiljø, og er en del av målsettingene om gode levekår for alle i alle deler av landet. Boforholdsundersøkelser og levekårsundersøkelser viser at de fleste i Norge har en anstendig bolig, og at mange bor godt. Det er imidlertid også grupper som ikke har tilfredsstillende boforhold, spesielt i større byer, og der dette for Oslos vedkommende kan sies å være et problem av et visst omfang.

For alle boligområder gjelder at bomiljøet skal gi en sosial og fysisk god ramme, og at hensynet også til barn og svake grupper skal være viktig målestokk. Boligene skal være funksjonelle og sunne med miljøvennlige løsninger, og det bygde miljø skal ha estetiske kvaliteter.

Boligsektoren har alltid vært en oppgave for lokale myndigheter. Økt boligbygging var en av de viktige sporene i samfunns- og arealplanleggingen i kommunene fra 60-tallet. Kommunal boligplanlegging har vært og er en integrert del av kommunens arbeid i planleggingen etter plan- og bygningsloven, men i 90-årene sviktet arealplanleggingen for boligformål i mange kommuner. I Boligetableringsmeldingen ¹²⁴

har Regjeringen oppfordret kommunene til å utarbeide lokale handlingsplaner for boligetablering.

Offentlig boligpolitikk har vært og er bygget på at det offentlige er med og tilrettelegger for et godt tilbud til alle grupper gjennom lån og tilskudd fra Husbanken. Kommunene har den sentrale rollen i tilrettelegging og gjennomføring, men i gjennomføringen kommer private sterkere og sterkere inn. Det er spesielle ordninger for den sosiale boligbyggingen.

I Norge fins det 1,9 millioner boliger. Den norske boligtradisjonen knyttet opp mot småhus/enebolig, står nok fortsatt sterkt blant familiehusholdene. Men livsløpsmønstrene forandres, og det kan komme til å påvirke preferanser og etterspørsel. Selv om en svært stor del av boligene vi skal bruke i de nærmeste tiårene allerede står der, er boligbygging viktig, noe som også vil få virkning på bolig- og arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Avgangen i boligmassen og den demografiske utvikling forutsetter en boligbygging på rundt 25 000 nye boliger per år, men det er i dag anslått et etterslep på mellom 40 000 og 50 000 boliger.

Status og utfordringer

Boligbyggingen i Norge har på 90-tallet vært klart lavere enn noe tidligere tiår. Med de senere års sterke prisstigning på brukte boliger kunne en vente økning. Ikke minst har det vært slående at Oslo-området, som har hatt den

124.St.meld. nr. 49 (1997-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte

sterkeste prisstigningen og det klart størsteboligbehovet, har hatt lav boligbygging, bare halvparten av hva den var på 80-tallet.

Noe av forklaringen her er at behovene er i endring, befolkningen vokser, familiesituasjoner forandres, næringslivet endres i innhold og lokalisering, og det foregår en urbanisering. Det er også en utvikling i folks preferanser som også er med på å skape et visst behov for nybygging. Tilrettelegging for fornyelse av eldre boliger og boligområder er samtidig svært viktig - i forhold til både sosiale og miljømessige målsettinger.

Andre forklaringer kan være mangel på byggeklare tomter og høge bygge- og tomtekostnader. Videre har mangel på planer, sen planbehandling og byggesaksbehandling vært framhevet. Det har også vært hevdet at det samlede eksisterende lovverk gir så mange muligheter for å stoppe eller utsette prosjekter at dette i seg selv kan motvirke igangsetting. Spesielt i Osloområdet og en del andre pressområder, er det også høy aktivitet når det gjelder næringsbygging. Her har mangel på byggekapasitet vært en viktig faktor.

I kommunenes arbeid med planlegging og tilrettelegging av boligbyggingen, er også samspill mellom offentlige og aktørene i boligmarkedet viktig. Det dreier seg først og fremst om planlegging med klargjøring av tomter, men det kan også dreie seg om økonomi med lån, tilskudd med videre.

Utfordringene i boligplanleggingen er således avhengig av innsats på flere plan:

- de faktiske boligmarkedene vi har kan omfatte flere kommuner, og det er dermed behov for regionale vurderinger

Videre er det behov for:

- langsiktig tilrettelegging av areal og infrastruktur med avveining av en rekke forhold
- vurdering i forhold til RPR om samordnet areal- og transportplanlegging
- vurdering av en god sosial og fysisk ramme der det er tatt hensyn til barn og svake grupper
- sikring av estetiske kvaliteter
- tilrettelegging av gode lokalsamfunn og boligområder med sosiale og miljømessige kvaliteter

Kommuneplan og reguleringsplan er de viktige verktøyene her. Hva som skal avgjøres på de ulike nivåene vil være opp til kommunene ut fra lokale forhold, men både tidlig klargjøring av de samfunnshensyn som skal tas og kapasitet til å møte utbyggere og gjøre ferdig detaljeringen uten unødig opphold, er viktige forutsetninger for å sikre et smidig boligmarked.

Utbyggingsoppgavene vil alltid være preget av mange kryssende hensyn, som først og fremst ivaretas i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Som en generell utfordring til planlovsystemet vil det være viktig at det utvikles gode mekanismer for avveining av de ulike hensyn.

I Regjeringens utjamningsmelding er det understreket at fordelingspolitikken står sentralt også på boligområdet, slik at en kan motvirke at vi får byer som er sterkt oppdelt etter inntekt og sosial rang eller etnisk tilhørighet. Å legge til rette for utvikling av differensierte boligområder og bydeler er derfor viktig i samfunnsplanleggingen. Bruk av reguleringsbestemmelser for å

fastlegge leilighetsstørrelser, boligtyper, husformer med videre, kan være virkemidler her. Også andre forhold som prispolitikk, eierstruktur med videre for det som bygges, er viktige virkemidler i så vel kommunal utbyggingspolitikk som privat gjennomføring av den. Samtidig vil kommunenes utbyggingspolitikk kunne ha en betydelig virkning på den sosiale fordelingen innenfor en kommune, i tillegg til andre lover som omhandler eierformer når det gjelder boliger (jf. borettslagslovens bestemmelser om at kommunene/boligbyggelagene kan kreve at juridiske personer - kommunen eller andre - skal kunne eie andeler i borettslag).

Ønsker og krav i forhold til planleggingen

Utvalget har i flere sammenhenger fått påpekt at de private rolle innenfor både planlegging og utbygging har ekspandert på bekostning av det offentlige. Blant annet blir i dag de fleste reguleringsplaner i svært mange kommuner utarbeidet av private. Kommunenes rolle har blitt å fastsette rammene for boligbyggingen gjennom kommuneplanen.

Et annet hovedtrekk er at utbyggingen mange steder ikke lenger bare skjer i form av større utbyggingsprosjekter på jomfruelig mark, men som fortetting i allerede utbygde områder eller overføring av eksisterende bebygde områder til nye funksjoner. Dette betyr andre interessekonflikter, og en mer omfattende og komplisert planlegging i og med at flere parter blir berørt.

Videre stiller de raske endringene som i dag finner sted i næringslivet nye krav til fleksibilitet i arealbruken og forutsigbarhet i planprosessen. På grunn av at samspillet mellom offentlige og private interesser blir viktigere og viktigere, er planleggingen blitt mer forhandlingsorientert, uten at det er klart etter loven på hvilken måte og til hvilket tidspunkt det skal skje.

Spørsmålet om å klargjøre sammenhengen mellom plan og gjennomføring er også tatt opp. Dessuten er det reist spørsmål om systemet med innsigelser også bør kunne knyttes til mangler ved boligplanlegging. Det vanskelige blir imidlertid hvilken myndighet dette skulle legges til. I og med at det er kommunene som i første rekke har ansvaret for boligdekningen innenfor sitt område, må det legges til grunn at det fortsatt er kommunene som har dette ansvaret i sin planlegging både på samfunnssiden og arealsiden.

Oppsummering

I planleggingen etter plan- og bygningsloven er gode levekår, inklusive tilstrekkelige boligområder, et viktig tema som i første rekke tilligger kommunene som ansvarlige for samfunnsutviklingen innenfor sitt område. Et viktig spørsmål er om kommunene bør ha en klarere forpliktelse til å tilrettelegge for boligbygging.

Det bør også legges til rette for bedre og mer forpliktende samarbeid mellom kommunene i samme boligmarkedsregion. I situasjoner med ubalanse mellom arbeidsplasser og boligtilbud, er dette en viktig problemstilling. I slike områder bør lokaliseringen av boliger vurderes eller avgjøres i en regional sammenheng, både av hensyn til levekårsperspektivet og i forhold til RPR om samordnet areal- og transportplanlegging.

16.3.8.2 Spesielt om byggenæringen

Byggenæringen har i dag en omsetning på 210 milliarder kroner og sysselsetter omlag 200 000 personer fordelt på 42 500 bedrifter.

Det er avgjørende for byggenæringen i Norge at kommunene har en effektiv og god planlegging av tomtearealer. For næringen er det viktig at kommunene til enhver tid har regulert - eller har under regulering - tilstrekkelig tomteareal til at byggingen ikke stopper opp. Det gjelder både til boligformål og til næringsutvikling og infrastruktur. Kommunale planer må kunne gjøres mer operative som verktøy for gjennomføring av blant annet boligbygging og annen byggevirkksomhet.

Det er likeledes et ønske om enklere gjennomføring av planer, ved at plan og byggesak kombineres eller knyttes nærmere til hverandre. Det bør kunne benyttes prosjektplaner i stedet for vanlige detaljplaner, og der det skjer en planavklaring bør saksbehandlingen kunne kombineres med rammetillatelse for så vidt gjelder medvirkning, klagemulighet og liknende, slik at prosessen effektiviseres.

Status og utfordringer

Næringen har overfor utvalget gitt uttrykk for at det er behov for større fleksibilitet i plansystemet, mer effektiv behandling og framdrift, og bedre overgang mellom plansaker og byggesaker. De to stikkordene *forutsigbarhet* og *fleksibilitet* står tilsynelatende i motsetning til hverandre, men gjør det ikke når en med *forutsigbarhet* først og fremst mener de overordnede politiske vedtak og spillereglene, mens behovet for *fleksibilitet* først og fremst dreier seg om å tilpasse løsningene til nye behov. Ideelt sett burde overordnede arealplaner i en kommune ligge fast over 'lang tid', mens regelverket burde utformes med mulighet for å endre/tilpasse reguleringsplaner/bebyggelsesplaner på en enklere måte. Private planforslag må behandles på linje med kommunens egne forslag, slik at prosessen ikke stopper opp.

Ønsker og krav i forhold til planleggingen

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. Det bør ikke, som i dag, bare være én måte å oppfylle planen på. Planen kan for eksempel angi «funksjonskrav», det vil si betingelser som må oppfylles på en eller annen måte. Dette kan være krav til helhetlige løsninger, der krav til tilgjengelighet, grøntarealer, friområder, balanse mellom næring og boliger og så videre kan være inntatt, uten at arealene er båndlagt.

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 medfører helt nye planprosesser som koster mye, krever nye

avklaringer, og tar lang tid. Med overordnet avklaring og forskjellige likeverdige løsninger vil behandlingen 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 tomteknadene er høge og behovet for byutvikling ofte er påtrengende, stilles det spesielle krav til fleksibilitet og hurtighet.

Utvalgets kommentar

Utvalget legger stor vekt på at plansystemet i plan- og bygningsloven skal bidra positivt til at boligbehovene kan dekkes, og at den ikke skal representere en unødvendig hindring for boligbyggingen og for utviklingen innen byggenæringen. Samtidig er det viktig at beslutninger om utbyggingsmønster og lokalisering av boliger bygger på avveininger av en rekke hensyn. Å skape gode bomiljøer er også en viktig oppgave. Dette krever ofte grundig planlegging og saksbehandling.

Utvalget vil arbeide videre med denne sektoren ut fra disse målene.

16.3.9 Fortetting - bedre og mer effektiv arealutnytting

Arbeidet med å utnytte byenes og tettstedenes arealer bedre er en viktig del av politikken for en bærekraftig by- og tettstedsutvikling, og er understreket i flere stortingsmeldinger om arealpolitikken.¹²⁵

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 spredd 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 utnyttede 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.

Status og utfordringer

Arbeidet med bedre arealutnytting 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 gjen-

125. St.meld. nr. 31 (1992-93) *Den regionale planleggingen og arealpolitikken* og St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*

nomføring 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 arealutnytting i byer og tettsteder.

En utprøving av virkemidler for bedre arealutnytting i byer og tettsteder er gjort i et prosjektsamarbeid mellom tre departementer (Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet) og 6 kommuner. Målsettingen med dette såkalte «Fortettingsprosjektet»¹²⁶

, har vært å vurdere og utvikle virkemidler for å muliggjøre bedre arealutnytting 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.

Arealplanleggingen i Norge har over tid utviklet seg mot en praksis der private utbyggere i stadig større grad står for planlegging og gjennomføring av bolig- og næringsutbyggingen. Parallelt med dette har mange kommuner bygget ned sin gjennomføringskompetanse fra den tiden kommunen i stor grad sto for både planlegging og gjennomføring. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det er behov for helt andre typer virkemidler for gjennomføring av alle slags fortettingsprosjekter enn de som ble utviklet tidligere for å gjennomføre byggeprosjekter på nye utbyggingsområder.

Organisering av parter (grunneiere, utbyggere) er en betydelig utfordring i mange fortettingsområder fordi områdene ofte består av mange eiendommer og rettighetshavere. Gode og gjennomførbare løsninger krever ofte at områder ses i sammenheng med hensyn til samlet utbyggingsløsning, verdsetting og fordeling av fellesinvesteringer. For å få til dette må partene på eget initiativ eller gjennom medvirkning fra kommunen, organiseres på en hensiktsmessig måte.

Ønsker og krav i forhold til planleggingen

Bedre arealutnytting forutsetter at fortettingen gjennomføres med kvalitet. Kvalitet vil være situasjonsbestemt og må ses i sammenheng med stedet og den sammenheng stedet inngår i. Som oftest vil kvalitet i denne sammenheng være knyttet til arealer til felles lek og opphold, felles infrastruktur (veg-, vann, avløp, skole, barnehage, service), gode løsninger for intern trafikk og kollektivtransport, utforming og tilpassing av ny bebyggelse og anlegg i forhold til eksisterende miljø, sammenhengende grøntstruktur, skjerming mot støy og forurensing og andre stedsspesifikke forhold.

¹²⁶Jf. nærmere omtale av prosjektet i [\(Link til Kommuneplan\)](#) kapittel 13.1 og [\(Link til \)](#) kapittel 13.2

Det bør vurderes å stille krav om en analyse av fortetningspotensialet i sentrale områder av byer og tettsteder før det foreslås nye utbyggingsområder utenfor byggesonen, med større transportbehov.

For å få gjennomført en fortetningspolitikk i kommunene med disse planleggingskravene, er det en forutsetning at kommunene har kartlagt og analysert sine kvaliteter, og har en klar strategi for sin utbyggingspolitikk.

Det at kommunen er organisert og har en strategi for tilrettelegging og gjennomføring er av stor betydning. Fortettingen krever andre virkemidler og et offentlig engasjement av en annen karakter enn ordinær feltutbygging. Dette tilretteleggingsansvaret må være klart plassert i kommunens organisasjon, der det tas høyde for kommunens rolle som forhandler med parter (grunneiere, utbyggere og liknende), og planbehandlingen etter plan- og bygningsloven der alle interesser skal tas hensyn til. En slik plassering av tilretteleggingsansvaret bør i de fleste kommuner være mulig innenfor kommunens ordinære organisasjon.

Behovet for forhandlingskompetanse og annen kompetanse knyttet til gjennomføringen vil være viktig. 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 behov for en bedre koordinering av statens virkemidler. Konsekvensen av manglende statlig koordinering er dels usikkerhet i plan- og gjennomføringsprosessene i kommunene, og dels at muligheter for effektive tiltak for fortetting med kvalitet ikke avdekkes og utnyttes. Særlig er det behov for en bedre koordinering av statlige samferdselsinvesteringer og by- og tettstedsutviklingen. Eksempelområder fra prosjektet viser at dette i mange situasjoner kan være avgjørende for gjennomføring av fortettingen.

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.

Samarbeidsprosjektet mellom de nevnte 3 departementene og 6 kommunene om virkemidler for fortetting, har lagt hovedvekt på å identifisere behovet for tilpassinger i *plan- og bygningsloven, jordskifteloven og konsesjonsloven*. I tillegg er det satt søkelys på eventuelle endringer i *kulturminnelovens* regler om at utbygger må bekoste arkeologiske undersøkelser. Spørsmålet er om storsamfunnet bør ta et større kostnadsansvar enn det som er situasjon i dag.

Forslag fra fortetningsprosjektet

Plandelen av plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å sikre fortetting med kvalitet, men kan ikke ses isolert som virkemiddel. På grunn av kompleksiteten i fortettingssituasjonene må nye hovedgrep ses i sammenheng med andre virkemidler av juridisk, organisatorisk og økonomisk karakter. Også endringene i det offentliges rolle, ved at ansvaret for gjennomføringen av ønsket utvikling i stadig større grad overlates til private aktører, gir behov for slike nye løsninger.

Behovet for endringer i plan og bygningsloven må ses i sammenheng med utviklet praksis i plan og gjennomføringsprossene og andre virkemidler. De viktigste forslagene fra fortettingsprosjektet til endringer i plan- og bygningsloven er følgende:

- Det er behov for å styrke gjennomføringsperspektivet i planleggingen og etablere et klarere skille mellom planer som skal legge rammer og planer som er en del av en gjennomføringsprosess. Prosjektet konkluderer med at det både vil være nødvendig med revisjon av planveglede og justeringer i loven for å få ønskete endringer.
- Fortettingsområde anbefales som eget planformål dersom dette koples til andre stimulerende virkemidler av økonomisk og organisatorisk karakter. Områdestøtte til fortetting og krav til statlig koordinering er to sentrale virkemidler.
- Utbyggingsavtale framstår som et av de mest sentrale virkemidlene i fortettingen. Prosjektet drøfter, og er delt i spørsmålet, om adgangen til å inngå utbyggingsavtale bør innarbeides i plan- og bygningsloven. Uavhengig av dette vil en forsterket innsats på å fremme en riktig bruk av utbyggingsavtaler være viktig.
- Urbant jordskifte framstår som et nyttig virkemiddel i fortettingen. Prosjektet anbefaler at jordskiftelovens virkemidler tilpasses og fullt ut gjøres tilgjengelig i byer og tettsteder gjennom nødvendige endringer i jordskifteloven. Dette bør følges av samtidige justeringer i denne loven.

Utvalgets kommentar

Utvalget har konstatert 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. Utredningen fra Fortettingsprosjektet har gitt utvalget et godt grunnlag for å arbeide videre med sikte på å forbedre dette. Vi viser til at vi i denne omgang foreslår at omforming og fornyelse blir ny arealkategori i kommuneplanen og reguleringsplanen, og vil arbeide videre med spørsmålet om hvilke typer bestemmelser og gjennomføringsmekanismer som bør knyttes til denne kategorien. Vi viser også til at vi vil arbeide videre med spørsmålet om lovregler for utbyggingsavtaler og innføring av jordskifteliknende ordning for tettbygde strøk for å løse vanskelige eiendoms- og fordelingsspørsmål og lette gjennomføringen.

16.3.10 Tilgjengelighet for alle

Om betydningen av god tilgjengelighet i det fysiske miljø

Omgivelsene endrer seg raskt, blir stadig mer komplekse og setter stadig høyere krav til funksjonsevne. Samfunnet er i stor grad planlagt med utgangspunkt i det effektive, mobile og yrkesaktive «idealmennesket». Helseundersøkelsen i 1985 viser at 662 000 personer over 15 år har vansker med gjøremål hvor fysiske omgivelser helt eller delvis er årsaken til problemene. Dette inkluderer personer med funksjonshemninger relatert til bevegelse, syn, hørsel, forståelse og allergi. Samtidig er det viktig å være oppmerksomme på at de aller fleste i kortere eller lengre perioder av livet, på grunn av alder, skader eller sykdom, kan ha behov for godt tilrettelagte omgivelser.

Et godt tilrettelagt samfunn vil kreve færre individuelle tiltak rettet mot ulike grupper. Satt i system vil bedre tilrettelegging gi bedre samfunnsøkonomi og økt sosial bærekraft ved at flest mulig kan delta og bidra i samfunnet.

Plan- og bygningsloven bør som prinsipp vektlegge livsløpsperspektivet og universell utforming av omgivelsene, i stedet for å søke ivarettatt en rekke til dels konkurrerende gruppehensyn.

Planprosessene er i dag preget av sterke aktører. Grupper som i dag har problemer med delta i samfunnet på grunn av hindringer i det fysiske miljøet, er indikatorer på at løsninger ikke fungerer. Bare ved å inkludere disse ulike erfaringene kan vi få til en kvalitetssikring på at omgivelsene fungerer for alle.

Utviklingstrekk og muligheter

Politikken for funksjonshemmete har beveget seg fra individ- og sektorrettete tiltak til å fokusere mer på helhetlige og samfunnsmessige løsninger. Den generelle tilretteleggingen av omgivelsene bør fange opp flest mulig behov og ha lav brukerterskel, enten en har problemer med å bevege seg, orientere seg og forstå omgivelsene, eller fordi en reagerer på forurensing, støv og materialer.

Det må legges opp til at alle skal kunne bruke de samme fysiske løsningene i størst mulig grad, enten det dreier seg om friluftsområder og andre utearealer, bygninger, produkter eller kommunikasjonsmidler. Løsninger som er utformet ut fra en slik tankegang viser seg å fungere bra *for alle* i ulike livsfaser og situasjoner i hverdagen.

Tverrsektoriell utfordring

Den statlige politikken for funksjonshemmete er definert i St.meld. nr. 8 (1998-99) *Om handlingsplanen for funksjonshemmeta*. Her er sektoransvarsprinsippet sentralt, det vil si at løsninger for funksjonshemmete skal være en del av de ordinære løsningene i ulike sektorer. I handlingsplanen er «samfunnsplanlegging og brukermedvirkning» ett av fire hovedsatsingsområder. Gjennomføringen er lagt til Miljøverndepartementet som ansvarlig for plandelen av plan- og bygningsloven. Planleggingen etter plan- og bygningsloven er altså erkjent og definert som et sentralt virkemiddel i å gjennomføre politikken for funksjonshemmete.

Det er imidlertid lite tradisjon for at helse- og sosialsektoren og planetater samarbeider i annet enn enkeltsaker. Sektoransvarsprinsippet krever at det bygges opp bedre rutiner og samarbeidsrelasjoner i planprosesser, også med hensyn til å få med erfaringer og innspill fra ulike brukergrupper. Dette gjelder alle nivåer i forvaltningen, noe som har kommet tydelig fram gjennom en rekke regionale samlinger Miljøverndepartementet har gjennomført i forbindelse med rundskriv T-5/99 Tilgjengelighet for alle. Behovet for opplæring, bevisstgjøring og samarbeid på tvers av sektorer er stort.

Planstatus

Undersøkelser ¹²⁷

viser at det er et stort potensiale for å bruke plansystemet på en mer aktiv måte. Tilgjengelighet er i liten grad definert i plandokumentene i fylker og kommuner slik at ansvaret for oppfølging kommer tydelig fram. Bindende bestemmelser om tilgjengelighet er sjelden tatt i bruk (3,2 % av kommunene har bindende bestemmelser til arealdelen og 8,1 % av kommunene har dette i reguleringsplaner). Videre er medvirkning fra funksjonshemmete mindre enn for andre grupper som vi har data om, og disse interessene kommer først inn i den ordinære høringsfasen. Fylkeskommunale og kommunale råd for funksjonshemmete og interesseorganisasjoner bruker mye krefter på å rette opp feil i etterkant, i stedet for å komme med strategiske innspill i tidligere faser av ulike prosesser.

Miljøverndepartementet har i arbeidet med tilgjengelighet hatt kontakt særlig med de nordiske landene, men også med Europa for øvrig, USA, Canada og Japan. De fleste land har fokus på byggeforskrifter, boligsektoren, offentlige bygg og bymiljø. Flere av disse har vedtatt egne rettighetslover, som også gir hjemmel til å stille krav til tilgjengelighet i det fysiske miljø. Å ta i bruk planloven slik vi har gjort i Norge, er imidlertid et spesielt grep som det ser ut til å være en viss interesse for. Å synliggjøre tilgjengelighet i plan vil forsterke de allerede etablerte reglene om tilgjengelighet i byggeforskriftene slik at vi får en kvalitetssikring gjennom hele systemet.

Utfordringer og krav til plan- og bygningsloven

Erfaringene viser klart at hensynet til tilgjengelighet kommer for sent inn i planleggingen. Å redde detaljene er utmattende og lite motiverende for brukerinteressene. Aktiv bruk av plansystemet kan sikre tidlig medvirkning og at hensynet kommer inn på strategiske punkter. Det er også en klar erfaring at dersom dette kommer inn tidlig, blir løsninger basert på universell utforming ikke dyrere. Bedre tilgjengelighet er sjelden i reell konflikt med andre hensyn. Det er først når problemene blir tatt opp i ettertid at det blir konflikt, særlig i forhold til økonomi og estetikk.

Det er foreløpig utarbeidet et felles rundskriv til fylker og kommuner fra Sosial- og helsedepartementet, Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet om tilgjengelighet (T-5/99 *Tilgjengelighet for alle*). Rundskrivet tar utgangspunkt i de krav til atkomst som framgår av Teknisk byggeforskrift. Det tas foreløpig ikke sikte på skjerping av kravene, men innskjerping av håndhevingen ved å klargjøre og eventuelt begrense dispensasjonspraksisen. Dersom rundskrivet ikke fungerer godt nok, kan det komme krav om sterkere virkemidler for å nå fram.

Stortinget ba ved behandling av St.meld. nr. 29 (1996-97) om at RPR for funksjonshemmete skal vurderes. Dette kan gjøres enten ved at det lages en egen RPR, at hensynet innarbeides ved revisjon av eksisterende RPR, eller at det lages en «samle-RPR» for flere grupper med for eksempel utgangspunkt i et brukerperspektiv eller et livsløpsperspektiv.

127. Se Hanssen, M. A. og Stokke, K. B. (2000): *Funksjonshemmedes interesser i planleggingen*. NIBR.

Tilgjengelighet blir tatt opp i mange ulike sammenhenger i fylkesplanleggingen. Problemet her er samordning mellom etater og diffus plassering av ansvar.

De samme problemene oppstår på kommunalt nivå. Kravet om tilgjengelighet i det fysiske miljøet må være en sentral oppgave for teknisk sektor/planetat for å få tilstrekkelig forankring. Sosial- og helsesektoren har imidlertid erfaringer som må formidles til plan- og tekniske etater. Kommunale råd for funksjonshemmete (der disse finnes) opplever ofte at de har for svak posisjon. Å komme med innspill til kommunale planer vil være en oppgave som på sikt kan gi rådene en mer permanent og meningsfylt posisjon.

Tidligere har tilgjengelighet vært en del av politikken for funksjonshemmete, og primært et ansvar for sosial- og helsesektoren. Det er nå vedtatt politikk at sektoransvarsprinsippet skal gjelde. Det er derfor et godt tidspunkt for å vurdere om dette bør få konsekvenser for plan- og bygningslovens utforming, blant annet i formålsparagraf og utforming av medvirkningsregler. Tilgjengelighet og funksjonshemmetes interesser bør inn på alle nivåer i forvaltningen med en detaljeringsgrad som er tilpasset hvert forvaltningsnivå. Den røde tråden gjennom alle plannivåene kan sikre at tilgjengelighet for funksjonshemmete, og dermed for alle, på sikt blir bedre.

Utvalgets kommentar

Utvalget vil i sitt videre arbeid søke å konkretisere de spørsmål og problemstillinger som er reist omkring behovet for tilgjengelighet for alle, og særlig vurdere om det er behov for forbedringer i selve lovverket, for eksempel i form av bestemte funksjonskrav eller liknende.

16.3.11 Friluftsliv

Friluftsliv i skog, mark, fjell og på sjøen, er en utbredt fritidsaktivitet i Norge. Det er en del av norsk kulturarv, og av stor betydning for befolkningens livskvalitet, helse og trivsel. Friluftsliv er definert som opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden, med sikte på miljøforandring og naturopplevelse.¹²⁸

Friluftsliv og naturopplevelser bidrar videre til økt interesse og kunnskap om naturen, noe som kan medvirke til å skape økt miljøbevissthet i befolkningen. I stadig mer urbaniserte samfunn er friluftslivet et viktig bindeledd mellom mennesker og natur. Norge er rikt på naturområder, men friluftslivet er avhengig av at områdene holdes tilgjengelige. Allemannsretten, som gir rett til ferdsel, opphold og til en del andre friluftaktiviteter i utmark, er nærmere regulert i friluftsløven av 1957. Det er en rettighetslov som klargjør forholdet mellom allmennhet og grunneier, men hindrer ikke at det skjer endringer i arealbruk. Bortsett fra bestemmelser om visse innskrenkninger i ferdselsretten om en begrenset adgang for kommuner og friluftslag til å få løyve til å anlegge bruer, løyper og varder, og en bestemmelse (som ikke har vært tatt i bruk) om å utlegge 'friluftsmark' på statens grunn, inneholder loven i dag ikke hjemmel for styring av arealdisponeringen. Forutsetningen er at friluftslivsinteressene skal ivaretas i den samordnete planleggingen etter plan- og bygningsloven, som dermed blir verktøyet for å fremme og sikre friluftslivsinteressene.

128.St.meld. nr. 40(1986-87) *Om friluftsliv*, side 12 og side 68.

Status

Friluftsliv i form av kortere spaserturer nær hjemmet drives av 90 % av Norges befolkning.¹²⁹

Av andre former for friluftsliv er soling og bading mest utbredt, mens fotturer i skog og fjell, skigåing, sanking av sopp og bær, fiske og sykling er andre svært vanlige aktiviteter. Men stadig utvikles det nye former for friluftsliv og naturbruk, som kan medføre konflikter og skade både i forhold til allmennhet og eier.

Det er også et økende press for bygging av hytter med videre i og nær attraktive friluftsområder, særlig i strandsonen og på fjellet. Hytter gir økt friluftsliv og bedre livskvalitet for den enkelte eier/bruker, mens allmennhetens muligheter i de samme områder blir redusert. Tilhørende innretninger som gjerder, brygger, naust, dukkestuer, plattinger for uteopphold, flaggstenger med videre, betyr ofte en privatisering som i realiteten innskrenker ferdselsretten.

Mulighetene for å utøve friluftsliv påvirkes ellers av utbyggingen generelt og av turisme og miljøbasert næringsutvikling. Enkelte former for reiseliv kan også være en del av et aktivt friluftsliv. Fragmentering av naturområdene ved vegbygging, motorveger så vel som landbruksveger, er i stor grad med på å redusere naturområdene. Blant annet blir tilgjengeligheten til områder som tidligere har vært mye brukt dårligere. Den store utfordring i friluftslivspolitikken er å ta vare på naturområdene og legge til rette for at de kan nås. Mulighetene for friluftsliv påvirkes av tiltak innen mange sektorer, noe som innebærer at det kan være vanskelig å få en samlet oversikt og prioritering av friluftstiltak.

Utfordringer i forhold til planleggingen

Det er for det første en utfordring å utvikle kommuneplanens arealdel til et bedre redskap for fremme av friluftslivet. Et viktig punkt er her å kunne legge til rette for en prioritering av natur- og friluftslivsinteressene innenfor det felles arealbruksformålet, LNF, både for å fremme interessene, men også for å gi muligheter for å styre visse landbrukstiltak innenfor kombinasjonen. LNF-kategorien omfatter store utmarksområder, der ferdselsretten kan vurderes og styres i forhold til utbygging, bortsett fra bygge- og anleggstiltak i landbruket. Dette kan gjelde jordbruks- og skogbrukstiltak som veger, hogst og tilrettelegging for jordbruk, som kan komme til å redusere området betydning som natur- og friluftsområde. Selv om tiltakene styres etter jordlov og skoglov, som også krever natur- og miljøvurdering, blir de ikke gjenstand for den politiske vurdering og brede medvirkning som planleggingen etter plan- og bygningsloven skal sikre.

Et annet spørsmål som er tatt opp er om det gjennom bestemmelser til LNF også kan legges ut anlegg og tiltak som i dag ikke uten videre omfattes av LNF-kategorien. Det vil være en fordel om tiltak som ligger i et grenseområde i forhold til de øvrige formålene, kan plasseres innenfor kategorien etter nærmere vurdering gjennom kommuneplanprosessen.

Spørsmål for vurdering er:

- endring i § 20-4 første ledd slik at LNF-formålene kan legges ut i kombinasjon eller hver for seg
- bestemmelser om avgrensning av områder der jordbruk, skogbruk eller reindrift skal ha fortrinn og områder der natur og friluftsliv skal ha fortrinn
- bestemmelser tilpasset store sammenhengende natur- og friluftsområder, for eksempel grøntstruktur/bymarker som egen sone innenfor LNF
- bestemmelser om begrensning av bestemte landbruksiltak for å verne truede og sårbare arter, eller begrensning av virksomhet i et nærmere bestemt tidsrom, for eksempel på grunn av støy eller annen ulempe for friluftslivet, eller for ulik bruk sommer og vinter

Videre er det behov for en klargjøring og nyansering i forhold til hva som er landbruksformål, for eksempel massetak, utleiehytter, gårdsturisme, gårds-handel og liknende, og hva som er tiltak som går innunder natur- og friluft-formål, for eksempel stier og løyper, tilrettelagte løypetraseer, større og mindre anlegg for sport og idrett, skytebaner, golfbaner med videre.

I den sammenheng melder spørsmålet seg om å videreutvikle bestemmelser til LNF slik at en får klargjort at visse tiltak på visse vilkår kan skje innenfor områdene. På denne måten vil en kunne legge til rette for tiltak som ikke uten videre går inn under LNF, men som det vil være naturlig å legge til rette for der. Fordelen med slike bestemmelser vil være at det gjennom kommuneplanprosessen kan skje en avveining i forholdet mellom formålene og i forhold til berørte. Eksempler her er løypetraseer og mindre anlegg for friluftslivet.

Et annet tema som også er tatt opp overfor utvalget, er at bestemmelsen i § 25 siste ledd andre punktum, som unntar kombinasjon av landbruks-, natur- og friluftsområde fra hovedregelen i bestemmelsen om at alle formål kan kombineres i tid, eller på visse vilkår gå over fra det ene formål til det andre. Dette hindrer for eksempel at et landbruksområde kan være disponert eksklusivt for jordbruk for eksempel vår, sommer og høst, men for friluftsliv om vinteren.

Utvalgets kommentar

Utvalget ser det som viktig å legge bedre til rette for et mangfold av friluftsområder gjennom den regionale og kommunale planleggingen, både for å sikre mot nedbygging av viktige områder og å legge til rette for god tilgjengelighet. Samtidig bør det vurderes forslag som vil legge til rette for bruk av arealdelen i planleggingen av visse friluftslivstiltak, for eksempel bestemmelser om avgrensning mot landbruk, tilrettelegging for sammenhengende grøntstrukturer og bymarker, jf. omtalen av forslaget om egen lovhjemmel for bymarker/nærfriluftsområder i ([Link til Særlig om Landbruks-, natur- og friluftsområder \(LNF\)](#)) kapittel 13.1.5. Spørsmålene i tilknytning til LNF-områder er ellers behandlet generelt i forbindelse med kommuneplanens arealdel i ([Link til](#)) kapittel 13, og utvalget ser det som en viktig oppgave å komme fram til et godt system på dette felt, på grunnlag av høringsuttalelsene.

16.3.12 Barn og unge

Samfunnsplanleggingen generelt, og ikke minst utformingen av det fysiske miljøet, har særlig stor betydning for barn og unge. Gjennom arealplanleggingen kan kommunene legge til rette for at barn og unge sikres trygge, tilgjengelige og varierte områder for lek og utfoldelse. Spesielt er det viktig å sikre grøntstrukturer i tilknytning til boligområder for at disse blant annet kan gi trafiksikker atkomst til skole, barnehage og aktivitetsområder i friluft. Gode møteplasser i nærmiljøet er blant de viktigste ønskene fra barn og unge selv. Rammeplassen for barnehager og læreplan for skolen peker på naturopplevelser og miljølære som sentrale deler i forhold til flere fagområder. Dette understreker behovet for egnede arealer til slike aktiviteter i tilknytning til disse anleggene.

Det er økende forståelse for at barn og ungdom må gis mulighet for innflytelse på samfunnsutviklingen. Innenfor et bærekraftperspektiv er det viktig at barn og ungdom i stor grad får være med å påvirke utviklingen av vårt framtidige samfunn. Deres medvirkning kan være ganske avgjørende for blant annet utviklingen av oppvekstmiljøet. Dette forutsetter at barn og ungdom gis anledning til å delta i reelle beslutningsprosesser slik at de kan påvirke sin egen hverdag, men også motiveres for videre interesse for og deltaking i utviklingen av samfunnet.

Aktuelle virkemidler

På 80-tallet ble en oppmerksom på at barn og unges interesser i den kommunale planleggingen ikke ble godt nok tatt vare på. For å sikre at også denne gruppen av befolkningen skulle komme til orde i samfunnsutviklingen, ble det i 1989 ved kongelig resolusjon gitt «Rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unges interesser i planlegging» (RPR-BU). I tillegg ble det etablert en ordning med barnerepresentant i kommunene.

Retningslinjene er hjemlet i plan- og bygningsloven, og skal blant annet sikre barn og ungdoms interesser i arealplanleggingen. Det betyr at barn og unge skal delta i planarbeidet, og at det skal sikres gode arealer for lek og opphold i tilknytning til hjem/fritid og skole. Barnerepresentanten er oppnevnt av kommunestyret for fire år av gangen, og møter i det faste planutvalget for å sikre at barn og unges interesser er ivaretatt i planarbeidet. Likevel er det mange steder fortsatt et stort problem:

- at barn og ungdom ikke får målrettet informasjon og anledning til å uttale seg i plansaker
- at kommunen ikke vurderer konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandling

Planleggingsstatus

Det er kommunene som er ansvarlige for å påse at det blir lagt til rette for barn og unges deltaking i planprosessene. Det er også kommunene som må påse at barnerepresentantene får anledning til å prioritere sitt verv. Fylkesmannen skal påse at kommunene følger opp intensjonene i lov og retningslinjer. Fylkeskommunen skal veglede kommunene i dette arbeidet.

Mange kommuner følger ikke opp intensjonene i plan- og bygningsloven om barn og unges deltaking i planprosesser. Flere kommuner har imidlertid opprettet ordninger som barne- og ungdomsråd, ungdommens kommunestyre og fylkesting etc. De unge får da en viss sum penger som de selv kan bestemme bruken av. På denne måten kan kommunene si at de tar hensyn til ungdoms interesser, uten at dette skjer som ledd i kommunens ordinære demokratiske beslutningsprosesser og planlegging.

Undersøkelser ¹³⁰

har vist at i over 60 % av kommunene får fremdeles ikke barn og unge delta i planprosessene. Samtidig kommer det klart fram at kommunene selv har klare ønsker om å få dette til å fungere bedre, men at det er vanskelig å få til gode metoder for slik medvirkning.

Blant både kommuneansatte og politikere er det dessuten stor uvitenhet om hva barnerepresentanten er og dennes rolle.

Plan- og bygningsloven og RPR-BU ivaretar for så vidt i dag barn og unges perspektivet i planleggingen på en tilfredsstillende måte. Formålsparagrafen nevner dette eksplisitt, samt § 9-1 om utnevning av barnerepresentant.

Ønsker og krav i forhold til plan- og bygningsloven

Det kan virke som om plan- og bygningsloven og de rikspolitiske bestemmelsene i dag framstår som lite konkrete og uforpliktende for kommunene. Lovteksten bør derfor presiseres. På dette området er følgende synspunkter fremmet for utvalget:

- Formålsparagrafen er viktig for å styrke og synliggjøre barns posisjon i planprosessene etter plan- og bygningsloven.
- Barnerepresentanten må ha barnefaglig kompetanse om tilrettelegging av det fysiske miljøet for barn og unge, og om nødvendig tilbys opplæring/kurs. Representanten må også få tilstrekkelig tid og andre ressurser for å kunne ivareta vervet.
- Erfaring viser at der barnerepresentanten jobber direkte i forhold til planleggerne, slår det positivt ut i forhold til barn og unges interesser. Fylkeskommunene har begrenset kapasitet og kompetanse for vegledning overfor kommunene.
- Temaet må tas inn i Kommunenes Sentralforbunds opplæringsprogram for nyvalgte politikere. Også saksbehandlere/planleggere i kommunene må tilbys korte, konkrete opplæringstilbud om hva barnerepresentantenes oppgaver og roller er i kommunens arbeid på området.
- Det må legges til rette for at spesielt barn og unge får anledning til å delta tidlig i planprosessen. Barns rett til å bli hørt i saker som angår dem er som prinsipp nedfelt i artikkel 12 i barnekonvensjonen. Det er saksbehandlingsfeil og grunnlag for innsigelse, dersom dette prinsippet ikke følges opp i plansaker.
- RPR-BU er et godt virkemiddel som bør videreføres, men mye må gjøres for å oppfylle intensjonene, både fra departement, fylkesleddet og kommunenes side.
- «Barn og unge» må synliggjøres i plan- og bygningslovens prosessbestem-

130.Jf. Byggforsk-notat 21:1997 (Sommerfelt, May og Knudtson, Lillin Cathrine).

- meler. Fordi det er behov for spesiell tilrettelegging for å sikre deltaking fra disse gruppene, trengs det en presisering. Skolene, elevrådene og barne- og ungdomsrådene er etablerte organer som det kan satses på.
- Gode bestemmelser til kommuneplanens arealdel og til reguleringsplaner er av de viktigste styringsredskapene for barns interesser. Dette kan dreie seg om avstand og tilgjengelighet til naturområder som egner seg for lek, opphold og egenaktivitet, minste lekeareal per boenhet, og ikke minst, rekkefølgebestemmelser som sikrer gjennomføring. Fylkesleddet i samarbeid med kommunen/barnerepresentanten må sette fokus på dette i årene som kommer.
 - Når det gjelder konsekvensutredninger må det settes fokus på barn og unge, kanskje med tydeligere retningslinjer/sjekklistor som angir hvilke vurderinger som er nødvendige. I dag blir dette perspektivet ofte glemte i meldinger med forslag til utredningsprogram.

Plan- og bygningsloven gir i all hovedsak kommunene mulighet til å ivareta barn og unges interesser på en tilfredsstillende måte. Manglende oppfølging ligger bak forslaget om at det enten i loven eller i RPR-BU tas inn mer presise formuleringer for å vektlegge dette perspektivet i planleggingen. Det foreslås blant annet at ordningen med barnerepresentant sikres bedre. Likevel må det presiseres at det er kommunenes, og ikke barnerepresentantens, ansvar å sørge for oppfølgingen. Metoder for medvirkning tilpasset barn og unge må videreutvikles, systematiseres og gjøres kjent.

Utvalgets kommentar

Utvalget vil bemerke at planmyndighetene plikter å ivareta barn og unges interesser på en god måte i planleggingen, og at det er vårt inntrykk at dette mange steder ikke fungerer godt nok. Her vil medvirkning fra barn og unge selv være viktig. Å sikre barn gode oppvekstvilkår er i dag spesielt nevnt i formålsparagrafen, og dette innebærer en særlig forpliktelse. Utvalgets flertall er innstilt på at hensynet til barn og unge fortsatt skal nevnes særskilt i formålsparagrafen.

Gjennom de innspill som er kommet, har utvalget fått et nyttig materiale å arbeide videre med. Vi ser det som en viktig oppgave å bidra til at intensjonen i formålsbestemmelsen virkelig gjøres i større grad enn tilfellet ofte er i dag.

16.3.13 Helse- og sosialsektoren

En viktig planleggingsoppgave er tilrettelegging for helse og trivsel. God samfunnsplanlegging er et sentralt element i folkehelsearbeidet. Det omfatter for eksempel tilrettelegging for friluftsliv, som har en betydelig positiv effekt på helsetilstanden, både fysisk og psykisk, og det kan dreie seg om trafikksikkerhet, forurensingsbekjempelse og forming av gode fysiske omgivelser.

Innenfor helse- og sosialsektoren er det både behov og ønsker om bedre samspill mellom planleggingen av helse- og sosialtjenestene etter særlov-givningen og planlegging etter plan- og bygningsloven. Fra sektorens side vektlegges det at den samordnede og helhetlige samfunnsplanleggingen, som omfatter både areal-, økonomi- og sosial planlegging, ivaretar en rekke oppgaver som planlegging etter sektorplanlovgivning i mindre grad er i stand til.

For å stimulere til mer helhetlig planlegging, ønsker Sosial- og helsedepartementet å samordne og forenkle arbeidet med ulike handlingsplaner og satsingsområder i helse- og sosialsektoren når det gjelder organisering, informasjon, planlegging og rapportering.

Plan- og bygningslovens system for kommuneplanlegging, som tar sikte på å likestille sektorene, være innrettet mot handling, og som innbyr til aktiv medvirkning fra lokalbefolkningen, egner seg godt for å planlegge en rekke oppgaver innenfor sosial- og helsetjenestene og synes langt på veg å kunne fungere som alternativ til Sosial- og helsedepartementets lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene. Det er imidlertid viktig å skille mellom planlegging av selve tjenestene og sosial planlegging. Planlegging etter plan- og bygningsloven er i mindre grad rettet inn mot tjenesteplanlegging. Selve planprosessen vil ta lang tid, og plandokumentet blir for grovmasket til å fange opp i seg de rapporteringskravene som er satt til de statlige satsingene på Sosial- og helsedepartementets område. Det vil derfor fortsatt være nødvendig at kommunene rapporterer om resultater og plandata for enkelte tjenestoområder. Sosial- og helsedepartementet har lagt til rette for felles rapporteringsrutiner og -frist for flere av satsingene.

Status og utfordringer

I tillegg til lov om planlegging av helse- og sosialtjenesten i kommunene, har helse- og sosiallovgivningen i dag relevante planbestemmelser i 9 lover: lov om helsemessig beredskap, om psykisk helsevern, om sykehus, om atomenergivirksomhet, om helsetjenesten i kommunene, om tannhelsetjenesten, om omsetning av alkoholholdig drikk m.v., om sosiale tjenester m.v. og om vern mot smittsomme sykdommer.

Sosial- og helsedepartementet har de siste årene pekt ut viktige satsingsområder og satt i verk egne statlige handlingsplaner innenfor flere deler av den kommunale helse- og sosialtjenesten. På mange av disse områdene har det vært stilt krav om å utarbeide egne kommunale handlingsplaner eller virksomhetsplaner, blant annet for å utløse øremerkete tilskudd til ulike formål. Det har fra mange hold vært pekt på at slik handlingsplan-planlegging blir fragmentert og inviterer til særomsorg.

I forbindelse med presentasjonen av 5 handlingsplaner innenfor helse- og sosialsektoren, som alle retter seg mot kommunene, har Sosial- og helsedepartementet pekt på mulighetene som ligger i å se planlegging av disse tiltakene i sammenheng med kommunens øvrige planlegging etter plan- og bygningsloven.

Departementet ser at det fortsatt er et klart behov for å samordne og forenkle dette planarbeidet og understreker betydningen det ordinære planarbeidet har for helse- og sosialtjenesten. Departementet vil spesielt peke på de muligheter som ligger i å innarbeide nye statlige satsinger og handlingsplaner på helse- og sosialsektorens område i kommuneplanleggingen etter plan- og bygningsloven og økonomiplanleggingen etter kommuneloven. Departementet vurderer det slik at dersom kommunene utarbeider økonomiplan og kommuneplan med en kortsiktig del som omfatter et samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet, og i sammenheng med årlig rullering behandler de statlige handlingsplanene med videre i tråd med de krav som stilles,

betraktes også kravene om egen helse- og sosialplan og særlige handlingssplanersom oppfylt (jf. rundskriv I-30/99). Dette er gjentatt i informasjon til kommunene om tilskudd på Sosial- og helsedepartementets budsjett for 2001 basert på regjeringens forslag til statsbudsjett (rundskriv I-50/2000).

Regional helseplanlegging

I rundskriv om krav til og arbeidet med regionale helseplaner, sies følgende om regionale helseplaner og forholdet til fylkeskommunale planer:

«Den enkelte fylkeskommune må vurdere om det er behov for ytterligere planer for spesialisthelsetjenesten for at fylkeskommunen skal oppfylle sin plikt etter sykehusloven § 2 første ledd og lov om psykisk helsevern § 2 første ledd. Dette omfatter plikt til å sørge for planlegging, oppfølging og drift av institusjoner og tjenester slik at nødvendige spesialisthelsetjenester blir dekket for befolkningen innen området. Eventuelle fylkeskommunale planer må utarbeides i samsvar med vedtatt regional helseplan.

Det vil være hensiktsmessig at de regionale helseplanene refererer til eventuelle foreliggende fylkeskommunale handlingsplaner, temaplaner, prosjektbeskrivelser osv. i de tilfeller disse inngår som bakgrunnsmateriale og dokumentasjon for tilrådinger i regional helseplan. Sosial- og helsedepartementet vil også nevne at det foreligger en plikt etter plan- og bygningsloven § 19-1 til løpende planlegging av fylkeskommunens økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. Når det gjelder iverksettelse av tiltak i henhold til regional helseplan og forholdet til den økonomiske situasjonen i fylkeskommunen, henvises det til kravene om økonomiplan i kommunelovens § 44. Dette er omtalt i forskriftens § 7 som har følgende ordlyd:

«Fylkeskommunene i regionen skal legge den regionale helseplanen til grunn i sin planlegging, utbygging og drift av spesialisthelsetjenester. Gjennomføringen av tiltak som i henhold til vedtatt plan skal iverksettes i planperioden, vurderes i forbindelse med den ordinære budsjettprosessen.» (rundskriv I-19/99).

Utfordringer for folkehelsearbeidet

Et utvalg oppnevnt av Sosial- og helsedepartementet har i NOU 1998:18 *Det er bruk for alle - Styrking av folkehelsearbeid i kommunene* foreslått blant annet dette:

- Kommuneplanen etter plan- og bygningsloven og økonomiplanen etter kommuneloven skal være utgangspunktet for alt folkehelsearbeid i kommunene.
- Dersom folkehelsearbeidet skal komme sterkere inn i samfunnsplanleggingen, vil det være hensiktsmessig at det faste utvalg for plansaker i kommunen får hovedansvar for planleggingen.
- Kommunen kan som en frivillig ordning velge en fast representant for folkehelsearbeid i dette utvalget etter mønster fra den faste representanten for å ivareta barns interesser. Utvalget mener imidlertid at en slik representant skal være folkevalgt og ikke utpekt blant de ansatte i kommunen.
- Helse- og sosialtjenesten vil være viktige premissleverandører i det kommunale plan- og økonomiarbeidet.

- Når det gjelder arealplanleggingen bør det også legges til grunn et folkehelseperspektiv, blant annet på bakgrunn av behovet for arealer for fysisk aktivitet og tilrettelegging for funksjonshemmete.
- Samordning av konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenestelovens kapittel 4a *Miljørettet helsevern*.

NOU 1998:18 har vært på en bred offentlig høring. Utvalgets forslag vedrørende planlegging har fått støtte fra flesteparten av høringsinstansene. Utredningen er planlagt fulgt opp blant annet i arbeidet med framtidige strategier i folkehelsearbeidet.

Konsekvensutredninger

Forslaget om samordning av konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven er under oppfølging. I dag er konsekvensutredninger som verktøy regulert i flere lover, men er i stor grad samordnet gjennom plan- og bygningslovens regler for konsekvensutredninger.

Det mangler imidlertid en egnet metodebeskrivelse for å utrede helse- og trivselmessige konsekvenser av tiltak som iverksettes. Det er behov for nærmere vegledning og utdyping av innholdet i utredningsplikten for bedre å ivareta helsemessige hensyn under utredningsprosessen.

Sosial- og helsedepartementet ønsker å konkretisere kravet til utredning av helsemessige konsekvenser og legge til rette for en bedre samordning mellom konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven. Sosial- og helsedepartementet har derfor gitt Asplan Viak i oppdrag å utarbeide en metodebeskrivelse for konsekvensutredninger som kan ha betydning for helse og trivsel. Arbeidet er planlagt ferdigstilt i februar 2001.

Utvalgets kommentar

Planleggingen etter plan- og bygningsloven vil ha stor betydning både direkte og indirekte for innbyggernes helse og trivsel, og for sosiale forhold. Utvalget har merket seg den positive interessen innenfor sosial- og helsesektoren for å engasjere seg i og bruke plansystemet i plan- og bygningsloven, og særlig for å bruke kommuneplanen som et viktig planverktøy. Vi viser også til omtalen av dette i [\(Link til Samordning av samfunnsplanleggingen på kommunenivået\)](#) kapittel 7.6 ovenfor.

Det er et viktig punkt i utvalgets videre arbeid å utrede hvordan kommuneplanleggingen kan gjøres til et godt egnet planredskap for ulike sektorer på kommunenivå. Planleggingsbehovene i sosial- og helsesektoren vil være svært viktige eksempler i den sammenheng.

16.3.14 Kulturmiljø, kulturminner og stedsforming

I dagens fysiske planlegging er kulturmiljø, stedsforming og estetikk blitt stadig mer aktuelle begreper. Planleggingsfokus er i vesentlig grad blitt flyttet fra utbygging på jomfruelig mark til fortetting, forvaltning og omdisponering av allerede utbygde områder. Rundt 40 % av Norges realkapital ligger i den etablerte bebyggelsen, og i tillegg står infrastruktur i ulike former for 30 %. Store

bygningmasser som ikke lenger er i bruk til opprinnelige formål, gir muligheter for gjenbruk. Samtidig er det økt bevissthet om betydningen av estetiske kvaliteter i omgivelsene. Det er en viktig oppgave for planleggingen å kunne forholde seg til eksisterende omgivelser på en slik måte at ressursene og miljøkvalitetene knyttet til våre omgivelser ikke blir skadelidende, men derimot oppfattes som viktige innspill i arbeidet med å forme ny stedskvalitet. Mange kulturlandskap og naturområder i nærheten av bebyggelsen har spesiell betydning i kultursammenheng og kan bære preg av tidlige tiders bruk. Slike områder er det særlig viktig å ta vare på som rekreasjons- og utfartssområder for den store delen av befolkningen som bor i byer og tettsteder. Vern og forvaltning av kulturminner og kulturmiljøer handler om å ta vare på en ressurs som ikke er fornybar, og utgjør en viktig del av en helhetlig miljøforvaltning. I den aktuelle planleggingsdebatten i Europa framheves kulturelle verdier som et viktig grunnlag for økonomisk virksomhet og verdiskaping.

Regjeringen har gitt følgende strategiske mål for forvaltningen av kulturminner:

«Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og ivaretas som bruksressurser og som grunnlag for opplevelse og videreutvikling av fysiske omgivelser. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer skal tas vare på i et langsiktig perspektiv som kunnskapsressurser og som grunnlag for opplevelse.»

Dette innebærer to perspektiver på forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer: Mens varig vern gjennom fredning og andre sentrale virkemidler skal sikre viktige historiske kunnskapsverdier, krever ivaretagelse av mangfoldet at kulturminner og kulturmiljøer må inngå som premisser for bruk av arealer og for utformingen av aktuelle tiltak som for eksempel landskapsinngrep og ombygging og vedlikehold av de bygde omgivelsene.

Et offentlig oppnevnt Kulturminneutvalg er nå i arbeid og har som oppdrag å videreutvikle og fornye de faglige og politiske rammevilkårene på kulturminnefeltet, herunder utarbeide overordnede mål, strategier og virkemidler. Samtidig skal utvalget utvikle perspektivet på kulturminner og kulturmiljøer som økonomiske og kunnskapsmessige ressurser i samfunnsutviklingen, som dimensjon i arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling, og som en sentral del av en helhetlig miljøforvaltning. Kulturminneutvalgets utredning skal foreligge innen 15. desember 2001.

Status og utfordringer

Kulturminneloven har som særlov et bredt definert formål, men har sitt fokus på fredning av kulturminner og kulturmiljøer samt automatisk fredete kulturminner. Kommunene er ikke gitt direkte ansvar og oppgaver etter loven. Plan- og bygningsloven er innrettet mot utvikling av de fysiske omgivelsene. Den gir kommunene en hovedrolle. Samlet sett kan en si at de to lovene supplerer hverandre på en god måte. Både ressursmessig, funksjonelt, lokalhistorisk, estetisk og opplevelsesmessig, kan kulturminner og tradisjonsrike bygningmiljøer gi viktige premisser og føringer til planarbeid knyttet til stedsforming og -forståelse, og til utformingen av bygninger og offentlige rom. Kulturminner og kulturmiljøer er en ressurs for utviklingen av lokalsamfunnet.

Det kulturminnefaglige og formelle ansvaret er i dag plassert i på nasjonalt nivå (Riksantikvaren) og regionalt nivå (fylkeskommunene, Sametinget, de arkeologiske landsdelsmuseene og sjøfartsmuseene). Utover oppgavene som plan- og bygningsmyndighet, utøves dermed kommunenes viktige rolle uten formell myndighet på sakfeltet, og behovet for kontakt med og vegledning fra faginstansene er stort.

Informasjonsgrunnlag i form av tilrettelegging av kulturminnedata for planlegging, for eksempel ved å ta i bruk digitale systemer som AREALIS¹³¹, er derfor et helt nødvendig utgangspunkt for kommunenes arbeid. Slike redskaper er en nødvendig forutsetning for at forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer kan bli en forutsigbar aktør i samfunnsplanleggingen.

Forholdet mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven

Utover de automatisk fredete kulturminnene er bare et fåtall kulturminner fredet etter kulturminneloven eller sikret på annen måte, for eksempel gjennom plan- og bygningsloven. De aller fleste kulturminneverdier er avhengige av at eiere, brukere, offentlige instanser - i første rekke kommunene - og allmenheten engasjerer seg og tar ansvar.

I en helhetlig miljø- og ressursforvaltning utgjør kulturminner og kulturmiljø hovedelementer sammen med naturressursene. Samfunnsplanleggingen er derfor en viktig arena for en bred og framtidsrettet kulturminneforvaltning, og ikke minst for samhandling med andre sektormyndigheter, blant annet slike som har vesentlig innvirkning på bruk av arealer og bygde miljøer.

I regionalpolitikken er steds kvalitet vektlagt som en viktig faktor i lokaliseringsspørsmål, næringsutvikling, stedsutvikling og utvikling av en økende kunnskapsbasert infrastruktur. Attraktive steder er viktige konkurransetrinn ved bedriftslokalisering og rekruttering av kvalifisert arbeidskraft. Kulturminner og kulturmiljøer er del av steds kvaliteten, og utgjør et levekårs gode ved å gi trivsel og grunnlag for opplevelser og kulturelle aktiviteter og er ressurser for kulturbasert næringsutvikling.

De store økonomiske og bruksmessige verdiene som ligger i de bygde omgivelsene tilsier at det utvikles gode prosesser, verktøy og virkemidler for bevaring og utvikling, med vekt på ressursperspektivet og med balanse mellom å ta vare på bestående verdier og å skape nye. Med utgangspunkt i at kulturminner og kulturmiljøer er sentrale elementer i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning, har kulturminneutvalget i kontakt med utvalget reist en rekke problemstillinger som berører forholdet mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven:

- Ressurs- og bærekraftperspektivet knyttet til kulturminner og kulturmiljøer bør innarbeides bedre i plan- og bygningsloven.
- Plan- og bygningsloven må sikre at kulturhistoriske miljøhensyn vurderes og tas hensyn til i arealplanleggingen.
- KU-systemet bør utvikles for bedre belysning av arealplaners konsekvenser for kulturminner og kulturmiljøverdier som også kan bli skadet av mindre tiltak.
- Plan- og bygningsloven bør bidra til at det legges til rette for å sikre kvali-

131.4 Jf. omtale i kapittel 10.8

fisert og tidlig medvirkning fra kulturminneforvaltningen i planleggingen på fylkes- og kommunenivå.

- Loven må gi kulturminnemyndighetene mulighet til å fange opp spesielle akutte bevaringsbehov på et tidlig tidspunkt i planprosessen.
- Det bør innføres tidsbestemt gjennomgang/revisjon (oppdateringskrav) av gamle reguleringsplaner.
- Rettslig status for vernevedtak i regionale eller kommunale oversiktsplaner bør klargjøres.
- Lovens overordnede prinsipper må ivareta hensynet til minoritetskulturer.
- Estetikkhensyn bør vektlegges sterkere i arealplan- og byggesaksbehandling, blant annet gjennom kvalifisert og mer konkret vegledning om estetikk og stedsforming.
- Samspillet mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven i plan-saker må gjennomgås, blant annet når det gjelder saksbehandlingsregler, uttalelles- og høringsfrister og -tidspunkt, samt kostnadsdekning for gjennomføring av arkeologiske undersøkelser. De to lovene bør også benytte de samme begrepene for kulturminne kvaliteter og -verdier.

Mange kommuner mangler både nødvendig plankompetanse, estetisk kompetanse, og kjennskap til kulturminnelovens bestemmelser. I denne forbindelse foreslår Kulturminneutvalget at behovet for krav om kvalifisert planfaglig og/eller kulturminnefaglig kompetanse for forvaltningen av plan- og bygningsloven bør vurderes.

Det nære sammenfallet mellom plan- og bygningslovens og kulturminnelovens saksområder krever et nært samspill i forvaltningen av disse, og at de to lovverkene er samordnet. De nye byggeforskriftene, som unntar en rekke tiltak fra den tidligere melde- og søknadsplikten, skaper ofte vansker i forhold til kulturminneverdier, med direkte risiko for at disse verdiene går tapt.

Endringene i kulturminneloven med flytting av tidsgrensen for automatisk fredete byggverk til 1650, og utvidet varslingsplikt før riving av byggverk eldre enn 1850, forsterker betydningen av samspillet med byggesaksbehandlingen.

Arealbruksformålene i kommuneplanens arealdel gir ikke tilstrekkelig avklaring i forhold til kulturminneinteressene, som dermed må sikres gjennom båndlegging for fredning eller regulering til spesialområde bevaring. Særlig fredning kan være en langvarig og ressurskrevende prosess. Det er i kommuneplanen behov for hensiktsmessige arealbruksformål som bedre ivaretar kulturminneinteressene.

Sektormyndighetene ser både fylker og kommuner som viktige nivåer for oversiktsplaner som legger rammer for detaljplanlegging og byggesaksbehandling. Det har blant annet vært gjennomført noen prøveprosjekter med tematiske fylkesverneplaner for å vinne erfaringer. Når det gjelder kommunal planlegging er det noe mer erfaringsmateriale, men her oppstår blant annet problemer knyttet til at avtaler mellom fagmyndighet og kommune om kriterier for vern og forvaltning av områder eller bygninger nedfelt i kommuneplan, ikke alltid følges opp i detaljplanlegging og byggesaksbehandling.

I dag er det staten og fylkeskommunene som ivaretar oppgavene innen sektoren. Utfra det som er sagt foran om den betydningen plan- og bygn-

ingsloven har for vernet og forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer som del av den brede og helhetlige miljøforvaltningen og formingsoppgavene på lokalt nivå, burde ansvar og myndighet i større grad ligge på kommunenivå. Et slikt ansvar vil kreve hensiktsmessig organisering, nødvendig kompetanse og bruk av gode analyseredskaper, og planleggingsprosesser for plan- og byggesaker.

Dette er forutsetninger som må være oppfylt dersom kommunene skal gis utvidete oppgaver og eventuelt få delegert myndighet etter kulturminneloven.

Utvalgets kommentar

Resultat av planlegging kan både være at kulturminner vernes, og at de raseres. Denne sektoren er svært avhengig av et plansystem som sikrer at alle interesser blir klarlagt og avveiet, og av en bevissthet om kvalitet i planleggingen. Utvalget ser betydningen av at kulturminner og -miljøer kan ivaretas på en bedre måte gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Vi har tatt dette opp blant annet i drøftingen av formålsparagrafen i ([Link til](#)) kapittel 6, og i tilknytning til kommuneplanens arealdel i ([Link til](#)) kapittel 13.

Som det framgår av det ovenstående, er det på dette feltet betydelige både behov og muligheter for å bruke plan- og bygningsloven. Et godt samspill mellom denne og kulturminneloven er svært viktig. Dette vil være målet med utvalgets videre arbeid, som vil skje i nær kontakt med Kulturminneutvalget.

16.3.15 Næringslivets behov

Næringslivsinteresser i planleggingen

God planlegging er en viktig forutsetning for næringsutviklingen, og det er ofte næringslivet selv som tar initiativ til planendringer etter plan- og bygningsloven. For å imøtekomme næringslivets behov og reflektere de interesser næringslivet er opptatt av, må planprosessene organiseres slik at næringslivet får tid og anledning til å delta. Et område som har vært i fokus er hvordan skape god informasjon og dialog med næringslivet. Et viktig punkt her er hvordan kommunene skal klare å utvikle gode arenaer og planprosesser knyttet til plan- og bygningsloven.

Grensen mellom privat og offentlig planlegging endrer seg ¹³²

, og stadig mer av arealplanleggingen utføres av private. Den offentlige planleggingen dreier seg etter hvert i større grad om å legge rammer for privat planlegging.

Nærings- og handelsdepartementet har gjennomført et toårig (1998-2000) pilotprosjekt kalt «Næringsvennlige kommuner». Prosjektet er gjennomført i samarbeid med 6 kommuner og arbeidslivets parter (LO, NHO, KS og Norsk Kommuneforbund-NKF).

Undersøkelsen viser at bare halvparten av bedriftene var fornøyd med kommunens behandling av byggesaker og ulike typer reguleringsaker. Samtidig var dette saker som næringslivet hadde mest kontakt med kommunene om, og hvor sakene hadde størst betydning for den enkelte bedrifts utvikling og lønnsomhet. Det ble konkludert med at bedre vegledning og informasjon

132.Jf. kapittel 13.2

samt kortere behandlingstid er meget viktig innenfor bygge- og reguleringsaker.

Tabell 16.1: Behandling av reguleringsplan for nytt område

Spørsmål til næringslivet vedrørende søknad om godkjenning av reguleringsplan for nytt område. Tallene viser prosentandelen som har svart «enig» eller «helt enig» i påstanden.	
80 %	Jeg ble møtt med vennlighet og respekt i kommunen
65 %	Vi måtte ikke fylle ut mange unødvendige og kompliserte skjemaer
63 %	Saken ble behandlet av dyktige fagfolk i kommunen
57 %	Jeg har tillit til at kommunens behandling av slike saker skjer rettferdig
39 %	Kommunens saksbehandlingstid var etter min mening tilfredsstillende
38 %	Kommunens saksbehandler viste stor forståelse for bedriftens behov
33 %	Kommunen ga god vegledning og informasjon om saksgang/regelverk før vi søkte

Kilde: Nærings- og handelsdepartementets undersøkelse i seks utvalgte kommuner i prosjektet Næringsvennlige kommuner (1998).

Ønsker som er kommet til uttrykk fra næringslivet

Landsorganisasjonen i Norge (LO) mener at kommunen bør være en aktiv pådriver til å skape bedre arenaer for kommunikasjon og dialog med næringslivet. Samtidig bør det legges til rette for strategisk planlegging. Det kan i denne sammenheng være nødvendig å tilrettelegge spesielt for virksomhet innenfor nasjonale satsingsområder som havbruk, gassanvendelse og utnytting av andre maritime ressurser.

En oversikt fra Rogaland og Akershus viser at behandling av reguleringsplaner kan ta opptil 117 måneder, og at gjennomsnittlig behandlingstid er 21 måneder. LO mener at kommunen må ha klare strukturer, og avklare oppgaver og ansvar når det gjelder planansvarlige i kommunen, slik at en unngår dobbeltbehandling, unødig tidsbruk og ineffektivitet overfor næringslivet.

Antallet statlige plankrav overfor kommunene er stort, og dette skaper en vanskelig situasjon. Overlappende plankrav bør avskaffes, og de forvaltningsmessige strukturer bør samordnes bedre.

LO mener at brukervennligheten i hele plan- og bygningslovsystemet bør fokuseres og bedres. Noen eksempler som er knyttet til byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, og som viser at systemet ikke er tilpasset brukerne, er at kravene til dokumentasjon oppleves som overveldende for yrkesutøverne. Dette fører til dårlig rekruttering til yrkesfaglig utdanning innen bygg- og anleggsgfag, noe som igjen fører til mangel på denne typen kompetanse i markedet. Utviklingen går også i retning av at det blir færre små, selvstendige bedrifter, noe som gjør at en fort kan komme i en monopolsituasjon. Verken papir- og skjemavelde, behandlingstid eller søknadsprosedyrer er spesielt brukervennlige, og det burde være mulig å få til enklere og mer effektive framgangsmåter.

Fra *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)* påpekes det at forutsigbarhet og fleksibilitet er viktig i plansystemet. Forutsigbarhet kan oppnås gjennom langsiktig overordnet planlegging og stabilt og kjent regelverk. Det

foreslås at kommuneplan rulleres hvert 10. år. Dette må kombineres med større muligheter til å tilpasse detaljløsningene raskt, etter hvert som nye behov oppstår.

NHO viser til at bosetting skjer primært i de store byene. Det er neppe grunn til å tro at denne utviklingen snur. I framtiden vil mye verdiskaping skje i byene. Det vil medføre arealknapphet, og det er derfor viktig å se nærmere på arealforvaltning i byer og tettsteder. Det begynner også å bli økt konkurranse mellom byer. Selv om Oslo nå er attraktiv, er det ikke sikkert at den vil være attraktiv nok i konkurranse med utenlandske byer i framtiden. Det er ikke gitt at bedrifter i framtiden vil etablere seg i Norge, og det er viktig å gjøre landet attraktivt for nyetableringer.

Om 20 år vil bare 15 % av dagens bedrifter eksistere, ifølge NHO. Det er behov for 200 000 nye bedrifter og 800 000 nye arbeidsplasser for å opprettholde sysselsettingen og verdiskapingen. Samtidig skifter bedrifter lokaler stadig oftere. Næringslivet har et økende behov for omstilling av arealer. Aktørene i næringslivet bør delta i planleggingen, og kontakten med politikerne bør forbedres. Planprosessene bør gå raskere enn bedriftenes behov for å flytte til nye lokaliteter.¹³³

Nærings- og handelsdepartementet mener at plan- og bygningsloven bør utvikles slik at bedrifter kan etablere seg med minst mulig ressursbruk og med størst mulig forutsigbarhet. Det har vært satset mye på vegledning overfor brukerne av plansystemet, men erfaringene viser at dette ikke er nok. Systemet må bli mer tilpasset brukerne og være enkelt å anvende, både når det fremmes planer og i andre sammenhenger.

Departementet mener videre at det lovfestete reguleringsplankravet for større tiltak¹³⁴

bør oppheves, fordi reglene om konsekvensutredninger¹³⁵

i mange tilfeller vil kunne gi tilstrekkelig avklaring og belyse forholdene i tilknytning til store prosjekter. Kommunen bør selv kunne avgjøre om den vil kreve reguleringsplan i tillegg til konsekvensutredning. En bør også se nærmere på formålet med konsekvensutredninger, slik at det klargjøres at det er de beslutningsrelevante forholdene som skal utredes.

Departementet mener videre at innsigelsesinstituttet bør vurderes nærmere med sikte på større forutsigbarhet, problemavklaring og raskere behandling. Ordningen med fylkesplaner og fylkesdelplaner bør effektiviseres. Planleggingen av transformasjonsområder i byene bør gjøres enklere.

Utvalgets kommentar

Utvalget deler mange av de synspunkter og forslag som er fremmet fra næringslivets side. Vi viser til at flere av våre forslag er i tråd med disse synspunktene, og tar sikte på en forenkling og effektivisering av planleggingen, og mulighetene for gjennomføring. Vi viser særlig til [\(Link til\)](#) kapittel 10 ovenfor, til forslagene knyttet til gjennomføring i [\(Link til\)](#) kapittel 9, og til

133.Nafstad, O. og Roland, K.: *En verdiskapende næringspolitikk*, ECON-notat 5/99.

134.Plan- og bygningsloven § 23 nr. 1.

135.Plan- og bygningsloven kap. VII-a.

drøftingen av ordningen med innsigelse i ([Link til](#)) kapittel 14. Disse forslagene vil bli konkretisert på grunnlag av høringsrunden.

Utvalget vil understreke at det er en viktig oppgave for kommunene, gjennom kommuneplanleggingen, å legge til rette for etablering av næringsvirksomhet.

16.3.16 Landbruk

Landbruksvirksomhet preger store deler av landet vårt og spiller en viktig rolle for utviklingen av landskap og miljø. Også i forhold til den visuelle opplevelsen av det norske kulturlandskapet er landbruket en viktig faktor.

Landbruksnæringen er sentral i forvaltningen av store deler av Norges arealer. Det er derfor naturlig at landbruket har sterke interesser og meninger om hvordan det lovverket arealene forvaltes etter, skal fungere. I dagens landbruk er det knyttet store utfordringer til å skaffe nødvendig næringsinntekt samtidig som det er stadig økende krav til reduserte produksjonskostnader og mer rasjonell drift. Utviklingen i landbruket har ført til at det blir frigjort areal- og bygningsressurser, noe som øker behovet for vurdering av alternativ utnyttning. Samtidig har landbruket i økende grad påtatt seg et ansvar for forvaltningen av et natur- og kulturlandskap med store natur og friluftsverdier. Det er en stor utfordring for alle sektorer å få til en bærekraftig bruk av arealressursene som balanserer bruk og vern på en god måte.

Landbruksmyndighetene er viktige aktører i planleggingen etter plan- og bygningsloven, som er den sentrale loven i arbeidet med å foreta avveininger i arealdisponeringssaker som har betydning for landbruket. Landbruk omfatter jordbruk, skogbruk, reindrift, hagebruk og utmarksnæringer. De tre første kategoriene er regulert i egne lovverk; jordloven, skogloven og reindriftsloven. De er alle sentrale lover i arealforvaltningen med hjemler til å si nei til omdisponering av arealer i enkeltsaker, jordloven § 9 og § 12, skogloven § 50 og reindriftsloven § 10 nr. 4. Både jordloven og skogloven framhever i formålsbestemmelsene at den virksomhet som går inn under loven skal legge vekt på en miljøforsvarlig forvaltning til beste for livsmiljøet for planter og dyr og for befolkningens helse og trivsel. Tilsvarende mål er med litt andre ord kommet til uttrykk i reindriftsloven. Videre inneholder jordloven og skogloven samordningsbestemmelser i forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven, jf. jordloven § 2 og skogloven § 3, som i hovedtrekk innebærer at fradeling og bygging som er avklart i planer, ikke trenger behandling etter særloven. Når det gjelder reindrift, vises til eget ([Link til Samiske interesser](#)) kapittel 16.3.17.

3-4 % av Norges landareal er dyrket, men bare ca. 1 % er egnet til matkornproduksjon. Utmarksressursene, som er den langt største del av landbruksarealet, har etter hvert fått større og større kommersiell betydning både for grunneierne og bygdesamfunn.

Nesten 37 % av landarealet er dekket med skog. Av det totale skog- og tredekkete arealet på 120 000 km² er ca. 74 000 km² produktivt i skogbruksmessig forstand. Av dette er ca. 20 % per i dag ikke drivverdig.

Landbruket er avhengig av stabilitet med planmessig og langsiktig areal- og naturressursforvaltning for sin primærproduksjon og virksomhet, og er svært sårbart for planløs arealbruk. Landbruket er også avhengig av en effek-

tiv samfunnsplanlegging som fastlegger rammebetingelser for næringen, og at viktige samfunnsfunksjoner finnes i nærmiljøet.

Myndighetsorganer i jordbruk og skogbruk er Landbruksdepartementet, fylkesmannens landbruksavdeling med fylkeslandbruksstyret og kommunale landbrukskontorer. Etter jordloven skal hver kommune, eventuelt i samarbeid med andre, ha nødvendig kompetanse innen landbruk.

Status

Innenfor *landbruket* legges det vekt på at jordsmonnet, som en ikke-fornybar ressurs, er grunnleggende for biologisk produksjon.

Jordvern er et sentralt tema i arealpolitikken. Dette kommer klart til uttrykk i St. meld. nr 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, og i St. meld. nr. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Jordsmonnet er grunnleggende for landbruket. Tap av landbruksarealer som følge av nedbygging er negativt sett fra et *landbrukspolitisk ståsted* fordi dette begrenser produksjonsmulighetene i landbruket. I tillegg er en slik utvikling negativ sett fra ett *ressurs- og miljøpolitisk ståsted* fordi arealer for slik biologisk produksjon har en mer begrenset utstrekning i Norge enn i nær sagt noe annet europeisk land. Dette er også noe av begrunnelsen for at jordvern er gjort til del av den nasjonale miljøvernpolitikken. Jordvernhensynet prioriteres ut fra arealets produksjonspotensiale, og potensialet for matkornproduksjon står her sentralt. I det langsiktige ressursvernperspektivet spiller det ingen rolle om arealene i dag brukes til skog- eller jordbruksproduksjon. Det er et mål å ha et livskraftig landbruk i hele landet.

Til tross for at jordvern i lang tid har vært et nasjonalt prioritert mål, må det konstateres at omdisponeringstakten i områder med sterkt arealpress fortsatt er svært høy. I perioden 1975-1998 ble det omdisponert hele 362 000 da, noe som etter Landbruksdepartementets syn ikke er en bærekraftig arealbruk. Årsaken ligger imidlertid i svært liten grad i manglende lovregulering gjennom plan- og bygningsloven. Snarere er det akutte utbyggingsbehov i regioner med sterk vekst og tettstedsutvikling som får prioritet i interesseavveiningen framfor det langsiktige behovet for vern av jordressursen.

Det er også grunn til å nevne viktigheten av de store næringsinteresser landbruket har i å la dyr beite i utmark. Beitingen er også en forutsetning for opprettholdelse av et åpent kulturlandskap og bevaring av det biologiske mangfoldet som er knyttet til beitepåvirket natur.

Jordbruk representerer også en utfordring i forhold til miljøverdier. Blant annet vil en omlegging av driftsformer som ga livsgrunnlag for et stort mangfold av planter og dyr, være med å redusere biologisk verdifulle arter. Utviklingen går i dag i retning av økende intensivering av driften på de beste arealene og opphør av drift på de mer marginale, begge deler med visse trusler mot miljøverdier.

Samtidig er miljøbevisstheten i jordbruket i dag større enn for 10-20 år siden. Dette skyldes både miljøkrav og utformingen av overføringene til landbruket. For eksempel er landbrukets rolle når det gjelder forvaltningen av kulturlandskapet gitt bred omtale i St.meld. nr. 19 (1999-2000), og miljøkrav knyttet til blant annet kulturminner, bekkelukking, kantsoner og åkerholmer må oppfylles for å få areal- og kulturlandskapstilskudd. Det satses også på økolo-

gisk landbruk som kan ha stor overføringsverdi til det øvrige landbruket, blant annet ved å spre miljøholdninger. Andre tiltak med miljøprofil er krav om gjødselplan på det enkelte bruk og omlegging til mer behovsvurdert sprøyting med plantevernmidler. Siden 1990 er omsatt mengde virksomt stoff redusert med om lag en fjerdedel. Ved jordbruksoppkjøret 1999 ble det enighet om å samordne alle virkemidlene med miljøeffekt i et miljøprogram, med krav om miljøplan på det enkelte bruk fra og med 2003. Utprøving av dette starter i noen områder allerede i år.

I jordbruket har det etter hvert utviklet seg nye næringer og tiltaksformer. Det kan være forskjellige typer av næringsetableringer i liten skala som har tilknytning til produksjonen på bruket, og det kan være ulike former for bruk av bygningene i forbindelse med tradisjonell bygdeturisme, utleiehytter og liknende, men også for andre formål. I mange kommuner vil nettopp slik bruk av naturressursene for ny næringsvirksomhet gi utviklingsmuligheter. De spesielle ordningene for å ta vare på kulturhistorisk verdifull landbruksbebyggelse, tundannelser og kulturlandskap som er innført i løpet av de siste årene kan også ha betydning for denne utviklingen.

Innen *skogbruksnæringen* er det utmarksarealene som utgjør grunnlaget. Disse arealene er samtidig svært viktige for 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.

Skogarealet gir grunnlag for en økonomisk begrunnet forvaltning og utnyttelse av tømmerressursene.

Arealenes økonomiske avkastningsevne avhenger av den biologiske produksjonsevnen og tilgjengeligheten til arealene. Årlig brutto verdiproduksjon i skogsektoren (som også omfatter foredlingsindustri og transportarbeidet innen sektoren) utgjør omkring 40 milliarder kroner. Fortsatt utgjør dette en samlet økonomisk aktivitet av stor betydning for innenlands-økonomien.

Skognæringen er en uskjermet sektor. Grunnet situasjonen i verdensmarkedet drives det for tiden et lønnsomt skogbruk på bare om lag halvparten av de samlede skogkledde og trebevokste arealene; en andel som neppe vil øke i nærmeste framtid.

På de arealer der det kan drives et lønnsomt skogbruk styres virksomheten av et omfattende sett av offentlige, markedsstyrte og private reguleringer. Den samlede virkemiddelpakken ble gjennomgått av Stortinget i forbindelse med behandlingen av Skogmeldingen. Kommunene vil for de aller fleste virkemidlene være førsteinstans og dermed en hovedpremissleverandør ved forvaltning av de offentlige skogpolitiske virkemidlene.

Sentralt i virkemiddelbruken står skogbruksplanleggingen som er en detaljert driftsplanlegging for den enkelte eiendom basert på kartfestet informasjon der både ressursmessige, næringsmessige og miljømessige aspekter ivaretas. Skogbruksplanen skal i første rekke være skogeiers verktøy for verdiskaping basert på rasjonell ressurs- og miljøriktig skogforvaltning. Det er et mål at flest mulig skogeiendommer kan drives med basis i en skogbruksplan for bærekraftig skogbruk. Det gis statstilskudd til skogbruksplanlegging for å sikre en tilfredsstillende framdrift på arbeidet og et helhetlig innhold i planene.

Det er gjennomført omfattende utviklingstiltak innen skogbruksplanleggingen de siste 8-10 årene, mange med miljøpolitisk begrunnelse. Fra 1990 er tilskuddsordningen knyttet direkte til konkrete råd om miljøhensyn i knyttet til behandlingsforslagene for det enkelte bestand, og fra 2001 vil resultatene fra Landbruksdepartementets store miljøregistreringsprosjekt medføre fornyete krav om registrering av biologisk viktige områder og verdier som må ivaretas i skogbruket. Tilsvarende vil det fra 2001 også for vegbygging og drift i vanskelig terreng bli stilt krav om særskilte miljøregistreringer.

Også i den private næringslivs delen av skogsektoren stilles det konkrete krav om miljøhensyn knyttet til en rekke ulike miljøparametre. Gjennom det store miljøprosjektet *Levende Skog* er det - i samforstand mellom skogsektoren, miljøbevegelsen og myndighetene (Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet) utviklet omforente mål og standarder for et bærekraftig skogbruk og disse standardene ligger nå - gjennom ulike sertifiseringsordninger - til grunn for omsetning av tømmer.

Det har også skjedd en utvikling i den tradisjonelle bruken av utmarka for rekreasjon og fritid, for eksempel for større og mindre sportsanlegg, guidete turer til fots eller med hest, rafting, klatring eller andre former for krevende friluftsliv. Noe vil kunne skje i medhold av allemannsretten, mens noe må skje etter nærmere avtale med grunneier. En av utfordringene her blir hvordan nye næringer og bruksmåter av landbruksområdene skal rubriseres i forhold til arealbruksformålet landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF) i kommuneplanens arealdel. I dagens lov er begrepet «stedbunden næring» brukt om tiltak i sammenheng med landbruk, i motsetning til hytter og ervervsbebygelse. Sett i forhold de helt nye næringstiltakene i landbruket, og for så vidt også i forhold til friluftsliv, blir det viktig å få tydeliggjort hva som er i samsvar med arealbruksformålet, og hvordan en eventuelt gjennom nye bestemmelser til kategorien, kan klargjøre dette.

Når det gjelder næringsutvikling er norsk landbruk inne i en betydelig omstillingsprosess som krever utvikling og nytenkning på flere områder. Landbrukets oppgave blir i stadig større grad flerfunksjonell, der miljøtiltak, drift av et levende kulturlandskap og basis for levende bygder blir stadig viktigere oppgaver. Omstilling og ny næringsutvikling er en forutsetning for et desentralisert bosettingsmønster. Uten en landbruknæring i utvikling i disse strøkene vil mange lokalsamfunn måtte gi opp, med de negative samfunnsmessige følger dette vil ha.

Disse funksjonene kan imidlertid ikke ivaretas uten muligheter for å høste av gårdens samlede ressurser.

Ønsker og krav i forhold til planleggingen

Det er kommet forslag fra forskjellige hold om dette. Spørsmålet om å ta med bestemmelse om jordvern i plan- og bygningsloven har vært reist, blant annet i forhold til formålsbestemmelsen, og også ved å åpne nye muligheter i loven for mer bindende arealbruksstyring ut fra nasjonale hensyn. Videre er det et spørsmål, som også er viktig for landbruket, om ressursvern og vern av det biologiske mangfold er godt nok ivaretatt i plan- og bygningslovens bestemmelser om rettsvirkninger av planer.

Fra landbruksmyndighetene er det gitt uttrykk for at plan- og bygningslovgivningen er i utakt med den stimuleringspolitikk for næringsutvikling på bygdene som myndighetene for øvrig legger opp til. Landbruksdepartementet oppfatter det slik at dette også er erkjent gjennom beskrivelsen av endringsbehov i St.meld. nr. 29 (1996-97) som ligger til grunn for planlovutvalgets mandat:

«Behovet for å vurdere arealbrukskategoriene er aktuelt når næringsutviklingen går i retning av å ta landbrukseiendommer i bruk til nye formål og bruksformer. Dette betinger større behov for vurdering av arealbruk enn den tradisjonelle landbruksdriften som faller innenfor LNF-kategorien. For så vidt er gjeldende lov utformet < . . . >

Likevel har det i praksis vist seg behov og ønske om mulighet for en større fleksibilitet og differensiering. Regjeringen går på denne bakgrunn inn for å vurdere mulige endringer i arealbrukskategoriene, og adgangen til å bruke bestemmelser, for å sikre verdiskapning og arbeid i distriktene, sikre det langsiktige ressursgrunnlaget, biologisk mangfold og øvrige natur- og friluftinteresser.»

Begrepet «stedbunden næring» er i dagens vegledningsmateriale definert så snevert at en rekke virksomheter som historisk har vært del av landbrukets flerfunksjonelle karakter, ikke går under arealbruksformålet LNF. Begrepet beskriver et statisk syn på hva som er landbruk. Handlingsrommet for å utvikle landbrukseiendommens ressurser med nye produkter og tjenester, slik den nasjonale næringspolitikken legger opp til, er betydelig begrenset.

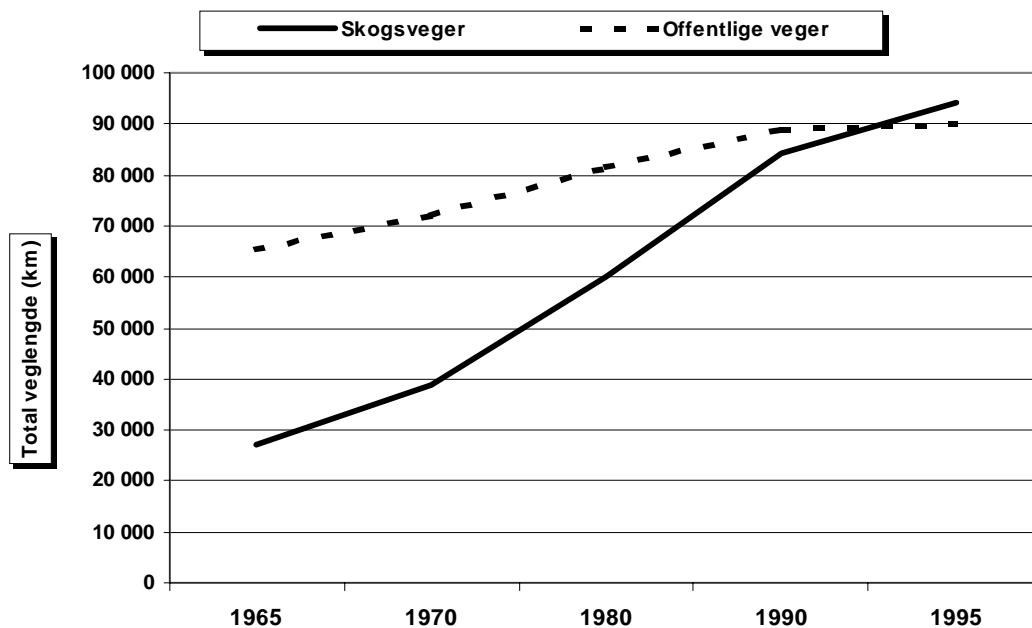
Landbruksveger er regulert i forskrift om planlegging og godkjenning av veger for landbruksformål 20. desember 1996. Det kreves tillatelse fra kommunen for å iverksette bygging av nye og ombygging av eksisterende landbruksveger. For landbruksveger som er mer enn 15 km lange, skal det foreligge godkjent konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven før vedtak fattes. For øvrig er slike veger unntatt fra byggesaksreglene etter plan- og bygningsloven når de er behandlet og godkjent etter denne forskriften. I praksis behandles de vanligvis heller ikke i forhold til planbestemmelsene. Forskriftene om landbruksveger håndheves av kommunene og inneholder elementer av planlegging som ivaretar forskjellige hensyn. Dette er lagt til grunn mellom departementene ved utarbeiding av forskriften.

Fra flere hold har utvalget fått påpekt at driftsveger i landbruket kan ha negative konsekvenser for andre interesser, spesielt ved at de reduserer arealer av lite berørte naturområder, men også miljømessig ved økte transportbehov og terrenginngrep i viktige områder. Videre er hevdet at saksbehandlingen på disse tiltakene, som går etter egne prosedyrer i medhold av landbrukslovgivningen, heller bør følge det ordinære behandlingsmønster for naturinngrep etter plan- og bygningsloven.

Bedre samordning mellom næringsplanleggingen i landbruket og kommunal planlegging er også tatt opp. Det vises blant annet til distriktsplanene for reindrift, der loven bestemmer at planene skal forelegges vedkommende kommuner og fylkeskommuner for å gi innspill til og sikre samordning med den kommunale og fylkeskommunale planlegging, men som i seg selv ikke avgjør arealdisponeringen i forhold til andre interesser.

Også fra landbrukets side er det reist spørsmål i tilknytning til LNF-kategorien i kommuneplanens arealdel fordi den i dagens situasjon heller ikke klargjør jordbrukets og skogbrukets behov.

Endelig er spørsmålet reist om hva som kan være med og fremme en bedre planlegging i kommunene. Er løsningen mer detaljerte krav, for eksempel om biologisk mangfold og jordvern, eller er sterkere fokus på hovedretninger og mindre vekt på detaljerte bestemmelser en bedre løsning.



Figur 16.2 Veglengder for skogsveger og offentlige veier

Antall kilometer skogsveier (skogsbilveier og traktorveier) og offentlige veier i 1950, 1967, 1979, 1989 og 1994.

Kilde: Kilder: Landbruksdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Utvalgets kommentar

Landbrukets stilling i planleggingen, og behovet for vern av dyrkbar jord, er emner som utvalget har brukt mye tid på i denne første fasen av arbeidet. Det vises særlig til drøftingen av hvordan kommuneplanens arealdel bør utvikles videre i ([Link til](#)) kapittel 13, samt til drøftingen av en endring i formalsparagrafen.

LNF-kategorien, og forholdet mellom planene etter plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, særlig når det gjelder kommuneplanens arealdel, vil bli et viktig punkt i det videre arbeidet. Utvalget ser fram til videre diskusjoner om dette på grunnlag av høringsrunden.

16.3.17 Samiske interesser

16.3.17.1 Generelt om samiske interesser, kultur, næring og samfunn

Samiske interesser omfatter og griper inn i en rekke viktige samfunnsområder. I særlig sterk grad har de samiske interessene betydning for forvaltningen av biologisk mangfold, naturvern, kystsonen, vassdrag og kulturmiljø.

Etter Grunnloven § 110a er staten forpliktet til å legge forholdene til rette for vern og videreutvikling av samisk kultur med næringer og samfunnsliv. Bestemmelsen er i samsvar med FNs menneskerettighetskonvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27, som framhever minoriteters og urfolks rett til å utøve sin kultur, inklusive de tradisjonelle former for næringsliv, og deres rett til å ta del i de beslutninger som angår dem. Dette er ytterligere stadfestet og utdypet blant annet i Norges tilslutning til ILO-konvensjonen nummer 169 av 1989 om urfolks rettigheter og i Agenda 21 artikkel 26, der det blant annet framheves at urfolks tradisjonelle og direkte avhengighet av naturressursene skal anerkjennes.

For å følge opp så vel de internrettslige som folkerettslige forpliktelser, vil det være av avgjørende betydning hva som skjer av utbygging, vern og samfunnsforming i samiske områder, og hvordan det legges til rette for at samiske interesser kommer med i vurderingen i forhold til tiltak som vegbygging, kraftutbygging, massetak, mineralutvinning, friluftsliv og ulike landbrukstiltak. For samiske interesser er det viktig at utbygging skjer etter en samlet vurdering, der de ulike hensyn vurderes opp mot hverandre i en planprosess der alle kan delta. Plan- og bygningsloven er dermed et godt verktøy for å trygge naturgrunnlaget for samisk kultur med næringer og samfunnsliv.

Formulerte forslag og ønsker

På bakgrunn av den store betydningen plan- og bygningsloven har som virkemiddel for å trygge naturgrunnlaget for samisk kultur, har Sametinget foreslått at det i lovens formålsparagraf tas inn en vektleggingsregel i samsvar med forslaget fra samerettsutvalget ¹³⁶ :

«Ved planlegging etter denne loven skal det legges vekt på å sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, med næringer og samfunnsliv.»

Sametinget har videre framhevet at særlover må samordnes med plan- og bygningsloven. Blant annet må kraftutbygging samordnes med plan- og bygningslovens system på linje med vegutbygging, slik at avgjørelsene kan skje i en planprosess med kommunal folkevalgt behandling og medvirkning fra alle berørte, også lokale grupper og interesser.

Sametinget har også pekt på behovet for en overordnet samisk miljø- og arealpolitikk, regionale retningslinjer om statlige mål og rammer til bruk for kommunene, og at fylkesplanen i større grad bør ta seg av samordningen stat, fylkeskommune og kommune.

Videre har Sametinget foreslått at LNF-kategorien i kommuneplanens arealdel mykes opp for å gjøre det mulig å skille reindrift ut fra begrepet land-

136.NOU 1997:4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur.*

bruk, i og med at det kan være innbyrdes konflikt mellom reindrifftsinteressene og jordbruk og skogbruk.

Sametinget mener også at adgangen til dispensasjon bør strammes inn. For samiske interesser er en bit-for-bit-utbygging ofte til stor ulempe selv om ikke hvert inngrep er så stort. Dette er spesielt tydelig i forhold til enkeltdispensasjoner.

Utvalgets kommentar

Det er en meget viktig oppgave, og også en internasjonal forpliktelse for Norge, å sikre samisk kultur, næring og samfunn. Naturgrunnlaget er her avgjørende, og plan- og bygningsloven vil være et sentralt virkemiddel. Utvalget viser til at et flertall ønsker dette markert i formålsparagrafen. Utvalget vil arbeide videre med å konkretisere samiske interessers status i plansystemet.

16.3.17.2 Spesielt om reindriffts-næringen

Reindrift er en samisk næring og en tradisjonsrik del av samisk kultur. Etter reindrifftsloven (RL) § 1 er formålet med loven å legge til rette for en økologisk og bærekraftig utnyttning av reinbeiteressursene til gagn for reindrifftsbefolkningen og samfunnet for øvrig, og å ta vare på reindrifften som et viktig grunnlag for samisk kultur i samsvar med Grunnloven § 110a og folkerettens regler.

Reindrift drives i reinbeiteområder i deler av fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark, i alt i 138 kommuner over ca. 40 % av landarealet. 2 500 personer er sysselsatt i næringen, som består av 558 driftsenheter.

Retten til reindrift, som er en bruksrett uten hensyn til hvem som eier grunnen, er regulert i reindrifftsloven. Den omfatter rett til opphold med rein i utmark, rett til beite, ferdsel, flytting og flytteleier, rett til å disponere grunn til gjeterhytter, gammer, gjerder og anlegg av ulike slag og rett til å få utvist tomt til bolig, jf. kapittel III i reindrifftsloven. Flyttelei har det sterkeste vern, og kan ikke stenges uten samtykke fra Landbruksdepartementet. Videre er rett til brensel og trevirke, og til jakt og fangst i statsallmenning og på nærmere bestemt statsgrunn en del av reindrifftsretten.

Reindrifftsorganer

Reindrifftsorganer er reindrifftsstyret, områdestyrene og distriktsstyrene. Reindrifftsstyret, som oppnevnes av Landbruksdepartementet og har reindrifftsforvaltningen i Alta som sekretariat, er rådgiver for myndighetene i reindriffts-spørsmål, og har dertil en rekke nærmere bestemte forvaltningsoppgaver. Områdestyrene, med reindrifftsagronomen som administrativ leder, er det regionale statlige forvaltningsorgan. Selve driften er organisert i distrikter, som fastlegges av reindrifftsstyret. De ledes av distriktsstyrer som velges av reineierne innenfor vedkommende distrikt. Distriktsstyrene, som samtidig er lokalt styringsorgan etter loven, tillitsmannsutvalg og forvalter av eierinteressene, har stort indre selvstyre.

Det er områdestyret, ved reindriftsagronomen, som formelt deltar og har innsigelsesadgang i plansaker, men er i dette arbeidet svært avhengig av distriktsstyrenes innsikt og medvirkning.

Reindriftsinteressene i planleggingen etter plan- og bygningsloven

Endringer i arealbruk for andre formål i områder der det drives reindrift, for eksempel bygninger og anlegg, vil som regel bety at grunnlaget for reindrift innskrenkes. Dette vil ofte ha store konsekvenser når det skjer i særlig sårbare områder som flytteleier, kalvingsland med videre. Reindriftsloven inneholder ikke egnete regler for styring av arealbruken, bortsett fra forbudet mot å stenge flyttelei. Planleggingen etter plan- og bygningsloven er dermed et meget viktig virkemiddel for næringen. Spørsmålet om å gjøre plan- og bygningsloven til et bedre egnet virkemiddel har stadig vært under diskusjon.

Det skaper problemer at reinbeitedistriktene oftest går over flere kommuner, mens reieneierne/distriktsstyret holder til i én av dem, som regel der vinterbeite foregår. Det vil for det første være vanskelig å forholde seg til planleggingen i de øvrige kommunene med uttalelser og medvirkning, og det er også problemer knyttet til at vedkommende kommune ikke alltid ser behovet for kommunikasjon med distrikter/reieneiere som bor et annet sted.

Selv om systemet innebærer at det er reindriftsagronomen og områdestyret som skal forholde seg til planmyndighetene som statlig fagmyndighet, er det ofte problemer, ikke minst i forhold til framdriften i planbehandlingen i de forskjellige kommunene. Etter at ordningen med distriktsplan som viser hele distriktets virksomhet og arealbruk nå er lovfestet, må dette etter hvert kunne bli bedre i og med at det er etablert en plikt til å legge fram planen for vedkommende kommuner og fylkeskommuner. Distriktsplanene vil bli viktige innspill til den kommunale planleggingen, og sikre at areal- og ressursdisponeringen som forutsettes der blir innarbeidet i planene, med samordning og avklaring i forhold til andre interesser. For å få til en samlet vurdering av reinbeitedistriktenes areal- og ressursdisponering uavhengig av kommunegrensene, vil det være viktig at også fylkesplanen tar opp arealvurderinger, flyttemønstre og nødvendige anlegg.

Formulerte forslag og ønsker

I behandlingen av plan- og bygningsloven, og i senere endringer, har spørsmålet om å skille reindrift ut fra kategorien landbruk i kommuneplanens arealdel (§ 20-4 første ledd nr. 2), eventuelt å gi adgang til bestemmelser om flerbruksløsninger mellom reindrift, jordbruk og de øvrige formål, vært inngående drøftet. Under henvisning til den betydning samordnet arealdisponering etter plan- og bygningsloven har hatt og antas å få for reindriftsinteressene, har også samerettsutvalget i NOU 1997:4 *Naturgrunnlaget for samisk kultur*, pekt på behovet for endringer i loven slik at flerbrukskonflikter mellom primærnæringene jordbruk, skogbruk og reindrift kan finne sin løsning gjennom kommuneplanens arealdel.

I reguleringsplaner reindrift siden 1989 eget formål, jf. § 25 nr. 6 (spesialområde) og nr. 2 (landbruksområde). Brukes sistnevnte bestemmelse vil jordloven fortsatt gjelde og all landbruksvirksomhet vil være i samsvar med

formålet, mens bygge- og anleggsvirksomhet til andre formål ikke vil være tillatt. Der dette ikke gir tilstrekkelig styring i forhold til reindriftsinteressene, kan § 25 nr. 6 tas i bruk. I tilfelle vil byggetiltak av alle slag som ikke er i samsvar med formålet være forbudt, inklusive tiltak som kan være til ulempe for gjennomføring av planens formål, for eksempel oppdyrking og terrenginngrep i landbruk. Reguleringsplan for så store områder som det vil bli tale om i reindriftssammenheng, er sjelden aktuelt. De foreslåtte endringene når det gjelder LNF i kommuneplanens arealdel er derfor enda viktigere.

Spørsmålet om samordningsbestemmelse mellom reindriftsloven og plan- og bygningsloven har også vært drøftet, blant annet med jordloven § 2 som mønster, slik at reindriftsloven i tilfelle ikke skulle gjelde for bygging avklart i plan.

Utvalgets kommentar

Gjennom flere møter med representanter for reindriftsnæringen er utvalget blitt oppmerksom på de problemene reindriften står overfor i mange deler av landet, og den spesielle betydningen som planlegging og vedtak etter plan- og bygningsloven har for næringen. Utvalget har blant annet merket seg behovet for å se næringens behov på tvers av kommune- og fylkesgrenser, og problemet med å ivareta næringens interesser i et stort antall planer og over store geografiske områder.

Reindriftens behov for endringer i arealbruksformålet LNF slik at områder for reindrift kan legges ut for seg, eller at det åpnes adgang til å gi reindrift fortrinn foran jordbruk og skogbruk i nærmere bestemte områder, er blant de spørsmål som utvalget vil arbeide videre med i forbindelse med endringer i reglene om kommuneplanens arealdel. Også andre spørsmål, som retningslinjer for kommunenes behandling av distriktsplaner og samordning mellom reindriftslov og plan- og bygningsloven, vil bli tatt opp i neste fase.

16.3.18 Mineralske råstoffer

Mineralråstoffer omfatter følgende typer ikke-fornybare ressurser:

- malmer
- industrimineraler
- naturstein/bygningsstein
- mineralske løsmasser, det vil si sand, grus, leire og blokk og fjell for knusing (pukk)

Begrepet mutbare mineraler omfatter malmer og noen nærmere bestemte, i hovedsak tyngre, mineraler. De øvrige er ikke-mutbare mineraler.

Uttak av mineralråstoffer innebærer som regel betydelige inngrep i naturen, og dermed arealkonflikter, miljøspørsmål, og spørsmål om en forsvarlig og langsiktig disponering, blant annet i forhold til endring av landskap, støy, støv, trafikk med videre. Sakene, enten det gjelder de mutbare eller ikke-mutbare, kan derfor være kontroversielle.

Gjeldende regelverk

De mutbare mineraler med uttak og virksomhet, er omfattet av konsesjon etter industrikonsesjonsloven 16. desember 1917. Rettighetene til selve min-

eralet, gjennom mutingsbrev for å undersøke og utmål for å sikre rett til utvinning, er regulert av bergverksloven 30. juni 1972. Bortsett fra kalkstein- og kvartsloven, er det ikke eget regelverk for ikke-mutbare mineraler. Regelverket om mutbare mineraler har sitt grunnlag i det såkalte bergregaliet, hvilket vil si at det er staten som eier de mutbare mineralene, kombinert med bergfrihetens prinsipp. Staten er altså eier av malmene og en del mineraler uavhengig av hvem som eier jordoverflaten, og alle kan ved mutingsbrev og utmål erverve rett til å utvinne drivverdige forekomster. uavhengig av grunneier. Likevel følger det av bergverksloven § 3 at en del steder, for eksempel innmark, er unntatt fra skjerpning. Det er dessuten en plikt etter § 5 til å forhåndsvarsle grunneier eller bruker dersom letearbeidene kan føre til skade på bygninger eller liknende. For å sette i gang drift er det nødvendig med konsesjon. Tiltakene må også avklares i forhold til flere andre lover, der plan- og bygningsloven er den viktigste i og med at det i planleggingen skjer en samlet vurdering av inngrepet, og den endelige tillatelse til uttaket hjemles der. Ikke-mutbare mineraler tilhører grunneier. Hvis det ikke oppnås avtale med grunneier, er det hjemmel for ekspropriasjon etter mineralavståingsloven 1952. Det kan også eksproprieres etter plan- og bygningsloven. Ved siden av plan- og bygningsloven er andre lovverk viktige virkemidler her, blant annet konsesjonsloven 1974. Dette forutsetter at mineraluttaksområdet oppfyller arealgrensene. Loven gjelder ikke for uttak fra før 1974.

I endringen i plan- og bygningsloven i 1993 er det klargjort at uttak av masse og forberedende undersøkelser av en viss størrelse går inn under plan- og bygningsloven § 93 første ledd bokstav i), og dermed styres gjennom bindende planvedtak. I kommuneplanens arealdel omfattes alle mineralske ressurser av arealbrukskategorien 'områder for råstoffutvinning', jf. § 20-4 nr. 3, som kan underspesifiseres i område for malmer, industrimineraler, byggeråstoffer og mineralske løsmasser, både igangværende og planlagte. Det kan settes krav om reguleringsplan eller utbyggingsplan før tiltak settes iverk, og bestemmelser blant annet om forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs vassdrag og om infrastruktur og bygningsmessige forhold dersom deler av uttaksområdet blir lagt ut til byggeområde. Reguleringsplan med bestemmelser kan brukes for nærmere detaljering av plantemaet og for å gi hjemmel til ekspropriasjon. Reguleringsformålet er 'steinbrudd og massetak' jf. § 25 nr. 6. Regelverket om konsekvensutredning gjelder når tiltaket er større enn angitt i forskriftene.

Gjennom lang tid har det vært igang utredninger om lovgivning om sand og grus, og i NOU 1996:11 ble det fremmet forslag til minerallov med en samlet lovgivning om mutbare og ikke-mutbare mineralene. Hovedtrekkene i forslaget ble videreført og framlagt i Ot.prp. nr. 35 (1998-99). Lovforslaget inneholdt samordningsbestemmelse i forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven, som går ut på at konsesjon etter mineralloven ikke kunne gis i strid med reguleringsplan eller arealdel til kommuneplan uten kommunens samtykke. Proposisjonen ble trukket tilbake fra Odelstinget i 2000. Deler av proposisjonen vil bli vurdert på nytt før det eventuelt fremmes nytt lovforslag.

Lovsituasjonen i dag er dermed at konsesjonsordning og virksomhet når det gjelder mutbare mineraler omfattes av industrikonsesjonsloven, og de ikke-mutbare av kalkstein- og kvartslovene og konsesjonsloven 1974. I forbin-

delse med konsesjon etter de tre sistnevnte lover setter Bergvesenet, som er statlig fagmyndighet, vilkår blant annet om godkjenning av driftsplan med bestemmelser om avslutning og tilsyn. Både for mutbare og ikke-mutbare mineraler styrer plan- og bygningsloven arealbruk, de ulike miljø- og ressurs-hensyn og forhold i tilknytning til selve uttaksvirksomheten. Med unntak for arealbruk ivaretas disse hensynene også av konsesjonsregelverket.

Status

Når det gjelder mutbare mineraler er det i liten grad tale om nyetableringer, mens uttak av ikke-mutbare mineraler - spesielt industrimineraler - i dag skjer i stor skala både når det gjelder åpning av områder og i mengde. Det samme gjelder uttak av naturstein og av sand og grus og pukk. Spesielt industrimineraler og naturstein står for store verdier i eksportsammenheng.

Driften av alle større uttak innebærer terrenginngrep, anlegg og bygninger, og krever dermed avklaring i forhold til plan- og bygningsloven, mens en del letevirksomhet etter mutbare mineraler og industrimineraler skjer etter avtale med eier.

Dagens utfordringer til planleggingen

I og med at egen lovgivning ikke er etablert for ikke-mutbare mineraler, vil behandlingen etter plan- og bygningsloven, sammen med konsesjonsloven 1974, være viktig i styringen av disse ressursene.

Problemstillinger i forhold til plan- og bygningsloven vil først og fremst gjelde:

- arealkonflikter med interessemotsetninger i forhold til naturvern med videre, til grunnvannsmagasin, landskapsvern, skjæmmende anlegg, støv- og sandflukt, støy, og trafikk i forbindelse med driften
- ressurs spørsmål og behovet for en forsvarlig og langsiktig forvaltning av en etterspurt ressurs som samtidig er ujevnt geografisk fordelt

Regional vurdering av uttak av masse og av naturstein vil være viktig, spesielt utfra hensynet til forvaltningen av en ikke-fornybar ressurs. Høge transportkostnader i forhold til rimelig sand har i mange tilfeller ført til økt bruk av nye forekomster eller at grus er blitt erstattet av fastfjell for knusing. Spesielt kan dette bli tilfellet dersom den enkelte kommune står fritt. For å sikre en forsvarlig forvaltning av ressursen, men også for i en viss grad å hindre at masseuttaket får store virkninger på arealbruk og miljø, for eksempel trafikk i nabokommune, vil fylkesplan/fylkesdelplan være et egnet styringsredskap. Det kan også være aktuelt med samarbeid over fylkesgrensene.

Så langt som mulig bør arealdelen til kommuneplan vise planlagte tiltak, men også eksisterende tiltak som skal drives videre, alt med yttergrenser og volum for framtidige tiltak. Der avklaring av nye tiltak innebærer vanskelige politiske vurderinger, vil LNF-kategorien kunne sikre styring med utbyggingen.

Masseuttak som er eller har vært i drift bør legges ut som 'områder for råstoffutvinning' med krav om reguleringsplan. Da de fleste kommuner har liten innsikt når det gjelder de ulike krav som må stilles til mineraluttak og

driftsforhold, vil kontakten med Bergvesenet være viktig, spesielt i regulering-splanarbeidet. For det første gjelder det krav, for eksempel på grunn av fare for utrasing, forurensing, avgrensing mot andre interesser, sikringstiltak, rekkefølge for gjennomføring og rekkefølge for rehabilitering og liknende. Videre gjelder det kravene til selve uttaket med volum og dybde, men også i forhold til plan for driften og for tilsyn. Hovedproblemstillinger her blir hvor langt regler for reguleringsplan med bestemmelser gjelder.

Utvalgets kommentar

Bergverksvirksomhet har ofte meget stor betydning for arealbruken, og det er viktig at forvaltningen på dette feltet er koplet til plan- og bygningsloven. For utvalget vil den videre behandlingen av utkastet til minerallov bli viktig, herunder særlig forholdet mellom den og plan- og bygningsloven. Spørsmål som i dagens rettssituasjon vil være sentrale, er blant annet en nærmere klarlegging av reguleringsplanleggingen som rettslig virkemiddel i forvaltningen av mineraluttak, og spesielt i forhold til uttak av industrimineraler, byggeråstoffer og mineralske løsmasser. Spørsmålet om å bedre mulighetene for å gi bestemmelser om mineraluttak i tilknytning til kommuneplanens arealdel, vil også være et tema utvalget vil måtte se på.

16.3.19 Sivilt beredskap

Planlegging for robuste samfunn

Kommunens ansvar for innbyggernes sikkerhet er et viktig tema for planleggingen. Store flom- og skredulykker har i den senere tid gitt økende oppmerksomhet omkring sårbarheten i samfunnet. I rundskrivet om nasjonale mål og interesser i fylkes og kommuneplanleggingen er det slått fast at:

«Sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn skal inn som en sentral del av all samfunnsplanlegging. Redusert sårbarhet krever bevisst planlegging.»

og videre:

«Risiko- og sårbarhetsanalysene i kommunene er viktig verktøy i dette arbeidet. Slike analyser vil bidra til at kommunene kan forebygge og håndtere kriser og større ulykker, og til at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet.»

I 1999 ble det oppnevnt et offentlig utvalg, Willoch-utvalget, for å utrede samfunnets sårbarhet og beredskap. Utvalget la i juli 2000 fram sin utredning, NOU 2000:24. Utvalget har fremmet en rekke forslag som Justis- og politidepartementet nå har ute på høring.

Status og utfordringer

Risiko- og sårbarhetsanalysen er første steg i en prosess hvor formålet er å klarlegge alle risikoforhold som kan være av interesse i arealbrukssammenheng. Neste steg er å legge disse resultatene inn som premisser i planlegging-sprosessene i kommunen. Kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser er i liten grad utnyttet som premiss i den ordinære samfunnsplanleggingen.

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 veglede kommunene til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser, utarbeide kriseplaner og gjennomføre krisehåndteringsøvelser. Direktoratet utviklet i 1994 en vegleder for gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene. Denne ble i 1995 fulgt opp med en vegleder for kriseplanlegging i kommunene. Det er en samfunnsmessig fornuftig strategi å forebygge og begrense tap og skade på liv, helse, miljø, viktig infrastruktur/samfunnsfunksjoner og materielle verdier som kan følge av større ulykker, kriser og katastrofer i samfunnet. Men veien mot å få til en implementering i den ordinære samfunnsplanleggingen har vist seg å være vanskelig.

Fylkesmannen har en meget viktig rolle i beredskapsarbeidet, både i form av å yte vegledning og råd til kommunene, å samordne beredskapsplanlegging og krisehåndtering i fylket, og å føre tilsyn med beredskapsforberedelsene i fylket. Mesteparten av arbeidet til fylkesmennene på beredskapssområdet går med til å veglede, gi råd til og motivere kommunene. Sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn er grunnlag for fylkesmannens bruk av innsigelse etter plan- og bygningsloven. Dette er et viktig verktøy for å sikre at kommunen vurderer sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i sin planlegging.

Kommunenes beredskapsarbeid er svært varierende i både kvalitet og omfang. Spørsmålet om en lovfestet plikt til beredskapsplanlegging i kommunene har stått på dagsorden i nærmere 10 år. Holdningen til en slik lovhjemmel har variert over tid, men det har foreløpig ikke vært utarbeidet noe utkast til en generell lovhjemmel om kriseplanlegging i kommunene.

Mangel på en generell lovbestemmelse om beredskapsplanlegging i kommunene har resultert i store forskjeller i fylkesmennenes oppfølging av kommunene. Det er videre store forskjeller i hvordan tilsynsfunksjonene er organisert og plassert i forhold til forvaltningsnivåene. Dels går styringslinjen direkte mellom direktorat og eget distriktsapparat, dels til fylkesmennene med departement eller direktorat som instruksjonsmyndighet, dels fra departement eller direktorat til kommunene, og dels fra departement eller direktorat til ikke-statlig virksomhet.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Regjeringen ønsker en strategi som innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen som et sårbarhetsreducerende tiltak. Risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjennomføres som ledd i prosessen med de ordinære kommuneplanene. Arbeidet hører naturlig hjemme på dette nivået, og vil trolig også styrke den allmenne oppmerksomheten om beredskapsoppgaver i lokalsamfunnet. Det bør også være mulighet til å kunne pålegge kommuner å planlegge for nærmere bestemte situasjoner. Dette kan være situasjoner som avdekkes i framtidige nye planleggingsforutsetninger og som myndighetene mener kommunene er spesielt sårbare for.

I kongelig resolusjon 21. mai 1999 ble det vedtatt nye forskrifter om konsekvensutredninger etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. I forskriftens vedlegg IV er beredskap og ulykkesrisiko tatt inn som momenter som skal tas med ved utarbeidningen av konsekvensutredning. Fra myndighetenes side

er det viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes sikkerhet.

Direktoratet for sivilt beredskap vil legge vekt på hvordan erfaringer fra risiko- og sårbarhetsanalysen kan integreres i kriseplanleggingen og arbeidet med beredskapsmessige hensyn i samfunnsplanleggingen. Det er lagt opp til dialog med Kommunenes sentralforbund og Miljøverndepartementet for å avklare hvordan beredskapsmessige hensyn best kan innarbeides i den kommunale planleggingen. I tillegg til innsats rettet mot kommunene, skal det i løpet av perioden 1999-2002 foretas en vurdering av tiltak for å sikre at fylkeskommunene ivaretar beredskapsmessige hensyn i sin virksomhet.

Utvalgets kommentar

Utvalget er enig i at det i planleggingen etter plan- og bygningsloven må legges større vekt på å forebygge ulykker, og på å dekke behovene innenfor den sivile beredskap generelt. Utvalget vil vurdere om det her er behov for lovendringer, eventuelt bestemte krav til planers innhold, eller om dette primært er et spørsmål om å forbedre praksis.

Willoch-utvalgets utredning er for tiden ute på høring, og utvalget er innstilt på å bruke materiale og innspill fra denne prosessen i sitt videre arbeid.

16.3.20 Forsvaret

Forsvarets relasjoner til arealdisponeringen etter plan- og bygningsloven gjelder i første rekke øvingsområder og byggetiltak for Forsvaret. Øvings- og skytefelt med retningslinjer for utbygging med videre fastsettes av Stortinget. Forsvarets behov og prioriteringer er viktige bidrag både i fylkeskommunal og kommunal planlegging.

I St.meld. nr. 21 (1992-93) er det lagt fram handlingsplan for miljøvern i Forsvaret der det institueres flerbruksplanlegging for faste skyte- og øvingsfelt og planlegging for støydemper rundt Forsvarets flyplasser og skytefelt. Det er presisert i stortingsmeldingen at plan- og bygningslovens prosedyrebestemmelser skal legges til grunn.

Regelverk og organisering

Plan- og bygningsloven gjelder fullt ut for militære anlegg som ikke uttrykkelig er erklært hemmelige etter bestemmelsen i Lov om forsvarshemmeligheter 18. august 1914 jf. § 86

Områder for Forsvaret er tatt med under områder som skal båndlegges i kommuneplanens arealdel, jf. § 20-4 første ledd nr. 4, men det er ikke hjemmel til å gi utfyllende bestemmelser til denne arealbrukskategorien. Av § 20-6 andre ledd tredje og fjerde punktum framgår det at rettsvirkningen av denne arealkategorien bare varer i 4 år, men departementet har anledning til å forlenge virkningen med inntil 2 år etter søknad.

En stor del av Forsvarets øvings- og skytefelt ligger imidlertid i områder som går innunder arealbruksformålet landbruks-, natur- og friluftsområde (§ 20-4 nr. 2), og i en del tilfeller vil den rettslige binding som følger av dette i forhold til bygging, kunne være tilstrekkelig.

Etter handlingsplanen er det Forsvarets bygningstjeneste som står for flerbruksplanlegging for alle garnisonsfelt og større øvingsfelt. Dette gjelder også for støysonekartlegging og planlegging av tiltak for reduksjon av støykonflikter i tilknytning til arealbruk og for eksisterende bebyggelse. Selve flerbruksplanen skal omhandle både virksomhet og arealbruk, og vil være innspill og klarlegging i forhold til kommuneplanens arealdel. Den rettslig bindende arealbruken følger imidlertid først av vedtatt arealdel. Nærmere detaljering kan skje gjennom reguleringsplan. Endelig gjennomføring av planene skjer ofte gjennom avtale mellom Forsvaret og eiere og rettighetshavere.

Støysonekartlegging og tiltak for reduksjon av støykonflikter rundt Forsvarets flyplasser og skytefelt, vil også skje gjennom kommunal planlegging.

Problemstillinger og formulerte forslag og ønsker

Forsvaret ser behov for å drøfte muligheter og prosedyrer for medvirkning rent generelt og mer spesielt i forhold til kommunenes bruk av flerbruksplanen som Forsvaret har utarbeidet. Videre framheves det at det i svært mange saker er behov for planlegging over kommunegrenser, eventuelt også fylkesgrenser. Fylkesplanens rolle blir dermed viktig, og det er et klart behov for å synliggjøre Forsvarets spesielle behov gjennom fylkesplanleggingen. Det gjelder for det første å gjøre kjent Forsvarets status og behov i fylket, og dernest utarbeiding av og kommunikasjon i tilknytning til tekstbidrag om konkrete satsningsområder. Fra Forsvarets side er det ønske om at fylkesplanleggingen får en mer bindende status og brukes mer aktivt.

Når det gjelder forholdet til kommunale planer, ventes Forsvarets flerbruksplanlegging å ville gi samlete og gjennomarbeidete innspill, men betydningen av kommunikasjonen mellom planmyndighet og Forsvaret presiseres også her.

I forhold til innholdet i § 20-4 nr. 4 (båndlegging), er det et problem at den rettslige bindingen av planen normalt faller bort etter 4 år. Etter Forsvarets mening bør områder for Forsvaret skilles ut som et eget arealbruksformål uten tidsbegrensning. Dagens bestemmelse, som hindrer båndlegging utover fastsatt tid og dermed setter Forsvaret i en særstilling, synes lite begrunnet. Selv om Forsvaret ikke alltid trenger å markere områder for sitt bruk i kommuneplanens arealdel fordi tilstrekkelig arealbruksstyring sikres gjennom utlegging til LNF-områder, bør Forsvarets arealbehov både av hensyn til Forsvaret selv og ikke minst i forhold til kommunen, være et klarere tema i kommunal planlegging. Bruk av temakart vil under enhver omstendighet ha stor betydning i klarlegging av Forsvarets behov og som drøftingsgrunnlag i forhold til andre sektors virksomhet i området.

Spørsmålet er også reist om behovet for å knytte utfyllende bestemmelser til arealer som er satt av til forsvarsformål. Det kan dreie seg om grenser for støy og flerbruk i forhold til andre formål, for eksempel i tid.

Utvalgets kommentar

Det er fra Forsvarets side reist flere viktige spørsmål, som utvalget vil arbeide videre med i sin neste utredning. Når det gjelder spørsmål i tilknytning til fylkesplanlegging, vises særskilt til utvalgets drøftinger i [\(Link til\)](#) kapittel 14.

Utvalget er innstilt på å vurdere spørsmålet om et eget arealbruksformål for Forsvaret i kommuneplanens arealdel, jf. våre foreløpige tanker om utviklingen av arealdelen i [\(Link til\)](#) kapittel 13.

Del VI Aktuelle spørsmål, lovforslag og konsekvenser

Kapittel 17

Aktuelle spørsmål, med lovforslag

Utvalget har blitt bedt om å vurdere behovet for eller komme med konkrete forslag til nye lovbestemmelser på noen bestemte områder. Dels har også utvalget selv ønsket å foreslå konkrete bestemmelser. Dette kapittelet inneholder en samlet behandling av disse forslagene.

Det dreier seg om fem ulike temaer: ny bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer, ny bestemmelse om dispensasjon, endring av bestemmelsen om strandvern i dagens § 17-2, ny bestemmelse om kartgrunnlag, og forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven. Bakgrunnen for forslagene er ulike, i tillegg til at det på flere punkter ikke er noen indre sammenheng mellom dem. Dette har ført til at drøftingen av de enkelte emnene og forslagene til nye bestemmelser har noe ulike karakterer.

Forslaget om ny bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer gjør det nødvendig å foreslå en noe annen inndeling av paragrafene i lovens kap. II, selv om det for øvrig bare dreier seg om redaksjonelle endringer. Vi viser til kommentarene avslutningsvis i ([Link til Rikspolitiske retningslinjer](#)) kapittel 17.1.

Forslaget om en ny dispensasjonsbestemmelse (§ 7a) innebærer at vi får en egen dispensasjonsbestemmelse beregnet på dispensasjoner fra plan og § 17-2 og § 23, samtidig som den gamle § 7 opprettholdes som en dispensasjonshjemmel for byggesaksbestemmelser. Vi viser til ([Link til Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7](#)) kapittel 17.2 nedenfor om forslaget.

Drøftingen av strandvernet i ([Link til Strandvern - forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet ved sjøen - plan- og bygningsloven § 17-2](#)) kapittel 17.3 munner ut i et forslag til ny § 17-3. Samtidig underbygger denne framstillingen forslaget til ny dispensasjonsbestemmelse (§ 7a).

Forslaget til ny bestemmelse om kartgrunnlag foreslås tatt inn som ny § 5. Forslaget er av en slik karakter at det passer å ta det inn sammen med de øvrige «alminnelige bestemmelsene» i loven. Samtidig har § 5 vært ubenyttet siden den tidligere bestemmelsen ble opphevet ved en lovendring i 1993. Vi viser til ([Link til Bruk av kart og stedfestet informasjon](#)) kapittel 17.4.

Drøftingen av forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven presenterer fem ulike modeller. Vi viser til ([Link til Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven](#)) kapittel 17.5 nedenfor, der det redegjøres for flertallets og mindretallets standpunkter til løsning.

17.1 Rikspolitiske retningslinjer

Erfaringene med bruk av rikspolitiske retningslinjer (RPR) er hittil noe blandede, 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, tydelig-

ere virkemidler. Det er behov for bedre oppfølging av sentrale retningslinjer ved planlegging og saksbehandling etter loven.

Det vises til beskrivelsen av rikspolitiske retningslinjer i ([Link til Rikspolitiske retningslinjer og rikspolitiske bestemmelser](#)) 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.*

Første ledd første punktum er innholdsmessig i samsvar med gjeldende bestemmelse. Kongen gis her adgang til å stille opp generelle mål og rammer samt gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner.

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 iverksettning 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, se *første ledd tredje punktum*.

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:

§ 17-2. Rikspolitiske bestemmelser

Tidligere § 17-2 blir ny § 17-3, jf. ([Link til Strandvern - forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet ved sjøen - plan- og bygningsloven § 17-2](#)) kapittel 17.3 nedenfor.

17.2 Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7

17.2.1 Innledning

I mandatet og i møter og henvendelser er utvalget blitt oppfordret til å se nærmere på dispensasjonsbestemmelsen og den praksis som følges, spesielt i forhold til strandområdene og kommuneplanens arealdel. Undersøkelser, blant annet i Oslofjordregionen, viser at dispensasjonsprosenten er høy, og at det statlige byggeforbudet i 100-metersbeltet ved sjøen og andre viktige nasjonale retningslinjer ikke følges opp i samsvar med forutsetningene. Videre ser det ut til at enkelte kommuner bruker dispensasjon som et slags planverktøy ved at det i planene bare foretas en grovsortering av kategorier, og at arealbruken så avgjøres nokså tilfeldig gjennom dispensasjoner. En slik praksis innebærer at en risikerer å måtte ta stilling til viktige/prinsipielle arealspørsmål gjennom enkeltsaker, uten en samlet vurdering i forhold til ulike interesser og med fare for å binde opp en bruk som siden viser seg å være uheldig.

Ut fra det som foreligger av utredninger om dispensasjonspraksis og innspill fra forskjellig hold, er det spesielt to forhold som er framhevet:

- dispensasjonsmyndigheten i forhold til overordnede interesser
- vilkåret for dispensasjon

For utvalgets vurdering av endringer i § 7 vil disse være de sentrale temaene.

17.2.2 Gjeldende regler

17.2.2.1 Myndigheten til å gi dispensasjon

Etter plan- og bygningsloven § 7 kan det gis dispensasjon i enkeltsaker fra bestemmelsene i loven selv, vedtekt og forskrift, og fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Myndigheten til å gi dispensasjon er lagt til kommunen dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, jf. § 7 første ledd første punktum. Bestemmelsen gjelder hele loven, også byggesaksdelen. Følgende bestemmelser gjelder bare plandelen, jf. første ledd andre, tredje og fjerde punktum:

- Det faste utvalget for plansaker er dispensasjonsmyndighet når det gjelder arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, med mindre annet er bestemt i vedkommende plan.

Det faste utvalget for plansaker er også dispensasjonsmyndighet etter byggeforbudsbestemmelsene i § 17-2, § 23 og § 33.

For dispensasjon fra planer og § 17-2 og § 23 er det egne bestemmelser om at fylkeskommunen og statlige myndigheter skal gis høve til å uttale seg før dispensasjon gis.

I den tidligere bygningslovgivningen var dispensasjonsmyndigheten lagt til departementet (fylkesmannen), men slik at en sak kunne stanses dersom dispensasjonen ikke var anbefalt av politisk folkevalgt organ i kommunen. Begrunnelsen var at kommunene skulle ha trygghet for at lov og plan som hovedregel skulle følges. Fra 1983 ble dispensasjonsmyndigheten formelt overført til bygningsrådet, og i plan- og bygningsloven ble bestemmelsen videreført i § 7 omtrent med samme innhold. Blant annet på bakgrunn av høringsuttalelser vurderte Miljøverndepartementet å legge dispensasjonsmyndigheten for planer direkte til kommunen. Bygningsrådet ble imidlertid valgt ut fra forenklingshensyn, men med følgende begrensning

«med mindre annet er bestemt i vedkommende plan».

I forarbeidene nevnes som eksempel at det i planen kan være aktuelt å bestemme at kommunestyret skal være dispensasjonsmyndighet. Lovens formulering synes imidlertid å gå videre enn dette.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 7 gjelder også i forhold til byggeforbudet i 100-metersbeltet langs hele kysten, som ble overført fra strandplanloven til plan- og bygningsloven § 17-2. Strandplanloven hadde en egen bestemmelse om at bygningsrådet (tidligere fylkesutvalget/fylkesmannen) kunne gjøre unntak i enkeltsaker

«[n]år særlige grunner forligger».

Dagens § 7, med kommunen som dispensasjonsmyndighet, fikk sin utforming i 1995 i forbindelse med den nye kommuneloven og saneringen av særlovs-nemnder.

17.2.2.2 Vilkåret om at dispensasjon bare kan gis når særlige grunner foreligger

Dispensasjon etter § 7 kan gis fra lovens bestemmelser, fra forskrifter og vedtekter og fra kommunale planer og planbestemmelser «[n]år særlige grunner foreligger». I praksis har dette vært forstått som et rettslig minste vilkår som må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon. Men selv om det foreligger «særlige grunner» står kommunen fritt til å dispensere eller ikke.

I vurderingen av hva som ligger i vilkåret om særlige grunner, vil det være riktig å trekke fram at det i forbindelse med endringene i § 7 alltid har vært gitt uttrykk for at det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon. Videre har det vært lagt til grunn at utgangspunktet når noen ønsker å bygge i strid med reguleringsplaner vil være at selve planen endres.

Plan- og bygningsloven § 28-1 nr. 2 har dessuten en egen bestemmelse om at det faste utvalget for plansaker kan foreta mindre vesentlige endringer i reguleringsplan etter noe enklere saksbehandlingsregler enn for vanlige reguleringsendringer. Utvalget vil komme tilbake til denne bestemmelsen og forholdet til bruk av dispensasjonsbestemmelsen i neste utredning.

Hva betyr det så at dispensasjon bare kan gis når særlige grunner foreligger?

Kriteriet er uklart. Både myndigheter og spesielt søkerne har hatt store vansker med å formulere og forstå hva som i den enkelte sak ligger i kravet om at dispensasjon bare kan gis når særlige grunner foreligger. Ut fra forarbeider og praksis er det lagt til grunn at kravet i første rekke må ses i forhold til areal- og ressursdisponeringshensyn som ivaretas gjennom vedkommende plan og byggeforbudsbestemmelse. Det kan være å anse som særlig grunn at de hensyn planen skal ivareta ikke blir skadelidende ved at det dispenseres i det aktuelle tilfelle.

Det vil være opp til søkeren å begrunne at det omsøkte tiltaket ikke vil forrykke arealdisponeringen i plan og forbud. Men det vil være kommunens plikt å foreta den fullstendige saksutredningen og få fram virkningene av en dispensasjon i forhold til arealbrukshensyn bak plan eller byggeforbud. I dispensasjonsvurderingen kommer også søkerens argumenter i forhold til formålet med det tiltaket det søkes dispensasjon for og mer personlige grunner inn.

Gjennom årene har det utviklet seg en praksis som går ut på at myndighetene først vurderer om lovens vilkår om særlige grunner foreligger, og at søkerens argumenter først kommer inn etter at dette er konstatert, og at denne vurderingen blir en del av det frie forvaltningsskjønn.

Sivilombudsmannen har formulert dette kravet (vurderingstemaet) slik (Sivilombudsmannens Årsmelding 1997 side 292):

«For at «særlige grunner» skal foreligge, må det foreligge spesifiserte, klare og relevante grunner som er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn som vedkommende plan eller bestemmelse skal ivareta i det aktuelle området.»

17.2.3 Status

Det foreligger ingen samlet oversikt over dispensasjoner fra planbestemmelsene i loven eller fra byggeforbudet i 100-metersbeltet fra sjøen, jf. § 17-2.

Dispensasjoner fra plan og planbestemmelser

Dispensasjoner fra plan vil gjelde fra kommuneplanens arealdel så vel som fra reguleringsplan og bebyggelsesplan. Praksis når det gjelder detaljplanene vil stort sett gjelde nødvendige tillempinger. Vesentlige endringer vil ofte kreve omregulering, mens mindre vesentlige endringer kan behandles etter egen bestemmelse.

Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel dreier seg i første rekke om landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder). Blant annet viser en rapportering i 1999 fra over 100 kommuner at omtrent halvdelen av byggesøknadene ble innvilget i medhold av planen, mens 33 % av søknadene måtte ha dispensasjon (KOSTRA). Tallene viser for det første at dispensasjonsprosenten fra plan er høy i LNF-områdene. Dette har sammenheng med at mange kommuner bruker LNF-kategorien som et styringsverktøy uten endelig vurdering av utbyggingen i områdene, og uten å bruke bestemmelser om spredt utbygging. Dette skyldes at lovbestemmelsene og vegledningsmateriellet knyttet til disse bestemmelsene ikke er et godt nok verktøy for spredt utbygging. Videre peker det forholdsvis store antallet gitte byggetillatelser i en del kommuner mot en utstrakt bruk av bestemmelsene om spredt utbygging i LNF-områdene.

Dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet

Foreliggende undersøkelser viser en høy dispensasjonsprosent, jf. nærmere omtale av situasjonen under [\(Link til Status\)](#) kapittel 17.3.3 om strandvernet. En undersøkelse av situasjonen i områdene som går inn under RPR for strandområdene langs Oslofjorden viser en høy dispensasjonsprosent ¹³⁷

. Situasjonen varierer fra år til år og mellom kommuner og fylker, men eksempelvis ble det i forhold til fritidsbebyggelse på ett år gitt omkring 75 dispensasjoner i et fylke. Noen av oversiktene viser at det i større grad dreier seg om påbygging/ombygging enn nybygg. Et spesielt problem er knyttet til kommunenes ulike vurdering av hva som krever dispensasjon. Her er variasjonene store fra kommune til kommune. En del kommuner synes å behandle byggesøknader som mindre vesentlige endringer ut fra tiltakets konsekvenser for arealbruken, i stedet for å behandle saken som dispensasjon. Slik § 7 praktiseres i dag er det både spørsmål om forståelsen av hva som ligger i vesentlige endringer i § 17-2, og videre hva som ligger i vurderingen av særlige grunner for dispensasjon.

17.2.4 Utvalgets vurdering av behovet for endringer i § 7

En kan uten videre slå fast at praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen i § 7, spesielt i forhold til planer og byggeforbud, er vanskelig med til dels uklare bestemmelser og omfattende behandlingsprosedyrer. Det må antas at

137.Tennøy, A. (2000): *Hva forårsaker forverring av tilgjengeligheten til og langs strandsoner?*

denne situasjonen til en viss grad har påvirket saksmengden, og kanskje også omfanget av gitte dispensasjoner.

Ut fra det som foreligger av utredninger om dispensasjonspraksis og innspill fra forskjellig hold, er det utvalgets mening at det er et stort behov for å gjøre noe med dispensasjonsbestemmelsen i § 7 for å tydeliggjøre og stramme opp forutsetningene for bruken av dispensasjoner. Det vises i den sammenheng også til ([Link til Strandvern - forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet ved sjøen - plan- og bygningsloven § 17-2](#)) kapittel 17.3 om strandvernet.

Myndigheten til å gi dispensasjon

Ett av spørsmålene knytter seg til hvordan en kan sikre seg mot at kommunene gjennom dispensasjoner i enkeltsaker kan fravike overordnede mål og rammer som er ivaretatt gjennom planen eller for eksempel gjennom statlig forbudsbestemmelse, jf. etter § 17-2 om byggeforbudet i 100-metersbeltet eller i kommuneplanens arealdel der rikspolitiske retningslinjer eller andre overordnede mål gjelder. Etter dagens lov kan kommunen i samband med planvedtak legge myndigheten til å dispensere til andre enn det faste utvalget for plan saker, for eksempel til kommunestyret. Det kan også være behov for at kommunen, for eksempel etter innspill og innsigelse fra statlig fagorgan, legger dispensasjonskompetansen til fylkesmannen eller fylkeskommunen. Formålet med dette kan være å sikre seg mot at viktige sektorinteresser som vern, statlige utbyggingstiltak med videre vanskelig gjøres gjennom enkelt dispensasjoner fra kommunalt nivå. Utvalget legger til grunn at det også i dag vil være adgang til å gjøre dette slik § 7 lyder, jf. formuleringen «med mindre annet er bestemt i vedkommende plan», men at det ville være en fordel om dette går klarere fram av bestemmelsen. Utvalget mener også at det bør være adgang for staten til å fastsette i forskrift at dispensasjonsmyndighet for nærmere bestemte sakstyper og i nærmere beskrevne områder kan legges til fylkesmannen eller fylkeskommunen, for eksempel der det foreligger rikspolitiske retningslinjer.

Vilkåret om at dispensasjon bare kan gis når særlige grunner foreligger

Som nevnt ovenfor er det rettslige grunnlaget for dispensasjon etter § 7 at særlige grunner kan konstateres, og at dette i første rekke er en vurdering i forhold til areal og de ressursdisponeringshensyn som ligger bak plan og byggeforbud. Det er likevel betydelig usikkerhet om hva som ligger i uttrykket. Det er ikke uvanlig at søkerens personlige ønsker og behov anses som «særlig grunn», og at det i mange kommuner stilles relativt små krav til at vilkåret om særlig grunn anses å foreligge. Det er også et problem at både forståelsen av bestemmelsen og praktiseringen varierer betydelig fra kommune til kommune, og fra fylke til fylke.

Etter det som foreligger av opplysninger og henvendelser er utvalget kommet til at det bør foretas en klargjøring av hva som ligger i kravet om særlige grunner i dispensasjonsvurderingen etter § 7. Av selve uttrykksmåten går det fram at ingen kan ha krav på å få dispensasjon. Uttrykket gir heller inntrykk

av at det må foreligge ekstraordinære omstendigheter for at dispensasjon skal kunne gis.

Det er her et moment at det etter hvert er tydelige forskjeller i dispensasjonsvurderingene som foretas i plansaker og byggesaker. Byggesakene kan gå på funksjonskrav til et byggetiltak, og selv med konkrete krav kan det være tilfeller der saken kan løses på en annen måte enn omsøkt og likevel være forskriftsmessig. Videre kan det dreie seg om situasjoner der kravene ikke passer og der unntak vil være nødvendig for å få et rimelig resultat.

Ved dispensasjon fra plan og bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet, dreier det seg imidlertid som oftest om ja eller nei til bygging eller andre arealinngrep der det i første rekke vil være offentlige hensyn som ivaretas gjennom planleggingen som må vurderes. Noe som også må telle med er at enten det dreier seg om arealdel til kommuneplanen, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, har arealbruken vært vurdert gjennom en omfattende planprosess hvor alle berørte sektorer og interesser har deltatt, og disse må kunne gå ut fra at planen skal stå ved lag. Det sier seg selv at det ikke bør være enkelt å fravike en slik plan i en dispensasjon som fører med seg en større eller mindre endring i arealbruken innenfor planområdet, for eksempel en hytte i et viktig reindriftsområde, jordbruksområde eller naturområde innenfor et LNF-område uten at dette har vært vurdert etter en tilsvarende grundig prosess.

Utvalget har konstatert at det er nødvendig å gjøre noe med § 7 i forhold til plan og planbestemmelser. Det gjelder i første rekke at det gjøres klart:

- at dispensasjonsmyndigheten i forhold til planer og planbestemmelser kan legges til fylkesmannen eller fylkeskommunen gjennom planbehandling og planvedtak når det synes viktig for å ta vare på nasjonale og regionale interesser
- at det i forskrift åpnes adgang til å legge dispensasjonsmyndigheten til fylkesmannen eller fylkeskommunen i nærmere bestemte tilfeller
- at vilkårene for å kunne dispensere fra planer og planbestemmelser utdypes

Dette innebærer at det blir nødvendig med en annen redigering av bestemmelsen om dispensasjon fra planer og planbestemmelser etter loven. Utvalget forutsetter at bestemmelsen om dispensasjon, både permanent og midlertidig, i forhold til lovens byggesaksbestemmelser, kan opprettholdes i egen § 7. Videre forutsetter utvalget at annen dispensasjonsmyndighet for planer kan fastsettes i forskrift etter § 6.

Dispensasjonsmyndighet fra bygge- og deleforbudet i § 33 er fortsatt det faste utvalget for plansaker, jf. § 33 andre ledd.

17.2.5 Utvalgets forslag til ny bestemmelse om dispensasjon

Utvalget vil foreslå at regelen om dispensasjon fra plan m.m. skilles ut som egen bestemmelse og gis følgende ordlyd:

§ 7a. Dispensasjon fra plan, § 17-3 og § 23

Etter søknad kan det i særlige tilfelle gis dispensasjon fra arealdelen til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, og fra reglene i § 17-3 første ledd og § 23.

Dispensasjon gis av det faste utvalget for plansaker med mindre myndigheten er lagt til annen planmyndighet i vedkommende plan. Departementet kan i forskrift legge dispensasjonsmyndigheten i bestemte typer saker og i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Dispensasjon kan bare gis dersom hensynene bak vedkommende plan eller bestemmelse ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering.

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

Ved dispensasjon etter første ledd skal fylkeskommunen og statlige fagorgan hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis. § 7 siste ledd får anvendelse.

Nåværende dispensasjonsbestemmelse for byggesaksdelen vil dermed lyde:

§ 7. Dispensasjon

Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er bestemt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller *forskrift*. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid og innebærer at søkeren ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg uten utgift for kommunen må fjerne eller endre det utførte eller gjenopprette den tidligere tilstand. Dispensasjonen kan gjøres betinget av erklæring der også eier (fester) for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for panthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som er nevnt i § 94 nr. 3. Særskilt varsel er ikke nødvendig når dispensasjonssøknaden fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter § 93 eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens *interesser*.

Merknader til den foreslåtte bestemmelsen i ny § 7a

Referansen til § 17-3 (nå § 17-2) og § 23, har sammenheng med at bygge- og deleforbudet i 100-metersbeltet og krav om plan for større bygge- og anleggstiltak er omfattet av nåværende § 7 og nevnt uttrykkelig der ved siden av planer. Det innebærer at de samme vurderingene skal legges til grunn her.

De foreslåtte endringene innebærer at bestemmelsen om dispensasjon fra reguleringsplan, bebyggelsesplan, arealdelen til kommuneplan, og fra bestemmelsene i § 17-2 om byggeforbud i 100-metersbeltet og reguleringsplankravet i § 23 første ledd, tas ut av § 7 og tas inn i ny § 7a. Det vises til argumentasjonen for dette ovenfor om behovet for å klargjøre innholdet i dispensasjonsvurderingene i forhold til planbestemmelsene.

Videre klargjør forslaget at myndigheten til å gi dispensasjon etter § 7a kan legges til et annet organ enn det faste utvalget for plansaker i forbindelse med vedtak om plan, samtidig som det i bestemmelsen åpnes for at dispensasjonskompetansen kan legges hos annet organ i egen forskrift etter lovens § 6. Dette kan være annet kommunalt organ, for eksempel formannskapet eller

kommunestyret, eller fylkesmannen eller fylkeskommunen. Det vises til utvalgets begrunnelse ovenfor om behovet for endringen, jf. § 7a andre ledd.

En svært viktig endring i ny § 7a er forslaget om klargjøring av vilkårene for å kunne gi dispensasjon fra plan og de nevnte planbestemmelsene. Den foreslåtte formuleringen tar sikte på å få fram at når det gjelder dispensasjoner fra planer og øvrige bestemmelser i lovens plandel, så må avviket i første rekke se til at hensynene som ligger bak plan eller bestemmelse ikke blir skadelidende, og videre at det foretas en samlet vurdering av fordelene av dispensasjon mot ulempene. Det vises for øvrig til merknadene ovenfor, jf. § 7a tredje ledd.

17.3 Strandvern - forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet ved sjøen - plan- og bygningsloven § 17-2

17.3.1 Innledning

Kystlandskapet, med fjorder, land og hav, og med nes, små øyer og holmer, er en særpreget del av norsk natur som kan være sårbart for tiltak som fører til oppsplitting, deling og nye strukturer. Dertil er det mange interesser som knytter seg til selve strandsonen, slik som friluftsliv, vern av natur og mangfoldet av arter, vern av landskap og vern av kulturminner. Konkurrerende, men viktige, interesser er næringer knyttet til bruk av strand og sjø, offentlig infrastruktur, boligbygging og tettstedsutvikling.

Helt fra midt på 1950-tallet har Norge hatt et eget regelverk for vern av strandområdene. Starten var hjemmel til å etablere meldeplikt og nedlegge byggeforbud i nærmere avgrensede områder, deretter kom den midlertidige strandloven med byggeforbud i 100-metersbeltet langs hele vår kyst. Fra 1971 ble byggeforbudet permanent gjennom strandplanloven, og dertil ble det etablert et generelt krav om plan så langt inn som strand og sjø påvirket lokaliseringen av bygninger og anlegg, det såkalte influensområdet.

Byggeforbudet ble overført til plan- og bygningsloven av 1985 i § 17-2. Begrunnelsen for forbudet, og dermed hensynene som alle bygge- og anleggstiltak skal vurderes mot, er nå som tidligere områdenes verdi for allmennhetens ferdselsrett og friluftsliv, landskapsestetiske verdier og områdenes biologiske mangfold.

Til tross for at myndighetene gjennom lang tid har hatt som mål å ta vare på de store allmenne verdiene i strandsonen, er den stadig blitt innskrenket gjennom utbygging. Dette gjelder spesielt i Oslofjordområdet, der regjeringen i 1993 fastsatte rikspolitiske retningslinjer der hovedmålet er at her «skal naturverdier, kulturminneverdier og rekreasjonsverdier forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning til beste for befolkningen i dag og i fremtiden». En liknende situasjon som i Oslofjordområdet er et også på deler av Sørlandet. I landet for øvrig er problemene mindre, med press på strandsonen bare i bestemte områder.

Hovedmålene for lovgivningen om strandvernet er å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv på sjøen og i strandområdene. Strandområdenes spesielle verdi som livsgrunnlag for plante- og dyreliv gjør det også til en nasjonal målsetting å legge til rette for en bærekraftig bruk av disse områdene.

Dette er i senere tid igjen framhevet, blant annet i stortingsmeldinger, jf. St.meld. nr. 43 (1998-99) *Vern og bruk av kystsona* og St.meld. nr. 8 (1999-2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk*, og senest i miljøvernministerens henvendelser til fylkene om strengere oppfølging av forbudet.

17.3.2 Gjeldende regelverk

Siktemålet med byggeforbudet i 100-metersbeltet har vært og er at områdene i utgangspunktet skal holdes frie for bebyggelse. Ønsker kommunen å unnta deler av områdene fra forbudet, forutsettes det at det skjer gjennom plan. Byggeforbudet gjelder bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning, og omfatter ifølge forarbeidene tiltak etter § 81, § 84 og § 93, og dertil vesentlig endring av slike tiltak. Forbudet retter seg også mot deling, herunder salg eller bortleie, av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.

Etter loven gjelder forbudet ikke i tettbygd strøk, jf. første del av første punktum i § 17-2 andre ledd. Videre er det i andre ledd gjort klart at forbudet ikke gjelder i områder som omfattes av reguleringsplan, i byggeområder og områder for råstoffutvinning i kommuneplanens arealdel og for byggetiltak innenfor landbruks- natur- og friluftsområder etter bestemmelsene i § 20-4 andre ledd bokstav c) om spredt utbygging. Med andre ord; reguleringsplan går alltid foran det generelle byggeforbudet i første ledd, og dertil byggetiltak med videre som er avklart i kommuneplanens arealdel. Når det gjelder landbruks-, natur- og friluftsområde uten spredt bebyggelse, båndlagte områder og kommunikasjonsområder, vil byggeforbudet og planen gjelde ved siden av hverandre.

I lovens § 17-2 tredje ledd er det gjort unntak fra forbudet for bygning, konstruksjon, anlegg, innhegning og deling som er nødvendige for nærmere bestemte næringer og offentlige formål, jf. nr. 1. Unntakene har fulgt byggeforbudet fra friluftsløven av 1957, og ifølge forarbeider og praksis har forutsetningen for unntak vært at det dreier seg om et nødvendig tiltak, og videre at det er nødvendig med plassering i 100-metersbeltet. Unntaksbestemmelsen i tredje ledd omfatter også bade- og toalettanlegg på friluftsområde, byggetiltak for naturvernformål og brygge på bebygd eiendom på visse vilkår, jf. nr. 2 og nr. 3. Forbudet i § 17-2, og dermed de lovfastsatte unntakene i tredje ledd, gjelder dermed der det ikke foreligger bindende planvedtak der bygging er avklart.

Dispensasjonskompetansen lå opprinnelig hos fylkeskommunen/fylkesmannen med departementet som klageinstans, deretter i bygningsrådet og nå hos det faste utvalget for plansaker etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 7. Det vises til ([Link til Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7](#)) kapittel 17.2 om dispensasjon.

17.3.3 Status

Byggeforbudet i § 17-2 som er en nasjonal markering både i forhold til planlegging og enkeltsaksbehandling, har som nevnt foran bare i begrenset grad hindret utbygging. Byggeforbudet kan i beste fall sies å ha påvirket plasseringen av byggetiltakene til fordel for allmenne interesser.

Der utbygging i områdene skjer i medhold av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, vil interessene være vurdert i forhold til annen bruk gjennom en omfattende planprosess. Likevel forekommer det uheldig byg-

ging også etter plan. Det hender at rutinene svikter og at planer som burde vært annerledes, blir vedtatt og godkjent. Det er også et problem at det finnes mange gamle reguleringsplaner som åpner for uheldig utbygging.

Det største problemet knytter seg imidlertid til dispensasjonspraksis. Interessene vil her ikke være like grundig vurdert, selv med de særlige hørings- og klagerreglene som gjelder. Resultatet er at viktige områder, for eksempel Oslofjordområdet, Sørlandskysten og områdene rundt de største byene, i stadig økende grad er tatt i bruk til hytteformål og annen privat utbygging. De senere årene har det også skjedd en utvikling i bruken av tidligere etablerte hytteeiendommer med tilbygg og byggetiltak, som også har påvirket ferdselsmulighetene. Når dette kommer i tillegg til annen utbygging, som veier, boliger, næringsbygg og liknende, har utbyggingen etter hvert ført til reduksjon av tilgjengelige områder med de følger det har for allment friluftsliv, for eksempel muligheten for å gå i land fra fritidsbåter, badeliv med videre og for selve landskapsbildet.

Fra nasjonalt hold er det igjen satt fokus på denne utviklingen. Miljøvernministeren varslet i brev av 11. november 1999 til kystkommunene at ytterligere nedbygging i sentrale kyststrøk måtte forhindres, og at plan- og dispensasjonspraksis måtte skjerpes. Det ble samtidig etablert et nytt rapporteringssystem.

Miljøverndepartementets sammenfatning av rapportene fra fylkene av november 2000, med oversikt over saker om dispensasjon fra 100-metersbeltet, viser at i de kommuner som har rapportert, er nærmere 75 % av søknadene blitt innvilget. Dette viser at det fortsatt er en svært høy dispensasjonsprosent. Det vises til ([Link til Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7](#)) kapittel 17.2 om dispensasjonspraksis i strandområdene.

Det foreligger lite opplysninger om hvordan plansituasjonen kan ha påvirket dispensasjonspraksis, men en stor del av strandområdene vil stort sett gå inn under arealbruksformålet landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanenes arealdel. En del kommuner synes å bruke bestemmelsen i § 20-4 andre ledd bokstav c) om spredt bebyggelse til å gi retningslinjer for utviding av eksisterende hytter, anneks og uthus, slik at de på visse vilkår kan gjennomføres uten dispensasjon. Det er også eksempler på bruk av bestemmelser om spredt utbygging for å markere at forholdsvis store områder kan brukes for hyttebygging uten at det gjøres klart hvilke krav som skal gjelde i forhold til antall og lokalisering, og med den følge at enkeltsakene ikke blir behandlet etter § 17-2. Selv om det ikke er i samsvar med loven, er dette ikke uvanlig praksis. Spesielt gjelder dette i nordnorske kommuner.

Sjø- og strandområdene er også preget av økt aktivitet og nye utnyttingsformer. Fiskeri- og havbruk, tang- og tarehøsting, mineral- og skjellsandutnyttning er nye viktige næringer i sjø som også har sine krav på arealer i strandsonen, noen ganger med forskjellige og motstridende interesser til areal- og ressursbruk. Det vises til ([Link til Kystsonen](#)) kapittel 16.3.2, der kystsonen er nærmere behandlet.

Endelig er det en rekke offentlige tiltak som krever arealer i strandsonen. Det gjelder sjøverts ferdsel, nye energitiltak som vindkraftverk, bølgekraftverk og tidevannskraftverk og mer tradisjonelle offentlige tiltak i

samferdsel og for Forsvaret. Det vises til ([Link til Energi](#)) kapittel 16.3.6, 16.3.7 og 16.3.20.

17.3.4 Problemstillinger og dagens utfordringer

Dagens praksis viser klart at det er et sterkt press på strandsonen, og at det skjer en omfattende privatisering med fritidshusutbygging. Det har vært «ja-faser» og «nei-faser» tidligere, men det er spørsmål om ikke dagens dispensasjonsprosent er høyere enn den vi i perioder har hatt. Selv med en klart uttalt nasjonal politikk som går på at strandsonen skal søkes opprettholdt for å sikre livsgrunnlag for plante- og dyreliv og for å legge til rette for allmennhetens ferdsel og friluftsliv på sjøen og i strandområdene, er utbyggingen økende.

Problemene har i første rekke sammenheng med at en rekke typer tiltak bidrar til nedbygging og privatisering av strandsonen og reduksjon i allmennhetens tilgjengelighet og bruk. Der tiltakene gjennomføres i tråd med arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan, forutsettes prioriteringen mellom de forskjellige interessene løst gjennom planprosessen. Et hovedspørsmål er derfor hva som i dagens situasjon kan gjøres for å sikre allmennhetens rettigheter og tilgjengeligheten til stranden fra land og sjø når det gjelder behandlingen av tiltak som ikke er vurdert i plan. Det er også et problem med gamle planer som ikke reflekterer dagens holdning til strandvernet.

Følgende problemstillinger er viktige:

1. Hvordan få en dispensasjonspraksis mer i samsvar med loven, hva med vilkårene for dispensasjon, og bør dispensasjonskompetansen i enkelte tilfeller plasseres hos overordnet planmyndighet?
2. Behovet for klargjøring/endring av § 17-2, blant annet med hensyn til
 - a) hvilke tiltak byggeforbudet i første ledd omfatter
 - b) en vurdering av de lovfastsatte unntakene fra forbudet etter tredje ledd
1. Hva med tiltak som går inn under forbud etter § 17-2, men ikke krever byggetillatelse?

Dispensasjonsspørsmålet

Dispensasjoner fra § 17-2 skal behandles etter plan- og bygningsloven § 7. Det vises til utvalgets forslag til ny § 7a ovenfor. Forslagene der er blant annet begrunnet ut fra de erfaringer en har med dispensasjonspraksis etter § 17-2. I utvalgets forslag er det søkt nærmere klargjort hva som er vurderingstema i dispensasjonsbehandlingen. I forhold til byggeforbudet i 100-metersbeltet, vil det i første rekke være at det som hovedregel ikke skal påbegynnes bygging dersom det ikke er avklart i plan, og at dersom dispensasjon er nødvendig, kan den bare gis dersom hensynene bak byggeforbudet ikke blir skadelidende og fordelen ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene.

I utvalgets forslag til ny § 7a klargjøres det at det faste utvalget for plan-saker er dispensasjonsmyndighet så lenge kompetansen ikke er lagt til annen planmyndighet i vedkommende plan. Videre foreslår utvalget at departementet i forskrift kan legge dispensasjonskompetansen i bestemte typer saker og i bestemte områder til statlig eller fylkeskommunal myndighet. I 1970-årene, da dispensasjonsmyndigheten var lagt til fylkesutvalget/fylkesmannen, var

departementet klageorgan og kunne følge opp praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen i forhold til nasjonale politiske mål. I og med at det varierer i hvilken grad fylkeskommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling har brukt klageadgangen til å følge opp nasjonale interesser og mål i strandområdene, kan det etter utvalgets mening være nødvendig å klargjøre andre muligheter for oppfølging. En klar hjemmel for dette synes nødvendig for å sikre en overordnet oppfølging av praktiseringen av dispensasjonsbruken i spesielt utsatte områder.

Hvilke tiltak omfatter byggeforbudet

Det rettslige virkeområdet for byggeforbudet i 100-metersbeltet i § 17-2 viderefører formuleringen i den midlertidige strandloven av 1965. Det var den gang viktig å få med innhegning, anlegg, vesentlig endring og deling av eiendom i tillegg til oppføring av bygninger med videre, som gikk inn under § 81, § 84 og § 93. Formuleringen samsvarer ikke lenger helt ut med de tiltak som i dag krever byggetillatelse og som rettsvirkningen av planer er knyttet opp til, og dette skaper problemer blant annet i saker som krever dispensasjon både fra forbudsbestemmelsen i § 17-2 og fra arealdelen til kommuneplan.

Unntaksregelen i § 17-2 tredje ledd

Et annet problem i praktiseringen av § 17-2 gjelder bestemmelsene i tredje ledd om unntakene fra byggeforbudet for bygninger med videre, som er nødvendige for en del nærmere bestemte næringer og offentlige formål, og for brygger på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst. Mens forbudet, og dermed de lovsatte unntakene, ikke gjelder i forhold til regulerte områder, i byggeområder, i områder for råstoffutvinning og for bygging avklart i LNF-områder i kommuneplanens arealdel, står byggeforbudet, og dermed unntakene etter tredje ledd, ved lag i forhold til alle øvrige områder som går inn under bindende planvedtak på arealdelen. Det vil i de fleste tilfellene si LNF-område. Her er bygging i strid med landbruk ikke tillatt. Øvrige kategorier er båndleggingsområder, områder for Forsvaret og viktige ledd i kommunikasjonssystemet der arealbruken på samme måte vil være bundet opp til formålet. I og med at tiltakene her også styres gjennom planen, har det oppstått diskusjoner om hvilken bestemmelse som har gjennomslagskraft. Det argumenteres med at unntak fastsatt i loven må gjelde også i forhold til plan. Spesielt har dette vært situasjonen når det gjelder brygge på bebygd eiendom, der kommunen kan ha sagt nei med hjemmel i kommuneplanens arealdel. I rettspraksis har det blant annet vært antatt at brygge krever dispensasjon i LNF-områdene (Rettens gang 2000 side 56).

Når det gjelder de øvrige unntakene, som oftest dreier det seg om tiltak som har vært viktige vurderingstemaer i kommuneplansammenheng, styres de av planen. Det samme gjelder landbrukstiltak som går inn under LNF. I og med at 100-metersbeltet nå etter hvert er dekket av kommuneplaner, vil unntakene etter tredje ledd ikke lenger ha så stor selvstendig betydning som tidligere. En opprydding når det gjelder rekkevidden av byggeforbudet i 100-metersbeltet i forhold til planbestemmelsene i loven, har derfor vært etterlyst av flere.

Tiltak som ikke krever byggetillatelse

En annen problemstilling er knyttet til at en rekke mindre tiltak som etter hvert er blitt en del av utbyggingsmønsteret på hytteeiendommer i strandområdene er unntatt fra kravet om byggetillatelse, mens de fortsatt går inn under byggeforbudet i 100-metersbeltet, jf. forskrift av 22. januar 1997 fra Kommunal- og regionaldepartementet om saksbehandling og kontroll i byggesaker, senest endret 13. desember 1999. Dette fører til et betydelig informasjonssproblem i praksis.

17.3.5 Utvalgets vurdering og forslag

Det er enighet i utvalget om at byggeforbudet i § 17-2 fortsatt bør ha sin plass i loven ut fra de samme hensyn som alltid har begrunnet forbudet. Miljøvernministeren har ved flere anledninger, og også i møte med utvalgets leder, understreket behovet for sterkere vern av allmennhetens rett til fri ferdsel i strandområdene. Det er framhevet at spørsmålene i tilknytning til dispensasjoner i 100-metersbeltet haster og derfor bør prioriteres i utredningen, og utvalget har blant annet på denne bakgrunn prioritert forslag om endring av dispensasjonsbestemmelsen, jf. [\(Link til Utvalgets hovedsyn på samordning\)](#) kapittel 7.2 ovenfor om forslag til ny § 7a.

Dispensasjonsspørsmålet

Utvalget vil i tilknytning til forslaget til ny § 7a vise til at det fra Miljøverndepartementets side i forbindelse med den særlige strandsonesatsingen også har vært pekt på at det kan være aktuelt å vedta rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 17-1 andre ledd for de mest utsatte kyststrekningene. Det vises til omtalen av rikspolitiske bestemmelser i [\(Link til Nærmere om rikspolitiske bestemmelser\)](#) kapittel 15.2.2. En rikspolitisk bestemmelse - som vil kreve utlegging til offentlig ettersyn - vil være juridisk bindende for grunneiere, og vil således være et sterkere virkemiddel enn de gjeldende rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden. Det vil være et styringsverktøy med samme rettslige virkning som byggeforbudet i 100-metersbeltet i § 17-2. I motsetning til forbudet vil rikspolitiske bestemmelser imidlertid få direkte virkning i forhold til gamle planer.

Hvilke tiltak bør omfattes?

Utvalget vil foreslå at den rettslige virkningen av byggeforbudet nå knyttes opp til bestemmelsene i § 81, § 86a, § 86b og § 93 om tiltak som krever søknad og tillatelse. Byggeforbudet får dermed samme nedslagsfelt som rettsvirkningen av planen.

Unntaksregelen i § 17-2 tredje ledd

I lys av den uklarhet som bestemmelsens tredje ledd ofte foranlediger, har utvalget drøftet to måter å endre bestemmelsen.

En mulighet er å *sløyfe hele tredje ledd* og dermed de lovbestemte unntakene fra byggeforbudet. Begrunnelsen for dette er at unntakene i virkeligheten har mistet svært mye av sin betydning i og med at de aktuelle områdene nå

stort sett er omfattet av rettslig bindende arealdel til kommuneplanen eller reguleringsplan. Det vises til redegjørelsen ovenfor. I og med at unntakene bare gjelder i tilfeller det er nødvendig å plassere tiltaket i 100-metersbeltet, vil dette ha vært et viktig tema i planvurderingen. Med den framdriften som en må kunne vente i kommuneplanleggingen framover, må en anta at de aller fleste kommuner etter hvert vil ha slik plan. Å sløyfe tredje ledd vil være en betydelig forenkling.

I områder hvor det ennå ikke er vedtatt arealdel til kommuneplan der bygging er avklart eller reguleringsplan, vil forbudet fortsatt gjelde og unntakene dermed få betydning. Å sløyfe tredje ledd vil her i realiteten innebære en skjerping av strandvernet i forhold til dagens situasjon. Dette vil som nevnt bare gjelde for begrensede områder, og det vil også være mulig for kommunen å gi dispensasjon fra forbudet dersom lovens vilkår for dette foreligger. Noen av utvalgets medlemmer er i tvil om en slik skjerping er nødvendig og ønskelig i dagens situasjon. Et alternativ til å sløyfe hele tredje ledd kan derfor være å nøye seg med at tredje ledd bare gjelder der det ikke foreligger arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan.

Nedenfor gjengis to alternative forslag.

Tiltak som ikke krever byggetillatelse

Utvalget vil tilrå at spørsmål i sammenheng med de mindre tiltak som er unntatt fra søknad og byggetillatelse etter Kommunal- og regionaldepartementets forskrift 22. januar 1997 med endringer 13. desember 1999, drøftes nærmere med departementet med sikte på å få tydeligere fram at byggeforbudet i strandområdene etter § 17-2 gjelder og ikke omfattes av unntakene i forskriftens § 7 om mindre tiltak. Blant annet må spørsmålet drøftes om det er tilstrekkelig at det bare i kommentaren til forskriften sies at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen således vil være til hinder for at de tiltak som er oppreknert i forskriften § 7 fritt kan oppføres eller anlegges.

Alternativ 1 til forslag til ny § 17-3:

§ 17-3. Forbud mot bygging med videre i 100-metersbeltet langs sjøen

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

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning. Bestemmelsen gjelder heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelsen gitt i medhold av § 20-4 annet ledd bokstav c). Fylkesmannen avgjør i tvilstilfeller om et område skal anses som tettbygd strøk.

Tredje ledd i § 17-2 foreslås opphevet.

Alternativ 2 går ut på samme tekst i første og andre ledd, men med en tilføyelse i innledningen til tredje ledd, som da vil lyde:

Der det ikke foreligger arealdel til kommuneplanen eller reguleringsplan gjelder bestemmelsen i første ledd ikke for:

1. bygning med videre, som er nødvendig for Forsvaret, i landbruket, tamre-

- indriften, fløtingen, fangst- og fiskerinæringen, for vannforsyningen, avløpsanlegg, kraft- og reguleringsanlegg, den alminnelige samferdsel, bergverksdrift eller drift på andre ikke-mutbare mineralske forekomster enn grus, sand og leire, og fradeling, salg eller bortleie av eiendom til slik næringsvirksomhet
2. badeanlegg med videre og toalettanlegg på friluftsområde som er åpent for allmennheten og bygning med videre for naturvernformål i område som er fredet eller vernet i medhold av naturvernloven
 3. brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst

Merknader til forslagene

Forslaget til endring i *første ledd* innebærer at det i stedet for opprekning av tiltak forbudet er rettet mot, gjøres klart at forbudet rammer de tiltak som går inn under rettsvirkningen av planer, jf § 20-6 andre ledd første punktum og § 31 nr. 1 første punktum. Forslaget er ikke ment å omfatte andre tiltak enn de som i dag dekkes av forbudet. Men i enkelte tilfeller vil det kunne bli strengere fordi det uklare vesentlighetskravet tas bort. Når det gjelder deling av eiendom vises til § 93 første ledd bokstav h) om deling av eiendom eller bortfeste av enhet i mer enn 10 år som antas å dekke formuleringen «deling, herunder salg eller borteleie av parsell» slik den har vært tolket. Det vises for øvrig til merknadene foran i ([Link til Problemstillinger og dagens utfordringer](#)) kapittel 17.3.4.

Forslaget til endring av *tredje ledd i alternativ 2* innebærer ingen realitet-sendring i forhold til dagens regel. Hensikten er å gjøre det klart at unntakene i tredje ledd bare gjelder i områder som ikke somfattes av andre ledd. Forbudet i 100-metersbeltet vil gjelde også innenfor de områder som omfattes av kommuneplanenes arealdel der utbygging med videre ikke er avklart. Dermed gjelder fortsatt unntakene i tredje ledd.

17.4 Bruk av kart og stedfestet informasjon

17.4.1 Innledning

Stedfestet informasjon om arealbruk, natur- og miljøforhold, eiendomsgrensener og planstatus, med mer er nødvendig i alle faser i arbeid med planer og utbygging - fra analyse av utbyggingsmuligheter, til plangjennomføring og for å vite hva som faktisk skjer med arealene over tid. Informasjon i digital form erstatter etter hvert tradisjonelle kart. Gjennom etablering av geografiske databaser og løsninger for å formidle data over Internett ligger det til rette for langt mer effektiv bruk av stedfestet informasjon enn tidligere.

På noe sikt bør alle viktige grunnlagsdata for planlegging og byggesaker kunne hentes på nettet, og planforslag og byggesøknader bør kunne sendes inn elektronisk til kommunen. Høring av planforslag og byggesaker hos andre offentlige myndigheter bør kunne gjennomføres ved elektronisk overføring av kart og opplysninger, og høringsinstansene bør kunne sende merknader elektronisk tilbake til kommunen. Dette kan bidra til å redusere behandlingstiden for plan- og byggesaker. Bruk av standardiserte informasjonssystemer

basert på digitalt kartgrunnlag, vil kunne forenkle mange sider ved plan- og byggesaksbehandlingen.

Etablering og drift av informasjonssystem for plan- og byggesaker, som beskrevet ovenfor, kan bare realiseres i samarbeid mellom staten og kommunene.

Å gjøre planforslag bedre tilgjengelig for allmennheten gjennom Internett, kan bidra til økt folkelig medvirkning i planprosessen, også ved at merknader kan sendes til kommunen som elektronisk post.

Informasjon om tillatt arealbruk og restriksjoner som gjelder bruken av eiendommer er en viktig del av informasjonssystemet slik det er skissert ovenfor. Kommunene trenger slik oversikt for sin egen saksbehandling, og opplysningene er helt nødvendige for de som arbeider med planforslag og byggesøknader. I forbindelse med eiendomsoverdragelser er eiendomsmeklere pålagt å innhente informasjon om planstatus fra kommunen. Hittil har kun få kommuner etablert ordnet digital oversikt over gjeldende planer, og planer er generelt ikke tilgjengelig på nettet.

I tillegg til å etablere data i digital form, må både kommunen og andre aktuelle offentlige etater ha tilfredsstillende rutiner slik at databaser kan holdes oppdatert med endringer i planer og gjeldende forhold. For kommunene vil det være hensiktsmessig å kunne kreve å få levert planforslag og andre data fra søkere og tiltakshavere i en form som tillater at opplysningene legges inn i kommunens eller annet offentlig informasjonssystem.

I hovedsak blir planforslag og byggesøknader basert på grunnlagskart utarbeidet av kommunen eller Statens kartverk. Imidlertid vil det ikke alltid foreligge tilfredsstillende offentlige kart, enten fordi området ikke er dekket av kart i egnet målestokk, eller fordi kartet ikke er ajourført eller mangler nødvendige opplysninger for å kunne behandle saken i kommunen. I slike tilfeller er det nødvendig å avklare hvilke krav kommunen kan stille til søkeren om å utarbeide grunnlagskart eller spesialkart som saken krever.

17.4.2 Gjeldende regelverk og ordninger

Kartet har i all tid vært et sentralt verktøy i plan- og byggesaksbehandlingen. Bruk av kart og stedfestet informasjon har likevel hatt liten fokus ved utforming av gjeldende regelverk.

Bygningsloven av 1924 fastsatte (§ 25) at

«før byplan utarbeides, skal det over vedkommende strøk foreligge kart».

Bestemmelsen fastsatte også visse tekniske krav til kartverket. Med bygningsloven av 1965 ble bestemmelsen overført til de tekniske forskriftene. Etter denne forskriften heter det i § 2-1, i dag at kommunen skal påse at det blir utarbeidet kart for formål som omhandles i plan- og bygningsloven eller forskrifter, og at kartverket skal holdes à jour. Forskriftsbestemmelsen mangler en direkte lovhjemmel i loven selv.

Gjeldende regelverk er i liten grad tilpasset lagring, bruk og utveksling av plan- og kartinformasjon i digital form.

Miljøverndepartementet har gitt ut en vegleder om kartgrunnlag for plan- og byggesaker. Departementet har også gitt ut vegledende retningslinjer for hvordan de ulike plantypene skal vises på kart, både analogt og digitalt. Stat-

ens kartverk har i samarbeid med brukerne gitt ut flere standarder som gir vegledende retningslinjer for en rekke tekniske forhold, bl a om innhold og utforming av kartdatabaser, grafisk utforming av kart og digitale utvekslingsformat.

Forskriftene om saksbehandling og kontroll i byggesaker har bestemmelser om rapportering av tiltakets plassering, slik at de offentlige kartverkene kan bli oppdatert.

Opplysninger om eiendomsforhold er viktig for all plan- og byggesaksbehandling. Regler for eiendomsoppmåling, føring av eiendomskart og for føring av grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB) finner vi i lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) med tilhørende forskrifter. Opplysninger om eiendomsgrenser og visse opplysninger fra GAB, for eksempel bygningsidentifikasjon og -type, er så sentrale opplysninger at de i realiteten er en integrert del av det offentlige kartgrunnlaget som er omtalt her. Et utvalg har lagt fram forslag til revisjon av delingsloven, jf. NOU 1999:1 *Lov om eiendomsregistrering*.

En rekke forhold vedrørende kart og stedfestet informasjon i plan- og byggesaker er ikke fastlagt i lov eller forskrifter:

- Overordnet myndighet har i dag ingen klar hjemmel for å pålegge kommunen å utarbeide plankart i digital form og på et standardisert format. Dette gjør at mulighetene for å sammenstille planer på tvers av kommunegrenser blir vanskeliggjort, og at overordnet planmyndighet ikke kan utnytte slik planinformasjonen til å følge med på plan- og arealpolitikken.
- Kommunen har på sin side heller ikke hjemmel for å stille tilsvarende krav til private planforslag. Siden mange private planer nå utarbeides digitalt, skaper dette unødvendige problemer både for private og for kommunen.
- Det er uklart hvilke faktiske forhold kommunen kan pålegge at søkeren stedfester og kartlegger, for eksempel om kommunen kan kreve at søkeren rekvirerer kartforretning for eiendomsgrensene, når klare grenser er et vilkår for å kunne behandle saken.
- Med unntak for eiendomsregisteret (GAB) er rapportering fra kommunene for ajourhold av nasjonale geografiske databaser ikke lovregulert, men beror på frivillig samarbeid. For de fleste kommuner fungerer dette godt, men alle kommuner må rapportere etter et standardisert opplegg, dersom nasjonale kartdatabaser skal fungere etter hensikten.
- Statens ansvar for det offentlige kartverket er ikke lovregulert, men beror alene på de årlige bevilgningsvedtakene i forbindelse med statsbudsjettet.
- Det er ikke gitt bestemmelser om kart for de ulike verneplaner og begrensninger i arealbruk som utarbeides med hjemmel i naturvernloven, forurensningsloven med videre. Et samlet informasjonssystem for tillatt arealbruk må på sikt også omfatte slike planer.

En rekke kommuner, Statens kartverk og flere større kartbrukere samarbeider om etablering og vedlikehold av et felles digitalt kartgrunnlag (felles kartdatabase - FKB). Samarbeidet, som går under betegnelsen Geovekst og omfatter over 300 kommuner, har bidratt sterkt til å bedre kartgrunnlaget gjennom målrettet felles innsats. Likeledes samarbeider en rekke statlige

etater, fylkene og flere kommuner om elektronisk utveksling av stedfestet areal og miljøinformasjon gjennom det såkalte *Arealis-prosjektet*.

17.4.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget understreker at tilgang til, og bruk av, gode kart og ajourført stedfestet informasjon er nødvendig for å sikre tilfredsstillende kvalitet i arbeidet med planer og byggesaker. Det bør derfor fortsatt være et klart kommunalt ansvar for dette informasjonsgrunnlaget.

Selv om dette ansvaret indirekte kan utledes fra kommunens ansvar for plan- og byggesaksbehandlingen, tilsier gode prinsipielle grunner at statlige pålegg til kommunene formuleres eksplisitt i lovs form. En slik lovbestemmelse bør komme på plass med det første. Utvalget har derfor valgt å fremme forslag til bestemmelser om kartgrunnlaget allerede i denne første delutredningen.

I vurderingen av hvilket ansvar det offentlige bør ha for kart og stedfestet informasjon er det naturlig også å vurdere statens ansvar, i særlig grad for oppgaver som ligger til Statens kartverk. Noen land har regulert dette i lovs form. Det kan imidlertid argumenteres for at et lovpålegg lett vil ha begrenset effekt, blant annet fordi en eventuell lovbestemmelse ville måtte ha en svært generell form, og at innsatsen i realiteten vil fastlegges gjennom statsbudsjettet og i andre politisk vedtatte rammevilkår, slik tilfellet er i dag. Utvalget legger ikke fram forslag om å lovfeste den statlige innsatsen på området.

Utvalget vil understreke at kommunens ansvar for kartgrunnlaget etter loven og statens kartoppgaver uansett griper over i hverandre. Alle kommuner er i større eller mindre grad avhengige av å legge til grunn statens kartarbeider for å kunne få et tilfredsstillende kartgrunnlag. På den andre side er det gjennom den kommunale saksbehandlingen, og da særlig byggesaksbehandlingen, nøkkelen til rasjonell oppdatering av hele det offentlige kartgrunnlaget finnes. Det er avgjørende at staten og kommunene har et tett og godt samarbeid om det offentlige kartgrunnlaget. Utvalget vil understreke betydningen av at staten også i framtiden finansierer størstedelen av arbeidet med et felles kartgrunnlag for oversiktsplanlegging etter loven.

Lovbestemmelsen bør også klargjøre hva som er rimelig og rasjonelt å kunne pålegge søker. I mange tilfeller vil kommunen ikke uten videre sitte inne med de kart og andre data som behandling av en plan- eller byggesak krever. Etter utvalgets syn bør kommunen ha ansvar for å utarbeide de kart som kreves for kommunens egen arealplanlegging og andre tiltak i kommunal regi, det vil si å utarbeide de kart som kreves for å lage kommuneplaner, egne reguleringsplaner og egne tiltak etter loven. De fleste kommuner vil dessuten ha et egnet kartgrunnlag for reguleringsplaner som dekker langt større områder enn der kommunen lager egne reguleringsplaner, også fordi kommunen trenger slike kart for mange andre formål enn planlegging. De fleste kommuner vil dessuten med rette se på kart som et nødvendig grunnlag for å legge til rette for utvikling i kommunen på samme måte som andre infrastrukturtiltak, vannforsyning, og liknende. Private vil derfor vanligvis kunne få egnet kartgrunnlag fra kommunen. Hvis det likevel fremmes reguleringsforslag eller byggesøknader i områder som ikke er dekket av tilfredsstillende offentlig kartverk, mener utvalget at kommunen bør kunne kreve at utbyggeren eller søkeren lager de kart som kreves for å behandle saken. Det mot-

satte, at de private partene skulle kunne kreve at kommunen utarbeider kartene, synes urimelig og lite hensiktsmessig.

Det kan i denne forbindelse være behov for at søkeren avholder kartforretning for å fastsette eiendomsgrensene i området som saken gjelder, og at søkeren redegjør for de eksisterende eiendomsrettslige forholdene, og for de endringene i eiendoms- og rettighetsforholdene som gjennomføring av tiltaket medfører. I denne forbindelse er det viktig å merke seg at det har utviklet seg en praksis med å etablere eiendommer i lag, over og under bakkenivå, og at dette foreslås lovfestet i NOU 1999:1 *Lov om eiendomsregistrering*. Det dreier seg typisk om underjordiske parkeringsanlegg og om bebyggelse på «lokk» over veger og jernbanespor. Det kan være nødvendig å regulere bruken av de ulike lagene i tredimensjonal reguleringsplan. I slike saker er det spesielt nødvendig å avklare de reguleringsmessige og de eiendomsmessige forholdene samlet, fordi de gjensidig påvirker hverandre.

Utvalget vil peke på fordelene med å kunne hente grunnlagskart og annen stedfestet informasjon for utarbeiding av planer og byggesøknader elektronisk over Internett. Elektronisk utveksling av kart og data bør tas i bruk for høring av andre myndigheter. Utvalget har notert seg at det arbeides med opplegg for elektronisk byggesaksbehandling, men at dette må prøves ut før det kan bli iverksatt som en standardløsning. Bruk av ny teknologi i kontakt med publikum må imidlertid ikke virke ekskluderende overfor spesielle grupper. Utvalget legger til grunn at bruk av tradisjonelle medier og direkte veiledning fortsatt vil ha en sentral rolle i kommunikasjon med publikum. Tvert om vil bruk av ny teknologi også lette slik publikumskontakt. Samtidig kan kanskje bruk av e-post og Internett lette kontakten med andre grupper, for eksempel ungdom.

Utvalget vil også peke på fordelene med å etablere en nasjonal enhetlig løsning for registrering og formidling av gjeldende planer, både som et eget informasjonssystem for planlegging og som del av et samlet eiendomsinformasjonssystem, slik som foreslått i NOU 1999:1 *Lov om eiendomsregistrering*. Systemet må tilfredsstillende kommunenes eget behov for oversikt over gjeldende planer som støtte for saksbehandling, men bør samtidig også gi tilfredsstillende informasjon til andre planmyndigheter og til private planleggere, eiendomsmeglere og andre som har behov for planinformasjon om den enkelte eiendom. Utvalget har notert seg at Statens kartverk på oppdrag fra Miljøverndepartementet, og i samarbeid med kommunerepresentanter, har utredet tilgang til planinformasjon nærmere, men at mange juridiske, tekniske og praktiske spørsmål krever betydelig mer utredning og utprøving, jf. nærmere omtale i ([Link til Informasjons- og kommunikasjonsteknologi](#)) kapittel 10.8. Utvalget anbefaler at Miljøverndepartementet og Statens kartverk prioriterer arbeidet med å utvikle og realisere et nasjonalt planinformasjonssystem.

Det er en forutsetning for at geografiske informasjon skal kunne utnyttes rasjonelt at data og databaser blir etablert etter felles standarder. Kommunene vil som regel være tjent med at det for viktige deler av informasjonssystemet innføres nasjonale, ensartete løsninger, selv om dette i en viss grad innskrenker handlefriheten til den enkelte kommune. Det synes også mest økonomisk at kommune baserer seg på standardløsninger. Etter utvalgets mening bør det, som ledd i å realisere nasjonale informasjonssystemer, gis lovregler som

sikrer at partene som produserer endringsdata, systematisk rapporterer ajourføringsdata til felles databaser, og hvordan disse databasene skal være tilgjengelig for partene og andre brukere. Departementet bør allerede nå utarbeide regler for rasjonell utveksling og sikker lagring av digital plan- og byggesaksinformasjon, herunder regler vedrørende innhold og utforming av digitale plandokumenter. Slike regler er også nødvendige for at kommunen skal kunne sette krav til planer og søknader fra private.

Utvalget har imidlertid kommet til at det ikke er grunnlag for å legge fram et konkret forslag om etablering og drift av et elektronisk informasjonssystem nå, men at dette må utredes nærmere blant annet for å avklare hvilke data som bør og ikke bør inngå i en nasjonal enhetlig løsning. Utvalget foreslår likevel at det allerede nå gis hjemmel i loven for å iverksette mer avgrensede prosjekter for å hente inn eller supplere bestemte dataelementer av sentral betydning for en rasjonell plan- og byggesaksbehandling.

17.4.4 Forslag til ny lovbestemmelse, med kommentarer

Utvalget foreslår at plan- og bygningsloven tilføyes en ny § 5 som skal ha følgende ordlyd:

§ 5. Kartgrunnlag

Kommunen har ansvar for at det foreligger et oppdatert kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, bl a for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner. Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.

Kommunen kan kreve at den som fremmer privat planforslag eller søknad om tiltak, utarbeider kartgrunnlag, når dette er nødvendig for å ta stilling til forslaget eller søknaden, herunder avklarer grenser i kartforretning.

Departementet kan i forskrift gi regler om:

- a) utveksling, lagring og sikring av plan- og byggesaksinformasjon
- b) oppdatering, innhold, nøyaktighet og detaljering av kartgrunnlaget
- c) utforming av arealplan og situasjonsplan
- d) utforming av det kart (basiskart) som benyttes for å presentere arealplan eller situasjonsplan

Kommunen kan kreve at den som fremmer privat planforslag eller søknad om tiltak, leverer forslag eller søknad etter disse reglene, herunder leverer data på digital form.

Kongen kan bestemme at det skal iverksettes landsomfattende eller lokale undersøkelser med sikte på å samle, kontrollere, revidere eller supplere plan- og byggesaksinformasjon, og det offentlige kartgrunnlaget. Kongen kan i den forbindelse pålegge offentlige organer å gi de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre undersøkelsen.

Første ledd, første punktum innebærer at kommunen skal ha et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven. Kartgrunnlaget skal gi oversikt over fysiske, administrative og eiendomsrettslige forhold i kommunen, blant annet terrengformer, vassdrag, bebyggelse, veger og vegetasjon. Kartgrunnlaget skal gi grunnlag for å kunne utarbeide og vedta kommunale arealplaner, herunder utarbeide det

basiskartet som planene skal tegnes på. Kartgrunnlaget skal gi referanseramme for plassering og beliggenhetskontroll av bygge- og anleggstiltak, og utgjøre et vurderingsgrunnlag ved konsekvensutredninger.

Det følger av lovens § 1 at kartgrunnlaget skal dekke hele kommunens areal, i utgangspunktet ut til grunnlinjen. Kravet til kartgrunnlagets innhold, nøyaktighet og detaljering vil variere avhengig gjeldende og planlagt arealbruk for de ulike områdene i kommunen. Bestemmelsen innebærer ikke noe krav om digitalt kartgrunnlag. Dette gjelder også i forhold til regler gitt etter tredje ledd.

Kartgrunnlaget skal holdes oppdatert med nye bygg, veger og andre endringer i terreng og fysiske, administrative og eiendomsrettslige forhold for øvrig som er relevante i forhold til oppgaver etter plan- og bygningsloven. Oppdateringen skal sikre et informasjonsgrunnlag for å kunne vurdere potensielle plan- og byggesaker, at vedtak gjøres på korrekt grunnlag og for å kunne kontrollere at vedtak blir fulgt opp. Noen opplysninger må holdes løpende oppdatert, for eksempel gjennom byggesaksbehandlingen selv. Andre opplysninger er det tilstrekkelig at blir oppdatert på periodisk grunnlag, for eksempel ved hjelp av flyfotogrammetri. Noen opplysninger må holdes oppdatert med rapportering fra andre offentlige organer, for eksempel visse administrative forhold. Noen opplysninger må holdes oppdatert i henhold til rutiner etter annet lovverk, for eksempel eiendomsrettslige forhold.

Kartgrunnlaget kan være i form av tradisjonelle kart eller databaser tilpasset moderne edb-basert informasjonsbehandling. Selv om flere og flere kommuner går over til edb-basert informasjonsbehandling, vil nok enkelte kommuner ennå en tid, helt eller delvis, benytte seg av tradisjonelle metoder med kart tegnet på papir eller folie, lagret i tradisjonelle arkivskap.

Første ledd andre punktum klargjør at kommunens kartgrunnlag 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.

Andre ledd klargjør at kommunen ikke har plikt til å ha klart et kartgrunnlag i den nøyaktighets- og detaljeringsgrad som kreves for ethvert privat utbyggingstiltak som måtte komme opp. Dersom forslag om plan eller utbyggingstiltak krever mer nøyaktig eller detaljert kartgrunnlag, kan kommunen pålegge forslagsstiller eller søker å utarbeide dette. Det er imidlertid kommunens plikt å sørge for at kartgrunnlaget er oppdatert innenfor fastsatt nøyaktighets- og detaljeringsnivå. Forslagsstiller eller søker har likeledes krav på at kommunen gir opplysninger om gjeldende reguleringsplaner med så stor nøyaktighet at utbyggeren kan legge til grunn de begrensningsslinjer som er vist i reguleringskartet uten ytterligere kartlegging.

Dersom det er behov for mer nøyaktig og fullstendig dokumentasjon av eiendomsgrensene for å kunne behandle en byggesøknad, kan kommunen kreve at søkeren klarlegger eiendomsforholdene, eventuelt gjennom å avholde kartforretning etter delingsloven. Dette kan gjelde bruksretter, vegretter, råderettsinnskrenkinger, med mer som gjelder det aktuelle arealet. Kommunen kan ikke kreve klargjort eiendomsforhold som ikke har betydning for behandlingen av forslaget eller søknad. Behovet for å få avklart eiendomsforhold, vil normalt være størst i forbindelse med endelig søknad om

tiltak, neppe like stort i forbindelse med søknad om rammetilatelsete. I enkelte tilfeller kan det også tenkes behov for å få avklart eiendomsforhold allerede i forbindelse med reguleringsplan eller annen detaljplan.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette felles regler for lagring og sikring av kartgrunnlag og øvrig plan- og byggesaksinformasjon, særlig med tanke på informasjon i digital form. Dette kan omfatte regler for å skille mellom «levende» data (for eksempel det løpende oppdaterte kartgrunnlaget) og «faste» data (for eksempel en vedtatt reguleringsplan). Videre kan dette omfatte krav om lagring og tilgang til historiske kartdata på en slik måte at de er tilgjengelig for plan- og byggesaksbehandlingen. Slike regler må ses i sammenheng med arkivloven § 6, som pålegger offentlige organer å ha ordnete arkiver som sikrer tilgang til offentlig informasjon for samtid og ettertid. Dette kan også omfatte regler som skal sikre håndtering og oppbevaring på en sikkerhetsmessig forsvarlig måte, herunder at det jevnlige tas sikkerhetskopier av digitale data.

Bestemmelsen gir dessuten hjemmel for å fastsette regler med sikte på å lette utveksling og tilgjengeliggjøring av data. Dette kan gjelde bruk av standard utvekslingsformat, herunder krav om at data kategoriseres etter faste nøyaktighets- og detaljeringsklasser. Dette kan også omfatte regler om bruk av standardmetoder når digitalt lagret plan- og byggesaksinformasjon skal gjøres tilgjengelig for brukerne. Bestemmelsen gir videre hjemmel til å sette visse minimumskrav til innhold og utforming av kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og situasjonsplan, herunder minimumskrav til innhold, nøyaktighet og detaljeringsgrad for kartgrunnlaget generelt og det enkelte basiskart som en plan legges inn på.

Tredje ledd, siste punktum gir kommunen hjemmel til å kreve at forslag eller søknad tilfredsstiller forskriftens krav, herunder at data, for eksempel kart og tegninger, leveres på digital form. Kommunen skal ta stilling i hvert enkelt tilfelle om forslaget eller tiltaket er av en slik størrelse eller kompleksitet at det er rimelig å gjøre slike krav gjeldende. Kommunen bør informere den enkelte forslagsstiller eller søker på et så tidlig tidspunkt som mulig at den vil gjøre slike krav gjeldende.

Siste 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 enkelte prosjekt vil i utgangspunktet være relativt avgrenset, for eksempel til ett eller noen få dataelementer. Det er særlig tenkt på prosjekter for å overføre analog kartinformasjon til digital form. Hjemmelen vil for eksempel kunne være aktuell om stat og kommune ønsker å etablere en felles Internettbasert tilgang til kommuneplanenes arealdel for hele landet. 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 kartinformasjon.

17.5 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven

17.5.1 Bakgrunn

Utvalgets mandat går ut på å videreføre arbeidet med samordning av sektorlover til planprosessene etter plan- og bygningsloven. Se nærmere om dette i ([Link til](#)) kapittel 1 og ([Link til](#)) kapittel 7.

Utvalget er særskilt bedt om å vurdere hvorvidt Samlet plan for vassdrag gjennom lovbestemmelser skal gis status som rikspolitiske retningslinjer (RPR), og om statlige planvedtak, som Samlet plan, bør være forpliktende for kommunene. Problemstillingen behandles nedenfor i ([Link til Bruk av kart og stedfestet informasjon](#)) kapittel 17.4.2.

Da Ot.prp. nr. 39 (1998-99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)* ble lagt fram, ble planlovutvalget også bedt om å vurdere om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven, se proposisjonen kapittel 10.6.4. Denne problemstillingen behandles i ([Link til Utvalgets vurderinger og forslag](#)) kapittel 17.4.3.

17.5.2 Samlet plan som rikspolitiske retningslinjer

I NOU 1994:12 *Lov om vassdrag og grunnvann* redegjøres det for at Samlet plan for vassdrag, som er behandlet i Stortinget første gang i 1985, og i påfølgende revisjoner fram til tidlig på 1990-tallet, gir en gruppevis prioritering av vannkraftprosjekter og retningslinjer for rekkefølgen i behandlingen av konsesjonssøknader. Ved grupperingen av vassdragene er det blant annet lagt vekt på kraftverksøkonomisk lønnsomhet og konfliktgrad i forhold til andre interesser. Plassering i kategori nr. 1 innebærer at de mest fordelaktige prosjektene vurdert ut fra disse kriteriene blir konsesjonsbehandlet og gjennomført før prosjektene i lavere kategori. Plassering i kategori nr. 1 innebærer ikke forhåndstilsagn om konsesjon. Samlet plan sier ellers ikke noe om hvordan andre tiltak i vassdrag skal vurderes, og den gir i seg selv ikke noen instruksjon i forhold til eventuell gjennomføring av andre tiltak som kan være til hinder for kraftutbygging.

I praksis vil likevel Samlet plan innebære føringer fra overordnet nivå som må iakttas ved planleggingen på det regionale og lokale nivået.

For utvalget er spørsmålet om det er hensiktsmessig at Samlet plan som uttrykk for statlig politikk gis status og form som rikspolitiske retningslinjer. Det vises til ([Link til Dispensasjoner - plan- og bygningsloven § 7](#)) kapittel 17.2, der rikspolitiske retningslinjer behandles generelt. Utvalget har der foreslått at bestemmelsen om rikspolitiske retningslinjer (RPR) styrkes og klargjøres. Kommuner og fylkeskommuner må i større grad forpliktes til å følge statlige planer og retningslinjer, og flere av disse bør gis som RPR.

Forslaget til styrket hjemmel for rikspolitiske retningslinjer følger generelt opp intensjonen i det utvalget er bedt om å utrede, slik at det legges til rette for at sentrale statlige retningslinjer klargjøres og formidles til fylkeskommuner og kommuner på en måte som de må følge opp i sin planlegging. Dersom det eventuelt gis rikspolitiske retningslinjer for oppfølgingen av Samlet plan, vil det gi fylkeskommuner og kommuner et sikrere og bedre grunnlag for å vurdere mulige kraftutbyggingstiltak i sin planlegging.

Innholdet i en RPR om Samlet plan må vurderes nærmere. Etter som planen primært er en prioriteringsliste innenfor vannkraftsektoren, gir det lite mening å gjøre planen som sådan til RPR. Poenget må være å gi retningslinjer for planbehandlingen i kommuner som har vassdrag som omfattes av planen. Utvalget anser det for mest naturlig at berørte departementer eventuelt arbeider videre med innholdet.

Utvalgsmedlem Toven har følgende særmerknad:

Jeg vil presisere at det i RPR for oppfølging av samlet plan, klart må framgå at retningslinjene legger beskrankninger på kommunens planlegging ved at kommunen forpliktes til ikke å planlegge i strid med prioriteringene i Samlet plan.

17.5.3 Bør konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven?

17.5.3.1 Gjeldende rett

For vannkraftutbygging av en viss størrelse (årlig produksjon over 40 GWh) kreves konsesjon etter vassdragsreguleringsloven for inngrep til regulering av vassdragets vannføring. Staten er selv unntatt fra konsesjonsplikten. For vannkraftutbygging under 40 GWh er det nødvendig med konsesjon etter vannressursloven (i kraft fra 1. januar 2001). Til nå har slike tiltak kommet inn under vassdragsloven, som nå erstattes av den nye vannressursloven.

Konsesjon etter vassdragsreguleringsloven gis av Kongen i statsråd. For utbygginger som kan øke vannkraften i vassdraget med mer enn 20 000 naturhestekrefter, eller hvor betydelige interesser står mot hverandre, framlegges også saken for Stortinget. Konsesjon gis bare til prosjekter som framkommer av Samlet plan, kategori nr. 1. I vurderingen av om konsesjon skal gis, foretas en fordels- og ulempevurdering. Det legges vekt både på lokale, regionale og nasjonale hensyn.

Før tiltakshaver kan søke om konsesjon, må det normalt gjennomføres konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kap. VII-a.

Konsesjonssøknad legges ut til offentlig gjennomsyn og sendes på høring til grunneiere, interesseorganisasjoner, berørte kommuner, fylkeskommuner og statlige etater. Medvirkning sikres gjennom aktiv informasjonsvirksomhet, informasjonsbrosjyrer, offentlige møter, befarung og kontakt med berørte kommuner og andre. Lokalpolitiske synspunkter kommer til uttrykk fire ganger i løpet av en konsesjonsprosess: to ganger ved behandling av konsekvensutredningen (programmet, høringen), én gang ved høring av søknaden og én gang ved departementets behandling av Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) innstilling.

I konsesjonen er det vanlig å innta vilkår om at detaljerte utbyggingsplaner skal godkjennes av NVE før bygging kan iverksettes. Vedtakene tar stilling til prosjektene, det vil si både plassering av dam, kraftstasjon, anleggsveger, tipper, med mer.

Virkningen av planer i forhold til vassdragstiltak er kommentert slik i NOU 1994:12 om lov om vassdrag og grunnvann, kapittel 14.8.5:

«Etter gjeldende rett er det et sikkert utgangspunkt at plan- og bygningslovens regler gjelder også for vassdrag og vassdragstiltak, jfr. pbl § 1. Den alminnelige regel i norsk rett er at forbud i forskjellige lover

gjelder side om side, og en konsesjon eller dispensasjon i henhold til en bestemt lov - her vassdragslovgivningen - fritar bare for å respektere forbud i den loven, ikke i andre lover. Det er da nærliggende å si at anleggene ikke må stride mot gjeldende planer.»

Dette syn er også lagt til grunn i Ot.prp. nr. 39 om loven, ([Link til Dagens regelverk og erfaringer](#)) kapittel 10.6.1 der det sies:

«Der samordning ikke er skjedd, er gjeldende rett at plan- og bygningsloven og vedkommende sektorlov gjelder ved siden av hverandre.»

Når det gjelder plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for store tiltak, jf. § 23 nr. 1, omfatter dette også større bygge- og anleggsarbeider i forbindelse med vannkraftutbygging. Miljøverndepartementet har i brev av 3. oktober 2000 behandlet temaet og blant annet uttalt at

«Oppføring av vindmøller/vindmølleparker og vannkraftanlegg må etter departementets mening defineres som et så stort tiltak at det faller inn under bestemmelsene i pbl § 23. Kommunen vil derfor i utgangspunktet ha en plikt til på regulere det aktuelle vannkraftanlegg etter plan- og bygningslovens (pbl) § 23 nr. 1 første punktum. Etter § 23 nr. 1 annet punktum kan det ikke gis tillatelse etter pbl § 93 for større bygge- og anleggsarbeider før det foreligger reguleringsplan.»

Kravet gjelder etter departementets syn uavhengig av forskrift om unntak fra byggesaksbehandling etter § 93 andre ledd.

Det kan gis dispensasjon fra kravet om reguleringsplan, og i den forbindelse uttalte departementet at:

«[. . .]det i forbindelse med konsesjonsbehandlingen i slike saker foretas en arealvurdering, og at denne etter en konkret vurdering vil være særlig grunn til å dispensere fra plankravet i medhold av § 7».

Kraftbransjen har stilt spørsmål ved om plan- og bygningsloven får slik anvendelse og virkning overfor tiltak som er behandlet gjennom konsesjon, og mener at det er en viss uklarhet omkring gjeldende rett, etter som det etter deres oppfatning har vært en etablert praksis for ikke å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen.

Utvalgsmedlem Toven slutter seg til kraftbransjens syn og vil for øvrig bemerke:

Det er ikke foretatt noen eksplisitt samordning mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven. Der samordning ikke har skjedd er utgangspunktet at lovene gjelder side om side. I dette tilfellet er det likevel en viss uklarhet omkring gjeldende rett, etter som det har vært en etablert praksis for ikke å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen. Spørsmålet har ikke vært grundig gjennomanalysert, og de uttalelser som er gitt i proposisjoner om dette tema, er ikke uttalelser som ligger som forarbeider til konkrete lovendringer, og har således karakter av oppfatninger om gjeldende rett og må karakteriseres som etterarbeider. De gir ikke uttrykk for en anvendelse av loven som er etablert gjennom praksis. I NOU 1994:12 drøftes spørsmålet i kapittel 14.8.5, og det trekkes ikke noen klar konklusjon. På side 202 sies følgende:

«Utvalget anser det nødvendig å få avklart forholdet mellom arealplaner og konsesjoner etter vassdragslovgivningen. I seg selv anser vi det uheldig om en kommune gjennom planreglene i plan- og bygningsloven har mulighet for å forsinke iverksetting av et tiltak i strid med klare forutsetninger fra Stortinget. I seg selv anser vi det uheldig om en kommune gjennom planreglene i plan- og bygningsloven har mulighet for å forsinke iverksettingen av et tiltak i strid med klare forutsetninger fra Stortinget. Særlig i de tilfelle hvor Stortinget har samtykket i at et prosjekt får konsesjon, kan gode grunner tale for at det uten videre bør ha gjennomslagskraft i forhold til planer etter plan- og bygningsloven. En planendringsprosess etter Stortingets samtykke vil i virkeligheten bare forsinke, uten at det oppnås noe reelt.»

Den omfattende praksis for ikke å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling etter vassdragsreguleringsloven taler for at planer etter plan- og bygningsloven ikke kan sette til side en konsesjon etter vassdragsreguleringsloven.

17.5.3.2 Problemstillingen som det skal tas standpunkt til i utvalget

Spørsmålet som er tatt opp i forbindelse med arbeidet med ny vannressurslov er om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven bør gjøre vedtak etter plan- og bygningsloven overflødig, og som følge av det, om en vedtatt plan etter plan- og bygningsloven settes til side hvis den er i strid med en innvilget konsesjon etter vassdragsreguleringsloven.

Dette ville innebære en prinsipiell systemendring, og utvalget ser behov for å vurdere hvilke alternative løsninger som kan være aktuelle, og hvilke følger forslaget kan få.

Utvalgets generelle mandat om samordning tar sikte på løsninger som bidrar til at beslutninger etter sektorlovene tilpasses planprosessene etter plan- og bygningsloven som det generelle lovsystemet for samfunnsplanlegging og arealbruksbeslutninger. Det vises til utvalgsflertallets generelle syn på det videre samordningsarbeidet, som vil komme i utvalgets neste delutredning, og den klare anbefalingen om å gå videre med å finne løsninger som innebærer et hensiktsmessig samvirke mellom sektorlovene og planlovgivningen.

Momenter som er framhevet som bakgrunn for anmodningen om særskilt vurdering av vassdragsreguleringslovens forhold til plan- og bygningsloven, er at det er uhensiktsmessig å benytte det kommunale plansystemet for beslutninger som likevel skal tas av Kongen i statsråd og som er forelagt Stortinget etter en omfattende konsesjonsbehandling, og videre at det av hensyn til saksframdrift og av prosessøkonomiske grunner ikke er ønskelig med parallell behandling innenfor plansystemet.

17.5.3.3 Arbeidet med ny vannressurslov

Spørsmålet om konsesjoner i forhold til planer ble drøftet i vassdragslovutvalgets utredning, se NOU 1994:12 *Lov om vassdrag og grunnvann*, og i Ot.prp. nr. 39 (1998-99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*.

Vassdragslovutvalget foretok en bred utredning av vassdragslovgivningen med sikte på å modernisere og forenkle denne. I tillegg ble det lagt stor vekt på å styrke og klargjøre de allmenne interessene i vassdragsforvaltningen. I

proposisjonen er disse stikkordsmessig angitt som regler for tiltak i vernetede vassdrag, sikring av kantvegetasjon, sikring av minstevannføring og miljømål, sterkere fokusering på miljøhensyn, særregler for visse tiltak, utnytting av grunnvann og effektive tilsyns- og kontrollregler. Dette er fulgt opp, jf. kapittel 2.3 i Ot.prp. nr. 39.

Aktuelle temaer i vassdragslovutvalgets behandling

Et viktig tema i arbeidet var forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen generelt. Vassdragslovutvalget har i kapittel 14.8 foretatt en inngående drøfting generelt av forholdet mellom planleggingen etter plan- og bygningsloven og konsesjonsbehandlingen etter vassdragslovgivningen. Flertallet i vassdragslovutvalget mente at vassdragene som utgangspunkt ikke bør holdes utenfor plan- og bygningslovens system. De viste blant annet til den nære sammenhengen det er mellom grunnarealer og vassdrag. Utvalgets flertall mente også at det vil være uheldig om vassdragene prinsipielt blir holdt utenfor den kommunale folkevalgte innflytelsen som plan- og bygningsloven legger til rette for. Særlig gjelder dette for mindre vassdrag og vassdragstiltak hvor det ikke gjør seg gjeldende spesielle nasjonale interesser. Fra NOU 1994:12 kapittel 14.8.5 siteres:

«Utvalgets flertall

[. . .]mener, med utgangspunkt i plan- og bygningslovens sektorovergripende karakter, at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreslå en særordning for vassdragssektoren. De viser til at plan- og bygningslovens regler selv gir grunnlag for å løse de problemer som arealplaners bindende virkning eventuelt kan reise, jfr. særlig reglene om private reguleringsforslag, statlig reguleringsplan og arealdel til kommuneplan, rikspolitiske retningslinjer og innsigelsesadgangen. Med bruk av disse virkemidlene kan regjeringen, om den ønsker det, få gjennomslag for sitt syn overfor kommunene.

< . . . >Etter disse medlemmers mening er det vanskelig å si at vassdrags- eller vannkraftsektoren står i noen særstilling i forhold til f.eks. samferdselssektoren. Når det gjelder veianlegg, bør arealplanleggingen kunne tjene som et verdifullt instrument til å ivareta hensynet til vassdrag.»

Et mindretall mente at likeartet behandling etter flere lovverk må unngås, og viste til at det må skje en raskere saksbehandling samtidig som den offentlige ressursbruken bør reduseres. Mindretallet pekte på at konsesjonssystemet etter vassdragslovgivningen er meget omfattende og effektivt og bygger på en meget lang og solid utviklet saksbehandling. Denne konsesjonsbehandlingen er ikke begrenset til en sektorinteresse, men ivaretar helheten i systemet av arealbruk der nye tiltak er planlagt. Videre siteres fra mindretallets uttalelse kap. 14.8.4:

«Disse medlemmer

kan ikke være enig i at plan- og bygningslovens målsetting om at arealbruk skal besluttes i de enkelte kommuner skal gjelde innenfor enhver sektor. Særlig vanskelig blir dette for vassdragssektoren. Vassdragstiltak vil ofte berøre en rekke kommuner med vidt forskjellige interesser i vassdraget. Dersom avgjørelser om vesentlige vassdragstiltak skal tas i den enkelte kommune, kan vi stå overfor en ansvarspulveris-

ering, hvor resultatet ofte vil bli trenering og krav om mer kostbare løsninger uten at dette f. eks. er direkte miljømessig begrunnet. I konsesjonssaker etter vassdragslovgivningen trekkes dessuten kommunene inn i en omfattende behandling, som for de større sakers vedkommende får sin avslutning i Stortinget eller regjeringen. Det ville føre til uholdbare tilstander dersom en kommune senere skulle legge opp til andre løsninger gjennom planbehandling eller byggesaksbehandling.

Disse medlemmer

vil derfor gå inn for at tiltak som konsesjonsbehandles etter vassdragslovgivningen unntas fra planreglene og byggesaksbestemmelsene i plan og bygningsloven.»

Et annet mindretall mente at

«[. . .]konsesjon etter vassdragsloven [bør]innpasse seg de arealbrukssammener som er gitt i eldre, bindende arealplaner, dersom planen ikke blir endret i samsvar med konsesjonstiltaket. Dette er det åpning for i plan- og bygningsloven. Dersom planvedtaket kommer etter konsesjonsvedtaket, skal det siste gå foran.»¹³⁸

Lederen av vassdragslovutvalget mente at et nærliggende kompromiss mellom de to prinsipielt forskjellige oppfatningene i utvalget ville være å la planer etter plan- og bygningsloven være bindende for alle vassdragstiltak, unntatt tiltak med tillatelse etter vassdragsreguleringsloven.

Ot.prp. nr 39 om vassdrag og grunnvann og behandlingen i regjeringen 1999

I lovproposisjonen kapittel 10 redegjøres det for vassdragslovutvalgets forslag og høringsinstansenes syn på bruken av plan- og bygningsloven med sikte på vannbruksplanlegging. Mange av høringsinstansene peker på at planlegging i vassdrag bør følge reglene i plan- og bygningsloven slik utvalgets flertall går inn for.

Dette gjelder blant annet Landssammenslutningen for vassdragskommuner, som sier at forslaget styrker den kommunale folkevalgte innflytelsen i disponeringen over og tiltak i vassdrag, og at det er naturlig å styrke den kommunale folkevalgte innflytelsen siden vassdragstiltak kan berøre vesentlige interesser og prioriteringer for den enkelte kommune.

Brukseierforeningens Fagforum og EnFO går inn for at konsesjonsbehandlede tiltak unntas fra plan- og bygningsloven for å unngå en tung og vanskelig planprosess når flere kommuner og/eller fylker med motstridende interesser er inne i bildet. Disse organisasjonene ønsker derfor egne konsesjons- og planprosessregler i vannressursloven, slik mindretallet foreslår. EnFo peker videre på at særlig vassdragsreguleringer behandles grundig, og at en må forvente ytterligere forsinkelser hvis behandlingen av vassdragstiltak også skal innordnes systemet i plan- og bygningsloven - noe som kan gå ut over vesentlige samfunnsinteresser.

138. Det blir her vist til *vassdragsloven*, men utfra sammenhengen må det vel antas at standpunktet gjelder *vassdragslovgivningen*, herunder *vassdragsreguleringsloven*.

I proposisjonen kapittel 10.6.4, som særskilt omhandler spørsmålet om konsesjoner skal ha gjennomslag overfor rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, drøfter departementet de forskjellige spørsmål. Det sies at «Særlig når det gjelder tillatelse til større kraftutbyggingsprosjekt etter vassdragsreguleringsloven vil det være aktuelt å spørre om ikke konsesjon bør gis direkte gjennomslagskraft overfor bindende planer etter plan- og bygningsloven.» Departementet viser i denne forbindelse til at dette gjelder saker som er vurdert av Stortinget gjennom Samlet plan, at det er foretatt konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven med bred innhenting av kommunenes syn, og deretter at det er foretatt en bred avveining av konsesjonsmyndighetene i forbindelse med avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet.

Regjeringen kommer likevel til at det etter en samlet vurdering ikke er tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en særordning for vassdragsreguleringer. Det ble vist til at plan- og bygningsloven i seg selv inneholder virkemidler for å samordne lokale og regionale hensyn i forhold til nasjonale mål undervegs i planprosessene. Loven inneholder også hjemmel for å løse de problemene gjennomføring av et konsesjonsvedtak bygget på nasjonale rammer og mål, kan reise. Med bruk av lovens virkemidler, innsigelse eller eventuelt statlig plan, kan sentrale myndigheter etter behov få gjennomslag for sitt syn i forhold til kommunal planlegging.

I proposisjonen kapittel 10.6.4 heter det videre at:

«Behandlingssystemet som er etablert for utbygging av vassdrag reiser i seg selv en del spesielle spørsmål i forhold til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

For det første vil det være klart at prioriteringen i Samlet plan er nasjonale mål som kommunene må forholde seg til i sin planlegging. I og med at arealet i alle landets kommuner etter hvert er dekket av bindende arealdel til kommuneplan, må en nå kunne vente at prioriteringen i Samlet plan er, eller vil bli, inkorporert der. < . . . > I tilfelle konflikt mellom vassdragsmyndighet og kommunen, kan saken bringes opp til avgjørelse av Miljøverndepartementet.

For det andre omfatter Samlet plan konkrete prioriteringer over omfattende områder aktuelle for kraftutbygging. I forhold til kommuneplansituasjonen betyr dette at områdene ikke kan disponeres slik at kraftutbygging ikke kan skje. Både arealbruk i de områder som omfattes av Samlet plan og avgrensningen av utbyggingsområdene, vil måtte bygge på de statlige fagorganers innspill og medvirkning i planprosessene. Om nødvendig må avklaringen skje ved avgjørelse i Miljøverndepartementet.

Videre vil kraftutbyggingstiltak gå inn under reguleringssplankravet i pbl § 23 første ledd annet punktum, og formålet vil være spesialområde, jf § 25 nr 6. Også i denne planprosess vil de statlige fagorgan gjennom medvirkning være med å legge til rette for at reguleringsbestemmelsene er i samsvar med konsesjonsbestemmelsene slik de er, eller ventes å bli.»

17.5.3.4 Olje- og energidepartementets og Miljøverndepartementets syn

De to departementene har presentert sine synspunkter overfor planlovutvalget i utvalgets arbeid med disse spørsmålene.

Olje- og energidepartementet har framhevet at kraftforsyningen er en av de viktigste forutsetningene for velferd og næringsutvikling. Kraftverkene og

overføringsnettene inngår i et felles system med momentan levering av rett kvalitet, som faller sammen hvis ikke alt styres statlig og sentralt. Det er fra Stortinget framholdt et sterkt ønske om statlig styring innenfor denne sektoren. Alle store eller omtvistete regulerings saker forelegges Stortinget. Reguleringsretten tilligger staten etter vassdragsreguleringsloven. Alle andre må ha konsesjon med hovedregel om hjemfallsrett til staten. Å overlate myndighet til kommunen i vassdragsregulerings saker, vil redusere de statlige styringsmulighetene. Vassdragsreguleringsloven og lovens konsesjonssystem må bestå.

Departementet mener det er unødvendig å behandle vassdragsregulerings saker etter plan- og bygningsloven. Den gir ikke bedre prosess enn vassdragsreguleringsloven. Konsesjonssystemet er allerede omfattende og sektorovergripende. Prosessene er detaljerte, og Stortinget regulerer de fleste detaljer i sitt vedtak. Lokalpolitiske synspunkter kommer godt til uttrykk fire ganger i løpet av en konsesjonsprosess: to ganger ved behandling av konsekvensutredningen (programmet, høring av KU), én gang ved høring av søknaden og én gang ved departementets behandling av NVEs innstilling.

Det er lite formålstjenlig å behandle vassdragsregulerings saker etter plan- og bygningsloven så lenge en likevel er nødt til å overprøve lokale beslutninger med statlig regulering i de tilfellene kommunen er uenig i regulerings saken. Da er det bedre å styre etter vassdragsreguleringsloven, der en har et forutsigbart og forståelig system.

Av hensyn til brukerne er det viktig å forenkle lovverket. Da kan en ikke operere med to likestilte systemer. Planlegging etter vassdragsreguleringsloven bør erstatte plan- og bygningsloven i vassdragsregulerings saker.

Det vises ellers til Olje- og energidepartementets redegjørelse i vedlegg 6.

Miljøverndepartementets standpunkt er at kommunene har fått myndighet til å forvalte arealressursene innenfor kommunens grenser. Det prinsippet bør gjelde så langt som mulig. Bruken av arealressursene må ta utgangspunkt i helhetlige planer for kommunens utvikling, slik denne trekkes opp av de folkevalgte gjennom planleggingen. Et så viktig spørsmål som kraftutbygging bør ikke unntas fra dette prinsippet. I den utstrekning det er nasjonale interesser i arealforvaltningen i det aktuelle området, bør de synliggjøres gjennom planprosessen. Selv om vassdragsreguleringer ofte har nasjonal karakter, har departementet ikke vurdert dem som så spesielle at det er grunnlag for unntak fra dette prinsippet. Disse interessene kan ivaretas i plansystemet.

Samlet plan er en nasjonal plan. Den gir en *indikasjon* på hvilke vassdrag som kan bygges ut. Samlet plan er en føring som kommunene må ivareta gjennom sin planlegging, og statlige myndigheter kan fremme innsigelse dersom så ikke skjer. Miljøverndepartementet ser gjerne at Samlet plan styrkes som føring for kommunene.

Det eksisterer en rekke rammer for den kommunale arealplanleggingen, og de kommer til uttrykk på ulike måter. Å synliggjøre overordnede rammer på en oversiktlig måte, kan være gunstig. Staten bør tydelig angi det kommunale handlingsrommet.

Departementet er imidlertid imot at det settes *absolutte* skranker for den kommunale handlefriheten. Kommunene bør ha mulighet til å ta opp

spørsmål gjennom arealplanleggingen og å få sine standpunkter vurdert av statlige myndigheter.

Plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven fungerer i dag side om side. Dagens plansystem gir tilstrekkelig adgang til å ivareta de statlige interessene i vassdragsreguleringssaker, om nødvendig ved statlig plan. Det er likevel viktig at kommunen tidlig involveres i prosessene knyttet til behandlingen av en konsesjonssøknad.

17.5.3.5 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til sine prinsipielle synspunkter på samordning, se drøftingen foran i ([Link til](#)) kapittel 7. Videre vises til at andre infrastrukturtiltak som veg, vann, avløp, kommunikasjon med mer også behandles etter plan- og bygningsloven.

Utvalget har også merket seg Stortingets behandling av St.meld. nr. 29 (1998-99) *Om energipolitikken*, som understreker satsingen på nye fornybare energikilder som for eksempel vind og biobrensel. I denne meldingen slås det fast at den store vannkraftutbyggingsepoken er over. Følgelig gis ny vannkraftutbygging ingen prioritet framfor andre energikilder i norsk energipolitikk.

Etter dereguleringen av energimarkedet på begynnelsen av 1990-tallet har energiproduksjon og -omsetning vært styrt av markedet. Følgelig er det utbyggingsprosjektets lønnsomhet som avgjør om en gitt konsesjon blir realisert. Etter som den lokale oppdeckingsplikten er opphevet, må den nasjonale kraftoppdekkingen ses i lys av energimarkedene i Norden og Europa. Mange offentlig eide kraftselskaper er i ferd med å bli privatisert. Gjennom helhetsplanlegging etter plan- og bygningsloven må det være legitimt for en kommune å ønske å bevare sin vassdragsnatur framfor å bygge ut et vannkraftverk.

Utvalget legger til grunn at prioriteringene i Samlet plan bør være for midlet fra vassdragsmyndighetene til fylkene og kommunene slik at disse arealinteressene er vurdert og eventuelt innarbeidet fylkenes og i kommunenes planer i forkant. Samlet plan vil som uttrykk for en statlig arealpolitikk utgjøre overordnede rammer for kommunenes planlegging på linje med andre overordnede politikkrammer som skal tillempes lokale forhold gjennom planprosessen. Kommunene skal med et slikt utgangspunkt ikke uten prosess og interesseavklaring foreta arealdisponeringer som vanskeliggjør gjennomføring av energitiltakene. De vil da ha et grunnlag for å tilrettelegge sine planer for blant annet senere gjennomføring av tiltak for energiproduksjon.

Med dette som utgangspunkt har utvalget vurdert om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.

Utvalget mener dette spørsmålet må vurderes også ut fra de forskjellige alternativer som kan være aktuelle, og ser det som nødvendig også å beskrive disse. Vi har samlet dem i fem alternativer.

Alternativ 1

Alternativ 1 innebærer *oppretholdelse av dagens situasjon*, der begge lover gjelder side om side uten egne regler om koordinering av konsesjonsprosess

og planprosess. Det er nødvendig med saksbehandling og vedtak etter begge lover hos de respektive myndigheter.

Kommentarer til alternativ 1

Alternativet begrenser ikke noen av lovenes virkeområder, og den begrenser ikke vedtakskompetansen verken hos planmyndighetene eller konsesjonsmyndighetene. Slik sett er kommunene i utgangspunktet reguleringsmyndighet for sine arealer og fysiske ressurser, samtidig som energimyndighetene (Staten) har reguleringsretten for vassdragene til energiformål og anlegg i det øyemed.

Denne lovordningen kan, slik erfaringene viser, lett føre til situasjoner og resultater som ikke er tilfredsstillende verken for vassdragsregulatorene/konsesjonsmyndighetene eller for planmyndighetene/kommunene/lokalsamfunnet. Det vil være tilfeldig om det skjer en hensiktsmessig felles organisering av saksbehandlingen etter de to lovene. Det kan, dersom det ikke er motiv til stede på en av sidene (eller begge) for å få en ryddig saksbehandling, lett oppstå etablering av ukoordinerte vedtak i tid og innhold. Resultatet av behandlingen for tiltaket vil mye avhenge av kompetanse, vilje og godt samspill mellom aktørene for å få fram en hensiktsmessig, godt gjennomført og organisert behandlingsprosess.

Hvis konsesjonssaken gjennomføres uten at planspørsmålet tas opp og avklares tidnok, kan konsesjonsvedtaket legge uønskete føringer på planprosessen lokalt, eller bidra til at planprosessen blir et pliktløp eller en skinprosess. Videre kan vassdragsregulanten komme i tidsknapphet for å få etablert nødvendige vedtak i forhold til planlagt byggestart, eller byggestart kan i verste fall bli utsatt.

Det vil da lett kunne oppstå unødige spenninger mellom myndigheter og interesser. Kommunene kan for sin del oppleve det som et utilbørlig press at de på kort tid må frambringe planvedtak eller dispensasjoner for tiltak som er av stor betydning lokalt, og som det kanskje ikke er tilslutning til der.

Kraftutbygger og konsesjonsmyndighet kan på sin side oppleve det som at kommuner obstruerer overordnede beslutninger om å gjennomføre prioriterte energitiltak. Modellen kan gi mangelfull påreknelighet når det gjelder saksutfall og vedtakstidspunkt. Det kan forårsake unødige samfunnmessige kostnader generelt og fordyrelser for utbyggeren.

Ordningen er imidlertid fleksibel, og er i seg selv ikke til hinder for hensiktsmessige løsninger.

For eventuelt å få fram nødvendige planvedtak etter plan- og bygningsloven, dersom kommunene går imot å foreta planlegging til formålet, er statlig plan i tilfelle ett løsningsalternativ (någjeldende system). Imidlertid vil utvalget gå inn for å vurdere en styrket mekanisme i loven i form av en klageordning som bidrar til at avgjørelsen om videre planlegging tas opp på et høyere myndighetsnivå, (jf. [Link til](#)) kapittel 13 foran).

Alternativ 2

Vedtak etter plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven gjelder ved siden av hverandre som under alternativ 1, men det innføres bestem-

melse(r) om *organisering av en parallell prosess og samordning* av rekkefølgen på vedtakene. Både godkjent plan og konsesjon må foreligge før reguleringstiltak i vassdrag kan gjennomføres. Denne parallelle behandlingen er viktig for å sikre kvalitetsmessig gode vedtak der konsesjonsvedtaket tar hensyn til den faglige holdbarheten i utbyggingsprosjektet, mens planvedtaket sikrer at arealbruksavveiningen i forhold til andre samfunnsinteresser er foretatt. Dersom det foreligger en godkjent kommuneplan før konsesjonsprosessen starter, blir dette et moment av betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen. Dersom kommunen under planarbeidet ikke ønsker å legge til rette for utbygging, stoppes prosjektet dersom ikke statlige myndigheter finner saken så viktig at de overprøver kommunen, eventuelt vedtar statlig plan. Tiltak kan ikke gjennomføres uten at det er samsvar mellom plan og konsesjonsvedtak.

Kommentarer til alternativ 2

Denne modellen har utgangspunkt i någjeldende ordning, der plan- og bygningsloven og konsesjonsloven gjelder side om side som i alternativ 1. For å eliminere de vesentlige ulempene som er beskrevet under det foregående alternativet, er det behov for å innføre bestemmelse(r) om samordning av saksbehandlingsprosessene som sikrer at kommunens behandling har vært gjennomført i forkant av at konsesjonssaken forelegges Regjeringen/Stortinget.

Et sentralt punkt i en slik prosessorganisering vil være å nytte og styrke elementet med konsekvensutredning som et felles utrednings- og prosessverktøy for både plansaken og konsesjonssaken. Dette vil innebære at vassdragsregulanten må ta opp vassdragsreguleringstiltaket som sak etter reglene om konsekvensutredning som et første stadium i en parallell behandling, det vil si både som plansak overfor kommunen og som konsesjonssak overfor vassdragsmyndighetene. Videre må det sikres at kommunens standpunkt til planspørsmålet blir avklart før konsesjonssaken sendes for vedtak/behandling i Regjering eller Storting. Dette vil innebære at saken forberedes og behandles etter begge lovverk og at eventuelle uoverensstemmelser kan behandles og avklares før sluttbehandlingen av konsesjonssaken. Dersom dette alternativet velges vil utvalget arbeide videre med å finne en hensiktsmessig utforming av de bestemmelser som er nødvendige for å sikre en slik saksbehandling når det gjelder felles oppstart, konsekvensutredning, høring med videre.

Dersom kommunen motsetter seg å foreta planlegging eller planendring for tiltaket, kan det om nødvendig utarbeides statlig plan som omtalt under alternativ 1.

Med dette alternativet vil en unngå den situasjon at plansaken medfører utilsiktet forsinkelse av saksframdriften, en vil unngå at planspørsmålet kommer opp så sent at det blir nødvendig med en ekstra saksbehandlingsrunde på det i etterkant av konsesjonssaken, og en vil være sikret konfliktavklaring av sentral myndighet dersom det blir behov for det.

For øvrig vises til omtalen av alternativ 1 når det blant annet gjelder behovet for eventuelt å avgjøre planspørsmålet på høyere nivå.

Det må eventuelt arbeides videre med utformingen av slike bestemmelser i neste fase av utvalgets arbeid med gjennomgang av de enkelte sektorlovene med sikte på samordning, jf. nærmere om dette i [\(Link til\)](#) kapittel 7 foran.

Alternativ 3

Som nytt ledd i plan- og bygningsloven § 18 foreslås inntatt en bestemmelse om at konsesjoner som er behandlet etter vassdragsreguleringsloven og vedtatt av Kongen, samtidig får virkning som statlig plan.

Kommentar til alternativ 3

Det legges til grunn at Samlet plan gis status som rikspolitiske retningslinjer, som er bindende overfor kommunene, både når kommunen planlegger og fattet enkeltvedtak. Etter som ikke alle utbyggingsprosjekter nødvendigvis er behandlet i Samlet plan, må dette kombineres med at konsesjon gitt ved kongelig resolusjon som er behandlet etter vassdragsreguleringslovens saksbehandlingsregler, automatisk får virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven § 18. På denne måten får en konsesjoner inn i plan- og bygningslovens system.

For øvrig vises til særmerknad nedenfor fra medlemmene Slettebøe, Karlsen og Svensli.

Alternativ 4

Konsesjon etter *vassdragsreguleringsloven* gjelder foran/setter til side vedtak etter plan- og bygningsloven i den grad det foreligger motstrid.

Kommentarer til alternativ 4

Det vises til argumentasjonen for denne løsningen ovenfor. En slik løsning innebærer et unntak fra plan- og bygningslovens generelle system for bindende arealplanlegging. Planvedtak i form av reguleringsplan vil her være unødvendig for å gjennomføre reguleringsanleggene, og konsesjonsgitte anlegg kan bygges i eventuell motstrid med foreliggende planer uten at det er nødvendig med ny planprosess etter plan- og bygningsloven. Eventuell planlegging vil etterskuddsvis måtte forholde seg til gitte konsesjoner.

For regulantene og energimyndighetene vil en slik ordning innebære prosessmessige forenklinger ved at konsesjonssaken kan gjennomføres innenfor og i medhold av eget lovsystem når det gjelder realitetsavgjørelsen. Dette kan innebære kortere saksbehandlingstid og raskere veg til endelig vedtak.

Kommuner og fylkeskommuner blir høringsparter i konsesjonssaken, og får ikke noen rolle som beslutningstaker.

For øvrig vises til særmerknad nedenfor fra utvalgsmedlem Toven.

Alternativ 5

Alternativet tar utgangspunkt i at enkeltprosjekter behandlet etter særlov ikke bør kunne sette til side en helhetsvurdering av arealbruken i en kommune

etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens regler om *arealplanlegging velges som system for avklaring av arealspørsmålet* for vassdragsreguleringstiltak. Selve konsesjonssaken deles teknisk slik at arealavklaringen skjer etter plan- og bygningsloven, mens de øvrige forholdene i konsesjonssaken behandles som nå. Følgelig må det foreligge godkjent plan i samsvar med konsesjon før omsøkt tiltak kan gjennomføres. En unngår i tilfelle dobbeltbehandling av arealspørsmålet, jf. alternativ 1.

Dersom det foreligger en godkjent kommuneplan som er i strid med det omsøkte utbyggingsprosjektet, stoppes konsesjonsbehandlingen dersom kommunen ikke ønsker å revidere planen. Staten kan imidlertid foranledige endring av kommuneplanen, jf. § 18, jf. § 20-5 siste ledd. Konsesjonsgitte prosjekter med utbyggingfrister etter energiloven av 1991 kan ikke stoppes gjennom nye kommunale planer dersom staten ønsker tiltaket gjennomført.

Dersom det er reelle nasjonale interesser som står på spill, kan statlige myndigheter (NVE) også gjennomføre en statlig reguleringsplan dersom det er uenighet mellom kommune(r) og sektormyndighet.

Kommentarer til alternativ 5

Denne modellen vil manifestere plan- og bygningsloven som den generelle arealstyringsloven. Det vil da ikke oppstå behov for samordning av saksbehandling og vedtak for arealstyringsdel. Det må imidlertid sikres at saksframstillingen og saksbehandlingen organiseres slik at plandelen av saken fremmes via plansystemet og behandles der parallelt med at saken fremmes som konsesjonssak for rette vedtaksmyndighet. Arealspørsmålet vil da kunne være fastlagt på et tidligere stadium i saken hvis det ikke er konflikter som må avgjøres av sentral planmyndighet.

Systemet med konsekvensutredning vil som under alternativ 2 kunne gi grunnlag for å programmere innholdet i plan- og konsesjonssaken, og den vil kunne brukes for å organisere saksbehandlingen fram til endelig vedtak etter de to lovverkene. Modellen vil sikre lokal saksbehandling og avgjørelse der det ikke er arealkonflikter som må løses sentralt. Hvis kommunen ikke vil ta opp til behandling plansaken med det innhold som er nødvendig for å få nødvendig arealplangrunnlag for utbyggingen, må staten i tilfelle gå inn med statlig plan, jf. omtale under alternativ 1 og alternativ 2.

Praktisk kan det bli en utfordring å finne en hensiktsmessig form på saksframstillingen slik at den fungerer både som plansak og konsesjonssak. Dette forholdet vil imidlertid gjøre seg gjeldende i alle tilfeller der samme saksforhold må avklares etter to regelverk.

En mulig variant av denne modellen vil være den såkalte «samtykkemodellen», hvor konsesjon ikke kan gis uten samtykke fra planmyndigheten, jf. blant annet forurensningsloven § 11. Denne løsningen ligger også i sin realitet nært opp til alternativ 2 ovenfor. Felles for løsningene er at det kreves tillatelse etter begge lover, og at konsesjon etter vassdragsreguleringsloven ikke setter planvedtak etter plan- og bygningsloven til side.

17.5.4 Utvalgets tilråding om forholdet mellom lovene

Utvalgets flertall, Bugge, Akerlie, Christoffersen, Evensen, Nevøy, Saglie og Østerås, går inn for en løsning etter de linjer som skisseres i alternativene 2 og 5.

Dette flertall mener som hovedprinsipp at plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging ikke bør kunne settes til side av vedtak etter særlov. Det bør også gjelde i forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven. Det er i dette flertallet nyanser i synet på hvor langt dette hovedprinsippet bør gjelde. Deler av flertallet foretrekker alternativ 5, deler av flertallet foretrekker alternativ 2. Alternativ 2 forutsetter at det innføres bestemmelser om saksbehandlingsprosessene med utgangspunkt i någjeldende ordning med parallelle lover. Alternativ 5 manifesterer plan- og bygningsloven som den generelle arealstyringsloven.

Flertallet kan ikke se at det foreligger slike spesielle forhold i vassdragsreguleringssaker at det alminnelige prinsippet om planbehandling både etter plan- og bygningsloven og konsesjonsloven bør settes til side. Det er viktig at disse sakene, som kan innebære betydelige naturinngrep og andre konsekvenser for lokalsamfunnet, behandles etter plan- og bygningslovens regler med den lokalpolitiske forankring det innebærer. Det er også viktig at de omfattes av det enhetlige systemet for fastlegging av arealbruk som plan- og bygningslovens arealplaner representerer. Samtidig må konsesjonssystemet med sitt siktemål og sin funksjon for regulering av vannkraft til energiproduksjon bestå uendret.

Siktemålet og utfordringen er å finne mekanismer som sikrer en koordinering av planprosessen og konsesjonsprosessen. Kommunens planbehandling og energimyndighetenes konsesjonsbehandling må kunne skje parallelt og gjennomføres slik at de ikke forsinkes hverandre unødige. Slik dette skisseres i alternativ 2, med felles konsekvensutredning og parallelle prosesser, synes dette å kunne oppnås på en god måte.

Flertallets syn ble lagt tilsvarende til grunn av stortingskomiteen da den behandlet energiloven i 1989, der tilsvarende problemstillinger var diskutert, jf. Innst. O. nr. 67 (1989-90) s. 18. Det har vært en videre utvikling siden den gang i retning av å involvere og legge ansvar til det lokale nivået i arealstyringsaker, noe Stortinget framhevet også da det behandlet evalueringen av planleggingen av Gardermoen hovedflyplass.

Flertallet finner at dagens situasjon (alternativ 1) ikke er gunstig for noen av sidene fordi det lett kan oppstå problemer med ukoordinerte prosesser og beslutninger etter de forskjellige lovene, med de ulemper det kan medføre. Samtidig finner flertallet at alternativ 4 ikke er akseptabelt etter som det innebærer at en setter den lokale folkevalgte planleggingen til side, og etter som det vil innebære et uheldig system å etablere egne plansystemer for sektorer enkeltvis slik at en reverserer det langsiktige arbeidet med et samordnet og enhetlig system for arealbruksfastlegging. Flertallet ser derfor alternativ 2 og alternativ 5 som de aktuelle løsningsmodellene, der alternativ 2 utgjør en form for kompromiss som bør kunne ivareta både hensynet til effektiv nasjonal tilrettelegging for vannkraftutbygging der det er aktuelt, og hensynet til en samordnet planstyring av arealbruken i folkevalgte organer nær de som berøres. Flertallet kan heller ikke gi sin tilslutning til alternativ 3, som vil gjøre

sektorvedtak til statlig plan uten at prosessregler og beslutning følger plan- og bygningslovens system fullt ut.

Et mindretall, Slettebøe, Karlsen og Svensli, går inn for alternativ 3 og vil bemerke:

Mindretallet er enig i at det er behov for en særordning for prosjekter som behandles etter vassdragsreguleringsloven.

Særordningen må omfatte alle prosjekter som er behandlet etter vassdragsreguleringsloven, innebefattet elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh, som i henhold til vassdragsloven § 106 nr. 4 skal behandles etter vassdragsreguleringsloven.

Det legges til grunn at Samlet plan gis status som rikspolitiske retningslinjer, som er bindende overfor kommunene, både når kommunen planlegger og fatter enkeltvedtak. Etter som ikke alle utbyggingsprosjekter nødvendigvis er behandlet i Samlet plan, må dette kombineres med at konsesjon gitt ved kongelig resolusjon som er behandlet etter vassdragsreguleringslovens saksbehandlingsregler, automatisk får virkning som statlig plan etter plan- og bygningsloven § 18. På denne måten får en konsesjoner inn i plan- og bygningslovens system.

En forutsetning for å endre dagens system med to lover og to prosesser som gjelder parallelt, er at det blir et system med en prosess og at muligheten for omkamp og mangelfull påreknelighet, når det gjelder saksutfall, reduseres til et minimum. En viktig faktor her er at kommuner og fylkeskommuner blir involvert i planleggingsfasen slik at konfliktavklaringen vil foregå tidlig i planfasen. Dette betyr at den som setter i gang et planarbeid må ha en klar plikt til å samrå seg med alle berørte interesser allerede i oppstartfasen. Med det som bakgrunn, foreslås det at det etableres egne regler som sikrer kommuner og fylkeskommuner deltaking tidlig i planfasen.

En forutsetning for en slik løsning er at prosessen i vassdragsreguleringsloven følges i sin helhet, og at Norges vassdrags- og energidirektorat/Olje- og energidepartementet er fagmyndighet i samsvar med dagens system. En oppsplitting av konsesjonsbehandlingen, slik at arealdelen overføres til kommunal behandling, vil være uakseptabelt etter som tekniske og miljømessige forhold henger tett sammen med arealdisponeringsvurderinger, og ikke kan skilles uten at dette vil redusere kvaliteten på de vedtak som fattes. En oppsplitting vil også kunne gå utover sikkerhetsmessige forhold som blant annet damikkerhet. Skal dette medføre en forenkling, er det videre en forutsetning at det ikke kreves en egen behandling etter plan- og bygningsloven i tillegg til konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven. Dette vil i tilfelle være unødvendig etter som konsesjonsbehandlingen ivaretar samme hensyn som en planprosess, og vil i tilfelle innebære en dobbeltbehandling etter to lover. Når konsesjonen er vedtatt av Kongen i statsråd, er det unødvendig med en vedtakelse av kommunen eller Miljøverndepartementet i henhold til plan- og bygningsloven § 18. Vassdragsreguleringslovens regler for byggefrister, konsesjonens varighet og konsesjonsvilkår må fortsatt gjelde.

Virkingen av en slik statlig reguleringsplan må være at denne er bindende for kommunen på samme måte som andre statlige reguleringsplaner.

Det foreslås på dette grunnlaget at det tas inn et nytt ledd i plan- og bygningsloven § 18 hvor det presiseres at konsesjoner behandlet etter vassdragsreguleringsloven, vedtatt av Kongen i statsråd, automatisk får virkning som statlig plan. Det foreslås videre at Samlet plan gis sta-

tus som rikspolitiske retningslinjer, som er bindende ovenfor kommunen både i planlegging og når det fattes enkeltvedtak. Videre at det etableres egne regler som sikrer at kommuner og fylkeskommuner deltar tidlig i planleggingsfasen.

Et annet mindretall, Toven,

går inn for alternativ 4 og vil bemerke:

Jeg legger til grunn at det er behov for en særordning for vassdragsreguleringsloven, som innebærer at konsesjoner som behandles etter vassdragsreguleringsloven 14. desember nr. 17 1917 går foran planvedtak etter plan- og bygningsloven.

Særordningen må gjelde alle konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven, og for elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh, som i henhold til vassdragsloven 15. mars nr. 3 1940 § 106 nr. 4 skal behandles etter vassdragsreguleringsloven.

I planlovutvalgets mandat legges særlig vekt på at planprosessen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert. Samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivning tilligger også mandatet. I all hovedsak vil mindretallet støtte prinsippet om at planprosessen skal være mest mulig desentralisert. Hovedmålet med planlovutvalgets arbeid må likevel være å finne de mest samfunnsmessig optimale løsningene, tilstrebe forenkling og unngå dobbeltbehandling. I forhold til vassdragsreguleringsloven og planer etter plan- og bygningsloven, synes det klart at det foreligger vektige grunner for å fravike hovedprinsippet om desentralisering, og å innføre en særordning.

Det er ikke foretatt noen eksplisitt samordning mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven. I forbindelse med nyutbygging, fornyelser av konsesjoner, opprustning, gjennomføring av sikkerhetstiltak og utvidelser av bestående anlegg, har en i de senere årene sett at dette ofte medfører problemer når prosjektene skal realiseres. Tidligere var det en etablert praksis for ikke å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandlingen etter vassdragslovgivningen. Også i forbindelse med endring av vassdragsreguleringsloven i 1991 gis det uttrykk for at plan- og bygningsloven ikke kommer til anvendelse der spesiallovgivningen har bestemmelser av annet innhold, jf. Ot.prp. nr. 50 (1991-92) side 101.

I de senere årene har det vært en økende tendens til at kommunene i stadig flere saker krever utarbeiding av reguleringsplan, i tillegg til konsesjonsbehandlingen, noe som medfører en uhensiktsmessig dobbeltbehandling. I tillegg til at dobbeltbehandlingen gjør behandlingen av vassdragssaker både mer komplisert, tidkrevende, kostbar og uforutsigbar, er den juridiske situasjonen at en kommune ved å kreve at det skal foretas planbehandling etter plan- og bygningsloven kan forhindre og forsinke gjennomføring av pålegg konsesjonsmyndighetene har pålagt utbygger, og/eller samfunnsmessige ønskelige utbygginger hvor det er gitt konsesjon ved Kongen i statsråd og som er behandlet i Stortinget.

Når det legges til grunn at det er behov for en særordning for vassdragsreguleringsloven, begrunnes dette i følgende forhold:

1 Rimelighetshensyn

Rent forfatningsmessig har ikke Stortinget og regjeringen noen instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Kommunene er således rent juridisk ikke forpliktet til å følge stortingsvedtak, eller vedtak fat-

tet ved kongelig resolusjon. Skal stortingsvedtak eller kongelig resolusjon kunne binde kommunen må det foreligge hjemmel i lov.

Det synes klart urimelig at kommunen skal kunne forhindre eller forsinke gjennomføring av samfunnsmessig ønskelige utbygginger vedtatt av Stortinget og hvor det foreligger kongelig resolusjon, når vedtaket bygger på en forsvarlig prosess, med helhetsvurderinger, hvor konsekvensutrednings (KU)-systemet i tillegg til nasjonale energipolitiske spørsmål er selve grunnlaget for om konsesjon gis eller ikke, og hvor medvirkningsaspektet er forsvarlig ivaretatt.

2 Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar samme hensyn som planbehandlingen etter plan- og bygningsloven

Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensynene som planbehandlingen, og er langt mer omfattende enn planbehandlingen etter plan- og bygningsloven.

Det som særpreger konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven, er at en har en meget omfattende konsesjonsbehandling, kanskje et av de mest omfattende konsesjonsbehandlingssystemene innen det norske konsesjonssystemet. Arealdisponeringen inngår som et viktig ledd i konsesjonsbehandlingen, og kravene til arealbeskrivelse tilfredsstillende i all hovedsak samme krav som til en reguleringsplan. Nasjonale målsettinger innen miljø- og energisektoren, samt internasjonale avtaler innen miljøsektoren tillegges stor vekt, og forutsetter enten sentrale beslutninger eller at lokale myndigheter pålegges å gjennomføre sentrale vedtak.

Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven, og større tiltak etter vassdragsloven, er basert på konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven med omfattende høringer, der blant annet kommunenes syn tillegges stor vekt. Utredningene skal belyse lokale, regionale og nasjonale virkninger av tiltaket, og foreslå effektive tiltak for å minske skadevirkninger. Myndighetene skal ut fra dette ikke bare vurdere de enkelte prosjektene, men sette slike opp mot hverandre for å finne en optimal sammensetning ut fra virkninger, produksjonsmål og nasjonale forhold. Gjennom konsesjonsbehandlingen foretas det derfor en helhetlig vurdering av flere forhold, og hvor arealdisponeringen inngår som et viktig element. Arealdisponeringen kan ikke ses separat, men må vurderes i sammenheng med andre viktige hensyn, som tekniske, sikkerhetsmessige og miljømessige forhold.

Medvirkningsaspektene er også behørig ivaretatt gjennom høringssprosedurene, hvor både kommunen og andre berørte trekkes inn i prosessen. Dersom kommunens interesser likevel fravikes, er det ut fra hensynet til andre viktige samfunnsmessige interesser. I henhold til vassdragsreguleringslovens § 8 bør konsesjon bare gis når skader og ulemper for allmenne eller private interesser anses å være av mindre betydning sammenliknet med fordelene reguleringen vil medføre. Det skal også tas hensyn til andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning.

Det som skiller konsesjonsbehandlingen fra planbehandlingen er at selve beslutningen tas av sentrale myndigheter som Storting og Regjering, og ikke av kommunen.

Konsesjonsbehandlingen kan kort beskrives på følgende måte:

Vassdragsloven av 1940 og vassdragsreguleringsloven av 1917 er de vesentlige lovene som regulerer arealinngrep knyttet til vannkraftutbygging. Vassdragsloven er den generelle vassdragsloven som

regulerer alle inngrep i vassdrag, inkludert vannkraftverk med ny produksjon opp til 40 GWh. Vannkraft med produksjon over 40 GWh behandles etter bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven. Etter vassdragsreguleringsloven kreves konsesjon for etablering av reguleringsmagasiner og overføringer for vannkraft. Etter industrikonsesjonsloven av 14. desember nr. 16 1917 kreves det konsesjon for erverv av fallrettigheter.

I tillegg kommer energiloven, som regulerer etablering av kraftledninger og elektrisk anlegg i kraftstasjonene. Behandlingen etter energiloven er ikke omtalt i dette notatet.

I vannkraftsaker som behandles etter vassdragsreguleringsloven, er det Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som behandler konsesjonssøknaden og utarbeider innstilling til Olje- og energidepartementet. Konsesjon gis av Kongen i statsråd. For utbygginger som kan øke vannkraften i vassdraget med mer enn 20 000 naturhestekrefter, eller hvor betydelige interesser står mot hverandre, framlegges saken for Stortinget. NVE har ansvar for å samordne behandlingen slik at konsesjonen også omfatter tillatelse etter forurensningsloven. For mini-/mikrokraftverk (<1 MW) og andre tiltak enn vannkraft er myndighet til å gi konsesjon delegert til NVE, med Olje- og energidepartementet som klageinstans.

Før NVE kan starte en konsesjonsbehandling, må prosjektet ha vært behandlet i Samlet plan for vassdrag og være plassert i kategori I, det vil si være klarert for konsesjonsbehandling. Tidligere ble plassering i Samlet plan foretatt av Stortinget etter en bred høring, blant annet av kommuner, fylkeskommune og fylkesmann. Etter siste rullering av Samlet plan i 1993, kan saker plasseres administrativt dersom det er enighet om kategori plassering mellom Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. Både kommunene og fylkesmannen er involvert i beslutningsprosessen.

Plan- og bygningslovens konsekvensutredningsbestemmelser

Vassdragsreguleringsloven har siden 1969 hatt egne bestemmelser som innholdsmessig tilsvarende dagens ordning med konsekvensutredninger (KU), gjennom § 5 og den tidligere § 4a, som ble opphevet i 1992. Systemet med konsekvensutredninger var derfor praktisert i vannkraftsaker i lang tid før dette ble tatt inn i planbehandlingen. Begrepet konsekvensutredninger ble riktignok først introdusert i NOU 1977:1 Om ny planlov. Vassdragsreguleringsloven § 5 er nå endret, slik at en har en henvisning til plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger.

KU-forskriften vedlegg 1 definerer hvilke prosjekter som alltid skal konsekvensutredes, og omfatter vannkraftprosjekter < 40 GWh eller magasiner med volum < 10 millioner m³.

Vedlegg 2 angir tiltak som skal følge KU-bestemmelsen dersom de har vesentlige miljøkonsekvenser og omfatter tiltak med investering < 50 millioner kroner, som i praksis betyr ca. 25 GWh. NVE anbefaler tiltakshaver å gå direkte til melding etter KU-forskriften også for vedlegg 2-tiltak, for å unngå lang saksbehandling for å avklare KU-plikten. NVE legger til grunn at en melding er et godt redskap for å definere utredningsbehovet.

KU-bestemmelsene stiller krav om melding for å avklare konsekvensutredningsprogrammet og konsekvensutredning som behandles parallelt med søknaden etter vassdragslovgivningen. NVE er ansvarlig myndighet etter KU-forskriften, fastsetter KU-program etter samråd med Miljøverndepartementet og er ansvarlig for å godkjenne

KU. Godkjenning av KU innarbeides i NVEs innstilling til Olje- og Energidepartementet, og sendes alle uttalepartene slik at de kan se hvordan utredningene er brukt i beslutningsprosessen.

Saksbehandlingen

Saksbehandlingen beskrives for saker som omfattes av KU-forskriften. For mindre saker utarbeides det ikke melding, og utredningsomfanget bestemmes av NVE uten høring. Resten av behandlingen er felles for alle vannkraftsaker. Behandlingen er beskrevet i detalj i NVEs veiledning 1/98.

Meldingsfasen

Tiltakshavers beskrivelse av planene sammen med forslag til KU-program kunngjøres, legges ut til offentlig gjennomsyn og sendes på høring til berørte myndigheter og berørte interesser. Tiltakshaver utarbeider informasjonsbrosjyre, som distribueres i området som blir berørt av prosjektet. NVE arrangerer offentlig møte i distriktet og avholder møte med berørte kommuner og informerer om saksgangen. På bakgrunn av meldingen og innkomne høringsuttalelser fastsetter NVE KU-program i samråd med Miljøverndepartementet.

Utredningsfasen

Tiltakshaver er ansvarlig for å gjennomføre utredninger i tråd med fastsatt KU-program og utarbeide søknad etter vassdragslovgivningen.

Søknadsfasen

Tiltakshaver sender KU og søknad til NVE, som er ansvarlig for kunngjøring, høring og offentlig utlegging. NVE arrangerer nytt offentlig møte og møte med berørte kommuner. Tiltakshaver utarbeider ny informasjonsbrosjyre som informerer om omsøkt plan og resultatet av konsekvensutredningene. Etter høringsperiodens utløp arrangerer NVE befaring i planområdet med berørte kommuner og lokale interesseorganisasjoner, som for eksempel grunneierlag og fiskerforeninger. Før NVE foretar sluttvurdering av søknaden må KU være godkjent, eventuelt bes det om tilleggsopplysninger eller utredninger. Normalt vil det være en dialog med kommunen for å avklare forholdet til kommunens arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Basert på søknaden, KU og høringsuttalelsene skriver NVE innstilling til Olje- og energidepartementet. Innstillingen inneholder godkjenning av KU og NVEs anbefaling til konsesjonssøknaden. Dersom det anbefales å gi tillatelse, vil innstillingen inneholde forslag til konsesjonsvilkår. Konsesjonsvilkårene beskrives i vassdragsreguleringsloven § 11 og § 12. Konsesjonsvilkårene kan være relativt omfattende, og har til hensikt å avbøte og kompensere for den skade og ulempe utbyggingen representerer for kommunene og andre berørte.

Olje- og energidepartementet sender NVEs innstilling på høring til andre departementer og berørte kommuner. Vilkår om forurensing, kulturminner og naturforvaltning avklares med Miljøverndepartementet.

Store saker legges fram for Stortinget. Tillatelse gis ved kongelig resolusjon.

Et av standardkonsesjonsvilkårene for vannkraftsaker er at detaljplanene skal godkjennes av NVE før bygging iverksettes.

Medvirkning i konsesjonsprosessen

Grunneiere, interesseorganisasjoner, berørte kommuner, fylkeskommune og statlige etater er faste høringsparter. Melding og søknad kunngjøres i lokalaviser og legges ut til offentlig gjennomsyn. I tillegg distribueres det informasjonsbrosjyre i både meldings- og søknadsfasen for å informere berørte interesser om planene. NVE arrangerer offentlige møter og møter med berørte kommuner i meldings- og søknadsfasen, og gjennomfører befaringsreiser med berørte kommuner og lokale interesser i søknadsfasen.

I tillegg til å være høringspart i Samlet plan før søknadsbehandlingen starter, er kommunene høringspart både i forbindelse med utarbeiding av NVEs innstilling og i Olje- og energidepartementets høringsrunde. Når konsesjon er gitt skal detaljplanene også legges fram for kommunen før NVEs godkjenning. Kommunene er dermed involvert i alle fasene i behandlingen, og får mulighet til å uttale seg i fire høringsrunder.

Det er i tillegg en bred praksis for utstrakt samarbeid og informasjon i planfasen, særlig mellom planlegger og kommunen knyttet til felles interesser og lokale forhold av betydning for planene.

Arealbruk

I tråd med KU-forskriften skal konsekvensutredningene redegjøre for arealbruk og forholdet til kommunale planer. Kommunen er høringspart både i meldings- og søknadsfasen slik at en kan gi innspill til KU-program og søknad. Kommunene har i tillegg mulighet til å uttale seg til detaljplanene før godkjenning. Det gjelder blant annet plassering av massetipper og veger. En forsvarlig arealplanlegging er derfor ivare tatt gjennom dagens konsesjonsbehandling med betydelig kommunal innvirkning.

Ut fra beskrivelsen ovenfor, synes det klart at konsesjonsbehandlingen fullt ut ivaretar kommunenes og andre berørtes mulighet til reell deltaking og medvirkning i prosessen. Videre foretas det i konsesjonsbehandlingen en meget grundig helhetsvurdering, som er langt mer omfattende enn i en planbehandling. Konsesjonsprosessen er således en samordningsprosess mellom de ulike interesser lokalt og nasjonalt. Etter som konsesjonsbehandlingen i all hovedsak ivaretar samme hensyn som en planbehandling, og det endelige vedtaket bygger på en helhetsvurdering hvor arealdisponering inngår som et viktig element, og medvirkningsaspektet er forsvarlig ivare tatt, skulle det ut fra hensynet til effektivisering og forenkling være unødvendig med en egen planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandlingen.

I forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker 22. januar 1997 § 5 og § 6, er vannkraftanlegg som er konsesjonsbehandlet etter vassdragslovgivningen i hovedsak unntatt fra byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Begrunnelsen for unntaket er at vassdragslovgivningen har egne bestemmelser som ivaretar samme hensyn som bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det synes å være en logisk konsekvens av dette at tilsvarende ordning innføres når det gjelder planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det foreslås derfor at samme ordning innføres for planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

En rekke bestemmelser i vassdragsreguleringsloven må vurderes nærmere hvis plandelen skal fastsettes gjennom plan- og bygningsloven. Ved overføring av myndighet for arealplanen til vertskommunene må en se nærmere på reglene om næringsfond og andre kompensas-

jonstiltak til vertskommunene, samt tilskuddsordninger og ekspropriasjonsreglene, som alle fastsettes ut fra ulemper ved arealbruk gjennom en upartisk vurdering av planløsning og konsekvensutredning. Dette vil være nødvendig hvis en skal unngå at kommunene selv skal fastsette kompensasjoner til seg selv. Mindretallet antar at det vil kunne ha meget stor betydning for hvilken planprosess både vannkraftkommuner og ikke-vannkraftkommuner vil foretrekke. Disse spørsmålene må derfor utredes samtidig med alternativ 2 og alternativ 4 beskrevet i [\(Link til Utvalgets vurderinger og forslag\)](#) kapittel 17.5.3.5.

3 Nasjonale hensyn

En vannkraftutbygging berører sterke nasjonale interesser på flere måter:

Det er staten som har ansvaret for den nasjonale kraftoppdekkingen i Norge, og hvert enkelt utbyggingsprosjekt - også de mindre - har betydning for den nasjonale kraftoppdekkingen. Hvert enkelt prosjekt kan derfor ikke vurderes isolert, men må ses i en nasjonal sammenheng og i forhold til den nasjonale kraftoppdekkingen. Den enkelte kommune vil ofte se lite nytte av en utbygging, ut over økte skatteinntekter. Ettersom kommunene ikke har noe ansvar for kraftoppdekkingen, vil kommunen naturlig nok og riktig nok først og fremst sørge for å ivareta lokale interesser, framfor nasjonale interesser som kraftoppdekking. Det er videre en lite heldig forvaltningspolitikk om en skulle overlate dette ansvaret til den enkelte kommune.

I planlovutvalgets mandat er hensynet til en effektiv og miljøvennlig bruk av energiressursene framhevet som viktig. Den store nyutbyggingstiden for vannkraft er nok i hovedsak passert, men det ligger et betydelig potensiale i rehabiliteringer, fornyelser og utvidelser av eksisterende anlegg.

Enkeltutvidelser er ofte små og gir ubetydelige økte fordeler for den enkelte kommune. De mange ENEF-prosjektene («Bedriftsøkonomisk lønnsom effektivisering av det norske energiforsyningssystemet») som er registrert, viser at dette totalt sett representerer betydelige kraftmengder. Disse tiltakene vil bidra til en effektiv utnytting av energiressursene. En nasjonal målsetting om bedre utnytting av eksisterende anlegg forutsetter imidlertid at disse mulighetene ikke låses på grunn av manglende lokal interesse eller for omfattende lokale krav.

Hvert enkelt av disse tiltakene vil dessuten som regel være for små til at statlig reguleringsplan etter forutsetningene i nåværende plan- og bygningslov vil være noe reelt alternativ. Bruk av slike løsninger etter at andre muligheter er prøvd, vil dessuten medføre uforholdsmessig omfattende og kostnadskrevenne prosesser både for utbygger og for lokale og sentrale myndigheter.

Mangel på muligheter for gjennomføring av slike prosjekter vil i neste omgang medføre større behov for andre tiltak for å sikre målsatt kraftproduksjon, som kan være vesentlig mer belastende både på lokalmiljø og miljøforhold generelt enn opprustingsprosjekter.

Konsesjonsbehandlingen er et viktig redskap for å ivareta vassdragsforvaltning og energipolitikk. En vil derfor understreke verdien av at en har et sentralt organ som forestår vassdragsforvaltningen, og som ivaretar nasjonale interesser. Nasjonal styring er derfor nødvendig av hensyn til effektiv utnytting av ressursene og minst mulig skadevirkninger totalt sett.

4 Lokale hensyn

Flertallets begrunnelse for å avvise alternativ 4 (vassdragsreguleringsloven går foran plan- og bygningsloven) er begrunnet i at dette alternativet er uakseptabelt fordi det innebærer at en setter den lokale folkevalgte planleggingen til side, og at det er uheldig å etablere egne plansystemer for sektorer.

Beslutning om gjennomføring av større vannkraftprosjekter har betydning langt ut over den enkelte kommune som blir berørt arealmessig. Den har betydning for alle landets kommuner, deres næringsliv, sysselsetting og befolkningens livskvalitet. Vannkraft utgjør for Norge en meget betydelig energiform som i all overskuelig framtid vil være vanskelig å konkurrere ut miljømessig. Konesjonsbehandlingen er derfor så omfattende at den i tillegg til lokale forhold i utbyggingskommunene også ivaretar betydelige interesser i andre kommuner, som ikke har egne vannkraftpotensialer. Mindretallet er ikke enig i at en skal sette disse kommunenes rettigheter og muligheter til side. For norske forhold mener mindretallet at vannkraften er av så avgjørende betydning for alle kommunene at det må være de totale virkningene av et prosjekt som skal avgjøre om det skal gjennomføres eller ikke.

Ved å gi vertskommunene en vetorett i slike saker åpnes det også for et betydelig økonomisk press lokalt overfor en utbygger, som det vil være umulig å styre ved lovfestede regler om innhold i utbyggingsavtaler med kommunene.

Flertallet begrunner sitt syn også med at staten ved ulike midler uansett vil kunne tvinge vedtak igjennom i kommunene, blant annet ved statlig reguleringsplan. Mindretallet mener det er meget uheldig først å bruke lokaldemokratiet som lokkemiddel, for i neste omgang å true med statlig intervensjon om nødvendig. En slik praksis vil hemme lokalt engasjement og initiativ, fordi det ikke på forhånd vil være mulig å se hvor en bør sette innsatsen. Lokalt initiativ vil best fremmes ved allerede i starten å klargjøre hvordan planprosessen blir, og hvem som vil være avgjørende myndighet.

Mindretallet er enig i at det i utgangspunktet ikke er ønskelig å etablere egne regler for sektorer. Dette er da heller ikke på noen måte nødvendig på bred basis, og vil i de aller fleste tilfeller være uheldig. For vannkraft, som er av så stor betydning for alle landets kommuner, er det imidlertid ikke mulig å finne noen god løsning på annen måte. Det er irrelevant å sammenlikne dette med vegprosjekter, som i videste tilfelle kun vil ha regional betydning og derfor kan - og bør - løses lokalt eller regionalt.

Å sammenlikne med verneprosjekter (av nasjonal betydning) er kanskje det nærmeste eksemplet en kommer. Gjennom eksisterende regelverk kan imidlertid Miljøverndepartementet som overordnet planmyndighet ivareta sin, og statens, sektorinteresse gjennom plansystemet. Det er likevel betydelige problemer knyttet til oppfylging av sentrale verne- og friluftsinnteresser gjennom kommunal planlegging alene, og planutvalget har derfor eksempelvis sett det som helt nødvendig å foreslå innskrenkninger i kommunenes selvbestemmelsesrett her. Det framstår derfor som irrelevant og feilaktig å bruke lokal selvbestemmelse som argument mot at tiltak etter vassdragsreguleringsloven ikke skal gå foran plan etter plan- og bygningsloven.

5 Miljømessige og hydrologiske forhold

Hydrologisk sett representerer vassdragene våre nasjonale verdier og ressurser, som krever en helhetlig vassdragsforvaltning. Et vannkraft-

prosjekt vil gjerne strekke seg over flere kommuner og flere fylker, og er slik sett lite egnet til at hver enkelt kommune gjennom planverktøyet skal kunne styre gjennomføringen av utbyggingsprosjekter. Hvert enkelt inngrep må vurderes i forhold til hvor stor belastning det enkelte vassdrag og norske vassdrag totalt tåler.

I mange utbyggingssaker er kommunen både aktør og myndighet. Dette gjør at kommunene lett kan prioritere hensynet til økonomi og sysselsetting, foran for eksempel viktige vassdragsforvaltnings- og miljøhensyn. Det legges derfor til grunn at ansvaret for disse vurderingene bør ligge hos sentrale fagmyndigheter.

6 Tekniske og sikkerhetsmessig hensyn

En vassdragsreguleringskonsesjon er basert på grundige tekniske og sikkerhetsmessige vurderinger. Slike tekniske og faglige vurderinger kan ha avgjørende betydning for sikkerhetsmessige aspekter. I mange vannkraftsaker kan det ikke bare bygges på rene arealdisponeringshensyn, arealdisponeringen må vurderes opp mot andre viktige hensyn som blant annet damsikkerhet. Plassering av et massetak kan få avgjørende betydning for steinkvalitet, som igjen kan få stor betydning for damsikkerheten. Disse helhetsvurderingene er det sentrale myndigheter som foretar, og det vil virke svært uheldig om kommunene ved bruk av planverktøyet kan sette til side eller endre vedtak som bygger på slike helhetsvurderinger.

Arealdisponeringsspørsmålet henger så tett sammen med de tekniske og sikkerhetsmessige vurderinger at det vil være faglig uforsvarlig å skille disse ved for eksempel å overlate arealdisponeringen til kommunen, slik at sentrale fagmyndigheter bare foretar tekniske vurderinger.

For vannkraftprosjekter er arealbruken bestemt utfra ressursenes geografiske beliggenhet. Valgfriheten med henhold til geografisk plassering er derfor sterkt begrenset, sett i forhold til for eksempel en vegtrasé som kan legges etter flere alternative traséer.

7 Vurdering av virkemidlene

Det kan hevdes at plan- og bygningsloven har virkemidler som løser problemet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven. Både innsigelsesinstituttet og statlig reguleringsplan er etter mindretallets vurdering lite egnet til å løse problemene.

Innsigelsesinstituttet fordi det er en omstendelig og tungvint prosess. Bruk av statlig reguleringsplan synes også å være lite egnet. Terskelen for bruk av statlig reguleringsplan synes å være relativt høy, noe som også er riktig fordi det bryter med det kommunale selvstyret.

Bruk av statlig reguleringsplan etter gjennomført konsesjonsbehandling og en kommunal planprosess vil være uakseptabel ut fra tidsforbruket, og vil medføre en svært omstendelig prosess som vil føre til en unødvendig trippelbehandling. Når formålet med revisjonsarbeidet blant annet er forenkling og effektivisering, bør problemet løses på en langt mer hensiktsmessig måte. Mindretallet mener derfor at de virkemidlene en har i plan- og bygningsloven er lite egnet til å løse disse problemene.

8 Plan- og bygningsloven § 9-4

Det er argumentert for at vassdragsreguleringsloven kan få samme ordning som samferdselmyndighetene gjennom § 9-4.

§ 9-4 vil ikke løse problemet mellom konsesjon og planvedtak. Etter § 9-4 gis tiltakshaver mulighet til å følge prosessen et stykke videre, enn ved framsetting av private planforslag etter plan- og bygningsloven § 30. Avgjørelsesmyndigheten ligger fortsatt hos kommunen. Når det gjelder forholdet til konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven, legges det til grunn at avgjørelsesmyndigheten ut fra nasjonale hensyn bør ligge hos sentral myndighet. Selve prosessen følger allerede i hovedsak plan- og bygningslovens system. § 9-4 vil derfor ikke løse problemet ved motstrid mellom konsesjon og planvedtak.

Det legges til grunn at vassdragsreguleringsloven ikke kan sammenliknes med vegsektoren. For det første har en i vassdragsreguleringsloven et eget konsesjonssystem som ivaretar samme hensyn som planbehandlingen, noe som ikke var tilfelle for vegsektoren. For det andre kan ikke vegbygging sammenliknes med kraftutbygging. En vegbygging vil de fleste kommuner se fordel av, mens en kraftutbygging med produksjon tilegnet hele det norske markedet, ofte ikke synes å ha tilsvarende nytteverdi for vertskommunen.

Videre påpekes det at vegmyndighetene er en del av den offentlige forvaltning, mens utbygger etter vassdragsreguleringsloven i all hovedsak er selskaper.

9 Unntak fra plan- og bygningslovens bestemmelser om saksbehandling og kontroll i byggesaker

I forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker, 14. oktober 1998 § 5 og § 6 er vannkraftanlegg som er konsesjonsbehandlet etter vassdragsreguleringsloven og vassdragsloven unntatt fra bestemmelsene om saksbehandling og kontroll og andre byggesaksregler. Begrunnelsen for dette unntaket var at sektorlovene hadde egne systemer som ivaretok samme hensyn som plan- og bygningslovens system. For å unngå dobbeltbehandling ble det derfor gitt unntak for visse tiltak som behandles etter annet lovverk. (Ot.prp. nr. 39 (1993– 94)) Poenget her er nettopp at disse beslutningene hører under spesiallovgivningen. Dette er også i samsvar med tidligere oppfatninger og praksis når det gjelder forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven.

Mindretallet kan ikke se noen begrunnelse for at ikke tilsvarende ordning kan innføres for planbestemmelsene. Det foreslås derfor at tilsvarende ordning innføres for plandelen i plan- og bygningsloven.

10 Forslag om samordning av konsekvensutredninger (KU)

Det er i flertallets forslag til alternativ 2 fremmet forslag om at det som en videreføring av innføring av krav om KU i forbindelse med planer skal foretas en samordning av KU for plansaken og konsesjonssaken. Dette betyr at KU-myndigheten overføres fra sektormyndigheten til kommunen. Mindretallet vil gå imot å trekke samordningen av KU så langt, og vil påpeke at dette neppe vil medføre noen kvalitativ forbedring eller forenkling i forhold til dagens system.

I en konsesjonsbehandling etter vassdrags- og energilovgivningen vil tekniske, faglige, miljømessige, sikkerhetsmessige og arealmessige vurderinger henge sterkt sammen. KU er en integrert og viktig del av konsesjonsbehandlingen, som vanskelig kan løsrives fra denne. For å se hvilke konsekvenser som bør utredes er det nødvendig med en bred fagkompetanse både innen tekniske og miljømessige forhold, noe som sektormyndighetene har. Sektormyndigheten sitter her på en unik helhetlig kompetanse som er svært vanskelig for kommunen selv

å opparbeide, eller å få kjøpt. En overføring av KU-myndigheten til kommunen kan derfor redusere kvaliteten på de vedtak som fattes. Det påpekes at ved en slik overføring av myndighet gir en kommunen også et verktøy til trenering dersom de er imot tiltaket.

Mindretallet vil videre peke på at etter dagens system er både kommunen og Miljøverndepartementet sterkt involvert i KU-prosessen i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Både kommunen og Miljøverndepartementet får således ivaretatt sine interesser på en forsvarlig måte etter dagens system. Mindretallet ser således ingen god begrunnelse for å overføre KU-myndighet i disse sakene.

En må også være klar over at en her ofte har med små utbyggingsskommuner å gjøre, som verken har kapasitet eller faglig kompetanse til å ta ansvaret for KU for en stor utbygging. Ofte ser en at små kommuner også vegrer seg for å utarbeide og behandle reguleringsplaner, som for eksempel i linjesaker, hvor kommunene ofte overlater hele behandlingen til konsesjonsmyndigheten gjennom konsesjonsprosessen. Det er derfor grunn til å tro at mange kommuner vil oppleve en slik overføring som en stor belastning og vil kvie seg for å påta seg dette ansvaret.

Mindretallet vil også påpeke at et utbyggingsprosjekt ofte strekker seg over flere kommuner. Det vil være uhensiktsmessig og lite rasjonelt at flere kommuner skal være KU-myndighet for ett og samme utbyggingsprosjekt, og spesielt når det foreligger uenighet mellom disse.

Det påpekes også at Miljøverndepartementet i møtet med utvalget presiserte at innføring av krav om KU i forbindelse med utarbeiding av planer ikke skulle ha noen betydning for behandlingen av vassdrags- og energisaker. Mindretallet ser derfor ingen grunn for at utvalget skal gå så langt i sin anbefaling, og understreker at dette er et forhold som bør overlates til fagdepartementene å vurdere.

Mindretallet vil derfor gå imot forslag om en samordning av KU-prosessen som medfører at KU-myndighet overføres fra konsesjonsmyndigheten til kommunen, i forbindelse med konsesjonsbehandling etter vassdrags- og energilovgivning.

11 Forslag

Mindretallet legger til grunn at en parallell og ofte langvarig planprosess i tillegg til konsesjonsbehandlingen er unødvendig. Et konsesjonsvedtak fattet av Kongen i statsråd, som er behandlet etter reglene i vassdragsreguleringsloven, bør gå foran planer etter plan- og bygningsloven. Særordningen må også omfatte elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh, som i henhold til vassdragsloven § 106 nr. 4 behandles etter vassdragsreguleringsloven. Dette forslaget er i samsvar med langvarig praksis.

Mindretallet foreslår at det tas inn en bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor det presiseres at konsesjon som behandles etter vassdragsreguleringsloven går foran planer etter plan- og bygningsloven, i tilfelle motstrid. Samtidig foreslås det at det presiseres i veglederen at det ikke foreligger reguleringsplikt for vannkraftutbygginger.

Det foreslås også at Samlet plan gis status som rikspolitiske retningslinjer, som er bindende ovenfor kommunene, både når kommunen planlegger og fatter enkeltvedtak.

Kapittel 18

Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

18.1 Generelle konsekvenser

I utvalgets drøftinger av de forskjellige spørsmålene som er behandlet i denne utredningen, har også økonomiske og administrative konsekvenser vært framme. Utvalget har imidlertid ikke gått inn på å foreta en detaljert og grundig vurdering av disse i denne omgang. Mange av de tankene og forslagene som fremmes vil kunne gjennomføres på ulike måter, og med varierende ambisjonsnivå og ressursinnsats. Utvalget vil i høringsrunden anmode spesielt om vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene fra de som skal gjennomføre forslagene, og som kan vurdere dem konkret i forhold til den praksis som gjelder i dag. Hvordan konsekvensene av de forskjellige forslagene vurderes, vil ha stor betydning for hvilke forslag utvalget vil fremme i sin endelige utredning.

Blant annet på bakgrunn av tilbakemelding fra høringsinstansene vil utvalget konkretisere de forslagene som foreløpig bare er skissemessige. Vi antar at dette vil gjøre det lettere å foreta mer nøyaktige anslag av de økonomiske konsekvensene av forslagene.

Utvalget vil imidlertid allerede nå peke på noen viktige sider ved de forslagene som fremmes, i forhold til mulige administrative og økonomiske konsekvenser.

Utvalget mener det i utgangspunktet må skilles mellom på den ene siden de samfunnsmessige konsekvensene av at det utarbeides gode planer, og på den andre siden konsekvensene for planmyndighetene selv.

Utvalget vil først understreke at planlegging etter plan- og bygningsloven er en nødvendighet i dagens samfunn. Det er ikke aktuelt å fjerne denne planleggingen, men en ser behov for å modernisere plansystemet. Et godt fungerende plansystem og gode, oppdaterte planer gir betydelige samfunnsmessige fordeler, som delvis er vanskelig å måle. Det skaper bevissthet om hvilke ressurser som står til disposisjon, og gir informasjon om de behov, interesser og muligheter som foreligger. Dermed gir det mulighet til å prioritere og avveie ulike hensyn på en rasjonell og økonomisk effektiv måte. En viktig oppgave ved planleggingen er å korrigere for ulike former for markedssvikt, og særlig ivareta kollektive og langsiktige interesser, med sikte på økt samlet verdiskaping. En annen oppgave er å gi kommuner og fylker et verktøy til en målrettet og samordnet disponering av ressursene.

Innenfor arealforvaltningen er det særlig viktig at vi har et plansystem som virker godt. Arealer og andre naturressurser må forvaltes ut fra et langsiktig perspektiv. En god arealplanlegging er nødvendig for å forebygge miljøproblemer som det kan vise seg å bli svært kostbart å fjerne eller reparere på et senere tidspunkt. Generelt gjelder det at et system for arealplanlegging som

evner å avveie de forskjellige behov og utnytte arealene til ulike formål på en optimal måte, vil kunne gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Det er også viktig å minne om at den arealdisponeringen som vedtas, er bindende for lang tid framover. De økonomiske virkningene av et godt plansystem må vurderes i et langsiktig perspektiv.

Ved at en rekke sektorer og interesser vurderes i sammenheng og avveies, oppnår en klare linjer og forutsigbarhet. Jo flere sektorer som deltar i planleggingen og som legger de vedtatte planer til grunn for egne planer og avgjørelser, jo enklere vil den samlede lovgivningen om arealbruk framstå. Det ligger etter utvalgets oppfatning mulighet for en betydelig forenkling i å gjøre plansystemet i plan- og bygningsloven til den felles arena for å kartlegge, avveie og avklare alle de forskjellige interessene som knytter seg til arealbruken.

I dag kreves det byggetillatelse for de aller fleste bygge- og anleggstiltak. Byggetillatelse skal gis dersom søknaden er i samsvar med reglene i lov eller i forskrift, eller i samsvar med en vedtatt plan. Dersom en oppdatert plan ikke foreligger, vil det lett oppstå usikkerhet og forsinkelser i behandlingen av enkeltsaker. Kommunen vil kunne velge å gripe inn med bygge- og deleforbud etter lovens § 33. Ofte vil det søkes om dispensasjon fra planen, noe som kan føre til protester fra andre berørte interesser og i verste fall nokså tilfeldige resultater. En plan som har vært gjenstand for en grundig behandling, og som er aktuell, vil bidra til at slike situasjoner oppstår i mindre utstrekning.

Skal en oppnå disse fordelene ved et godt plansystem, må planleggingen drives med nødvendig grundighet og faglig kvalitet, og den må være solid politisk forankret. Det er ikke tvil om at dette krever at alle berørte myndigheter og interesser bruker ressurser på planleggingen. I og med at hovedansvaret for planleggingen er lagt til kommuner og fylkeskommuner, er det her den nødvendige kapasiteten må foreligge. Utvalget vil understreke at den nødvendige kapasiteten ikke foreligger i alle kommuner i dag, og at det av denne grunn kan oppstå betydelige forsinkelser og effektivitetstap i framdriften av viktige utbyggingsoppgaver.

Forslagene vil i sum, og når en ser forventet virkning av dem over tid, kunne ha klare positive miljømessige konsekvenser når det gjelder areal- og ressursvern, forurensing, fysiske miljøkvaliteter og godt nærmiljø, estetikk med mer. Den positive økonomiske betydningen av et godt og rent fysisk miljø er meget stor, men også slike virkninger er vanskelig å anslå i tall.

18.2 Konsekvenser av enkeltforslag

De tanker og forslag som fremmes av utvalget, vil ha forskjellige økonomiske og administrative konsekvenser. Intensjonen bak mange av forslagene er å oppnå en forenkling både innenfor plansystemet i plan- og bygningsloven og i lov- og beslutningssystemet samlet sett. Det har likevel vært vanskelig for utvalget å vurdere disse i detalj før de er nærmere vurdert av de som berøres sterkest i forbindelse med en høringsrunde. Utvalget vil generelt understreke at det vil dreie seg om både direkte og indirekte konsekvenser. Visse økte krav til planleggingen vil for eksempel direkte innebære at kommunene må sette inn større ressurser i planarbeidet. På den andre siden vil en god og hen-

siktsmessig plan kunne medføre betydelige indirekte besparelser både for kommunen selv, for grunneiere og andre berørte, og for samfunnet som helhet.

Utvalget vil ellers knytte følgende kommentarer til noen av de viktigste synspunkter og forslag:

Ivaretagelse av ulike hensyn, særlig bærekraftig utvikling

Lovens formålsparagraf er foreslått endret for å få klarere fram at målet om bærekraftig utvikling skal stå sentralt ved anvendelsen av plan- og bygningsloven. I tillegg lister forslaget til ny formålsbestemmelse opp flere hensyn som skal være sentrale ved den skjønnsutøvelsen som foretas i medhold av loven. Utvalget åpner dessuten for at det i framtiden gis utfyllende bestemmelser om blant annet miljøkvalitet i medhold av loven. Det er naturligvis meget vanskelig å kvantifisere virkningene av disse endringsforslagene, men utvalget legger til grunn at loven i større grad enn til nå vil kunne være et egnet virkemiddel til å gjennomføre de miljømålsetninger det til enhver tid er politisk enighet om.

Forslag for å oppnå bedre samordning

Utvalget mener økt bruk av rikspolitiske retningslinjer (RPR), og en klarere bestemmelse om dette, vil gi en ryddigere og enklere kommunikasjon mellom staten og kommuner og fylkeskommuner. Det samme kan sies om å etablere bedre mekanismer sentralt og regionalt for samordning av statlige sektorinteresser i forbindelse med planleggingen. Lovfestete saksbehandlingsregler for utarbeiding av RPR vil kunne styrke fylkenes og kommunens innflytelse på utformingen av retningslinjene.

Utvalget mener det også ligger en forenkling, økt forutsigbarhet og mulige besparelser i klarere regler om bruken av innsigelse, herunder kriterier og frister for innsigelse, samt lovfesting av organiseringen og saksbehandlingen ved mekling.

Utvalget mener den regionale planleggingen bør styrkes, blant annet ved at flere statlige virkemidler knyttes til en vedtatt plan. Selve planprosessen vil kunne bli mer ressurskrevende, men fordelene ligger i at planen skaper større klarhet om mål og bruk av virkemidler innenfor de forskjellige sektorene som omfattes av planen. Hvis planprosessen kan bli mer reelt avklarende og forpliktende for staten, er utvalget åpent for at sentral godkjenning av fylkesplanen eventuelt kan bortfalle, noe som også kan medføre en forenkling. Samtidig øker mulighetene for at planen blir gjennomført når underliggende prioriteringer er foretatt og nedfelt i planen.

Tilsvarende betraktninger kan gjøres gjeldende dersom kommuneplanen utvikles som et felles planverktøy for kommunale virksomhetsområder, med en høyere grad av samordning mellom virksomheter som i dag er forankret primært i sektorlovgivning, økonomiplanlegging etter kommuneloven og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Relevant og fleksibel planlegging

Gamle og uaktuelle planer er i dag et problem mange steder, ikke minst sett fra utbyggingsinteressenes side. Utvalget fremmer flere forslag for å sikre at planer har nødvendig aktualitet og fleksibilitet. Dette vil kreve økt innsats fra kommunene ved førstegangs utarbeiding og ved senere revisjoner, men vil kunne medføre klare samfunnsmessige fordeler. Private parter vil i større grad kunne stole på at de kan innrette seg etter det til enhver tid gjeldende plangrunnlaget, og på den måten unngå overraskelser og unødig forsinkende og fordyrende revisjonsarbeid.

Utvalget fremmer også flere forslag med sikte på å oppnå en bedre gjennomføring av planer. Utvalget mener disse forslagene ikke nødvendigvis innebærer økte kostnader for kommunene eller for staten, men at de bidrar til at planene gir de resultater som er tilsiktet, med andre ord at planleggingen blir effektiv.

At kommunenes økonomiplan og handlingsprogrammet i kommuneplanens samfunnsdel knyttes sammen vil representere en forenkling, og en klar styrking av muligheten for effektiv gjennomføring av planene.

Også ordninger som gir bedre muligheter for å gjennomføre endringer i allerede utbygde områder i byer og tettsteder, for eksempel etter liknende prinsipper som jordskifteordningen, vil etter utvalgets syn kunne gi klare administrative og økonomiske fordeler ved at en får et bedre grep om sammensatte og til dels kontroversielle oppgaver som gjeldende regler ikke er egnet til å håndtere.

Gode planprosesser

Forslagene utvalget fremmer for å sikre gode planprosesser har som formål både å skaffe bedre beslutningsgrunnlag og øke rettssikkerheten, og forenkle planprosessene.

Plikten for statlige og fylkeskommunale fagmyndigheter til å delta i planleggingen etter loven foreslås lovfestet. Dette representerer en viss klargjøring i forhold til situasjonen i dag. Utvalget vil understreke at mange sektorer vil måtte sette inn større ressurser i dette arbeidet enn de gjør i dag, for å fylle denne oppgaven på en god måte. Til gjengjeld vil økt innsats i planarbeidets innledende fase trolig redusere behovet blant annet for formelle innsigelser, og dermed virke både kvalitetsfremmende og ressursbesparende når en ser hele planutarbeidingen og -gjennomføringen under ett, jf. også neste punkt.

Det vil også kunne kreve større ressurser å styrke prosesser for medvirkning i planleggingen, og innføre en plikt for den planansvarlige til å legge fram et nærmere opplegg for dette som del av planprogrammet.

Kravet om konsekvensutredninger av planer som kan ha vesentlige virkninger, vil kunne øke kravet til planmyndighetenes kapasitet og kompetanse. Utvalget er opptatt av at utredningene ikke skal gjøres mer omfattende enn formålet tilsier. Samtidig kan det ligge en betydelig forenkling i dette fordi det langt på veg vil erstatte nåværende krav om konsekvensutredninger for enkelttiltak som nå gjelder ved siden av planbehandlingen. Utvalget har ofte hørt at dagens system på dette punktet er tungvint og komplisert, og at plan-

prosess og nåværende konsekvensutredning for bestemte tiltak bør slås sammen.

Utvalget er inne på tanken om å kreve en grundigere prosess for de delene av en kommuneplan som er av stor direkte betydning for grunneieres rådighet over egen eiendom. Dette vil nok i første omgang kunne gjøre kommuneplannarbeidet noe mer krevende. På den andre siden vil gjennomføring kunne foretas direkte på grunnlag av kommuneplanen, uten at reguleringsplan er påkrevet. I tillegg kan kommunene spare tid og ressurser ved at det kan bli færre konflikter i forbindelse med gjennomføring og byggesaksbehandling av enkeltsaker senere.

Utvalget antar også at det vil ligge administrative forenklinger i forslagene om at bebyggelsesplan sløyfes som planform og at reguleringsplan blir eneste detaljplan, og 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.

Forslaget om en ny bestemmelse om data- og kartgrunnlag for planlegging, herunder om statens og kommunenes ansvar, vil innebære en standardisering av hele kartverket for planleggingsformål og representere en betydelig administrativ forenkling.

Utvalget mener det må arbeides videre med sikte på en gjennomgripende endring av *lovens struktur*. En enklere lovstruktur og et enklere lovspråk vil gjøre loven lettere å bruke for så vel myndigheter som privatpersoner.

18.3 Konsekvenser av lovforslagene i kapittel 17

Forslaget til endringer i § 7 om dispensasjon er begrunnet med at vilkårene om at «særlige grunner» må foreligge har ført til en arbeidskrevende og til dels usikker dispensasjonspraksis, som igjen har medført en høy dispensasjonsprosent. Lovendringsforslaget klargjør vurderingstemaet i dispensasjonsaker. Dette vil forenkle saksbehandlingsprosessen for kommunene og for søkere, som lettere vil se hva som er tema i vurderingen og dermed får grunnlag for å vurdere sin egen rettsstilling. Forslaget som gir mulighet for å legge dispensasjonsmyndigheten høyere opp i systemet i spesielt utsatte områder, vil i første rekke gi mulighet for en strengere vurdering av de nasjonale omsyn som legger rammene for praksisen i området. Dertil vil vanskelige dispensasjonssaker kunne få en rask avgjørelse, samtidig som det legges rammer for praktiseringen av bestemmelsen.

Når det gjelder forslaget til ny § 5 viser vi til kommentaren i ([Link til Forslag til ny lovbestemmelse, med kommentarer](#)) kapittel 17.4.4.

Utvalget mener at § 17-2 om byggeforbud i 100-metersbeltet langs hele kysten fortsatt er et nødvendig ledd i strandvernet. Forslaget, som er knyttet opp mot § 81, § 86a, § 86b og § 93, innebærer en betydelig forenkling i saksbehandlingen i og med at tiltaket i en rekke tilfeller også må klareres i forhold til plan og forbud. Det blir samme vurderingstema og rettslig ramme i begge bestemmelsene, og en slipper diskusjoner om hvilke regelverk som går lengst.

Når det gjelder vurdering av konsekvensene av forslag i tilknytning til forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven vises til

drøfting i ([Link til Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragsreguleringsloven](#)) kapittel 17.5 og ([Link til](#)) kapittel 7.

Utvalgsmedlem Toven vil bemerke:

Mindretallets forslag om at konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven skal gå foran planer etter plan- og bygningsloven vil medføre en betydelig forenkling i forhold til flertallets forslag, i form av at en unngår dobbeltbehandling etter to lover. Dette vil være både tidsbesparende og kostnadsbesparende, samtidig som en forhindrer at det oppstår motstrid mellom to vedtak. Etter mindretallets oppfatning vil flertallets forslag medføre betydelige konsekvenser, både økonomisk, administrativt og kvalitetsmessig. Mindretallet kan ikke se at det er foretatt noen vurdering av dette. Det er heller ikke foretatt noen konsekvensvurdering av forslaget om at KU-myndighet overføres fra NVE til kommunene. Etter mindretallets oppfatning vil dette medføre et betydelig merarbeid for kommunene, sett i forhold til at verts kommunene for kraftutbygginger ofte er små kommuner, kan dette medføre både kompetanse- og kapasitetsproblemer.

Flertallets forslag vil medføre at arealmessige og tekniske vurderinger som henger tett sammen blir splittet opp, dette vil kunne redusere kvaliteten på vedtakene som fattes, og kan representere en fare for sikkerheten. Samtidig som myndighetene kan bruke mye tid og ressurser på behandling av saker som ikke kan gjennomføres fordi for eksempel kommunen ikke vil vedta en plan som kan muliggjøre gjennomføringen av tiltaket. I utbyggingssaker utarbeides ofte opp til 7-8 alternativer, flertallets forslag medfører at alle disse alternativene må planbehandles. Dette vil etter mindretallets oppfatning representere en resurssløsning. Flertallet legger til grunn at statlig plan kan benyttes ved motstrid mellom kongelig res. og kommunalt vedtak. Etter mindretallets mening er dette en tungvint måte å løse problemet på, som medfører økt tidsforbruk og økte kostnader. Mindretallets forslag med ett vedtak representerer derfor en vesentlig forenkling.

Vedlegg 1

Oversikt over møter, deltakelse og reiser

Hensikten med dette vedlegget er å gi en kortfattet oversikt over aktiviteter knyttet til planlovutvalgets arbeid og de kontaktpunktene utvalget har forholdt seg til i løpet av de to årene det har arbeidet. Oversikten omfatter antall møter i utvalget og hovedtemaer som er blitt drøftet. Videre omfatter oversikten utvalgsmedlemmenes og sekretariatets deltakelse og faglige innlegg på konferanser, møter og reiser. Utvalget har hatt møter med representanter for en rekke fagmiljøer.

1 Oversikt over møter i planlovutvalget med hovedtemaer

Utvalget ble opprettet ved kgl. res. 23. oktober 1998.

Møte i 1998

Første møte i planlovutvalget ble avholdt 24. november 1998, hovedtema: Organisering av arbeidet i utvalget.

Møter i 1999

Det ble avholdt 10 møter i 1999, med innledninger og drøftinger av blant annet følgende temaer:

- *Elektronisk kommunikasjon, kartbruk og GIS: Kartbruk og GIS. Påreknelighet og konsistens i plandata mellom forvaltningsnivåene. Kommunal anvendelse av GIS. Innføring av GIS i Fredrikstad kommune. Demonstrasjoner v/Fredrikstad kommune og NORGIT omfattet følgende: Service, medvirkning, fornye lokaldemokratiet og samarbeid mellom myndigheter og byggebransje.*
- *Forskning og kunnskapsstatus: Forskning om kommunal planlegging. Om MILKOM-programmet, bakgrunn og grunnleggende problemforståelse. Kort om noen av funnene. Noen utfordringer til planlegging som styringsinstrument på miljøfeltet. Mer fullstendige framstillinger av temaet for innlegget finnes i følgende publikasjoner: Terje Kleven: *MILKOM 1992-1996: Et forsøksvis testamente*, PLAN nr. 1/2 1997. Terje Kleven (red): *MILKOM-programmet. Hva var det vi fant?* MILKOM-notat 1/98. Norsk institutt for by- og regionforskning.*
- *Om planlegging på fylkesnivået: Arbeidet med fylkesplaner, problemområder, utviklingsperspektiver. Fylkesplanen og virkemiddelbruk - strategisk næringsplanlegging. Fylkesplanlegging som arena for den regionale stat. Fylkesplanen og arealbruk.*
- *Om statlig planlegging: Plan- og bygningslovens bestemmelser for ivaretagelse av nasjonal politikk. Statlige retningslinjer (§ 17-1 første ledd, § 17-2, rundskriv). Statlige enkeltvedtak (§ 17-1 andre ledd, § 18, § 29). Statlig oppfølging av nasjonale mål og retningslinjer (innsigelse, innkalling, klage, statlig klage, bygge- og deleforbud). Særlige prosessbestemmelser (§ 9-3 og § 9-4). Statlige vedtak med hjemmel i sektorlovverk. Verneved-*

tak. Konesjonsvedtak av direkte betydning for arealutnyttelsen. Lovstruktursamordning. Samordning mot plan- og bygningslovens system.

- *Konsekvensutredninger*: Hensyn bak konsekvensutredninger, forholdet til forvaltningsloven § 17 første ledd, og til plan- og bygningslovens og sektorlovenes saksbehandlingsregler. Oversikt over systemet: prosedyre, enkeltprosjekter. Kopling til de enkelte plantypene. EØS-regelverk. Nordisk regelverk. Miljøkonsekvensvurderinger.
- *Nasjonal policy-planlegging*: Lovhjemlet planlegging med virkning for lokal arealutnyttelse i kommuneplanlegging. Sektorplanlegging for utforming av samfunnstiltak. Økonomiske virkemidler. Samordningsmekanismer sett i et internasjonalt perspektiv.
- *Samspill by og omland*: Bakgrunnsinformasjon om Stavanger/Nord-Jæren Plansituasjonen/interkommunalt samarbeid. Jordbruk og byvekst - kampen om arealene. Byutvikling i samspill med nabokommuner. Oppgavene i byen - plansituasjon/erfaringer. Forholdet til omlandet - plansituasjon/erfaringer. Sentrumsutvikling - perspektiver blant annet om bærekraft/LA21. Byfornyelse/fortetting/boligbygging - i plan- og bygningslovens perspektiv. Om fortettingsprosjektet. Orientering/erfaringer så langt. Jordvernet- grenser mot jordbruksområdene - hvordan sikre/håndheve? Hva med nye bruksformål i de sikrete områdene? Plan- og bygningslovens rolle. Fylkesdelplanen, prosess/metodikk/alternative vurderinger. Innhold og hovedformål/hvordan oppnå resultater? Forholdet til fylkesplanen og kommuneplanene. Dekker plan- og bygningsloven kravene til lovgrunnlag? Plan- og bygningsloven som redskap i forhold til byutfordringene, i forhold til samsillet by/omland/nabokommuner, i forhold til avveininger, utvikling/vern og tilstrekkelig fleksibilitet og fasthet?
- *Energi og transport*: Veg og transportplanlegging. Energibruk i Drammen. Areal- og transportplanlegging, problemstillinger knyttet til ATP-arbeidet. Redusert transportarbeid, effektiv og miljøvennlig transport. Bedre arealutnyttelse (fortetting). Behov for samordning mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Forholdet til nasjonal samferdselsplanlegging og statlige bevilgninger. Regelverket og retningslinjer belyst direkte, i tilknytning til emnene.
- *Miljøspørsmål*: Biologisk mangfold, naturvern, estetikk, kulturminner, kulturlandskap, friluftsliv, motorferdsel, strandvern og vannressurser.
- *Planlegging for bruk og vern*: Bærekraftig bosetting og næringsutvikling. Ulike vernebehov. LNF-områder og områdevern. Bosetting og stedsutvikling og ny næringsutvikling.
- *Planlegging i kystsonen og sjø*: St.meld. nr. 43 (1998-99) *Vern og bruk i kystsonen*. Hvilke områder er aktuelle - avgrensning. Plan- og bygningsloven og annet regelverk i sjø. Forskjeller mellom sjø og land.
- *Andre ressursbaserte næringer*: Skogbruk. Utmarksnæring. Turisme. Mineralutvinning.
- *Fylkesplanen som redskap i næringsutvikling, bosettingsmønster og i samsillet mellom fylkes- og kommunenivået*. Avveining utvikling/vern og samspill med andre virkemidler.
- *Utkantkommunenes situasjon*: Presentasjon av situasjonen i Nord-Trøn-

delag og Nordland. Kommuneplanstatus. Plansituasjon. Planbehov. Oppgaveløsning.

Møter i 2000

Planlovutvalget har avholdt 12 utvalgsmøter i 2000. Følgende temaer er drøftet:

- *Næringsspørsmål.*
- *Reindrift:* Møte med reindriftslovutvalget. Miljøpolitikk og samiske rettigheter. Møte med reindriftsforvaltningen. Innlegg fra Reindriftssjefen om aktuelle temaer i forhold til plan- og bygningsloven.
- *Boligspørsmål:* Gode boliger og godt bomiljø for alle. Bolig og levekår - hvilken rolle kan planloven spille? Planbestemmelsene og bruken av dem - sett fra utbyggersynspunkt. Kommunenes tilrettelegging for boligbygging - Husbankens erfaringer. Boligbygging gjennom fortetting - behovet for virkemidler i lovgivningen. Regionalt samarbeid om byutvikling og boligbygging - begrensninger og muligheter i lovgivningen.
- *Kommuneplanlegging (areal), fylkesplan, statens rolle i planleggingen etter loven og forholdet mellom reguleringsplan, kommunedelplan og kommuneplan.* Gjennomføring, rettslige virkemidler.
- *Orientering om nordisk planlegging:* Møte med representanter fra Danmark, Sverige og Finland. Om ESDP og arbeidet med planlegging i EU - harmonisering? Orientering om planleggingen i Øresund-regionen.
- *Regional planlegging og kommuneplan.*
- *Troms og Finnmark fylker:* Møte med fylkeskommunene i Troms og Finnmark og fylkesmannen i Finnmark. Møte med Arealforum Finnmark. Kort om fylkesplanen. Innlegg fra statsetatene om aktuelle spørsmål i utvalgsarbeidet. Aktuelle temaer. Forsvarets behov. Møte med Alta og Kautokeino kommuner. Møte med Sametinget, reindriftsforvaltningen og oppdrettsnæringen. Innlegg fra representanter fra Sametinget om temaer som tinget vil framheve overfor utvalget.
- *Jordsalgslovgivningen og hovedtrekkene i forslag om ny forvaltningsordning.*
- *Oppdrett: Omvisning - fiskeoppdrettsanlegg.*
- *Vassdragsregulering.*

Møter i 2001

Det er avholdt to møter i 2001.

2 Deltakelse og innlegg på konferanser i perioden

Utvalgets leder har presentert utvalgets arbeid på ca. 20 større møter og konferanser. Av disse kan nevnes: Fylkesmannsmøtet i Oslo desember 1999, Kursdagene ved NTNU januar 2000, Forum for kommunale planleggeres årskonferanse i Bodø februar 2000, Energiforsyningenes fellesorganisasjons konferanse i Haugesund mars 2000, Norsk skogforum i Oslo mars 2000, Norges jordskifte kandidatforenings årsmøte mars 2000, Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune juni 2000, Den norske advokatforenings landsmøte i

Bergen juni 2000, Plan 2000 Norske sivilingeniørers forening i Oslo oktober 2000 og Kursdagene ved NTNU januar 2001.

I tillegg har flere av utvalgsmedlemmene og sekretariatet deltatt og bidratt med faglige innlegg samt informasjon om utvalgets arbeid på konferanser og møter nasjonalt og internasjonalt. Tematisk har konferansene dekket et vidt faglig spekter; regionale konferanser om planspørsmål, Plan 99, om kartfaglige spørsmål, energispørsmål, kulturspørsmål, planspørsmål i forum for kommunale planleggere (FKP), OECD-konferanse om «Spatial planning» og møte med oppgavefordelingsutvalget.

3 Oversikt over reiser

Utvalget har gjennomført en utenlandsreise til København i mai 2000. Hensikten med reisen var å orientere seg i dansk og nordisk planlovgivning og - praksis. Ellers har utvalget lagt sine møter til Oslo, Fredrikstad, Stavanger/Rennesøy, Drammen, Bodø/Saltstraumen og Alta/Kautokeino.

Vedlegg 2

Plan- og bygningsloven

Nedenfor gjengis plan- og bygningsloven 14. juni 1985 med senere endringer. Lovteksten inneholder endringer i kraft 1. januar 2001.

Kap. I. Alminnelige bestemmelser.

§ 1. Virkeområde

Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov, gjelder loven for hele landet herunder vassdrag. For sjøområder gjelder loven ut til grunnlinjene. Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn enn grunnlinjene. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes likevel ikke av loven.

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

§ 2. Formål

Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.

§ 3. Vedtekt

Ved vedtekt kan det for en kommune eller del av kommune fastsettes de lempinger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra bestemmelsene i denne loven som finnes påkrevd under hensyn til forholdene på stedet, dersom loven ikke bestemmer noe annet.

Bestemmelsene i lovens kapitler I, II, X, XVI, XVIII, XIX, XX og XXI kan likevel ikke fravikes ved vedtekt, med mindre det er særskilt sagt i vedkommende bestemmelse. Lovens bestemmelser om ekspropriasjon og refusjon kan ikke fravikes til skade for grunneiere eller rettighetshavere. Heller ikke kan det ved vedtekt gjøres lempinger i bestemmelsene i §§ 65 første ledd eller 66 nr. 1 eller gjøres endringer i de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av §§ 81, 82 og 84.

§ 4. Fastsetting av vedtekt

Vedtekt gis av kommunestyret selv. Dersom ikke annet er bestemt i denne lov, må vedtekten stadfestes av departementet for å bli gyldig. Ved stadfestingen kan departementet gjøre de endringer som finnes påkrevd.

Endring i eller oppheving av vedtekt skjer på samme måte.

§ 5. (Opphevet ved lov 11. juni 1993 nr. 85.)

§ 6. Forskrift

Departementet kan gi forskrifter til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i denne loven.

§ 7. Dispensasjon

Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. Myndigheten til å gjøre vedtak om dispensasjon fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre annet er bestemt i vedkommende plan, lagt til det faste utvalget for plansaker etter denne lovs § 9-1. Vilkårene for å dispensere fra planer eller planbestemmelser som nevnt i punktet foran, er de samme som etter første komma i første punktum. Det faste utvalg for plansaker er videre dispensasjonsmyndighet etter §§ 17-2, 23 og 33 i loven her. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid og innebærer at søkeren ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg uten utgift for kommunen må fjerne eller endre det utførte eller opphøre med midlertidig tillatt bruk eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand. Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier (fester) for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for panthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

Før det gjøres vedtak, skal naboer og gjenboere varsles på den måten som nevnt i § 94 nr. 3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter § 93 eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis.

§ 8. Delegasjon av kommunestyrets myndighet

Kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9-1, 20-5, 27-1, 27-2, 27-3, 28-2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 69 nr. 4, 109 og 118 kan ikke delegeres.

Kap. II. Plan og bygningsmyndighetene.

§ 9-1. Planleggingsmyndigheter i kommunen

Kommunestyret skal ha ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen. I hver kommune skal det være et fast utvalg for plansaker. I kommuner med parlamentarisk styreform, jf kommuneloven ([Link til](#)) kapittel 3, kan kommunestyret selv legge utvalgets funksjoner til kommunerådet. Kommuneloven § 31 nr. 6 kommer ikke til anvendelse når kommunerådet behandler saker som etter loven her er lagt til det faste utvalget for plansaker. Kommunestyret skal peke ut en etatsjef eller annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser

når det faste utvalget etter denne paragraf utarbeider og behandler forslag til planer.

§ 9-2. Planadministrasjonen i kommunen

Lederen av kommunens administrasjon skal ha det administrative ansvar for kommunens planleggingsoppgaver etter loven.

§ 9-3. Samarbeidsplikt for andre offentlige organer

Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område, skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet.

Slike organer skal etter anmodning fra kommunen delta i rådgivende utvalg som kommunestyret oppretter til å fremme samarbeid om planleggingsvirksomheten.

Etter at kommunen og vedkommende organ har uttalt seg, kan departementet frita fylkeskommunalt eller statlig organ fra å delta i slike samarbeidsutvalg.

§ 9-4. Samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen om planlegging av riks- og fylkesveger

Statens vegvesen kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, herunder vegutredninger, etter kap. V og VI og regulerings- og bebyggelsesplan etter kap. VII. Beslutning om å legge slike planer ut til offentlig ettersyn kan gjøres av Statens vegvesen. Kommunen skal holdes orientert om planarbeidet.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om vegplanlegging, herunder vegutredning, jfr. § 6.

Fylkeskommunen og kommunen plikter å gi planforslag fra Statens vegvesen en så rask behandling som mulig.

§ 10-1. Kommunens oppgaver og samarbeidsplikt

Kommunen skal utføre de gjøremål som er lagt til den i denne lov, forskrift og vedtekt, og føre tilsyn med at plan- og bygningslovgivningen holdes i kommunen.

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

§ 10-2. (Opphevet ved lov 11. juni 1993 nr. 85.)

§ 10-3. (Opphevet ved lov 5. juni 1987 nr. 25.)

§ 11-1. (Opphevet ved lov 11. juni 1993 nr. 85.)

§ 11-2. (Opphevet ved lov 11. juni 1993 nr. 85.)

§ 12-1. Øverste planleggingsmyndighet i fylkeskommunen

Fylkestinget skal ha ansvaret for og ledelsen av arbeidet med fylkesplaner. Fylkestingets myndighet til å vedta fylkesplaner kan ikke overføres til annet organ.

§ 12-2. Planadministrasjonen i fylkeskommunen

Fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for fylkeskommunens oppgaver etter loven.

Enhver fylkeskommune skal ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingssadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

§ 12-3. Samarbeidsplikt for andre offentlige organer

Organer som har oppgaver vedrørende ressursutnytting, vernetiltak, utbygging og kulturell eller sosial utvikling innenfor fylkets område, skal gi fylkeskommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand.

Slike organer skal etter anmodning fra fylkeskommunen delta i rådgivende utvalg som fylkeskommunen oppretter til å fremme samarbeid om planleggingsvirksomheten.

Etter at fylkeskommunen og vedkommende organ har uttalt seg, kan Kongen fritta kommunalt eller statlig organ fra å delta i slike samarbeidsutvalg.

Fylkeskommunen skal så langt det er mulig gi kommuner hjelp og veiledning med deres gjøremål etter denne loven.

§ 13. Statlige planleggings- og bygningsmyndigheter

Kongen har ansvaret for og ledelsen av planleggingsvirksomheten på riksnivå.

Departementet skal ha det administrative hovedansvar for statens planleggingsoppgaver etter loven, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå blir fulgt opp i den fylkeskommunale og kommunale planlegging.

Departementet er også den sentrale bygningsmyndighet.

Departementet kan overføre myndighet som det er tillagt i eller i medhold av loven til fylkesmannen. Videre kan departementet som statlig bygningsmyndighet overføre tekniske kontroll- og godkjenningssoppgaver til annen offentlig eller privat fagkyndig. Myndighet til å gi forskrifter kan departementet likevel ikke overføre videre. Bestemmelsen i § 12-3 siste ledd gjelder tilsvarende for fylkesmannen.

§ 14. Fordeling av og samarbeid om planleggingsoppgavene

Om fordelingen av planleggingsoppgavene mellom kommunene, fylkeskommunene og staten gjelder bestemmelsene i lovens kapitler IV-VII. Oppstår det tvil og det ikke lykkes å oppnå enighet om oppgavefordelingen mellom vedkommende planleggingsorganer, avgjøres spørsmålet av Kongen.

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommuner og kommuner skal samarbeide om innhenting, bearbeiding og utveksling av informasjon som anses å ha vesentlig betydning for planleggings- og opplysningsvirksomheten etter loven. Departementet kan gi nærmere regler for gjennomføringen av dette samarbeidet.

§ 15. Forholdet til forvaltningsloven og klage

Når ikke annet er bestemt gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter denne lov.

Fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter denne lov dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde.

Departementet er klageinstans for vedtak etter denne lov.

Ved klage over vedtak av det faste utvalget for plansaker gjort i medhold av loven her, skal saken forelegges utvalget som kan omgjøre vedtaket dersom det finner klagen begrunnet. I motsatt fall sendes saken med utvalgets uttalelse til departementet. Ved klage over vedtak om dispensasjon av kommunestyret eller annet organ som er dispensasjonsmyndighet etter særskilt bestemmelse i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan skal saken på samme måte forelegges det organ som er dispensasjonsmyndighet.

Departementet er klageinstans for vedtak truffet av fylkesmannen eller annen offentlig eller privat fagkyndig.

Kap. III. Samråd, offentlighet og informasjon.*§ 16. Samråd, offentlighet og informasjon*

Planleggingsmyndighetene i stat, fylkeskommune og kommune skal fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet drive en aktiv opplysningsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomheten etter loven. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i planprosessen.

Ved kunngjøring av planutkast etter §§ 18, 20-5 og 27-1 skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen i medhold av denne lov som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i tilfelle også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetenes kontor.

Enhver har hos vedkommende myndighet rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer som nevnt i annet ledd og med de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av offentlighetslovens §§ 5a eller 6.

Kap. IV. Planlegging på riksnivå.*§ 17-1. Rikspolitiske bestemmelser*

Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov.

Når det er nødvendig for å ivareta 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 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 arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Kongen kan forlenge forbudet med 5 år av gangen.

Før vedtak som nevnt i annet ledd fattes, skal forslag til bestemmelser legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner i samsvar med bestemmelsene i § 27-1.

§ 17-2. Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen

Bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning kan ikke oppføres nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og kan heller ikke endres vesentlig. Forbudet gjelder også deling, herunder salg eller bortleie av ubebygd del (parsell eller tomt) av eiendom.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder område som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning. Bestemmelsen gjelder heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelser gitt i medhold av § 20-4 annet ledd punkt c. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et område skal anses som tettbygd strøk.

Bestemmelse i første ledd gjelder heller ikke:

1. bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig for forsvaret, i landbruket, tamreindriften, fløtingen, fangst- og fiskerinæringen, for vannforsyningen, avløpsanlegg, kraft- og reguleringsanlegg, den alminnelige samferdsel, bergverksdrift eller drift på andre ikke mutbare mineralske forekomster enn grus, sand og leire, og fradeling, salg eller bortleie av ubebygd del av eiendom til slik næringsvirksomhet,
2. badeanlegg m.v. og toillettanlegg på friluftsområde som er åpent for allmennheten og bygning m.v. for naturvernformål i område som er fredet eller vernet i medhold av naturvernloven,
3. brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst.

§ 18. Statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan

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 å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan, eller selv gjøre det.

Lovens bestemmelser om reguleringsplan og arealdelen av kommuneplanen får tilsvarende anvendelse på planer som utarbeides i medhold av første ledd. Departementet trer i stedet for kommunestyret når det gjelder instruksjonsmyndighet overfor det faste utvalg for plansaker.

Kap. V. Fylkesplanlegging.*§ 19-1. Fylkesplanlegging*

Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende fylkesplanlegging blir oppfylt.

Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket.

I hvert fylke skal fylkeskommunen utarbeide fylkesplan. Fylkesplanen består av mål og langsiktige retningslinjer for utviklingen i fylket og et samordnet handlingsprogram for de statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet som angir hvordan målene skal oppfylles. Handlingsprogrammet skal også omfatte de kommunale sektorer for så vidt angår spørsmål som er av vesentlig betydning for fylket eller større deler av det.

I planen fastlegges også retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket når det gjelder spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som den enkelte kommune ikke kan løse innenfor sitt område og som må ses i sammenheng for flere kommuner i fylket.

Når det er hensiktsmessig, kan det utarbeides fylkesplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter og for deler av fylket.

Planleggingen skal bygge på de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring.

§ 19-2. Plansamarbeid mellom fylker

Departementet kan gi bestemmelser om samarbeid mellom to eller flere fylkeskommuner om fylkesplanleggingen. Oslo kommune likestilles i denne forbindelse med en fylkeskommune. Herunder kan departementet gi bestemmelser om opprettelse av nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende fylkeskommuner ha hatt høve til å uttale seg.

§ 19-3. Organisering av fylkesplanarbeidet

Fylkeskommunen organiserer fylkesplanarbeidet i samsvar med reglene i §§ 12-1, 12-2 og 12-3. Den oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for samordning, samarbeid og samråd etter § 16, og sørger for at utkast til fylkesplan, herunder fornying og endring av planen, blir fremmet i rett tid. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at statlige organer oppfyller sin plikt til å yte bistand, jfr. § 12-3.

Fylkeskommunen skal ha et løpende samarbeid med kommunene i fylket, og med offentlige organer og private organisasjoner og andre som har særlig interesse i fylkesplanarbeidet.

§ 19-4. Fylkesplanbehandlingen

Tidligst mulig under utarbeidelsen av planforslaget skal fylkeskommunen gjøre kjent forslag til mål for utviklingen i fylket og hovedpunktene i forslag til langsiktige retningslinjer for sektorenes planlegging og handlingsprogram. Forslagene skal legges frem i en slik form at de er egnet til å gi grunnlag for en offentlig debatt og skal kunngjøres på hensiktsmessig måte.

Utkast til fylkesplan sendes til uttalelse til fylkesmannen, kommunene samt til offentlige organer og organisasjoner m.v. som blir berørt av utkastet. Det kan settes en frist for å avgi uttalelse som ikke må være kortere enn 30 dager.

Fylkesplanen skal, når den er vedtatt av fylkestinget, legges frem for Kongen til godkjenning. I samband med godkjenningen kan Kongen fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser.

§ 19-5. Revisjon

Fylkestinget bør minst hvert annet år vurdere planens forutsetninger og gjennomføring, og eventuelt foreta nødvendige endringer. Vesentlige endringer og tilføyelser som berører statlige og kommunale interesser, skal meldes til departementet, som avgjør om planen helt eller delvis skal tas opp til ny behandling.

Fylkestinget skal foreta ny planbehandling minst en gang i hver valgperiode. Bestemmelsene i §§ 19-1 til 19-4 gjelder tilsvarende.

Departementet kan gi pålegg om endring av fylkesplaner.

§ 19-6. Fylkesplanens virkninger

Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket.

Dersom det innen de statlige virksomhetsfelter blir aktuelt å fravike fylkesplanens forutsetninger, skal vedkommende statsorgan ta spørsmålet opp med fylkeskommunens planleggingsmyndigheter. Slike spørsmål bør staten så langt det er mulig ta opp så tidlig at nye eller endrede løsninger kan tas med ved den regelmessige behandling av fylkesplanen, jfr. § 19-5.

Kap. VI. Kommuneplanlegging

§ 20-1. Kommunalplanlegging

Kommunene skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder.

I hver kommune skal det utarbeides en kommuneplan. Planen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige del omfatter:

- mål for utviklingen i kommunen, retningslinjer for sektorenes planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser.

Den kortsiktige del omfatter:

- samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år.

Kommuneplanleggingen skal bygge på de økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring.

Det kan utarbeides arealplan og handlingsprogram for del av kommunen og handlingsprogram for bestemte virksomhetsområder.

Minst en gang i løpet av hver valgperiode skal kommunestyret vurdere kommuneplanen samlet, herunder om det er nødvendig å foreta endringer i den.

Departementet skal føre tilsyn med at plikten til løpende kommuneplanlegging blir overholdt.

§ 20-2. Organisering av kommuneplanarbeidet

Kommunen organiserer kommuneplanarbeidet i samsvar med reglene i §§ 9-1, 9-2 og 9-3. Den oppretter de utvalg og treffer de tiltak som synes nødvendig for samordning, samarbeid og samråd etter § 16. Fylkeskommunen skal så langt det er mulig gi kommunen planfaglig hjelp og rettledning.

Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlige interesser i kommuneplanarbeidet.

§ 20-3. Interkommunalt plansamarbeid

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Herunder kan departementet gi bestemmelser om oppretting av de nødvendige samarbeidsorganer, om hvilke oppgaver samarbeidet skal gjelde og om hvilket geografisk område det skal omfatte. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha høve til å uttale seg.

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:

1. Byggeområder.
2. Landbruks-, natur- og friluftsområder.
3. Områder for råstoffutvinning.
4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.
5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.
6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet.

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

- a) For områder avsatt til utbyggingsformål, områder for råstoffutvinning og for områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan fastsettes at tiltak som nevnt i denne lovs §§ 81, 86a, 86b og 93 ikke kan finne sted før området inngår i reguleringsplan eller bebyggelsesplan.
- b) For områder avsatt til utbyggingsformål kan fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester

som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelvegnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem, m.v. er etablert. I tilknytning til utbyggingsområder og i landbruks-, natur- og friluftsområder der spredt utbygging er tillatt, kan det også fastsettes bestemmelser om tillatt byggehøyde, grad av utnytting og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse, form m.v. Det kan også gis nærmere kriterier for lokalisering av ulike utbygging og arealbruk innen byggeområdene.

- c) For områder nevnt i første ledd nr. 2 kan gis bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt boligbebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring, og om fritidsbebyggelse, herunder stille krav om bebyggelsesplan.
- d) For byggeområder og for landbruks-, natur- og friluftsområder der det er adgang til spredt utbygging av boliger, kan det stilles areal- og funksjonskrav til lekearealer og andre uteoppholdsarealer, herunder krav om samtidig ferdigstillelse av bolig og uteområde.
- e) For hele kommunen eller deler av den kan fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt.
- f) For områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan fastsettes at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak.
- g) For enkelte strekninger og enkelte tiltak på vegnettet kan fastsettes at det er tilstrekkelig at området inngår i bebyggelsesplan før anlegg settes i gang.
- h) For nærmere angitte arealer kan fastsettes at angivelse av arealbruk etter første ledd ikke skal ha rettsvirkninger etter § 20-6 annet ledd. Planen vil i tilfelle heller ikke ha virkning etter § 20-6 tredje ledd.

§ 20-5. Behandling av kommuneplanen

I god tid før utkast til kommuneplan behandles i kommunestyret skal kommunen sørge for å gjøre de mest aktuelle spørsmål i kommuneplanarbeidet kjent på en måte den finner hensiktsmessig, slik at de kan bli gjenstand for offentlig debatt.

Utkast til kommuneplan sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn som fastsatt i § 27-1. Det kan settes en frist for å avgi uttalelse, som ikke må være kortere enn 30 dager. Saken legges deretter frem for kommunestyret til avgjørelse.

Reglene om medvirkning og offentlig ettersyn i første og annet ledd gjelder ikke ved rullering av kommunens samlede handlingsprogram.

Dersom innsigelse knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel fastsette at planen for øvrig får rettsvirkning etter § 20-6.

Har fylkeskommunen, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene. Departementet avgjør om

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

Når samlet kommuneplan, arealdel eller rullert handlingsprogram er vedtatt av kommunestyret med rettsvirkning, skal det sendes et eksemplar til departementet, fylkesmannen, fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter til orientering.

Selv om fylkeskommunen eller berørte statlige fagmyndigheter ikke har hatt innsigelser mot kommuneplanens arealdel, kan departementet, etter at kommunestyret er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Kommunen må være underrettet om at planen vil bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den.

Når planen er endelig, skal den kunngjøres på hensiktsmessig måte i kommunen.

Kommunestyrets og departementets vedtak om å godkjenne eller endre kommuneplanens arealdel kan ikke påklages.

Reglene i denne paragraf gjelder tilsvarende for behandling av kommuneplanens arealdel eller handlingsprogram som omfatter deler av kommunen eller bestemte virksomhetsområder.

Ved revisjon av kommuneplanen eller av hovedelementene i slik plan alene gjelder bestemmelsene i denne paragraf og § 33 tilsvarende.

§ 20-6. Virkninger av kommuneplanen

Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.

Tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen. For områder som skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover, jfr. § 20-4 første ledd nr. 4, er virkningen av arealdelen begrenset til 4 år fra planen er vedtatt av kommunestyret. Departementet kan etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år.

Når ikke annet er bestemt, gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan, men faller bort i den utstrekning den strider mot slike bestemmelser som senere blir gjort gjeldende.

§ 21. Innløsning

Blir ubebygd eiendom eller større del av slik eiendom i arealdelen lagt ut til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen 4 år ikke blir regulert eller utlagt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren (festeren) kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygd, har eieren/festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.

Kap. VII. Reguleringsplan.

§ 22. Definisjon

Med reguleringsplan forstås i loven her en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme §§ 25 og 26 angir.

En reguleringsplan kan omfatte ett eller flere av de formål og bestemmelser som er nevnt i §§ 25 og 26.

§ 23. Plikt til å utarbeide reguleringsplan - forholdet til overordnede planer

1. Det skal utarbeides reguleringsplan for de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Tillatelse etter § 93 kan ikke gis for større bygge- og anleggsarbeider før det foreligger reguleringsplan.

Reguleringsplaner skal ellers utarbeides i den utstrekning det er nødvendig for å trygge gjennomføringen av oversiktsplanleggingen etter loven. Reguleringsplaner skal ikke gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.

2. Er bebyggelse ødelagt ved brann eller på annen måte, skal kommunen straks ta opp til behandling spørsmålet om det trengs regulering eller omregulering av området.

3. Rikspolitiske bestemmelser, fylkesplan og arealdelen av kommuneplanen skal være retningsgivende for utarbeiding av reguleringsplaner.

§ 24. Forenklet reguleringsplan

For bestemte byggeområder kan reguleringsplan innskrenkes til reguleringsbestemmelser som fastlegger reguleringsformålet og graden av utnytting. Nærmere bestemmelser om beregningsmåten kan gis ved forskrift. Det kan stilles krav om at det for enkelte byggeområder utarbeides bebyggelsesplan etter § 28-2.

§ 25. Reguleringsformål

I reguleringsplanen avsettes i nødvendig utstrekning:

1. Byggeområder: herunder områder for boliger med tilhørende anlegg, forretninger, kontorer, industri, fritidsbebyggelse (fritidsboliger og tilhørende uthus), samt områder for offentlige (statens, fylkets og kommunens) bygninger med angitt formål, andre bygninger med særskilte angitte allmenntillegte formål, herberger og bevertningssteder og for garasjeanlegg og bensinstasjoner.
2. Landbruksområder: herunder områder for jord- og skogbruk, reindrift og gartnerier.
3. Offentlige trafikkområder: Veger - med dette forstås i denne loven også gater med fortau, gangveger, sykkelveger, gatetun og plasser - bruer, kanaler, jernbaner, sporveger, rutebilstasjoner, parkeringsplasser, havner, flyplasser og andre trafikkinnetninger og nødvendige arealer for

- anlegg og sikring m.v. av trafikkområder.
4. Friområder: Parker, turveger, leirplasser, anlegg for lek, idrett og sport og områder i sjøen for slik virksomhet.
 5. Fareområder: 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.
 6. Spesialområder: herunder områder for private veger, camping, områder for anlegg i grunnen, i vassdrag eller i sjøen, områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, fiskebruk, områder for reindrift, friluftsområder som ikke går inn under nr. 4, parkbelte i industriområde, naturvernområder, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt, frisiktsoner ved veg, restriksjonsområde rundt flyplass, og område og anlegg for drift av radionavigasjonsmidler utenfor flyplass, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, grav- og urnelunder, vann- og avløpsanlegg, områder for bygging og drift av anlegg for energiproduksjon eller fjernvarme, taubane, fornøylespark, golfbane, steinbrudd og massetak samt andre områder for vesentlig terrenginngrep, anlegg for Televerket og øvingsområder med tilhørende anlegg for forsvaret og sivilforsvaret.
 7. Fellesområder: Felles avkjørsel og felles områder for parkering, felles lekeareal for barn, gårdsplass og annet fellesareal for flere eiendommer.
 8. Fornøylesområder: Områder med tettbebyggelse som skal totalfornøyles eller utbedres.

Det kan fastsettes flere reguleringsformål innenfor samme område eller i samme bygning. Reguleringsformålene friluftsområde og naturvernområde kan imidlertid ikke kombineres med reguleringsformålet landbruksområde. Det kan også fastsettes at område eller bygning etter en nærmere angitt tid eller når nærmere angitte vilkår er oppfylt, skal gå over fra ett reguleringsformål til et annet.

§ 26. Reguleringsbestemmelser

Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.

Bestemmelser etter første ledd bør angi minste lekeareal pr. boenhet og nærmere regler for innhold og utforming av slike arealer.

§ 27-1. Utarbeiding av reguleringsplan

1. Kommunestyret skal sørge for at det faste utvalget for plansaker lar utarbeide forslag til de reguleringsplaner som er påbudt etter § 23 og at planene tas opp til revisjon etter som forholdene gjør det påkrevet. Kommunestyret

kan i dette øyemed gi det faste utvalget for plansaker de pålegg og generelle retningslinjer for arbeidet som trengs. Planene skal utarbeides av fagkyndige, og gis en entydig og forståelig form. På samme måte kan kommunestyret pålegge det faste utvalget for plansaker å la utarbeide reguleringsplan for områder som ikke går inn under reguleringsplikten i § 23, eller revidere slike planer.

Det faste utvalget for plansaker skal, når et område tas opp til regulering, sørge for at det blir kunngjort en melding om dette, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. I kunngjøringen skal det kort gjøres rede for påtenkte formål med reguleringen og hvilke følger den kan ventes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere (herunder leietakere) underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg før det faste utvalget for plansaker eventuelt behandler reguleringsforslaget.

Ved regulering og omregulering av områder med eksisterende bebyggelse skal kommunen legge forholdene til rette for aktiv medvirkning fra de som bor i området eller driver næringsvirksomhet der.

Det faste utvalget for plansaker skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner m.v. som har særlig interesser i reguleringsarbeidet, jfr. §§ 9-3 og 16.

2. Når forslag til reguleringsplan er utarbeidet i samsvar med reglene i nr. 1, skal det legges frem for det faste utvalget for plansaker som avgjør om det skal legges ut til offentlig ettersyn. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre reguleringssaker kan det faste utvalget for plansaker likevel fastsette en kortere frist. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

Det faste utvalget for plansaker skal i samband med kunngjøring etter reglene i første ledd legge saken frem for fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området med en rimelig frist for uttalelse.

§ 27-2. Reguleringsvedtak

1. Når forslaget er ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker selv, legges det frem for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling, i tilfelle med retningslinjer for det videre arbeid.

2. Dersom det foreligger innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunene eller fra statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må reguleringsplan som er vedtatt av kommunestyret sendes departementet som avgjør om planen skal stadfestes. Hvis departementet stadfester planen, kan det etter at kommunen er gitt høve til å uttale seg, gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd. Dette må imidlertid ikke medføre at planen endres i hovedtrekkene.

3. Kommunen skal kunngjøre planen straks den er vedtatt og i tilfelle stadfestet. Avtrykk av planen sendes til fylkeskommunen og departementet. Kun-

ngjøringen skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det område planen omfatter og gi opplysninger om de frister som er nevnt i § 32 nr. 1 annet ledd og § 42 annet ledd. Kommunen skal la vedtak om regulering til fornyelsesområder (§ 25 nr. 8) med rådighetsinnskrenkningene etter § 31 nr. 4 tinglyses på de berørte eiendommer. Grunneiere og rettighetshavere i området bør så vidt mulig varsles særskilt ved brev. Brevet skal inneholde opplysninger om eventuell klageadgang etter § 27-3 (jfr. forvaltningslovens kap. VI) samt de frister som er nevnt i § 32 nr. 1 annet og tredje ledd og § 42 annet ledd.

Finner departementet at reguleringsplan som er sluttbehandlet i kommunen strider mot nasjonale interesser, fylkesplan eller arealdelen av kommuneplanen, kan det - etter at kommunen er gitt høve til å uttale seg - av eget tiltak oppheve planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd. Departementets endringer må ikke medføre at planen endres i hovedtrekkene.

§ 27-3. Klage over reguleringsvedtak

Departementets vedtak i reguleringsaker kan ikke påklages.

Kommunestyrets endelige vedtak i reguleringsaker kan etter denne lovs § 15 påklages til departementet. Klagen forelegges det faste utvalget for plansaker som - hvis det finner grunn til å ta klagen til følge - legger saken fram for kommunestyret med forslag til endring av vedtaket, og ellers gir uttalelse og sender saken gjennom fylkesmannen til departementet.

§ 28-1. Endring og oppheving av reguleringsplan

1. For endring og oppheving av reguleringsplan gjelder §§ 27-1 og 27-2 tilsvarende.

2. Mindre vesentlige endringer i reguleringsplan kan gjøres av det faste utvalget for plansaker. Endringer som kan medføre økte utgifter for kommunen skal på forhånd legges frem for kommunestyret. For reguleringsplaner som gjelder riks- og fylkesveg kan mindre vesentlige endringer som følge av tekniske forhold i gjennomføringsperioden gjøres av vegsjefen.

3. Er tomteinndeling ikke fastsatt i reguleringsplanen, kan den fastsettes av det faste utvalget for plansaker.

4. Før det gjøres vedtak etter nr. 2 eller nr. 3, skal eierne/festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket gis høve til å uttale seg.

§ 28-2. Bebyggelsesplan

Med bebyggelsesplan forstås i loven en plan vedtatt av det faste utvalget for plansaker selv, og som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om slik plan som grunnlag for utbygging.

I bebyggelsesplan kan det innenfor rammen av arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan og de formål som nevnt i § 25 foretas de utfyllinger og endringer i slike planer som finnes nødvendig for å gjennomføre utbyggingen.

For utarbeidelse av bebyggelsesplan gjelder bestemmelsene i § 27-1 nr. 1 annet, tredje og fjerde ledd. Når plan utarbeides av private gjelder § 30 tredje ledd tilsvarende.

Før forslag til bebyggelsesplan vedtas skal det legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i § 27-1 nr. 2. Medfører forslag til bebyggelsesplan annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan, skal det legges frem for fylkeskommunen og statlig fagmyndighet som bestemt i § 27-1 nr. 2. Dersom det kommer innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunen eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må planen sendes kommunestyret og behandles som reguleringsplan etter reglene i § 27-2 nr. 2.

Straks planen er vedtatt, skal kommunen kunngjøre den. Kunngjøringen skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området planen omfatter og gi opplysninger om de frister som er nevnt i § 32 nr. 1 annet ledd og § 42 annet ledd. Grunneiere og rettighetshavere i området bør så vidt mulig varsles særskilt ved brev. Brevet skal inneholde opplysninger om eventuell klageadgang etter paragrafens sjette ledd (jfr. forvaltningslovens kap. VI) samt de frister som er nevnt i § 32 nr. 1 annet og tredje ledd og § 42 annet ledd.

Vedtatt av det faste utvalget for plansaker om bebyggelsesplan kan påklages til departementet etter denne lovs § 15.

§ 31 nr. 1 gjelder tilsvarende for bebyggelsesplan som er vedtatt av det faste utvalget for plansaker.

Ved endring av bebyggelsesplan gjelder bestemmelsene ovenfor tilsvarende.

§ 29. Samarbeid mellom kommuner og offentlige etater om regulering

Når fylkeskommunale eller statlige myndigheter skal forberede tiltak som gjør det nødvendig eller ønskelig å foreta regulering eller omregulering, skal de tidlig under forberedelsen søke samråd med kommunen.

Kommunen kan i tilfelle overlate til vedkommende myndighet å utarbeide forslag til reguleringsplan og foreta kunngjøringer i medhold av § 27-1 nr. 1 annet ledd og nr. 2.

Twistesporsmål mellom kommunen og fylkeskommunen om reguleringen avgjøres av departementet som i tilfelle kan gi de nødvendige pålegg om regulering, jfr. § 18. Tvist om statlige tiltak tas opp etter § 18.

§ 30. Private forslag om regulering

Grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte som ønsker å la utarbeide reguleringsplan bør før planlegging settes i gang forelegge reguleringsspørsmålet for det faste utvalget for plansaker. Det faste utvalget for plansaker kan gi råd om planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Når det kommer inn private reguleringsforslag, skal det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig behandle forslaget. Finner ikke det faste utvalget for plansaker selv grunn til å fremme reguleringsforslag for området, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Omfatter forslaget uregulert område eller innebærer det en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan, kan

forslagsstilleren kreve at reguleringsspørsmålet skal forelegges kommunestyret.

For private reguleringsforslag gjelder bestemmelsen i § 27-1 nr. 1 annet ledd tilsvarende. Plikten til kunngjøring og underretning etter § 27-1 nr. 1 annet ledd påhviler den som lar utarbeide reguleringsplanen.

§ 31. Virkninger av reguleringsplan

1. Endelig reguleringsplan er straks bindende for alle tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 innenfor planens område. Grunnen kan heller ikke på annen måte tas i bruk eller fradeles til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen.

Kommunestyrets vedtak etter § 27-2 nr. 1 er straks bindende hvis det er gyldig uten departementets stadfesting etter § 27-2 nr. 2. Det faste utvalget for plansaker vedtak etter § 28-1 nr. 2 og 3 er straks bindende.

2. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter § 35 nr. 1 og 2 bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 27-2 nr. 3.

For områder regulert til fornyelse (§ 25 nr. 8) bortfaller ekspropriasjonsretten og rådighetsinnskrenkningene etter nr. 4 for de eiendommer som kommunestyret, eller eksproprianten etter § 35 nr. 6, ikke har begjært skjønn for innen 5 år.

3. Når offentlig veg blir nedlagt i henhold til reguleringsplan for områder hvor det er eller skal bli tettbebyggelse, gjelder ikke § 8 i vegloven av 21. juni 1963.

4. Fra den tid vedtak om regulering til fornyelsesområde (§ 25 nr. 8) er gjort kjent i samsvar med § 27-2 nr. 3 kan grunneier (rettighetshaver) innenfor området ikke gjøre rett gjeldende i henhold til planen. Fra samme tid skal reglene om innskrenkninger i rådighetsretten etter § 28 i lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom gjelde tilsvarende for grunneiere (rettighetshavere) innenfor fornyelsesområdet.

§ 32. Erstatning for tap ved reguleringsplan og bebyggelsesplan

1. Medfører en reguleringsplan eller bebyggelsesplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 43. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt frem senest 3 år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 27-2 nr. 3, eller vedtak etter § 28-1 nr. 2 er gjort kjent eller bebyggelsesplan er kunngjort etter § 28-2 femte ledd.

Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 18, skal når ikke annet er bestemt betales av staten.

2. Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan eller bebyggelsesplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere (festere) ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom. Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom, etter fradrag for de refusjonsbeløp som eieren (festeren) i tilfelle er blitt tilpliktet å betale i medhold av bestemmelsene i lovens kap. IX som følge av eiendommens utnytting.

Krav om erstatning må være satt frem senest 3 måneder etter at byggetillatelse er gitt. Eier (fester) av eiendom som gis bedre utnytting, kan kreve forhåndsskjønn til avgjørelse av erstatningsspørsmålet når endelig reguleringsplan eller bebyggelsesplan foreligger. Erstatningsbeløpet forfaller til betaling når byggearbeider er satt i gang, men tidligst 3 måneder etter at beløpet er endelig fastsatt.

§ 33. Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid

Finner det faste utvalget for plansaker selv at et område bør reguleres eller omreguleres, kan utvalget bestemme at tiltak som nevnt i §§ 81, 86a, 86b og 93 ikke settes i gang før reguleringssspørsmålet er endelig avgjort. Det samme gjelder andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planlegging eller gjennomføring av planen.

Det faste utvalget for plansaker kan samtykke i at en eiendom blir delt eller et arbeid utført, hvis det etter utvalgets skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye regulering.

Gjelder den påtenkte regulering fornyelsesformål (§ 25 nr. 8), kan utvalget også bestemme at grunneier (rettighetshaver) ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom innenfor fornyelsesområdet på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Utvalget skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

Er reguleringssspørsmålet 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. Det faste utvalget for plansaker selv 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 avgitt til postoperatør eller telegraf 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 formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 42 gis tilsvarende anvendelse.

I forbindelse med planlegging etter § 17-1 annet ledd og § 18 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.

Bestemmelsene gjelder tilsvarende ved revisjon av kommuneplanens arealdel, jfr. § 20-5 siste ledd.

Kap. VII-a. Konsekvensutredninger.

§ 33-1. Formålet med konsekvensutredning

Formålet med en konsekvensutredning er å klargjøre virkninger av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planleggingen av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres.

§ 33-2. Plikt til å foreta konsekvensutredning

Utredningsplikt etter bestemmelsene i dette kapittel foreligger for nærmere bestemte tiltak, herunder endring i eksisterende tiltak, som kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn og som er avhengig av offentlig tillatelse. Utredningsplikten påligger tiltakshaver.

Kongen fastsetter i forskrift

- a) hvilke tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og
- b) hvilke tiltak som etter en konkret vurdering kan kreves konsekvensutredet, og kriterier som skal legges til grunn for avgjørelsen av om det skal kreves konsekvensutredning.

For tiltak som hører inn under annet ledd punkt b) kan Kongen fastsette forskrifter om hvilke opplysninger tiltakshaver må legge fram for den ansvarlige myndigheten, og om offentliggjøring av den ansvarlige myndighetens beslutning.

Departementet kan i det enkelte tilfelle også bestemme at det skal utarbeides konsekvensutredning for mindre eller andre tiltak, dersom tiltaket kan få vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn, eller når konsekvensene vurderes som særlig usikre eller omstridte. Frist til å klage er i slike tilfeller tre uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet fram til tiltakshaver.

Utredningsplikt etter dette kapittel fritar ikke fra utredningsplikt etter annen lovgivning.

§ 33-3. Melding med forslag til utredningsprogram

En tiltakshaver skal tidligst mulig under forberedelsen av et tiltak sende melding med forslag til utredningsprogram for tiltaket dersom tiltaket går inn

under forskriftene etter § 33-2 annet ledd punkt a). Dersom konsekvensutredning blir pålagt utarbeidet i medhold av forskriftene etter § 33-2 annet ledd punkt b) eller fjerde ledd, skal melding med forslag til utredningsprogram sendes tidligst mulig etter at ansvarlig myndighet har gitt pålegget.

Tiltakshaveren sender meldingen til ansvarlig myndighet. Myndigheten sender meldingen til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legger den samtidig ut til offentlig ettersyn i kommunen(e) hvor tiltaket søkes etablert. Høringsuttalelsene og andre opplysninger som fremkommer under høringen gjøres kjent for tiltakshaver.

I tilfelle det utarbeides plan etter plan- og bygningsloven for tiltaket, bør meldingen sendes til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med at oppstart i planarbeidet blir gjort kjent etter §§ 19-4 første ledd eller 20-5 første ledd eller når det gjelder private tiltakshavere kunngjort etter § 27-1 nr. 1 annet ledd.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om meldingens innhold.

§ 33-4. Fastsettelse av utredningsprogram

For tiltak som skal konsekvensutredes fastsetter den ansvarlige myndighet et utredningsprogram på grunnlag av meldingen og uttalelsene til denne.

Fastsatt utredningsprogram skal sendes tiltakshaver med kopi til dem som har avgitt uttalelse til meldingen.

§ 33-5. Konsekvensutredningens innhold og utforming

På grunnlag av fastsatt utredningsprogram skal konsekvensutredningen gjøre rede for tiltaket, aktuelle alternativer, tiltakets virkninger på miljø, naturressurser og samfunn og hva som kan gjøres for å avbøte skader og ulemper som tiltaket kan medføre.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om konsekvensutredningens innhold og utforming.

§ 33-6. Behandlingen av konsekvensutredning

Tiltakshaver sender konsekvensutredningen til ansvarlig myndighet. Myndigheten sender konsekvensutredningen til uttalelse til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner, legger den samtidig ut til offentlig ettersyn i kommunen(e) hvor tiltaket søkes etablert og holder offentlig møte om den. Det kan i særlige tilfeller gjøres unntak fra plikten til å holde møte. Høringsuttalelsene og andre opplysninger som framkommer under høringen gjøres kjent for tiltakshaver.

Den ansvarlige myndighet avgjør om kravet til konsekvensutredning er oppfylt. Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for tiltakets virkninger på miljø, naturressurser eller samfunn, kan myndigheten kreve tilleggsutredninger.

I tilfeller hvor det utarbeides plan etter plan- og bygningsloven for tiltaket, eller i tilfeller hvor det søkes om tillatelse for tiltaket, skal konsekvensutredningen foreligge før planen eller søknaden sendes på høring og legges ut til

offentlig ettersyn. Konsekvensutredningen og planforslaget eller søknaden bør normalt sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig.

§ 33-7. Bruk av konsekvensutredning

Det kan ikke gis tillatelse eller fattes planvedtak knyttet til tiltaket før utredningsplikten er oppfylt. Konsekvensutredningen og uttalelsene til denne skal tas i betraktning ved behandlingen av og avgjørelsen i saken.

Vedtaket i saken med begrunnelse skal offentliggjøres. Av begrunnelsen skal det framgå hvordan konsekvensutredningen, med innkomne uttalelser, har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativ og fastsetting av vilkår for å avbøte skadevirkninger m.v.

§ 33-8. Oppfølging av konsekvensutredning

Den ansvarlige myndighet kan ved godkjenning av konsekvensutredning pålegge tiltakshaveren nærmere undersøkelser før, under og etter gjennomføring av tiltaket med sikte på å motvirke ulemper ved tiltaket eller klarlegge hvilke virkninger tiltaket har hatt eller vil kunne få, blant annet ved nedleggelse.

§ 33-9. Konsekvensutredning ved grenseoverskridende miljøvirkninger

Dersom et tiltak kan få vesentlige miljøvirkninger i annen stat, eller når annen stat som i betydelig utstrekning kan bli berørt av tiltaket, anmoder om det, skal opplysninger om tiltaket og dets mulige virkninger i vedkommende stat sendes til myndighetene i den berørte stat.

Kongen bestemmer i forskrift hvilke myndigheter som har ansvar for å sende slike opplysninger, hvilke opplysninger som skal sendes og hvilke konsultasjonsprosedyrer med den berørte stat som deretter skal følges. Kongen kan også gi forskrift om saksbehandling når annen stat på liknende måte gir Norge opplysninger om tiltak som kan få konsekvenser i Norge. Forskrift etter dette ledd skal sikre gjennomføring av internasjonale traktater Norge har sluttet seg til.

Det departement tiltaket administrativt hører inn under kan pålegge tiltakshaver å utarbeide konsekvensutredning for å belyse virkninger av tiltaket i berørt stat, etter nærmere avtale med myndighetene i vedkommende stat.

§ 33-10. Fornyet konsekvensutredning

For saker hvor det er utarbeidet konsekvensutredning etter dette kapittel, inntreer plikten til å sende melding og eventuelt foreta konsekvensutredning på ny, hvis tiltaket ikke er påbegynt innen fem år etter at det foreligger bindende planvedtak eller tillatelse for tiltaket. Den ansvarlige myndigheten kan gjøre unntak fra reglene i første punktum.

§ 33-11. Kostnader ved konsekvensutredning

Tiltakshaveren bærer kostnadene ved utarbeidelse og bekjentgjøring av melding, konsekvensutredning og til møter om konsekvensutredningen. Departementet kan bestemme at utgiftene helt eller delvis skal dekkes av staten, fylkeskommunen eller kommunen, eller fordeles mellom dem. Når departementet finner det rimelig, kan det også pålegge tiltakshaveren å dekke utgifter til sakkyndig hjelp og lignende for grunneiere, interesserte, fylkeskommuner og kommuner.

§ 33-12. Ansvarlig myndighet etter bestemmelsene

Ansvarlig myndighet etter bestemmelsene i denne lovs kapittel VII-a er departementet. Kongen kan delegere departementets oppgaver som ansvarlig myndighet til andre statlige organer, fylkeskommunen eller kommunen, og samtidig gi pålegg om å utføre disse oppgavene.

Departementet kan gi nærmere retningslinjer om utøvelse av denne myndighet.

Kap. VIII. Ekspropriasjon.*§ 34. Definisjon*

Ekspropriasjon foreligger etter denne loven når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet ved tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt eller annen rett til, i eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn.

§ 35. Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan og bebyggelsesplan

1. Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Staten kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan og bebyggelsesplan. Bestemmelsene nedenfor fra nr. 2 til nr. 6 gjelder tilsvarende.

2. Så langt det er nødvendig av hensyn til gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, kan kommunestyret med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen etter nr. 1 til å gjelde midlertidige og/eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet. Samtykke er likevel ikke nødvendig ved ekspropriasjon av grunn til vegskjæringer og fyllinger utenfor reguleringsområdet.

3. Før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter nr. 1 og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter nr. 2, skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet er rettet mot, skal ha hatt høve til å uttale seg. Lov av 23. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom §§ 12 og 28 gjelder tilsvarende.

Oreigningslovens § 12 første ledd annet punktum skal likevel ikke gjelde når det foretas ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen.

4. Ekspropriasjon av enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke foretas med mindre kommunen først har gitt eier eller fester en

rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet. Dette gjelder ikke tomter innenfor områder regulert til fornyelse (§ 25 nr. 8).

5. Ekspropriasjon i medhold av denne paragrafen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruksområder (§ 25 nr. 2).

6. Ved ekspropriasjon av grunn som er avsatt til fornyelsesområde (§ 25 nr. 8), kan kommunestyret samtykke i at et annet rettssubjekt som skal stå for fornyelsen, får ekspropriasjonsrett.

§ 36. Ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplan

1. Med samtykke av departementet kan kommunestyret foreta ekspropriasjon for å sikre kommunen grunnarealer til ny tettbebyggelse. Samtykke kan gis og inngrep gjennomføres selv om det ikke foreligger reguleringsplan, bebyggelsesplan eller aktuelle byggeplaner for vedkommende område.

2. Med samtykke av departementet kan kommunestyret foreta ekspropriasjon til regulering av strøk som er ødelagt ved brann eller på annen måte, selv om reguleringsplan eller bebyggelsesplan ikke foreligger.

3. Dersom eier av fast eiendom ikke iverksetter eller oppfyller bestemmelsene i utbedringsprogram etter § 89 a innen frister som kommunen setter, kan kommunestyret med samtykke av departementet ekspropriere hele eller deler av eiendommen og rettigheter i den til gjennomføring av programmet.

4. § 35 nr. 3 første ledd gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter nr. 1, 2 og 3.

§ 37. Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg m.v.

Til avløpsanlegg, jfr. forurensningsloven § 21, for regulert strøk kan kommunestyret med samtykke av departementet foreta ekspropriasjon utenfor veggrunn for ledning med tilhørende innretninger. I samband med ekspropriasjon etter første punktum kan det også foretas ekspropriasjon for vannledning med tilhørende innretninger.

§ 35 nr. 3 første ledd gjelder tilsvarende.

§ 38. Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde

Hvor det i henhold til § 67, jfr. § 63 nr. 3, er bestemt at deling eller bebyggelse ikke må skje med mindre veg eller hovedavløpsanlegg er lagt, kan grunneieren (festeren) med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til disse formål. I samband med ekspropriasjon til avløpsanlegg gjelder § 37 første ledd annet punktum tilsvarende.

På samme måte kan grunneier (fester) i kvartal hvor det i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er lagt ut område til felles avkjørsel og fellesområde for parkering, felles lekeareal, felles gårdsplass og annet felles areal for flere eiendommer, gis samtykke til å foreta ekspropriasjon til hel eller delvis gjennomføring av reguleringen.

Hvor kommunen med hjemmel i § 67 a annet ledd har stilt som vilkår for byggetillatelse at parkbelte i industriområde blir ervervet i samsvar med reg-

uleringsplan eller bebyggelsesplan, kan grunneieren (festeren) med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til dette formål.

§ 39. Tomtearrondering

1. For å få hensiktsmessige tomter kan kommunen etter vedtak av kommunestyret ekspropriere ubebygde grunnstykker som etter reguleringsplan eller bebyggelsesplan ikke kan bebygges selvstendig.

2. Kommunen kan sette som vilkår for å gi byggetillatelse (§ 93) at søkeren erverver mindre stykker ubebygd grunn for at tomten skal få en mer hensiktsmessig grense eller form. Kommunen kan gi søkeren samtykke til å foreta nødvendig ekspropriasjon.

3. Som ubebygd grunn etter denne paragrafen anses også grunn som det står bygning på, når denne etter kommunens skjønn er av ubetydelig økonomisk og praktisk verdi.

§ 40. Tidspunkt for ekspropriasjon

Ekspropriasjon som kommunen etter denne loven kan foreta uten særskilt samtykke av departementet, kan skje etter hvert og i den utstrekning kommunen bestemmer og uten hensyn til om ekspropriasjonsformålet først aktes gjennomført senere.

§ 41. Forsøkstakst

Når forslag til reguleringsplan eller bebyggelsesplan er vedtatt av det faste utvalget for plansaker, kan kommunestyret kreve skjønn til fastsetting av erstatning for tilfelle av ekspropriasjon etter § 35. Før tvangsfullbyrdelse kan kreves på grunnlag av et slikt skjønn, jfr. § 41 i lov av 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker, må planen være endelig og departementets samtykke til ekspropriasjon være gitt i tilfelle hvor slikt samtykke trenges.

§ 42. Grunneiers rett til å kreve innløsning

Medfører en reguleringsplan eller bebyggelsesplan at kommunen etter § 35 nr. 1 eller annet rettssubjekt med samtykke av kommunen etter nr. 6, har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren (festeren) kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er avsatt til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte.

Krav etter første ledd må være satt frem senest 3 år etter at reguleringsplanen eller bebyggelsesplanen er kunngjort etter §§ 27-2 nr. 3 eller 28-2 femte ledd eller vedtak etter § 28-1 nr. 2 er gjort kjent. Er grunnen bebygd, har eieren (festeren) det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest 3 år etter dette tidspunkt.

§ 43. Utviding av ekspropriasjon

1. Etter krav fra eier eller rettighetshaver kan det bestemmes at ekspropriasjon etter denne loven også skal omfatte grunn, bygning, rettighet eller annet som mister en vesentlig del av sin verdi for eieren eller rettighetshaveren hvis ekspropriasjonen blir satt i verk. I slike tilfelle kan det også etter krav bestemmes at ekspropriasjonen skal gå ut på avståing til eie, selv om det er krevd bruksrett eller annen særlig rett i eiendommen.

2. Når kommunen foretar ekspropriasjon etter denne loven, kan det etter krav fra kommunen bestemmes at ekspropriasjonen også skal omfatte grunn, bygning, rettighet eller annet som nevnt i nr. 1, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse i slik utviding av ekspropriasjonen.

Når det ved skjønn godtgjøres at vilkårene for erstatning etter § 32 nr. 1 er til stede, kan det etter krav fra kommunen bestemmes at kommunen kan ekspropriere vedkommende eiendom, dersom det finnes at kommunen har en grunnet interesse i det.

3. Avgjerd som nevnt i nr. 1 og 2 tas av skjønnsretten ved det samme skjønn som er krevd for fastsetting av erstatningen.

§ 44. Erstatningstomt, midlertidig husrom

Når kommunen har foretatt ekspropriasjon av grunn bebygget med bolighus, bør huseieren så vidt mulig gis høve til å overta en annen boligtomt i nærheten. Det samme gjelder for alle huseiere i fornyelsesområder. Kommunen skaffer midlertidig husrom til den som blir uten bolig som følge av ekspropriasjon etter denne loven.

§ 45. Statens og fylkets overtaking av eiendom

1. Har kommunen ervervet eiendom som i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er satt av til tomt for statens bygning, kan kommunen sette staten en rimelig frist til å overta eiendommen. Hvis staten ikke innen fristen går ut har overtatt eiendommen, kan kommunen beholde den til eget bruk eller avhende tomten.

2. Når eiendom er satt av til formål som nevnt i § 25 nr. 3 og det gjelder anlegg som hører under staten, svarer staten for krav om erstatning etter § 32 og for krav om innløsning etter § 42 i den utstrekning det ikke følger av lovgivningen for øvrig eller av avtale at kommunen skal bære disse utgiftene. I samme tilfelle kan staten foreta ekspropriasjon i medhold av § 35.

3. Bestemmelsene i nr. 1 og 2 gjelder tilsvarende for fylkeskommunen når det gjelder eiendom som er satt av til tomt for fylkets bygning eller til anlegg som hører under fylket.

Kap. IX. Refusjon for utgifter til veg, vann og avløp m.v.*§ 46. De refusjonsberettigede tiltak*

1. Den som har lagt, omlagt eller utvidet godkjent offentlig veg eller godkjent offentlig anlegg for transport av vann eller avløpsvann, kan kreve sine utlegg refundert etter reglene i denne lov. Private refusjonskrav er betinget av at tiltaket er pålagt i medhold av § 67. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, gangveg, sykkelsti, turveg og offentlig plass. Det kan ikke kreves

refusjon for utgifter til offentlig vegstrekning hvor private avkjørsler ikke blir tillatt.

2. Videre kan refusjon kreves av den som i medhold av regulerings- eller bebyggelsesplan har lagt ut grunn til eller opparbeidet felles avkjørsel, felles gårdsplass, annet felles areal for flere eiendommer eller parkbelte langs industristrøk. Endelig kan den som har lagt, omlagt eller utvidet privat anlegg for transport av vann eller avløpsvann i område som inngår i regulerings- eller bebyggelsesplan, kreve refusjon.

§ 47. Refusjonsenheten

1. Utgiftene som refererer seg til en strekning hvor en sammenhengende opparbeiding, omlegging eller utviding av tiltak som nevnt i § 46 nr. 1 finner sted, skal samlet fordeles på de areal som ifølge § 49 er refusjonspliktig til enheten. Dersom terrengforholdene eller skifte av strøkets karakter langs strekningen eller andre særlige omstendigheter tilsier det, kan kommunen treffe vedtak om at fordelingen skal skje etter en annen enhet når det finnes påkrevd for å hindre en klart urimelig fordeling av utgiftene mellom de eiendommer som berøres av tiltaket.

2. For tiltak som nevnt i § 46 nr. 2, er tiltaket slik det framgår av planen, en enhet.

§ 48. Utgifter som kan kreves refundert

Den refusjonsberettigede kan kreve tilbake samtlige utgifter som har vært nødvendige for å få utført tiltaket.

Hvor veggrunnen erverves eller utføring skjer i større bredde enn bestemt i § 67, skal utgiftene nedsettes i forholdet mellom bredde som det kan kreves refusjon for, og faktisk bredde. Blir det som følge av den større bredde, nødvendig å fjerne bygning eller anlegg, er erstatningsbeløpet samt rivnings- og ryddingsutgifter ikke refusjonsberettiget.

Legges det ledninger med større diameter enn bestemt i § 67, skal utgiftene nedsettes i forholdet mellom rørdiameter som det kan kreves refusjon for og faktisk rørdiameter.

§ 49. Refusjonspliktig areal

1. Refusjon for tiltak som nevnt i § 46 nr. 1, belastes ubebygd areal som kan bebygges og som på grunn av tiltaket får eller kan få etablert lovlig tilknytning til veg, vann- eller avløpsledninger etter § 67. Som ubebygd areal regnes også ubebygd del av bebygd eiendom når den ubebygde del kan bebygges selvstendig. Det samme gjelder del av bebygd eiendom som ikke kan bebygges selvstendig, dersom eksisterende bebyggelse utgjør mindre enn 2/3 av tillatt utnyttning. Endelig regnes som ubebygd et areal med bebyggelse som etter kommunens skjønn er saneringsmoden eller som av andre grunner har en klart lavere verdi enn verdien av den tomt den beslaglegger.

Refusjon belastes også bebygd areal som har fått midlertidig utsetting med å oppfylle forpliktelsene etter § 67, såfremt forpliktelsene blir oppfylt gjennom tiltaket.

2. Refusjon for tiltak som nevnt i § 46 nr. 2, belastes de areal som de ifølge regulerings- eller bebyggelsesplanen skal tjene. For areal som er helt eller delvis bebygd, gjelder de samme regler som under nr. 1.

§ 50. Fordelingsfaktorene. Takst. Tilleggsrefusjon

1. De utgifter som kan kreves refundert fordeles mellom de refusjonspliktige areal med en halvpart på hver av faktorene grunnareal og tillatt utnytting. Hvor utnyttningen ikke er fastlagt i godkjent plan, avgjør kommunen antatt tillatt utnytting.

Kommunestyret kan for hele eller del av kommunen fastsette et annet forhold mellom faktorene og at andre faktorer skal anvendes.

2. Refusjonsbeløp som kan pålegges den enkelte eiendom, skal være begrenset til den verdauke som tiltaket antas å føre med seg for eiendommen. Grunneier eller fester kan kreve at verdauken fastsettes ved takst holdt av 3 sakkyndige oppnevnt av herreds-/byretten. Krav om takst må være satt fram for kommunen innen 3 uker etter at melding om kommunens vedtak ifølge § 53 er mottatt. Taksten kan overprøves av 3 nye sakkyndige oppnevnt av lagmannsretten. Krav om overprøving kan fremsettes av de økonomisk berørte og må være satt fram innen 3 uker etter at melding om takstresultatet er mottatt. Kommunen kan gi oppreisning for oversittelse av 3-ukersfristene i bestemmelsen her i samsvar med forvaltningsloven § 31. Den som krever takst bærer utgiftene ved takstforretningene. Takstnemnda kan bestemme en annen fordeling av utgiftene. Denne avgjørelsen kan ikke påklages.

Dersom bestemmelsen i første ledd fører til at ikke alle utgifter ifølge § 48 blir dekket for en eller flere av eiendommene, kan refusjonskreditor kreve at det/de udekkede beløp blir fordelt på de andre eiendommene i samsvar med reglene i nr. 1. Det er et vilkår at hver av de eiendommer som blir pålagt tilleggsrefusjon, må antas å ha en verdauke som er minst like stor som summen av refusjonsbeløpene for eiendommen. Bestemmelsene i første ledd får tilsvarende anvendelse. Fristen for å kreve takst regnes fra melding om tilleggsrefusjon er mottatt.

§ 51. Innløsningsrett

Grunneier som mener at hans areal ikke kan bebygges på en økonomisk forsvarlig måte hvis det skal belastes med den pålagte refusjon, kan kreve at tiltakshaver innløser arealet. Kravet må framsettes innen 3 måneder fra mottaking av det endelige refusjonskravet. Tiltakshaver plikter å påstevne skjønn for å fastsette innløsningssummen.

§ 52. Godkjenning av planer

Før tiltaket blir påbegynt, skal tiltakshaver ha utarbeidet planer på kart og med kostnadsoverslag. Tiltakshaver skal på kart angi hvilke eiendommer som kan få nytte av anlegget. Tiltakshaver sender materialet til kommunen for godkjenning, med gjenpart til de berørte grunneiere eller festere. De berørte kan avgi uttalelse til kommunen innen 3 uker fra mottagelsen av materialet. Kom-

munen kan kreve innsendt bindende pristilbud for utføringen av tiltaket, eventuelt innhentet i anbudskonkurranse.

§ 53. Foreløpig beregning av refusjon

Før kommunen treffer vedtak om foreløpig beregning av refusjon skal de økonomisk berørte få seg tilsendt til uttalelse et foreløpig refusjonskart som viser de refusjonspliktige areal hvor arealenes størrelse og utnytting er angitt. De skal også få tilsendt kostnadsoverslag, foreløpig oversikt over fordelingen på de refusjonspliktige areal og underrettes om adgangen til å kreve takst etter § 50 nr. 2. De berørte kan avgi uttalelse til kommunen innen 3 uker fra mottakelsen av materialet.

Når materialet etter § 52 foreligger og fristen etter første ledd er utløpt, skal kommunen snarest mulig treffe vedtak om hvilke areal som er refusjonspliktige, og eventuelt vedtak om hvilken refusjonsenhet etter § 47 nr. 1 annet punktum og antatt tillatt utnytting etter § 50 nr. 1 første ledd annet punktum som skal legges til grunn. Dersom kommunen treffer vedtak etter § 47 nr. 1 annet punktum skal grunnen oppgis.

§ 54. Når tiltaket kan påbegynnes

Retten til å kreve refusjon faller bort dersom tiltaket påbegynnes før materialet etter § 52 er godkjent av kommunen, med mindre annet blir bestemt av kommunen i det enkelte tilfelle hvor tiltakets karakter og fremdriftens betydning for tiltaket bør vektlegges.

§ 55. Fastsetting av refusjonen

Når tiltaket er fullført, skal det settes opp regnskap med nødvendige legitimasjoner. Private refusjonskreditorer sender regnskapet med legitimasjoner til kommunen for kontroll.

Kommunen skal snarest mulig foreta en foreløpig fastsetting av det beløp som kan kreves refundert, og en fordeling på det refusjonspliktige areal. Utkastet sendes de refusjonspliktige til uttalelse. Deretter treffes refusjonsvedtaket av kommunen. De vedtak i saken som er truffet etter § 53, er bindende for den som treffer refusjonsvedtaket. Vedtaket meddeles de berørte med opplysning om søksmålsfristen etter § 58.

§ 56. Forfallstidspunktet

Refusjonsbeløpet forfaller til betaling 5 uker etter at refusjonsvedtaket er meddelt de refusjonspliktige.

For areal som er refusjonspliktig etter § 49 nr. 1 annet og tredje punktum, forfaller refusjonsbeløpet likevel ikke før deling eller bygging blir gjennomført.

Dersom eieren (festeren) ønsker det, kan et refusjonsbeløp som det offentlige har krav på, betales over høyst 5 år i årlige terminer med 10% rente pr. år av det beløp som til enhver tid står tilbake. Kongen kan fastsette en høyere eller lavere rente enn den som er fastsatt i foregående setning.

Dersom arealet som følge av midlertidig byggeforbud eller av annen særlig grunn som ikke skyldes de refusjonspliktiges forhold, for tiden ikke kan nyttes på den måte refusjonsplikten forutsetter, kan refusjonsbeløpet, eventuelt vedkommende del av det, først kreves betalt når adgangen til slik utnytting inntreffer.

Fra forfallstidspunktet plikter refusjonsdebitor å betale den til en hver tid gjeldende forsinkelsesrente. Lov av 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m. gjelder tilsvarende. Refusjonsbeløp som har utsatt forfall skal indeksreguleres etter konsumprisindeksen fra det er meddelt de refusjonspliktige og til forfall.

§ 57. Refusjonsdebitor, panterett

Den som eier det refusjonspliktige areal når refusjonsvedtaket treffes, er ansvarlig for betaling. Endelig fastsatt refusjonskrav har panterett i det refusjonspliktige areal eller - dersom arealet ikke er utskilt ved delingsforretning - den eiendom arealet er en del av. Refusjonskravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Hvor grunnen er bortfestet, er festeren med mindre annet er avtalt, ansvarlig for betalingen dersom grunnen er bortfestet ved arvefeste eller for så lang tid at det minst er 30 år igjen av festetiden etter at kravet eller noen del av det er forfalt. Det samme gjelder dersom festeren etter avtalen har rett til å kreve festet forlenget for så lang tid at den samlede gjenstående festetid i tilfelle avtalen forlenges, blir minst 30 år.

§ 58. Søksmål

Søksmål for å prøve lovligheten av refusjonsvedtaket må anlegges innen 2 måneder fra det er meddelt. Det kan ikke gis oppreisning for fristoversittelse.

Berørte grunneiere som ikke er gjort til parter gjennom stevning, skal varsles av retten og gis en frist på 3 uker til å melde seg som part. Blir refusjonsvedtaket kjent ugyldig, skal det oppheves i sin helhet og henvises til ny behandling i kommunen.

Kap. X. Skjønnsmyndighet.

§ 59. Ordinær skjønnsmyndighet

Skjønn behandles etter lov av 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonsaker når ikke annet følger av bestemmelsene i dette kapittel eller § 41.

I saker som ikke gjelder § 32 eller kap. VIII, styres skjønnet i lensmannsdistrikt av lensmannen.

§ 60. Særskilt skjønnsrett for bygningssaker

Når særlige grunner taler for det, kan departementet etter søknad fra en kommune vedta at det i kommunen skal være en skjønnsrett på 5 medlemmer til å avgi skjønn etter denne lov, og i saker om frivillig erverv av grunn og rettigheter som kunne vært ekspropriert av erververen etter bestemmelser i denne lov. Når saksmengden tilsier det, kan departementet vedta at en rett skal ha flere avdelinger, sammensatt som nevnt i første punktum. Departementet kan gi regler om saksfordelingen.

Formannen i skjønnsretten med personlig varamann oppnevnes av departementet, de øvrige medlemmer med varamenn oppnevnes av herreds- og byretten. Oppnevningen gjelder for 4 år. Formannen og hans varamann skal ha de egenskaper som er foreskrevet for herreds- og byrettsdommere.

Er det i den enkelte sak på grunn av forfall eller ugildhet, ikke mulig å sette fulltallig rett, kan stedfortredere oppnevnes av vedkommende myndighet etter annet ledd.

Hvor det er hensiktsmessig, kan departementet bestemme at flere kommuner skal ha felles skjønnsrett. Dersom en skjønnsrett er felles for flere kommuner som ikke har samme herreds- og byrett, bestemmer departementet hvilken rett som skal oppnevne medlemmene.

Medlemmer av skjønnsrett for bygningssaker skal ha godtgjøring av kommunen. Godtgjøringen fastsettes av fylkesmannen etter tilråding av kommunestyret. Hvor flere kommuner har felles skjønnsrett, fastsetter fylkesmannen fordelingen mellom kommunene.

For øvrig gjelder reglene om rettslig skjønn i skjønnsloven ved behandlingen av skjønn som nevnt i første ledd, jfr. likevel §§ 41 og 61 i nærværende lov.

§ 61. Saksomkostninger

Ved skjønn etter denne loven, som ikke gjelder ekspropriasjon, kan skjønnsmyndigheten bestemme at den ene av partene helt eller delvis skal erstatte den annen de utgifter som er nevnt i §§ 42 og 43 i lov av 1. juni 1917 om skjønn og ekspropriasjonssaker.

Kap. XI. Deling av eiendommer.

§ 62. (Ikke gitt)

§ 63. Deling av eiendom

Eiendom må ikke deles eller enheter for bortfeste i mer enn 10 år opprettes på en slik måte at det oppstår forhold som strider mot denne lov, forskrift, vedtekt eller plan. Heller ikke må eiendom deles eller enhet som nevnt bortfestes slik at det dannes tomter som etter kommunens skjønn er mindre vel skikket til bebyggelse på grunn av sin størrelse eller form.

§ 64. (Ikke gitt.)

Kap. XII. Byggetomta.

§ 65. Vannforsyning

Bygning må ikke føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann.

Når offentlig vannledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen.

Hvor det etter kommunens skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad å gjennomføre bestemmelsene i annet ledd, eller hvor særlige grunner ellers tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Også i andre tilfelle enn dem som er nevnt i annet ledd, kan kommunen kreve at bygningen skal knyttes til offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

§ 66. Atkomst og avløp

1. Eiendom kan bare deles eller bebygges dersom byggetomta(ene) enten er sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte er sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende. Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jfr. vegloven av 21. juni 1963 §§ 39-43.

Hvor vegforbindelse etter kommunens skjønn ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift kan kommunen godta en annen ordning.

2. Før tomt fraskilles eller oppføring av bygning blir satt i gang, skal bortledning av avløpsvann være sikret i samsvar med forurensningsloven.

Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Kommunen kan fravike dette krav hvis det vil medføre uforholdsmessige kostnader eller det foreligger andre særlige grunner.

Også i andre tilfelle enn nevnt i annet ledd, kan kommunen kreve at bygningen skal knyttes til avløpsledning, når særlige hensyn tilsier det.

§ 66a. Fjernvarmeanlegg

Etter at konsesjon etter lov om produksjon, omforming, overføring og fordeling av energi m.m. (energiloven) er gitt, kan det ved vedtekt bestemmes at bygninger som oppføres innenfor konsesjonsområdet, må tilknyttes fjernvarmeanlegget. Slik vedtekt er gyldig uten departementets stadfesting.

§ 67. Krav om opparbeiding av veg og hovedledning for vann og avløpsvann

1. I regulert strøk og i områder som omfattes av bebyggelsesplan, kan tomt bare deles eller bebygges dersom:

a. veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomta hvor den har sin atkomst. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom hvis bebyggelse etter planen helt eller delvis er forutsatt å tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten så vel for grunnverv som for utføring likevel gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring.

b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm.

Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.

c. hovedvannledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.

Kommunen kan gi delingstillatelse på vilkår av at arbeidene under første ledd a, b, og c blir utført før tomta bebygges.

2. I område som i kommuneplan er avsatt til utbygging eller til råstoffutvinning, kan kommunen sette som vilkår for delings- eller byggetillatelse at tiltak som nevnt i nr. 1 bokstav a - c er gjennomført.

3. Kommunen kan gi regler om utføringen.

4. Veg, hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier (fester) i samsvar med bestemmelsene i nr. 1 eller 2 ovenfor, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtakelsesforretning. Kommunen plikter likevel ikke å overta veg som ikke er opparbeidd i full bredde etter nr. 1 bokstav a.

Kommunens overtakelse er ikke til hinder for at grunneier (fester) som er refusjonskreditor, krever refusjon etter at overtakelsesforretning er gjennomført.

§ 67a. Krav om opparbeiding av fellesareal og av parkbelte i industriområde

Hvor det i reguleringsplan eller i bebyggelsesplan er fastsatt felles avkjørsel, felles gårdsrom eller annet fellesareal for flere eiendommer, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse etter § 93 at fellesarealet erverves, klausuleres og opparbeides i samsvar med planen.

I industriområde hvor det i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er fastsatt parkbelte, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse etter § 93 på de tilgrensende tomter, at parkbeltet erverves og opparbeides langs tomta i samsvar med planen.

§ 68. Byggegrunn. Miljøforhold

Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

§ 69. Den ubebygde del av tomta, fellesareal

1. Ved bebyggelse skal en så stor del av tomta holdes ubebygget at bebyggelsen får tilfredsstillende lysforhold og brannsikring. Det skal også i nødvendig utstrekning sikres areal for tilfredsstillende oppholdssted i det fri for beboerne, herunder lekeplass for barn, og for avkjørsel og parkering av biler, motorsykler og sykler for bebyggelsens behov. Hvor det finnes nødvendig for disse formål kan kommunen kreve at trær og beplantning på tomta blir fjernet eller beskåret.

2. For å tilfredsstillende formål som nevnt under nr. 1 kan kommunen godta at fellesareal avsettes for flere eiendommer.

3. Ved vedtekt kan gis bestemmelser om utforming og opparbeiding av ubebygget del av tomt og av fellesareal.

4. Ved vedtekt som er gyldig uten departementets stadfesting kan bestemmes at kommunen kan samtykke i at det i stedet for parkeringsplass på egen grunn eller på fellesareal blir innbetalt et beløp pr. manglende plass til kommunen for bygging av parkeringsanlegg. Kommunestyret bestemmer hvilke satser som til enhver tid skal gjelde i slike tilfelle.

5. Bestemmelsene i nr. 1-4 vedrørende parkeringsplasser får tilsvarende anvendelse ved bruksendring.

Kap. XIII. Bebyggelsen.

§ 70. Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense

1. Bygningens plassering, herunder høydeplassering, og bygningens høyde skal godkjennes av kommunen. Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kap. VI eller VII.

Kommunen skal påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt.

2. Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kap. VI eller VII, skal bygning ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 meter.

Kommunen kan godkjenne at bygning plasseres nærmere nabogrense enn nevnt i første ledd eller i nabogrense

- a) når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke eller
- b) ved oppføring av garasje, uthus o.l. med grunnflate inntil 50 m².

3. Nærmere bestemmelser, herunder om brannteknisk sikring samt regler om beregningsmåten for høyde og for avstand fra nabogrense, gis ved forskrift.

§§ 71-73. (Ikke gitt.)

§ 74. Planløsning og utseende

1. Bygning med oppholdsrom for mennesker skal ha forsvarlig planløsning, herunder tilfredsstillende lysforhold, isolasjon, oppvarming, ventilasjon og brannsikring.

Bygning som faller inn under lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø, skal videre tilfredsstillende kravene til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Nærmere bestemmelser kan gis ved forskrift.

2. Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret.

Kommunen kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.

§ 75. Privet - WC

1. For hver familieleilighet skal det være eget vannklosett eller privet. Kommunen kan også ellers påby at bygning skal forsynes med privet og fastsetter i tilfelle privetenes antall.

2. Hvor det er tilfredsstillende vannforsyning og avløp, kan kommunestyre, etter at kommunen har uttalt seg, gi påbud for bestemte strøk om installering av vannklosett. Når det vil være fordelaktig, hygienisk og forurensningsmessig, kan påbud om annen bestemt type klosett gis for bestemte strøk. På samme vilkår kan kommunen påby installering av vannklosett eller annen bestemt type klosett for bestemte eiendommer.

§ 76. Tilleggsrom

Bygning med mer enn en leilighet skal ha nødvendige rom for vask og tørking av klær, oppbevaring av sykler, barnevogner o.l. Hver leilighet skal videre ha nødvendige rom til oppbevaring av klær, matvarer og brensel. Ved vedtekt kan bestemmes at kommunen kan kreve at nødvendig garasjeplass skal være sikret for eiendommens behov.

§ 77. Utføring av byggearbeid. Krav til produkter til byggverk

1. Ethvert byggearbeid skal utføres fagmessig og teknisk forsvarlig slik at det ferdige byggverket tilfredsstillende krav som er satt til sikkerhet, helse, miljø og brukbarhet i eller i medhold av denne loven.

2. Ethvert produkt som skal inngå i et byggverk, skal ha slike egenskaper at det ved forutsatt bruk medvirker til at kravene som er nevnt i nr. 1 tilfredsstilles i det ferdige byggverk. Produsent eller dennes representant skal sørge for at egenskapene til produktet dokumenteres og er forpliktet til å gi alle de opplysninger til tilsynsmyndigheten som anses påkrevet for utøvelse av tilsyn med produktets egenskaper. Departementet utpeker tilsynsmyndighet.

Departementet kan gi forskrift om tekniske spesifikasjoner og om godkjennings- og kontrollsystemer som skal legges til grunn for dokumentasjon og tilsyn, herunder kan departementet fastsette krav til og om merking av produkter til byggverk (CE-merket produkt). Slik forskrift skal overensstemme med forpliktelser som Norge etter internasjonale avtaler er pålagt å følge.

Dersom tilsynsmyndigheten finner at det foreligger begrunnet mistanke om at det omsettes et CE-merket produkt som ikke oppfyller forutsetningen for merkingen, og produktet er tiltenkt brukt i et byggverk, skal den føre kontroll med produktet. Dersom betingelsene i første punktum er oppfylt kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om midlertidig stans i omsetning og bruk av produktet.

Finner tilsynsmyndigheten at et produkt ikke tilfredsstillende forutsetningene for godkjenning, kontroll eller merking, kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om å stanse omsetningen av produktet. Det samme gjelder et produkt som selv om det er erklært å være i samsvar med kravene, kan medføre fare for liv, helse eller miljø. Tilsynsmyndigheten kan også forby bruk av og gi pålegg om å kalle tilbake slike produkter fra markedet, eller treffe andre tiltak for å sikre at produktet bringes i overensstemmelse med kravene, dersom

produktet allerede er omsatt. Tilsynsmyndigheten skal gis tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som anses nødvendig for å kunne føre tilsynet.

Departementet kan gi forskrift om gebyr for tilsynsarbeidet med å sikre at bestemmelser og vedtak gitt i eller i medhold av denne paragrafen, blir fulgt. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kap. XIV. Særlige bygninger og anlegg m.v.

§ 78. Plassering av bedrifter og anlegg m.v. innenfor kommunen

1. I boligstrøk må ikke føres opp bedrifter og anlegg eller drives virksomhet som etter kommunens skjønn vil medføre særlig brannfare eller være til vesentlig ulempe for beboerne i strøket. Opplag og lager kan forbys i boligstrøk.

I industristrøk kan boligbygg ikke føres opp. Heller ikke kan boliger innredes i bygning som nyttes til industri. Fra denne bestemmelse kan kommunen i særlige tilfelle gjøre unntak.

Ved vedtekt kan bestemmes at kommunen kan forby at bedrifter, anlegg, opplag og lager av farlig eller særlig sjenerende art blir lagt innenfor kommunens område eller del av dette.

2. Plassering av idrettsanlegg, bensin- og servicestasjon, garasje- og tankanlegg, friluftskafé og kiosk skal godkjennes av kommunen. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis, tas hensyn til bl.a. om anlegget vil virke skjemmende eller være sjenerende for trafikken eller beboerne i strøket.

§ 79. Uvanlig bebyggelse

Kommunen kan forby bebyggelse som etter sin art eller størrelse avviker vesentlig fra det som er vanlig i strøket, når den etter kommunens skjønn vil hindre eller i særlig grad vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av strøket i fremtiden.

§ 80. Bygning og virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe

For 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, kan departementet gi særlige bestemmelser ved forskrift. Kommunen kan for slike bygninger stille de særskilte krav som finnes påkrevd ut over det som følger av bestemmelsene i denne lov, forskrift eller vedtekt. Er det forurensning eller avfall som kan medføre fare eller særlig ulempe, gjelder reglene i forurensningsloven i stedet for første og annet punktum.

§ 81. Driftsbygninger i landbruket

For oppføring av ny driftsbygning i landbruket og for endring og reparasjon av bestående driftsbygning gjelder bestemmelsene i loven her så langt de passer. Bestemmelsene i § 65 annet, tredje og fjerde ledd, § 66 nr. 1 og nr. 2 annet og tredje ledd gjelder ikke. Departementet kan gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for bestemmelsene i paragrafen her.

Tiltaket trenger ikke tillatelse etter § 93 dersom det er sendt melding til kommunen om tiltaket og om at dette vil bli utført i samsvar med de bestem-

melser som er gitt i eller i medhold av paragrafen her. Meldingen skal være skriftlig og gi opplysninger om de planer som er lagt til grunn for arbeidet. Det skal videre fremgå av meldingen at naboer og gjenboere er varslet om arbeidet, jf. § 94 nr. 3, som får tilsvarende anvendelse. Tiltaket kan utføres 3 uker etter at meldingen ble mottatt av kommunen. Når særlige grunner foreligger kan kommunen forlenge fristen med ytterligere 3 uker.

For tiltak som utføres i samsvar med reglene i første og annet ledd gjelder ikke lovens kap. XVI med unntak av § 93a. Kommunen kan gi de pålegg som finnes nødvendige for å få tiltaket forsvarlig utført. Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen eller tiltaket innstilles for lengre tid enn 2 år, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet av melding som nevnt i annet ledd og om bygnings- og branntekniske krav.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også husvær for seterbruk eller skogdrift.

§ 82. Fritidsbebyggelse

For fritidsbebyggelse (fritidsboliger og tilhørende uthus) gjelder bestemmelsene i loven her med unntak av § 65 annet, tredje og fjerde ledd og § 66 nr. 2 annet og tredje ledd. Departementet kan gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde. Videre kan departementet gi forskrift om saksbehandling og om bygnings- og branntekniske krav.

§ 83. Basseng, brønn og dam

Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret slik at barn hindres fra å falle i dem. Brønn eller dam som antas å medføre særlig fare for barn kan kommunen pålegge gjenfylt eller sikret på annen måte innen en fastsatt frist. Gjenfylling kan ikke skje dersom brønn eller dam er påkrevet av hensyn til vannforsyningen. Dammer som faller inn under vannressursloven skal sikres etter reglene i vannressursloven.

Grunneieren er ansvarlig for at anlegg er sikret som nevnt i første ledd. Er grunnen bortleid mer enn 2 år, påhviler ansvaret leieren (festeren). Blir anleggene bare brukt av noen som ikke er ansvarlig etter foranstående regler, påhviler ansvaret brukeren.

§ 84. Andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlig terrenginngrep m.v.

For varige konstruksjoner eller anlegg, vesentlig terrenginngrep, anlegg av veg eller parkeringsplass, gjelder bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer. Dette gjelder tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder. Kommunen kan fastsette høyde og form på terreng. Departementet kan gi forskrift om at bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for bestemmelsene i paragrafen her.

§ 85. Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, herunder campingvogner, telt o.l.

Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. For ovennevnte tiltak gjelder bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven så langt de passer.

Plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg skal på forhånd meldes til kommunen. Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg må ikke plasseres for et lengre tidsrom enn 3 måneder uten at kommunen på forhånd har gitt samtykke, og skal straks fjernes når tiden er utløpt, eller, hvis samtykke er gitt på ubestemt tid, når kommunen krever det.

Ved vedtekt som er gyldig uten departementets stadfesting kan bestemmes at midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg ikke kan plasseres innenfor bestemte deler av kommunens område, eller at de bare skal kunne plasseres på nærmere fastsatte vilkår. Reglene i annet ledd og i tredje ledd første punktum gjelder ikke bygninger, konstruksjoner eller anlegg på bygge- eller anleggstomt eller plassering av campingvogn på eiendom bebygd med helårsbolig i form av småhus eller for plassering av mindre, bærbare telt.

§ 86. Hemmelige militære anlegg

Når område, anlegg eller byggverk er erklært hemmelig i medhold av lovgivning om forsvarshemmeligheter, påhviler det vedkommende militære myndighet å se til at de bestemmelser som er gitt i denne lov, vedtekt eller forskrift blir holdt.

§ 86a. Mindre byggearbeid på boligeiendom

Mindre byggearbeid på boligeiendom - herunder eiendom for fritidsbebyggelse - som er bebygd med småhus, kan utføres uten tillatelse etter § 93 dersom

a. naboer og gjenboere er varslet og deretter ikke krever at planene legges frem for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94. Krav om slik saksbehandling må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varsel er sendt, og

b. melding om byggearbeidet er sendt kommunen og dette ikke innen 3 uker etter at det har mottatt slik melding, krever at byggeplanene legges fram for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94, og

c. byggearbeidet ellers utføres i samsvar med gjeldende bestemmelser i eller i medhold av lov.

For byggearbeid som utføres i samsvar med reglene i første ledd gjelder ikke lovens kapittel XVI med unntak av § 93a. Er arbeidet ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn 3 måneder, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser.

§ 86b. Byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område

Etter departementets vedtak kan byggearbeider innenfor en enkelt bedrifts område utføres uten at lovens kapittel XVI om byggetillatelse og kontroll med byggearbeid får anvendelse. Departementet kan knytte vilkår til slikt vedtak. Før departementet treffer vedtak skal kommunen og kommunestyret ha hatt høve til å uttale seg.

Byggearbeid etter første ledd må ikke utføres før melding om arbeidet er sendt til kommunen. Er arbeidet ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn 3 måneder, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser.

Kap. XV. Bestående byggverk.*§ 87. Endring, reparasjon eller bruksendring m.v. av bestående byggverk*

1. Tiltak på byggverk må ikke utføres, hvis det vil føre til at byggverket kommer i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, eller fører til at byggverket kommer ytterligere i strid med de nevnte bestemmelser enn det allerede er. På byggverk som er i strid med plan etter kap. VI og VII må ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a, c eller e med mindre planen følges.

Byggverk som er i strid med plan etter kap. VI og VII må ikke tas i bruk til annet formål enn tidligere.

2. Bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven gjelder, jfr. dog annet ledd, også for:

a) endring eller reparasjon av byggverk når arbeidet etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet (hovedombygging).

Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som hovedombygging og fremgangsmåten ved avgjørelsen.

b) endring eller reparasjon av byggverk som etter kommunens skjønn medfører at enkelte deler av byggverket i det vesentlige vil bli fornyet,

c) tilbygging, påbygging eller underbygging,

d) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner,

e) bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift.

For de tiltak som er nevnt under a, kommer loven til anvendelse på byggverket i dets helhet, for de tiltak som er nevnt under b til e, bare på de deler av byggverket som tiltaket omfatter. På grunnlag av tiltak som nevnt under b og d kan det likevel bare stilles bygningstekniske krav til selve byggverket med tilhørende installasjoner.

3. Kommunen kan sette som vilkår for å tillate ovennevnte tiltak at andre deler av byggverket settes i forsvarlig stand med hensyn til bygningstekniske krav, hvis kommunen finner at byggverket er i så dårlig forfatning at det ellers ikke ville være tilrådelig å gjennomføre tiltaket.

§ 88. Dispensasjon fra § 87

Kommunen kan dispensere fra bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven for de tiltak som er nevnt i § 87, når det finnes forsvarlig ut fra helsemessige og brann- og bygningstekniske hensyn, og tiltaket ikke fører til at byg-

gverket kommer ytterligere i strid med loven enn det er fra før. Kommunen kan sette vilkår for dispensasjonen.

§ 89. Vedlikehold og utbedring

Eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Departementet kan i forskrift gi regler for plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bestående byggverk og installasjoner innenfor rammen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven der tungtveiende hensyn til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjør det nødvendig. Pålegg kan bare gis til bestemte typer byggverk der utbedring vil gi en vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner. I vurderingen skal det også legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for og avstanden mellom den aktuelle tilstanden og de gjeldende krav. Eierne skal gis rimelig tid til å etterkomme pålegg.

Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av bestemmelsene i første ledd.

§ 89a. Utbedringsprogram

For en eller flere eiendommer i tettbygd strøk kan kommunestyre vedta program for utbedring av bebyggelsen og tilhørende arealer.

Kommunen kan oppfordre eiere og beboere av berørt fast eiendom, herunder av hus på festet grunn, til å legge frem de nødvendige opplysninger og skal gi dem anledning til å medvirke ved utarbeidningen av utbedringsprogram.

Utbedringsprogram kan omfatte:

1. ombygging, forbedring eller istandsetting,
2. leilighetssammensetning, oppvarming, strømforsyning, sanitæranlegg m.v.
3. bygningstekniske og brannmessige forhold,
4. utlegging av fellesarealer og innretning av fellesanlegg for bebyggelsen og fremtidig vedlikehold og drift av fellesarealer og fellesanlegg.

§ 90. (Opphevet ved lov 5. mai 1995 nr. 20.) § 91. Riving

Er byggverk kommet i slik stand at det etter kommunens skjønn ikke kan settes i stand uten hovedombygging, jfr. § 87 nr. 2 a, og nybygging eller hovedombygging ikke kan gjennomføres eller ikke blir satt i gang innen en rimelig frist som kommunen setter, kan kommunen kreve at byggverket eller restene av det blir fjernet og tomta ryddet.

Byggverk m.v. kan på samme måte kreves fjernet dersom det etter kommunens skjønn er kommet i slik tilstand at det medfører fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller virker sterkt skjemmende, og det ikke er satt i stand innen en fastsatt frist.

Kommunen kan avslå søknad om riving etter § 93 første ledd bokstav d inntil det foreligger regulerings- eller bebyggelsesplan for eiendommen, eller igangsettingstillatelse. Bestemmelsen i første punktum gjelder ikke forsvarets områder.

§ 91a. Bruksendring og riving av bolig

Kommunestyret kan ved vedtekt, som er gyldig uten departementets stadfesting, bestemme at det må foreligge tillatelse fra kommunen for:

- a) å omdanne eller ta i bruk bolig til forretningslokale, herunder hotell eller annet herberge,
- b) å rive bygning som inneholder bolig, unntatt når bygningen
 1. er ekspropriert av det offentlige
 2. ligger innenfor område som er regulert til fornyelse (§ 25 nr. 8) og er ervervet av kommunen eller andre som med kommunestyrets samtykke skal stå for fornyelsen,
- c) å slå sammen boliger eller dele opp leiligheter til hybler,
- d) annen ombygging av bolig enn den som omfattes av bokstav a eller c når ombyggingen fører til at leilighet må fravikes.

Ved avgjørelsen av om tillatelse etter første ledd bokstav a til d skal gis, tas det hensyn til en forsvarlig utnytting av boligmassen. Det kan stilles vilkår om at berørte beboere skal skaffes erstatningsbolig.

Dersom bolig er omgjort i strid med vedtekt gitt etter første ledd, kan kommunen påby at den settes i slik stand at den kan tjene sitt opprinnelige formål.

§ 92. Andre bestemmelser

Reglene i § 65 annet til fjerde ledd, § 66 nr. 2 annet til tredje ledd om tilknytning til vann- og avløpsledning, § 68 for så vidt angår krav om avledning til grunn- og overvann, § 69 nr. 1 tredje punktum om fjerning og beskæring av trær og beplantning, § 80 om bygning eller virksomhet som medfører fare eller særlig ulempe, § 103 om innhegning, § 105 om belysning og renhold m.v. og § 106 om bygningstekniske installasjoner, gjelder også i forhold til bestående byggverk. Det samme gjelder § 75 om privet og vannklosett, men slik at påbud etter § 75 nr. 2 annet punktum gis av kommunestyret, og slik at kommunen kan godta at ett vannklosett installeres til felles bruk for flere leiligheter.

Når det på bebygd eiendom finnes ubebygd grunn som etter kommunens skjønn er egnet til å tjene de formål for bebyggelsen som er nevnt i § 69 nr. 1, kan kommunen kreve at grunnen blir utlagt og opparbeidet til slike formål.

Ved endring av bestående byggverk og ved oppussing av fasade gjelder § 74 nr. 2 tilsvarende. Kommunen skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart.

§ 92a. Endring eller fjerning av tiltak etter § 93 annet ledd

Tiltak etter § 93 annet ledd skal utføres i samsvar med krav som følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Slike tiltak kan plan- og bygningsmyndighetene dessuten kreve endret eller fjernet dersom dets plassering, utførelse m.v. eller virksomhet det fører med seg ellers, kan føre til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser.

§ 92b. Kontroll med bestående byggverk og arealer

Plan- og bygningsmyndighetene kan kontrollere byggverk som ikke er underlagt kontroll etter § 97 og arealer, for å påse at det ikke foreligger ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov, som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom. Kontroll kan likevel bare foretas der det er grunn til å anta at det foreligger forhold som nevnt, eller det skal vurderes tiltak etter § 89.

Enhver som disponerer byggverk, areal eller aktuell del av det plikter å gi vedkommende myndighet nødvendige opplysninger og adgang til å foreta nødvendige undersøkelser.

Eier skal gjøres oppmerksom på ulovlige forhold som nevnt i første ledd. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi eier skriftlig pålegg om rettelse innen en fastsatt frist, og kan i særlige tilfelle helt eller delvis forby bruk av byggverk eller areal inntil de ulovlige forhold er rettet.

Kap. XVI. Saksbehandling, ansvar og kontroll.*§ 93. Tiltak som krever søknad og tillatelse*

Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av varig, midlertidig eller transportabel bygning, konstruksjon eller anlegg.

b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.

c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.

d) Riving av tiltak som nevnt under a.

e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.

f) Oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.

g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.

h) Deling av eiendom eller bortfeste av enhet i mer enn 10 år. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte.

i) Vesentlig terrenginngrep.

j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.

Tillatelse etter første ledd er ikke nødvendig for tiltak som utføres i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b. I forskrift kan departementet unnta tiltak fra bestemmelsene i kap. XVI. Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som er unntatt likevel utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

§ 93a. Forhåndskonferanse

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn og danner grunnlag for videre behandling i saken.

§ 93b. Ansvarlig søker og prosjekterende

1. Søknad for ethvert tiltak etter § 93 skal forestås av en ansvarlig søker som skal være et bindeledd mellom de ansvarlig prosjekterende, tiltakshaver og kommunen. Ansvarlig søker skal sørge for at det er dokumentert i søknaden hvorledes alle relevante krav i bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov skal oppfylles, hvis ikke annet fremkommer uttrykkelig i søknaden. Søknaden skal undertegnes både av tiltakshaver og ansvarlig søker.

Der ansvaret for prosjekteringen er oppdelt, skal ansvarlig søker samordne søknaden. Hver enkelt prosjekterende har da ansvaret for innholdet av sin del av prosjekteringen. Søkeren skal levere inn oppgave som viser prosjekteringsoppdelingen, og de enkelte ansvarlig prosjekterende skal underskrive sin del av oppgaven. Kommunen skal godkjenne oppdelingen.

Kontroll av prosjekteringen kan utføres ved dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Tiltakshaver og ansvarlig søker har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendig for utførelse av kontrollen. Forslag til kontrollplan og kontrollform for prosjekteringen skal vedlegges søknaden eller sendes inn for godkjenning senest ved starten av behandlingen av søknaden om igangsettelse.

Forslag til kontrollplan og kontrollform for utførelsen i henhold til § 97 nr. 1 tredje ledd skal vedlegges søknaden eller sendes inn og godkjennes senest før tiltaket tillates igangsatt.

2. Ansvarlig søker, ansvarlige prosjekterende og ansvarlig kontrollerende foretak skal godkjennes av kommunen i hver enkelt sak. Ansvarlig foretak skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering når det er sentralt godkjent etter § 98 a, og godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdrag. Krever arbeidet særlig innsikt skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjenning skal gis.

Personlig ansvarsrett kan gis i særlige tilfelle.

3. Godkjenningen i den enkelte sak kan når som helst tas tilbake, dersom det viser seg at søknaden på vesentlige punkter ikke oppfyller kravene etter nr. 1. Før dette skjer skal vedkommende ha fått anledning til å uttale seg.

4. Kommunen kan nekte bruk av en bestemt prosjekterende, dersom vedkommende i angjeldende sak eller tidligere har vist seg ikke faglig kompetent til oppgaven. Før dette skjer skal vedkommende ha fått anledning til å uttale seg.

§ 94. Søknad om tillatelse. Nabovarsel

1. Søknad om tillatelse etter § 93 skal være skriftlig og gi de opplysninger som er nødvendig for at kommunen kan ta standpunkt til om vilkårene for å gis tilla-

telse er til stede. For bygningstekniske installasjoner skal søknaden også omfatte dokumentasjon som grunnlag for vurdering av om driftstillatelse kan gis.

Søknad kan deles opp, slik at dokumentasjon som grunnlag for vurdering av gjenstående prosjektering, utførelse og kontroll kan innsendes etter at rammetillatelse er gitt i henhold til § 95 a nr. 1. Det samme gjelder søknad om ansvarsrett for utførelse og kontroll. Kommunen kan i særlige tilfelle tillate ytterligere oppdeling av søknaden.

De som er nevnt i § 3-1 tredje ledd bokstavene a til h i lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) kan søke om tillatelse til deling av eiendom. Søkeren må angi hvordan delingen ønskes utført. Dette kan skje ved påvisning i marka, ved angivelse av størrelsen av de arealer som ønskes fradelt, ved forholdstall mellom de enkelte deler eller på annen måte som godtas av kommunen. Søkeren plikter dessuten å legge frem et forslag til grenseforløp inntegnet på kart når kommunen krever det. Forslaget skal vise hvordan delingen på hensiktsmessig måte kan gå inn i en fremtidig utnytting av området, herunder også hvordan de krav som nevnt i § 69 nr. 1 kan oppfylles.

2. Når arbeidet etter bestemmelser i lovgivningen er betinget av tillatelse eller samtykke også fra annen myndighet enn kommunen, eller når planer for arbeidet skal legges frem for slik myndighet, skal det opplyses i søknaden om saken har vært lagt frem for slik myndighet. Foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende instans, skal denne vedlegges søknaden.

3. Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i søknaden. Med søknaden skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Kommunen kan frita søkeren for å varsle naboer og gjenboere når deres interesser ikke berøres av arbeidet.

Kommunen kan kreve at også andre eiere eller festere enn de som er nevnt i foregående ledd, skal varsles.

Gjelder søknaden arbeid som nevnt i § 93 første ledd bokstav d, skal søkeren varsle dem som har pengeheftelser i eiendommen, og erklæring om at dette er gjort, skal følge saken.

Ved delt søknad skal det bare sendes nabovarsel for søknad som omfatter tiltak som nevnt i § 93 så langt det gjelder deling, tiltakets ytre rammer eller den virksomhet som skal drives, samt endringer i disse forhold.

§ 95. Behandling av søknaden i kommunen

1. Når søknaden er fullstendig skal den snarest mulig behandles og avgjøres av kommunen.

Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende myndighet. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse

telse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er bragt i orden, jfr. nr. 2 annet ledd og § 95 a.

2. Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal kommunen, ut fra de opplysninger som blir gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven. Der opplysninger ikke foreligger, kan kommunen kreve slike. Kommunen kan i nødvendig grad pålegge tiltakshaver at deler av prosjekteringsdokumentasjonen undergis uavhengig kontroll.

Når tiltak etter denne loven eller andre lover krever tillatelse eller samtykke fra helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet og fredningsmyndighet, eller planer for tiltaket skal legges frem for myndighet som nevnt, skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjerd eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. Ved forskrift kan denne bestemmelse utvides til også å gjelde overfor andre myndigheter. Kommunen skal sette tidsfrist for andre myndigheters saksbehandling.

Vil annet tiltak på byggverk enn nevnt i § 87 nr. 1 første ledd etter kommunens skjønn føre til at byggverkets verdi blir vesentlig øket, kan kommunen forby at tiltaket blir utført før kommunen har avgjort om den vil gå til ekspropriasjon. Har kommunen ikke gjort vedtak senest 3 måneder etter at søknad om tillatelse er mottatt, må tillatelse gis, dersom vilkårene for dette ellers er til stede.

3. Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at eiendommer som har samme eier og som skal nyttes under ett, blir sammenføyd i grunnboka, jfr. lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) § 4-3.

Ved bortfeste av enhet for mer enn 10 år kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeenheten blir fradelt eiendommen ved delingsforretning etter bestemmelsene i delingsloven.

4. Kommunen skal straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert. Ved delt godkjenning skal det kun gis underretning til nabo m.v. om de vedtak som gjelder tiltakets ytre rammer eller som for øvrig må anses å berøre andre enn tiltakshaver.

5. Behandling av søknad etter §§ 95, 95 a og 95 b gir ikke tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse foreligger.

§ 95a. Trinnvis behandling

1. Kommunen kan gi rammetillatelse for tiltakets ytre og innvendige rammer. Tillatelsen er endelig og avgjør at tiltaket skal kunne utføres innenfor de rammer som er gitt, og gir rett til å igangsette forberedende tiltak.

2. Igangsettingstillatelse kan ikke gis før fullstendig søknad etter § 94 nr. 1 første ledd er innsendt og undergitt nødvendig kontroll, samt at eventuelle tillatelser fra andre myndigheter foreligger. Det samme gjelder godkjenning av ansvarlig utførende, kontrollplan og kontrollform etter § 97. Det kan likevel gis tillatelse til igangsetting av deler av tiltaket, herunder tillatelse til graving.

§ 95b. Enkle tiltak

Søknad om tillatelse til enkle tiltak skal avgjøres innen 4 uker, dersom naboen har samtykket, tiltaket er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, samt at ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet ikke er nødvendig. Hvis kommunen ikke har truffet vedtak innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt ved oversittelse av fristen. Klagefrist løper fra dette tidspunkt. Kommunen avgjør sakstypen. Avgjørelsen om sakstype kan ikke påklages.

§ 96. Bortfall av tillatelse

Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at rammetillatelse er gitt, faller tillatelsen bort. Det samme gjelder hvis tiltaket innstilles i lengre tid enn 2 år.

Innstilles et tiltak i lengre tid enn 3 måneder, kan kommunen kreve at stillas og innhegning som støter mot gate som er åpen for offentlig trafikk fjernes, og at gate og fortau settes i stand.

Blir et tiltak stående stille i lengre tid enn 1 år, skal stillasene fjernes og anlegg bringes i slik stand at det virker minst mulig skjemmende. Varer dette lengre enn 2 år, kan kommunen forlange at tiltaket helt skal fjernes og grunnen ryddiggjøres. Avbrytes et endringstiltak, bestemmer kommunen i hvilken utstrekning byggverket skal bringes tilbake til sin opprinnelige stand.

§ 97. Kontroll med tiltak

1. Kommunen skal påse at det blir foretatt nødvendig kontroll for å sikre at tiltak blir utført i samsvar med tillatelsen og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Kontrollen kan utføres ved dokumentert egenkontroll eller av uavhengig kontrollforetak. Tiltakshaver og ansvarlig utførende har plikt til å gi de opplysninger som er nødvendig for utførelse av kontrollen.

Kontrollen skal utføres etter en på forhånd godkjent kontrollplan, der det skal fremgå hvilken kontrollform som brukes for de enkelte deler av tiltaket, hvilke foretak som er ansvarlig for kontrollen, deres kvalifikasjoner, hva som skal kontrolleres, og hvordan tilbakemelding til kommunen skal skje. Kommunen skal godkjenne kontrollplanen og de kontrollansvarlige. Kontrollansvarlige skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering der det foreligger sentral godkjenning etter § 98 a.

2. Kommunen kan til enhver tid inspisere tiltaket og se til at kontrollplanen følges. Kommunen kan i særlige tilfelle rekvirere sakkyndig bistand for å få gjennomført nødvendig inspeksjon.

Ved oppdagelse av vesentlig svikt i kontrollen kan kommunen gi pålegg om stans av tiltaket inntil det påtalte forhold er bragt i orden. Kommunen kan i den forbindelse kreve en annen kontrollform.

3. De tekniske prøver som er nødvendig kan kommunen tillate utført for tiltakshavers regning.

4. Skifte av tiltakshaver under gjennomføringen skal straks meldes til kommunen både av den opprinnelige og nye tiltakshaver. Det samme gjelder ved eierskifte.

§ 98. Ansvarlig utførende

1. Utførelsen av ethvert tiltak som går inn under § 93 skal forestås av en eller flere ansvarlig utførende foretak som påtar seg ansvaret for at tiltaket blir utført i samsvar med gitt tillatelse og bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Ansvarsområdet skal fremgå av ansvarsoppgave som skal følge søknaden om ansvarsrett. Ansvarlig utførende er også ansvarlig for at bestemmelsen i § 100 blir overholdt og at det blir sendt melding til kommunen ved avsluttet arbeid, jfr. § 99. Det samme gjelder gjennomføringen av kontrollform og kontrollplan, jfr. § 97.

2. Ansvarlig utførende foretak skal godkjennes av kommunen i hvert enkelt tilfelle. Foretaket må dokumentere tilstrekkelig faglig kompetent ledelse innenfor det enkelte byggeoppdrag. Ansvarlig utførende foretak skal normalt godkjennes av kommunen uten ytterligere vurdering når det er sentralt godkjent etter § 98 a, og godkjenningen er dekkende for det aktuelle oppdrag. Foretakets representant på byggeplassen skal oppgis. Krever arbeidet særlig innsikt, skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjenning skal gis. Kommunen kan pålegge ansvarlig utførende å benytte særlig kvalifiserte utøvere for de deler av byggeoppdraget som de selv ikke utfører.

Personlig ansvarsrett kan gis i særlige tilfelle.

3. Hvor ansvarsretten etter nr. 1 er delt opp, skal det oppnevnes en ansvarlig samordner som skal godkjennes særskilt. Denne ansvarlige samordner skal være et bindeledd mellom de ansvarlig utførende, tiltakshaver og kommunen.

4. Godkjenningen etter nr. 2 og 3 kan når som helst tas tilbake, hvis ansvarlige utførende eller samordner viser seg ikke å fylle de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet. Før dette skjer, skal vedkommende gis anledning til å uttale seg. Når kommunen finner det nødvendig, kan den straks sette godkjenningen ut av kraft inntil saken er endelig avgjort.

§ 98a. Sentral godkjenning av utøvere for ansvarsrett

Foretak som er kvalifisert til å påta seg oppgaven som ansvarlig søker/prosjekterende etter § 93 b, ansvarlig utførende etter § 98, eller uavhengig kontrollør eller med dokumentert egenkontroll etter § 97, kan få sentral godkjenning. Godkjenning foretas av godkjenningsorgan med myndighet tildelt av departementet, og registreres i et sentralt, åpent register.

Godkjenning kan trekkes tilbake ved overtredelser av bestemmelser eller tillatelser gitt i eller i medhold av denne lov, ved gjentatte advarsler eller dersom godkjent foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjoner. Tilbaketrekking kan skje for bestemte tidsrom.

Ved lokal godkjenning av ansvarsrett skal sentral godkjenning normalt legges til grunn uten ytterligere vurdering. Der det ikke foreligger sentral godkjenning, skal likevel de samme kriterier legges til grunn ved lokal godkjenning. Kommunen skal i tillegg vurdere kvalifikasjonene i forhold til tiltaket.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om krav for godkjenning, ordningens omfang og organisering, og om gebyr for godkjenning som ikke kan gå ut over selvkost. Godkjenningskravene skal gjelde foretakenes evne til

å tilfredsstillende denne lovs krav, og kan gjelde krav til foretakenes organisasjon, system for oppfyllelse av kravene, og kompetanse hos foretakenes faglige ledelse, basert på utdanning og praksis. Det kan fastsettes forskjellige nivåer for godkjenning i forhold til vanskelighetsgrad og konsekvenser i forskjellige tiltaksklasser.

§ 99. Sluttkontroll og ferdigattest

1. Når et tiltak som går inn under § 93 er ferdig, skal den kontrollansvarlige foreta sluttkontroll. Sluttkontrollen skal også omfatte utearealer, adkomst og andre vilkår som eventuelt er stilt i tillatelsen. Når det er ubetenkelig kan kommunen bestemme at sluttkontroll kan utelates ved mindre tiltak.

For bygningstekniske installasjoner kan det gis driftstillatelse før de skal tas i bruk. Driftstillatelsen kan være tidsbegrenset og skal følge den enkelte installasjon.

Finnes tiltaket utført i samsvar med tillatelsen og gjeldende bestemmelser, skal kommunen utstede ferdigattest. Tiltaket eller i tilfelle vedkommende del av det, må ikke brukes før ferdigattest er gitt.

2. Finnes det mangler av mindre vesentlig betydning, kan likevel midlertidig brukstillatelse gis, når kommunen finner det ubetenkelig. Manglene skal da rettes innen en frist som settes av kommunen. Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at manglene blir rettet.

3. Kommunen kan også etter foretatt sluttkontroll gi midlertidig brukstillatelse for del av tiltaket, når kommunen finner det ubetenkelig at vedkommende del tas i bruk før hele tiltaket er ferdig.

Kap. XVII. Ymse bestemmelser.

§ 100. Sikringstiltak. Utstyr for byggearbeid

Ingen må utføre bygge- eller rivningsarbeid, graving, sprenging, eller fylling uten at de nødvendige tiltak på forhånd er truffet for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk.

Maskiner, stillaser og alt utstyr for byggearbeid skal være forsvarlig innrettet og vedlikeholdt, og driften skal være ordnet slik at fare for liv og helse ikke oppstår.

Kommunen kan gi de pålegg det finner påkrevd for at disse bestemmelser blir holdt, herunder om grunnundersøkelser.

§ 101. Tiltak på nabogrunn

1. Dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen pålegge eier av nabogrunnen å foreta nødvendige forebyggende tiltak på sin grunn.

2. Kommunen kan tillate at nabogrunn i nødvendig utstrekning blir brukt for utføring av bygge- og vedlikeholdsarbeid - herunder til atkomst -, når enten arbeidet ikke lar seg utføre på annen måte, eller dette etter kommunens skjønn vil medføre vesentlige økte kostnader.

3. Før pålegg etter nr. 1 eller tillatelse etter nr. 2 blir gitt, skal naboen gis høve til å uttale seg.

Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen, herunder at det på forhånd blir stilt slik sikkerhet som kommunen bestemmer.

Erstatning for skade og ulempe fastsettes ved skjønn. Er de tiltak som nevnt i nr. 1 gjort nødvendig ved at naboen har forsømt sin plikt til å lede bort vannet, kan denne ved skjønn pålegges å erstatte eieren kostnader, skade og ulempe.

§ 102. Undersøking på fast eiendom

Med sikte på gjennomføring av denne loven eller i henhold til bestemmelse gitt i medhold av den, plikter eier og rettighetshaver i fast eiendom å finne seg i at det foretas slik undersøking som er nevnt i § 4 i lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959, selv om undersøkingen ikke skjer med sikte på mulig ekspropriasjon. Eieren eller brukeren kan kreve melding fra kommunen om at den har gitt samtykke til undersøkingen. For øvrig gjelder § 4 og § 19 i lov om oreigning tilsvarende.

§ 103. Innhegning

1. I tettbygde strøk og i områder hvor det er bestemt ved vedtekt, skal tomt være forsynt med gjerde mot veg, når den ikke er fullt utbygd til veglinje. Kommunen kan kreve gjerde også mot nabotomt. Når gjerdeplikt er pålagt etter annet punktum, gjelder § 8 i lov av 5. mai 1961 om grannegjerde for delingen av utgiftene.

Også utenfor tettbygd strøk kan kommunen påby at tomt skal forsynes med gjerde mot veg.

Mot veg kan kommunen kreve hekker eller annen beplantning i stedet for gjerder.

Kommunestyret kan gi regler om utforming av gjerde og annen innhegning. Paragraf 74 nr. 2 gjelder tilsvarende.

2. Kommunen kan fritta for plikt til innhegning etter nr. 1. Dessuten kan kommunen forby innhegning for blokkbebyggelse og innenfor fellesområdet og områder som hører til rekkehusbebyggelse. Fritak for eller forbud mot innhegning som her nevnt gjelder ikke hvor vegmyndighet finner at det bør være gjerde i medhold av § 44 i vegloven av 21. juni 1963.

§ 104. Orden på og bruk av ubebygd areal. Sikringstiltak ved byggverk m.v.

I tettbygde strøk skal ubebygd areal holdes i ryddig og ordentlig stand. Kommunen kan forby lagring eller annen bruk av ubebygd areal, når den etter kommunens skjønn vil virke sterkt skjæmmende eller være til vesentlig ulempe for andre. Der forhold ved lagring, annen bruk eller terreng i nærheten av byggverk kan gjøre opphold eller ferdsel farlig, kan kommunen pålegge eier å gjennomføre nødvendige sikringstiltak.

§ 105. Belysning og renhold m.v.

Kommunen kan gi bestemmelser om belysning og renhold av gårdsrom, ganger, trapper, lys- og luftegraver og om plassering og utforming av husnummer.

§ 106. Bygningstekniske installasjoner

1. Bygningstekniske installasjoner skal føres opp eller installeres, drives og vedlikeholdes slik at krav til helse, miljø, sikkerhet og energiøkonomi blir oppfylt. Eieren av anlegget skal sørge for at det føres tilsyn, og for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell.

2. Er slikt anlegg som nevnt under nr. 1 etter kommunens skjønn unødig til plage for omgivelsene, plikter eieren etter pålegg av kommunen å treffe de nødvendige tiltak, herunder også om nødvendig å føre skorstein opp til større høyde. Når særlige forhold gjør det rimelig, kan det ved skjønn bestemmes at utgiftene til tiltak som nevnt, helt eller delvis skal bæres av eier av annen eiendom som er årsak til at pålegget er gitt.

Har anlegget tillatelse etter forurensningsloven, gjelder reglene i forurensningsloven istedenfor bestemmelsene i første ledd.

3. Nabo kan ikke sette seg imot at skorstein som støter inntil hans eiendom, festes til vegg eller tak på denne, eller at atkomst for rensing av skorstein skjer over taket.

Mulig erstatning fastsettes ved skjønn.

§ 106a. Heis, rulletrapp og rullende fortau

1. Heis, rulletrapp og rullende fortau skal være slik utført og driften av slikt anlegg så betryggende at bruken av anlegget ikke kan medføre personskade. Eieren av anlegget er ansvarlig for at anlegg som er i bruk er i driftssikker stand.

2. Eieren av anlegget skal sørge for at det føres tilsyn og sikkerhetskontroll med anlegget og for at nødvendig vedlikehold og reparasjon blir foretatt av fagkyndig personell. Ordningen med tilsyn og sikkerhetskontroll skal meldes til kommunen for hvert enkelt anlegg.

Kommunen kan føre sikkerhetskontroll med anlegget når dette er i drift. Slik kontroll kan også føres av departementet eller den det bemyndiger.

3. En kommune som ikke selv har tilsatt fagkyndig personell for behandling av søknad om anleggstillatelse, for kontroll av anleggsarbeidet eller for kontroll med anlegg som er i drift, skal nytte fagkyndig bistand. Utgifter til slik bistand kan kreves dekket hos anleggseier.

For øvrig gjelder bestemmelsene i §§ 77, 87, 89, 91 og i kapitlene XVI, XVIII og XIX tilsvarende så langt de passer.

4. Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser bl.a. om anleggsinstallasjon, om tilsyn, sikkerhetskontroll og reparasjon for anlegg som er i drift, om kvalifikasjonskrav til ansvarlig søker/prosjekterende, ansvarlig utførende og tilsyns- og kontrollpersonell, om anleggseierens plikter og om kommunens oppgaver.

Departementet kan ved forskrift gi bestemmelser om

a) krav til sikring av anlegget for å hindre skade på eiendom

b) at bygning eller andre varige konstruksjoner og anlegg av særlig art eller høyde skal planlegges og oppføres med heis for å sikre hensiktsmessig kommunikasjonsveier og

c) at de bestemmelser som gjelder for heis, rulletrapp og rullende fortau helt eller delvis skal gjelde også for andre permanente løfteinnretninger.

§ 107. Skilt og reklame

Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretning o.l. vil virke skjæmmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken.

Dersom det kan skje uten hinder av tillatelse som er gitt for et bestemt tidssrom, kan kommunen gi pålegg om å fjerne eller endre enhver innretning som nevnt i første ledd, når den etter kommunens skjønn strider mot ovennevnte krav. Innretning som antas å medføre fare kan i alle tilfelle kreves fjernet ved pålegg fra kommunen.

§ 108. Meldeplikt for andre myndigheter

Finner de som utfører brannsyn eller annen offentlig besiktigelse, forhold som står i strid med denne lov, forskrift eller vedtekt, skal den som forestår forretningen, snarest melde forholdet til kommunen.

§ 109. Gebyr

Ved regulativ kan fastsettes gebyr til kommunene for behandling av søknad om deling, tillatelse, kontroll, utferding av attester og for andre arbeid som det etter denne lov, forskrift eller vedtekt påhviler kommunen å utføre. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand etter § 97 nr. 2 første ledd. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger. Ved regulativ kan også fastsettes gebyr for avskrifter og attester fra de særlige skjønnsretter. Regulativene vedtas av kommunestyret selv.

Offentlige tjenester som nevnt i første ledd første og annet punktum, kan gjøres betinget av at gebyr er innbetalt.

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes ved årsavgift.

Kap. XVIII. Straffansvar.*§ 110.*

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

1. Prosjekterer eller utfører et tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov når dette kan føre eller har ført til personskade eller vesentlig materiell skade,

2. utfører eller lar utføre tiltak uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 93, jfr. § 96, eller er i strid med vilkårene i slik tillatelse, eller tiltak i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 81, 85, 86a eller 86b.

3. bruker eller lar bruke byggverk eller del av byggverk, konstruksjon eller areal uten at det foreligger nødvendig tillatelse etter § 93, eller er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av §§ 81, 85, 86a og 86b, eller uten at det er gitt dispensasjon etter denne lovs § 7 for tiltak eller bruk i strid med arealdel av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan, eller §§ 17-1, 31 eller 33 i denne loven.

4. prosjekterer, utfører eller lar utføre et tiltak uten at arbeidet blir forestått av henholdsvis ansvarlig prosjekterende som er godkjent etter § 93 b, eller ansvarlig utførende som er godkjent etter § 98,

5. bruker eller lar bruke byggverk m.v. som nevnt i § 99 uten at det foreligger ferdigattest, midlertidig brukstillatelse eller nødvendig driftstillatelse,

6. utfører kontroll av et tiltak i strid med de bestemmelser som er gitt om dette i eller i medhold av denne lov.

§ 111.

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt:

1. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller vilkår for midlertidig dispensasjon etter § 7,

2. setter et CE-merke på et produkt uten at forutsetningene for dette er tilstede, eller som for øvrig ikke gir de opplysninger eller unnlater å gi tilsynsmyndigheten tilgang til produkt, rom, areal eller annet område som anses nødvendig for å kunne føre tilsynet. Medvirkning til omsetning av et slikt produkt straffes på samme måte.

3. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 89 første ledd første punktum til å holde byggverk og installasjoner i stand.

4. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 91 om å fjerne bygning eller rester av bygning eller innretning, eller om å rydde tomte,

5. tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 100 til å treffe sikringstiltak,

6. ikke etterkommer skriftlig pålegg etter § 106 nr. 2 om å treffe tiltak for å avhjelpe plage fra bygningstekniske installasjoner.

§ 112.

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt ikke etterkommer:

1. påbud eller forbud i denne lov, forskrift eller vedtekt, eller

2. særskilt pålegg eller forbud, gitt med hjemmel i noen slik bestemmelse, når kommunen først skriftlig har gjort ham kjent med at straffansvar kan inntre hvis forholdet ikke blir brakt i orden innen en fastsatt frist, og denne frist er oversittet.

Kap. XIX. Ulovlig byggearbeid m.v.

§ 113. Stansing av ulovlig arbeid og opphør av ulovlig bruk. Fjerning eller retting av ulovlig utført arbeid

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg med frist om retting av dette, herunder forbud mot fortsatt virksomhet. Om nødvendig kan plan- og bygningsmyndighetene kreve hjelp av politiet for gjennomføring av pålegg om stansing av arbeidet eller opphør av bruk. Ved utferdigelsen av pålegg skal det settes frist for oppfyllelse og gis opplysning om at vedtaket vil kunne følges opp med forelegg som kan få virkning som rettskraftig dom.

Plan- og bygningsmyndighetene kan ikke reise søksmål etter denne paragraf før forelegg etter § 114 er utferdiget.

§ 114. Forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud

Plan- og bygningsmyndighetene kan utferdige forelegg mot den som innen fastsatt frist unnlater å etterkomme pålegg eller forbud som er gitt med hjemmel i denne lov. Der det er gått mer enn 6 måneder siden pålegget eller forbudet ble gitt, skal den som forelegget rettes mot gis anledning til å uttale seg før forelegget utferdiges. Forelegget skal gi opplysning om bestemmelsene i annet ledd, og skal, så langt mulig, forkynnes for den det er rettet mot.

Den som forelegget er rettet mot kan reise søksmål mot det offentlige for å få forelegget prøvd. Blir søksmål ikke reist innen 30 dager fra forkynnelsen, har forelegget samme virkning som rettskraftig dom, og kan fullbyrdes etter reglene for dommer.

Forelegg kan ikke påklages.

§ 115. Tvangsfullbyrding

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdesloven § 13-14.

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves, når det gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, dersom pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Kommunens pålegg er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for dem som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 7 er tatt tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 99 nr 2 ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller rette skilt m.v. etter § 107 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

§ 116. Erstatning

Den som i medhold av denne lov blir pålagt å fjerne eller rette et forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, har rett til erstatning av det offentlige, når arbeidet er utført i samsvar med tillatelse etter § 93, dersom han, og i tilfelle også den som har handlet på hans vegne, har gått frem på forsvarlig måte og vært i god tro, og feilen klart gikk frem av søknaden.

§ 116a. Tvangsmulkt

Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg, herunder forbud, innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten kan fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper da fra fristoversittelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke er fastsatt samtidig med pålegg, kan det ved overtredelse av pålegget fastsettes ny frist. Det kan fastsettes at mulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, og/eller at den ilegges som et engangsbeløp. Tvangsmulkten ilegges den ansvarlige for overtredelsen, og tilfaller kommunen. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Vedkommende

myndighet kan nedsette eller frafalle pålagt mulkt når særlige grunner taler for det.

§ 116b. Rimelighet og samordning

Sanksjoner skal stå i rimelig forhold til ulovligheten. Dersom det utferdiges flere ulike typer sanksjoner for samme overtredelse, må disse samordnes slik at overtredelsen ikke rammes på en urimelig måte. Ved utferdigelsen av sanksjoner skal det særlig tas hensyn til graden av eventuell uaktsomhet samt grovheten og mulige fordeler av overtredelsen.

Finner plan- og bygningsmyndighetene at overtredelsen er av bagatellmessig betydning, kan de helt avstå fra å forfølge ulovligheten med sanksjoner. Beslutning om dette er ikke å anse som enkeltvedtak.

Kap. XX. Overgangsbestemmelser.

§ 117. (Opphevet ved lov 11. juni 1993 nr. 85.)

§ 118. Midlertidig vedtekt om oppankring og fortøyning av fritidsbåter m.v.

For en periode av 10 år fra denne lovs ikrafttreden kan det, utenom havnedistriktet opprettet i medhold av lov nr. 51 om havner og farvann av 8. juni 1984, ved vedtekt fastsettes nærmere bestemmelser om oppankring, fortøyning m.v. av husbåter o.l. innretninger samt plassering av private bøyer og andre private fortøyningsinnretninger langs kysten nærmere enn 100 m målt fra land ved alminnelig høyvann, eller i vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand. Bestemmelsene kan også omfatte forbud mot oppankring, plassering m.v. av innretninger som nevnt i forrige punktum.

§ 119. Vedtak m.m. etter tidligere lovgivning

1. Planer, vedtak, vedtekter og forskrifter som er gitt med hjemmel i tidligere lovgivning som oppheves etter § 123 skal fortsatt gjelde i den utstrekning de ikke strider mot bestemmelser i eller i medhold av denne loven. Når loven her trer i kraft bortfaller oversiktsplanvedtekter gitt i medhold av bygningsloven og vedtekter til bygningslovens § 82 om sportshytter m.v. med unntak som nevnt i annet ledd tredje punktum og med unntak av vedtekt til § 82 om bygge- og delingsforbud. Sistnevnte vedtekt gjelder inntil kommunen har fått vedtatt arealdel til kommuneplan. Videre bortfaller vedtekt gitt i medhold av bygningsloven om driftsbygninger for jord- eller skogbruk (§ 81), om andre varige konstruksjoner og anlegg (§ 84) og om midlertidige og transportable konstruksjoner og anlegg samt skur og opplag (§ 85).

Reguleringsplan som er endelig vedtatt før loven her trer i kraft skal ha de samme virkninger som reguleringsplan etter loven her. Godkjent strandplan/fjellplan etter lov om planlegging i strandområder og fjellområder kan gjennomføres etter denne lovs ikrafttreden. Det samme gjelder godkjent disposisjonsplan i medhold av vedtekt til bygningslovens § 82 hvor gjennomføringen av planen er påbegynt før lovens ikrafttreden. Endring av allerede godkjent strandplan/fjellplan må skje etter bestemmelsene om reguleringsplan.

For reguleringsplaner som er endelig vedtatt før loven her trer i kraft, begynner fristen for ekspropriasjon i § 31 nr. 2 å løpe fra lovens ikrafttreden.

Vegplan som er godkjent i medhold av forskrifter gitt med hjemmel i vegloven § 12, kan gjennomføres etter at leddet her er trådt i kraft.

2. - - -

§ 120. Ferdigbehandling av forslag til planer

1. Forslag til reguleringsplaner som har vært utlagt til offentlig ettersyn før denne lovs ikrafttreden kan ferdigbehandles etter de regler som gjaldt da den ble lagt ut. Det samme gjelder for forslag til fornyelsesvedtak som er fremmet av formannskapet etter lov av 28. april 1967 om fornyelse av tettbygd strøk og for fornyelsesvedtak som ved denne lovs ikrafttreden ikke er endelig stadfestet.

2. For områder hvor det før denne lovs ikrafttreden er fastsatt grenser og retningslinjer for planlegging i medhold av tidligere § 7 i lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 10. desember 1971 nr. 103, kan planlegging skje i medhold av tidligere lovs §§ 7 følgende.

3. Private reguleringsforslag innkommet til det faste utvalget for plansaker før denne lovs ikrafttreden, skal behandles slik som bygningslovens § 27 nr. 2 ga anvisning på.

4. Forslag til hoved- og detaljplan, som ble lagt ut til offentlig ettersyn i medhold av forskrifter gitt med hjemmel i vegloven § 12, kan ferdigbehandles etter reglene i forskriftene også etter at de er opphevet.

Mindre vesentlige endringer av detaljplaner og planer som tidligere er vedtatt i medhold av forskrifter som nevnt i første ledd, kan i nødvendig utstrekning gjennomføres etter reglene om endring av detaljplaner i forskriftene også etter at de er opphevet.

§ 120a. Utredningsplikt i eller i medhold av lovens kapittel VII- a

Bestemmelsene om melding og konsekvensutredning i eller i medhold av lovens kapittel VII-a kommer til anvendelse i alle saker som ikke er ferdigbehandlet.

Kongen kan gi forskrifter om at saker som er under behandling ikke skal omfattes av disse bestemmelsene.

§ 121. Nærmere om virkningene av ikrafttreden

1. Denne loven og forskrifter som gjelder når den trer i kraft får anvendelse på alle arbeid og tiltak som settes i gang etter at loven trer i kraft.

2. Loven gjelder også for arbeid og tiltak som er satt i gang før loven trer i kraft, dersom anvendelsen av de nye reglene ikke vil virke forstyrrende på den del av arbeidet eller tiltaket som er utført. Om dette er tilfelle, kan kreves avgjort ved skjønn.

Kap. XXI. Ikrafttreden, oppheving og endring av andre lover.

§ 122. Ikrafttreden

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

§ 123. Endring og oppheving av andre lover

Når denne lov trer i kraft, oppheves eller endres følgende lover og bestemmelser: - - -

Vedlegg 3

Status med hensyn til planarbeidet, framdrift m. v.

Det finnes ingen *systematisk* tilbakerapportering av arbeidet med planlegging i kommuner og fylkeskommuner. Miljøverndepartementet har oversikt over kommuner med vedtatt arealdel. Noe tilbakerapportering skjer også gjennom systemet for rapportering fra stat og kommune (KOSTRA). Miljøverndepartementet arbeider med et system for planinformasjon, slik at oversikten i framtiden vil bli bedre.

Det er gjennomført en del enkelt-undersøkelser som til sammen kan gi noe kunnskap om situasjonen.

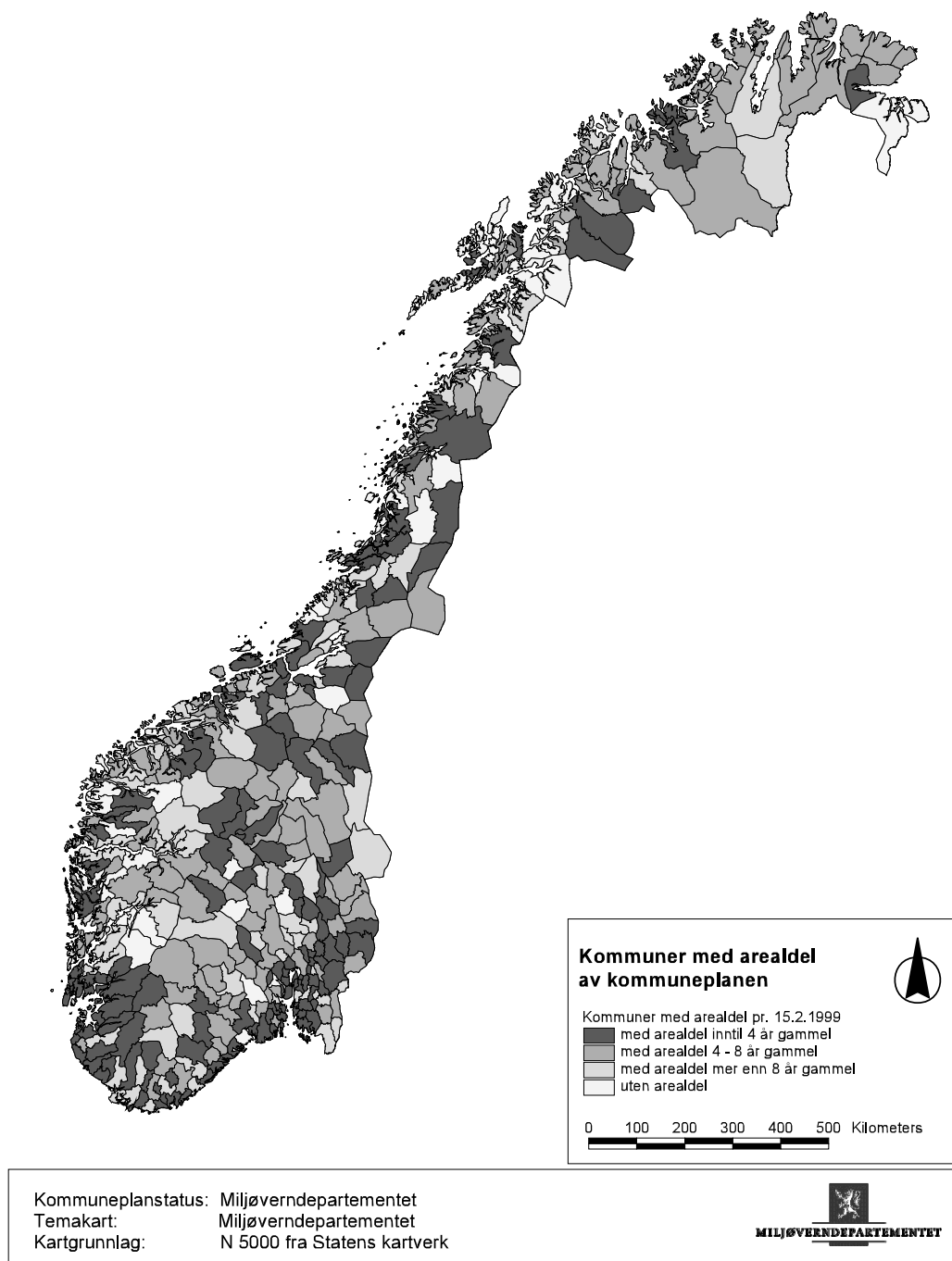
1 Status i kommuneplanarbeidet

Antall kommuner som har kommuneplan med arealdel

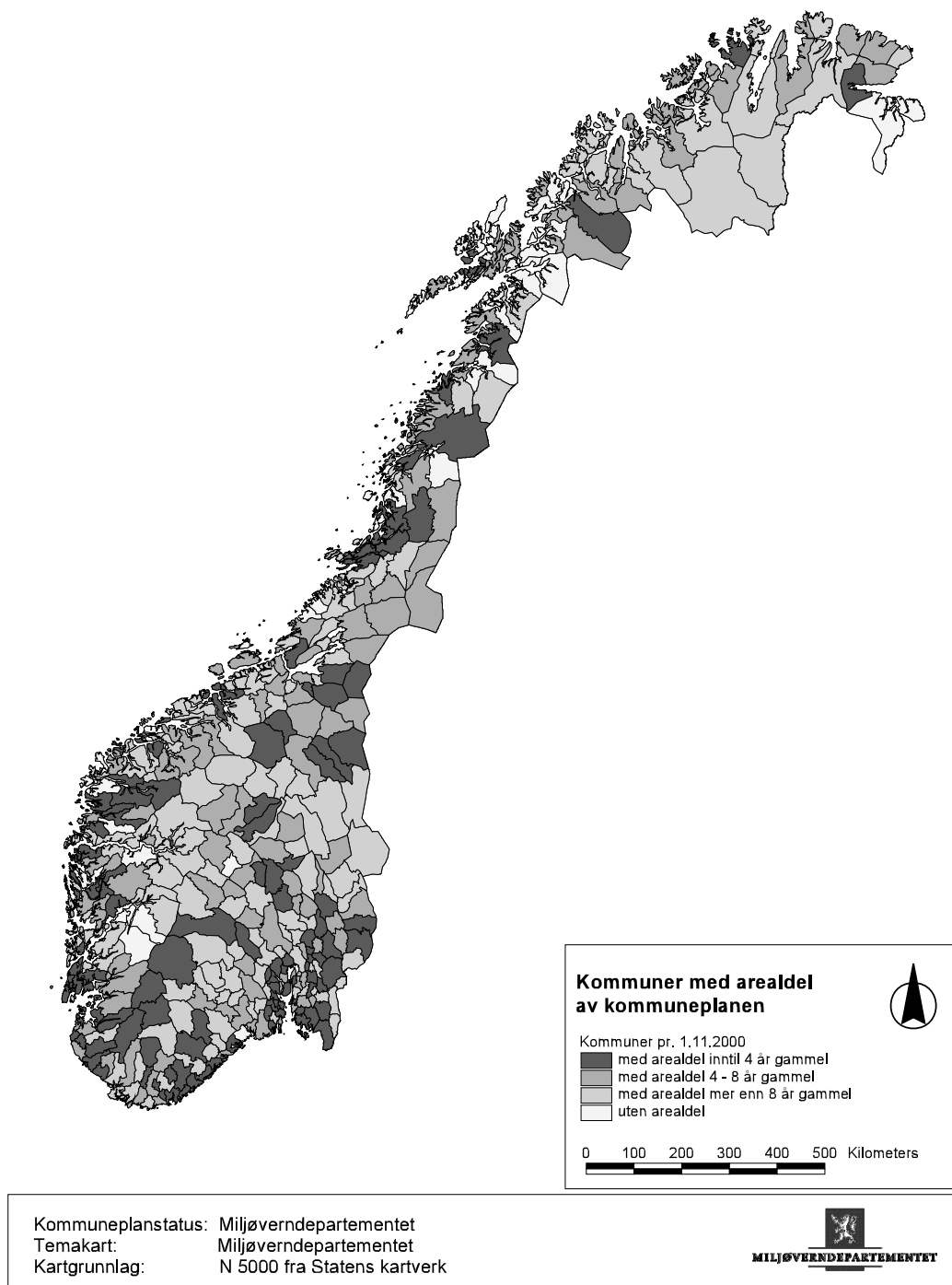
Miljøverndepartementet har en oversikt over arbeidet med kommuneplanens arealdel pr. 1. november 2000, basert på planer i departementets arkiv. Det er pliktavlevering av kommuneplaner til departementet (§ 20-5 sjette ledd), så i prinsippet skal alle planer foreligge der. Av erfaring vet en at ikke alle kommuner sender inn sine planer. For å sikre et oppdatert materiale har det vært foretatt purringer pr. brev, men det er fortsatt grunn til å tro at det er flere kommuner som ikke har sendt inn planer til departementet. Det er derfor grunn til å tro at tallene her er lavere enn den faktiske situasjonen.

Pr. 1. november 2000 har totalt 388 av Norges 435 kommuner vedtatt arealdel til kommuneplanen. Av disse har 56 kommuner arealplaner som er vedtatt etter 15. februar 1999. 47 kommuner mangler fortsatt en heldekkende arealdel til kommuneplanen, noe som utgjør 10,8 % av landets 435 kommuner.

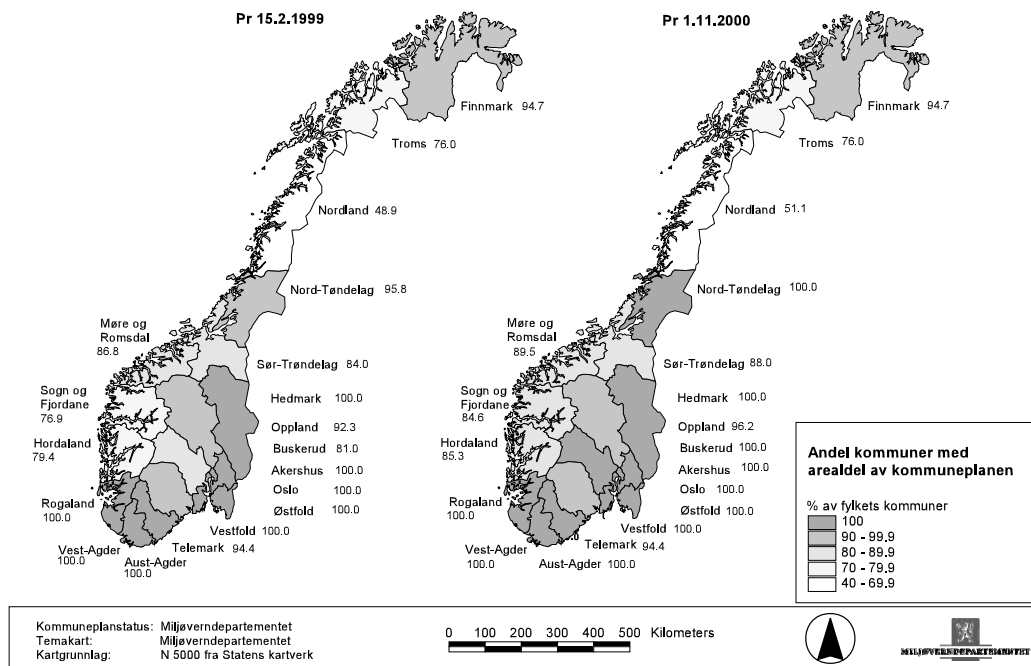
En undersøkelse fra 1997 (Falleth, Holsen og Røe 1997) viser at utarbeidelse av kommuneplanens arealdel samvarierer med kommunens sentralitet, slik dette måles av Statistisk sentralbyrå. Med sentralitet menes her en kommunes beliggenhet i forhold til et senter (et tettsted) hvor det finnes sentrale funksjoner. En sammenslåing av kommuneklassene til to grupper ut fra om de er sentrale eller ikke, viser klart at det er de mindre sentrale kommunene som i størst grad ikke har utarbeidet arealdel. 19,1 % av de mindre sentrale kommunene har ikke arealdel, mot 2,6 % av de sentrale kommunene.



Figur 3.1 Kommuner med gyldig arealdel til kommuneplanen pr. 15. februar 1999.



Figur 3.2 Kommuner med gyldig arealdel til kommuneplanen pr. 1. november 2000.



Figur 3.3 Fylkesvis fordeling av kommuner med arealdel til kommuneplanen.

Tabell 3.1: Kommuner med og uten kommuneplanens arealdel, samt planens alder.

Fylke	Totalt antall kommuner	Kommuner uten arealdel 01.11.00	Arealdele vedtatt 15.02.99 eller tidligere	Arealdele vedtatt etter 15.02.99	Sum kommuner med arealdel 01.11.00	Andel kommuner uten arealdel pr 15.02.99 (%)	Andel kommuner uten arealdel 01.11.00 (%)
Østfold	18	0	16	2	18	0,0	0,0
Akershus	22	0	18	4	22	0,0	0,0
Oslo	1	0	1	0	1	0,0	0,0
Hedmark	22	0	21	1	22	0,0	0,0
Oppland	26	1	21	4	25	7,7	3,8
Buskerud	21	0	17	4	21	19,0	0,0
Vestfold	15	0	10	5	15	0,0	0,0
Telemark	18	1	15	2	17	5,6	5,6
Aust-Agder	15	0	9	6	15	0,0	0,0
Vest-Agder	15	0	11	4	15	0,0	0,0
Rogaland	26	0	19	7	26	0,0	0,0
Hordaland	34	5	27	2	29	20,6	14,7
Sogn og Fjordane	26	4	17	5	22	23,1	15,4

Tabell 3.1: Kommuner med og uten kommuneplanens arealdel, samt planens alder.

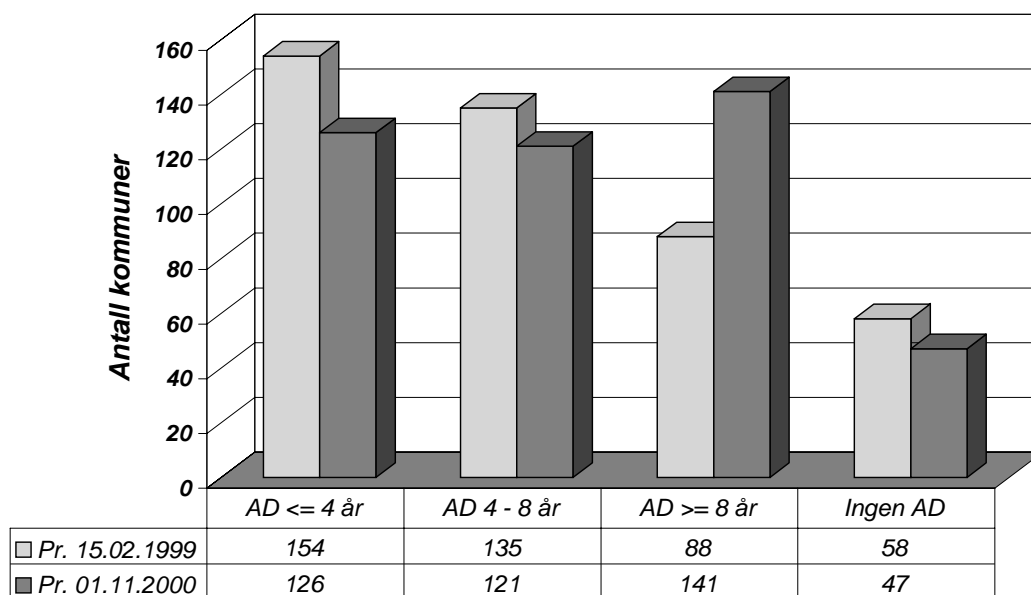
Møre og Romsdal	38	4	32	2	34	13,2	10,5
Sør-Trøndelag	25	3	19	3	22	16,0	12,0
Nord-Trøndelag	24	0	22	2	24	4,2	0,0
Nordland	45	22	21	2	23	51,1	48,9
Troms	25	6	19	0	19	24,0	24,0
Finnmark	19	1	17	1	18	5,3	5,3
Sum Norge	435	47	332	56	388	13,8	10,8

Revisjon av arealdelen til kommuneplanen

([Link til Alder på kommuneplanens arealdel \(kilde: Miljøverndepartementets arkiv\).](#)) Figur 3.4 er laget ut fra Miljøverndepartementets statistikk over kommuneplanleggingen, og den viser antall kommuner med arealdel for hele kommunen, samt kommuner uten arealdel - pr. 15. februar 1999 og 1. november 2000. For begge tidspunktene er det sett på tre tidsperioder:

- Arealdel med inntil 4 år gammelt vedtak (Nyere arealdel)
- Arealdel med 4 til 8 år gammelt vedtak (Halvgammel arealdel)
- Arealdel med mer enn 8 år gammelt vedtak (Gammel/utgått arealdel)

Grafen viser at kommunene ikke ofte nok oppdaterer sine arealdeler - utviklingen går i motsatt retning av det den burde. Antallet kommuner med nyere arealdel er gått ned. Det samme gjelder for kommuner med halvgammel arealdel. Antall kommuner med gammel / utgått arealdel viser sterk økning, fra 88 til 141 kommuner, det vil si 60 % økning. Noe av nedgangen kan imidlertid forklares med at kommunene kan være sene med å sende inn planer. Særlig for år 2000 kan vi forvente at det er en viss underrapportering, da det gjerne tar noe tid før planen er sendt inn til departementet. Dette er imidlertid mindre tilfredsstillende dersom kommunenes arealforvaltning, detaljplanlegging, utbygging og enkeltsaksbehandling i økende grad skjer etter utgatte kommuneplaner.



Figur 3.4 Alder på kommuneplanens arealdel (kilde: Miljøverndepartementets arkiv).

Kommuneplanens langsiktige del

Ca. 89 % av kommunene som omfattes av en undersøkelse gjennomført av Norsk kommunalteknisk forening, har utarbeidet en strategisk kommuneplan. Av disse var 41 % vedtatt i perioden 1996-1999 (Norsk kommunalteknisk forening 2000). En annen undersøkelse finner noe høyere tall for revisjon både av langsiktig kommuneplan og av arealdelen. Falleth og Stokke (2000) har undersøkt i hvilken grad kommunene har vedtatt de ulike delene av kommuneplanen i kommunestyreperioden 1995-1999 gjennom en survey til ordførere og rådmenn. Tabell 3.2 viser resultater fra deres undersøkelse.

Tabell 3.2: Har kommunen vedtatt en langsiktig kommuneplan etter plan- og bygningsloven § 20-1 i perioden 1995-1999? (kilde: Falleth og Stokke 2000)

	Antall	Andel
Ja, som en arealdel og en langsiktig måldel	106	33 %
Ja, som ett felles dokument	66	21 %
Ja, men bare en arealdel	43	14 %
Ja, men bare en langsiktig måldel	20	6 %
Nei	81	26 %
Totalt	317	100 %

Tallene viser at til sammen 74 % av kommune hadde revidert (eller vedtatt ny) kommuneplan i løpet av kommunestyreperioden 1995-99. Disse resultatene viser en nokså stor aktivitet på kommuneplansiden, og det kan se ut som om kommunene i dag i høy grad følger opp lovens intensjon med helhetlig kommuneplanlegging ifølge denne undersøkelsen. Falleth og Stokke (2000) finner at det er små kommuner under 5 000 innbyggere som ikke har

revidert eller vedtatt ny kommuneplan i den siste kommunestyreperioden. Denne revisjonstakten for arealdelen er høyere enn det Miljøverndepartementets arkiv tyder på. Forskjellen kan skyldes at Miljøverndepartementets arkiv mangler planer eller at det er større, mer sentrale kommuner med større tilbøyelighet til å ha oppdaterte planer som har svart i undersøkelsen til Falleth og Stokke.

Resultatene til Falleth og Stokke viser også en høyere revisjonstakt i siste kommunestyreperiode enn tidligere undersøkelser om revisjoner i perioden 1992-1995. Falleth, Holsen og Røe (1997) finner at 45,5 % av kommunen reviderte sin arealdel i perioden 1992-1995.

Det har vært en alminnelig antakelse at arealdelen er den delen av kommuneplanen som har hatt størst oppmerksomhet og legitimitet hos kommunene. Dette bekreftes i en surveyundersøkelse til landets ordførere og rådmenn (Falleth og Stokke 2000). Ordførere og rådmenn oppfatter klart økonomiplanen som det viktigste vedtaket for kommunens framtid (hhv. 55 og 63 %). Dernest følger årsbudsjettet og arealplanleggingen, som rundt 40 % oppfatter som svært viktige. Handlingsprogrammet og kommuneplanens måldel scorer lavere (mellom 20-25 %).

En undersøkelse fra 1997 (Falleth, Holsen og Røe) viser at av de kommunene som gjorde vedtak om revidering av arealdelen i siste valgperiode (1992-1995), var det mer enn halvparten (51,5 %) som gjorde slikt vedtak i løpet av sitt siste funksjonsår. Dette vil i praksis si at disse kommunestyrene gjennom størsteparten av sin funksjonstid har administrert en arealdel de selv ikke har vedtatt.

Hva inneholder den gjeldende langsiktige kommuneplanen?

Innholdet i gjeldende kommuneplan er undersøkt av Falleth og Stokke (2000). Dette er vist i tabell 3.3.

Tabell 3.3: Innholdet i gjeldende kommuneplan

	Antall	Andel
Mål for utviklingen av lokalsamfunnet	192	82 %
Mål og retningslinjer for sektorene	141	60 %
Tverrsektorielle målsettinger	141	60 %
I hovedsak retningslinjer for arealforvaltningen	126	54 %
Temaer som ikke er fanget opp i andre planer	53	23 %
Prioriterte oppgaver og strategier konkretisert med ressursrammer og framdriftsplan	16	7 %
Annet	15	6 %

Kommunen har altså i stor grad benyttet kommuneplanen til å formulere mål for lokalsamfunnet (82 %), mens 60 prosent har formulert mål og retningslinjer for sektorenes virksomhet og 60 prosent tverrsektorielle målsettinger. Dette gir et bilde av at kommunene i høy grad forsøker å følge opp kravet om tverrsektoriell planlegging, selv om halvparten medgir at arealplanlegging er i fokus. Det er et annet tydelig funn at kommuneplanen i liten grad

angir prioriterte oppgaver og strategier konkretisert med ressursrammer og framdriftsplan. Det kan tyde på at kommuneplanlegging er en arena for visjonære tanker om kommunens framtid uten klare forpliktelser for framtidig handling. Det kan være utydelige overganger mellom handlingsprogram etter plan- og bygningsloven, og sektorenes virksomhetsplaner. 64 % av kommunene har vedtatt 4-årig handlingsprogram etter plan- og bygningsloven. 52 % av kommunene har vedtatt et handlingsprogram samordnet med økonomiplanleggingen, men bare 8 % har samordnet handlingsprogrammet med kommuneplanen. Det er altså klart flest som kopler handlingsprogrammet opp mot økonomiplanleggingen (Falleth og Stokke 2000).

Hvorfor har noen kommuner fremdeles ikke utarbeidet arealdel til kommuneplanen?

Nordland fylke er det fylket med flest kommuner uten arealdel. Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommune har tatt initiativet til et prosjekt for å kartlegge hvilke faktorer som vanskeliggjør planlegging i Nordlandskommunene (Gjertsen og Kleivan 1999). Denne undersøkelsen har en bred forståelse av planlegging som innbefatter alle typer planleggingskrav som kommunen er stilt overfor, både når det gjelder planer etter plan- og bygningsloven, kommuneloven og etter sektorlover.

Undersøkelsen konkluderer med at det er fire hovedkategorier av problemer eller barrierer for kommunenes planlegging. Den første er at selv om plankompetanse ikke er hovedproblemet, så mangler kommunene prosesskompetanse for å drive planlegging. Dette er kompetanse for å initiere og gjennomføre planprosesser, styring av denne og hvordan brukere og befolkning skal involveres. Denne opplevelsen av mangel på prosesskompetanse støttes av funnene som er gjort i en breddeundersøkelse av medvirkning i kommunene (Sommerfelt og Knudzon 1997). Som en av de viktigste hindringene for å øke medvirkningen i planprosessene, trekker kommunene fram manglende prosesskompetanse og ressurser.

Den andre gruppen barrierer er mangelen på samordning i den mangeslungne og sektorbaserte kommunale planleggingen. Det er manglende kopling mot økonomiplanlegging, og koplingen mellom administrasjon og politikk kan være dårlig.

Den tredje gruppen hindring er at det politiske eierforholdet synes å mangle. Det er administrasjonen som ofte legger premissene for planleggingen. Utfordringen synes å være hvordan en skal sikre politikernes deltakelse som premissleverandører i planprosesser. Manglende forankring av planarbeid hos administrativ ledelse synes å være en barriere. Dette gjelder på sektornivå, men spesielt hos sentraladministrasjonen og hos rådmannen.

2 Reguleringsplaner

I kommunene utenom Oslo er det i gjennomsnitt utarbeidet 5,8 reguleringsplaner og 2,6 bebyggelsesplaner i 1999 (Norsk kommunalteknisk forening 2000). Dette tallet stemmer godt overens med tallene fra KOSTRA, som viser at kommunene i gjennomsnitt vedtok 5,8 reguleringsplaner i 1999. Det er et

fåttall kommuner som ikke godkjente noen reguleringsplan i 1999, ca. 6 % ifølge undersøkelsen til Norsk kommunalteknisk forening.

Antallet reguleringsplaner øker rimeligvis med innbyggertallet i kommunen. I kommuner med færre enn 2 000 innbyggere var det i gjennomsnitt 2 reguleringsplaner, mens i kommuner med mellom 30 000 og 50 000 innbyggere var det i gjennomsnitt 12 planer. En tiendedel av kommunene vedtok mer enn 10 planer i 1999. I Oslo ble det rapportert om 97 planer i 2000 (Norsk kommunalteknisk forening 2000).

Private planforslag

Det er gjort en nærmere studie av forholdet mellom reguleringsplaner og bebyggelsesplaner og andelen private planforslag. 182 av kommunene har besvart spørsmålene om reguleringsplaner og bebyggelsesplaner og andelen private planforslag (Norsk kommunalteknisk forening 2000).

I disse kommunene er i gjennomsnitt 54 % av de vedtatte planene fremmet som private forslag etter plan- og bygningsloven § 30. Etter kommunestørrelse varierer andelen fra 50 % i kommuner med inntil 2 000 innbyggere til 65 % i kommuner med 30 000 - 50 000 innbyggere. I Oslo ble 96 av 97 planer fremmet som private forslag i 1999.

Tabell 3.4 viser gjennomsnitt for kommunene etter størrelse og for Oslo.

Tabell 3.4: Andel private planforslag av totalt antall regulerings- og bebyggelsesplaner. Etter folketall.

	Gjennomsnitt	Antall kommuner
Under 2 000 innbyggere	50 %	30
2 000 - 4 999	54 %	54
5 000 - 9 999	53 %	41
10 000 - 19 999	55 %	32
20 000 - 29 999	60 %	10
30 000 - 49 999	65 %	11
50 000 - 100 000	57 %	3
Total	54 %	181
Oslo	99 %	1

Den fylkesvise fordeling viser større variasjon. Kystfylkene fra Sogn og Fjordane og nordover, unntatt Trøndelag, ligger lavere enn landsgjennomsnittet på 54 % og med en markert lavere andel i Troms (38 %) og Finnmark (24 %). I de markerte innlandsfylkene på Østlandet (Hedmark, Oppland, Buskerud, Telemark) og Trøndelag ligger andelen over. Utover dette synes det ikke være noen spesiell tendens i regionale forskjeller. I Sør-Trøndelag er andelen høyest med 74 % for seks kommuner (av 25). Trondheim er ikke med i utvalget for Sør-Trøndelag.

Tabell 3.5: Andelen private planforslag av regulerings- og bebyggelsesplaner. Fylkesvis fordeling.

		Gjennomsnitt	Antall kommuner
1	Østfold	42 %	8
2	Akershus	57 %	14
4	Hedmark	60 %	10
5	Oppland	63 %	13
6	Buskerud	73 %	9
7	Vestfold	58 %	8
8	Telemark	59 %	8
9	Aust-Agder	55 %	7
10	Vest-Agder	57 %	7
11	Rogaland	52 %	11
12	Hordaland	54 %	13
14	Sogn og Fjordane	46 %	11
15	Møre og Romsdal	40 %	16
16	Sør-Trøndelag	74 %	6
17	Nord-Trøndelag	66 %	11
18	Nordland	53 %	17
19	Troms	38 %	6
20	Finnmark	24 %	6
	Total	54 %	181
	Oslo	99 %	1

Statistisk sentralbyrå fordeler kommunene etter sentralitet i forhold til nærmeste største tettsted og næringskategorier. Vanligvis benyttes sju grupper. Det er ingen store avvik i forhold til landsgjennomsnittet for de sju gruppene. Oslo og en vesentlig del av de store kommunene er ikke med i utvalget. Gruppe 7 har derfor en lav andel i tabellen. Likevel kan det synes som mindre sentrale kommuner har en lavere andel private planforslag enn sentrale kommuner.

Tabell 3.6: Andelen private planforslag av regulerings- og bebyggelsesplaner. Fordeling etter kommunetype.

	Gjennomsnitt	Antall kommuner
Kode 1 - Primærnæringskommuner (landbrukskommuner og fiskerikommuner)	55 %	33
Kode 2 - Blandete landbruks- og industrikommuner	55 %	29
Kode 3 - Industrikommuner (flersidige og ensidige)	50 %	22
Kode 4 - Mindre sentrale, blandete tjenesteytings- og industrikommuner	47 %	23

Tabell 3.6: Andelen private planforslag av regulerings- og bebyggelsesplaner. Fordeling etter kommune type.

Kode 5 - Sentrale, blandete tjenesteytings- og industrikommuner	62 %	42
Kode 6 - Mindre sentrale tjenesteytingskommuner	52 %	14
Kode 7 - Sentrale tjenesteytingskommuner	48 %	18
Total	54 %	181
Oslo	99 %	1

I enkelte områder/kommuner kan antallet private planforslag være høgt. I Grenlandsregionen viser registreringer at ca. 80 % av planforslagene er fremmet av private forslagstillere (Bonnie-Svendsen 2000). I resten av Telemark var private forslag ikke så vanlige, her var omtrent halvparten av planforslagene fremmet av private.

Kommunal behandling av private planforslag

Private planforslag etter § 30 fremmes som et privat forslag, men de blir offentlige planer ved at de vedtas av offentlige myndigheter. Nordahl (2000) har undersøkt hvilke problemer som oppstår når kommunene skal forholde seg til privat planforslag i en kvalitativ undersøkelse av fire kommuner med et visst utbyggingspress og et visst omfang av private planer. Kommunene hadde mellom 50 og 150 reguleringssaker «gående» og avsluttet mellom 7 og 25 reguleringsplansaker hvert år. En konklusjon fra prosjektet var at tiltakets karakter var avgjørende for samhandlingen mellom kommune og tiltakshaver. Prosjekter på ubebygde områder i tråd med kommuneplan (feltutbygging), var en type tiltak der det var få problemer med å avkreve detaljplan. De planmessige utfordringene for kommunen var å sikre tilstrekkelig kvalitet i planforslaget og bli enige om rekkefølgebestemmelser og hva utbygger skal bære av kostnader knyttet til infrastruktur.

Mindre prosjekter i *allerede bebygde* områder, var ofte mer problematiske. Dette var ofte tiltak som var anmeldt som byggesak, men hvor sakens kompleksitet gjorde det nødvendig med planmessige avklaringer, slik som plassering på tomt, forhold til infrastruktur, annen type bolig enn det som er vanlig i området osv. Dette var ofte små saker, og hvor kommunen oppfattet det som urimelig å be om reguleringsplan. Kommunen var her på jakt etter redskaper for å behandle denne type saker uten å gå veien om lange reguleringsplansprosedyrer for små utbygginger. Kommunene er derfor på søken etter delplaner eller temaplaner som retningslinjer for å behandle denne type saker.

En tredje type saker gjelder *transformasjon i bysentre*. Der er kommunen på jakt etter delplaner som kombinerer geografisk avgrensning og tematisk spesifisering som gjør at kommunen kan være mer pro-aktiv overfor utbygger. Kommuneplanen og bestemmelsene i § 20-4 oppfattes som nødvendige men ikke tilstrekkelige redskaper.

Mye oppmerksomhet har vært rettet mot tidsbruk i saksbehandling av private reguleringsplaner.

Studien viser at kommunene søker etter dokumenter som gjør det enklere å formidle hva kommunen ønsker og kan tillate i bestemte områder. Studien

viser at tidsbruken ikke bare avhenger av kommunens interne disponering, men er i like stor grad avhengig av at kommunikasjonen mellom kommune, utbygger og utbyggers konsulent flyter godt mellom alle ledd og at alle gjør en tilfredsstillende jobb. Kommunene gir uttrykk for at mye mangler her. Kommunen opplever at konsulentene ofte har lav planfaglig kapasitet og at planarbeidet i en del tilfeller heller ikke er prioritert av utbyggere.

Undersøkelsen oppsummeres med at kommunene er på jakt etter nye planredskaper og å kvalitetssikre egne beslutninger, men at de også er handlingsorienterte og primært opptatt med å få fram gode løsninger. De er bevisste på at reguleringsplanlegging ikke er et mål i seg selv. Flere har formidlet syn om at dersom de kan styre uten plan, er planen ikke nødvendig. Denne handlingsrettede tilnærmingen er forståelig og til en viss grad også riktig, men det er en fare for at kommunen blir for løsningsorienterte og at de i for stor grad må arbeide ad hoc, heter det i oppsummeringen (Nordahl 2000).

3 Hvor lang tid tar planleggingen?

Den mest oppdaterte kunnskapen om tidsbruk i planleggingen finner vi i rapporten fra planforsøket i Akershus (Neumann 2000). Her framkommer det tall for saksbehandlingen av alle planer i Akershus og i Rogaland i perioden fra 1. september 1998 til 1. oktober 1999. De to fylkene viser nokså sammenfallende tall for tidsbruk i planleggingen for *reguleringsplaner*. Det går i gjennomsnitt 21 og 18 måneder fra varsel om oppstart til endelig avklaring i henholdsvis Akershus og Rogaland. Variasjonsbredden i behandlingstid er imidlertid stor i begge fylker; fra 3-4 måneder til 8,5-10 år. I begge fylker er imidlertid rundt halvparten av reguleringsplanene avgjort etter 15 måneder. Det tar i gjennomsnitt 9 måneder for å utarbeide et forslag til reguleringsplan fram til høring. Tall fra Grenland viser omtrent den samme fordelingen; total saksbehandlingstid er i gjennomsnitt 17,5 måneder, der tidsbruken hos den private tiltakshaveren er i overkant av 8 måneder.

Det ble fremmet innsigelser til 20 % av reguleringsplanene i Rogaland og 25 % i Akershus. Det er altså en relativt stor andel av detaljplanene hvor det reises innsigelser. Det er markerte forskjeller i behandlingstid etter offentlig ettersyn for planer med innsigelse og uten innsigelse. Mens nesten halvparten av planene uten innsigelse er ferdigbehandlet etter et halvt år, gjelder dette bare for 1/5 av planene med innsigelse (Akershus). 4/5 av planer uten innsigelse er ferdigbehandlet etter ett år, men det gjelder bare halvparten av planer med innsigelse (Akershus). I Rogaland er det et noe mindre antall planer med kort behandlingstid. Det er ikke noen entydig forklaring på denne forskjellen i undersøkelsen.

Planene i Akershus har en betydelig lengre saksbehandlingstid i forsøksperioden enn i den foregående perioden (nesten det dobbelte). Tidsbruken har økt i tidligere faser av planprosessen, og har ikke noe med selve forsøksordningen å gjøre. I 1997 tok det i gjennomsnitt 6 måneder (fra 3 til 18 måneder) fra en plan ble mottatt i Miljøverndepartementet til den ble avgjort med endelig virkning. I forsøksperioden ble 11 innsigelser avgjort av fylkestinget. Fra saken er sendt fylkeskommunene til saken er endelig vedtatt inklusive 3-ukers «anketid» har det tatt fra 1 til 5 måneder (i gjennomsnitt 3). For

de sakene som har vært påklaget til Miljøverndepartementet har behandlingstiden i departementet variert fra 1,5 til 7 måneder (i gjennomsnitt 4). Det har altså vært nokså rask saksbehandling for saker i fylkestinget, men det har vært påklaget et nokså høgt antall saker, 7 av 11, slik at saksbehandlingstiden totalt har blitt nokså lang.

4 Søknader om tiltak herunder dispensasjoner

I systemet for rapportering fra stat og kommune (KOSTRA - basert på innrapportering fra 103 kommuner i 1999) finner vi at søknad om tiltak i LNF-områdene i stor grad innvilges. 53 % av tiltakene ble innvilget i henhold til plan, mens 33 % av søknadene ble innvilget ved dispensasjon. Bare 14 % av tiltakene blir avslått. Andelen av dispensasjoner kan synes høg, men det er samtidig grunn til å påpeke at en høg andel dispensasjoner i LNF kan til en viss grad forventes. I LNF er det i prinsippet byggeforbud, dersom det ikke er angitt spesifikke muligheter for spredt utbygging i bestemmelsene. En del kommuner kan velge å gi dispensasjoner til spredt utbygging framfor å gi bestemmelser til kommuneplanen. Derimot kan det synes å være en høg andel dispensasjoner i områder med byggeforbud langs sjø/vassdrag. I rapporteringen fra 103 kommuner (KOSTRA) ble 69 % av søknadene innvilget ved dispensasjon i disse områdene, mens 31 % ble avslått.

Omfang av dispensasjoner i strandsonen langs Oslofjorden

Det er ingen fullstendig oversikt over dispensasjonspraksis i strandsonen. Det er imidlertid tre ulike undersøkelser som til sammen gir en god pekepinn på dispensasjonspraksis langs Oslofjorden (Tennøy 2000).

I en undersøkelse av dispensasjonspraksis hos 22 av de 37 kommunene i virkeområdet for *rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen* (RPR for Oslofjorden) ble det vist at det i perioden 1. mai til 31. oktober ble fremmet 121 søknader om dispensasjon fra 100-metersregelen (Holsen 1997). Dette er i snitt 11 saker pr. år pr. kommune og utgjorde 28 % av alle dispensasjonssøknadene i kommunene i perioden. Det var stor variasjon i søknadsmengden mellom kommunene, fra 0 til 67 søknader i perioden. Søknadene om dispensasjon ble innvilget i 85 % av tilfellene, fullt eller med vilkår. 86 % av alle søknader som gjaldt fritidsbebyggelse i 100-metersbeltet ble innvilget.

Fylkesmannen og fylkeskommunen i Vestfold har laget en oppsummering over arealforvaltningen i 100-metersbeltet langs Vestfoldkysten. I årene 1994 til og med 1998 (ca. 5 år) ble 741 byggesaker behandlet i de fire kommunene som oppga data til undersøkelsen. I 299 saker ble byggetillatelse gitt etter dispensasjoner i henhold til § 7 i plan- og bygningsloven. Dette utgjør ca. 15 dispensasjoner i 100-metersbeltet pr. år pr. kommune. Det var stor variasjon i antall dispensasjonssøknader i forskjellige kommuner.

Akershus fylkeskommune har publisert en rapport kalt *Dispensasjonspraksis i virkeområdet for RPR for Oslofjorden i Akershus juli 1993- desember 1997*. Her kommer det fram at det ble innvilget 160 byggesaker i virkeområdet for RPR for Oslofjorden i perioden. Det er imidlertid ikke gitt noen oversikt

over den totale søknadsmassen. 76 byggetillatelser ble gitt etter dispensasjon pr. kommune pr. år for de sju kommunene som deltok i undersøkelsen. Også i Akershus er det stor variasjon i antall dispensasjonssaker i kommunene.

Rapportering fra 22 av 37 kommuner i virkeområdet for RPR for Oslofjorden viser at det først og fremst søkes om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel (Holsen 1997). Dette gjelder 62 % av søknadene. I 21 % av søknadene ble det søkt om dispensasjon fra reguleringsplan og 5 % fra bebyggelsesplan.

Tabell 3.7: Oversikt over hva det søkes dispensasjon til.

	Bolig	Fritidsbebyggelse	Næring	Annet
Området omfattet av RPR for Oslofjorden ¹	21 %	47 %	3 %	28 %
Akershus ²	41 %	52 %	-	6 %
Vestfold ³	3 %	76 %	-	18 %

¹ Kilde: Holsen 1997 etter Tennøy 2000

² Kilde: Akershus fylkeskommune 1997 etter Tennøy 2000

³ Kilde: Fylkesmannen og fylkeskommunen i Vestfold etter Tennøy 2000

For Oslofjorden som helhet er det søknader om dispensasjon til fritidsbebyggelse som dominerer (Holsen 1997). Akershus har en noe høyere andel av søknader til boligformål, mens Vestfold har en klar overvekt av søknader til fritidsbebyggelse. Totalt sett er det imidlertid få nye fritidsboliger langs sjøen som har blitt bygget, viser det kunnskapsgrunnlaget vi nå har. Oversikt over utbyggingstiltakets karakter viser at det i all hovedsak er ombygging/påbygging/tilbygg og andre tiltak slik som brygge som dominerer.

Tabell 3.8: Byggetiltak i strandsonene i Sandefjord, Tjøme, Nøtterøy og Larvik i en fem-års-periode (kilde: Fylkesmannen og fylkeskommunen i Vestfold).

Tiltakets art	Antall tiltak	Andel
Nytt bygg	37	5 %
Riving/nybygg	57	8 %
Ombygging/påbygging/tilbygg	324	43 %
Andre tiltak	323	44 %
Totalt	741	100 %

Det er altså bygget i alt 37 nye bygg i disse kommunene i femårsperioden. En del av disse er bygget i henhold til plan, og ikke etter dispensasjon. Det er imidlertid tydelig at det er en nokså omfattende påbyggings-/ombygging- og tilbyggingsvirksomhet i strandsonen.

Det er imidlertid en del faktorer som må tas hensyn til når en vurderer forskjellene i kommunenes dispensasjonspraksis.

- Det er forskjellig forståelse av hva som er vesentlige og ikke vesentlige endringer. Samme type tiltak er behandlet som mindre vesentlig endring i én kommune, mens en annen kommune behandler saken som dispensas-

jon etter § 7.

- Det er forskjellige oppfatninger av hva som kan regnes som «særlige grunner».
- Det er variasjon i antall byggesaker grunnet varierende byggepress.
- Forskjellig grad av planer etter plan- og bygningsloven og etter den tidligere strandplanloven som tillater bygging i strandsonen.

I en hovedoppgave ved Norges landbrukshøgskole er det undersøkt hvilke tiltak som karakteriseres som *mindre vesentlige* i 100-metersbeltet (9 tiltak) og hvilke som underlegges behandling som *dispensasjon* (16 tiltak) (Falkgård 1999). Studien viser at kategorien «mindre vesentlige endringer» ikke finnes i én kommune mens i andre kommuner kan «mindre vesentlige endringer» variere fra en terrasse på 12 m², til tilbygg på 31 m² og bygging av erstatningshytte på 95 m². Begrunnelsene for å karakterisere dette som «mindre vesentlige endringer» varierer også. Dels er begrunnelse ikke gitt, dels er begrunnelsen at tiltaket er en rimelig standardheving, at tiltaket ikke vil medføre uønskede konsekvenser eller at familien har behov for mer plass. Tiltak som er tillatt etter dispensasjonssøknad varierer fra erstatningshytte på 80 m² til tilbygg til eksisterende hytte varierende mellom 8 og 65 m².

Begrunnelsene er i hovedsak at tiltaket ikke har negative konsekvenser og at det er rimelig med standardheving, enn at det foreligger særlige grunner. Av begrunnelsene som gis for å gi dispensasjon er det flere som går igjen i forskjellige varianter:

- fritidsboligen er godt planlagt og tilpasset omgivelsene
- bebyggelsen vil få en bedre estetisk utforming
- utvidelsen planlegges vekk fra sjøen
- tiltaket anses som rimelig standardheving
- tiltaket vil ikke ha negativ effekt for landskap eller omgivelser eller for areal- eller ressursdisponering i området
- en holder seg innenfor maksimalgrensen bystyret eller kommunestyret har vedtatt for fritidsboliger
- tiltaket vil ikke innvirke på den alminnelige ferdselen i området
- eiendommen er allerede utbygd og lite tilgjengelig for allmennheten
- det finnes like store bygninger på nabotomten (likhetsprinsippet)
- behov for mer plass og toalett

5 Følges planene?

I løpet av 1990-tallet ble det gjennomført en rekke forskningsprosjekter som belyste forholdet mellom arealplanlegging og faktisk resultat. Denne forskningen kan gi grunnlag for å dempe noe av den planpessimismen som enkelte har gitt uttrykk for.

Det er flere studier som viser at plansystemet i stor grad har maktet å være styrende for avgrensningen mellom bebygd og ubebygd. Konklusjonene fra studier i Elverum og Sandefjord viser er at tettstedsekspansjonen i de to kommunene fra 1970-tallet og fram til rundt 1990 stort sett har skjedd i henhold til plan, i den forstand at den tettstedsekspansjon som har funnet sted stort sett er i samsvar mellom de kommunale oversiktsplaner som er utarbeidet (Saglie

& Sandberg 1996a; 1996b). Planene har imidlertid omfattet større utbygging-sarealer enn de som faktisk ble nedbygget, men omfanget av dette ble imidlertid betraktelig redusert fra begynnelsen av 1970-tallet og framover. I en studie av generalplanleggingen etter 1965 finner Ellefsen og Røsnes (1989) at kommunens planlegging maktet å regulere særlig to forhold: avgrensning av ny tettstedsbebyggelse og boligfelt, og grensedragning til verneområder. Falleth et al. (1995) finner også at oversiktplanleggingen har vært styrende for arealbruksutviklingen langs omkjøringveger og i grønnstrukturplanleggingen, der bygging på jomfruelige arealer stor sett har skjedd på områder avsatt til utbygging i oversiktsplanen (Thorén 1996). Dette finner også Holt Jensen (1996) i en gjennomgang av flere hovedfagsoppgaver ved Universitetet i Bergen. I en studie av Volda finner derimot Amdam (1998) at reguleringsplanleggingen har vært styrende for hvilke områder som har vært bygget ut, og at oversiktsplanen har vært en oversikt over reguleringsplanleggingen.

Disse konklusjonene er knyttet til kommunal oversiktsplanlegging og tettstedsekspanjon.

Det er imidlertid en diskusjon om graden av avvik mellom *detaljplanlegging* og faktisk resultat, og kanskje spesielt om plansystemet makter å styre utviklingen i allerede bebygde områder. Fiskaa og Røsnes har studert forholdet virkelighet- plan i reguleringsplaner, og konkludert med at det er til dels ganske store avvik. Det er utført relativt få studier av planlegging og implementering på dette nivået, så her er kunnskapsgrunnlaget noe begrenset.

Amdam (1998) hevder at eksemplene Elverum og Sandefjord først og fremst viser er at planleggingen har fungert best som det han kaller «*cowboy-planlegging*», det vil si en «okkupasjon» av arealer utenfor eksisterende tettstedsgrenser som en kanskje kan få bruk for til tettstedsutvidelser en gang i framtiden, men uten detaljerte planer for når og om det blir bruk for arealene.

Ser en nærmere på formålet med arealplanleggingen i henhold til bygningsloven av 1965, en styring av urbaniseringen av landet, kan det derfor med noe forsiktighet hevdes at den kommunale oversiktsplanleggingen har fungert relativt godt. Men i og med at dette ikke lenger er like aktuell utbyggingspolitikk, er også et annet perspektiv like viktig; hvordan fungerer planlovgivningen generelt sett i forhold til styring av arealbruksutviklingen innenfor tettsteds grensene, og mer spesielt, hvor godt egnet er lovgivningen til å styre dagens fortetningspolitikk?

For å besvare disse spørsmålene må en også forholde seg til plannivåer. Styringen av arealbruken innenfor eksisterende tettsteder knytter seg først og fremst til detaljplaner (regulerings- og bebyggelsesplaner). Dette er typiske prosjektplaner eller gjennomføringsplaner. Intensjonen med slike detaljplaner er å styre gjennomføringen av konkrete utbyggingsprosjekter/-planer. Dette i motsetning til oversiktsplanene som i langt større grad opererer på et strategisk og helhetlig nivå. I sin studie av Volda viser Amdam (1998) til at den faktiske utbyggingsinstrumentet har vært det han kaller for «frimerkereguleringer» i forbindelse med konkrete utbyggingsbehov. Oversiktsplanene mener han har kommet til i etterhånd i forhold til faktisk arealekspanjon, og dermed mer har stadfestet utviklingen enn å styre den. Amdams hypoteser eller påstander i forhold til norsk arealplanlegging er derfor (1998):

- planlegging av tettsteds *utvidelser* på jomfruelig mark fungerer

- planlegging av tettsteds *utvikling* på nedbygde arealer fungerer dårlig

Dersom Amdam har rett i sine påstander, er dette alvorlig i forhold til de problemstillinger arealplanleggingen står overfor i dag: på den ene siden fortetting og dermed planlegging av arealbruksutviklingen på allerede nedbygde arealer, og på den andre siden styring av naturressursforvaltning utenfor de nedbygde områdene. I forhold til den siste problemstillingen kan det være grunn til å henviste til at dagens planlovgivning først og fremst er myntet på å styre tettstedsutvidelser, ikke å planlegge for vern av ubebygde arealer.

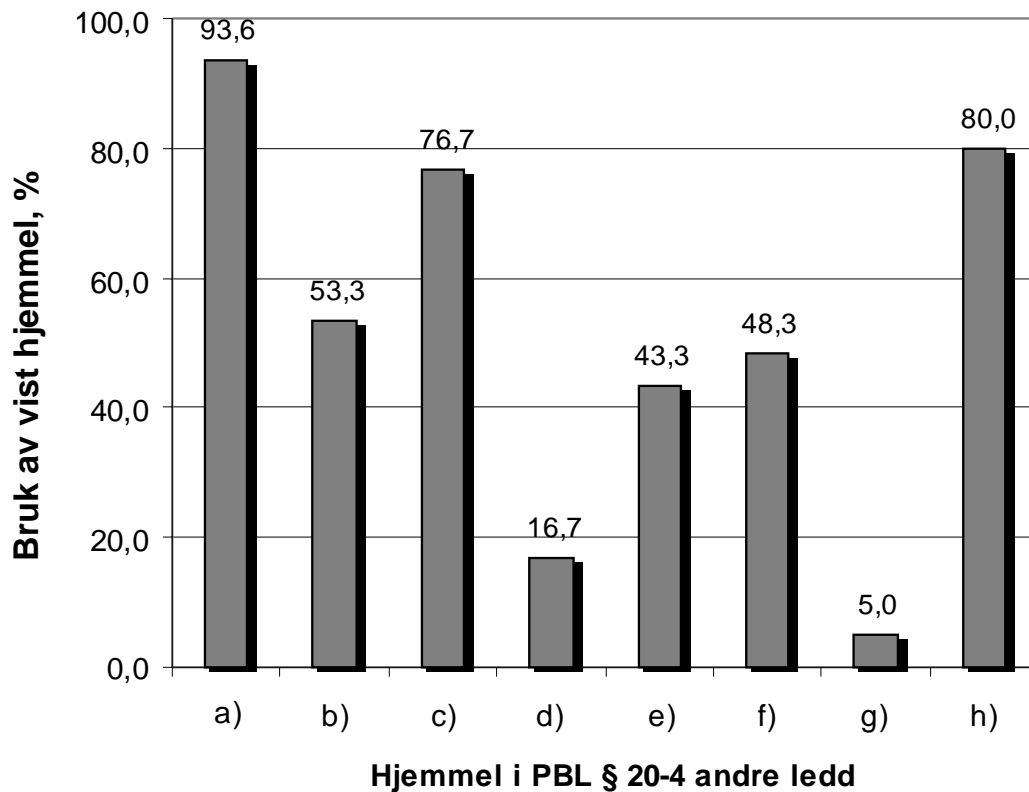
6 Bruken av planbestemmelser

Arealdel

NIBR har gjennomført en undersøkelse om bruk av utfyllende planbestemmelser til kommuneplanens arealdel (Falleth, Holsen & Røe 1997). Undersøkelsen baserer seg på et randomisert utvalg kommuner, stratifisert etter kommuneklassene i SSBs standard for kommuneklassifisering (SSB 1994). Til sammen er arealdelene til 60 kommuner undersøkt. Alle planene er vedtatt senere enn 1. januar 1990.

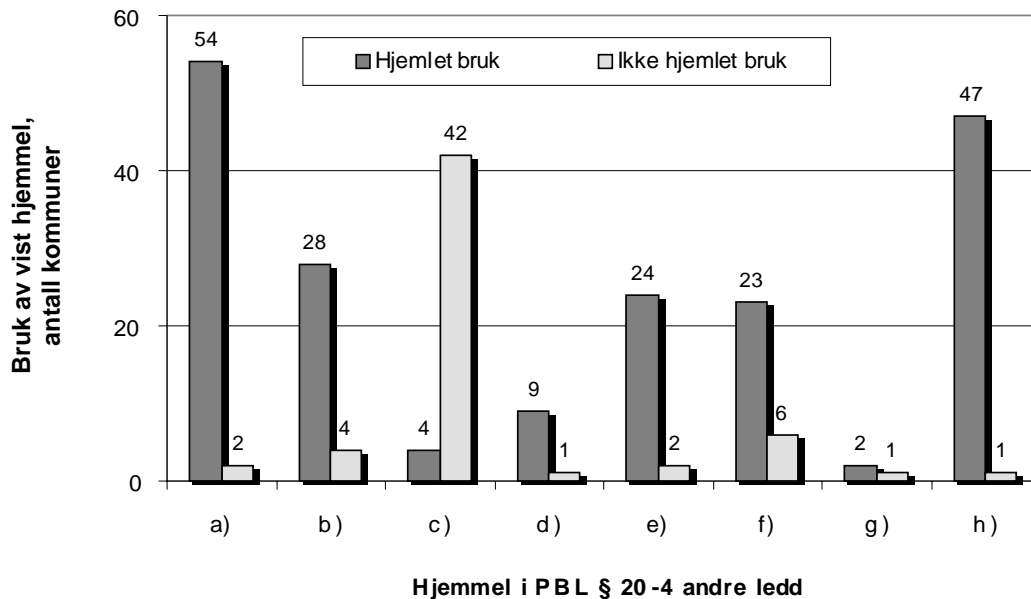
Formålet med undersøkelsen var å belyse om kommunenes bruk av utfyllende bestemmelser (§ 20-4 andre ledd) skjer på en hjemlet måte. Dette innebærer i stor grad også en lovfortolkning av hva som faktisk er å betrakte som korrekt bruk av lovparagrafen. Den lovfortolkningen som i undersøkelsen ble foretatt for å avklare innholdet i § 20-4 andre ledd viser at dette på ingen måte er en enkel lovtekst å forholde seg til for kommunene, og at det er ikke lett for planleggere, politikere og befolkning å forstå rekkevidden av § 20-4 andre ledd.

Krav om reguleringsplan etter bokstav a) er den bestemmelsen som benyttes oftest. 93,6 % av alle kommuner gir utfyllende bestemmelser etter denne bokstaven. Også bokstav c), dvs. omfang og lokalisering av spredt boligbebyggelse og ervervsbebyggelse og bokstav h) om at deler av arealet er unntatt rettsvirkning er mye benyttet.



Figur 3.5 Andel kommuner som benytter utfyllende bestemmelser (bokstavene a-h) i § 20-4 andre ledd. Vist i prosent av alle kommuner i undersøkelsen. N=60.

En gjennomgang av den faktiske bruken av de enkelte bokstavene sett i forhold til hjemmelsgrunnlaget, viser at det først og fremst er bestemmelser om lokalisering av spredt utbygging etter bokstav c), dvs. omfang av spredt bolig- og ervervsbebyggelse, som blir brukt på en måte som det ikke er hjemmel for. Det gjennomgående problemet er at kommunen ikke klarer å gi både en lokaliseringmessig og antallsmessig avgrensning av spredt utbygging på en slik måte at det er mulig for sektormyndighetene å forholde seg til dette. Dette fører til at den bestemmelsen kommunen mener å ha gitt med juridisk binding, kun kan betraktes som retningsgivende for den kommunale saksbehandlingen. Den kommunale saksbehandlingen skal i tilfelle skje gjennom vurderinger i forhold til dispensasjonsbestemmelsene i § 7.



Figur 3.6 Kommunenes bruk av utfyllende bestemmelser (bokstavene a-h) i § 20-4 andre ledd, sett i forhold til hjemmelsgrunnlaget. Vist i absolutte tall. N=60.

At bruken av de andre bokstavene enn c) stort sett er hjemlet, betyr imidlertid ikke at bruken er uproblematisk. Selv om en kommune holder seg innenfor det som må kunne sies å være en hjemlet bruk, kan det oppstå problemer. Dette gjelder spesielt dersom de enkelte bestemmelsene til arealdelen er utformet slik at den er vanskelig å styre etter. Eksempler på dette er at en har brukt skjønsmessige kriterier for hva som skal være oppfylt eller at selve språket gir rom for flere tolkingsmuligheter.

Bestemmelser til reguleringsplan

En undersøkelse av bestemmelser til 66 reguleringsplaner i sentrale byområder viser at antallet reguleringsbestemmelser i hver plan varierer mye, og at enkelte reguleringsplaner kan få et høgt antall bestemmelser (Falleth, Røe og Holsen 1997). Blant de 56 reguleringsplanene som har reguleringsbestemmelser, er det to planer med bare én bestemmelse og én plan med hele 183 bestemmelser. I gjennomsnitt er det 23 bestemmelser pr. plan i utvalget. Det er særlig vanlig å gi mange bestemmelser til byggeområder.

Tabell 3.9: Antall reguleringsbestemmelser i hver plan.

Antall bestemmelser pr. plan	Antall planer	Andel planer
0	10	15 %
1 - 5	4	6 %
6 - 10	11	17 %
11 - 15	14	21 %
16 - 20	7	11 %
21 - 25	6	9 %
26 - 30	3	4 %
over 30	11	17 %

Tabell 3.9: Antall reguleringsbestemmelser i hver plan.

Sum	66	100 %
-----	----	-------

Tabell 3.10: Andel planer gruppert etter antall bestemmelser knyttet til ulike reguleringsformål. Prosentandel av alle planer (66 planer). (Kilde: Falleth, Holsen og Røe 1997.)

	0	1-5	6-10	11-15	16-20	20+	sum
Byggeområder	32 %	9 %	12 %	15 %	17 %	15 %	100 %
Landbruksområder	91 %	9 %					100 %
Trafikkområder	54 %	33 %	11 %	2 %			100 %
Friområder	65 %	33 %	2 %				100 %
Fareområder	95 %	3 %	2 %				100 %
Spesialområder	68 %	21 %	2 %	5 %		4 %	100 %
Fellesområder	67 %	29 %	4 %				100 %
Fornylesesområder	100 %						100 %

Ifølge denne undersøkelsen er det en rekke bestemmelser som gis uten hjemmel. Nesten 30 % av planene inneholdt slike bestemmelser. Slike bestemmelser kan typisk inneholde begrensninger i privatrettslig avtaleinngåelse, begrensninger for kommunens handlingsfrihet eksempelvis i adgangen til å gi dispensasjoner, og mer detaljerte bestemmelser enn reguleringsformålet gir grunnlag for.

Flertallet av planer, 84 %, inneholdt bestemmelser uten rettsvirkning. Disse bestemmelsene er retningsgivende for planen, og har karakter av å formidle planfaglige verdier. De er ikke nødvendigvis uten verdi for planen, selv om iverksettingen er basert på frivillighet. Bestemmelsene kan formidle planfaglige intensjoner som f.eks. opparbeiding av tomte med vegetasjon. Det kan være bestemmelser som er dekket av paragrafer i henhold til annet lovverk for eksempel at arealer avsatt til vern allerede er vernet etter annet lovverk. Noen bestemmelser framgår av plankartet slik som presisering av reguleringsformålet, og i noen tilfelle innskrenker ikke bestemmelsene handlingsmulighetene slik som for eksempel at det er lov å plante trær i bestemte områder.

En forholdsvis stor del av planene, 32 %, inneholder bestemmelser som det er vanskelig å fortolke. Eksempler på dette er bestemmelser om at «mindre» anlegg kan tillates bygget i et lekeområde, uten presisering av «mindre», eller at bygningsrådet skal avgjøre om kiosker, salgsboder og bygninger er til ulempe slik at de ikke kan oppføres, uten presisering av «ulempe».

7 Innsigelser

Det finnes ikke noen oppdaterte tall på antall planer med innsigelse på landsbasis. Planforsøket i Akershus rapporterer om at det ble fremmet innsigelser til 20 % av reguleringsplanene i Rogaland og 25 % i Akershus. Det er altså en relativt stor andel av detaljplanene hvor det reises innsigelser. Alle kommune-

planer i Akershus i forsøksperioden fikk innsigelser, mens det ble fremmet innsigelser til 5 av 7 kommunedelplaner.

En undersøkelse rettet mot innsigelsesmyndighetene viser at det er en ganske utbredt praksis å gi varsel om innsigelse, og at det er vanlig at de innvendinger som fagmyndighetene har resulterer i at kommunen og fagmyndigheten blir enige om en løsning. Fordelingen er 63,9 % faktisk gitte innsigelser, 34 % varsel om innsigelser, og 2,1 % foreslåtte, men ikke gitte innsigelser. I denne undersøkelsen har fylkesmannens gitt litt over halvparten av *innsigelsene*, vegvesenet har gitt en fjerdedel av innsigelsene, mens fylkeskommunen har gitt 1/5 av innsigelsene. Når det gjelder *varsel* om innsigelse, er det særlig Statens vegvesen som benytter seg av dette (Holsen 1996). De aller fleste innsigelser avgjøres før mekling, rundt 75 % av innsigelsene. Rundt 25 % løses ved mekling og 25 % avgjøres i departementet (Holsen 1996).

Miljøverndepartementets behandling

Antallet innsigelser som kommer til Miljøverndepartementet for behandling er ganske stabilt fra år til år, se tabell 3.11.

Tabell 3.11: Antall innsigelsessaker mottatt og avgjort i Miljøverndepartementet (kilde: Miljøverndepartementet)

	1997	1998	1999	2000
Antall saker mottatt i MD	42	39	31	33
Antall saker avgjort i MD	31	27	31	41
Innsigelse tatt til følge		11	19	19
Innsigelse delvis tatt til følge		2	6	7
Innsigelsen ikke tatt til følge		14	5	14
Returnert pga. formelle feil			1	1

For de tre årene 1995-97 fikk kommunene medhold i 16 % av sakene og delvis medhold i 35 % av sakene. I den neste treårs perioden har kommunene fått medhold i større andel av sakene. Kommunene fikk medhold i 33 %, og delvis medhold i 15 % av sakene.

For perioden 1995-98 har fordelingen av saker mellom sentrale strøk og utkantstrøk vært ganske jevn og det har ikke vært vesentlig forskjell i utfallet av departementets behandling for de to kommunekategoriene. Gjennomsnittlig behandlingstid for innsigelsessaker innkommet og avgjort i Miljøverndepartementet i 2000 var 4,6 måneder (kilde: Miljøverndepartementet).

En undersøkelse av kommunenes oppfatning av innsigelsesinstansen er at kommunene mener det gis innsigelser på elementer i en plan som de oppfatter som bagatellmessige, at innsigelsene «trekker» kommunen i ulike retninger og at fylkesmannsambetet har flere «hatter» i prosessen. De regionale myndigheter derimot oppfatter det slik at en ofte må gi innsigelser på ting som oppfattes som bagatellmessige fordi kommunen ikke har gjort tilfredsstillende saksforberedelser eller at de regionale myndigheter ikke har vært tidlig nok inne i prosessen og gitt faglige råd. Fra fylkesmannsambetenes side ser en ikke så store problemer med å ha ulike «hatter» (Holsen, Pløger og

Skjeggedal 1998). Denne vurderingen av at de regionale myndigheter kommer sent inn i planprosessen illustreres ved at de regionale myndigheter i Grenland oppga at de brukte 80 % av sine ressurser for planbehandling i høringsfasen (Bonnievie Svendsen 2000).

8 Status i fylkesplanleggingen

Miljøverndepartementet behandler og godkjenner årlig 15-20 fylkesplaner og fylkesdelplaner. De fleste fylkene foretar for tiden en hovedrullering av fylkesplanen. Departementet har pr. november 2000 behandlet og godkjent ved kongelig resolusjon fire fylkesplaner (Telemark, Aust-Agder, Nordland og Troms), mens det er seks fylkesplaner (Akershus, Oslo, Oppland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Vestfold) under behandling. Det ventes ytterligere fem fylkesplaner inn for godkjenning i løpet av våren 2001.

Den nye generasjon fylkesplaner som nå kommer til departementet for godkjenning, har alle bærekraftig utvikling enten som eget tema eller som et gjennomgående tema for hele planen. Andre temaer som fylkene har prioritert i planene er kompetanse, næringsutvikling, bosettingsmønster, transportinfrastruktur og oppvekstmiljø for barn og unge.

Når det gjelder fylkesdelplanene, er det stor variasjon i de temaene som behandles. Plantemaene varierer fra likestilling (Møre og Romsdal), utdanning og kompetanse (Sør-Trøndelag) og kultur og kulturminner (flere). Fylkene utarbeider også egne fylkesdelplaner for kystsonen (flere), idrett- og friluftsliv (pålagt av Kulturdepartementet og Miljøverndepartementet), energi (Hedmark), vindkraft (Hordaland), petroplan (Troms). Etter hvert har planene blitt mer arealrettede. Rogaland har utarbeidet fylkesdelplan for langiktig byutvikling på Jæren, og Oslo og Akershus har utarbeidet planer for transportkorridorer. Fylkene er pålagt å utarbeide egne areal- og transportplaner. Godkjente planer skal erstatte RPB om kjøpesenterstoppen. De første planene av denne typen er nå inne til godkjenning (Aust-Agder, Vestfold og Sør-Trøndelag). For å få avklart en del prinsipielle spørsmål, skal Aust-Agders plan godkjennes ved kongelig resolusjon.

Saksbehandlingstiden for fylkesplanene er ca. ett år, mens den for fylkesdelplanene varierer fra fire måneder opp til flere år (dvs. fra enkle sektorplaner til fylkesdelplaner som ses i sammenheng med verneplaner).

9 Status i praktiseringen av bestemmelsene om konsekvensutredninger

Siden KU-bestemmelsene ble innført i 1990 er det behandlet om lag 435 saker etter bestemmelsene. 270 av disse er behandlet etter forskriften av 1990 og om lag 165 saker etter forskriften av 1996.

Det er behandlet flest massetak, veg- og jernbanetiltak, og (offentlige og private) nærings- og industribygg etter regelverket. Dette er tiltakstyper som avgjøres gjennom behandling etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Vassdragsreguleringssaker, kraftledninger og vindmøller er de viktigste tiltakstypene hvor behandlingen etter KU-bestemmelsene er knyttet opp til behandlingen etter særlover.

Det er en klar overvekt av tiltak lokalisert til Oslo ¹³⁹

(56 saker). Også Akershus, Rogaland og Hordaland har et relativt stort antall saker. Vest-Agder, Oppland og Aust-Agder har hatt færrest tiltak. I flere fylker er det kun ett tiltak pr år som er behandlet etter KU-bestemmelsene.

Hovedinntrykket er at KU-bestemmelsene bidrar til en forutsigbar og strukturert prosess mellom tiltakshaver, berørte myndigheter og offentligheten og at prosessen medfører økt kunnskap og høyere bevissthet om miljøeffekter (jf. blant annet konklusjonene i Riksrevisjonens undersøkelse).

Det er imidlertid et problem, også sett i forhold til formålet med bestemmelsen, når mange aktører oppfatter KU-behandlingen som en selvstendig prosess i forhold til planprosessen for tiltaket. Det er også et problem med regelverket at det ofte er vanskelig å trekke et klart skille mellom planer for «tiltak» og ordinær arealplanlegging.

10 Ressursbruk til planlegging

Det er 5,2 % av kommunene som oppgir at de ikke har noen heltidsansatte i stillinger innen fysisk planlegging, og 5,7 % av kommunene oppgir at de har mindre enn én heltidsstilling innen fysisk planlegging. Dette er kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere (Kommunalteknisk forening 2000). Likevel er gjennomsnittstallet for ansatte 2,1 og 2,8 for kommuner med hhv. mindre enn 2 000 innbyggere og mellom 2 000 og 5 000 innbyggere.

Tabell 3.12: Heltidsansatte innen fysisk planlegging i kommunene

Innbyggertall	Gjennomsnittlig antall heltidsansatte
Under 2 000	2,1
2 000-4 999	2,9
5 000- 9 999	2,3
10 000-19 999	3,7
20 000-29 999	6,2
30 000-49 999	8,6

I undersøkelsen til norsk kommunalteknisk forening er det undersøkt fagbakgrunn hos ansatte i seksjonen/avdelingen som arbeider med fysisk planlegging. På landbasis oppgir 66 % av kommunene at de har ansatte med universitetsutdannelse i planleggerstillinger, mens 70 % av kommunen oppgir at de har ansatte med høgskoleutdannelse. Små kommuner kommer noe dårligere ut. Blant kommunene med under 2 000 innbyggere har 45 % av kommu-

139. Antall saker i Oslo økte sterkt med innføring av nytt regelverk (vedlegg II-listen) i 1997. Endringer i forskrift av mai 1999 førte til en viss reduksjon i antall saker.

nene planleggere med utdanning på universitetsnivå og rundt 70 % av kommunene har ansatte med høgskoleutdanning.

Hvis vi ser mer detaljert på fagbakgrunn, så oppgir rundt 2/3 av kommunene at de har ansatt ingeniører i planleggerstillinger. Det er rundt 1/4 av kommunene som har ansatt sivilarkitekter og tilsvarende antall kommuner oppgir at de har ansatt sivilingeniører. Rundt 1/5 av kommunene oppgir at de har ansatt naturforvaltere, og et tilsvarende antall kommuner oppgir landskapsarkitekter og jordskifte kandidater som ansatte yrkesgrupper. Bare 4 % av kommunene har ansatt jurister (Norsk kommunalteknisk forening 2000).

Referanser

Akershus fylkeskommune (2000): *Dispensasjonspraksis i virkeområdet for de rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden i Akershus i juli 1993 - desember 1997.*

Amdam, J. (1998): *Fungerer (heller ikke) den fysiske planlegginga? Volda: Høgskulen i Volda. Møreforsking. Arbeidsrapport nr. 58.*

Bonnevie-Svendsen, Morten (2000): *Forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling i Grenland. Prosjektrapport 277 Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.*

Ellefsen, K.O. og A. Røsnes (1989): *Fysisk planlegging. Virkelighet - planresultat. Oslo: Kommuneforlaget.*

Falkgård, Fredrik (1999): *Hytter og dispensasjon. En studie av dispensasjonspraktisering mot byggeforbud i 100-metersbeltet mot sjøen i tre kommuner i Vestfold. Hovedoppgave ved Institutt for landskapsplanlegging, Norges landbrukshøgskole.*

Falleth, Eva, Terje Holsen & Per Gunnar Røe (1997): *Utfyllende planbestemmelser. NIBR-notat 1997:109. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Falleth, E. I. og Stokke, K. B. (2000): *Planlegging i Ringsaker kommune: en undersøkelse av planlegging etter plan- og bygningsloven og kommuneloven.*

Falleth, E., K. Kollbotn og E. Tombre (1995): *Arealbruksendringer langs omkjøringsveier. En undersøkelse av arealbruksendringer og fysisk planlegging. NIBR-rapport 1995:12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Fiskaa, H. og A. Røsnes (1989): *Plan og resultat- om endring og gjennomføring av reguleringsplaner. NIBR-rapport 1987: 5. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Gjertsen, Arild og Brita Kleivan (1999): *Kommuneplanlegging og planveiledning i Nordland. NF-rapport nr. 12/99 Bodø: Nordlandsforskning.*

Holsen, Terje (1996): *Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging. NIBR-rapport 1996:13 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Holsen, T. (1997): *Klager og dispensasjoner. NIBR-notat 1997:108. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.*

Holt-Jensen, A (1996): *Plan making and plan implementation- Physical master planning in Norwegian rural municipalities 1965- 95. Paper til ACSP/ AESOP Joint International Congress, Toronto, Canada.*

Nordahl, Berit (2000): *Private planer- offentlige utfordringer. Behandling av kompliserte byggesaker og private planforslag i fire kommuner. Byggforsk - prosjektrapport 290 Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.*

Norsk kommunalteknisk forening / Markedsinfo. (2000): *Kommunenes plankompetanse og ressursbruk.*

Neumann, Hans Jacob (2000): *Planforøket i Akershus. Akershus fylkeskommune*

Saglie, I-L og Sandberg. S.L (1996a): *Elverum tettsted. 1964-1990. Planer og arealutvikling.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Saglie, I-L og Sandberg. S.L (1996b): «*Vi holder oss til planen*». *Sandefjord tettsted. 1961-1993. Planer og arealutvikling.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sommerfeldt, M. Og L.C. Knudzon (1997): *Medvirkning i planlegging. Kartlegging av kommunenes praksis iht. plan- og bygningsloven.* Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.

Tennøy, A. (2000): *Tilgjengelighet i strandsonen.* NIBR-notat 2000: 131. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Thorén, A-K. H. (1996): *Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging på Hønefoss fra 1965- 1995.* MILKOM - notat 12/96. Norges forskningsråd, Norsk institutt for by- og regionforskning.

Vedlegg 4**Kvalitetskrav til planleggingen etter plan- og bygningsloven***Miljøverndepartementet, avdeling for regional planlegging***1 Utgangspunkt og premisser for forslaget til kvalitetskrav**

1.1 Innledning

Dette vedlegget oppsummerer resultatet av et arbeid med å utvikle et forslag til hvordan plan- og bygningsloven kan utvikles for å tilrettelegge for effektive og forutsigbare planprosesser som sikrer at hensynet til miljø og samfunn blir ivaretatt og belyst på en god måte. Forslaget skal også styrke hensynet til medvirkning og informasjon fra berørte myndigheter og offentligheten.

Et viktig siktepunkt med arbeidet har vært å utvikle kvalitetskrav til planleggingen etter plan- og bygningsloven som gjør at en særskilt behandling av planer for tiltak som omfattes av dagens bestemmelser om konsekvensutredning (KU-bestemmelsene) vil være overflødig.¹⁴⁰

De foreslåtte kvalitetskravene gjør også at det vil være unødvendig å etablere nye systemer for planlegging etter plan- og bygningsloven for å implementere det foreliggende forslaget til EU-direktiv om miljøvurderinger av planer og programmer.

Forslaget er utviklet av Miljøverndepartementet, ved avdeling for regional planlegging i samarbeid med Asplan Viak¹⁴¹

. Som et ledd i arbeidet med forslaget er det gjennomført flere møter og seminarer med deltakelse fra berørte departementer og direktorater, regionale og lokale myndigheter samt forsknings- og utredningsmiljøer og private og offentlige utbyggere. Det er også etablert samarbeidsprosjekter med enkelte kommuner for å drøfte og prøve ut prinsippene som ligger i forslaget til kvalitetskrav (Oslo, Ullensaker og Fredrikstad kommuner samt Telemark fylkeskommune).

Forslaget er ment å være et innspill til planlovutvalget i deres arbeid med forslag til endringer i plan- og bygningsloven. Vi håper at forslaget også, i et noe kortere tidsperspektiv, kan være nyttig i forhold til praktisk planlegging etter plan- og bygningsloven.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i departementets utviklingsprosjekt om konsekvensvurderinger i kommunal arealplanlegging (jf. sluttrapport og anbefalinger, Asplan Viak 1998) og de føringer som ble lagt i St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, og som senere ble nedfelt i planlovutvalgets mandat.

140. Dagens KU-bestemmelser vil inntil videre måtte bestå for tiltak som omfattes av konsesjonslover som også innebærer arealavklaringer.

141. Prosjektarbeidet er oppsummet i rapporten *Kvalitetskrav til planleggingen etter plan- og bygningsloven*. Rapporten er tilgjengelig på internett www.miljo.no.planlegging,konsekvensutredninger.

Forslaget bygger også på erfaringer med praktiseringen av KU-bestemmelsene og tar høyde for EUs forslag til direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer.

1.2 Viktige erfaringer og utfordringer

De senere årene er det i både Norge og de øvrige nordiske landene arbeidet med å styrke samfunnsplanleggingen med sikte på å sikre integrasjon av miljø- og samfunnshensyn, styrket medvirkning og effektive planprosesser. Mye av dette arbeidet har tatt utgangspunkt i erfaringer med sterke og svake sider ved planleggingen slik den praktiseres, og erfaringer med hvordan elementer fra systemer for konsekvensutredninger kan bidra til å styrke planleggingen.

I hovedsak har disse utviklingsarbeidene vært innrettet mot arealplanleggingen på ulike nivåer, men har også berørt samfunnsplanleggingen generelt ¹⁴²

. De grunnleggende elementene for å sikre kvalitativt gode planprosesser på oversiktsnivå synes i stor grad å være de samme for arealplanlegging og øvrig samfunnsplanlegging. Erfaringene har følgelig også relevans for fylkesplanleggingen og kommuneplanens langsiktige del i Norge.

Erfaringer fra praktisk arealplanlegging viser at integrasjon av miljø- og samfunnshensyn i planleggingen krever at medvirkning og utvikling av kunnskap om viktige hensyn og konsekvenser blir gjennomført tidlig i planprosessene - og før planutkast utformes. Kunnskap og politiske føringer må kunne anvendes til å legge premisser for planleggingen og i arbeidet med å utvikle løsninger, og ikke bare til å vurdere konsekvenser av planforslaget.

En viktig begrunnelse for dette er at påvirkningsmulighetene i planleggingen - og derved mulighetene for å ivareta viktige miljø- og samfunnshensyn - er størst i de tidlige planfasene. Når planforslag legges ut til offentlig ettersyn, er det ofte begrensede muligheter til å endre planløsninger. Delbeslutninger underveis i planarbeidet kan ha lagt bindende føringer, og holdningene hos beslutningstakere og andre aktører er innrettet mot de foreslåtte løsningene. Denne forutsetningen har stor betydning for hvordan det praktiske planarbeidet gjennomføres. De tidlige planfasene er også vesentlige for å sikre effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen.

4.1.2.1 Utviklingsprosjekt om konsekvensvurderinger i kommunal arealplanlegging

Under Stortingets behandling av endringer i plan- og bygningsloven om KU-bestemmelsene i 1990, ble det påpekt at de samme prinsippene som lå til grunn for KU-bestemmelsene også burde kunne anvendes for mindre tiltak med vesentlige virkninger for den enkelte kommune. Miljøverndepartementet gjennomførte på denne bakgrunn et forprosjekt i 1991-92 med blant annet en spørreundersøkelse til 60 kommuner og dybdestudier i 7 kommuner. Asplan Viak gjennomførte, på oppdrag fra Miljøverndepartementet, i perioden

142. Bergsjø, Toril Finnestrand og Erik Plathe (1996): Miljøkonsekvensvurderinger og fysisk planlegging på kommunenivå. (*Nordiske erfaringer*) TemaNord 1996:581. Eksempelvis kommunal oversiktsplanlegging i Sverige (Lund og Helsingborg) og regionplanlegging i Danmark (Nordjyllands Amt).

1995-98 et oppfølgingsprosjekt som blant annet tok utgangspunkt i planpraksis i kommunene Ål, Sel, Ringsaker og Halden. Prosjektarbeidet munnet ut i forslag til kvalitetskrav for hvordan planleggingen kunne styrkes praktisk og formelt for å sikre at miljø- og samfunnshensyn blir synliggjort og integrert i planleggingen. Det ble parallelt gjennomført et nordisk prosjekt om miljøkonsekvensvurderinger og fysisk planlegging på kommunenivå som underbygget de norske erfaringene på området.

Erfaringene fra planpraksis viser at kunnskap om viktige miljø- og samfunnshensyn og om konsekvenser må komme tidlig inn i planprosessen, for å være til nytte i planleggingen. Medvirkning og kunnskap om viktige hensyn, forutsetninger og konsekvenser, kan da brukes som grunnlag for å utvikle planløsninger.

Planeksemplene og diskusjonene om dem viste at det var bred enighet om å bruke en større del av planleggingsressursene på den innledende delen av planprosessen. Det har imidlertid manglet oppmerksomhet om sammenhengene mellom bedre og mer forutsigbar systematikk, dokumentasjon og medvirkning i de tidlige fasene. Spesielt gjelder dette arbeidet med å avgrense planarbeidet, og klargjøring av innholdet i planprosessen og relevante utredningsbehov.

Hovedkonklusjonene fra utviklingsarbeidet ¹⁴³

er at en presisering av planleggingens innhold og prosess kan bidra til å sikre effektive planprosesser med bedre kvalitet, uten at dette vil føre til vesentlig større ressursinnsats i planarbeidet. Konkret ble følgende endringer anbefalt: programfase, krav om dokumentasjon, og kunngjøring av planvedtaket og planens vesentlige virkninger.

4.1.2.2 Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger (KU)

Her oppsummeres de viktigste erfaringene av betydning for forslaget til kvalitetskrav til planleggingen etter plan- og bygningsloven.

En viktig kvalitet ved KU-systemet ¹⁴⁴

er fokus på den tidlige fasen av planleggingen med høring av melding og fastsettelse av et forpliktende utredningsprogram. For tiltakshaver har et utredningsprogram vært nyttig ved at «opp gaveteksten» er kjent når utredningsarbeidet starter. Systemet har vært en garanti mot at nye utredningskrav kommer til undervegs, med mindre sentrale egenskaper ved tiltaket eller omgivelsene blir endret. For ansvarlig myndighet har et utredningsprogram vært en nødvending forutsetning for å kunne avgjøre om utredningsplikten er oppfylt. For berørte myndigheter og allmennheten har høring av melding med forslag til utredningsprogram vært viktig for å kunne varsle utredningsønsker/-behov, og programmet har vært en viktig referanse for å kunne vurdere KU-dokumentet.

143. Asplan Viak 1998: Konsekvensvurderinger i kommunal arealplanlegging. Sluttrapport og anbefalinger.

144. En mer utførlig beskrivelse av «KU-bestemmelsene og erfaringer med praktisering av disse» finnes i rapporten Kvalitetskrav til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Se fotnote 2.

Erfaringer viser at meldingsfasen har bidratt til å få fram bedre alternativer og rette søkelyset mot mulige tilpasninger av tiltaket til omgivelsene. Samtidig viser erfaringen at nettopp utformingen av tiltaket og utredning av alternativer er gjenstand for omfattende debatt, og ofte er de sentrale stridstema i oppsummering av høring og utforming av utredningsprogram. Ikke minst gjelder det når tiltakshaver vurderer at krav om utredninger ligger utenfor deres ansvarssområde, enten tematisk eller på grunn av omfanget.

Et hovedformål med KU-bestemmelsene er å produsere kunnskap som gjør at plan- eller tillatelsesmyndigheten på et opplyst og dekkende grunnlag kan ta stilling til spørsmålet om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres (jf. formålsparagrafen). En undersøkelse om kommunenes praksis og erfaringer ¹⁴⁵

viser at verken tiltakshaver eller plan-/beslutningsmyndighet vektlegger de anvisningene ansvarlig myndighet etter KU-bestemmelsene gir i sluttdokumentet. Sluttdokumentets *innhold* ser derfor ut til å ha liten tyngde, utover konklusjonen om oppfylt utredningsplikt. En forklaring på dette kan være at KU framstår som en egen prosess på siden av selve plan- eller tillatelsesprosessen.

KU-bestemmelsene gir hjemmel til å pålegge undersøkelser med sikte på å klarlegge faktiske konsekvenser av tiltak i anleggs- og driftsfasen. I Riksrevisjonens undersøkelse av praksis ¹⁴⁶

ble det påpekt at oppfølging av om KUens vurderinger av antatte virkninger samsvarer med faktiske virkninger av tiltaket var mangelfull. En forklaring på mangelfull bruk og usikkerhet om ansvar er at oppfølging skjer gjennom vedtak og kontrollmekanismer knyttet til plan- og bygningsloven og annet lovverk ¹⁴⁷

, og andre aktører vil ofte ha ansvaret.

KU-bestemmelsene retter seg mot enkelttiltak, og plikten til å foreta utredningene påhviler tiltakshaver. Systemet forutsetter med andre ord at det finnes et konkret tiltak for at utredningsplikten skal oppstå, og at det finnes en identifiserbar tiltakshaver til å oppfylle denne plikten.

Dette skaper problemer i de grensetilfellene der det er uklart hvorvidt planen er en plan for ett konkret tiltak, eller kun gir overordnede arealdisponeringer, eller der det av andre grunner er vanskelig å identifisere en tiltakshaver. Det finnes også eksempler på at planforslag som omfatter flere tiltak som samlet sett vil kunne medføre vesentlige konsekvenser, faller utenfor regelverket fordi tiltakene eller virksomhetene som inngår i planen hver for seg ikke er store nok til å fanges opp av bestemmelsene. Videre er det et problem at KU-bestemmelsene fokuserer på tiltak som inngår i planen, mens planen som helhet strengt tatt ikke omfattes av utredningsplikten. Dette skillet har ofte liten sammenheng med de konsekvensene planen kan ha for omgivelsene. Problemet med skille mellom arealplan og tiltak finnes både i

145. Asplan Viak (1999): Konsekvensvurderinger i ny plan- og bygningslov - kartlegging av praksis i kommunene. Rapport for Miljøverndepartementet.

146. Dok. nr. 3:6 (1997-98), Riksrevisjonens undersøkelse av miljømessige konsekvensutredninger

147. Asplan Viak og NIBR (1999): System for miljøoppfølging. Om virkemidler og mekanismer for å ivareta miljøhensyn ved utbygging og drift av tiltak. Arbeidsnotat for Miljøverndepartementet.

forhold til kommuneplanleggingen (for eksempel golfbaner, massetak og utviklingsprosjekter for industri, næring og bolig), og i enkelte tilfeller også på reguleringsplannivå. Dette skaper mange gråsoner og kan også medføre omgæelse.

Forslaget til kvalitetskrav medfører at arbeidet med planen og utredning av konsekvenser skjer i én prosess og at dagens KU-bestemmelser avvikles. Dette innebærer at planer med vesentlige virkninger skal utredes uavhengig av om planen kan sies å inneholde ett konkret tiltak eller ikke. Slik vil problemene skissert ovenfor falle bort. I tillegg elimineres samordningsproblemet mellom KU og det øvrige planarbeidet, som har fulgt KU-bestemmelsene siden de ble innført. Planleggingens innhold og prosess endres slik at intensjonene i KU-bestemmelsene ivaretas i den ordinære planleggingen.

4.1.2.3 EUs forslag til direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer

EU har i lengre tid forberedt et forslag til direktiv om miljøvurdering av visse planer og programmer. Direktivforslaget innebærer at det innføres felles minstekrav for medlemslandene om vurdering av miljøkonsekvenser av visse planer og programmer som har betydning for avgjørelse om utbyggingstiltak. Formålet med direktivforslaget er å sikre en høy grad av miljøbeskyttelse og en bærekraftig utvikling ved at resultatet av miljøvurderingen tas i betraktning ved utarbeidelse og vedtak av planer og programmer.

Etter EU-direktivet skal ansvarlig myndighet innhente uttalelse fra berørte miljømyndigheter om innholdet i og omfanget av dokumentasjonen av miljøvirkninger. Forslag til plan eller program skal inneholde en redegjørelse for miljøvirkninger av forslaget, og krav til dokumentasjon må ses i sammenheng med innholdet i og nivået på planen eller programmet. Det skal redegjøres for aktuelle alternativer. Nærmere krav til innhold i miljøredegjørelsen framgår av Anneks I:

- planen eller programmets innhold, hovedformål og relasjon til andre planer og programmer
- miljøforholdene i området
- relevante nasjonale eller internasjonale miljømål
- sannsynlige virkninger for miljøet
- tiltak for å begrense negative konsekvenser
- begrunnelse for valg av alternativ
- tiltak for å overvåke gjennomføringen av planen eller programmet
- et ikke-teknisk sammendrag

Forslag til plan eller program med tilhørende miljøvurdering skal sendes berørte miljømyndigheter samt den berørte del av offentligheten til uttalelse.

Miljøvurderingen og uttalelsene til denne skal tas i betraktning ved utformingen av planen og programmet og før vedtak av planen eller programmet. Når planen eller programmet er vedtatt skal berørte myndigheter og allmennheten informeres om vedtaket, og det skal gis en redegjørelse for hvordan hensynet til miljø er innarbeidet i den vedtatte planen eller programmet. Direktivforslaget har også bestemmelser som innebærer at berørt naboland

skal involveres i miljøvurderingsprosessen dersom planen eller programmet kan få vesentlige miljøvirkninger i et annet land.

Direktivet vil trolig bli vedtatt i løpet av første halvdel av 2001. Etter vedtak må nasjonalt regelverk i tråd med direktivets bestemmelser settes i kraft første halvdel av 2004. De foreslåtte kvalitetskravene til planleggingen etter plan- og bygningsloven ivaretar kravene i direktivforslaget.

1.3 Definisjon av begrepene kvalitetskrav og miljø og samfunnshensyn

Med begrepet *kvalitetskrav* menes i dette vedlegget krav til prosess og dokumentasjon i all planlegging etter plan- og bygningsloven. Med dokumentasjon menes krav til opplysninger om hva planen omfatter og mulige konsekvenser av planforslaget og eventuelle virksomheter som inngår i planen ¹⁴⁸

Viktige forutsetninger for kvalitetskravene er økt vekt på:

- klare krav til prosess og dokumentasjon i tidlige faser av planprosessene
- et tidlig, målrettet og situasjonstilpasset kunnskapsgrunnlag for å sikre at relevante hensyn og konsekvenser i forhold til miljø og samfunn blir integrert i planleggingen
- medvirkning fra organisasjoner og enkeltpersoner
- samarbeid med statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen
- politisk diskusjon og behandling
- dokumentasjon som grunnlag for formidling av kunnskap og styring av planarbeidet

Med *miljø- og samfunnshensyn* menes alle aspekter som har betydning for en bærekraftig utvikling av samfunnet. Begrepet omfatter både sosiale og helsemessige forhold, økonomisk utvikling, beskyttelse og forvaltning av ressurser, samt ivaretagelse av miljøhensyn i lokalsamfunnene. Den samme betydningen ligger også i begrepet «miljø, naturressurser og samfunn», som brukes i bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. Planleggingen skal være helhetlig i den forstand at alle relevante hensyn må sees i sammenheng. Utvikling av kunnskap om sammenhenger vil derfor stå sentralt i planleggingen.

2 Nærmere om innhold i og begrunnelser for forslaget

Kvalitetskravene tar utgangspunkt i tre formelle elementer i dagens planbestemmelser, og innebærer en videreutvikling av disse:

1. Oppstartfase med varsling av planarbeidet
2. Høring og offentlig ettersyn av planforslag
3. Kunngjøring av vedtatt plan

I tillegg berører forslaget det substansielle innholdet i planbestemmelsene når det gjelder oppfølging av viktige hensyn i arealplaner.

148.Forslaget drøfter ikke behovet for eventuelle formelle krav til utforming av plankart og bestemmelser til planen.

I prinsippet er det den samme tilnærmingen, eller «grunnkrav», som ligger til grunn for forslaget uavhengig av plantype, plannivå og hvem som utarbeider planforslaget. Det vil imidlertid være ønskelig og nødvendig med en viss differensiering av krav som stilles til prosess og dokumentasjon for ulike plantyper. Hovedelementene i forslaget og differensieringen på plantype framgår av figur 4.1. Figur 4.2 gir en oversikt over planprosessen for planer med vesentlige virkninger.

Trinn i prosessen	Plantype			
	Oversiktsplaner *)		Reguleringsplaner	
	med føringer for arealbruk	uten føringer for arealbruk	med vesentlige virkninger	uten vesentlige virkninger
Oppstart-fase	Forhåndskonferanse. Utarbeidelse og høring av planprogram.	Forhåndskonferanse. Utarbeidelse og høring av planprogram.	Forhåndskonferanse. Utarbeidelse og høring av planprogram.	Forhåndskonferanse. Varsling.
Utvikling av planforslag med redegjørelse for konsekvenser	Beskrivelse av konsekvenser (jf. krav i EUs plan- og programdirektiv), samt vurdering av behov for oppfølging av viktige hensyn i videre planlegging.	Redegjørelse for føringer og prioriteringer og evt. konsekvenser som følge av dette.	Beskrivelse av konsekvenser (jf. krav i EUs prosjektdirektiv), samt vurdering av behov for oppfølging av viktige hensyn ved gjennomføring av planen (vilkår).	Enkel beskrivelse av konsekvenser.
Høring og offentlig ettersyn	Høring og offentlig ettersyn av planforslag, inkludert beslutningsunderlaget som etter forslaget er en del av planen.			
Vedtak og kunngjøring av plan	Planvedtaket og viktige elementer i planen kunngjøres og gjøres tilgjengelig for interesserte.		Planvedtaket og viktige elementer i planen kunngjøres og gjøres tilgjengelig for interesserte, og sendes berørte parter.	

*) Med oversiktsplaner menes fylkesplan og kommuneplan og delplaner av disse.

Figur 4.1 Oppsummering av hovedelementene i forslaget - type planer.

2.1 Oppstartfase

Hovedgrepet i forslaget til kvalitetskrav er styrking av den tidlige planfasen. Formålet er å:

1. sikre at det blir gjennomført en diskusjon om og avklaring av:
 - a) viktige hovedspørsmål planarbeidet reiser
 - b) premisser som må legges til grunn for planarbeidet
 - c) hvordan planarbeidet skal gjennomføres på en effektiv måte som sikrer at viktige hensyn blir ivaretatt i planleggingen, og at konsekvensene av planen blir tilfredsstillende belyst
2. åpne for medvirkning fra offentligheten og berørte myndigheter om disse spørsmålene, og sikre en systematisk behandling av merknader
3. stille krav om dokumentasjon og politisk behandling

Forslaget innebærer en plikt til tidlig kontakt og deltakelse i planleggingen i oppstartfasen gjennom en forhåndskonferanse. Forhåndskonferansen bør dokumenteres, for eksempel gjennom et referat etter den modellen som det legges opp til i Grenlandsmodellen ¹⁴⁹

. Kravet til forhåndskonferanse gjelder for alle planer etter plan- og bygningsloven (både for planarbeid igangsatt av planmyndigheten og for planforslag framsatt av private eller offentlige forslagstillere). For planarbeid igangsatt av planmyndigheten vil plikten i hovedsak være den samme som dagens samrådsplikt.

For oversiktsplaner og reguleringsplaner med vesentlige virkninger (se nærmere omtale i punkt 3.2 nedenfor) foreslås det også at det skal utarbeides et *planprogram* i løpet av oppstartsfasen. De foreslåtte trinnene oppstartsfasen for disse planene er:

- klarlegging av hovedspørsmål og premisser (for eksempel framdrift) gjennom forhåndskonferanse
- forslagsstiller utarbeider forslag til program for plan- og utredningsarbeid
- høring av program i forhold til berørte og interesserte, inkludert varslings av igangsatt planarbeid (kunngjøring)
- bearbeiding av program på bakgrunn av uttalelser

Et viktig siktepunkt med planprogrammet er å sikre forutsigbare og effektive planprosesser. Det er derfor en forutsetning at myndigheter som, utfra hensynet til nasjonale eller vesentlige regionale interesser, har kompetanse til å fremme innsigelse mot planen forpliktes til å delta aktivt i denne fasen. Disse myndighetene må utfordres til å dokumentere om det til bestemte løsninger, til deler av planområdet, eller til kunnskapsgrunnlag/dokumentasjon vil være (eller ikke vil være) påregnelig med innsigelse.

Nærmere om program for planarbeidet

Ansvar for å utarbeide programmet påhviler forslagsstiller av plan. For oversiktsplanlegging vil dette være planmyndigheten selv (med unntak av planer etter plan- og bygningsloven § 9-4). For reguleringsplaner vil dette kunne være privat eller offentlig forslagsstiller.

Programmet vil være en oppsummering av prosessen i programfasen og skal dokumentere:

- formålet med planarbeidet
- viktige premisser og overordnede føringer som har betydning for gjennomføringen av planarbeidet
- hovedspørsmål planarbeidet reiser, herunder vurderinger av alternativ og utredningsbehov i planprosesser der dette er relevant
- hvordan planprosessen er tenkt organisert og gjennomført

Når det gjelder innholdet i programmet vil det gå et skille mellom helhetlige rullerende planer (kommuneplan og fylkesplan) og mer prosjektorienterte plantyper. For de helhetlige rullerende planene vil det som en del av programmet ved en rullering være nyttig å gjennomgå hvordan gjeldende plan har virket.

Forslaget innebærer at planarbeidet skal kunngjøres som i dag, men i tillegg blir det for oversiktsplaner og reguleringsplaner med vesentlige

virksomheter krav om at program for plan- og utredningsarbeid skal underlegges offentlighet og medvirkning. Forslag til planprogram kunngjøres og sendes på høring til berørte myndigheter, interesseorganisasjoner og andre berørte. Det bør også være offentlig møte om saker som vil ha interesse for befolkningen. Omfanget på høringen og behovet for andre tiltak for medvirkning vurderes i det enkelte tilfellet. For reguleringsplaner med vesentlige virkninger bør programmet også sendes alle som blir tilskrevet ved varslingen av planarbeidet.

For kommuneplan og reguleringsplan skal fylkeskommunen og statlig fagmyndighet i høringsuttalelse til program redegjøre for om planarbeidet reiser spørsmål som berører nasjonale og regionale mål og interesser. For arealplaner skal det redegjøres for om interessene er av en karakter som kan gi grunnlag for senere innsigelse. Planforumsmøte eller tilsvarende med regionale myndigheter kan gjennomføres som en del av høringen av programmet. Forslaget til program for planarbeidet vil være et viktig underlag for å sikre at disse møtene blir målrettede.

I plansaker som reiser spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller når nabostat er berørt (jf. forpliktelser etter Espoo-konvensjonen), kan det være aktuelt med krav om at programmet også forelegges Miljøverndepartementet som overordnet planmyndighet dersom en ikke kommer til enighet om rammene for planarbeidet (se nærmere omtale i punkt 3.1 nedenfor).

Programmet bearbeides på grunnlag av uttalelser til høringsutkastet. Det behandles i det faste utvalg for plansaker eller det organet planmyndigheten finner hensiktsmessig.

2.2 Utvikling av planutkast og beslutningsunderlag

Et bærende prinsipp i hele forslaget er at planleggingen skal bygge på kunnskap om alle relevante forhold i og ved planområdet. Forslaget løser dette ved å anbefale en prosess som skal avklare hvilke premisser som gjelder, og hvilke utredningsbehov planleggingen utløser. Planarbeidet vil da følge det forløpet som er satt i programmet for plan- og utredningsarbeidet, med nødvendige korreksjoner som følge av nye forhold som ikke var kjent da programmet ble fastlagt. Gjennom programfasen vil også planarbeidet ha blitt avgrenset og organisert på en hensiktsmessig måte. For enklere reguleringsplaner skjer planarbeidet på det grunnlaget som ble avklart gjennom forhåndskonferansen og varslingen.

Forslaget innebærer at det skal redegjøres for konsekvenser og vurdering av behovet for videre oppfølging av viktige hensyn for alle planforslag ved utleggelse til offentlig ettersyn. Hvilke/hva slags konsekvenser som omfattes bør ikke være tematisk avgrenset (se punkt 1.4 foran). Oppfølging av viktige hensyn vil være noe forskjellig for oversiktsplaner og reguleringsplaner. I oversiktsplaner kan det for eksempel være behov for nærmere undersøkelser i tilknytning til etterfølgende planlegging. For reguleringsplaner kan det være vilkår for gjennomføring (for eksempel miljøhensyn ved utbygging), etterprøving av virkninger med mer. Kravet om å dokumentere konsekvenser og oppfølgingsbehov legges på forslagsstiller (offentlig, privat eller planmyndigheten selv). Forslagsstiller må derfor også bekoste dette. Det generelle kravet om å redegjøre for konsekvenser av planforslaget bør ligge i selve lovteksten.

Forslaget forutsetter at planorganet («det faste utvalg», kommuneplanutvalg, fylkesplanutvalg og så videre) i tillegg til å behandle selve planforslaget (det vil si innholdet i planen) også må vurdere beslutningsunderlaget.

For *oversiktsplaner uten arealføringer* kan det generelle kravet ivaretas med en redegjørelse for planens føringer og prioriteringer, og eventuelle konsekvenser av dette.

For *reguleringsplaner uten vesentlige virkninger* kan kravet ivaretas med en enkel beskrivelse av konsekvenser i planbeskrivelsen.

For *oversiktsplaner med arealføringer* og for *reguleringsplaner med vesentlige virkninger* innebærer forslaget at det stilles spesifikke krav til en beskrivelse av konsekvenser av planforslaget, samt vurdering av behovet for oppfølging av viktige hensyn i planen. Slike innholdskrav vil være nødvendige for at dagens KU-bestemmelser/EUs prosjektdirektiv og EUs forslag til plan-direktiv skal kunne integreres i planbestemmelsene etter plan- og bygningsloven. Innholdskravene bør gis i forskrift.

Det legges til grunn at en integrering av KU i planleggingen etter plan- og bygningsloven må bety at redegjørelsen for konsekvensene av planforslaget inngår som del av planforslaget/høringsdokumentet (planutkast/planforslag med redegjørelse for konsekvenser). Som i dag (både i KU- og plansammenheng) vil det kunne finnes faglige underlagsrapporter som grunnlag for vurderingen av konsekvensene av planforslaget. Det vises til punkt 3.3 for en omtale av oversiktsplaner med arealføringer og utvelgelse av reguleringsplaner med vesentlige konsekvenser.

Innlemmelse av prosjektdirektivet/KU-bestemmelsene i planbestemmelsene medfører at det for planer som omfattes av direktivene må stilles krav om å utarbeide et ikke-teknisk sammendrag av planforslaget/redegjørelsen for konsekvenser, med sikte på offentlig distribusjon.

2.3 Behandling av planforslag før offentlig ettersyn

Som følge av at forslagsstiller får plikt til å dokumentere konsekvensene av planforslag (jf. punkt 2.2) må kvalitetskontrollen før utleggelse til offentlig ettersyn omfatte både planens innhold, det vil si om den svarer på de - ofte politiske motiverte - oppgavene som skal løses, tilhørende dokumentasjon og planens form/formaliteter. For oversiktsplaner og reguleringsplaner med vesentlige virkninger er planprogrammet et grunnlag for å vurdere om planutkastet og beslutningsunderlaget er «godt nok» til å bli gjenstand for høring og offentlig ettersyn. Planprogrammet, og eventuelle endrete forutsetninger, er utgangspunktet for aktørenes vurderinger. Dersom de premissene som er identifisert i planprogrammet ikke er lagt til grunn for utforming av planen, eller vesentlige problemstillinger ikke er belyst, må planen kunne bli avvist eller sendt tilbake til forslagstiller.

Ved at planmyndigheten sikres god styring av planarbeidet gjennom programfasen og dokumentasjonen vil dagens bestemmelse om førstegangsbehandling av reguleringsplanforslag kunne mykes opp. Det bør kunne åpnes for administrativ behandling og mulighet for «direkteutleggelse» av planforslag.

2.4 Høring og offentlig ettersyn

Forslaget innebærer at planforslaget med redegjørelse for konsekvenser og oppfølging av viktige hensyn skal legges ut til høring og offentlig ettersyn. Både planen og beslutningsunderlaget blir derved gjenstand for vurdering. Planprogrammet vil danne et viktig grunnlaget for vurderingen.

2.5 Bearbeiding og behandling av planforslag (etter høring)

Generelt synes gjeldende regler for reguleringsplaner å dekke endringsbehovet. Imidlertid kan det være behov for at bestemmelsene om håndtering av innspill også gjelder for kommune- og fylkesplaner. Konkret kan dette løses ved å presisere at uttalelsene til planforslaget med redegjørelse for konsekvenser og oppfølging av viktige hensyn skal tas i betraktning ved andregangs behandling.

I saksframlegget må det også framgå hvordan konsekvensene av planen er ivaretatt i forslaget til vedtak. Dette for å imøtekomme krav i EU-direktivene, jf. § 33-7 første ledd.

2.6 Planvedtak og vilkår

Med de foreslåtte endringene for andregangs behandling, er det ikke behov for å endre selve vedtaksprosedyrene.

For tiltak som i dag behandles etter både KU-bestemmelsene og plan- og bygningslovens planbestemmelser, er det uklare hjemmels- og ansvarsforhold rundt formidling av vilkår fra KU-prosessen. Dette gjelder konkret avbøtende tiltak, oppfølgende undersøkelser og etterprøving. Det vil utvilsomt være nyttig om slike vilkår kan knyttes direkte til planvedtaket, på grunnlag av kunnskap som er framkommet i planprosessen.

Det bør derfor vurderes om planmyndigheten bør få utvidete/tydeligere hjemler til å sette vilkår og stille krav om gjennomføring av planen og oppfølging av viktige hensyn, herunder for eksempel nærmere undersøkelser i anleggs og driftsfasen og nødvendige tiltak for å avbøte uforutsette virkninger.

2.7 Kunngjøring, informasjon og oppfølging i etterkant av vedtaket

Nåværende bestemmelser om kunngjøring av oversiktsplaner retter seg i hovedsak mot statlige/regionale interesser og er relativt passive i forhold til å informere berørte og allmennheten. Det er derfor behov for en mer aktiv offentliggjøring, og kunngjøring av planvedtaket bør suppleres med informasjon om rettsvirkninger og oppfølging av planen. «Oppfølging» kan omfatte neste plantrinn, gjennomføring av planen, tiltak som vil bli iverksatt for å begrense negative konsekvenser, videre undersøkelser med mer.

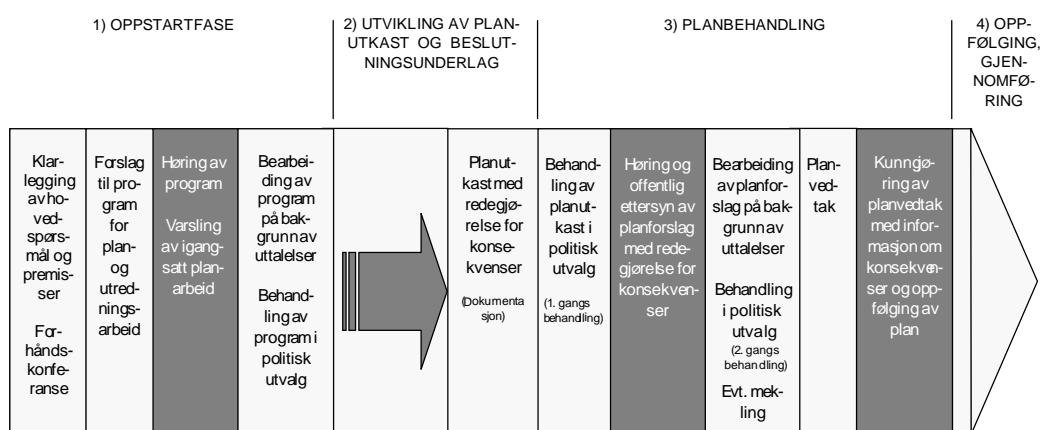
Det mangler i dag rutiner og dels lovhjemler for i ett planvedtak å kunne gi premisser for neste plannivå eller for gjennomføring av planen. Det er utvilsomt nyttig om planmyndigheten synliggjør hvordan konfliktpunkter skal håndteres videre.

Forslaget innebærer at vedtak og viktige elementer i alle planer skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig for interesserte. Interesserte er de som har engasjert seg i planprosessen, blant annet ved å avgi uttalelser. For reguleringsplaner skal det i tillegg skje en aktiv informasjon til berørte myndigheter og parter (grunneiere, rettighetshavere). I tillegg bør det vurderes om det er hensiktsmessig å lage en oppsummering av vedtaket og en redegjørelse for hvor-

dan viktige hensyn og konsekvenser er tatt hensyn til i den vedtatte planen, og hvordan disse forholdene vil bli fulgt opp. En slik oppsummering bør være offentlig tilgjengelig og i tillegg sendes dem som har gitt uttalelse til planen. Et slikt dokument vil også være nødvendig i henhold til direktivene.

Synliggjøring av hvordan viktige hensyn skal følges opp kan omfatte:

- at det pålegges nærmere angitt kartlegging/dokumentasjon i tilknytning til reguleringsplan eller byggesak (*hjemmel finnes trolig, se vegleder T-1226*)
- at det pålegges etterprøving/dokumentasjon av antatte konsekvenser, med en presisering av at det kan knyttes betingelser til resultatet av etterprøvingen (for eksempel tiltak for å avbøte uforutsette konsekvenser) (*hjemmel mangler i dag*)
- at det gis retningslinjer for videre planlegging og gjennomføring for temaene estetikk, hensyn til verneverdige områder, støy, miljøstandard forøvrig og så videre (*i de fleste plansaker har planmyndigheten (kommunen) slik hjemmel i dag*)



Figur 4.2 Oppsummering av kvalitetskrav: oversiktsplaner og reguleringsplaner med vesentlige virkninger

3 Nærmere omtale av visse forhold

3.1 Forslaget sett i forhold til dagens KU-bestemmelser

Forslaget innebærer at hovedtrekkene i dagens KU-bestemmelser innlemmes i de ordinære planbestemmelsene og at dagens KU-bestemmelser avvikes for tiltak som avgjøres gjennom plan etter plan- og bygningsloven. Nedenfor oppsummeres de viktigste likheter og avvik mellom forslaget og reglene om konsekvensutredninger. Spørsmålet om alternativvurderinger og ansvars- og rollefordeling omtales til slutt.

Erfaringene med praktiseringen av KU-bestemmelsene danner et viktig utgangspunkt for de forslag som er presentert i punkt 2 i dette vedlegget, og for de betraktningene som gis nedenfor.

Saklig virkeområde er forutsatt i hovedsak å være som nå. Planer for tiltak som inngår i vedlegg I må behandles som planer med vesentlige virkninger. Det legges imidlertid til grunn at planmyndigheten kan utøve et større grad av skjønn/fleksibilitet når de skal avgjøre om en plan som omfatter tiltak som inngår i dagens vedlegg II kan sies å få vesentlige konsekvenser. Se punkt 3.2 for nærmere omtale av behov for utvelgelseskriterier.

Tematisk virkeområde, det vil si hvilke forhold som skal belyses i planprosessen (dersom relevant i den konkrete plansak) er forutsatt å være like bredt definert som etter dagens KU-bestemmelser. Det er viktig at krav til dokumentasjon avstemmes i forhold til de hensyn planleggingen skal ivareta og som forutsettes nevnt i ny § 2 i plan- og bygningsloven. Det er etter vår vurdering viktig at planleggingen vektlegger også helsemessige konsekvenser. Det er videre viktig at en ved utformingen av regelverket (forskrift til planbestemmelsene) bidrar til at de viktige spørsmålene planen reiser blir grundig belyst og at en unngår omfangsrike og lite fokuserte utredninger.

Programfase med bruk av et program for planarbeidet som høres i forhold til berørte og interesserte bygger på de samme prinsippene som KU-bestemmelsenes meldingsfase og bruk av utredningsprogram. Den viktigste forskjellen er at programfasen i forslaget har et noe annet og bredere fokus enn i KU-sammenheng. Hovedsiktetpunktet er å drøfte hva planleggingen skal løse og at en i denne sammenheng også ser på hvilke utrednings- og dokumentasjonsbehov det konkrete planarbeidet reiser. Det forutsettes at planmyndigheten får en viss fleksibilitet til å vurdere hvilke planer som undergis en programfase og likeledes hvor omfattende medvirkningen i programfasen skal være.

Dokumentasjonen av planforslagets konsekvenser er som nevnt ovenfor forutsatt å dekke de samme temaer som dagens KU-bestemmelser. Beskrivelsen av konsekvensene skal inngå i redegjørelsen for planforslaget. Ved at arbeidet med nødvendig underlagsmateriale og dokumentasjon inngår som en naturlig del av arbeidet med utarbeidelse av planforslaget, vil trolig konsekvensbeskrivelsen bli mer fokusert. Som etter dagens planbestemmelser (og også etter KU-bestemmelsene) vil det i mange tilfeller bli utarbeidet underlagsrapporter som omhandler bestemte temaer/konsekvenser.

Krav til *medvirkning og offentlighet* om planforslaget er i hovedsak de samme i KU og planbestemmelsene. Kravet om offentlig møte som følger av KU-bestemmelsene bør mykes opp slik at planmyndigheten gis anledning til å vurdere om dette er et hensiktsmessig virkemiddel i den konkrete sak.

KU-bestemmelsene forutsetter at ansvarlig myndighet fatter en beslutning om at *utredningsplikten er oppfylt* og at dette skjer i form av utarbeidelse av et sluttokument (jf. § 33-6, § 33-8 og § 14 i forskriften). Det forutsettes ikke innført et slikt eget prosesstrinn i planbestemmelsene. Det forutsettes imidlertid at de hensyn og elementer som ligger i disse bestemmelsene videreføres i planleggingen/bestemmelsene. De momentene som inngår i sluttokumentet bør kunne ivaretas ved at *saksframlegget* ved sluttbehandlingen av planen inneholder:

- en oppsummering av planens konsekvenser slik disse framkommer på bakgrunn av høringen av planforslaget (jf. KU-forskrift § 14 andre ledd).
- en redegjørelse for hvordan negative virkninger av planen (og virksomhet

- planen omfatter) kan reduseres (jf. KU-forskrift § 12 andre ledd).
- en redegjørelse for eventuelle krav til oppfølging. For oversiktsplaner vil dette innebære oppfølging av viktige hensyn i den videre planleggingen mens for detaljplaner vil oppfølging innebære undersøkelser for å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen/virksomheten (§ 12 tredje ledd).

Det må vurderes om det også er behov for endre/justere hvilke *bestemmelser* som kan knyttes til de ulike plantypene for å gi mulighet til å stille krav til oppfølging. I saksframlegget må det også framgå hvordan konsekvensene er ivaretatt i forslaget til vedtak. Dette for å imøtekomme krav i EU-direktivene, jf. plan- og bygningsloven § 33-7 første ledd.

KU-bestemmelsenes krav til *informasjon til offentligheten om vedtaket og begrunnelse* (§ 33-7 andre ledd) foreslås videreført ved at kunngjøringen også skal inneholde en kortfattet redegjørelse for viktige elementer i planen og at det gis et krav om at dette gjøres tilgjengelig for interesserte.

§ 33-10 i KU-bestemmelsene forutsetter *fornytt konsekvensutredning* (det vil si ny melding og konsekvensutredning) dersom tiltaket ikke er påbegynt innen fem år etter at det foreligger bindende planvedtak eller tillatelse for tiltaket. Videreføring av denne bestemmelsen må ses i sammenheng med eventuelle krav til revisjon av gamle planer.

Vurdering av alternativer er et sentralt hensyn i KU-bestemmelsene. Dette hensynet forutsettes videreført i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Drøfting av aktuelle alternativer vil være et naturlig tema i oppstartfasen. Det kan være situasjoner hvor det er hensiktsmessig at en utarbeider en konsekvensvurdering av alternativer, og at denne høres som grunnlag for å ta stilling til hvilket alternativ en bør gå videre med i plansammenheng.

Nærmere om ansvars- og oppgavefordeling

Spørsmålet om ansvars- og rollefordelingen knyttet til KU-bestemmelsene har vært et sentralt tema i forbindelse med utformingen av regelverket om konsekvensutredninger (jf. NOU 1977:1, Ot.prp. nr. 22 (1980-81), Ot.prp. nr. 75 (1988-89), Ot.prp. nr. 24 (1994-95)).

Forslaget om integrering av KU i den ordinære planleggingen vil etter vår vurdering, nødvendigvis innebære at dagens ordning med at sentrale myndigheter KU-behandler saker som skal vedtas av planmyndigheten gjennom plan etter plan- og bygningsloven opphører.

Det er flere grunner til dette. For det første vil et system der sentrale myndigheter fortsatt skal ha et ansvar for behandlingen forutsette at visse former for doble saksbehandlingsprosedyrer opprettholdes. Dette bryter følgelig med selve grunntanken i vårt forslag.

For det andre mener vi det ut fra hensynet til lokalt selvstyre også vil være naturlig at planmyndigheten får ansvaret for utvikling av beslutningsunderlaget for eget vedtak. For det tredje vil vi peke på at erfaringer med desentralisering av rollen som ansvarlig myndighet etter 1996-forskriften har vært positive.

Vi ser imidlertid at det kan være behov for en mekanisme som gjør at sentrale myndigheter (fortsatt) kan ha en rolle i forhold til saker av nasjonal eller

vesentlig regional karakter, og hvor en i den innledende planfasen ikke kommer til enighet om hvordan disse hensynene skal ivaretas i planarbeidet. Dette kan, etter vår vurdering, best ivaretas ved bestemmelser i tråd med KU-forskriften § 7 om foreleggning for Miljøverndepartementet og § 6 sjette ledd om heving av rollen som ansvarlig myndighet til fylkeskommunen eller overordnet forvaltningsmyndighet. Dette vil gi sentrale myndigheter et smidigere, og ikke minst mer målrettet, virkemiddel for å komme i inngrep med de viktige plansakene på enn i dagens KU-system.

3.2 Metoder og kriterier for utvelgelse av planer med vesentlige virkninger

EUs prosjektdirektiv og EUs forslag til plandirektiv gir visse føringer for utformingen av kvalitetskrav til planlegging etter plan- og bygningsloven.

De foreslåtte kvalitetskravene har som utgangspunkt at det bør etableres et system som, innenfor de formelle kravene som direktivene stiller, er enklest mulig, forutsigbart og fleksibelt. Et viktig grep for å oppnå dette er at nødvendig differensiering gjøres ut fra *plantyper*. Konkret foreslås at prosjektdirektivet knyttes til reguleringsplannivået og at utredningsplikt etter plandirektivet knyttes til oversiktsplannivået.

For *reguleringsplaner* er det en betingelse at planer som omfatter tiltak som kan få vesentlige (miljø)virkninger utredes i henhold til dokumentasjonskravene i direktivet. Forslaget til kvalitetskrav bygger på forutsetningen om at reguleringsplaner med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal utredes i henhold til kravene i direktivet, uavhengig av om planen kan sies å inneholde et konkret tiltak eller ikke. Dette innebærer at dagens problem med å ta stilling til om en plan inneholder et konkrete tiltak faller bort.

Den gjenstående problemstillingen vil da være hvordan en skal avgjøre om en reguleringsplan kan få vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn. Blant annet utfra erfaringene med utvelgelse i dagens KU-bestemmelser, ønsker vi å se nærmere på muligheten av et forenklet og mer fleksibelt system for å velge ut de relevante planene.

Vårt utgangspunkt er at planmyndigheten, på bakgrunn av forhåndskonferansen i oppstartfasen, avgjør om det påtenkte planarbeidet vil kunne medføre vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. I stedet for et omfattende sett av kriterier med detaljerte henvisninger til ulike verneformål/planformål og nasjonale retningslinjer (jf. dagens § 4, som også vil måtte utvides for å fange opp andre viktige konsekvenser) ser vi for oss at vurderingen av planens konsekvenser i større grad bør baseres på skjønn i den konkrete sak. Ved utformingen av bestemmelsen og til grunn for planmyndighetens vurdering vil de kriterier som inngår i prosjektdirektivets Anneks III måtte ligge til grunn. Et mulig kriterium vil også kunne være om reguleringsplanforslaget er i samsvar med overordnet plan.

Et slikt system, der planmyndigheten vurderer konkrete planer opp mot noen få grunnkriterier, vil innebære større grad av skjønn. Det vil samtidig åpne for en større grad av konkret vurdering av samlede effekter, innebære en forenklet prosess og gi større grad av fleksibilitet. Samtidig må en sikre at et mer skjønnsbasert system ikke går utover hensynet til forutsigbarhet, som har vært framhevet som en styrke ved utvelgelseskriteriene i dagens KU-system.

For *oversiktsplaner* vil det være en betingelse at alle planer som kan sies å gi føringer for senere vedtak om utbygging utredes i henhold til dokumentasjonskravene i plandirektivet. Her ser vi for oss at det vil være tilfredsstillende i forhold til direktivforslaget om det gis en forskrift med krav til dokumentasjon, som gjøres gjeldende for fylkesplaner og kommuneplaner som omhandler *arealbruk* for utvelgelse av planer med vesentlige virkninger.

3.3 Planlegging på flere nivåer og plan versus tiltak

Forslaget innebærer at det ikke lenger vil være snakk om noen egen konsekvensutredningsprosess verken for tiltaksplaner (i prosjektdirektivets forstand) eller for planer i plandirektivets forstand, men at det å vurdere konsekvensene av planforslaget vil inngå som en naturlig del av planprosessen.

Forslaget innebærer at i de situasjoner det utarbeides en overordnet arealplan, vil det være krav om plan- og utredningsprogram og at det redegjøres for konsekvensene av planforslaget når planen legges ut til offentlig ettersyn. Tilsvarende krav vil gjelde for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger.

Det vil i stor grad være utformingen av (nytt) plansystem, og praktiseringen av dette, som avgjør om og i hvilke situasjoner det må utarbeides plan og følgelig blir stilt krav til redegjørelse for konsekvenser av denne. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng vil være om det legges opp til at overordnede planer, som i dag, fortsatt skal/kan være tiltaksorientert (gjelder særlig for kommunedelplaner) eller om disse forutsettes å være av mer strategisk karakter.

I de tilfeller overordnet *areal*plan legger rammer for et tiltak, og det senere utarbeides reguleringsplan for tiltaket, vil begge planprosessene innebære utarbeidelse av plan- og utredningsprogram og dokumentasjon av konsekvensener.

Det forutsettes at spørsmål eller temaer utredet i forbindelse med overordnet plan legges til grunn for arbeidet med reguleringsplanen, og at en her redegjør for de mer detaljerte spørsmålene som ikke er berørt på oversiktsplannivå.

3.4 Administrative og økonomiske forhold

Det vil på nåværende tidspunkt ikke være mulig eller naturlig å gi en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene innføringen av en modell som beskrevet ovenfor vil kunne medføre. Det kan imidlertid nevnes at ECON¹⁵⁰

har foretatt en vurdering av mulige økonomiske og administrative konsekvenser av implementering av EUs forslag til direktiv om miljøvurderinger av planer og programmer. Hovedkonklusjonene er som følger:

«Helhetsinntrykket etter vår gjennomgang er at direktivets bestemmelser vil medføre begrensede merkostnader. Merkostnadene er oftere av formell enn substansiell eller praktisk art. Planprosessene behøver ikke bli vesentlig forlenget. Det er imidlertid store variasjoner mellom de plantypene vi har sett på. Merkostnader knyttet til miljøvurderinger på plan/programnivå vil gi besparelser for konsekvensutredninger på prosjektnivå. De som vil bli påført

150.ECON. Miljøvurderinger av planer og programmer. Administrative og økonomiske konsekvenser. Rapport 22/99.

merkostnader på plan/programnivå vil ikke nødvendigvis være de samme som kan dra nytte av besparelsene på prosjektnivå.» (ECON 1999:22, side 2).

ECON vil bli engasjert for å foreta en foreløpig vurdering av mulige konsekvenser av modellen.

Det vil også bli gjennomført forsøk med å bruke de beskrevne kvalitetskravene i konkrete planprosesser. Gjennom dette ønsker en å vinne erfaring med hvordan berørte organer håndterer den foreslåtte saksbehandlingen.

Til sist bør det nevnes at tiltakshaver for tiltak som omfattes av KU-bestemmelsene allerede i dag er pålagt å utføre, og derved bekoste, utredninger i henhold til fastsatt utredningsprogram. Likeledes vil planmyndigheten for de fleste tiltak ha ansvaret for behandlingen av tiltaket etter KU-bestemmelsene. Forslaget om integrering av KU i planbestemmelsene vil derfor ikke medføre merarbeid, men gi forenklingseffekter.

Vedlegg 5

Om planteorier

Terje Holsen og Asle Moltumyr

1 Hvorfor planlegging?

I utgangspunktet kan en stille seg spørsmålet; hvorfor trenger vi et system for planlegging som vi i dag har i eksisterende plan- og bygningslov? Hva er egentlig planleggingens hensikt? Hvorfor skal en opprettholde et offentlig planleggingssystem som ofte blir oppfattet som tungt og byråkratisk og som kan oppfattes som å føre til unødige forsinkelser?

Planleggingens grunnleggende formål er å legge bedre til rette for å nå de mål eller situasjoner for framtida som en ellers kanskje ikke ville ha nådd. Planlegging forutsetter innsikt i hvor en vil og kunnskap om årsak- virkningssammenhenger slik at en kan anta at de valgene som gjøres med stor sannsynlighet gir ønskete resultater. Planlegging blir dermed en framtid- og målrettet aktivitet med utgangspunkt i ønsket eller visjonen om hva slags samfunn en vil ha. Et viktig formål med offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven er å sikre folkevalgt innflytelse over viktige utviklingstrekk og beslutninger om ressurser og velferd.

Ideelt sett vil planlegging være et sammenhengende sett av handlinger utført av en person, organisasjon eller myndighet som har følgende kjennetegn (Aarsæther 1992):

- har klargjort mål og verdier som ønskes realisert
- har en bevisst orientering mot framtida
- har evne til å se sammenhenger og til å samordne
- gjør bruk av et solid kunnskapsgrunnlag
- legger opp til at en planbeslutning skal være retningsgivende eller styrende for påfølgende enkelthandlinger

Planlegging bygger på kunnskap, registrering, læring, innsikt og syntese. Derfor handler planlegging også om verdier. Planlegging handler om ønsket samfunnsutvikling og syntesen av tiltak som vil ivareta flest mulige interesser og flest mulige behov for å nå spesifikke mål. Når samfunnet rundt oss endrer seg kontinuerlig, vil tradisjonelle løsninger som var gode for kort tid siden være lite egnet til å møte morgendagens utfordringer på.

Planleggingens formål kommer klart fram dersom en tenker seg planleggingssystemet sløvfet. Hvem vil tjene på en slik «nullvariant», ingen planlegging overhode? Hvilke interesser vil da bli ivaretatt? Ville det ikke være klokt å se framover og gjøre bruk av kunnskap for å finne handlingsalternativer? Dagens planlegging skal ivareta mange hensyn. Det er ikke én enkelt, konkret problemstilling som søkes løst gjennom planleggingen. Begrunnelsene for offentlig planlegging innen økonomisk teori kan oppsummeres slik (etter Klostermann 1986);

- Planleggingen skal fremme fellesskapets interessene i samfunnet. Den skal sikre de kollektive forbruks-goder. Eksempel kan være infrastruktur,

og det å ivareta bredt definerte interesser som ofte neglisjeres i konkurransen og kjøpslåingen mellom mer eller mindre snevre interessegrupper.

- Planleggingen skal også motvirke markedets tendens til å velte kostnader over på andre, samt bidra til å løse situasjoner der individets anstrengelse for å fremme sine egne interesser ikke fører til et optimalt resultat verken for samfunnet eller de berørte individene. Effekter av kjøpslåingsprosesser på parter som ikke deltar i forhandlingene, må også ivaretas gjennom planlegging.
- Planlegging skal bidra til bedre informasjonsgrunnlag om langsiktige konsekvenser. Planlegging skal bedre markedsaktørenes tilgang på informasjon om de langsiktige konsekvenser av valgene de foretar. Det letter dessuten forhandlingene og kjøpslåingen mellom de ulike interessegrupper der kort- og langsiktige konsekvenser av handlingsalternativene er kjente.
- Planlegging skal bidra til en bedre fordeling av goder. Markedet alene kan ikke sikre en sosialt akseptabel fordeling av goder mellom ulike grupper. Vanskeligstilte grupper er dessuten systematisk underrepresentert i kjøpslåingsprosessene mellom ulike interessegrupper. Planlegging skal kompensere for disse forholdene.

Gjennom planlegging kan dessuten ulike sektorinteresser synliggjøres. Planlegging kan derfor være et virkemiddel for å få fram sammenhengene mellom sektorinteresser og tilrettelegge for samordning og effektive helhetsløsninger.

Offentlig planlegging skal ivareta overordnede samfunnsinteresser og legge til rette for sikring av viktige fellesverdier og fremme ulike gruppers levekår. Overordnede samfunnsinteresser kan omfatte forhold som bruk og vern av arealer og naturressurser. Det omfatter også bærekraftig økologisk-, sosial- og kulturell utvikling. Planlegging innbefatter også å sikre livskvalitet for ulike grupper mennesker, grunnlag for næringsutvikling og verdiskaping samt utforming av bærekraftige nærmiljøer o.a. Planlegging skal bedre aktørenes tilgang på informasjon om langsiktige konsekvenser og forutsigbarhet av valgene. Velstanden og utviklingen gjør at konfliktene over blant annet arealbruken blir skjerpet. Det trengs stadig mer arealer for å dekke alle «behov». Samtidig stilles det sterkere krav til kvaliteter i nærmiljøet, og langsiktige jordvern- og miljøvern hensyn setter klare grenser. En offensiv og langsiktig planlegging blir på denne bakgrunn viktigere og viktigere.

I tillegg til vektlegging av planlegging som middel til å nå bestemte mål, vil mange planleggingsteoretikere framheve planleggingsprosessen i seg selv som en begrunnelse for planlegging. Gjennom offentlig planlegging skapes en arena der ulike interesser møtes og kan veies mot hverandre. Gjennom økt vekt på medvirkning kan beslutningsprosesser åpnes opp, og det ligger en mulighet for det sivile samfunn til å bli involvert i utviklingen av eget lokalsamfunn som aktivt handlende subjekter i forhold til samfunnsutviklingen.

Samtidig preges dagens samfunn av en markeds- og privatiseringstenkning som i utgangspunktet stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering som virkemiddel. Dette stiller store krav til planleggingens evne til å møte stadige og hurtige krav til omstillinger og nye behov.

Vi ser også tendenser til at skillet og motsetningsforholdet mellom offentlig styring og marked, er i ferd med å bli overskredet i planlegging gjennom nye samhandlingformer mellom offentlige og private. Slike samhandlingsformer gjør det mulig å realisere tiltak som ingen av partene hver for seg ville ha klart. Mulighetene for en innovativ planlegging for å skape nye muligheter for lokalsamfunnene ligger i en god planleggingsprosess der en trekker på ressurser i hele lokalsamfunnet innen offentlig sektor, innen markedet og innen det sivile samfunnet. Slike prosesser må være åpne og inkluderende og sikres folkevalgt styring.

2 Planleggingsbegreper

Det har vært ulike oppfatninger av begrepet samfunnsplanlegging og begrepet trenger derfor en nærmere drøfting. Begrepet er bredt og kan omfatte både økonomisk planlegging og fysisk planlegging (se for eksempel Østerud 1972, Thomassen 1997). Det kan også defineres som generell handlingsrettet aktivitet for samfunnet, både territorielt og funksjonelt sett (Amdam og Veggeland 1998). I norsk planleggingsdebatt ser det ut til å være et skille mellom en bred og en smal definisjon av begrepet. Samfunnsplanlegging i en smal definisjon handler om fysisk planlegging der en trekker inn ulike sektorer etter behov. Samfunnsplanlegging i en bred definisjon handler om ambisjoner om sosial ingeniørkunst, det å ha et helhetsgrep om samfunnsutviklingen gjennom planlegging innen alle sektorer (Holsen 2000).

Den norske debatten om planlegging og planleggingsteori har med andre ord ikke alltid vært like tydelig på hvilken planleggingstradisjon som diskuteres. Det er ikke uten betydning om vi med planlegging tenker på arealplanlegging eller fysisk planlegging, slik arkitekter, ingeniører og jordskifte kandidater har en tendens til å gjøre, eller om vi tenker på det som på engelsk gjerne kalles for *comprehensive planning*. Med det sistnevnte mener en at planleggingen er helhetlig og sektorovergipende.

Men begrepet *comprehensive planning* må også forstås i forhold til det utgangspunktet en har; samfunnsplanlegging som planlegging i og av samfunnet mer generelt er noe annet enn samfunnsplanlegging der en tar utgangspunkt i fysisk planlegging og trekker andre sektorer inn etter behov for å få samordning og helhet i planleggingen. Dette er i bunn og grunn et skille mellom to forskjellige utgangspunkt innen planleggingsverdenen. En ting er å erkjenne behovet for å trekke inn andre sektorer når arealplanleggingen skal utføres, slik at den fysiske planleggingen står i forhold til det samfunn som omgir den. En annen ting er å ha ambisjoner om planlegging av samfunnslivet. Begge deler kan altså betegnes som samfunnsplanlegging.

I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) redegjør Miljøverndepartementet for forslaget om ny planlovgivning. Her konstateres det at oversiktsplanleggingen er ment å omfatte hele den økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling, og at innholdet i denne planleggingen har utviklet seg sterkt i tiden etter at bygningsloven ble vedtatt (s. 23). Det hevdes videre at oversiktsplanene nå blir

«sett på som det sentrale samordnende og sektorovergripende styringselement i kommunen, og da ikke avgrenset til bare areal- og naturressursforvaltning. Etter departementets forslag skal over-

siktsplanleggingen ikke være begrenset til areal- og ressursforvaltning, men også omfatte hele den sosiale, kulturelle og økonomiske utvikling».

Dette kan tyde på at en oppfatter samfunnsplanlegging i en bred forstand.

Gjennom sin behandling av Ot.prp. nr. 51 (1987-88), der Miljøverndepartementet legger fram sitt forslag til enkelte endringer i plan- og bygningsloven, viser imidlertid Kommunal- og miljøvernkomiteen i Innst. O.nr. 30 (1988-89) et noe annet syn på samfunnsplanlegging:

«Det vil videre være behov for å vurdere annet lovverk av betydning for samfunnsplanleggingen med sikte på samordning og forenkling også utover den fysiske planleggingen som har vært omhandlet av Planlovutvalget» (side 4)

De ulike bemerkningene knyttet til samfunnsplanleggingens innhold gjør det vanskelig å vurdere om en her ser spor etter en utvikling i synet på hva samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven skal inneholde eller ha som hensikt. Begrepene «videre ramme» og «samfunnsplanlegging utover fysisk planlegging» kan både tolkes som samfunnsplanlegging i en smal og en bred kontekst. Lovforarbeidene gir i seg selv ikke noe holdepunkt for det ene eller det andre.

3 Utvikling i planteoretisk tenkning

Planlegging er et ektefødt barn av opplysningstiden og troen på fornuft og vitenskap som grunnlag for handling. Planleggingens grunnleggende idé ligger i den såkalte målrasjonelle handling, der planleggingens oppgave er å finne fram til de beste virkemidlene for å nå de mål om utvikling som en setter seg. Når det for eksempel er et viktig mål å redusere risiko for skader på liv, helse og materielle verdier ved flomsituasjoner, er det planleggingens oppgave å sørge for at det foreligger et best mulig kunnskapsgrunnlag slik at risikovurderinger vil være et beslutningsgrunnlag ved for eksempel plassering av boligområder.

Planlegging tar også utgangspunkt i ideen om demokratiet, og om det frie individet som sørger for å ivareta sine egne interesser. Fysisk planlegging har i etterkrigstiden vært preget av en periode med stor grad av enighet om målene: vekst, gjenoppbygging og utviklingen av velferdsstaten i de industrialiserte vestlige landene. I den mål- middel- orienterte planleggingen skulle målene fastsettes av politikerne, mens det var opp til planleggerne å finne de mest hensiktsmessige midlene for å nå målene.

Seinere er det blitt større oppmerksomhet på pluralisme i verdier, gjennom utviklingen blant annet i miljøbevegelse og kvinnebevegelse. Planleggingen ble kritisert for å være for mye styrt av eksperter, ofte på tvers av lokalbefolkningens oppfatninger. Det ble i større grad strid om hva som skulle være målene for utviklingen. Flere teoretikere mente derfor at planlegging ikke bare kunne forstås som en rettlinjert mål-middel prosess, men som en langt mer interaktiv prosess, der også verdier diskuteres. Planlegging må også være en nedenfra og opp prosess, ikke bare en ovenfra og ned prosess. Planleggeren må ta utgangspunkt i det unike i den lokale situasjon. I planlegging-

sprosessen utvikles ideer og oppfatninger om hva som er verdier. Det var derfor nødvendig å utvikle plansystemet slik at medvirkning fra berørte ble et sentralt element. Det plansystemet vi har i dag har på flere områder utviklet medvirkning eller samarbeidsplanlegging.

Utviklingen av samarbeidsplanlegging

Flere planleggingsoppgaver må i framtida skje i en sterkere *medvirkningskontekst*, der *nedenfra-og-opp-perspektivet* må synliggjøres og tilrettelegges på en bedre og mer aktiv måte. I denne sammenheng har (Friedmann 1987) identifiserer fire forskjellige typer planleggingstradisjoner, med hver sine distinkte historisk-filosofiske utgangspunkt. Friedmann kaller de fire tradisjonene for henholdsvis *policy analysis*, *social learning*, *social reform* og *social mobilization*.

De to eldste av disse tradisjonene, *social reform* og *social mobilization*, kan blant annet knyttes til vitenskapelige retninger som henholdsvis positivistisk sosiologi (Saint-Simon, Comte m.fl.) og til historisk materialisme (Marx, Engels m.fl.) og Frankfurterskolen. I *social reform* er tradisjonen i stor grad opptatt av en effektiv offentlig styring av samfunnsutviklingen og ønskete endringer. *Social mobilization* fokuserer først og fremst på direkte, kollektiv innsats nedenfra. Amdam & Veggeland (1991) har til dels benyttet Friedmanns oppbygging i sin systematisering av samfunnsplanlegging. De knytter begreper som prosesstenking, representativt demokrati, sosial rettferdighet, økonomisk vekst, små skritt, m.m. til *social reform* og læringsorientert, mobilisering, prosessorientert, m.m. til *social mobilization*.

«Advokatplanlegging», eller «talsmanns-planlegging», oppstod som begrep på 60-tallet, og henter viktig inspirasjon fra jussens terminologi (Hudson 1979:389-390). Planleggerens rolle blir ikke lenger, som i rasjonalistisk planleggingsteori, sett på som nøytral og objektiv. Planleggeren bør derimot opptre som advokat for forskjellige berørte brukerinteresser, som regel interesser eller interessenter / interessegrupper som blir sett på som svake i forhold til å få sine meninger og behov presentert for myndighetene. I advokatplanlegging er det ikke rom for deltakelse i planprosessene fra de mange. I forhold til medvirkning kan en neppe hevde at denne planleggingsteoretiske retningen bidrar i særlig grad siden de berørte personer og grupper ikke selv aktivt deltar verken i planutforming eller i informasjonsutvekslingen med myndighetene.

«Transaktive» planleggingsteorier knyttes først og fremst til John Friedmann og fokuserer i stor grad på planprosessen. Dette gjøres dels fordi planprosessen innebærer læring, men også fordi befolkningens forskjellige behov settes i fokus. Folk blir ikke sett på som anonyme mottakere av et resultat - en plan, men som viktige bidragsyttere i utformingen av planer. Planlegging består etter denne tradisjonen mer av dialog mellom mennesker (Hudson 1979:389). Det er ikke snakk om å forlate det representative demokratiet som utgangspunkt for planleggingen. En snur ikke opp ned på prosessen og innfører noen form for grasrotplanlegging, «bottom up approach». Denne planleggingsteorien fokuserer mer på hvordan en bør gå fram for å oppnå bedre forståelse og for å øke læringsaspektet ved planleggingen, enn den fokuserer på noe forutbestemt, spesifikt formål med planleggingen.

Denne planleggingstradisjonen kan, i hvert fall teoretisk sett, sies å stå i en viss motsetning til det representativt demokratiske system. I stedet innføres deltakerdemokratiet som styrende system. Selv om det både hos Amdam & Amdam (1990) og hos Amdam & Veggeland (1991) tas til orde for en *social mobilization*-orientering av planleggingen, betyr ikke dette at de tar til orde for en oppløsning av det representative demokratiet. Det understrekes i begge disse bidragene at de planleggingsmetodiske grep det oppfordres til baseres på politikerstyring. Dette kan forstås som at den brede deltakelsen ses på som et «tilleggsdemokrati» og ikke som et «erstatningsdemokrati».

De siste årene har mye oppmerksomhet innen planleggingsteorien vært rettet mot *kommunikativ planlegging*. Begrepet har kanskje mest vært knyttet til amerikaneren John Forester, blant annet gjennom hans bok *Planning in the face of power* (Forester 1989). Denne teoretiske tilnærmingen til planlegging har også fått norske bidrag, kanskje spesielt gjennom Tore Sager (se f.eks. Sager 1990 og 1994).

Den kommunikative planleggingsteorien er prosessorientert (Healey 1993:233), og bygger på en kommunikativ rasjonalitetstankegang. En viktig inspirasjonskilde for denne måten å tenke prosess på er den tyske filosofen Jürgen Habermas. Habermas argumenterer for at vi bør skifte fokus fra en individuell, subjekt-orientert forestilling av fornuft, til en tankegang formet av intersubjektiv kommunikasjon. Ut fra en kommunikativ rasjonalitet og diskusjon følger en kommunikativ handling. Hva en bestemmer seg for å gjøre, blir bestemt av den enigheten og gjensidige forståelsen en kommer fram til som følge av kommunikasjonsprosessen. Det er en forutsetning for denne type rasjonalitet at en fordomsfritt går inn i diskusjonen for å legge fram egne argumenter, lytte til andre, og forsøke komme fram til et felles handlingsprogram. Gjennom kommunikativ planlegging ønsker en å åpne opp for bred deltakelse fra flest mulig. Den kommunikative rasjonalitet innebærer at en lar argumentene bryne seg mot hverandre, og at det beste argumentet vil vinne. En beslutning er kommunikativ rasjonell når beslutningen er blitt nådd gjennom konsensus der alle involverte har deltatt, der alle deltakerne har hatt like forutsetninger og er fullt informert. En slik dialogform vil sikre at det beste argumentet vinner. I en slik dialogform blir ikke innbyggerne passive mottakere av planlegging, men aktive deltakere i en utveksling om framtidig utvikling.

Det er imidlertid blitt rettet kritikk mot denne samarbeidsplanleggingen. Kritikerne påpeker at en slik framgangsmåte for planlegging er utopisk fordi den overser etablerte maktposisjoner. Ressursene til å bedrive medvirkning eller deltakelse i planleggingsprosesser er ulikt fordelt, og medvirkning kan lett gi de sterkeste ekstra mulighet for påvirkning. Det pekes på at det er vanskelig å oversette teorien til en praksis. (Tewdwr-Jones & Allmendinger 1998)

Plansystemet må være basert på at en ønsker å oppnå spesifikke mål med planleggingsprosessen slik at viktige samfunnsmessige mål for eksempel om bærekraftig utvikling kan nås. Samtidig peker utviklingen i planlegging i retning av mer aktiv medvirkning og deltakelse i planleggingsprosessene. Satsingen på lokal Agenda 21 er et slikt eksempel. Utfordringen blir å vurdere hva lovverket kan bidra med, og hvordan praksis kan forbedres.

Referanser

Amdam, Jørgen & Roar Amdam 1990: *Strategisk og mobiliserande planlegging*. Oslo: Samlaget.

Amdam, Jørgen & Noralv Veggeland 1998: *Teorier om samfunnsplanlegging*. 2. utgave. Oslo Universitetsforlaget.

Friedmann, John 1987: *Planning in the public domain: From knowledge to action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Kostermann, R: 1985: *Arguments for and against planning*. *Town Planning Review* 56.

Holsen, Terje (2000). *Planlegging etter plan-og bygningsloven- noen begrepsmessige avveininger*. Notater til Planlovutvalget, notat 1/2000. Oslo. NIBR.

Hudson, Barclay M. 1979: *Comparison of current planning theories: Counterparts and contradictions*. *Journal of the American Planning Association* (JAPA), vol. 45 (4), 1979, s. 386-398).

M. Tewdwr-Jones og P. Allmendinger, 1998: *Deconstructing communicative rationality: a critique of Habermasian collaborative planning*. *Environment and planning A*.

Sager, Tore 1990: *Communicate or calculate: Planning theory and social science concepts in a contingency perspective*. Stockholm: Nordplan.

Sager, Tore 1994: *Communicative planning theory*. Aldershot: Avebury.

Aarsæther, Nils 1992: *Planlegging som handlingstype. I Samfunnsplanlegging - lokal - nasjonal - global*. Kommuneforlaget. Oslo.

Thomassen, Øyvind (1997): *Herlige tider. Norsk fysisk planlegging ca. 1930-1965*. Dr. philos. avhandling. Trondheim. NTNU.

Østerud, Øyvind (1972) *Samfunnsplanlegging og det politiske system*. Oslo. Gyldendal.

Vedlegg 6**Energisektoren*****Olje- og energidepartementet*****1 Innledning**

Et moderne samfunn er avhengig av sikker tilgang på energi. Dette er en forutsetning for næringsutvikling og velferd. Energiforsyningen representerer en av samfunnets viktigste infrastrukturer gjennom et integrert og landsdekkende system for produksjon og distribusjon.

På grunn av rikelig tilgang på vannkraftressurser har elproduksjon fram til nå hatt en dominerende rolle i Norge. I framtiden vil andre energikilder og energibærere trolig spille en større rolle. Dette kommer til uttrykk blant annet gjennom St.meld. nr. 29 (1998-99) *Om energipolitikken*, der det ble lagt opp til en omlegging av energibruk og -produksjon. I St.prp. nr. 1 (2000-01) foreslår Regjeringen at naturgass skal omfattes av omleggingen.

Olje- og energidepartementet har det overordnede ansvaret for at energiforsyningen skal være både sikker og effektiv. Dette skal skje innenfor rammene som er satt for å ta vare på miljøet. En sentral styring er nødvendig for å kunne oppnå de overordnede målene. Utvikling av energisystemet må derfor være et nasjonalt anliggende. Innenfor de nødvendige nasjonale rammer vil lokale og regionale myndigheter ha et vidt spillerom til å formulere egne prioriteringer, for eksempel når det gjelder lokal energiplanlegging.

For å kunne ivareta det ansvaret som er lagt på Olje- og energidepartementet for en sikker og effektiv energiforsyning som er forenlig med miljømål, er konsesjonslovene og monopolkontrollen nødvendige virkemidler.

2 Særtrekk ved energisektoren

Et markedsbasert kraftsystem

Før innføringen av energiloven i 1991, var en av bransjens hovedoppgaver å skaffe nok strøm til alle. Det enkelte elektrisitetsverk hadde en plikt til å sørge for strøm til alle brukerne i sitt konsesjonsområde, den såkalte *oppdekningsplikten*. Ved innføringen av energiloven ble det etablert et system med markedsbasert omsetning og fri konkurranse i produksjon og omsetning av kraft. For at markedet skal fungere som forutsatt av Stortinget, må aktørene kunne operere ut fra forretningsmessige vurderinger og i hovedsak innenfor like rammevilkår.

Statlig styring av rammevilkårene både for bygging, drift, vedlikehold og bruk av nettet er grunnleggende i et markedsbasert kraftsystem, fordi nettet utgjør den fysiske rammen for kraftmarkedet. Utøvelsen av et slikt ansvar fordrer sterk statlig, helhetlig og koordinerende styring fra produksjon til fordeling og bruk av energi, herunder spesielt ved etablering og fornyelse av infrastruktur innenfor produksjon og overføring.

Et karakteristisk trekk ved elektrisk energi er at den brukes idet den produseres. I et kraftsystem må det derfor til enhver tid være momentan balanse mellom den samlede produksjon og den samlede bruk av kraft. Siden energitilgang som angitt innledningsvis er en forutsetning for næringsutvikling og velferd, er det et grunnleggende ansvar for energimyndighetene i et markedsbasert kraftsystem å sørge for at leveringssikkerheten og leveringskvaliteten opprettholdes. Blant annet er det viktig at begrensninger i nettets overføringsevne ikke må medføre svekket leveringskvalitet eller systemsikkerhet.

Konsesjonssystemet

Energisektoren har flere egne virkemidler for å styre ressurs- og arealbruken. Viktigst er konsesjonssystemet.

Det er i dag et omfattende konsesjonsrettslig rammeverk for utnyttelsen av energikilder til kraft- og varmemål (kraftverk, reguleringer, kraftledninger, fjernvarme, vindkraftverk m.v.) med statlig styring og kontroll av de fleste tiltak.

Den mest omfattende behandlingen skjer i forbindelse med etablering av ny vannkraftproduksjon, men grundigheten og saksbehandlingsprosedyrene er i store trekk lik for alle tiltakene. Den viktigste forskjellen er at saker som behandles etter energiloven (elektriske anlegg, kraftledninger, fjernvarme, vindkraft m.m.) ikke forelegges for Stortinget som ledd i behandlingen, og at sakene behandles av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som førsteinstans med departementet som klageinstans.

Der det er tale om vassdragsreguleringer (etableringer av reguleringsmagasiner eller overføringer av vann for kraftutbyggingsformål) eller etablering av vannkraftanlegg med en produksjon over 40 GWh/år, skal tiltaket behandles etter vassdragsreguleringsloven av 1917. Konsesjon gis av Kongen. Dersom reguleringen vil øke vannkraften i vassdraget med minst 20 000 naturhestekrefter, eller der betydelige interesser står mot hverandre, gis ikke konsesjon før saken har vært forelagt Stortinget.

Arealdisponering inngår som et viktig element ved behandling av saker etter vassdragsreguleringsloven. I de aller fleste saker må det foretas konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven, og saken blir dermed sendt på høring flere ganger mens saken er til behandling hos vassdragsmyndighetene. Kommuner, fylkeskommuner, andre offentlige instanser, grunneiere og andre berørte får anledning til å uttale seg i alt fire ganger; først i forbindelse med fastsettelse av konsekvensutredningsprogram og ved godkjenning av utredningen, deretter to ganger i forbindelse med selve konsesjonsbehandlingen/klagebehandlingen.

I slike saker om vannkraftutbygging foretar NVE den forberedende behandling av søknaden og avgir innstilling til Olje- og energidepartementet.

I saker om bygging og drift av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg fattar NVE selv normalt vedtak etter energiloven som førsteinstans, men med klageadgang til departementet. For mindre elektriske anlegg koples NVE som førsteinstans først inn dersom det reises vesentlige innvendinger mot anlegget, og behandler i så fall saken etter de samme regler som for anleggskonsesjonssakene. Under klagebehandlingen avholdes møter med kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, grunneiere og berørte parter før vedtak fattes.

I vurderingen av om konsesjon skal gis, foretas en fordels- og ulempevurdering. Det legges vekt både på lokale, regionale og nasjonale hensyn. Mynighetene skal ikke bare vurdere de enkelte prosjektene eller tiltakene, men sette slike opp mot hverandre for å finne optimale løsninger. Foruten en rekke standardvilkår, i vannkraftsaker blant annet om konsesjonsavgifter og konsesjonskraft til utbyggingskommunen, gis tiltakshaverne pålegg om å iverksette avbøtende tiltak for å minske eventuelle skader og ulemper. Miljøvirkninger og hensynet til en bærekraftig utvikling er blitt av de viktigste hensyn i konsesjonsprosessen.

Det legges stor vekt på kommunenes og fylkeskommunenes syn i slike konsesjonssaker. Dersom det likevel gis en konsesjon i strid med lokale eller regionale ønsker, vil dette være begrunnet i andre viktige samfunnshensyn og helhetlige nasjonale vurderinger. En vanlig utfordring for energimyndighetene er at fordeler og ulemper av større tiltak, som for eksempel større reguleringer og kraftledninger, kan være ulikt fordelt mellom kommuner, og at en helhetlig statlig vurdering og avveining av fordeler mot ulemper derfor er nødvendig.

Når NVE, departementet, Kongen, eller Stortinget fatter sitt vedtak, tas det stilling til prosjektene helt ned til minste detalj. I vannkraftutbyggingsaker vil dette si både plassering av dam, kraftstasjon, anleggsveier, tipper m.m. For elektriske anlegg tas det stilling til valg mellom luftledning og kabling, mastetyper, teknisk løsning for øvrig, avklaring av konflikter knyttet til f.eks. fugl, rein, øvrige arealbruksinteresser som boliger, vernede områder m.v. Lokalisering og arealutnyttelse spesielt i kraftutbyggingsaker vil som regel være gitt i all hovedsak, og danne grunnlag for realisering av selve prosjektet.

Samlet plan for vassdrag

Samlet plan angir en prioritetsrekkefølge for hvilke kraftutbyggingsprosjekter som kan konsesjonsbehandles. Prioriteringen av de ulike prosjektene er gjort ut fra samfunnsøkonomiske og konfliktsmessige vurderinger, der også kommunen har en viktig rolle. Dette betyr at man legger opp til at de billigste og minst miljøinngripende prosjekter kan konsesjonsbehandles først. Det er ingen lovfestet plikt for planmyndigheten til å respektere prioriteringene i planen. Dersom kommunen planlegger tiltak som vil komme i strid med et prioritert utbyggingsprosjekt, må vassdragsmyndigheten derfor sørge for å fremme innsigelse.

3 Energi- og vassdragsmyndighetene

Den sentrale energi- og vassdragsforvaltning

Stortinget og Regjeringen legger politiske føringer og formulerer overordnede mål for energisektoren gjennom behandlingen av lover, proposisjoner og meldinger.

Olje- og energidepartementet forbereder konsesjonssaker om regulering, erverv av fallrettigheter og utbygging av kraftverk og legger disse sakene fram for Kongen, eventuelt først for Stortinget i de tilfelle loven krever det.

Departementet er også klageinstans for vedtak fattet av NVE med hjemmel i energiloven.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) avgir innstilling til departementet om søknader om vassdragsreguleringer og kraftutbygginger. NVE behandler i tillegg søknader om bygging av elektriske anlegg og fjernvarmeanlegg som førsteinstans etter energiloven.

NVE besitter en bred faglig kompetanse for å kunne behandle saker om arealinngrep. Her kan nevnes kompetanse i forhold til hydrologi, flomforbygging, miljø- og landskapsvern, bygg-, vassdrags- og elektroteknikk, nett- og systemanalyse, beredskap og sikkerhet. NVE har fem regionkontorer med ekspertise på en rekke av disse områdene og med bred kjennskap til lokale forhold i vassdrag og om energianlegg.

Av andre sentrale myndigheter som omfattes av konsesjonsprosessen kan nevnes Miljøverndepartementet med sine underliggende etater; Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning og Riksantikvaren, Kommunal- og regionaldepartementet med underliggende etater; Produkt- og elektrisitetstilsynet og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet.

Regionale og lokale myndigheter

Fylkesmannen representerer statlige myndigheter på fylkesnivå. Fylkesmannsembetene har blitt tilført større ressurser og er overlatt myndighet i flere saker. Fylkesmannen har egne miljøvernavdelinger som har spesiell kompetanse i vannressursforvaltningen. Fylkesmennene har en viktig rolle i forbindelse med kartlegging av konsekvenser ved kraftutbygging og i saker som gjelder etablering av energianlegg som f.eks. kraftledninger.

Fylkeskommunene har ansvar for å utarbeide fylkesplaner etter plan- og bygningsloven, og er gjerne involvert i vannbruksplanlegging i samarbeid med berørte kommuner. I tillegg deltar fylkeskommunene i prosessene i forhold til energi- og vassdragslovgivningen i egenskap av sin myndighet innen kulturminneforvaltningen.

Kommunene er med sin lokalkunnskap og som representant for de allmenne interesser også sterkt inne i alle saker om vassdragsreguleringer, kraftutbygginger og elektriske anlegg.

Kommunene har begrenset faglig kompetanse når det gjelder vassdrags- og energiforvaltning.

4 Plan- og bygningsloven som styringsverktøy for energisektoren

Gjeldende rett og praksis

Kommunale myndigheter har ansvar for å planlegge sin egen arealutnyttelse. Det er imidlertid ikke tatt noen entydig stilling til alle spørsmål i forholdet mellom energi- og vassdragslovgivningen og plan- og bygningsloven. Det hevdes at disse lovene må gjelde side om side også for vannkraftutbygginger som har fått konsesjon av Kongen i statsråd eventuelt etter samtykke av Stortinget.

Slik parallell behandling etter plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen kan føre til at tiltak som én myndighet mener bør gjennomføres, blir

blokkert av en annen myndighet. Med en slik rettstilstand vil kommunen ha utsettende veto overfor vedtak fattet av Kongen i statsråd eventuelt etter samtykke av Stortinget.

Selv om det har vært usikkert hva som er gjeldende rett har det tidligere ikke vært praksis å kreve planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling etter energi- og vassdragslovgivningen. I de senere år har det vært en økende tendens til at kommunene krever planbehandling. Resultatet blir dobbeltbehandling av samme tiltak.

Vannkraftanlegg og elektriske anlegg berører ofte mange kommuner og i visse tilfeller flere fylker. Anleggene kan berøre mange interesser, og for overføringsledninger har kommunene vanligvis liten egeninteresse i anlegget. Konsesjonen omfatter samtidig alle nivå fra valg mellom hovedalternativer til detaljutforming i en avgjørelse.

Nye energi- og vassdragsanlegg må ikke være i konflikt med gjeldende arealplaner. Forholdet til planene må avklares med kommunen under konsesjonsbehandlingen. For mindre elektriske anlegg kreves normalt ikke reguleringsplan, men tiltaket kan gjøre det nødvendig med dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7.

5 Forhold innenfor sektoren som kan ivaretas i PBL

Gjenspeiling av sektorvirksomhet i kommunal planlegging

Det er en utfordring for plan- og bygningslovgivningen når det gjelder energi- og vassdragssektoren å få til en bedre nedfelling av alle eksisterende og planlagte energi- og vassdragsanlegg i kommunale planer, bedre informasjon-utveksling mellom kommuner og energiselskapene, og planlegging av energiforsyning samtidig med planer for nye utbyggingsområder.

Samlet plan

Planlovutvalget er i sitt mandat bedt om å vurdere hvorvidt Samlet plan skal gjøres rettslig bindende for planlegging etter plan- og bygningsloven. En slik nedfelling av prioriteringene i Samlet plan vil gi kommunen bedre oversikt over hvilke arealer i vassdragene som eventuelt kan utnyttes til andre formål.

Kraftsystemplanlegging, regional kraftsystemplanlegging og lokal energiplanlegging

Kraftsystemplanlegging er nødvendig for å få en sikker og effektiv energiforsyning som er forenlig med miljømål. NVE har i dag hovedansvaret for denne planleggingen, og skal planlegge og koordinere utbyggingen og driften av kraftsystemet ut fra samfunnsøkonomiske kriterier og sørge for planleggingen av det totale energisystemet.

Hovedformålet med planleggingen er å sikre en effektiv utnyttelse og videreutvikling av overførings- og fordelingsnettene. Det meste av planleggingen foregår i nettselskapene fordi de regionale og lokale forholdene varierer betydelig. For å sikre at nettselskapene gjennomfører langsiktig planlegging

benyttes i hovedsak to typer virkemidler; inntektsrammer for nettselskapene og pålegg til nettselskaper om å drive egen planlegging.

Nettselskapene på det laveste nettnivå (områdekonsesjonærene) har ansvar for å levere strøm til kundene, såkalt *leveringsplikt*. Statnett SF har ansvaret for drift og utvikling av sentralnettet og har systemansvaret. Når transportkapasiteten er knapp må nettselskapene enten utvide overføringskapasiteten eller finne andre løsninger.

Det er store kostnader knyttet til bygging og drift av elektrisk nett.inntektsrammen virker slik at nettselskapene vil lete etter rimeligere løsninger som gjør at de kan unngå å bygge nye kraftledninger, eller utsette nettinvesteringer. Det kan være aktuelt å ta i bruk lokale energikilder og stimulere til forbruksreducerende tiltak. Inntektsrammen stimulerer altså nettselskapene til effektivitet, noe som blant annet krever en langsiktig planlegging av både kraftnettet og andre energikilder og energibærere.

Inntektsrammene er fortsatt en relativt ny regulering som en har begrensede erfaringer med fram til nå. Ordningen vil bli utviklet videre, og hensynet til at nettselskapene skal få incentiver til å bidra til utvikling av en samfunnsøkonomisk optimal infrastruktur vil være et særlig viktig hensyn. Denne incentivbaserte reguleringen er også viktig for å stimulere nettselskapene til å slippe til energiløsninger som ellers kunne blitt betraktet som konkurrenter.

Ansvaret for at det skal skje en helhetlig planlegging av energiforsyningen er også regulert gjennom pålegg i energiloven. Systemansvarlig, Statnett SF, er tillagt delansvar for planleggingen av det totale energisystemet. Gjennom energiloven settes det vilkår om deltakelse fra regionale og lokale nettselskaper i kraftsystemplanlegging. Kommunikasjon mellom nettnivåene er nødvendig fordi tiltak som gjennomføres på det lokale planet har en innvirkning på det totale energisystemet. I tillegg kan NVE med hjemmel i energiloven pålegge lokale nettselskaper å drive lokal energiplanlegging.

Det er viktig å presisere at kraftsystemplanlegging, regional kraftsystemplanlegging og lokal energiplanlegging etter energiloven ikke er plankrav etter sektorlov rettet mot kommuner eller fylker. Kravene om planlegging er derimot rettet mot nettselskapene på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og innebærer at nettselskapene skal planlegge utviklingen av kraftsystemet/nettet og innpasse sine planer til hverandre for å sikre en helhetlig drift og utvikling av overføringssystemet. Planleggingen retter seg innad mot kraftforsyningen, og skaper ikke krav eller forpliktelser for kommuner og fylker.

I tråd med Stortingets behandling av energimeldingen skal det framover satses mer på nye, fornybare energikilder. Disse energikildene er normalt lokale ressurser, og energi- og vassdragsmyndighetene er derfor av den oppfatning at det foreligger et potensiale for en klarere kobling mellom lokal energiplanlegging etter energiloven og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Slik samordnet planlegging bør skje på kommunalt og lokalt nivå. Lokal energiplanlegging har potensiale til å være mer tiltaksorientert.

Kommunene legger viktige føringer for nettselskapenes muligheter til å bidra til å utvikle en samfunnsøkonomisk optimal infrastruktur. I mange tilfeller vil nettselskapet være avhengig av medvirkning fra kommunen for å kunne satse på for eksempel vannbåren oppvarming framfor strøm. For å komme fram til gode løsninger på infrastruktur er det nødvendig med god

kommunikasjon og samspill mellom kommunene, lokale nettselskaper og andre lokale aktører.

6 Energi- og vassdragsforvaltningens syn på plan- og bygningsloven - ønsker og behov

Dobbelbehandling

Konsesjonssystemet innen vassdrags- og energisektoren skal bestå. Det bør derfor være en målsetning å forenkle lovverket og unngå et tosporet system ved behandling av saker etter vassdragsreguleringsloven. Regjeringen har i den sammenheng gitt planlovutvalget i mandat å vurdere om vassdragsreguleringsloven kan erstatte plan- og bygningsloven i slike saker.

Foruten å ivareta de samme hensyn som plan- og bygningsloven med konsekvensutredninger og lokalpolitisk medvirkning, sitter myndigheten i konsesjonssaken med en bred faglig kompetanse og en plikt til å ivareta et nasjonalt ansvar for kraftoppdekningen, leveringskvaliteten og systemsikkerheten for hele landet. Ettersom kommunen ikke har noe tilsvarende ansvar vil kommunen naturlig nok prioritere lokale hensyn. Dertil kommer at ulemper og fordeler av større tiltak, typisk vil kunne være ulikt fordelt mellom de kommuner (eventuelt fylker) som berøres av tiltaket.

Det har heller ikke i særlig grad vært reist kritikk mot konsesjonsbehandlingen etter vassdragslovgivningen når det gjelder kravene til en demokratisk planprosess med bred medvirkning. I mange sammenhenger har det snarere vært framholdt at disse forhold er bedre ivaretatt enn ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er medvirkning gjennom en rekke møter med de berørte, det vurderes alltid alternativer og det gis ofte pålegg om tilleggsutredninger for problemer som er reist under høringene.

På den annen side har det vært kritisert at arealavklaring innen energi- og vassdragssektoren ikke følger de normale prosedyrer for planlegging etter plan- og bygningsloven. Særlig framholdes at høringsinstansene kjenner planlovens system, men ofte er ukjent med energi- og vassdragslovsprosessene.

For en del saker om elektriske anlegg i de senere år har en praktisert både konsesjonsbehandling og kommuneplanlegging for samme sak, parallelt eller i serie. Siden det er de samme spørsmål som skal avklares og de samme parter som skal høres, betyr dette normalt dobbeltbehandling av saken. Erkjenningen av dette gjør at kommunene vanligvis ikke finner det hensiktsmessig med regulering i tillegg til konsesjonsbehandling. Fra overordnet planmyndighet har en imidlertid framholdt behovet for planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandlingen.

Fra bransjen framholdes dobbeltbehandling som en lite ønskelig løsning. En frykter uklare ansvarsforhold, dårlig framdrift og en unødig ressurskrevende prosess. Et annet hovedønske fra bransjen er å beholde én instans som hovedansvarlig for alle arealavklaringer, gjerne en instans med mye erfaring fra tilsvarende saker. I større saker ser en blant annet problemer med koordinering mellom en rekke berørte kommuner. Dette tilsier fortsatt statlig styring med hensyn til arealavklaringer for energi- og vassdragsanlegg, og at dette ikke kan overlates til kommuner og fylkeskommuner. Av hensyn til myndighetenes ansvar for system- og leveringssikkerheten i kraftsystemet og det

samfunnsmessige ønsket om en helhetlig, effektiv og minst mulig ressursødende planlegging og prosess, kan heller ikke ansvaret for KU tilknyttet slike anlegg overlates til kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.

Innsigelsesadgang og statlig reguleringsplan

Det blir ofte hevdet at plan- og bygningsloven har egne virkemidler for å ivareta hensynet til nasjonale interesser. Her blir det vist til innsigelsesinstituttet og adgangen til å fremme statlig reguleringsplan.

Fra energi- og vassdragssektorens side synes ingen av disse virkemidlene å gi noen tilfredsstillende løsning. Innsigelsesinstituttet krever en nitidig oppfølging fra sektormyndigheten. Prosessen er ressurskrevende og kan i beste fall føre til en forsinkelse av saken der nasjonale interesser likevel tilsier utbygging. Det store spørsmålet er imidlertid hva kommunen oppnår, bortsett fra å vinne tid dersom de ønsker å stanse prosjektet. Som det fremgår ovenfor tilfredsstiller konsesjonsprosessen fullt ut den lokalpolitiske dimensjon gjennom gjentatte høringer og en stor vektlegging av kommunens syn som grunnlag for den endelige vurdering.

Erfaringene med statlig reguleringsplan er at denne sjelden blir brukt. Spørsmålet er også her hva som kan oppnås i forhold til konsesjonsprosessen. En konsesjonsbehandling vil uansett måtte iverksettes og da ender man nok en gang opp i en unødvendig dobbeltbehandling. Den eneste konsekvens synes å være mer bruk av tid og ressurser, samtidig som det blir statlig myndighet som fatter den endelige beslutning i begge tilfelle.

Plan- og bygningsloven § 9-4

Det er argumentert for at energi- og vassdragslovgivningen bør få samme ordning som samferdselsmyndighetene gjennom plan- og bygningsloven § 9-4.

Det er her snakk om sektorer med få likhetstrekk, og en parallell løsning for energisektoren vil være uakseptabel. Innenfor energisektoren er det mange ulike tiltakshavere som opererer i et marked. Incentiver for disse aktørene er først og fremst økonomisk lønnsomhet. Vegmyndighetene er både tiltakshaver og myndighet med helt andre incentiver for sin virksomhet. Aktørene i energibransjen trenger forskjellige typer tillatelser og disse må gis av myndigheter med den nødvendige faglige kompetanse. Konsesjonssystemet kan ikke erstattes av en kommunal planleggingsprosess. Vegutbygging er ikke underlagt noen konsesjonsordning og det er derfor naturlig at vegsektoren må underlegges visse regler som sikrer en forsvarlig arealplanlegging. Lokalisering av veger er dessuten ikke gitt på samme måte som lokalisering av kraftverk og reguleringsanlegg, og mulighetene for kommunal medvirkning i lokaliseringsspørsmålet vil være større for veganlegg. Veger er noe de fleste kommuner ser nødvendigheten av, og det vil derfor være lettere å få aksept i kommunen for et slikt anlegg.

7 Konklusjon

Vassdrags- og energimyndigheten har et overordnet ansvar for en sikker og effektiv energiforsyning. Den som har ansvaret, må også sitte inne med de

nødvendige virkemidler for å få gjennomført nødvendige tiltak. Det er ikke blitt påvist at egen behandling etter plan- og bygningsloven i tillegg til behandlingen etter vassdragslovgivningen gir et bedre resultat for arealplanleggingen. Dette tilsier at saker som behandles etter vassdragsreguleringsloven bør erstatte planbehandling.
