



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2007–2008)

Om lov om planlegging og byggesaks- behandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Særskilte vedlegg:

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

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



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2007–2008)

Om lov om planlegging og byggesaks-
behandling (plan- og bygningsloven)
(plandelen)

Særskilte vedlegg:

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

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

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	4	Utenlandsk rett og planpraksis ...	42
1.1	Innledning	5	4.1	Europeisk planutvikling	42
1.1.1	Behovet for revisjon av loven	5	4.2	Nordiske land	42
1.1.2	Prinsippene bak forslaget til ny plandel av loven	6	4.2.1	Danmark	43
1.1.3	Nærmere om lovforslaget	7	4.2.2	Finland	44
1.2	Sammendrag	10	4.2.3	Island	44
			4.2.4	Sverige	44
2	Bakgrunn for lovarbeidet og foretatte lovendringer	16	5	Lovforslag med generelle merknader	46
2.1	Generell bakgrunn – plan- og byggningsloven av 1985	16	5.1	Plan- og bygningslovens alminnelige del	47
2.2	St.meld. nr. 29 (1996-1997). Planlovutvalget. Oppnevning og mandat	17	5.1.1	Innledning	47
2.3	Generelt om utvalgets arbeid. To utredninger.	18	5.1.2	Gjeldende rett – plan- og bygnings- lovens kapittel I – Alminnelige bestemmelser	48
2.4	Høring av Planlovutvalgets utredning med lovforslag	19	5.1.3	Forslag fra lovutvalgene	49
2.5	Gjennomførte lovendringer med grunnlag i Planlovutvalgets utredninger.	23	5.1.4	Høringsinstansenes syn	53
			5.1.5	Departementets vurdering	60
3	Enkelte hovedproblemstillinger ..	25	5.2	Innledende bestemmelser	67
3.1	Overordnede utviklingstrekk	25	5.2.1	Innledning	67
3.1.1	Klimautfordringen	25	5.2.2	Gjeldende rett - plan- og bygnings- loven kap. II og III	67
3.1.2	Bærekraftig areal- og transport- utvikling	26	5.2.3	Planlovutvalgets forslag	70
3.1.3	Likeverd og tilgjengelighet	26	5.2.4	Høringsinstansenes syn	74
3.1.4	Verdiskaping og utbygging	27	5.2.5	Departementets vurdering	78
3.1.5	Større dynamikk i eiendoms- markedet.	28	5.3	Nasjonale planoppgaver	82
3.1.6	Kampen om arealene	28	5.3.1	Innledning	82
3.1.7	Samfunnssikkerhet	32	5.3.2	Gjeldende rett – plan- og bygnings- loven kap. IV	82
3.2	Samiske/urfolks interesser	32	5.3.3	Planlovutvalgets forslag	83
3.3	Prinsipper som skal ivaretas i plansystemet	34	5.3.4	Høringen	84
3.3.1	Rollefordelingen i planleggingen	34	5.3.5	Departementets vurdering	87
3.3.2	Forenkling, effektivitet og fleksibilitet i planleggingen	34	5.4	Regional planlegging	88
3.3.3	Bedre tilpasning til ulike planbehov i kommunene	34	5.4.1	Innledning	88
3.3.4	Bedre planverktøy for planlegging over kommunegrensene	35	5.4.2	Gjeldende rett – plan- og bygnings- lovens kap. V	88
3.4	Planers virkninger	35	5.4.3	Planlovutvalgets forslag	90
3.5	Eierrådighet og erstatning	36	5.4.4	Høringen	92
3.6	Samordning med annen lovgivning .	38	5.4.5	Departementets vurdering	98
3.6.1	Generelt	38	5.5	Kommunal planlegging	101
3.6.2	Nærmere om energiltak	39	5.5.1	Gjeldende rett – plan- og bygnings- loven kap. VI og VII	101
			5.5.2	Planlovutvalgets forslag	107
			5.5.3	Høringen	110
			5.5.4	Departementets vurdering	122
			5.6	Konsekvensutredninger	133
			5.6.1	Gjeldende regelverk	133
			5.6.2	Departementets vurdering	133
			5.7	Diverse bestemmelser	134
			5.7.1	Innløsning og erstatning	134

5.7.2	Dispensasjon	134	7.2	Utgangspunktet for vurderingen av konsekvensene	250
5.8	Overgangsbestemmelser	140	7.3	Samfunnsøkonomiske virkninger	250
5.8.1	Planlovutvalgets forslag	140	7.4	Forslag som kan ha vesentlige virkninger i forhold til gjeldende lov	251
5.8.2	Høringsuttalelser	140	7.4.1	Fellesbestemmelser – kapittel 1	251
5.8.3	Departementets vurdering	140	7.4.2	Krav til kartgrunnlag og stedfestet informasjon – kapittel 2	251
5.9	Endringer i andre lover	141	7.4.3	Oppgaver og myndighet i planleggingen – kapittel 3	251
5.9.1	Planlovutvalgets forslag	141	7.4.4	Generelle utredningskrav – kapittel 4	251
5.9.2	Hovedlinjer i høringsuttalelsene	141	7.4.5	Medvirkning i planleggingen – kapittel 5	252
5.9.3	Departementets overordnede vurdering	146	7.4.6	Statlige planretningslinjer og planvedtak – kapittel 6	252
5.9.4	De enkelte lover	146	7.4.7	Planleggingen i regionene – kapittel 7 og 8	252
5.9.5	Oppsummering - forslag som ikke tas opp i proposisjonen her	169	7.4.8	Interkommunalt plansamarbeid – kapittel 9	252
6	Merknader til de enkelte bestemmelsene	170	7.4.9	Kommuneplanlegging – kapittel 10 og 11	252
6.1	Fellesbestemmelser	170	7.4.10	Reguleringsplan – kapittel 12	254
6.2	Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.	177	7.4.11	Konsekvensutredninger	254
6.3	Oppgaver og myndighet i planleggingen	178	7.4.12	Andre bestemmelser – kapittel 13, 15 og 19	254
6.4	Generelle utredningskrav	186	7.5	Systemvirkninger	255
6.5	Medvirkning i planleggingen	189	7.5.1	Brukervennlighet og tilgjengelighet ..	255
6.6	Statlige planretningslinjer og planvedtak	195	7.5.2	Mer konsistent og forsterket offentlig planlegging	255
6.7	Regional planstrategi	198	7.5.3	Plan- og tilretteleggingsressursene i kommunene	255
6.8	Regional plan og planbestemmelse ..	199	7.6	Administrative konsekvenser for myndigheter	256
6.9	Interkommunalt plansamarbeid	203	7.6.1	Sentral stat	256
6.10	Kommunal planstrategi	206	7.6.2	Regional stat	256
6.11	Kommuneplan	207	7.6.3	Region/fylkeskommune	256
6.12	Reguleringsplan	228	7.6.4	Kommunene	256
6.13	Midlertidig forbud mot tiltak.	238	7.7	Økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet	257
6.14	Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk	239	7.8	Konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser	257
6.15	Innløsning og erstatning	241			
6.16	Ekspropriasjon	241			
6.17	Utbyggingsavtaler	241			
6.18	Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv	242			
6.19	Dispensasjon	242			
6.20	Bygningsdel og ulovlighetsoppfølging	244			
6.21	Overgangsbestemmelser	244			
6.22	Endringer i annet lovverk	245			
7	Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser	250			
7.1	Planaktiviteten	250			
				Forslag til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).....	259
				Vedlegg	
			1	Utvalgets mandat	282



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 32

(2007–2008)

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

*Tilråding fra Miljøverndepartementet av 15. februar 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

1.1.1 Behovet for revisjon av loven

Det er behov for å modernisere plansystemet i dagens plan- og bygningslov. Gjeldende lov er nå over 20 år gammel. Dette i seg selv tilsier at det er behov for å tilpasse verktøyet for samfunnsplanlegging til endringer og nye oppgaver i samfunnet.

Stor konkurranse om ressurser til mange formål og skarpere konflikter i forvaltningen av arealer, stiller store krav til det offentlige beslutnings-systemets evne til å sikre gode helhetsløsninger, ivareta langsiktige hensyn og være samfunnsøkonomisk effektivt. Planleggingen skal være målrettet og tilpasset behovet i ulike situasjoner. Hensyn som miljø, helse og samfunnssikkerhet har fått sterkere fokus. Både måten utbygging, bruk og vern skjer på, myndigheters oppgaver og folks medvirkning i utformingen av nærmiljøet er endret.

Samfunnsutviklingen har medført økt spesialisering og sektorisering. Et karakteristisk trekk ved sektoriseringen er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen foregår forholdsvis upåvirket av hverandre. Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergrepene, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljø-

problemene er ett eksempel. Også målet om en mer effektiv organisering av offentlig virksomhet er i seg selv sektorovergrepene. Behovet for samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsnivåer og profesjoner er stort.

Det er summen av enkelthandlinger i dag som former samfunnet på lengre sikt. Flyttestrømmer er resultat av enkeltpersoners eller familiers beslutning om å flytte. Arbeidsplasser forsvinner som resultat av nedleggelse av bedrifter. Naturområder og kulturminner forsvinner og det biologiske mangfoldet reduseres som resultat av behov for råstoff og utbyggingsareal. Summen av enkeltbeslutninger påvirker også den globale utviklingen av økonomi, klima og miljø.

Plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å legge rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger skal påvirke omgivelsene og samfunnet i et lengre perspektiv. Kommunestyre og regionale folkevalgte organer har ansvar for utviklingen av kommunesamfunnet eller regionen som helhet, ut fra en vurdering av sektorhensyn og andre interesser. Samtidig skal dette skje innenfor rammer og retningslinjer som følger av den nasjonale politikken for utviklingen i landet.

Det er gjennomført mange reformer som berører forholdet mellom staten og kommunene de

siste tiårene. Nytt inntektssystem og ny kommunallovgivning har gitt kommunene større frihet til selv å organisere seg slik de ønsker. Intensjonen bak reformene har vært å fremme desentralisert styring. Lokalsamfunnet gir grunnlag for identitet og tilhørighet, og er et utgangspunkt for engasjement i samfunnsutviklingen. Samtidig gir større kompleksitet i samfunnsoppgavene behov for økt kompetanse i løsningen av utfordringene. Kommunene får nye oppgaver på ulike sektorområder fra statlig og regionalt nivå. Mer desentralisering av ansvar og myndighet til kommunene, gjør at planlegging blir et stadig viktigere virkemiddel også for lokalt miljøvernarbeid.

Det har i det siste tiåret vært en markert utvikling mot at private aktører spiller en sterkere rolle i utbygging og løsning av oppgaver. De er på den måten også med på å sette dagsorden for planleggingen. Dette kan påvirke hvilke planleggingsoppgaver som vektlegges og øker behovet for god dialog.

Informasjonsteknologien har skapt muligheter for en rask behandling og formidling av informasjon over lange avstander. Bruk av Internett er blitt mer og mer vanlig. Dette åpner for nye og bedre kanaler for kommunikasjon mellom beslutningstakerne og befolkningen, selv om konkurransen om oppmerksomhet også er økende. Denne utviklingen gjør det mulig med effektivisering og kvalitetsheving, men den stiller også nye krav til kompetanse og omstilling i planleggingen.

Planleggingens legitimitet hviler i stor grad på erkjennelsen av at frihet for den enkelte er avhengig av at samfunnet trykker de fellesskapsløsninger alle har behov for. Det kan virke som om tiltroen på muligheten til å styre gjennom planlegging er blitt mindre de senere årene. Dette kommer til uttrykk gjennom en markeds- og privatiseringstenkning som stiller seg kritisk til offentlig styring og regulering. Samfunnsutviklingen peker klart i retning av at behovet for offentlig planlegging blir større. Det må legges, og fastholdes enkelte langsiktige rammer som kan ivareta helhet i forhold til kortsiktige individorienterte interesser. Dette utfordrer samtidig planleggingens evne til å møte krav til raske omstillinger og nye behov.

Planlovutvalget har i sin utredning NOU 2003:14 drøftet formålet med, og behovet for planlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget sammenfatter dette i følgende utsagn:

«Utvalget vil framheve at offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven skal være et redskap for folkevalgte organer til å stimulere,

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

Utvalget konkluderer med at det vil være minst like sterkt behov for planlegging i de kommende tiårene som i dag. Departementet slutter seg til dette, og har lagt denne forståelsen til grunn for forslaget til ny plandel av plan- og bygningsloven, som er basert på Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14.

1.1.2 Prinsippene bak forslaget til ny plandel av loven

Siden gjeldende plan- og bygningslov ble iverksatt i 1986 er det foretatt en rekke endringer i loven etter som behovene har oppstått. Det har gjort loven fragmentarisk. Planpraksis i kommuner og fylkeskommuner har gitt erfaringer om styrker og mangler ved dagens lov. Dette gir et grunnlag for å videreføre viktige prinsipper i dagens lovgivning. Samtidig kan en bygge på god planpraksis som er utviklet over tid i kommuner og fylkeskommuner.

Forslaget tar utgangspunkt i at loven fortsatt skal bestå av en plandel og en bygningsdel. Samtidig gis loven en ny struktur for å gjøre den enklere å forstå og bruke. Loven vil ha et bredt samfunnsmessig perspektiv, og være et virkemiddel for å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging skal gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og kommunalt, og sikre at privat planlegging og utbygging skjer innenfor disse rammene. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen, og kravene til det enkelte tiltak. Det samme gjelder hen-

synet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

God kommunal og regional planlegging er et sentralt virkemiddel for tilrettelegging for *næringsutvikling*. Direkte gjennom avklaring av arealbruk og infrastruktur, og indirekte gjennom tilrettelegging for boligområder og nærmiljøkvaliteter, fritidstilbud, kulturliv og friluftsliv.

Lovforslaget vil gi politiske myndigheter et egnet redskap til å fastlegge mål, legge til rette for verdiskaping og sysselsetting, og ivareta langsiktige miljøhensyn, folkehelsen og andre allmenne interesser. Dette har stor betydning for fordeling av goder og byrder mellom innbyggerne. Av særlig betydning er hvordan arealbruken fastlegges og tilhørende interessekonflikter løses. Dette stiller krav til måten plansystemet utformes på.

Lovforslaget vil legge til rette for en styrking av den sektorovergripende, samfunnsrettede planleggingen, med samordning av interesser og hensyn på tvers av sektorer og samfunnsområder innenfor lovens system. Dette vil kunne gi bedre prioritering av de offentlige ressursene og en større grad av måloppnåelse.

Planleggingen skal stimulere og legge til rette for virksomheter over et bredt felt, til fordel for *innbyggerne*. Lovens regler vil ha en særlig rettslig betydning for alle eiere av fast eiendom som enten ønsker å bygge eller starte virksomhet. Loven har også betydning for dem som blir berørt av andres utbygging. Planlegging for en helhetlig utviklingsstrategi blir stadig viktigere også i forhold til næringslivet. For næringslivet og andre utbyggere vil det ha stor økonomisk betydning at plansystemet virker godt og effektivt.

Den overordnede kommunale og regionale planleggingen vektlegges. Når interesser blir avveid og konflikter løst på et mer overordnet plannivå, vil detaljplanlegging og enkeltsaksbehandling kunne forenkles betydelig. Sett fra brukernes og innbyggernes side gir dette mulighet for en forenkling, spesielt når det gjelder arealbeslutninger. Det legges til rette for utstrakt bruk av elektroniske medier i planleggingen. Dette kan forenkle arbeidet både for forvaltningen og for brukerne.

Det legges større vekt på innsats i en tidlig fase av planleggingen med sikring av bred medvirkning og utredning av konsekvenser. Dette vil gi et bedre grunnlag for å treffe gode planvedtak. Det vil også gi planene større legitimitet og forutsigbarhet. Dette kan gjøre at behovet for stadige unntak og

justeringer av planene blir mindre, og vil dermed lette behandlingen av mange enkeltsaker.

Endrede rammebetingelser og nye oppgaver gjør at løsninger på tvers av kommunegrenser blir aktuelt på stadig nye områder. Da må systemet være robust i forhold til slike behov.

Plandelen av loven skal fortsatt være felles for hele landet. Dagens plansystem kan virke unødig krevende for mange mindre kommuner. Lovforslaget legger derfor opp til stor grad av fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene. Dette gjør at omfanget av planleggingen kan tilpasses utfordringene og planoppgavene i den enkelte kommune eller region, og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Planleggingen skal kunne fungere under forskjellige forhold, ut fra tilgjengelige ressurser og kompetanse. Den skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. Dette underbygges i loven ved at planer skal ha handlingsdeler som klargjør ansvar for gjennomføring, og som knyttes til økonomiplaner og avtaler mellom partene.

Flere av Planlovutvalgets forslag har allerede dannet utgangspunkt for endringer i gjeldende lov. Dette gjelder:

- Tidsfrister i planleggingen (Lov 9. mai 2003 nr. 32, jf. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002)).
- Bestemmelser om stedfestet informasjon (Lov 9. mai 2003 nr. 32, jf. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002)).
- Innskjerpning av reglene for innsigelse og klage (Lov 7. mai 2004 nr. 24, jf. Ot.prp. nr. 31 (2003-2004)).
- Endringer av bestemmelsene om konsekvensutredninger (Lov 24. sep 2004 nr. 72, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004)).
- Bestemmelser om utbyggingsavtaler (Lov 27. mai 2005 nr. 30, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)).

Disse lovendringene blir ivaretatt gjennom forslaget til ny plan- og bygningslov.

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

1.1.3 Nærmere om lovforslaget

Hovedpunkter i lovforslaget:

Ny lovstruktur

som skal gjøre loven enklere å bruke og forstå. Plan- og bygningsloven vil bestå av fem hoveddeler:

Første del: Alminnelig del

Andre del: Plandel

Tredje del: Gjennomføring

Fjerde del: Bygningsdel

Femte del: Ulovlighetsoppfølging

- *Den alminnelige delen er felles for både plan- og bygningsdelen av loven.*

Denne omfatter blant annet formål, virkeområde, byggeforbudsbestemmelsene langs sjø og vassdrag og krav til kartgrunnlag og stedfestet informasjon.

- *Plandelen er inndelt slik at de første kapitlene gir de grunnleggende bestemmelsene om oppgaver, myndighet, redskaper og medvirkning i planleggingen.*

Deretter gis det nærmere bestemmelser om planer og planbehandling på de ulike plannivåene.

Kravet til konsekvensutredninger av planer er innarbeidet i bestemmelsene om den enkelte plantype, mens konsekvensutredninger for tiltak etter annet lovverk og verneplaner framgår av et eget kapittel.

- *Bygningsdelen vil inneholde bestemmelser om byggesaksbehandling*
- *Delene for gjennomføring og ulovlighetsoppfølging har bestemmelser som har betydning for både plan- og bygningsdelen.*

En lov, to proposisjoner

Det skal fortsatt være en felles plan- og bygningslov. Arbeidet med loven har vært delt mellom Miljøverndepartementet, med utgangspunkt i Planlovutvalgets lovforslag i NOU 2003:14, og Kommunal- og regionaldepartementet, med utgangspunkt i Bygningslovutvalgets lovforslag i NOU 2005:12.

I proposisjonen her legges det fram forslag til første og andre del av loven og enkelte bestemmelser i tredje del (bestemmelser om innløsning, erstatning og dispensasjon).

Fjerde del om byggesak, og de øvrige bestemmelsene om gjennomføring og ulovlighetsoppfølging, fremmes av Kommunal- og regionaldepartementet i en egen proposisjon.

Det er gjennom et felles opplegg for utformingen av loven lagt til rette for at de ulike delene av loven kan iverksettes samtidig, men det er i over-

gangsbestemmelsene tatt høyde for at det også kan skje separat.

Formålsparagrafen

har tatt opp i seg kravet om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og vesentlige konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte tiltak. Dette er en utvidelse av dagens formålsparagraf.

Departementets forslag til formålsparagraf er mindre omfattende og mer overordnet enn Planlovutvalgets forslag, og mer i tråd med forslaget fra Bygningslovutvalget. Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med den innledende bestemmelsen under plandelen, som beskriver nærmere de hensyn og oppgaver som skal ivaretas gjennom planlegging etter loven.

Virkeområdet

er utvidet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, blant annet for å imøtekomme EU-krav til virkeområdet for Vanndirektivet. Sentralnettet og regionalnettet for overføring av elektrisk energi blir nå unntatt fra loven.

Byggeforbudet langs sjø

opprettholdes og forutsetter at utbygging i strandsonen i tilfelle skal skje etter plan. Kommunene skal vurdere hvilke vassdrag som skal ha byggeforbud.

Krav om kommunalt planregister

blir innført for å lette tilgangen til planinformasjon og elektronisk behandling av plan- og byggesaker.

Oppgaver og hensyn i planleggingen

er ny og en parallell til Planlovutvalgets forslag om verdier og retningslinjer i planleggingen. Formålet med bestemmelsen er å vise hvilke oppgaver planlegging etter loven skal ivareta. Samiske interesser og kriminalitetsforebygging er to av de hensynene som er framhevet.

Ansvar og bistand i planleggingen

er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, med en tilføyelse som klargjør Sametingets rolle ved behandling av planer.

Felles planleggingsoppgaver

er en ny bestemmelse som skal fange opp Planlovutvalgets forslag til særlige planleggingsoppgaver.

En nærmere presisering av denne paragrafen skal skje gjennom forskrift.

Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet.

Bestemmelsen fanger opp gjeldende lov § 9-4 om planlegging av offentlige veger, men utvider den til å kunne gjelde også andre myndigheter og planspørsmål.

Planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger

er bestemmelser som dels ligger i dagens lov og i forskrift om konsekvensutredninger, men er nå samlet som rammebestemmelser for planleggingen.

Samfunnssikkerhet mv.

er en ny bestemmelse basert på Planlovutvalgets forslag. Den gjør det obligatorisk å foreta vurderinger av samfunnssikkerhet og sårbarhet i forbindelse med planforslag.

Regionalt planforum

kan opprettes i medhold av en ny bestemmelse i tråd med Planlovutvalgets forslag (ordningen praktiseres allerede i flere fylker).

Retten til innsigelse

faller bort hvis myndighetene oversitter (avtalt) frist for uttalelse til planforslag. Dette er i tråd med forslaget fra et mindretall i Planlovutvalget.

Bestemmelsene om statlig planlegging

utvides med en bestemmelse om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette er en tillemping av Planlovutvalgets forslag. Bestemmelsen om særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak er ikke fulgt opp som foreslått av Planlovutvalget. Muligheten for å bestemme at kommunale planer ikke kan endres innenfor en fastsatt tidsramme er innarbeidet i bestemmelsene om kommuneplanens arealdel.

Bestemmelsene om regional planlegging

er nye i forhold til gjeldende lov og endret i forhold til forslaget fra Planlovutvalget.

- Bestemmelsene om regional planstrategi er ny, og følger (med unntak for godkjenningsordningen) Planlovutvalgets forslag.
- Bestemmelsene om regionale planer erstatter fylkesplanbestemmelsene i dagens lov. Forslaget avviker fra Planlovutvalgets forslag ved at bestemmelsene om fylkesplan og fylkesdelplan slås sammen (regional plan), innholdskravene

fjernes fra lovteksten, og planer kan egengodkjennes dersom det ikke foreligger konflikter med statlige myndigheter og kommuner.

- Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning følges ikke opp, men erstattes med forslag om regional planbestemmelse (som er en form for «pusteromsbestemmelse» i påvente av oppfølgende kommunal plan).
- Det innføres nye bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid i tråd med Planlovutvalgets forslag.

Bestemmelsene om kommunal planlegging

innfører kommunal planstrategi, gjennomgående arealformål og hensynssoner som nye elementer i tråd med Planlovutvalgets forslag. Innholdselementene i de øvrige bestemmelsene bygger i stor grad på Planlovutvalgets forslag, men er noe annerledes redigert. Utvalgets forslag om områdeplan følges ikke opp, slik at det på arealsiden bare skilles mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Disse plantypene kan til gjengjeld utformes mer eller mindre grovmasket etter behov.

- *Kommuneplanen*
skiller klarere mellom samfunnsdel og arealdel. Samfunnsdel og kommunedelplaner skal ha handlingsdeler som vurderes årlig.
- *Kommuneplanens arealdel*
har en noe annen formålsinndeling enn i dag, og skiller klarere mellom hovedformål og underformål. Hovedformålene er også gjort gjennomgående og felles for både kommuneplan og reguleringsplan.
- *Hensynssoner innføres som et nytt element i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.* Plankartet skal vise soner med særlige hensyn og restriksjoner som har betydning for hvordan arealene kan brukes. Hensynssoner kan f.eks. vise fareområder, områder med særlig hensyn til landbruk, natur eller friluftsliv mv., eller områder med særlige krav til teknisk infrastruktur. Innholdet i hensynssoner kan presiseres gjennom retningslinjer eller bestemmelser.
- *Det kan gis generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel.* Dette erstatter dagens bruk av kommunale vedtekter. Generelle bestemmelser kan blant annet omfatte innhold av utbyggingsavtaler, krav om utarbeiding av reguleringsplan, krav til kvaliteter i utearealer, universell utforming eller parkering mv.
- *Det kan gis flere typer bestemmelser for å utdype arealformålene i kommuneplanens arealdel, blant annet:*

- om å ivareta hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og grøntområder,
- om nærmere angitte løsninger for tekniske anlegg,
- om spredt utbygging i landbruks- natur- og friluftsområder,
- om bruk og vern av sjøarealene, akvakultur-anlegg, oppføring av nødvendige mindre bygninger i strandsonen, og om byggeforbud langs vassdrag,
- om at det kan kreves felles reguleringsplan for flere eiendommer.
- *Kongen kan fastsette begrensninger i adgangen til å endre kommuneplanens arealdel* når nasjonale eller regionale interesser tilsier det.
- *To «typer» reguleringsplaner*
 - *Områderegulering* for et større område som krever felles avklaring og fastlegging av bindende rammer for flere eiendommer som grunnlag for utbygging og vern.
 - *Detaljregulering* som knyttes opp til konkrete utbyggingsprosjekter. Planforslag kan utarbeides av private og behandles samtidig med byggesøknad. Det innføres «oppstartsmøte» med planmyndighetene ved private planforslag. Planer får en tidsbegrensning på fem år i de tilfeller planlagt utbygging ikke gjennomføres.
- *Dispensasjon* opprettholdes i hovedsak som i dag, men vilkårene for å gi dispensasjon klargjøres og begrepet «særlige grunner» fjernes. Kongen gis adgang til å flytte dispensasjonsmyndighet fra kommunen i spesielle tilfeller.

1.2 Sammendrag

Kapittel 2

Kapitlet oppsummerer bakgrunnen for arbeidet med ny plandel i plan- og bygningsloven.

Planlovutvalget ble oppnevnt av Kongen i statsråd 23. oktober 1998 på bakgrunn av behandlingen av St.meld. nr. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk*. Utvalgets mandat tok utgangspunkt i at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, og at lovens hovedstruktur og bærende prinsipper skulle stå fast. Utfordringen var om loven kunne forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Utvalget avga sin første delutredning 31. januar 2001. Utredningen ble sendt på bred høring, og det kom inn over 300 høringsuttalelser. Utvalget avga sin endelige utredning med lovforslag 13. mai 2003. Denne

utredningen var på tilsvarende bred høring i 2003. I kapittel 2 er det gitt en oversikt over hvem som har uttalt seg til forslaget fra Planlovutvalget, og en nærmere omtale av hvilke lovendringer som til nå er gjennomført med utgangspunkt i utvalgets forslag.

Kapittel 3

Kapitlet fokuserer på en del hovedproblemstillinger som planlegging etter plan- og bygningsloven står overfor.

Klimaproblemet er den største miljøutfordringen i verden i dag, og har betydning også for utformingen av plansystemet og planer. Det pekes på at en gjennom arealplanlegging har mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er derfor et viktig supplement til nasjonale virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp.

I internasjonal sammenheng er spørsmålet om tilgjengelighet for funksjonshemmete mer og mer et likestillingsspørsmål i et menneskerettighets- og diskrimineringsperspektiv. Dette medfører også forpliktelser for Norge ved å sikre at loven kan ivareta kravet om universell utforming.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal være et effektivt instrument når regionene og kommunene skal styrkes som næringspolitiske aktører i partnerskap med regionale og lokale bedrifter. En av hovedoppgavene for planarbeidet er å sørge for tilstrekkelig areal for boligbygging, næringsutvikling og infrastruktur som grunnlag for verdiskaping.

De siste tiårene har private eiendomsutviklere i økende omfang overtatt utbyggingsoppgaver som tidligere ble gjennomført av brukerne eller grunneierne. Dette gjelder både innenfor bolig- og fritidsbebyggelse, forretningsbygg og næringsbygg. En slik utvikling representerer en utfordring for den overordnede, helhetlige samfunnsplanleggingen og den folkevalgte styringen av planleggingen. Det er behov for å utforme loven slik at spørsmål av betydning for den langsiktig utviklingen tas på det tidspunkt, og i den sammenheng slike avgjørelser bør tas.

Det har lenge vært kamp om arealene enten det gjelder konflikt mellom utbygging til boliger, næringsvirksomhet, veg og kraftlinjer på den ene siden, og jordvern, reindrift, naturvern, landskap, allmennhetens interesser i strandsonen og på fjellet, på den andre. Kapitlet gir en oversikt over de viktigste interessene.

Samfunnssikkerhet er et område som blir stadig mer fokusert. Utviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Sårbarhetsvurderinger og sårbarhetsreducerende tiltak bør inngå som et sentralt element i all planlegging.

Samisk kultur og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet på mange måter, men kan ivaretas og fremmes gjennom en aktiv og bevisst planlegging i kommuner og fylker. Plan- og bygningslovens regler, og hvordan loven blir praktisert, har derfor en stor betydning for hvordan de samiske interessene blir ivaretatt. I denne sammenheng er Norge også forpliktet gjennom internasjonale konvensjoner. I kapitlet redegjøres det også for de konsultasjonene som er gjennomført med Sametinget i forbindelse med utarbeidningen av lovforslaget.

I tredje del av kapitlet gjennomgås noen viktige prinsipper som skal ivaretas i plansystemet. Det er for det første rolledelingen i planleggingen. Det vektlegges at planleggingen skal skje mest mulig desentralt, nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Forenkling, effektivitet og fleksibilitet i plansystemet er hensyn som kan ha innebygde motsetninger. Samtidig må de ivaretas for at planleggingen skal kunne tilpasse seg behov for endringer i samfunnet og politiske prioriteringer. Motsetningene må løses gjennom medvirkningskravene i den konkrete plansaken.

Behovet for bedre tilpasning av planleggingen til ulike planbehov i kommunene omtales spesielt. Plandelen av loven skal fortsatt være felles for hele landet, men kan praktiseres fleksibelt. Det vil i stor grad være opp til kommuner og regioner å tilpasse planleggingen etter behovet. Veiledning om de mulighetene som ligger i systemet vil derfor bli viktig.

Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, på en tilfredsstillende måte. Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel, bolig- og næringsutbygging og viktige miljøvernoppgaver, lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune, og krever felles løsning gjennom regionale planer. Dette skal ivaretas gjennom bestemmelsene for utarbeidelse, vedtak og virkning av regionale planer, og for interkommunalt plansamarbeid.

I fjerde del av kapitlet omtales virkninger av planer. Planer og planvedtak er dels retningsgivende handlingsgrunnlag og direktiver for myndigheter, og dels bindende areal- og byggebestemmelser

med krav til det fysiske ytre miljø, som både private og myndigheter må følge. Hensynet til rettssikkerhet vil bli bedre ivaretatt når planers virkninger er formulert klart i loven. Innholdsmessig beholdes hovedprinsippene i rettsvirkningsbestemmelsene i gjeldende lov. Planers virkninger som ekspropriasjonsgrunnlag og som grunnlag for erstatning i visse situasjoner, foreslås videreført i hovedsak som i gjeldende lov.

I femte del av kapitlet framgår det at lovforslaget ikke tar sikte på endring av gjeldende rettsregler eller praksis som gjelder for eierrådighet og erstatning. Lovforslaget har heller ikke nye reguleringsformer eller grunnlag for restriksjoner som medfører behov for erstatningsregler ut over de som følger av gjeldende rett. Erstatningsbestemmelsen i § 32 og innlønnsbestemmelsen i § 42 i gjeldende lov er tilpasset lovforslagets henvisninger, og plassert i gjennomføringsdelen av loven.

Siste del av kapitlet tar for seg spørsmålet om samordning med annen lovgivning på generelt grunnlag. Det har lenge vært en ambisjon å forenkle, samle og strukturere de mange lovverk som gir regler om samfunnsplanlegging og om bruk og vern av arealer og andre ressurser. På områder som gjelder samfunnstema som helse, sosial, kultur, økonomi mv., er lovsamordningen allerede i hovedsak gjennomført i forbindelse med de særlovsharmoniseringer som er foretatt. På områder hvor det gjenstår behov for lovsamordning, foreslås det i proposisjonen samordningsløsninger i tråd med flere av forslagene fra Planlovutvalget. Dette vil innebære visse endringer i form av justeringer i andre lover.

Forholdet til energitiltak er omtalt spesielt. For å sikre en effektiv og forutsigbar behandling av de store anleggene for produksjon og overføring av elektrisk energi, foreslås det en lovfesting av at kraftledninger i sentral- og regionalnettet bare trenger konsesjonsbehandling, og ikke skal omfattes av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Det åpnes videre for at det kan besluttes i den enkelte sak at konsesjon etter energiloven, vannressursloven og/eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig plan. Det vil heller ikke være plikt til å utarbeide reguleringsplan for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Kapittel 4

Kapitlet gir en kort oversikt over planlovgivningen i de andre nordiske landene og forholdet til planlovgivningen i EU-landene generelt. Planlovgivning

gen inngår ikke i fellesskapsretten i EU, og er da heller ikke del av EØS-samarbeidet. Flere EU-direktiver gir imidlertid direkte eller indirekte føringer. Dette gjelder blant annet direktiver om konsekvensutredninger, medvirkning, miljøinformasjon, rettssikkerhet mv. Norge er også forpliktet gjennom ratifisering av Den europeiske landskapskonvensjonen.

Alle de nordiske landene har de siste årene arbeidet med revisjon av sin planlovgivning.

Felles trekk i dette arbeidet er blant annet integrering av bærekraftbegrepet og miljøkrav, samordning av samfunnsplanlegging og sektorplanlegging, planlegging som virkemiddel for næringsutvikling, mer effektive planprosesser og bedre kobling mellom fysisk planlegging og annen samfunnsplanlegging.

Forholdet mellom privat og offentlig planlegging er noe forskjellig løst, og det er bare Norge som opererer med begrepet «private planforslag». Graden av juridisk binding på de ulike plannivåene er også noe forskjellig. Regional arealplanlegging gjennomføres i forskjellig grad. Slik planlegging er utviklet lengst i hovedstadsregionene. Enkelte av de nordiske landene har også arbeidet med utvikling av system og organer for konfliktavklaringer knyttet til domstoler eller liknende organ.

Kapittel 5

Kapittel 5 gir en oversikt over gjeldende rett, Planlovutvalgets forslag til nye lovbestemmelser, høringsinstansenes syn på forslaget, departementets vurderinger og hovedinnretningen av forslaget til nye planbestemmelser. Først redegjøres det for endring i lovstrukturen. Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være en felles plan- og bygningslov, og er enig med Planlovutvalget i at det bør legges vekt på å utforme loven slik at den blir lett tilgjengelig for ulike brukergrupper.

Første del: Alminnelig del

Fellesbestemmelsene (kapittel 1 i loven) er nye i plan- og bygningsloven, og omhandler bestemmelser som er felles for både plandelen og bygningsdelen av loven. De gir en oversikt over lovens formål og virkeområde, forholdet mellom plan og byggesak, og spesielle hensyn som skal ivaretas. Deler av innholdet er av opplysende karakter, og suppleres av mer presise regler senere i loven. Forslaget bygger dels på elementer fra Planlovutvalgets forslag, dels på elementer fra Bygningslovutvalgets forslag, og er dels en videreføring av bestemmelser i gjeldende lov. Bestemmelsen om

byggeforbud langs sjø og vassdrag inngår i denne delen av loven.

Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.

Forslaget til bestemmelser om kart og stedfestet informasjon (kapittel 2 i loven) er en videreføring av de endringene som ble vedtatt i 2003. Planlovutvalgets forslag om kommunal planbase blir i hovedsak fulgt opp i en bestemmelse om kommunalt planregister.

Andre del: Plandel

Plandelen er inndelt slik at de første kapitlene gir de grunnleggende bestemmelsene om oppgaver, myndighet, generelle utredningskrav og medvirkning i planleggingen. Deretter gis det nærmere bestemmelser om planer og planbehandling på de ulike plannivåene. Kravet til konsekvensutredning av planer er innarbeidet i bestemmelsene om den enkelte plantype, mens reglene om konsekvensutredninger for tiltak etter annet lovverk framgår av et eget kapittel.

Innledende bestemmelser er innholdsmessig i hovedsak en videreføring av gjeldende bestemmelser, men organisert på en annen måte, basert på Planlovutvalgets forslag til innledningskapittel. De viktigste endringene i forhold til gjeldende rett er at oppgaver og hensyn i planleggingen (kapittel 3 i loven) er framhevet som en utdyping av lovens formålsparagraf når det gjelder planlegging. Det er klargjort at Sametinget har samme rolle i forhold til planlegging som statlige organer. Planlovutvalgets forslag til et eget kapittel om «særlige planoppgaver» er erstattet med en bestemmelse om felles planleggingsoppgaver. Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og infrastrukturprosjekt er her gitt samme rett til å utarbeide og fremme planforslag som vegmyndighetene har i dag.

Bestemmelsene om *generelle utredningskrav* (kapittel 4 i loven) omfatter generelle bestemmelser om planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning. De er innholdsmessig en videreføring av gjeldende lov og forskrift, som i hovedsak bygger på Planlovutvalgets forslag. Det nye i lovforslaget er at reglene for tiltak og planer som avklares etter plan- og bygningsloven, er innarbeidet i bestemmelsene om behandling av de enkelte plantypene. Nytt er også kravet om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse i forbindelse med planer.

Bestemmelsene om *medvirkning* (kapittel 5 i loven) omfatter de generelle bestemmelsene om medvirkning, høring og offentlig ettersyn, regio-

nalt planforum og innsigelse. Hvordan medvirkning skal ivaretas i planprosessene, framgår av bestemmelsene til den enkelte plantype. Bestemmelsen om regionalt planforum er ny. Den er i tråd med Planlovutvalgets forslag, og praktiseres allerede i mange fylker. Bestemmelsene om innsigelse er i hovedsak en videreføring av gjeldende rett, med to endringer. I tråd med forslaget fra Planlovutvalget blir Sametinget innsigelsesorgan for å kunne ivareta viktige interesser i forhold til samisk kultur og næringsutøvelse i plansaker. Nytt er også at innsigelsesretten faller bort hvis ikke retten til å delta i planprosessen blir brukt. Forutsetningen er at kommunen har overholdt sin varslingsplikt. Dette er i tråd med forslaget fra et mindretall i Planlovutvalget.

Nasjonale planoppgaver (kapittel 6 i loven) utvides med en bestemmelse om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette er en moderert utgave av forslaget fra Planlovutvalget. Ut over det, videreføres innholdet av gjeldende bestemmelser med nye betegnelser. Planlovutvalgets forslag om særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak er ikke fulgt opp, men muligheten for å begrense adgangen til å endre en plan for en nærmere bestemt periode, er innarbeidet i bestemmelsene om kommuneplanens arealdel.

Regional planlegging omfatter planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Det er foreslått bestemmelser om regional planstrategi, regional plan og regional planbestemmelse, og interkommunalt plansamarbeid. Bestemmelsene i lovforslaget er nye i forhold til dagens lov, og endret i forhold til forslaget fra Planlovutvalget.

Bestemmelsene om *regional planstrategi* (kapittel 7 i loven) er ny, og følger i hovedsak Planlovutvalgets forslag, med unntak av godkjenningsordningen. For å få en nasjonal forankring av planleggingen regionalt, foreslås det at planstrategien skal godkjennes av Kongen.

Bestemmelsene om *regionale planer* (kapittel 8 i loven) erstatter fylkesplanbestemmelsene i dagens lov. Forslaget avviker fra Planlovutvalgets forslag ved at bestemmelsene om fylkesplan og fylkesdelplan slås sammen (regional plan), innholdskravene fjernes fra lovteksten, og planer kan egenkjennes dersom det ikke foreligger konflikter med statlige myndigheter eller kommuner.

Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning følges ikke opp, men erstattes med forslag om *regional planbestemmelse*. Denne er tidsbegrenset, og har til formål å hindre utbygging som bryter med retningslinjene i en regional plan. Dette vil være en juridisk bindende bestemmelse som bortfaller når kommu-

nen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen.

Det innføres nye bestemmelser om *interkommunalt plansamarbeid* (kapittel 9 i loven) i tråd med Planlovutvalgets forslag. De omfatter bestemmelser om organisering av planarbeidet, planinnhold og planprosess, og om hvordan uenighet mellom partene kan løses. Vedtak av interkommunale planer må gjøres i de respektive kommunestyrene, og kan ikke delegeres til annet organ. Interkommunalt plansamarbeid er en måte å gjennomføre omforente regionale strategier på, som et alternativ til en regional plan. Bestemmelsene kan også brukes ved plansamarbeid mellom regioner og kommuner.

Kommunal planlegging omfatter kommunal planstrategi, kommuneplan - herunder samfunnsdel og arealdel - og reguleringsplaner. Bestemmelsene er delvis nye og delvis omarbeidede i forhold til gjeldende rett. Forslaget om kommunal planstrategi og bestemmelser om gjennomgående arealformål og hensynssoner er nye elementer i tråd med Planlovutvalgets forslag. Innholdselementene i de øvrige bestemmelsene bygger i stor grad på Planlovutvalgets forslag, men er noe annerledes redigert. Forslaget om områdeplan er ikke fulgt opp, slik at det på arealsiden bare skiller mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Disse plantypene kan til gjengjeld utformes mer eller mindre grovmasket etter behov.

Kommunal planstrategi (kapittel 10 i loven) har til formål å vurdere de viktigste planutfordringene kommunen står overfor ved utvikling av kommunesamfunnet og langsiktig arealbruk, og ta stilling til hvilke planoppgaver som skal prioriteres. Planstrategien skal bidra til å målrette kommunens planarbeid og gjøre at det ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Kommuneplanen (kapittel 11 i loven) har til formål å gi de overordnede styringssignalene og rammene for arbeidet innenfor ulike sektorer, og for utarbeiding av reguleringsplaner. En samlet kommuneplan skal ha en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel for hele kommunens areal.

Innholdet av Planlovutvalgets forslag til *samfunnsdel* er videreført. Den skal inneholde en beskrivelse av utfordringene for kommunesamfunnet og hvilke konsekvenser dette får for sektorens virksomhet og arealbruk. Ved å knytte handlingsdelen direkte til samfunnsdelen, understrekes det at et handlingsprogram ikke er en selvstendig planoppgave, men en konklusjon på hvordan samfunnsdelen skal følges opp av kommunen, i samspill med offentlige organer og private aktører.

Planlovutvalgets forslag til *kommuneplanens arealdel* med arealformål, bestemmelser og hensynssoner er videreført, men med enkelte endringer og en del omredigeringer. Endringene skal i første rekke legge til rette for å forenkle planene der planutfordringene er oversiktlige. Det skiller derfor mellom to nivåer i arealformålene: hovedformål og underformål. Til arealformålene kan det gis nærmere bestemmelser om vilkårene for utnyttingen av arealene. Det kan fastsettes generelle bestemmelser til planen, til erstatning for kommunale vedtekter. Disse er i dag ikke knyttet direkte til planene. Kommunene gis også adgang til å gi nærmere bestemmelser i plan om tillatt arealbruk i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Inndelingen i arealformål er noe endret i forhold til gjeldende lov og Planlovutvalgets forslag.

Planlovutvalgets nyskaping med *hensynssoner* videreføres, med enkelte tilpasninger. Hensynssonene tar utgangspunkt i egenskaper ved et område, enten naturgitte eller funksjonelle, som vil innebære en begrensning eller et vilkår for arealbruken i et område, uavhengig av det planlagte arealformålet. Hensynssoner vil sammen med arealformålene med bestemmelser, fortelle hvordan et areal kan brukes.

Reguleringsplanen (kapittel 12 i loven) skal være en detaljplan for et avgrenset område innenfor kommunen (områderegulering), eller for et konkret tiltak (detaljregulering). Detaljreguleringer vil få tidsbegrenset virkning som grunnlag for bygging. Reguleringsplanen er en hensiktsmessig og vel innarbeidet plantype som både kommuner, andre myndigheter og private er fortrolige med. Lovforslaget vil bidra til at mange bestemmelser om innhold og behandling av slike planer blir videreført uten større endringer. I gjeldende lov har hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser en generell utforming. I tråd med Planlovutvalgets forslag foreslås en mer konkret oppregning av de forhold det kan gis bestemmelser om for å skape et klarere rettslig grunnlag. Forslaget fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget om en ny bestemmelse om felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknader, følges opp. Dette forventes å bidra til at den samlede plan- og byggesaksbehandlingen for et prosjekt kan bli betydelig redusert i forhold til dagens praksis.

Bestemmelsene om *konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk* (kapittel 14 i loven) er, med noen små justeringer, en videreføring av gjeldende rett. Det samme gjelder bestemmelsen om *midlertidig forbud mot tiltak* (kapittel 13 i loven).

Bestemmelsen om *dispensasjon* (kapittel 19 i loven) er endret med sikte på å klargjøre vilkårene for å gi dispensasjon og hvordan en søknad skal behandles. Det foreslås for det første at det kompliserende og uklare kriteriet «særlige grunner» sløyfes, og at bestemmelsen heller utformes slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas. Dette gjelder hvilke hensyn som skal tillegges vekt og hvilke krav til interesseovervekt som må være oppfylt når en skal ta stilling til om det er grunnlag for å gi dispensasjon. Det er gjort en tilføyelse om at nasjonale og regionale rammer og mål skal legges til grunn for interesseavveiningen. Samtidig er det presisert at kommunen ikke bør gi dispensasjon der berørt statlig eller regional myndighet går mot at det gis dispensasjon fra planer og lovens bestemmelser om planer. Det skal være adgang til å stille vilkår for å gi dispensasjon i tråd med det som har vært gjeldende rett.

Planlovutvalgets forslag om at det gjennom forskrift skal være adgang til å legge myndigheten til å gi dispensasjon i spesielle tilfeller til statlig eller fylkeskommunal myndighet, følges opp i forhold til nærmere angitte deler av strandsonen og fjellområder. Bestemmelsen kan være aktuell å benytte der intensjonene bak byggeforbudet i strandsonen i de angitte områdene, eller vedtatte planer for å ivareta villreininteressene, blir uthult gjennom enkeltdispensasjoner. Dispensasjonsbestemmelsene er felles for plansaker og byggesaker.

Det foreslås endringer i enkelte andre lover (kapittel 35 i loven). Endringene gjelder både samordningsbestemmelser og rene lovtekniske forhold, som følge av nye betegnelser på plantyper i plan- og bygningsloven. Det foreslås også en del overgangsbestemmelser (kapittel 34 i loven).

Kapittel 6 inneholder lovmerknader til de enkelte bestemmelsene i forslaget.

Kapittel 7 redegjør for de økonomiske, administrative, organisatoriske og miljømessige konsekvensene av forslaget i forhold til gjeldende lov. Et endret plansystem vil kunne gi mer effektiv ressursbruk og dermed en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst. Det systemet som foreslås er fleksibelt, og gir kommuner og regioner stor frihet til å velge omfang og ambisjonsnivå for planarbeidet. Planprosessene vil gjennomgående bli grundigere beskrevet i loven, særlig den første fasen. Mye av dette har sammenheng med reglene om planprogram og konsekvensutredninger, som allerede er iverksatt. Økt samordning vil kunne kreve økte ressurser i planfasen, men vil til gjengjeld kunne lette arbeidet i senere faser. En mer forutsigbar planprosess kan også bidra til å redusere antallet klagesaker og innsigelser. Med oppdaterte planer

vil arbeidet med enkeltsaker kunne forenkles betydelig. På enkelte punkter gir forslagene direkte forenklinger, eller muligheter for dette. Konsekven-

sene vil derfor i stor grad bero på hvordan det nye regelverket blir praktisert.

2 Bakgrunn for lovarbeidet og foretatte lovendringer

2.1 Generell bakgrunn – plan- og bygningsloven av 1985

Plan- og bygningslovgivningen skal ivareta et vidt spekter av hensyn og oppgaver. Som en refleks av samfunnsutviklingen har loven 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. Før 1965 gjaldt Lov om bygningsvesenet av 1924, som igjen hadde røtter tilbake til de første bygningslovene for de største byene. Disse kom allerede på første halvdel av 1800-tallet. Viktige prinsipper og hovedstrukturen i bygningsloven av 1965, er videreført i dagens lov. Tidligere lovgivning gir en bakgrunn for å forstå det plansystemet vi har i dag.

Plan- og bygningsloven av 1985 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 aktivitet 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 nasjonalt nivå, 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 mv. Ansvarlige departementer for de to delene er henholdsvis Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Ett 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. De 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 motstridende 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 tilta-

kene 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.

2.2 St.meld. nr. 29 (1996-1997). Planlovutvalget. Oppnevning og mandat

St.meld. nr. 29 Regional planlegging og arealpolitikk
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.

Det ble uttrykt 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 var å utrede om loven kunne forbedres som planleggingsredskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Siden 1985 hadde det også vært stor lovgivningsaktivitet på andre felt med betydning for planlovgivningen. Det var vedtatt en ny kommunelov, og det ble foretatt betydelige endringer i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Det hadde også vært en utvikling i både lovgivning og politikk innenfor en rekke sektorer og samfunnsområder som henger sammen med planlegging og arealforvaltning etter plan- og bygningsloven. Det ble derfor ansett som nødvendig å oppdatere og videreutvikle lovgrunnlaget for planleggingen, slik at det blir en best mulig innbyrdes sammenheng i de rettslige virkemidlene på feltet.

Utvalgets mandat

Utvalgets mandat ble fastsatt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Mandatet tar utgangspunkt i at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, og at lovens hovedstruktur og

bærende prinsipper står fast. Spørsmålet var likevel om loven kan forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

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

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

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

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

Utvalget ble også bedt om å vurdere en lovteknisk forbedring av plan- og bygningsloven, og forholdet til annen lovgivning om saksbehandling. Mandatet knyttet seg primært til planbestemmelsene, men også de deler av loven som gjelder byggesaker kunne 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 ble 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 burde gis status som rikspolitisk retningslinje. Det var ønske om at disse spørsmål ble behandlet i første delutredning.

Utvalget skulle utrede de økonomiske, administrative og miljømessige konsekvensene av sine forslag.

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

Utvalgets mandat er i sin helhet tatt inn som vedlegg 1.

Utvalgets sammensetning

Utvalget ble etter avleveringen av første delutredning utvidet med ett medlem. Sammensettingen ved tidspunkt for avlevering av andre delutredning var følgende:

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

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

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

Det ble opprettet en interdepartemental referansegruppe for arbeidet i utvalget. Også Sametinget var representert i denne gruppen.

2.3 Generelt om utvalgets arbeid. To utredninger.

I sin første delutredning, NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, drøftet utvalget en rekke prinsipielle spørsmål knyttet til planleggingen etter plan- og bygningsloven, og hvordan systemet bør utvikles.

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

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

Miljøverndepartementet sendte NOU 2001: 7 på høring i mars 2001, med uttalefrist til begynnelsen av juli. I løpet av våren 2001 ble det også avholdt en serie regionale konferanser om utredningen med lokalpolitikere og fagfolk i kommunene, og representanter for fagmyndigheter mv. Også på en rekke andre møter og konferanser ble utredningen drøftet. Utredningen ble møtt med stor interesse og respons. Det kom inn over 300 høringsuttalelser.

Utvalgets mandat var omfattende. Oppgaven med å vurdere plan- og bygningslovens system med sektorovergripende planlegging og planleggingsredskaper på tre forvaltningsnivåer, involverte en rekke fag- og politikkområder hvor behov, problemstillinger og praksis varierer. Det er også betydelige ulikheter i problemstillinger og mulig-

heter for løsninger i landets mange kommuner, og i de forskjellige deler av landet. Utvalget søkte å få et så bredt grunnlag som mulig for sitt arbeid. Flere av utvalgsmedlemmene diskuterte spørsmålene i egne referansegrupper.

Utvalget avviklet i arbeidet med andre delutredning 22 møter over 49 møtedager. I tillegg gjennomførte utvalget i løpet av våren 2002 møter med alle departementene, med unntak av Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, for å drøfte utvalgets skisse til nye lovbestemmelser og plantyper. Formålet var å få fram de respektive sektors bruk av plan- og bygningsloven, og å legge til rette for god kobling mellom planlegging og vedkommende sektors virkemidler, slik at planene kan gjøres til et bedre redskap for å ivareta de forskjellige sektormyndighetenes mål og hensyn. Videre engasjerte utvalget flere forskningsmiljøer i arbeidet med å utrede spesielle spørsmål. Utvalget mottok en rekke skriftlige innspill fra myndigheter og private, og informasjon og synspunkter gjennom deltaking på mange møter og konferanser, og gjennom bidrag fra eksterne forsknings- og utredningsmiljøer. Det er redegjort nærmere for dette i utvalgets utredninger.

Planlovutvalget avga 13. mai 2003 sin utredning, NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, til Miljøverndepartementet, med forslag til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Utredningen følger proposisjonen som uttrykt vedlegg sammen med den første utredningen, NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.

2.4 Høring av Planlovutvalgets utredning med lovforslag

Planlovutvalgets utredning *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* (NOU 2003:14) ble 20. mai 2003 sendt til de samme instanser som fikk Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001:7) til høring, med frist for uttalelse 1. desember 2003. Med brev av 7. juli 2003 ble det orientert om at Miljøverndepartementet allerede samme år tok sikte på å utarbeide utkast til ot.prp. om de av Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 som gjelder:

- § 1-14 *Innsigelse og mekling*, sjettede ledd som lyder: «Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold som tidligere har vært gjenstand for innsigelse og avgjort etter reglene her».
- § 1-15 *Forholdet til forvaltningsloven og klage*, 2. ledd andre punktum som lyder: «Det kan

likevel ikke klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse».

- § 1-8 *Planbeskrivelse og planprogram*, hele paragrafen.
- § 1-9 *Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger*, hele paragrafen.
- Kap. 17 *Konsekvensutredninger for sektorplaner*.

Høringsfrist for disse forslagene ble satt til 1. september 2003.

Følgende instanser fikk NOU 2003:14 til uttalelse:

Agderforskning
 Aksjon Nærmiljø og Trafikk
 Arkitektenes Fagforbund
 Asplan Viak AS
 Barneombudet
 Bellona
 Bergindustriens fellessekretariat
 Bygg- og Tømrermestrenes Forening
 Byggeindustriens Landsforening
 Byggenæringens Fellesråd
 Byggenæringens Landsforening
 Byggherreforeningen
 Den Norske Advokatforening
 Den Norske Turistforening
 Departementene
 Det Kgl. Selskap for Norges Vel
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
 Direktoratet for naturforvaltning
 Direktoratet for sivilt beredskap
 Energibedriftenes landsforening
 Energiforsyningens fellesorganisasjon (EnFo)
 Energiverkenes landsforening
 Fellesforbundet
 Fiskeridirektoratet
 Folkeuniversitetet
 Forbrukerrådet
 Forsvarets bygningstjeneste
 Forum for utdanning i samfunnsplanlegging
 Friluftslivets fellesorganisasjon
 Friluftsrådernes landsforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
 Fylkeskommunene
 Fylkeskommunene, kulturminneetatene
 Fylkesmenn
 Fylkesordførere
 Fylkesrådmenn
 GRID Arendal
 Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon
 Havforskningsinstituttet
 Husbanken
 Huseiernes Landsforbund

Høgskoler	Norske Samers Riksforbund
Universiteter og institusjoner	Norske Sivilingeniørers forening
Jernbaneverket	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Kommunenes Sentralforbund (KS)	NTNU, institutt for by- og regionplanlegging
Kommuner	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Kystdirektoratet	Oljedirektoratet
Landsorganisasjonen i Norge	Oslo og Omland Friluftsråd
Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner	Oslofjorden friluftsråd
Luftfartsverket	Prosessindustriens landsforbund
Maskinentreprenørenes forbund	Pukk- og grusleverandørenes landsforbund
Miljøvernorganisasjoner	Registrerte politiske partier
Møreforskning	Reindriftsforvaltningen (Alta)
Nasjonalbiblioteksavdelingen i Rana	Riksantikvaren
Nordlandsforskning	Rogalandsforskning
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Rådgivende ingeniørers forening
Norges Bondelag	SABIMA
Norges byggforskningsinstitutt	Samenes landsforbund
Norges Byggmesterforbund	Sametinget
Norges Byggstandardiseringsråd	Samisk folkeforbund
Norges Fiskarlag	Samisk kulturminneråd
Norges Forskningsråd	Skiforeningen
Norges geologiske undersøkelser (NGU)	Statens byggtekniske etat
Norges Golfforbund	Statens eldreråd
Norges Handikapforbund	Statens forurensningstilsyn (SFT)
Norges Idrettsforbund	Statens helsetilsyn
Norges Ingeniør- og Teknologiorganisasjon NITO	Statens institutt for folkehelse
Norges Jeger- og fiskerforbund	Statens kartverk
Norges Jordskifte kandidatforening	Statens landbrukstilsyn
Norges Karttekniske Forbund	Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
Norges Kvinne- og Familieforbund	Statens strålevern
Norges Praktiserende Arkitekter	Statkraft SF
Norges Skogeierforbund	Statnett SF
Norges Statsbaner	Statsbygg
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Norges Velforbund	Telemarksforskning
Norsk Byggjeneste	Transportøkonomisk institutt (TØI)
Norsk fjernvarmeforening	Ungdommens demokratiforum
Norsk Hydro	Ungdomsorganisasjonene til politiske partier
Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)	Vegdirektoratet
Norsk institutt for jord- og skogkartlegging (NIJOS)	Vestlandsforskning
Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)	Ytre etater, miljøvern avdelingene
Norsk institutt for luftforskning (NILU)	Østlandsforskning
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	
Norsk institutt for skogforskning (NISK)	
Norsk institutt for vannforskning (NIVA)	
Norsk kommunalteknisk forening	
Norsk kommuneforbund	
Norsk Polarinstitutt	
Norsk Sentrumsforening	
Norske Arkitekters Landsforbund	
Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)	
Norske fiskeoppdretteres forening	
Norske Landskapsarkitekters Forening	
Norske reindriftssamers landsforbund	

Følgende høringsinstanser avga uttalelse:

Departementene:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
 Barne- og familiedepartementet
 Finansdepartementet
 Fiskeridepartementet
 Helsedepartementet
 Justis- og politidepartementet
 Kommunal- og regionaldepartementet

Kultur- og kirke departementet
 Landbruksdepartementet
 Nærings- og handelsdepartementet
 Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Sosialdepartementet
 Utdannings- og forskningsdepartementet

Direktorater/tilsyn

Avinor
 Forsvarsbygg
 Direktoratet for naturforvaltning
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 Norges geologiske undersøkelse (NGU)
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Regjeringsadvokaten
 Riksantikvaren
 Sosial- og helsedirektoratet
 Statens kartverk
 Statens forurensningstilsyn (SFT)
 Statens strålevern

Eiendomsutviklere

Prosjekt PBL-2000
 ROM eiendomsutvikling as

Organisasjoner mv.

Bergindustriens fellessekretariat
 Byggenæringens Landsforening
 Den Norske advokatforening, sekretariatet
 Den Norske Turistforening
 Energibedriftenes landsforening
 Fiskeri- og Havbruksnæringens Landsforening
 Fortidsminneforeningen, Oslo og Akershus avdeling
 Forum for kommunale planleggere (FKP)
 Friluftsrådernes Landforbund
 Friluftslivets fellesorganisasjon
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)
 GeoForum
 Glommen og Laagens brukseierforening
 Huseiernes Landforbund
 Kommunenes Sentralforbund (KS)
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar (LNU)
 Logistikk og transportindustriens landsforening
 Maskinentreprenørenes forbund
 NIF Jordskifte kandidatforeningen
 Norges Blindeforbund
 Norges Bondelag
 Norges Fiskarlag og Fiskarlagets Servicekontor
 Norges Handikapforbund

Norges Idrettsforbund og Olympiske komité
 Norges Jeger- og fiskerforbund
 Norges Naturvernforbund
 Norges Praktiserende Arkitekter NPA ANS
 Norges Skogeierforbund
 Norsk Almennings Forbund
 Norsk Bioenergiforening
 Norsk Elvarmeforening
 Norsk Fjernvarmeforening
 Norsk Kommunalteknisk forening
 Norske Arkitekters Landsforbund
 Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
 Norske Landskapsarkitekters Forening
 Norske Reindriftsamers Landsforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Tekniske Entreprenørers Landsforening

Forvaltningsbedrifter

Husbanken
 Reindriftsforvaltningen
 Statens landbruksforvaltning (SLF)
 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND)
 Statnett SF
 Statsbygg
 Statskog SF
 Statkraft SF

Fylkesmenn

Aust-Agder
 Buskerud
 Finnmark
 Hedmark
 Hordaland
 Møre og Romsdal
 Nordland
 Nord-Trøndelag
 Oppland
 Oslo og Akershus
 Rogaland
 Sør-Trøndelag
 Telemark
 Troms
 Vest-Agder
 Vestfold
 Østfold

Fylkeskommuner

Akershus
 Aust-Agder
 Finnmark
 Buskerud
 Hedmark
 Hordaland
 Møre og Romsdal

Nordland
 Nord-Trøndelag
 Oppland
 Rogaland
 Sogn og Fjordane
 Sør-Trøndelag
 Telemark
 Troms
 Vest-Agder
 Vestfold
 Østfold

Interkommunale organer:

Follorådet
 Vest-Telemark Tinget

Institutter

Folkehelseinstituttet
 Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)
 Norsk institutt for vannforskning, Vestlandsavd.
 Norsk Petroleumsinstitutt

Kommuner

Agdenes
 Arendal
 Askim
 Balestrand
 Bamble
 Bergen
 Bodø
 Bykle
 Bærum
 Drammen
 Eidsberg
 Engerdal
 Elverum
 Farsund
 Finnøy
 Flekkefjord
 Flora
 Gjøvik
 Grane
 Grong
 Hamar
 Hasvik
 Hitra
 Hole
 Høyanger
 Høylandet
 Jevnaker
 Klæbu
 Kragerø
 Kristiansand
 Larvik

Lier
 Lierne
 Lunner
 Lørenskog
 Namsos
 Nes
 Nord-Odal
 Notodden
 Nord-Fron
 Nærøy
 Nøtterøy
 Oppegård
 Orkdal
 Oslo
 Porsgrunn
 Ringerike
 Ringsaker
 Røyrvik
 Sandefjord
 Sarpsborg
 Skien
 Skiptvet
 Snillfjord
 Sola
 Stange
 Stavanger
 Steinkjer
 Suldal
 Søgne
 Tromsø
 Trondheim
 Tønsberg
 Ullensaker
 Ulstein
 Vang
 Vega
 Vestre Toten
 Øvre Eiker
 Åmot
 Åseral

Ombud/råd/utvalg

Barneombudet
 Det kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD)
 Forbrukerrådet
 Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar
 Midtre Namdal regionråd
 Norges forskningsråd
 Oslo og Omland Friluftsråd
 SABIMA
 Samarbeidsrådet for naturvernsaker (SRN)
 Samordnet opplegg for stedfestet informasjon (SOSI)

SOSI-plandatagruppe 9
Statens råd for funksjonshemmede
Statens seniorråd

Andre

Sametinget
Tafjord Kraftnett AS
Tafjord Kraftproduksjon AS
Sven Erik Lundby

I tillegg er det 21 høringsinstanser som bare har uttalt seg til forslagene med høringsfrist 1. september 2003.

Høringsuttalelsene er gjengitt på Miljøverndepartementet hjemmeside, Internettadresse: <http://www.planlovutvalget.dep.no>

2.5 Gjennomførte lovendringer med grunnlag i Planlovutvalgets utredninger.

Etter at Planlovutvalget la fram sine to utredninger, er det gjennomført flere lovendringer med utgangspunkt i blant annet Planlovutvalgets forslag.

Tidsfrister

Stortinget vedtok endringer i plan- og bygningsloven ved lov 9. mai 2003 nr. 32. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2003. Bakgrunnen for lovendringene er omtalt i Ot.prp. nr. 113 (2001–2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)*.

Plan- og bygningsloven er blitt endret på følgende områder:

- tidsfrist for kommunenes behandling av private forslag om regulering
- tidsfrist for kommunestyrets behandling av planutvalgets reguleringsforslag
- tidsfrist for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner
- rapporteringssystem i regulerings saker som tar lang tid
- bedre tilgang til kart og annen geografisk informasjon

De nye reglene om frister gjelder for alle plansaker som ble behandlet av kommunen etter tidspunktet for ikrafttreden 1. juli 2003. Utgangspunktet for beregning av tidsfrist kunne ikke settes tidligere enn denne datoen. En forskrift om tidsfrister og sanksjoner ved overskridelse av fristene ble fast-

satt av Miljøverndepartementet 27. mai 2004. Frist for innsigelse gjelder for planer som er sendt til berørt myndighet etter 1. juli 2003.

Kart og stedfestet informasjon

Ot.prp. nr. 113 (2001–2002) inneholdt også forslag om en ny bestemmelse om kart og stedfestet informasjon, som ble vedtatt samtidig med bestemmelsene om tidsfrister. Bestemmelse om kartgrunnlag gjelder for de formål som omhandles i plan- og bygningsloven, blant annet for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, situasjonskart og situasjonsplaner. Lovendringen klargjør gjeldende ansvarsfordeling. Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag, og staten skal stille nasjonale kartdata til rådighet og samarbeide med kommunen om felles kartdatabaser. Bestemmelsene gir kommunen hjemmel til å kreve at data leveres på digital form i større saker. Departementet har med hjemmel i loven fastsatt forskrift om kart og stedfestet informasjon i plan- og byggesaksbehandlingen 10. mai 2004.

Klage og innsigelse

Ved lov 7. mai 2004 nr. 24 fastsatte Stortinget endringer i plan- og bygningsloven, jf. Ot.prp. nr. 31 (2003-2004). Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2004. De nye bestemmelsene har til formål å hindre «omkamp» om spørsmål som er avklart i forbindelse med en forutgående plan gjennom avgjørelse av innsigelse eller klage. Endringene tar sikte på å gi en mer forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling. Gjentatt behandling medfører en unødig tids- og ressursbruk både for myndigheter og private som berøres.

Konsekvensutredninger

Bestemmelsene om konsekvensutredninger ble ved lov 24. september 2004 nr. 72, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004), supplert slik at det gis nødvendige lovmessige rammer for iverksetting av EUs direktiv om vurderinger av miljøvirkninger av visse planer og programmer. Samtidig ble det vedtatt en del endringer av bestemmelsene om konsekvensutredninger for utbyggingstiltak med sikte på forenkling og effektivisering. Det ble fastsatt forskrift om dette med virkning fra 1. april 2005. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.

Forskriften stiller utfyllende krav til saksbehandling for planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Saksbehandlingen etter forskriften skal også ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante i forhold til den beslutningen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for.

Utbyggingsavtaler

Stortinget vedtok i april 2005 lovregulering av utbyggingsavtaler som en del av plan- og bygningsloven. Lovvedtaket var basert på Regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) *Om endringer i plan- og bygningsloven, Utbyggingsavtaler*. Endringene tok utgangspunkt i forslag fra både Planlov-

utvalget (NOU 2003: 14) og Bygningslovutvalget (NOU 2003: 24). Begge utvalgene kom med forslag til betydelig innstramming i forhold til dagens muligheter og praksis.

Utgangspunktet for de nye bestemmelsene er at avtalene kan være et viktig og velfungerende verktøy ved utbygging. Samtidig er det viktig å hindre bruk av press og urimelige avtaler. Lovreglene strammer inn rammene for hva avtalene kan gå ut på, og sikrer forutberegnelighet for utbyggere, kommunen og andre berørte. Loven er supplert med forskrifter, der det er nedfelt forbud mot at utbygger gjennom avtale skal gi bidrag til finansiering av sosiale infrastrukturtiltak som barnehager, skoler, sykehjem eller tilsvarende tjenester. Lovendring og forskrift om utbyggingsavtaler trådte i kraft 1. juli 2006.

3 Enkelte hovedproblemstillinger

3.1 Overordnede utviklingstrekk

Globaliseringen fører til at den nasjonale politikken i økende grad innrettes etter internasjonale avtaler og forpliktelser. Planleggingen står i dag overfor mange nye utfordringer. Planlovutvalget har foretatt en gjennomgang av utviklingstrekk og utfordringer på en rekke samfunnsområder i NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14. Departementet vil nedenfor peke på en del hovedutfordringer som er av særlig betydning for utformingen av lovforslaget.

3.1.1 Klimautfordringen

Klimaproblemet er den største miljøutfordringen verden står overfor i dag. Menneskeskapt utslipp av klimagasser øker konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren, og bidrar til temperaturstigning, med påfølgende økning i havnivå, nedsmelting av isbreer og økt nedbør.

FNs klimapanel (IPCC) regner det nå som meget sannsynlig at mesteparten av de observerte endringene de siste 50 årene er menneskeskapt. Dette går fram av IPCCs fjerde hovedrapport som ble lagt fram i 2007. Avhengig av framtidig utslippsutvikling regner FNs klimapanel med at jorden vil kunne bli 1,1 til 6,4 grader varmere innen 2100 sammenlignet med år 2000, og havnivået vil stige ytterligere 18-59 cm. Den faktiske havnivåstigningen vil avhenge av hvor store klimagassutslippene blir, og avsmelting av isen på Grønland og i Antarktis.

I Norge vil et varmere klima blant annet medføre at ekstreme nedbørmengder opptrer oftere. Sommeren på Østlandet og Sørlandet forventes derimot å bli tørrere. Vinteren blir mildere med minimumstemperaturer på 2,5 til 4,0 °C over dagens nivå. Et lavt anslag for havnivåstigningen i Norge i dette århundret er 50 cm. Det er ikke usannsynlig med opptil 70-80 cm økning, fordi havnivåstigningen ikke er helt jevn. Dette skyldes blant annet endringer i tetthet i Nord-Atlanteren. I tillegg vil virkningen av landhevingen i Norge slå forskjellig ut for de forskjellige landsdelene.

De norske utslippene av klimagasser lå i 2005 nær 9 prosent over nivået i 1990, og utslippene er ventet å stige i årene framover. I henhold til Kyoto-protokollen er Norge i den første Kyoto-perioden (2008-2012) forpliktet til å begrense utslippene av klimagasser til i gjennomsnitt en prosent over 1990-nivå. Forpliktelsen skal oppfylles gjennom en kombinasjon av nasjonale tiltak og bruk av Kyoto-mekanismene, slik protokollen legger opp til. En vesentlig del av utslippsreduksjonene skal skje gjennom nasjonale tiltak. For regjeringens øvrige klimapolitiske mål vises det til St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk*.

Norske kommuner kan bidra betydelig til å redusere Norges utslipp av klimagasser. Det er et stort potensial for at kommunene selv tar initiativ både til å redusere utslipp i egen drift, og til å stimulere andre aktører til å redusere sine utslipp.

Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er derfor et viktig supplement til nasjonale virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp. Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng. Det eksisterende planverktøyet gir allerede i dag kommunene muligheter til å legge til rette for en klimavennlig arealbruk. Forslaget til ny plan- og bygningslov styrker kommunenes muligheter til å ta klimahensyn i arealplanleggingen.

Kommunene har allerede i dag muligheter til å påvirke energibruk og energiforsyning, både i egen drift og hos andre aktører i kommunen. Utbyggingsmønster, valg av energiforsyning og utforming av den enkelte bolig er viktige faktorer for utslipp fra energibruk og energiproduksjon. Det er særlig tilrettelegging for utbygging av fjernvarme som gir utslippsreduksjoner fra stasjonær energibruk gjennom bruk av planverktøyet. En godt utbygd infrastruktur for varmedistribusjon er nødvendig for å kunne ta i bruk miljøvennlige ener-

gikilder som bioenergi, avfall, spillvarme og varmpumper i energiforsyningen. Forslaget til ny plan- og bygningslov styrker kommunenes muligheter til å legge til rette for energiløsninger som fjernvarmeanlegg, blant annet av hensyn til utslipp av klimagasser. Forslaget gir også kommunene mulighet til å fastsette hensynssoner, hvor det ut fra blant annet miljøhensyn kan settes forbud mot bestemte energiløsninger. Dette kan innebære restriksjoner på installasjon av oljefyrte ildsteder. Plan- og bygningsloven gir dessuten kommunene en viss mulighet til å gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, herunder klimagassutslipp, samt bestemmelser om utslippsgrenser i reguleringsplanen.

Spørsmålet om lokalt klimaarbeid er omtalt i St.meld. nr. 34 (2006-2007) *Norsk klimapolitikk* som ble lagt fram i juni 2007.

3.1.2 Bærekraftig areal- og transportutvikling

Arealbruk og utbyggingsmønster bestemmer i stor grad transportbehov og transportmiddelvalg. Utformingen av transportsystemet har på sin side stor betydning for lokalisering av næringsliv, store enkelttiltak og nye utbyggingsområder. Bedre samordning mellom areal- og transportplanleggingen kan bidra til å redusere transportbehovet og legge til rette for mer miljøvennlig transport. Dette kan samtidig sikre en mer effektiv arealbruk med mindre press på verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder.

Samordnet areal- og transportplanlegging vil være et godt redskap for å redusere klimagassutslippene fra vegtransporten, som er den utslippskilden som øker mest. Redusert vegtransport vil også føre til mindre luftforurensning og støy, og vil bidra til å minske barrierenvirkningene som trafikkårer skaper. Arealbruk som legger til rette for mer kollektivtransport, sykkel og gange, vil stimulere til fysisk aktivitet og bedre helse.

Forslaget til ny plan- og bygningslov skal gi bedre muligheter for å styre arealbruk og transportsystem for å oppnå effektive og miljøvennlige helhetsløsninger på tvers av transportformer og administrative grenser. Det er en særlig utfordring å få til planlegging over kommunegrenser. Dette kan skje gjennom regional plan eller interkommunalt samarbeid, i en god samhandling mellom kommuner, regionale og statlige myndigheter om innholdet i og gjennomføringen av planene.

Arealplanene bør gi mulighet for å sikre traséer for kollektivtransport, sykkel og gange, og fastlegge kollektivknutepunkter med tilrettelegging

for overgang mellom ruter og transportformer. Planer bør også gi mulighet for å fastsette bestemmelser som styrer tilgangen på parkeringsplasser, særlig i sentrale områder. Andre virkemidler for å regulere trafikken, som f.eks. vegprising, må ses i sammenheng med de samordnede areal- og transportplanene.

3.1.3 Likeverd og tilgjengelighet

Tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne er akseptert som et likestillingssspørsmål i et menneskerettighets- og diskrimineringsperspektiv, både nasjonalt og internasjonalt. Regjeringen arbeider med en diskriminerings- og tilgjengelighetslov med utgangspunkt i NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet*. Resolusjoner og vedtak på området i internasjonale fora kan også medføre forpliktelser for Norge. FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter ble vedtatt av FNs generalforsamling den 13. desember 2006 og ble undertegnet av Norge 30. mars 2007. Den har en egen artikkel (art. 9) om tilgjengelighet for funksjonshemmede, og prinsippet om universell utforming er sentralt. Regjeringen arbeider med sikte på norsk ratifikasjon av konvensjonen.

Et betydelig antall personer med nedsatt funksjonsevne har problemer med å ta utdanning, opprettholde yrkesaktivitet og utføre daglige gjøremål. En stor andel er eldre. Funksjonshemningene kan være knyttet til syn, hørsel, bevegelse, forståelse (kognitive forhold) og allergi. Utformingen av de fysiske omgivelsene vil i stor grad ha betydning for funksjonshemmedes livskvalitet. Det legges i dag vekt på hvordan samfunnsskapte forhold skaper funksjonshemmende barrierer for store deler av befolkningen og begrenser samfunnsmessig inkludering.

Utemiljøer som begrenser bevegelsesmulighetene vurderes som en vesentlig årsak til redusert livskvalitet. Fysiske hindringer som kantstein og trapper er viktige elementer i dette, men også bratte gangveger, uoversiktlige og lite organiserte tettstedsmiljøer og lange gangavstander skaper problemer. Både detaljutforming, arealdisponering og lokalisering påvirker tilgjengeligheten. I tillegg pekes det på at lokal luftforurensning har avgjørende innflytelse på dagliglivet til mange personer med astma eller allergi.

Erfaringer og undersøkelser viser at hensyn som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne ofte får begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes både lav deltakelse ved de fleste planprosesser, og at medvirkningen ofte skjer sent i prosessen. Det er derfor en viktig oppgave å legge til rette for aktiv

medvirkning fra funksjonshemmede tidlig i planarbeidet, både på kommunalt og regionalt nivå. Mange fylker og kommuner har råd for funksjonshemmede. Slike råd er lovpålagt fra og med kommunevalget i 2007.

Både kommuneplanens samfunns- og arealdel vil være sentrale virkemidler for å nå målsettingen om full deltakelse og likestilling. I praksis vil det måtte bety blant annet like muligheter til bolig, arbeid, helse- og sosialtjenester, utdanning, tilgang på kultur, idrett, friluftsliv og et aktivt og sosialt liv.

Hovedelementene i forslag til forbedringer i plansystemet med regional og kommunal planstrategi, planprogram og økt vekt på samfunnsdelen i kommuneplanen, bidrar til at interessene til personer med nedsatt funksjonsevne kan knyttes til kommunens samfunnsmessige utfordringer, mål og oppgaver, på en positiv og mer langsiktig måte. Styrket samfunnsdel vil også bidra til at deres interesser og behov vurderes opp mot utfordringer for kommunesamfunnet, kommunen som organisasjon og sektorene enkeltvis og i samarbeid. Planprogram som virkemiddel kan også sette fokus på hele oppvekstmiljøet og livssituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med planleggingen.

Lovforslaget gir kommunene et særlig ansvar for å legge til rette for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta. Dette vil innebære særskilt oppmerksomhet både når det gjelder bruk av IKT og annen informasjonsformidling, samt valg av lokaler for møter i forbindelse med planprosesser.

I loven foreslås det også hjemmel til å fastsette funksjonskrav i kommunale arealplaner. Et bærende prinsipp her er at strategien universell utforming legges til grunn når funksjons- og kvalitetskrav skal utformes. Der universell utforming ikke kan gi fullgode løsninger for grupper/personer som krever spesiell tilrettelegging, kan det stilles andre funksjonskrav.

3.1.4 Verdiskaping og utbygging

En av hovedoppgavene for plan- og bygningsloven er å legge til rette for at det er tilstrekkelig areal tilgjengelig for boligbygging, næringsutvikling og infrastrukturutbygging.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal være et effektivt instrument når regionene og kommunene skal styrkes som næringspolitiske aktører i partnerskap med regionale og lokale bedrifter. Endringene i loven skal bidra til å styrke verdiskaping og næringsutvikling regionalt og lokalt, dersom de virkemidlene loven gir tas i bruk.

Det trenger ikke være noen motsetning mellom utvikling og vern. Tvert om, nettopp ved å verne det unike og attraktive kan det skapes grunnlag for utvikling. Norge har store ressurser i reiselivssammenheng i form av vår natur- og kulturarv. Ivaretagelse av denne arven er en forutsetning for en positiv utvikling av reiselivsnæringen i framtiden. I loven må det finnes virkemidler som legger til rette for å følge opp de nye forpliktelsene Den europeiske landskapskonvensjonen gir.

Kommunene er tillagt en viktig oppgave i å vurdere den lokale boligsituasjonen og boligbehovet. Etter plan- og bygningsloven skal de gjennom god planlegging sørge for tomter og utbygging av teknisk infrastruktur som veger, vann og avløp. Kommunen skal også sørge for sosial infrastruktur som skoler, barnehager, fritidsanlegg o.a.

Tilgangen på byggeklare tomter påvirker både nybyggingen og prisene på nye boliger, og på lengre sikt også prisene på brukte boliger. For at boligmarkedene skal fungere godt, er det nødvendig med en tilstrekkelig tilgang på byggeklare tomter. Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for byggeklare tomter.

Plansystemet i plan- og bygningsloven må bidra positivt til, og ikke gjøre det vanskeligere, å dekke behovene for utbygging. Samtidig må beslutninger om utbyggingsmønster og lokalisering av boliger bygge på avveininger av en rekke hensyn og interesser. Her står en overfor en rekke nye problemstillinger i forhold til den gangen gjeldende bygningslov ble utformet.

- Boligbyggingen skjer nå ofte gjennom fortetting eller omdanning av allerede utbygde områder. Dagens plansystem er ikke spesielt godt utviklet for å løse de oppgavene og problemene som følger av dette.
- De raske endringene som i dag finner sted i næringslivet stiller nye krav til fleksibilitet i arealbruken, og samtidig forutsigbarhet i planprosessen.
- Samspillet mellom offentlige og private interesser blir stadig viktigere. Planleggingen initieres av private utbyggere og er blitt mer forhandlingsorientert, mens lovens regler i hovedsak er basert på at planlegging er en offentlig oppgave.
- Det er behov for en klarere kobling mellom plan og gjennomføring.

Arbeidet med bedre arealutnytting har i flere år vært et viktig spørsmål i kommunene, og mange kommuner har lagt vekt på fortetting i kommuneplanene. Gjennomførte fortettingsprosjekter viser at fortetting med kvalitet kan gi en rekke sam-

funnsøkonomisk gevinster. Det har imidlertid vært lite fokus på hvilke spesielle utfordringer fortetningsstrategien gir når planene skal gjennomføres. Omsatt til praksis er gjennomføring av fortetting en sammensatt og krevende oppgave både for offentlige og private aktører. Dette krever at planverktøyet er tilpasset oppgaven.

3.1.5 Større dynamikk i eiendomsmarkedet.

Det har de siste tiårene vært en markert endring i at private eiendomsutviklere overtar utbyggingsoppgaver som tidligere ble gjennomført av dem som skulle bruke byggene eller anleggene. Dette gjelder både innenfor boligutbygging og oppføring av fritidsbebyggelse, forretningsbygg og næringsbygg. I de større byene kan dette i noen tilfeller dreie seg om hele bydeler, på fjellet om hyttegrender. En av konsekvensene av dette er at fokus i prosjektutviklingen ligger på fortjeneste mer enn andre interesser og behov som er knyttet til utviklingen i et område. Dette viser seg i form av private reguleringsplanforslag og press på dispensasjoner, enten fra gjeldende regulering eller forslag som er direkte i strid med overordnede planer. En annen konsekvens er at det er et økt press på å få raske avgjørelser på plan- og byggesaker pga. kapitalkostnadene knyttet til erverv av tomter. I dag fremmes et flertall av reguleringsplanene som private planforslag. Tendensen er sterkest i de store kommunene.

En slik utvikling representerer en utfordring for den overordnede planleggingen. Det er viktig at rammene for utbyggingsmønsteret avklares gjennom kommuneplanen, i en prosess der ulike interesser og aktører deltar aktivt. En planbeslutning på dette grunnlaget vil gi forutsigbare rammer både for utbygger og andre som har interesser knyttet til de områdene som foreslås utbygd. Med utviklingen innenfor nettbasert informasjon vil det bli lettere å få tilgang til opplysninger om status for et område før en setter i gang med å utvikle prosjekter. Utbyggingsplaner som er i samsvar med kommuneplanen, kan få en rask behandling. Det skal lønne seg å handle i tråd med kommunens langsiktige planer.

Regelverket må stimulere til at diskusjonen om nye utbyggingsområder kommer på riktig tidspunkt. Endringer i den langsiktige utbyggingsstrategien skal drøftes minst en gang hver valgperiode. Det gir mulighet for å argumentere for endringer. Det er i kommuneplanprosessen forslag om nye utbyggingsområder eller store endringer i eksisterende rammer, skal tas. I denne prosessen kan utbyggere spille inn, og få vurdert sine ønsker om

utvikling av nye områder. Dette vil være ressursbesparende både for kommunen og utbygger. Det er derfor gode grunner for at det ikke skal være like enkelt å handle i strid med planer. Det bør være strengere vilkår for å dispensere fra planer for å unngå feil ressursbruk og unødvendig merarbeid for kommunene. Det må i stedet settes sterkere fokus på den kommunale oversiktsplanleggingen, slik at den kan gi de nødvendige rammene som må ligge til grunn for privat planlegging og utbygging.

3.1.6 Kampen om arealene

Det har i all tid vært kamp om arealene. Landskapet kan tilby oss rom for rekreasjon, friluftsliv og opplevelser, og være grunnlag for næringsutvikling og produksjon av varer og tjenester. Nedbygging av jordbruksareal rundt byer og tettsteder har foregått over lang tid. Kampen om arealene i kystkommunene er stor. Langs kysten har vi noen av våre mest verdifulle rekreasjonsarealer. Samtidig er etterspørselen etter bolig-, fritids- og næringsarealer betydelig i dette området. Den samme utviklingen skjer nå i mange av fjellområdene. Også i byer og tettsteder foregår en kamp om arealene. Veksten i antall innbyggere og arbeidsplasser har medført kraftig utbygging og press på arealer til lek og rekreasjon.

Biologisk mangfold

I tillegg til klimaendringer, er bevaring av jordas biologiske mangfold trolig den viktigste globale miljøutfordring vi står overfor i dag og framover. Det er derfor behov for styrket innsats for å stanse tapet av biologisk mangfold.

Det biologiske mangfoldet og kulturlandskapet er viktige ressurser for utøvelsen av det enkle og lite ressurskrevende friluftslivet, som har lange tradisjoner i Norge. Friluftsliv bidrar til helse, livskvalitet og glede over naturen og kulturlandskapet, og gjør folk opptatt av å ta vare på naturen og kulturminnene og skaper miljøbevissthet.

Det biologiske mangfoldet reduseres bit for bit som følge av mange enkeltinngrep. Problemet er oftest ikke det enkelte inngrep, men summen av mange inngrep over tid. Ved å ivareta de ulike naturtypene og økosystemene, vil en som oftest også sikre de arter som har tilhold der. I dag er det mindre av nye store industriområder og kraftutbygginger, mens omfanget av veibygging, hyttebygging og tettstedsutvidelse er økende.

Bevaring av det biologiske mangfoldet vil være en oppgave og et hensyn for planlegging etter loven som kommuner og regioner må ta med seg

når de utarbeider planer og beskriver virkningen av planene. Det foreslås at kommunene får utvidet mulighet til å gi bestemmelser for å ivareta naturtyper og andre forekomster som er viktig for naturens mangfold, jf. naturtypekartleggingen og MiS-kartleggingen. Se nærmere i omtalen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i kapitlene 6.11 og 6.12.

Jordvern

Dyrka og dyrkbar jord er en grunnleggende ressurs for å sikre matforsyning på kort og lang sikt. I Norge er bare tre prosent av arealet dyrka jord. De siste årene er det rapportert om en årlig omdisponering på mellom 15 000 og 25 000 dekar dyrket og dyrkbart jordbruksareal. Omkring 1 million dekar er blitt borte som dyrket jordbruksareal de siste 50 år.

Gjengroing av verdifull kulturmark og gårds- og setermiljø øker, og gjør at landbrukets kulturlandskap blir mindre attraktivt for rekreasjon, bosetting og næringsutvikling, herunder turisme. Det er også en utfordring å sikre viktige kulturlandskapsområder mot uheldig fragmentering.

Vedtak om omdisponering av landbruksareal blir fattet av kommunene etter plan- og bygningsloven og jordloven. Dialog og samarbeid med kommunene om lokalt ansvar for bedre måloppnåelse i forvaltningen av landbruksarealene er derfor viktig, og kommunene vil få tilbud om verktøy for å avgrense kjerneområde for jordbruk og kulturlandskap. Både en nordisk deklarasjon om kulturlandskap, landbrukets framtidige rolle og Landskapskonvensjonen forutsettes fulgt opp regionalt og lokalt.

Forslaget til ny plan- og bygningslov legger opp til at kommunene får en plikt til å ivareta jordressursene, og en utvidet mulighet til å gi bestemmelser for å ivareta jordvernet, jf. bestemmelsen om oppgaver og hensyn i planleggingen, omtalen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i kapittel 5.5 og merknadene til bestemmelsene om planbeskrivelse og konsekvensutredninger og om kommunal planstrategi. I bestemmelsene om regional plan kan regionen gi retningslinjer for sikring av viktige landbruksområder, og gjennom regional planbestemmelse hindre nedbygging av slike arealer. Ved å vektlegge den kommunale oversiktsplanleggingen, kan kommunene legge langsiktige utbyggingsstrategier som sparer landbruksjord og forhindre løsrevne utbyggingsprosjekter som er i strid med kommuneplanens arealdel.

Reindrift

Reindriften er en liten næring i nasjonal målestokk, men både i samisk og lokal sammenheng har den stor betydning. Reindriften har alltid vært oppfattet og akseptert som en helt spesiell samisk næring, og den har vært avgjørende for bevaring og utvikling av samisk bosetting, språk og kultur. Reindriften har og er det sentrale element i det materielle grunnlaget for samisk kultur. Dette har særlig vært framtrædende i de sørlige samiske områdene.

Reindrift er en arealavhengig næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveger mellom dem. Menneskelig virksomhet i reinbeiteland kommer i tillegg til den naturlige forstyrrelsen fra blant annet rovvilt som reinen alltid har måttet leve med.

Felles for alle reinbeiteområdene er at de har lav reintetthet (antall rein per km²) på forholdsvis store arealer. Selv om reintettheten på distriktsnivå er lav, kan eventuelle inngrep i reinbeiteområdene likevel ha stor betydning for reindriften. Reindriften foregår på åtte ulike årstidsbeiter. I hver årstid er det begrensede arealer som kan nyttes til beite, og det kan oppstå situasjoner der hele reinflokkene må samles på et lite område. Tettheten av rein på beite på de tilgjengelige arealene kan være høy, og kapasiteten her vil være bestemmende for hvor mange rein distriktet kan ha på beite gjennom året.

Inngrep og forstyrrelser innenfor reinbeiteområdene har økt vesentlig de siste tiårene. Direkte konsekvenser av inngrep og forstyrrende aktivitet kan være permanent tap av det beiteland som nedbygges, samt hindringer i reinens trekk- eller flyttleier. Indirekte konsekvenser kan være midlertidig tap eller redusert bruk av omkringliggende beiteland, merarbeid for reineier og stress for reinen. Totaleffekten av mange små inngrep og forstyrrelser er oftest større enn summen av de enkelte inngrep skulle tilsi. Dette henger sammen med oppstyking av beiteområdene, som vanskelig lar seg forene med reinens behov for sammenhengende «friområder» og flytt- og trekkleier. En slik fragmentering av reinbeiteland har vært, og er trolig, en av de alvorligste truslene mot dagens reindrift.

Det er en stor utfordring å skape forståelse for reindriftenes arealbehov og de konsekvenser ulike tiltak kan få i forhold til reindriften. Bedre forståelse skapes blant annet gjennom kommunikasjon med berørte interesser, det være seg både offentlige og private interesser.

Forslaget til ny plan- og bygningslov forplikter kommuner og regioner til å ivareta naturgrunnlaget for samisk reindrift, jf. § 3-1 første ledd

bokstav c. Nye regler om medvirkning og krav om planprogram bør sikre at reindriftens interesser kommer tidlig inn i planprosessen. Kommunene får utvidede muligheter for å ivareta reindriftens interesser ved at områder av særlig viktighet for reindriften kan markeres som hensynssoner i planen, og at det kan knyttes retningslinjer til disse sonene.

Friluftsliv

Friluftsliv er et felles gode som må sikres som kilde til god livskvalitet, økt trivsel, bedre folkehelse og bærekraftig utvikling. Friluftsliv gir gode naturopplevelser og økt miljøkunnskap, og er et viktig bidrag til bærekraftig bruk og vern av natur- og kulturarven.

Lett tilgjengelig natur er en sentral forutsetning for friluftsliv. Det kreves både mindre nærfriluftsområder, grønnstruktur og bymarker, og større sammenhengende naturområder. Det kreves også særlige områder for forskjellig friluftaktiviteter både på land og sjø, som områder for soling, bading, båtliv, fotturer, skigåing, fiske, sykling mv.

Friluftslivet i Norge bygger i stor grad på allmennhetens frie rett til ferdsel og opphold i skog og mark. Dette bygger på gammel sedvane, og er nedfelt i friluftsloven. I dag er friluftslivet på den ene siden en «defensiv» interesse knyttet til urørt natur med behov for stillhet og ro, som har behov for å bli vernet mot utbygging og inngrep i utmarksområdene. Reiseliv og turisme er på den annen side en «offensiv» sektor som medfører inngrep i den samme natur f.eks. i form av turveger og skitraséer, større skianlegg, turisthotell o.l.

Den private hyttebyggingen har også to sider i forhold til friluftsliv og rekreasjon for den enkelte eier og bruker. Samtidig kan den virke begrensende på allmennhetens muligheter til friluftsliv i områder som bebygges og «privatiseres» gjennom hyttebyggingen. Plan- og bygningslovens plansystem er det viktigste virkemiddel i forhold til avveining av interesser knyttet til hyttebyggingen.

Friluftslivet er svært avhengig av *arealplanleggingen* etter plan- og bygningsloven. De generelle reglene for utarbeiding av planer som foreslås, herunder forsterkede regler om medvirkning og planprogram, bør gi gode muligheter til å få fram friluftslivinteressene, både i den alminnelige samfunnsplanleggingen og i arealplanleggingen.

Strandsonen

Allmenn tilgang til strandsonen er viktig for friluftslivet. Nær byer og voksende tettsteder settes denne tilgangen under press. Særlig gjelder det i Oslofjordområdet, der egne rikspolitiske retningslinjer ble vedtatt allerede i 1993. Det er også stort press for utbygging i strandsonen på sørlandskysten og i deler av Rogaland, Hordaland og ved Trondheimsfjorden. Selv om det siden 1965 har vært et generelt byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, er ikke utviklingen tilfredsstillende. Riksrevisjonens undersøkelse av bygging i 100-metersbeltet langs sjøen (Dokument nr. 3:7 (2001-2002)), og siste års rapporteringer av antall dispensasjoner, viser at det fortsatt bygges for mye i strandsonen.

Forbudet markerer at 100-metersbeltet langs sjøen er av nasjonal interesse, og at strandsonen i utgangspunktet skal holdes fri for bebyggelse. Begrunnelsen for forbudet er de viktige interessene som knytter seg til strandsonen, som allmenn ferdsel og friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, landskap og kulturminner.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder i utgangspunktet for hele landet. Forholdene langs kysten er imidlertid ulike. Dette gir grunnlag for en geografisk differensiering av retningslinjer for disponeringen av strandsonen, uten at dette behøver å svekke de hensynene som ligger bak strandsonevernet. I områder med sterk konkurranse om strandsonen bør vernet gjøres strengere enn det som praktiseres i dag.

I mange øy- og kystkommuner er alternativene til å bygge i 100-metersbeltet langs sjøen begrenset. I slike områder og i andre områder hvor det er lite utbyggingspress, vil det være en oppgave å differensiere strandsonen. Gjennom planlegging kan en få klare retningslinjer for hvor utbygging ikke skal skje, og hvor utbygging kan tillates uten at det i vesentlig grad svekker de hensyn som ligger bak strandsonevernet. Det betyr at en gjennom planer kan ivareta både disse interessene og nærings- og bosettingsinteresser i slike områder.

Det skjer en del uheldig utbygging ved gjennomføring av eldre planer. Disse planene bør vurderes revidert eller opphevet. Kommunene har etter plan- og bygningsloven et ansvar for å ta planer opp til revisjon når nasjonale eller regionale retningslinjer tilsier at de bør endres.

Det er først og fremst dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet og landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel som fører til en uheldig utvikling i strandsonen. Dette har negative følger for allment friluftsliv, f.eks.

muligheten for å gå i land fra fritidsbåter, badeliv mv., og for selve landskapsbildet.

Planlegging etter plan- og bygningsloven legger til rette for at kystsonen kan vurderes helhetlig og langsiktig. Bygging kan vurderes konkret i forhold de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Denne vurderingen bør skje gjennom lokale og regionale planprosesser. God planlegging i kommuner og regioner er nøkkelen til en bedre strandsoneforvaltning. Planene kan gi tydelige rammer for når utbygging i strandsonen er aktuelt og når tillatelse ikke kan gis. En slik klargjøring vil også bidra til å redusere antall søknader om dispensasjon for nybygg. Vilkårene for å gi dispensasjon strammes samtidig inn.

Fjellområder

Det er for tiden stor kommunal og regional aktivitet knyttet til temaene reiseliv, landbruk og lokal utvikling basert på lokale natur- og kulturressurser. Det søkes etter nye og bedre måter å organisere og drive næringsutvikling og forvaltning av fjell- og utmarksområdene på. Utfordringene i fjell- og utmarksområdene vil langt på veg være de samme enten de ligger i tilknytning til et verneområde eller ikke. Selv om det ikke er nasjonale verneverdier knyttet til et område, kan det ha stor bruks- og verneverdi regionalt og lokalt. Internasjonalt skjer det også et betydelig utviklingsarbeid knyttet til lokal og regional verdiskaping i fjell- og naturområder, som flere norske fylker deltar i.

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Fordi en stor andel av den europeiske villreinbestanden befinner seg i Norge, er villreinen å betrakte som en norsk ansvarsart. Ulike arealinngrep, først og fremst veger, jernbane og kraftutbygginger, har medvirket til å splitte opp villreinens leveområde. De største utfordringene i dag er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonene til flere av villreinområdene, og ferdsel inn i områdene.

Sikring av villreinens leveområder har stått sentralt ved opprettelsen av mange av våre store nasjonalparker og landskapsvernområder. Slikt vern dekker bare deler av villreinens leveområde, og må utfylles av planer etter plan- og bygningsloven. For flere områder er det utarbeidet fylkesdelplaner som omfatter hele leveområdet, med mål å gi en mest mulig helhetlig arealforvaltning på tvers av kommunegrensene. Slike planer krever oppfølging i kommunale planer.

Antall fritidsbygg har de siste årene økt med ca. 5000 årlig. Samtidig øker standarden og utbyg-

gingen av teknisk infrastruktur knyttet til hyttene. Mye av denne hytteutbyggingen er knyttet til reiselivsutvikling, der ulike former for ski- og friluftslivsaktiviteter, overnatting og opplevelsestilbud inngår i en samlet stedsutvikling. En stor del av hyttebyggingen er knyttet til fjell- og utmarksområder. Gardsbruk, seterbebyggelse og boliger tas i økende grad i bruk som fritidsbebyggelse.

Hoveddelen av hyttemarkedet er knyttet til ønsket om nærhet til natur og friluftsliv, eller til kontakt med hjemstedet, familie og venner. I takt med økende urbanisering, mobilitet og velstand blir det vanligere med en «tobolig-tilværelse», der grensene mellom bolig, fritidsbolig og arbeidsplass er på veg til å viskes ut. Denne utviklingen gir mange positive ringvirkninger, slik som helse- og trivselsvirkninger, lokal og regional verdiskaping, økonomiske ringvirkninger for grunneiere, økt grunnlag for lokal tjenesteyting og transporttilbud, og bedre aktivitetstilbud og tilgang til friluftsområder.

Utviklingen gir også en rekke areal- og miljøpolitiske utfordringer, som økt vegbygging og biltransport, arealforbruk og landskapsinngrep, økt ferdsel i sårbare områder, reduksjon av store sammenhengende naturområder og økt energiforbruk.

Utbygging av fritidsboliger bør avklares gjennom kommunale og regionale planprosesser. Dette kan bidra til å sikre store sammenhengende naturområder og viktige naturverdier og kulturmiljøer, samtidig som utbygging av fritidsboliger settes inn i en helhetlig regional- og næringspolitisk ramme.

Svært mye av hyttebyggingen skjer som fortetting av allerede utbygde områder. Slik fortetting er krevende, og betinger en aktiv deltakelse både fra kommunen, hytteeierne og lokalbefolkningen. I tillegg til at fortetting ofte er miljø- og arealmessig riktig fordi nye arealer ikke belastnes, vil det kunne gi positive miljøeffekter gjennom opprydding av veg-, vann- og avløpsforholdene. Det vil være en styrke om plan- og bygningsloven kan hjemle muligheter for en kommunal energipolitikk knyttet til hytteområder.

I flere regioner vil regionale planer eller interkommunale planer for arealforvaltningen i fjellområder være et aktuelt virkemiddel. Her vil avgrensning av områder for hyttebygging være et viktig element. Slike planer vil, sammen med vern etter naturvernloven, være viktige både for å sikre sårbare økosystemer, landskap og store sammenhengende naturområder.

Uteområder i by

Norske byer og tettsteder har over lengre tid hatt en betydelig tilvekst av innbyggere. Bykommunene har fulgt opp overordnede nasjonale mål med å bygge innenfor byggesonen og gjennom omfattende omforming av tidligere næringsarealer. Fortetting fører i mange tilfeller til løsninger der utbyggingen går på bekostning av arealer til lek og rekreasjon. Fra 1999 til 2004 ble slike arealer redusert med ca. 12 prosent (SSB). Særlig barn og unges interesser kommer i siste rekke når hensyn stilles opp mot hverandre.

Fortetting og høy tomteutnyttelse øker behovet for å sikre ute- og oppholdsarealer for både barn, unge og voksne. Tett utbygging øker også behovet for å stille krav til sol og lysforhold, både for utearealer og de nederste leilighetene i nye og eksisterende bygg. Det bør være økt fokus på mulighet for skjerming for innsyn. For å få en bærekraftig byutvikling, er det viktig at bykommunene nytter plan- og bygningslovens muligheter til å stille krav til kvalitet i utforming av uteområdene, både til offentlige og private aktører.

Dersom det oppstår konflikt om et areal, f.eks. konkurranse mellom parkeringsarealer og grønne uteoppholdsarealer, skal hensynet til barns interesser gå foran andre interesser eller prioriteres høyest. Gjennom den kommunale planleggingen kan man tilrettelegge for sammenhengende grønnstrukturer, innslag av natur og grøntarealer i boligområder og korte avstander til gode plasser for lek og fysisk aktivitet for hele befolkningen.

3.1.7 Samfunnssikkerhet

Samfunnet preges i økende grad av risiko og sårbarhet for trusler, særlig miljøtrusler. Noen av disse må vi leve med, men vi kan i større grad forebygge mot uheldige konsekvenser. Alvorlige ulykker, katastrofer og svikt i samfunnsviktige systemer avslører ofte at samfunnet ikke er godt nok forberedt på å håndtere slike situasjoner. Ofte kunne en med enkle midler ha unngått store tap for enkeltpersoner, miljø eller virksomheter. Utviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i planleggingen etter plan- og bygningsloven som et sårbarhetsreduserende tiltak, og at sårbarhetsvurderinger bør inngå som et sentralt element i all planlegging.

Når det gjelder overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven, er ikke kravet til sikkerhet like framtreddende som på andre områder i samfunnet. Det er derfor nødvendig med et sterkere enga-

sjement for forebygging i den kommunale planleggingen.

Kriminalitet utgjør risiko og usikkerhet i samfunnet. Kriminalitetsforebygging kan skje gjennom mange ulike tiltak. Samfunnsplanlegging er et av dem. Det gjelder både tilrettelegging for trygge sosiale miljøer, og gjennom den fysiske utformingen av omgivelsene. Bruken av de fysiske rammene avgjør om de blir arenaer for kriminalitet og utrygghet eller arenaer for sosialt fellesskap og trivsel. Fysiske rammer kan gjøre det vanskeligere å begå kriminelle handlinger, men de løser ikke de sosiale problemene som i mange tilfeller ligger til grunn for handlingene.

3.2 Samiske/urfolks interesser

Samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv er under press fra det norske storsamfunnet på mange måter, men kan ivaretas og fremmes gjennom en aktiv og bevisst planlegging i kommuner og fylker.

Plan- og bygningslovens regler, og hvordan loven blir praktisert, har derfor en stor betydning for hvordan de samiske interessene blir ivaretatt i vårt land.

Grunnloven § 110a og internasjonale regler forplikter både kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dette vil gjelde i de kommuner og regioner der det er tydelige samiske interesser, og ellers i plan saker som berører den samiske befolkningen spesielt. De samiske interessene må ha mulighet til å komme fram i planprosessen. Hensynet må tillegges en slik vekt ved avveiningen at samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv bevares eller fremmes gjennom planene, og ikke trues.

I kommuner med en betydelig samisk befolkning bør kommuneplanleggingen offensivt ta opp oppgaver for å legge til rette for vern og utvikling av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Tilsvarende bør slike spørsmål tas opp i den regionale planleggingen.

Hensynet til samiske interesser skal kunne ivaretas på samme måte som andre viktige nasjonale og regionale hensyn i planleggingen. Det er først og fremst Sametinget som har autoritet til å identifisere og uttrykke de samiske interessene i plan sammenheng. Imidlertid vil det kunne være en plikt for planmyndighetene å konsultere andre interesser. Dette gjelder særlig i saker som direkte

berører samiske næringer, slik som reindriften. Det er reindriftens styrings- og forvaltningsorganer som har kompetanse og myndighet til å ivareta reindriftens interesser i plansammenheng. Representanter for samiske interesser må gis god mulighet til å delta i planprosessene i fylker og kommuner.

Internasjonale forpliktelser

Norges internasjonale forpliktelser på dette urfolkssområdet følger særlig av FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 1966, art. 27. Konvensjonen er gjort til norsk lov ved Menneskerettsloven av 21. mai 1999. Av samme lov § 3 følger at konvensjonen har forrang framfor nasjonal lovgivning i tilfelle motstrid. Videre er ILO-konvensjon nr. 169 av 1989 om urfolk et viktig grunnlag for politikken på området. Også FN-konvensjonen om biologisk mangfold har betydning, særlig dens artikkel 8 j om urfolks kunnskaper og praksis for bevaring av det biologiske mangfoldet. Kapittel 26 i Agenda 21 sier blant annet at urfolks tradisjonelle og direkte avhengighet av naturressursene skal anerkjennes og legges til grunn for beslutningsprosesser om naturressursene, der alle skal kunne delta. Plansystemet er et sentralt virkemiddel for å følge opp disse forpliktelsene i forhold til utbygging, vern og samfunnsforming i samiske områder.

Konsultasjoner med Sametinget

Avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget ble underskrevet av kommunal- og regionalministeren og samedingspresidenten 11. mai 2005. Avtalen ble godkjent av Sametinget 1. juni 2005. Ved kongelig resolusjon 1. juli 2005 ble det stadfestet at de avtalte prosedyrene skal gjelde for hele statsforvaltningen. Bakgrunnen for fastsettelsen av konsultasjonsprosedyrene er urfolks rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6. Konsultasjonsprosedyrene gjelder i saker som vil kunne påvirke samiske interesser direkte. Plandelen i en ny plan- og bygningslov faller klart innenfor de saker som det skal konsulteres om.

Det har vært avholdt fire konsultasjonsmøter om plandelen i plan- og bygningsloven i perioden 30. november 2006 til 23. april 2007. Departementet har gitt Sametinget tilgang på materiale med utkast til lovtekst og merknader. Sametinget har spilt inn to posisjonsnotater som respons på disse utkastene, samtidig har det vært noe utveksling av

forslag til ordlyd i merknader. Det har vært skrevet protokoll fra alle møtene. Arbeidsformen har gitt godt grunnlag for konkrete diskusjoner for endringer og justeringer, og har slik virket effektivt til å kunne nå felles forståelse og enighet. I utgangspunktet ulike posisjoner har i flere tilfeller blitt avklart med presiseringer i merknader. I sluttprotokollen fra konsultasjonsmøtene framkommer det at Sametingsrådet etter en samlet og helhetlig vurdering vil anbefale Sametinget å gi sin tilslutning til ny plan- og bygningslov. Sametinget behandlet utkastet til lovforslag 24. mai 2007 og sluttet seg til Sametingsrådets innstilling i saken.

Det er ikke oppnådd enighet om en del prinsipielle standpunkter som Sametinget har. Dette knytter seg til Sametingets krav om at det i lovens kapittel 1 må være en egen bestemmelse om inkorporering innenfor lovens virkeområde av ILO-konvensjonen nr. 169, jf. ordlyden i finnmarksloven § 3. Departementet mener en slik bestemmelse er unaturlig i plan- og bygningsloven, siden dette ikke er en rettighetslov, men en nøytral lov om blant annet arealdisponering. Sametinget har på sin side vist til at ILO-konvensjonen også har en rekke prosessuelle regler som uansett vil være viktige i tolkningen av plan- og bygningsloven. Forholdet til ILO-konvensjonen nr. 169 og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 artikkel 27 er imidlertid særskilt kommentert til lovens § 3-1. Sametinget har også stilt krav om at det i loven tas inn en bestemmelse om bestående rettigheter, jf. finnmarksloven § 5 andre ledd. Sametingets krav begrunner seg i erfaringer med at anvendelsen av prosesslover som plan- og bygningsloven har blitt brukt som argument mot å anerkjenne privatrettslige rettigheter samene alltid har hatt. En slik bestemmelse vil derfor både kunne fungere som en sikkerhetsventil og en påminnelse overfor planmyndighetene, samt en prinsippløstet av politisk viktighet som markerer slutten på tidligere tiders urett. Departementet mener en slik bestemmelse ikke hører hjemme i plan- og bygningsloven fordi denne ikke er en rettighetslov, og fordi hensynene Sametinget etterlyser ivaretas på andre måter, f.eks. ved at planer skal tas opp igjen hvis man finner kulturminner i området i ettertid. Dette er innarbeidet som kommentar til bestemmelsene. Sametinget har også fremmet krav om at det i loven framkommer at det ved planlegging og i saksforberedelsene skal legges vesentlig vekt på ethvert tidligere inngrep i samme område, da dette klart vil styrke det samiske arealvernet i loven. Departementet mener at de samiske interessene er ett av flere hensyn som skal tas i planleggingen, og at det ikke vil være naturlig å gjengi alle i lovtek-

sten. Hensynet blir imidlertid særskilt kommentert til bestemmelsen i § 3-1.

3.3 Prinsipper som skal ivaretas i plansystemet

3.3.1 Rollefordelingen i planleggingen

Gjeldende plan- og bygningslov 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 legger til rette for samordning, og den gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging.

Loven omfatter mange former for planlegging, fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk art. 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.

Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og som 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.

I tråd med mandatet for Planlovutvalgets arbeid og lovforslag har departementet lagt disse hovedprinsippene til grunn for utformingen av plandelen av plan- og bygningsloven. Samtidig er det lagt vekt på å forbedre både planprosessen og planredskapene, slik at forpliktelsene for aktørene blir tydeligere og planprosesser samlet sett blir mer effektive med sikte på oppfølging av planvedtak.

3.3.2 Forenkling, effektivitet og fleksibilitet i planleggingen

Plansystemet skal ivareta to hovedfunksjoner: Det skal sikre gode helhetsløsninger, langsiktige hensyn og samfunnsøkonomisk effektivitet, samtidig som det skal ivareta behovet for raske og forutsigbare avgjørelser for private og offentlige interesser.

For næringsutvikling vil tidsbruken i plan- og byggesaker påvirke kapitalkostnadene og lønnsomheten i prosjekter. Forutsigbarhet i planleggingen er knyttet til likebehandling, framdrift og sikkerhet mot endring av vedtak. Effektivitet er ikke bare knyttet til tidsbruken i de ulike leddene i planleggingen, men også til tiden fra et prosjekt presenteres til det kan gjennomføres. Tiltak som er i samsvar med overordnede planer, vil få en enklere og raskere behandling. Planer som i utgangspunktet ikke er i samsvar med overordnede retningslinjer, må regne med en tyngre behandling fordi flere spørsmål må avklares.

Bestemmelser som gjør det mulig med tidlig interesseavklaring i forhold til ulike sektormyndigheter, kan bidra til å redusere den samlede behandlingstiden. Forslag om tidsfrister i planleggingen er allerede vedtatt på grunnlag av forslag i Planlovutvalgets første delutredning.

Allmennheten, naboer eller myndigheter vil få færre muligheter til å hindre eller forsinke saksbehandlingen, eller ta omkamper og komme med innspill langt ut i prosessene. Medvirkning i planprosessen på ulike nivåer er viktig for å få fram relevante planer og tiltak i samsvar med de behov og interesser befolkningen har. Det legges til rette for at denne medvirkningen kan skje på de riktige tidspunkter i planprosessen. Økt medvirkning kan styrke forutsigbarheten i planene ved at en får fram potensielle konflikter som kan avklares på et tidlig stadium, og slik bidra til økt effektivitet. Dette må ses i sammenheng med at det foreslås å utvide prosessen på enkelte punkter i forhold til dagens regelverk. Det at konsekvensutredningsprosessen (KU-prosessen) og planprosessen nå slås sammen, vil også bety en forenkling, og besparelse for tiltakshavere, innbyggere og offentlige myndigheter.

3.3.3 Bedre tilpasning til ulike planbehov i kommunene

Planredskapene for samfunns- og arealplanlegging skal dekke ulike behov, fra strategisk og overordnet styring til mer detaljerte planer og oppgaver. De skal også kunne brukes i forskjellige deler av

landet. Planverktøyet skal kunne fungere under forskjellige forhold, avhengig av tilgjengelige ressurser og kompetanse. Enkelte kommuner har f.eks. store utmarksarealer og lite utbyggingspress, mens bykommuner har konkurranse om arealer og stort press på å oppdatere kommune- og reguleringsplaner.

Det foreslås at plandelen av loven fortsatt skal være felles for hele landet, men at det i loven legges opp til stor grad av fleksibilitet og valgfrihet i bruk av planredskaper. Forslaget om lovfestet planstrategi inviterer i større grad enn i dagens lov til at den enkelte kommune kan tilpasse planbehovet etter situasjonen, slik at planaktiviteten kan tilpasses lokale forhold.

Loven legger også opp til at det kan bli en bedre samhandling mellom kommunene gjennom regionale planer og/eller interkommunale planer som grunnlag for planvedtak i den enkelte kommune. Med et fleksibelt system vil effekten i stor grad avhenge av hvordan det praktiseres. Veiledning om de mulighetene som ligger i systemet vil derfor bli viktig.

3.3.4 Bedre planverktøy for planlegging over kommunegrensene

Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, på en tilfredsstillende måte. Regionale planer vil i stor grad være arbeidsredskaper i forhold til fysisk planlegging der det er behov for løsninger på tvers av kommunegrensene. Det største behovet for regionale planer vil være i byområder, i kystsonen, langs vassdrag og for større naturområder. Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsutbygging og viktige miljøvernoppgaver, lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune, og krever felles løsning gjennom regionale planer. Samtidig er det nødvendig for gjennomføringen av planene at det er en god samhandling mellom kommuner og regionale myndigheter om innholdet av planene. Dette skal ivaretas gjennom bestemmelsene for utarbeidelse, vedtak og virkning av de regionale planene. Forslaget om regional planstrategi sikrer at det blir en diskusjon av hvilke regionale spørsmål som er aktuelle. Samtidig har en flere muligheter å velge mellom for å gå videre for å løse dem, enten gjennom regionale eller interkommunale planer. Lovforslaget legger opp til et formelt sett helt nytt system for regional planlegging.

Kommunen skal fortsatt være den primære myndigheten i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling, og kommunen skal fortsatt ha hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium. For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger, foreslås det en mulighet for å gi en tidsbegrenset regional planbestemmelse knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk. Denne kan hindre utbygging i strid med planen og gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen.

3.4 Planers virkninger

Gjeldende rett

Planer og planvedtak er dels retningsgivende handlingsgrunnlag og direktiver for myndigheter, og dels bindende areal- og byggebestemmelser med krav til det fysiske ytre miljø som både private og myndigheter må følge. Fylkesplaner og kommuneplaner skal legges til grunn av fylker og kommuner i deres virksomhet og videre planlegging. Samtidig skal også andre myndigheter ta slike planer i betraktning, og legge slike planer til grunn i sin virksomhet i vedkommende fylke eller kommune. Gjennom bindende arealplaner fastlegges arealutnytting og vern med rettsvirkning overfor borgerne. Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner er dessuten ekspropriasjonsgrunnlag.

Føringer for bestemmelser i ny lov

Det er et behov for at loven selv har dekkende og presise regler om virkningene av planer. Hensynet til rettssikkerhet må antas å bli bedre ivaretatt når planers virkninger er formulert klart i loven. Det vil kunne redusere usikkerhet og tolkningstvil om forståelsen av de vedtatte planene som rettslig bindende regler. Det vil også kunne bidra til at plan- og byggesakssystemet blir enklere å praktisere, og dermed blir et mer effektivt forvaltningsgrunnlag rent administrativt. Samtidig vil tydelige rettsvirkningsbestemmelser kunne bidra til at planer får en tilsiktet gjennomføringskraft.

Rettsvirkningene av planer innebærer også fordeling av beslutningskompetanse mellom forskjellige myndigheter. De fastlegger hvordan planer virker sammen med, og i forhold til andre lover og vedtak som gjelder fysiske ressurser og arealbruk i form av utnytting og vern mv. Utgangspunktet er at bindende arealplaner gjelder på linje med andre rettsregler som er gitt i eller i medhold av lov. Med mindre det er gitt spesielle samordningsregler og bestemmelser om reglens trinnhøyde i de aktu-

elle lovene, vil planer og andre rettsgrunnlag gjelde ved siden av hverandre for samme område, forhold eller tiltak. Det vil derfor kunne virke klargjørende og administrativt forenklede om rettsvirkningsbestemmelsene bidrar til en klar oppgavefordeling og logisk regelstruktur, samtidig som forskjellige rettsreglers sammenheng og trinnhøyde presiseres nærmere etter behov i plan- og bygningsloven og andre aktuelle lover.

En strukturert oppbygging og organisering av rettsreglene for de forskjellige innholds- og virkelementene i planer vil også være en forutsetning for å kunne framstille, lagre og formidle planer og planvirkninger i digitale medier på en hensiktsmessig måte. Dette er av betydning for å ta i bruk elektroniske systemer for plan- og byggesaksbehandling. Elektronisk saksbehandling vil kunne bidra til en betydelig effektivisering av saksbehandlingen, samtidig som det kan bidra til bedre kommunikasjon og medvirkning i planprosesser og mer tilgjengelig informasjon om vedtatte planer. (Det vises til egne bestemmelser om kart og digital framstilling og lagring av planer.)

Rettsvirkningsbestemmelsene i gjeldende lov er knappe i formen, men gjennom lang tids praktisering av loven er de gjennomtolket og utviklet slik at innholdet kan formuleres i nye lovbestemmelser.

Departementet er i hovedsak enig i prinsippene bak Planlovutvalgets forslag til rettsvirkningsbestemmelser, men blant annet på bakgrunn av innspill i høringen ser departementet behov for noe bearbeiding og presisering. Forslagene innebærer at det tas inn en kort bestemmelse i lovens innledende del § 1-5 som viser til bestemmelsene om rettsvirkninger for planer. Virkningene av de forskjellige planene framgår av egne bestemmelser i § 8-2 *Virkninger av regional plan*, § 11-3 *Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel*, § 11-6 *Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel* og § 12-4 *Rettsvirkningen av reguleringsplan*. I omtalen av disse bestemmelsene vil det gå fram hvordan planer har virkninger både for myndigheter og private, for framtidig arealbruk og for gjennomføring av tiltak, jf. § 1-6 *Tiltak*.

Innholdsmessig beholdes hovedprinsippene i rettsvirkningsbestemmelsene i gjeldende lov. I kommentarene til de enkelte paragrafer tas det sikte på å angi forholdet mellom plan og virkninger av vedtak etter flere av sektorlovene enn tilfellet er i dag. Videre blir det utdypet hva det innebærer at planen er bindende for framtidig arealbruk i forhold til tiltak. Rettsvirkningene vil bli knyttet til de nye hjemlene for arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Planers virkninger som ekspropriasjonsgrunnlag, og som grunnlag for erstatning i visse situasjoner, vil i hovedsak bli videreført som i dagens lov.

3.5 Eierrådighet og erstatning

Innledning

Det tas med lovforslaget ikke sikte på endring av gjeldende rettsregler eller praksis på dette feltet. Lovforslaget har heller ikke nye reguleringsformer eller grunnlag for restriksjoner som medfører behov for erstatningsregler ut over de som følger av gjeldende rett. Planlovutvalget har ikke drøftet eller fremmet forslag til realitetsendringer i erstatningsreglene i gjeldende plan- og bygningslov § 32. Imidlertid er sider av spørsmålet om erstatning for rådighetsbegrensninger behandlet av Biomangfoldlovutvalget og Ekspropriasjonserstatningsutvalget.

Departementet ser det likevel formålstjenlig å gi en kort oversikt over gjeldende rett vedrørende erstatning for det offentliges kontroll med eierrådighet (rådighetsbegrensning) i tilknytning til lovforslaget. Framstillingen er ikke uttømmende.

Gjeldende rett

Erstatning for rådighetsbegrensninger har vært behandlet i juridisk teori, offentlige utredninger og i domspraksis, og det har vært en gradvis utvikling og avklaring av rettstilstanden. Plan- og bygningsloven har ikke generelle regler om rådighetsbegrensninger, men forutsetter at erstatning blir aktuelt i den utstrekning Grunnloven § 105 gjør det nødvendig ut fra «alminnelige rettsgrunnsetninger». Det er domstolene som gjennom sine avgjørelser i konkrete saker fastlegger hvor grensen for erstatning ligger.

Det alminnelige utgangspunkt er at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på økonomisk kompensasjon for restriksjoner som reguleringsplaner og bebyggelsesplaner fører med seg. Kommunen kan også som hovedregel endre arealdisponeringen i et område, f.eks. fra byggeområde til landbruksområde, uten erstatning for reguleringen. Spørsmål om erstatning vil ordinært først oppstå i forbindelse med ev. grunnverv for gjennomføringen av en plan. Det gis normalt heller ikke erstatning for den vinning noen kunne ha ved å kunne få endre arealdisponeringen til et annet formål.

I enkelte situasjoner kan imidlertid en ny plan medføre rådighetsbegrensninger som gir grunnlag for erstatning, jf. § 32 i gjeldende plan- og bygningslov.

Lovens vilkår er følgende:

- Eiendommen skal være ubebygget.
- Regulerings- / bebyggelsesplanen medfører at eiendommen blir ødelagt som byggetomt som følge av byggegrenser langs veg eller av andre særlige grunner.
- Eiendommen må heller ikke kunne nyttes på annen regningsvarende måte.
- For eiendommer som bare kan nyttes til landbruksformål, må reguleringsplanen medføre at eiendommen ikke lenger kan drives regningsvarende.
- Krav om erstatning må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen / bebyggelsesplanen er kunngjort, eller reguleringsendring er gjort kjent. Dersom bebyggelsen blir fjernet etter kunngjøring/bekjentgjøring, skal fristen på tre år regnes fra den tid bebyggelsen ble fjernet.

For eiendommer som reguleres til naturvernformål etter § 25 nr. 6 i gjeldende plan- og bygningslov, skal erstatningsvurderingen forankres i naturvernloven § 20, § 20 b og § 20 c. Dette innebærer at hvis reguleringen medfører rådighetsbegrensninger som tilsvarer vern til naturminne eller naturreservat, skal grunneier ha erstatning for det økonomiske tap reguleringssinnegrepet er årsak til. For de øvrige verneformer, f.eks. landskapsvern, vil hovedregelen være at det ikke er grunnlag for erstatning med mindre reguleringssinnegrepet er så omfattende at det blir aktuelt med erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, jf. Grunnloven § 105, jf. § 97. Paragraf 32 er forstått slik at den i forhold til Grunnloven § 105 inneholder de unntak som gir grunnlag for erstatning i forbindelse med reguleringsvedtak etter plan- og bygningsloven.

Kommunen vil normalt velge å erverve en eiendom ved ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven § 35 dersom det er utsikt til at et erstatningskrav vil kunne føre fram.

Innløsning

Paragraf 21 i gjeldende plan- og bygningslov fastsetter at hvis det går mer enn fire år fra en eiendom, eller større del av eiendom i kommuneplanens arealdel er blitt lagt ut til offentlig trafikkområde, friområde, fellesområde eller fornyelsesområde, og båndleggingen ikke er fulgt opp med reguleringsplan, kan grunneier/fester kreve erstatning etter skjønn eller straksinnløsning, dersom båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningsvarende måte. Når det aktuelle området reguleres innen

fire år, vil ev. erstatnings- og innløsningsbestemmelsene i § 32 og § 42 i gjeldende plan- og bygningslov være rettsgrunnlaget.

Etter § 42 første ledd i gjeldende plan- og bygningslov kan en grunneier eller fester kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt dersom det foreligger regulerings- eller bebyggelsesplan som medfører at det kan foretas ekspropriasjon etter lovens § 35 nr. 1 eller § 35 nr. 6 for så vidt gjelder grunn som er avsatt til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 (dvs. offentlige trafikkområder, friområder, fellesområder og fornyelsesområder), samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Vilkårene for å kreve innløsning etter § 42 er langt på veg sammenfallende med vilkårene for erstatning etter § 32. Innløsningsreglene er et unntak fra regelen om at det er kommunen som bestemmer ekspropriasjonstidspunktet, og de gir således grunneier en mulighet til å framskynde den offentlige overtakelsen av en eiendom.

Prosjekteringskostnader

Ny plan eller endring av eksisterende plan, kan hindre gjennomføring av et planlagt tiltak i samsvar med tidligere gjeldende plan. Dette kan føre til erstatning for spilte prosjekteringskostnader, f.eks. i forbindelse med utarbeidelse av byggetegninger. Utbygger har her i god tro utarbeidet disse i tillit til gjeldende plan, uten å ha vært orientert om, eller hatt kjennskap til det nye planarbeidet.

Rettspraksis går ellers ut på at det ikke gis erstatning til dekning av slike faktiske kostnader i forbindelse med planlegging av tiltak. Det er således bare utgifter som knytter seg til utarbeidningen av søknad om byggetillatelse som kan falle inn under denne erstatningsordningen.

Ekspropriasjon

Ekspropriasjon innebærer tvangsoverdragelse av eiendom eller rettigheter mot vederlag som fastsettes av skjønnretten etter reglene i vederlagsloven.

Etter § 35 i gjeldende plan- og bygningslov gir reguleringsplan og bebyggelsesplan ekspropriasjonshjemmel til gjennomføring av alle de formål som kan legges ut i slik plan, dog med unntak for områder lagt ut til landbruksformål etter § 25 nr. 2. Både staten og kommunen kan gjennomføre ekspropriasjon uten at det er nødvendig med særskilt samtykke til å gjennomføre ekspropriasjonsskjønnet. Også fylkeskommunen har ekspropriasjonsrett til visse formål.

Når det gjelder ekspropriasjon til fornyelse etter gjeldende lov § 25 nr. 8, kan kommunen overlate til en tredjepart å gjennomføre eventuell ekspropriasjon. Videre kan grunneier eller fester med samtykke fra kommunestyret få samtykke etter plan- og bygningsloven § 38 til ekspropriasjon av tiltak som kreves opparbeidet etter § 67 og § 67 a, som vilkår for å dele eller bebygge en eiendom. Dette omfatter atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde.

For øvrig gir § 36 i gjeldende plan- og bygningslov kommunen adgang til å ekspropriere til byggegrunn til ny tettbebyggelse mv., og etter § 38 kan kommunen eller private ekspropriere med sikte på hhv. tomtearrondring og nødvendig flytting av eiendomsgrenser for at grenseforløp for byggetomter skal få en hensiktsmessig beliggenhet og form.

Oppsummering

Departementet vil vise til at spørsmålet om erstatning for rådighetsbegrensninger ikke har vært uttrykkelig nevnt som en del av Planlovutvalgets utredningsoppdrag. Erstatningsreglene som gjelder på dette feltet er i stor grad en følge av den rettsutviklingen som skjer gjennom domstolenes avgjørelse av saker i tilknytning til Grunnloven § 105. Dette gjelder et bredere sakstilfang enn bare saker etter plan- og bygningsloven. Biomangfoldlovutvalget og Ekspropriasjonserstatningsutvalget har drøftet spørsmålet, og kommet med visse forslag som også tangerer planfeltet. Departementet vil avvente oppfølgingen av disse utredningene før det vurderes om det er aktuelt å se på erstatningsreglene i plan- og bygningsloven med sikte på eventuelle endringer. Lovforslaget har ikke et innhold som medfører nye eller endrede erstatningsregler. Innholdsmessig blir gjeldende bestemmelser videreført i den nye loven. Det er likevel nødvendig med enkelte lovtekniske tilpasninger. Dette følger av at arealformålene dels får en annen inndeling enn i gjeldende lov, og at selve arealformålet heretter må presiseres med en bestemmelse for å angi hvilke arealer som skal disponeres til offentlig formål eller være felles for flere eiendommer.

3.6 Samordning med annen lovgivning

3.6.1 Generelt

Det har lenge vært en ambisjon å forenkle, samle og strukturere de mange lovverk som gir regler om samfunnsplanlegging og om bruk og vern av arealer og andre ressurser. Behovet for samord-

ning følger av at det på mange områder fortsatt er et fragmentert og sammensatt beslutningssystem innen offentlig forvaltning i form av en rekke sektorlover som delvis griper inn i hverandre. Dette er spesielt klart når det gjelder arealdisponeringen, hvor det også er behov for samordning over administrative grenser rent geografisk, og samordning mellom forskjellige myndighetsnivåer.

En ambisjon med plan- og bygningsloven er at den skal gi et hovedsystem for planlegging og fastlegging av arealbruk som også kan ivareta mange forskjellige sektorbehov og -interesser. Hensikten med et mest mulig felles politisk beslutningssystem vil blant annet være at det er enklere og gir en mer oversiktlig lovgivning. Det forventes også å ville kreve mindre ressurser i bruk enn summen av en rekke forskjellige sektorvise beslutningssystemer på samme område. En forutsetning for at loven skal bidra til forenkling og samordning er imidlertid at det blir utarbeidet planer, og at planene følges av alle offentlige organ og private aktører i det aktuelle området, og at planer kan løse oppgavene i stedet for sektorlovbehandling.

Ett samlet beslutningssystem vil også redusere muligheten for motstridende beslutninger, samtidig som befolkningen og berørte parter vil få det enklere ved at saksbehandlingen er forankret i ett lovverk. Det vil også legge til rette for at kommunene får et hovedansvar for å se de ulike sektorinteresser i sammenheng og foreta en avveining mellom disse.

Planlovutvalgets tilnærming

Planlovutvalget sier i sin første delutredning:

«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 redskap 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.»

Andre hensyn

Eventuelle forbehold mot videre lovsamordning begrunnes ofte med at nasjonale og internasjonale krav må følges opp av nasjonale myndigheter, at det kreves spesialkompetanse som det ikke er hen-

siktsmessig eller ventelig at kommunene besitter, og at saksbehandlingen blir mer kompleks. Videre har det vist seg at lovsamordning og samling av beslutningsmyndighet i et felles system utfordrer den etablerte myndighetsfordelingen og sektorenes beslutningsfullmakter.

Status

På flere områder har det allerede skjedd en samordning ved at det ikke lenger stilles krav til at kommuner eller fylkeskommuner skal ha planer med hjemmel i særlov. Planbehovet skal her dekkes gjennom planer etter plan- og bygningsloven (f.eks. helselovgivning og vegloven). På andre områder er det en «arbeidsdeling» mellom plan- og bygningsloven og særlovene ved at tillatelser som gis etter særlov ikke skal være i strid med, eller skal forankres i arealplaner etter plan- og bygningsloven (f.eks. akvakultur og masseuttak). Disse formene for samordning er basert på bruk av plan- og bygningslovens plan- og prosessregler for å ivareta sektorinteresser, og videreføres gjennom praktisk prosjektarbeid i kommuner og fylker.

På enkelte områder har særlover konsesjons- eller planleggingsbestemmelser som gjelder parallelt med plan- og bygningslovens bestemmelser. Det er på dette området utfordringene er størst i forhold til å finne gode og effektive samordningsløsninger.

Når arealbeslutninger som hovedregel foretas gjennom, eller er knyttet opp til planlegging etter plan- og bygningsloven, oppstår det også et behov for samordningsbestemmelser i flere sektorlover. Hvilken måte en velger, må ses i forhold til hva slags spørsmål samordningen gjelder. Det kan spenne fra å erstatte plankravbestemmelser i enkelte lover, til å samordne beslutningsprosesser etter plan- og bygningsloven.

Arbeidsdeling mellom forskjellige typer lover

Plan- og bygningslovens system for avklaring og fastsetting av arealbruk er basert på bred medvirkning og politiske beslutninger. Lokale og regionale planer skal innarbeide nasjonale og regionale hensyn, og de skal kunne overprøves av statlig myndighet dersom de ikke gjør det. Medvirknings- og konfliktløsningsbestemmelsene i loven vil være nødvendige mekanismer for å sikre at kommuner og fylker ikke kan fatte vedtak som ikke tar tilstrekkelig hensyn til overordnede rammer.

Samtidig vil konsesjonslovgivning og enkelte sektorlover inneholde krav og vilkår til selve tiltaket som det ikke er naturlig å ta stilling til i et planvedtak, men som kan ha føringer for hvilken areal-

disponering som velges. For denne type saker framstår det som hensiktsmessig å beholde bestemmelsene i atskilte lover. Samtidig bør det gis bedre samordningsbestemmelser som kan bidra til at det skjer en parallell og samtidig behandling av slike saker. Dette vil sikre at saksbehandlingen blir koordinert både i tid og innhold, slik at den samlede saksbehandlingstiden for en tiltakshaver ikke blir lengre enn nødvendig.

På enkelte områder vil kommunen eller regionen ha beslutningsmyndighet etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. En del av grunnlaget for myndighetsutøvelsen vil være basert på skjønn. Der kommunestyret eller regional planmyndighet har vedtatt planer, er det naturlig at disse også legges til grunn for skjønnsutøvelsen fra et underliggende organ der planene gir grunnlag for det. Dette er innarbeidet i flere lover.

Den videre omtalen av lovsamordning i proposisjonen

Departementet er på mange punkter enig i Planlovutvalgets vurderinger av samordningsbehov og – løsninger. Lovforslaget legger i stor grad opp til at forskjellige myndigheter kan ta plan- og bygningsloven mer aktivt i bruk for sine oppgaver, jf. forslag til bestemmelser om felles planoppgaver, overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet, regionale planer og regional planbestemmelse, kommunale planer med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner mv.

På områder som gjelder samfunnstema som helse, sosial, kultur, økonomi mv. er lovsamordningen allerede i hovedsak gjennomført i forbindelse med særlovsharmoniseringen som skjedde innenfor rammen av arbeidet med kommuneloven. Sammenhengen mellom plan- og bygningsloven og en del andre lover er allerede ordnet på hensiktsmessig måte gjennom tidligere lovarbeider.

På områder hvor det er gjenstående behov for lovsamordning, foreslås i proposisjonen her samordningsløsninger i tråd med flere av forslagene fra Planlovutvalget. Dette vil innebære visse endringer i form av justeringer i andre lover. De aktuelle forslagene er beskrevet i tilknytning til beskrivelsen av lovforslagets bestemmelser om planer for hvert enkelt myndighetsnivå, og videre i forbindelse med beskrivelsen av forslag til endringer i andre lover i kapittel 5.9.

3.6.2 Nærmere om energiltak

En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskaping. I et moderne sam-

funn må kraftsystemet fungere optimalt. Stortinget har derfor forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. En slik overordnet styring har vært ansett som nødvendig for en sikker energiforsyning.

Typisk for en rekke tiltak innen kraftforsyningen er også at de strekker seg over administrative inndelingsgrenser, og at nytten og ulempene ved tiltakene ikke alltid gjør seg gjeldende samme sted. I tillegg skal anleggene innpasses i et kraftsystem hvor det er nødvendig å sikre overordnede statlige hensyn.

Etter gjeldende lovgivning reguleres arealspørsmål knyttet til energianlegg både av planer etter plan- og bygningsloven og etter konsesjonsystemet i energi- og vannressurslovgivningen. Planlovutvalget har foreslått en sterkere og pliktig samordning mellom konsesjonsbehandlingen og behandlingen etter planbestemmelsene enn det som tidligere var praksis.

Det er behov for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene knyttet til anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi. En effektiv behandling av slike saker er viktig for å avklare om prosjekter kan gjennomføres. En pliktig samordning av behandlingen som foreslått av Planlovutvalget vil ikke endre det forhold at det vil være to beslutningsprosesser og to myndigheter som begge tar stilling til arealbruken. I praksis har det vært vanskelig å få til en god samordning mellom behandlingen etter plan- og bygningsloven og konsesjonsbehandlingen. Det er derfor behov for å vedta særskilte regler for denne typen tiltak.

Konsesjonsbehandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen ivaretar langt på vei kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder særlig for de tiltakene som faller inn under plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning. Dette vil alltid være tilfellet for kraftledninger i sentral- og regionalnettet, for vindkraftanlegg på mer enn 10MW og for større vannkraftutbygginger. For disse sakene vil kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det en ordinær reguleringssak etter plan- og bygningsloven krever. Det foreslås også justeringer som vil ivareta den kommunale innflytelsen i prosessene, samtidig som berørte statlige myndigheters interesser ivaretas gjennom å innføre en innsigelsesordning i konsesjonsbehandlingen.

For å sikre en effektiv og forutsigbar behandling av de store anleggene for produksjon og overføring av elektrisk energi, foreslås det en lovfesting av at kraftledninger i sentral- og regionalnettet

bare trenger konsesjonsbehandling og ikke omfattes av planbestemmelsene i plan- og bygningsloven.

Det åpnes videre for at det kan besluttes i den enkelte sak at konsesjon etter energiloven, vannressursloven og/eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig plan.

Det vil heller ikke være plikt til å utarbeide reguleringsplan for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Kraftledninger i sentral- og regionalnettet

Særlig i forhold til kraftledninger i sentral- og regionalnettet, som ofte berører svært mange kommuner og i enkelte tilfeller flere fylker arealmessig, har det vist seg vanskelig å få til omforente løsninger. Det er et stort behov for forsterkninger i dette nettet de kommende årene. Det foreslås derfor at sentral- og regionalnettsanlegg unntas fra planbestemmelsene i plan- og bygningsloven, jf. bestemmelsen i § 1-3. Alle typer nettanlegg som ikke omfattes av, eller bygges i medhold av energiloven § 3-2 om områdekonsesjon, omfattes av unntaket.

At loven ikke gjelder, innebærer for det første at slike tiltak kan bygges og drives uavhengig av hvordan arealbruken som berøres av anleggene er fastsatt i rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Unntaket innebærer videre at det heller ikke kan fastsettes planbestemmelser for slike anlegg.

Det vil dermed ikke være rettslig grunnlag for å iverksette prosess etter plan- og bygningsloven for å behandle spørsmål om dispensasjon fra arealdelen i kommuneplanen, reguleringsplan (og reguleringsbestemmelser), eller for å gi dispensasjon fra plankrav for slike anlegg. Det vil heller ikke være rettslig grunnlag for ny plan eller planendringer, eller å fremme privat reguleringsplanforslag for arealer som omfattes av konsesjonsvedtaket for slike anlegg. Tiltaket kan gjennomføres uavhengig av eventuelle regionale planbestemmelser.

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

Anlegg for produksjon av elektrisk energi

For utbygging av små vannkraftanlegg og vindkraftanlegg er det viktig at det foretas regionale vurderinger og prioriteringer for å bidra til den mest egnede lokaliseringen av slike anlegg. Det vises til at det er vedtatt retningslinjer for planleg-

ging og utbygging av vindkraft hvor det oppfordres til utarbeidelse av regionale vindkraftplaner. Tilsvarende er det laget retningslinjer for utarbeidelse av regionale planer for småkraft. Departementet mener at kommuneplanens arealdel også bør brukes aktivt for å tilrettelegge for en bærekraftig utbygging av vindkraft og småkraft i områder av landet der dette er relevant. Dette kan f.eks. skje ved at det knyttes en planbestemmelse til planen, jf. merknaden til § 11-11 nr. 2. Både i behandlingen av småkraft og vindkraft skal konsesjonsmyndigheten vektlegge de regionale planene ved sin behandling av søknader. Der det ikke foreligger slike planer, skal kriteriene i retningslinjene for vindkraft og tilsvarende i retningslinjene for små vannkraftverk, legges til grunn ved konsesjonsmyndighetens behandling av søknadene. På samme måte må konsesjonsmyndigheten vektlegge kommunale arealplaner og reguleringsplaner i sin konsesjonsbehandling.

Når det gjelder anlegg for produksjon av elektrisk energi, er situasjonen i dag ofte at kommunen dispenserer fra gjeldende plan eller krav til reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder f.eks. for mange vannkraftanlegg og til en viss grad også for vindkraftanlegg. Departementet har forståelse for at kommuner som er enig i lokaliseringen av tiltaket, ser begrenset nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med en søknad om konsesjon for tiltaket etter energi- og vannressurslovgivningen. Departementet foreslår derfor at det ikke skal være plikt til å utarbeide reguleringsplan for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd.

I de tilfeller kommunen ønsker å utarbeide reguleringsplan for slike tiltak bør dette avklares gjennom et oppstartsmøte eller senest ved høring av utredningsprogrammet for tiltaket for at prosessene kan bli tidsmessig samordnet på en god måte. Kommunen kan ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide planforslag.

Der det allerede foreligger arealdel til kommuneplan eller reguleringsplaner som er til hinder for

gjennomføringen av tiltaket, kan kommunen velge å sørge for nødvendig planendring, eller alternativt gi dispensasjon etter i § 19-2 tredje ledd.

For å sikre at konsesjonspliktige tiltak for produksjon for elektrisk energi kan gjennomføres i tilfeller hvor kommunen ikke legger til rette for tiltaket gjennom planendring eller dispensasjon, foreslås det inntatt en bestemmelse i § 6-4 tredje ledd som gir Olje- og energidepartementet adgang til å bestemme at endelig konsesjon kan gi virkning som en statlig arealplan.

Det er for øvrig ikke noe rettslig hinder for at konsesjon gis før forholdet til kommunale planer er avklart, men tiltaket kan ikke gjennomføres før det er gjennomført planendring, gitt dispensasjon eller OED har bestemt at konsesjon får virkning som statlig arealplan. Konsesjonsprosessen kan derfor starte opp uavhengig av spørsmålet om dispensasjon, og grunnlaget for å gi dispensasjon kan avklares i løpet av denne prosessen.

Innsigelse i konsesjonssaker

Kommuner, fylkeskommuner, Sametinget (for samiske kulturminner) og statlige fagetater har etter dagens plan- og bygningslov innsigelsesadgang knyttet til arealplanforslag. For å sikre disse organers innflytelse og medvirkning i saker om energitiltak, foreslås det inntatt endringer i energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven som innebærer at kommunen og andre berørte myndigheter og organer får adgang til å gi innsigelse til søknader om konsesjon etter disse lovene, jf. forslagene til endringer i energiloven § 2-1, vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1 første ledd og vannressursloven § 24.

Kan innsigelsen ikke imøtekommes helt eller delvis, vil konsesjonsmyndigheten likevel kunne gi konsesjon, på samme måte som kommunen i dag også kan vedta plan. Innsigelse vil da ha den virkning at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig, tilsvarende et vedtak som er påklaget. Konsesjonsvedtaket må da oversendes Olje- og energidepartementet til endelig avgjørelse. Det vises til merknaden til den foreslåtte endringen i energiloven.

4 Utenlandsk rett og planpraksis

4.1 Europeisk planutvikling

Planlovgivningen i EU-landene inngår ikke i fellesskapsretten og er da heller ikke del av EØS-samarbeidet. Imidlertid legger en rekke EU-direktiver, som Norge er forpliktet av gjennom EØS-avtalen, direkte eller indirekte føringer på krav til miljøløsninger, f.eks. om bevaring av biologisk mangfold, vannforvaltning, forurensning og energibruk. Videre er det tilsvarende direktiver om saksbehandling, herunder om konsekvensutredninger og om medvirkning, miljøinformasjon, rettssikkerhet mv.

Norge har gjennom ratifisering av Den europeiske landskapskonvensjonen forpliktet seg til å innarbeide landskap i lovverket, blant annet ved at begrepet landskap synliggjøres og at det legges opp til planprosesser som synliggjør konsekvenser av landskapsendringer.

Selv om EU ikke har harmonisert sin planlovgivning, skjer det et utstrakt samarbeid om innholdssiden i planleggingen. EU-landene vedtok i mai 1999 et felles planperspektiv, *European Spatial Development Perspective* (ESDP). Dette skal 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.

4.2 Nordiske land

Planlovutviklingen

Alle de nordiske landene har de siste årene arbeidet med revisjon av sin planlovgivning.

Det er mange felles trekk i dette arbeidet. Det har blant annet omfattet integrering av bærekraftbegrepet og miljøkrav, samordning av samfunnsplanlegging og sektorplanlegging, planlegging som virkemiddel for næringsutvikling, mer effektive planprosesser, bedre kobling mellom detaljert fysisk planlegging og samfunnsmessige strukturer, blant annet transport, by- og sentrumsutvikling, grønstruktur, helse mv.

Bestemmelsene om kommunal planlegging i Norden bygger alle på noen felles grunnprinsipper, som vekt på tidlig avklaring av nasjonale interesser, lokal medvirkning og kommunal beslutningsrett. Forholdet mellom privat og offentlig planlegging er noe forskjellig løst, og det er bare Norge som opererer med begrepet «private planforslag». Graden av juridisk binding på de ulike plannivåer er også noe forskjellig.

I flere av de nordiske landene har det vært mye fokus på regionalt forvaltningsnivå. Dette har også påvirket plan- og bygningslovgivningen. Regional arealplanlegging gjennomføres i forskjellig grad. Slike plantyper er utviklet lengst i hovedstadsregionene. Det fokuseres også på regional planlegging som mer målrettet redskap for lokal og regional oppfølging av nasjonale mål, og som redskap for regionenes egen utvikling og samspill med kommunene. Målet om mer ansvar til kommunene medfører også tydeligere nasjonale krav til innhold, og system for innarbeiding og oppfølging av nasjonale planpremissar.

De andre nordiske landene har også arbeidet med utvikling av systemer og organer for konfliktavklaringer knyttet til domstoler eller lignende organ.

Andre aktuelle plantema i Norden knytter seg til kjøpesenterplanlegging og by- og tettstedsstruktur, byomdanning og byfornyelse, strandsone, vindkraft, transportplanlegging, boligbygging, fritidsboliger, landbruksutvikling og landskapsvur-

deringer, dispensasjoner, behandling av klager og innsigelser.

4.2.1 Danmark

Kommunalreformen – endringer i kommuneplanbestemmelsene

Amtene og Hovedstadens utviklingsråd er lagt ned fra 1.1.2007. Antallet kommuner er redusert fra 271 til 98 og det er opprettet fem nye regioner med valgte regionråd. Kommunene får til oppgave å planlegge for både byene og det åpne land. Mange av amtenes tidligere planleggingsoppgaver er lagt over til de nye kommunene, mens enkelte oppgaver er flyttet fra amtet til staten. Landsplanleggingen styrkes. De fem nye regionene skal utarbeide regionale utviklingsplaner.

I Miljøministeriet er det opprettet sju nye statlige miljøsentra med i alt ca. 600 medarbeidere. Miljøsentrene har oppgaver innen planlegging, natur og miljø. Miljøsentrene skal blant annet være i dialog med kommunene om planleggingen. Miljøministeriet har på statens vegne plikt til å fremme innsigelse mot forslag til kommuneplaner som er i strid med overordnede interesser. Målet er at dialogen skal redusere antall innsigelser.

Landsplanlegging

Etter hvert folketingsvalg skal miljøministeren gi en redegjørelse om landsplanarbeidet til Folketinget. Landsplanredegjørelsen framlegges som et forslag, ev. med alternativer, og det inviteres til offentlig debatt og ev. debatt i Folketinget.

Miljøministeren skal hvert fjerde år gi en oversikt over de statlige interesser i kommuneplanleggingen. Den første oversikten ble vedtatt i 2006 med virkning fram til 2009. Den gir en oversikt over statlige mål og krav innenfor alle deler av arealpolitikken, og konkretiserer det kommunale handlingsrommet.

Det kan i tillegg gis landsplandirektiver med konkrete rammer for kommunenes planlegging. Det utarbeides for tiden landsplandirektiver for nye sommerhusområder i kystsonen. Planloven inneholder særlige regler for planlegging i hovedstadsområdet. Disse reglene skal presiseres i et landsplandirektiv som utarbeides i dialog med kommunene.

Staten overtar etter den nye kommunalreformen planleggingsansvaret for større tekniske anlegg av nasjonal og regional betydning. Det skjer gjennom utarbeidelse av et kommuneplantillegg med konsekvensutredning og/eller ved å bruke landsplandirektiv for å løse disse oppgavene.

Regional utviklingsplan

Den nye regionale utviklingsplanen skal trekke opp visjoner og mål for utvikling av regionens byer, landdistrikter og utkantområder. Planen skal ta opp utviklingen i regionen innenfor natur, miljø og rekreasjon, kultur, næringsutvikling, utdanning og sysselsetting. Det legges stor vekt på dialog og helhetstenkning. Planen skal, i motsetning til de tidligere regionplaner, ikke inneholde bindende retningslinjer for kommunenes arealplanlegging.

Den nye kommuneplanen

Mens amtene tidligere hadde arealplanansvaret utenom byene, blir kommuneplanen nå den samlede plan for arealbruken i hele kommunen. Kommuneplanleggingen skal skje innenfor rammene av overordnede interesser og hensyn, gitt i lovgivning, handlingsplaner, sektorplaner, landsplanbeslutninger og avtaler. Kommuneplanene skal inneholde retningslinjer for en rekke emner som er opplistet i loven, den såkalte «kommuneplankatalogen».

Kommuneplanen danner rammen for kommunenes administrasjon av en rekke sektorlover og for den detaljerte lokalplanleggingen.

Spesielle områder av interesse

Høsten 2007 ble det fremmet endringer i planloven med bestemmelser om maksimale butikkstørrelser og plassering av butikker i byen. Endringene innebærer klarere definisjoner av butikktyper og begrepene bysentrum, bydelsentrum og lokalsentrum, som skal brukes som grunnlag for planlegging og saksbehandling av detaljhandel.

I forbindelse med at kommunene har overtatt ansvaret for planlegging av det åpne land, er det gitt en veiledning om ivaretagelse av landskapet, ved at det tas i bruk en landskapskaraktermetode i kommunal planlegging og saksbehandling. Det arbeides med endringer i planloven slik at grunneiere kan bidra til teknisk infrastruktur i forbindelse med byomdannelse og byutvikling.

Erfaringer med planstrategi og kommuneplanlegging

Planstrategien ble innført i 2000 ved endring av planloven, og det gis svært positive tilbakemeldinger. Planstrategien skal tilpasses kommunenes ambisjonsnivå, men skal inneholde en strategi for kommunens utvikling og planlegging som grunnlag for beslutning om revisjon. Det er gitt ut veileder om utforming av planstrategien, og om strategi for Lokal agenda 21. Gjennom prosjektet Plan 09

arbeides det med utvikling av kompetanse og eksempler på praktisering av plan- og bygningsloven i kommunene.

4.2.2 Finland

Markanvendings- og bygglagen trådte i kraft i år 2000. Plansystemet omfatter nasjonale mål for arealbruken, landskapsplaner (regionale planer), generalplan (kommunal plan) og detaljplan.

Kommunene har vedtaksmyndighet for kommunale planer, og det er innført en form for innsigelsesrett for statlige og regionale myndigheter. Innsigelser tas opp i forvaltningsdomstoler. Loven legger stor vekt på medvirkning. Det er egne regler for styring av detaljvarehandel.

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 og vedtas av et regionalt politisk utvalg (landskapsforbund) sammensatt av representanter fra kommunene. Miljøministeriet stadfester landskapsforbundets vedtak av planen, og kan gjøre mindre endringer. Planen skal angi mål for utviklingen i regionen og konkretisere de nasjonale retningslinjene. I planen fastsettes overordnede prinsipper for arealanvendelse, og et program for regional utvikling. Det kan knyttes bestemmelser til planen som er bindende både for oppfølging i kommunal planlegging, utbygging i områder avsatt til vern og annen oppfølging.

En annen type plan, «gemensam generalplan», kan utarbeides ved frivillig interkommunalt samarbeid. Også denne planen stadfestes av miljøministeriet.

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. Pla-

nen 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 tolv 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 6000 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.

4.2.3 Island

Ny planlov framlagt

Revisjon av plan- og bygningsloven har vært i gang siden 2003. Etter en periode med felles plan- og bygningslov, går en nå tilbake til delt lov. Utkast til planlov er framlagt i Alltinget i 2007, med sikte på ikrafttredelse 1. januar 2009.

Den nye planloven foreslår klarere direktiver om samråd og medvirkning i planprosessene, både fra allmennheten og fra offentlige myndigheter. Det legges vekt på tidlig samråd og åpnere planprosesser. Det legges også vekt på mer effektive planprosesser, ved at rammer for planene blir framlagt tidligere.

Det innføres en landsplanstrategi som skal samordne og avklare de statlige interesser som skal legges til grunn i kommunal planlegging. Kommuneplaner og regionplaner skal fortsatt godkjennes av miljøvernministeren. Lokalplaner vedtas av kommunen, men skal sendes Planstyrelsen til uttalelse. Kommunene er forpliktet til å følge opp Planstyrelsens merknader.

Regionplaner opprettholdes som frivillig plannivå, unntatt for hovedstadsområdet der det er krav om slik planlegging.

4.2.4 Sverige

Svensk arealplanlegging er hjemlet i plan- og bygglagen, mens viktige overordnede prinsipper framgår av miljøbalken, som er en lov for samord-

net økologisk forvaltning av naturressursene. Den generelle plankompetansen er i all hovedsak lagt til kommunene, og staten gir retningslinjer, utfører kontrolloppgaver og foretar noe sektorplanlegging. Länstinget (fylkestinget) har ikke plankompetanse i arealforvaltningen.

PBL-komiteen la fram sin sluttrapport høsten 2005; «Får jag lov? Om planering och byggande.» Forslaget har vært på høring. Enkelte endringer er vedtatt, mens andre spørsmål skal utredes videre med sikte på en større proposisjon våren 2009.

Det foreslås ikke grunnleggende endringer i strukturen, det vil si at kommunenes ansvar for planleggingen ligger fast og staten har fortsatt en sterk rolle. Komiteen la blant annet vekt på tydeligere materielle bestemmelser gjennom definisjon av bærekraftig utvikling, økte samordningskrav til kommunene, forenkling og vekt på bedre gjennomføringsregler, og bedre samordning mellom plan- og byggesaksreglene. Øverste klagebehandling flyttes til en «miljööverdomstol».

Samtidig med PBL-komiteen har Ansvarskomiteen arbeidet med spørsmålet om eventuell ny regional inndeling i Sverige, og hvordan ansvaret for regional utvikling skal fordeles mellom stat og politisk valgte regionale organ. Det foregår utprøving av ulike typer forsøk med direkte valgte selvstyreorgan og med såkalte kommunale samvirkeorgan.

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. Länsstyrelsens vurdering skal knyttes til de interesser som er oppregnet i plan- og bygglagen. Länsstyrelsen skal oppheve kommunens vedtak om detaljplanen i sin helhet dersom noen av disse interessene ikke er tilstrekkelig ivaretatt. Om kommunen har gått

med på det, kan opphevelsen begrenses til deler av planen.

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 tiltak 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 klagen ofte utformes noe forskjellig. Klager behandles av länsstyrelsen, men saker kan påklages videre til regjeringsnivå. I visse tilfelle anmodes direktorater, blant annet Boverket, om å avgjøre uttalelse før beslutning tas.

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».

Regjeringen la i mai 2007 fram en proposisjon (2006/07:122) med forslag til enkelte endringer i gjeldende lov, blant annet krav om at hensynet til sikkerhet mot ulykker, flom og erosjon skal ivaretas ved lokalisering av bebyggelse.

5 Lovforslag med generelle merknader

Lovstruktur – Planlovutvalgets forslag og gjeldende rett

Plansystemet i plan- og bygningsloven har stor betydning for fordeling av goder og byrder mellom innbyggerne, særlig ved å bestemme arealbruken og løse interessekonflikter i den sammenheng. Dette stiller krav til at loven kan leses og forstås av ulike brukere. Ønsket om *forenkling, effektivitet og fleksibilitet må avveies mot* kravet til *medvirkning og kvalitet* i planprosesser og planer.

Planlovutvalget la i sitt forslag vekt på å gi loven oversiktlig struktur og gjøre den lett tilgjengelig og selvforklarende for de forskjellige brukere. Forslaget skiller seg fra dagens lov ved at det er utformet et nytt innledningskapittel som forklarer lovens formål og system. Det ble foreslått et innledningskapittel som gir en oversikt over lovens formål, hvilke oppgaver den skal ivareta, og sammenhengen mellom plansaker og byggesaker mv. Også kapittel- og paragrafinndelingen ble foreslått gjort ensartet og gjennomgående.

Høringen

Ut fra erfaringer og tilbakemeldinger i høringen bør det legges vekt på et brukerperspektiv ved lovutformingen. Loven har mange brukere med ulik faglig bakgrunn og ulike roller, posisjoner og forutsetninger i det offentlige og det private. Det har vært stor enighet i høringen om at det er behov for en bedre lovstruktur i plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets opplegg for plandelen får gjennomgående oppslutning. Mange høringsuttalelser påpeker imidlertid at Planlovutvalgets forslag er ordrikt, og at samme forhold kan være omtalt flere ganger.

Med en lov som også skal omfatte bygningsdelen må strukturen samordnes med forslaget fra Bygningslovutvalget.

Departementets vurdering

Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være en felles plan- og bygningslov. Dette er allerede en etablert ordning som alt i alt framstår som god, og det er en nær faktisk og lovmessig sammen-

heng mellom bred samfunnsplanlegging, arealdisponering og gjennomføring av de enkelte tiltak.

Departementet er enig med Planlovutvalget i at det bør legges vekt på å utforme loven slik at den gir forskjellige brukere en lett tilgjengelig oversikt over lovens formål og virkemåte, forholdet mellom plan- og byggesak, og spesielle hensyn som skal ivaretas. Loven har en bred kontaktflate mot borgerne, og den har fagpersonale og politikere i kommuner og fylker som hovedbrukere. Det er derfor grunn til å framstille reglene og lovinnholdet i en utfyllende og forklarende form. Departementet er på den bakgrunn enig i utvalgets forslag om at det bør være et nytt innledende kapittel i loven som beskriver lovens hovedfunksjoner og hvordan de forskjellige delene av loven henger sammen.

Enkelte av de innledende bestemmelsene suppleres med mer presise regler om samme forhold senere i loven. Det er angitt hvilke regler som skal legges til grunn i behandlingen av konkrete saker og hvordan de innledende bestemmelsene står i forhold til de mer spesifikke bestemmelsene i tilknytning til hver plan-/sakstype. På denne måten unngår en at det blir forskjellige regler om samme forhold som kan reise tolknings spørsmål og uklarhet om lovens innhold.

Utformingen av loven tar utgangspunkt i følgende hovedelementer i loven:

Første del:	Alminnelig del
Andre del:	Plandel
Tredje del:	Gjennomføring
Fjerde del:	Bygningsdel
Femte del:	Ulovlighetsoppfølging

I proposisjonen her fremmes forslag til første og andre del og enkelte bestemmelser som vil inngå i tredje del (bestemmelser om innløsning og erstatning og dispensasjon).

Fjerde del om byggesak sammen med de øvrige bestemmelsene om gjennomføring og ulovlighetsoppfølging, fremmes av Kommunal- og regionaldepartementet i en egen proposisjon.

Det er gjennom felles opplegg for utformingen av loven lagt til rette for at de ulike delene av loven kan iverksettes samtidig, men det er i overgangs-

bestemmelsene tatt høyde for at det også kan skje separat.

Omtalen av lovforslaget

Gjennomgangen av lovforslaget baserer seg på forslaget til ny lovstruktur. Omtalen av gjeldende rett og Planlovutvalgets forslag er tilpasset dette. Selv om hovedelementene i Planlovutvalgets forslag og gjeldende rett er videreført, gjør endringer i lovstrukturen at rekkefølgen av bestemmelser og inndelingen i paragrafer avviker betydelig enkelte steder. Dette gjelder ikke minst i første del av loven. Omtalen av hvert kapittel innledes derfor med en tabellarisk oversikt over forslaget til nye bestemmelser og hvilke bestemmelser i Planlovutvalgets forslag og gjeldende rett disse korresponderer med.

Tabell 5.1 Alminnelig del

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
<i>Første del: Alminnelig del</i>	<i>Del 1: Innledende bestemmelser</i>	
<i>Kapittel 1 Fellesbestemmelser</i>	<i>Kap. 1 Lovens formål, virkeområde og hovedtrekk</i>	<i>Kap. I Alminnelige bestemmelser</i>
§ 1-1 Lovens formål	§ 1-1 Lovens formål	§ 2 Formål
§ 1-2 Lovens virkeområde	§ 1-2 Lovens saklige virkeområde	§ 1 Virkeområde
§ 1-3 Tiltak som er unntatt fra loven	§ 1-3 Lovens geografiske virkeområde	
§ 1-4 Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene		
§ 1-5 Virkninger av planer	§ 1-11 Rettsvirkninger av planer	
§ 1-6 Tiltak	§ 1-12 Tillatelse til bygge- og anleggstiltak	
§ 1-7 Felles behandling av plan- og byggesak		
§ 1-8 Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag	§ 1-13 Forbud mot bygging mv. i 100-metersbeltet langs sjøen	§ 17-2 Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen
§ 1-9 Forholdet til forvaltningsloven og klage	§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage	§ 15 Forholdet til forvaltningsloven og klage
(se kommuneplanbestemmelsene)	(ingen generell bestemmelse)	§ 6 Forskrift
“	(se kommuneplanbestemmelsene)	(§ 3 Vedtekt)
	“	(§ 4 Fastsetting av vedtekt)
<i>Kapittel 2 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.</i>	<i>Kap. 3 Krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.</i>	
§ 2-1 Kart og stedfestet informasjon	§ 3-1 Kart og stedfestet informasjon	§ 5 Kart og stedfestet informasjon
§ 2-2 Kommunalt planregister	§ 3-2 Kommunal planbase	

5.1 Plan- og bygningslovens alminnelige del

5.1.1 Innledning

Den alminnelige delen er ny i plan- og bygningsloven, og omhandler bestemmelser som er felles for både plandelen og bygningsdelen av loven. Den skal gi brukerne en innføring i og oversikt over lovens formål og virkeområde, forholdet mellom plan og byggesak og spesielle hensyn som skal ivaretas. Deler av innholdet er av opplysende karakter, og suppleres av mer presise regler senere i loven. Noen av paragrafene har selvstendig og uttømmende rettslig betydning slik de står. Forslaget bygger dels på elementer fra Planlovutvalgets forslag, dels på elementer fra Bygningslovutvalgets forslag og er dels en videreføring av bestemmelser i gjeldende lov.

5.1.2 Gjeldende rett – plan- og bygningslovens kapittel I – Alminnelige bestemmelser

Lovens virkeområde og formål - hovedlinjer

Det er et vesentlig formål i dagens plan- og bygningslov å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Planleggingen skal gi grunnlag for vedtak om vern, bruk av ressurser og utbygging, samt sikre estetiske hensyn. Planlegging etter loven skal ledes av folkevalgte organ. Det framgår ikke direkte av lovens formål, men det er klart at planleggingen skal omfatte så vel arealdisponering som økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Dette er presisert i bestemmelsene om planlegging på de ulike nivå. Selv om det heller ikke direkte framgår av formålsbestemmelsen, skal ressurser som luft, vann, mineraler, biologisk produksjon og energi trekkes inn i planleggingen.

Formålsparagrafen

De generelt formulerte målene i dagens formålsbestemmelse gjelder også for det enkelte byggetiltak. Lovens bestemmelser om saksbehandling og om materielle krav for det enkelte bygge- og anleggstiltak tar sikte på å sikre at tiltaket skal tilfredsstillende visse rammekrav til helse, sikkerhet, miljø og økonomi.

I formålsbestemmelsen er det også lagt spesielt vekt på at det ved planlegging skal legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår og ivareta estetiske hensyn.

Geografisk virkeområde

Paragraf 1 i gjeldende lov fastsetter lovens geografiske («stedlige») virkeområde. Når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov gjelder loven for hele landet, herunder også vassdrag. I sjø gjaldt loven opprinnelig bare for sjøområdene i havnedistriktet. Senere ble dette utvidet til å gjelde sjøområder ut til grunnlinjene.

Innenfor disse områdene skal planlegging gjelde anlegg og tiltak både på bunn, overflate og vannsjiktet mellom bunn og overflate.

Loven regulerer i utgangspunktet ikke fiske, men kan indirekte ha betydning for slik virksomhet. Ved at havbunn og havoverflate er gjenstand for planlegging er en sikret at etablering av faste anlegg og virksomhet i sjøen ikke skjer tilfeldig, men etter en samlet vurdering hvor også fiskeriinteressene må tillegges betydelig vekt. Det er også hjemmel til å verne viktige gyte- og yngleplasser mot annen virksomhet.

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

Kongen kan bestemme at plan- og bygningsloven helt eller delvis skal gjelde på Svalbard.

Når det gjelder plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver i planleggingen (jf. lovforslagets § 1-4) etter dagens lov vises til kommentarene under de enkelte plantyper. Det samme gjelder virkninger av planer (jf. lovforslagets § 1-5).

Byggeforbud langs sjøen

Forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen (jf. lovforslagets § 1-8) er i dagens lov hjemlet i § 17-2. Forbudet gjelder også oppføring og vesentlig endring av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning, og for fradeling av ubebygd del av eiendom. Området for forbudet beregnes fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann og 100 meter innover. Forbudet gjelder ikke i tettbygd strøk eller i områder som omfattes av reguleringsplan eller strandplan. Det samme gjelder områder som i arealdelen av kommuneplan er lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning. Bestemmelsen gjelder heller ikke tiltak som er i samsvar med bestemmelser om spredt bolig- og ervervsbebyggelse. Fylkesmannen avgjør i tvilstilfelle om et område skal anses som tettbygd strøk. Bygninger, konstruksjoner, anlegg og innhegning som er nødvendige for primærnæringene, samferdsel, Forsvaret mv. omfattes heller ikke av forbudet i 100-metersbeltet.

Forvaltningsloven - klage m.m.

Forholdet til forvaltningsloven og klage (jf. lovforslagets § 1-9) reguleres etter gjeldende plan- og bygningslov i § 15. Etter denne bestemmelsen gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter loven når ikke annet er bestemt. Forvaltningsloven stiller opp en rekke krav til det offentliges saksbehandling.

Fylkeskommunen og statlig organ kan påklage enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Departementet er klageinstans for vedtak etter denne loven. Myndigheten til å avgjøre klager på kommunale vedtak er delegert til fylkesmannen.

Når det gjelder behandlingen av planer for øvrig er det plan- og bygningslovens egne regler om saksbehandling som kommer til anvendelse og ikke de generelle regler i forvaltningsloven.

Forskrift

Etter dagens lov kan departementet gi forskrift til gjennomføring og utfylling av bestemmelsene i loven, blant annet om tidsfrister for de enkelte deler av saksforberedelsen og behandlingen av plan- og byggesaker, om klagebehandling og om virkninger av fristoverskridelse. Departementet kan også gjennom forskrift fastsette unntak fra reglene om tidsfrister.

Kommunale vedtekter

Den generelle hjemmel for kommunene til å gi lokale vedtekter er i gjeldende lov § 3. Det kan gis særlige regler for hele kommunen eller for en del av den. Bestemmelsen gir adgang til å fastsette de lempninger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra bestemmelsene i loven som er påkrevd av hensyn til forholdene på stedet. Lovens ordlyd må leses i sammenheng med lovens generelle rammer og siktemål. Skjerpelser eller tillegg kan ikke gå ut over rammen for det som er lovens saklige og stedlige virkeområde. Det kan heller ikke gjøres tillegg til det som er uttømmende regulert i loven. Når det gjelder lempninger og unntak, må disse ikke gå så langt at man i realiteten unntar kommunen fra lovens bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-85) side 104. Vedtekter med hjemmel i § 3 gis særlig for å regulere skilt og reklameinnretninger, jf. § 107.

I tillegg til den generelle vedtektshjemmelen er det særlige vedtektshjemler knyttet til enkelte paragrafer i loven. Slike hjemler er i § 66a om fjernvarmeanlegg, § 69 nr. 3 og nr. 4 om krav om opparbeiding av ubebygd del av tomt og av fellesareal mv., i § 78 nr. 1 tredje ledd om forbud mot farlig eller særlig sjenerende bedrift, opplag mv., i § 85 tredje ledd om forbud mot å plassere midlertidige konstruksjoner eller anlegg innenfor bestemte deler av kommunens område, i § 91a hvor det kan kreves tillatelse for bruksendring og riving mv. av bolig og hjemles et pålegg om at boliger settes i stand av hensyn til forsvarlig utnytting av boligmassen og § 103 om innhegning mot veg mv. Videre gir § 67 nr. 3 kommunen adgang til å gi «regler» om utføringen av veg og hovedledning for vann og avløp.

Paragraf 4 har regler om behandlingsmåten ved fastsetting av vedtekt. En vedtekt må gis av kommunestyret selv. Det er ikke adgang til å delegerer slik avgjørelse til annet organ i kommunen. Det var tidligere et krav om at vedtektene måtte stadfestes av departementet for å bli gyldige, dersom ikke annet var bestemt i loven. Ved stadfestingen kunne departementet gjøre de endringer i ved-

tektene som var påkrevd. Både nye vedtekter, og endring og oppheving av vedtekter, kan nå vedtas av kommunene uten noen overordnet stadfestelse, jf. § 4. En kommunal vedtekt er å anse som en forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a, og reglene i forvaltningsloven kapittel VII må følges.

Planverktøyet har vært under stadig utvikling, og gir nå tilstrekkelig anledning for kommunen til å styre arealbruken og stille nærmere krav for gjennomføring av en rekke byggetiltak mv. Det har på disse områdene utviklet seg en klar overlapp mellom vedtekt og planer. Andre vedtekter kan angi regler av en annen karakter enn planer, f.eks. krav om utføringen av veg og hovedledning for vann og avløp i § 67 nr. 3 og innføring av frikjøp av parkeringsplasser etter § 69 nr. 4.

For en nærmere redegjørelse for bakgrunn og gjeldende rett vises til Bygningslovutvalgets andre delutredning i NOU 2005:12 Mer effektiv byggningslovgivning II, særlig kap. 5.4.2 – 5.4.4.

Kart og planregister

Bestemmelsen om krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv. finnes i dag i § 5. Bestemmelsen ble tatt inn ved lovendring 9. mai 2003 nr. 32 på bakgrunn av Planlovutvalgets første delinnstilling, jf. NOU 2001:7 kap. 17.4 og Ot.prp. nr. 113 (2001-2002) kap. 3. Kommunen skal, i samarbeid med staten, sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for hele kommunen. Kommunen kan kreve at forslagsstiller utarbeider kart når det er nødvendig for å kunne ta stilling til forslaget. Kommuner som har gått over til digital planbehandling, kan pålegge forslagsstiller å levere planen i digital form. Miljøverndepartementet har gitt utfyllende bestemmelser i forskrift 10. mai 2004 nr. 736.

Gjeldende rett har ingen krav om planregister ut over bestemmelsene i forskrift 10. mai 2004 nr. 736 om kart og stedfestet informasjon i plan- og byggesaksbehandlingen. Bestemmelsen presiserer at kommunen skal ha oversikt (arkiv) over alle gjeldende arealplaner og andre vedtak etter plan- og bygningsloven som har betydning for tillatt arealbruk.

5.1.3 Forslag fra lovutvalgene

Formålsparagraf

Paragraf 1-1 i Planlovutvalgets forslag angir de viktigste formålene med loven. Det vil si overordnede hensyn som skal ivaretas og hva virksomheten etter loven går ut på. Bestemmelsen kan ha betyd-

ning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven, og for forvaltningens skjønnsutøving i medhold av loven.

For å unngå at bestemmelsen blir for lang, tar den ikke med alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen.

Det legges vekt på at loven skal fremme en *bærekraftig utvikling* til beste for både individet, samfunnet som helhet og de framtidige generasjoner. Planleggingen skal være sektorovergripende og et felles redskap for offentlige myndigheter og organ. Bestemmelsen peker på det sentrale formålet med en samordnet samfunnsplanlegging.

I utvalgets forslag til formålsparagraf framheves at loven skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet og fremme folkehelse og samfunnsikkerhet. Den skal også sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunlaget for samisk kultur. Videre skal den ivareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.

Formålsbestemmelsen slår fast at loven skal sikre at planer og vedtak om forvaltning av ressurser og om virksomhet, utbygging og vern bygger på en allsidig og langsiktig vurdering. Videre trekkes fram målene om forutsigbarhet, åpenhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter.

I utvalgets forslag til formålsparagraf slås det fast at det enkelte tiltak skal ivareta hensynet til helse, miljø og sikkerhet. Her kommer de generelle mål og systematiske arbeidsmåter på HMS-området inn, herunder bruk av risiko- og sårbarhetsanalyse.

Loven skal sikre norsk *gjennomføring av internasjonale avtaler* innenfor sitt virkeområde. Momentet er tatt inn i formålsparagrafen først og fremst for å markere at Norge har internasjonale forpliktelser på felter som omfattes av plan- og bygningsloven.

Bygningslovutvalget har i sin utredning NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II* med lovforslag et noe kortere og annerledes forslag til formålsbestemmelse. Bygningslovutvalget er enig i at det bør være en felles formålsbestemmelse, men tviler på hensiktsmessigheten av en så lang bestemmelse som Planlovutvalget har forslag om. Bygningslovutvalget legger også vekt på aktuelle brukergrupper, brukervennlighet, tilgjengelighet og enkelhet, og ser utformingen av formålsbestemmelsen i lys av at det er forslag til egne bestemmelser om saklig virkeområde og verdier og retningslinjer. Bygningslovutvalget går på

denne bakgrunn inn for en kortere og mer konsis formålsbestemmelse, og ser det ikke som hensiktsmessig å trekke fram en rekke verdier og hensyn i lovteksten. Etter Bygningslovutvalgets syn bør dette heller gå fram av merknadene. Bygningslovutvalget vil likevel synliggjøre helt grunnleggende hensyn som er felles for planlegging og byggesaker. Dette gjelder hensynet til bærekraftig utvikling, ved siden av forsvarlighetskravet til bebyggelse og demokratiske prinsipper om åpenhet og medvirkning. Det samme gjelder prinsippet om universell utforming, dvs. en utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan nyttes av flest mulig.

Bygningslovutvalget går videre inn for å sikre at oppgaven med å overholde myndighetskravene ved planer og søknad om tillatelse til tiltak ivaretas ved at dette angis som en del av formålet. Dette er også av hensyn til sammenhengen i regelverket totalt sett, jf. at dette er viktig for oppfølgingen av prinsippet om universell utforming, og for å utdype sammenhengen med bestemmelser om saklig virkeområde og forslag som utdyper sammenhengen mellom plansak og byggesak.

Bygningslovutvalget foreslår for øvrig å ta henvisningen til barns oppvekstvilkår ut av formålsbestemmelsen, men forutsetter at dette ikke innebærer redusert vektlegging av hensynet til barns oppvekstvilkår, jf. at barnekonvensjonen gjelder som norsk lov.

Bygningslovutvalget ønsker med sitt forslag også å gjøre det synlig at loven både er en planleggingslov og den sentrale forvaltningsloven for byggesaker. Det er et spørsmål om å få bedre fram koblingen mellom plansak og byggesak og at plan er en viktig rammebetingelse for areallbruk, anleggs- og utbyggingsvirksomhet.

Syseutvalget har i NOU 2005: 8 *Likeverd og tilgjengelighet* fremmet forslag om en ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov med overordnede tilretteleggingskrav knyttet til bygninger, anlegg mv. Med henvisning til plan- og bygningslovens sentrale betydning for tilgjengelighet og deltakelsesmuligheter for personer med nedsatt funksjonsevne foreslår Syseutvalget i likhet med Bygningslovutvalget, at prinsippet om universell utforming inntas i formålsbestemmelsen. Universell utforming innebærer ifølge Syseutvalget at tilgjengelighet sikres gjennom en inkluderende form for tilrettelegging. Hensynet til universell utforming kan derfor sees på som en presisering av tilgjengelighetshensynet. Syseutvalget foreslår følgende ordlyd:

«Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for planleggingen og kravene i det enkelte byggetiltak.»

Syseutvalget foreslår også at hensynet til mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ivaretas ved planleggingen etter loven, og at det inntas et tillegg i den delen av formålsbestemmelsen som gjelder barns oppvekstvilkår om å sikre tilgjengelighet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Saklig virkeområde

Planlovutvalget foreslår en egen bestemmelse om lovens saklige virkeområde i § 1-2. I bestemmelsen presiseres at loven gjelder samfunnsplanlegging, planlegging for forvaltning av arealer og andre fysiske ressurser, og offentlig og privat planlegging og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak.

Utvalget peker på at det er et mål med lovforslaget at de forskjellige sektorene skal få et system for planlegging som er felles og enhetlig. Dette vil bety en forenkling og klargjøring både for myndighetene og for de grupper og interesser som planleggingen angår, ikke minst befolkningen. Et felles plansystem for sektorene er nødvendig for å oppnå reell samordning. Loven har en særlig viktig funksjon når det gjelder arealforvaltning. Det er gjennom denne planleggingen det legges rettslig bindende føringer med direkte betydning for grunneierne for hvordan arealene skal brukes eller ikke brukes. Uttrykket *andre fysiske ressurser* er tatt med for å gjøre det klart at også de forskjellige typer av fysiske ressurser som finnes på et areal, omfattes.

Loven er også den sentrale loven for planlegging og gjennomføring av det enkelte byggetiltak. Det sies uttrykkelig at planleggingen og gjennomføringen kan være både offentlig og privat. Med uttrykket *bygge- og anleggstiltak* sikter utvalget til ethvert tiltak som omfattes av loven, enten det kreves tillatelse etter reglene i gjeldende lov kapittel XV og XVI, eller reguleres direkte gjennom arealplanene uten tillatelse. Dette omfatter også endret bruk av bygninger.

Bygningslovutvalget tar utgangspunkt i Planlovutvalgets forslag til bestemmelse om saklig virkeområde, men foreslår en noe omarbeidet siste del av bestemmelsen (nytt siste punktum) som angir at loven også gjelder oppføring, endring og endret bruk av bygninger, konstruksjoner og anlegg samt terrenginngrep og oppretting eller endring av eiendom.

Geografisk virkeområde

Paragraf 1-3 i Planlovutvalgets forslag omfatter lovens geografiske virkeområde og tilsvarer gjeldende lov § 1. Bygningslovutvalget slutter seg til dette forslaget.

Virkeområdet er i forhold til dagens lov utvidet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Utvidelsen av virkeområdet vil i større grad dekke behovet for en bedre samlet kystplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn. Også vernebehov tilsier dette.

Planlovutvalget antar at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å fastsette et annet virkeområde i sjø for enkelte sjøområder og formål og virksomheter, og foreslår innført en generell hjemmel for dette. I motsetning til dagens regel, foreslås det her en mulighet for Kongen til også å utvide virkeområdet når det er behov for dette. Dette kan f.eks. gjelde i tilfelle hvor det er en nær sammenheng mellom næringsmessige behov og/eller vernebehov, innenfor og utenfor grensen på 1 nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det kan også være behov for å se forskjellige oppgaver i sammenheng over denne grensen.

Utvalgets flertall foreslår å sløyfe det alminnelige unntaket fra lovens virkeområde for rørledninger i sjø for transport av petroleum. Det er etter flertallets mening vanskelig å se begrunnelsen for at rørledninger som føres inntil eller nær land, ikke skal omfattes av loven også for den del som ligger i sjøen. Et mindretall går inn for å opprettholde gjeldende lovs bestemmelse på dette punktet ut fra de sterke nasjonale interessene som er knyttet til petroleumsvirksomheten.

Som i dagens lov foreslås at loven kan gjøres gjeldende for hele eller deler av Svalbard.

Rettsvirkning av planer

Når det gjelder virkninger av planer foreslår flertallet i utvalget i § 1-11 en bestemmelse om *rettsvirkninger av planer*. Det er selve formålet med planene at de skal legges til grunn for den videre planleggingen og forvaltningen i planområdet. Mer presise regler om planers virkninger gis i egne regler i tilknytning til de enkelte bestemmelser senere i loven. Bestemmelsen slår uttrykkelig fast at planer etter loven skal ha virkning også for vedtak etter andre lover, ikke minst forskjellige sektorlover. For kommunale arealplaner gir loven etter utvalgets forslag noen hjemler til å gi bestemmelser om tiltak og virksomhet som også reguleres av andre lover. Et mindretall går inn for at planmyndigheten i det enkelte tilfelle kan bestemme at det ikke trengs planbehandling etter plan- og byg-

ningsloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter energiloven.

Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Planlovutvalget foreslår i § 1-12 en generell bestemmelse om tillatelse til bygge- og anleggstiltak (jf. lovforslaget § 1-6). Bestemmelsen redegjør for det sentrale punktet i loven at ethvert bygge- og anleggstiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt, etter lovens nærmere regler. Dette følger av loven i dag, og utvalgets lovforslag gjør ikke endringer i dette prinsipp. Formålet med å ta inn en slik bestemmelse i kapittel 1 er å gjøre dette fundamentale prinsippet synlig tidlig i loven, slik at lovens system framstår klarere enn det gjør i dag. Samtidig foreslår utvalget at en i forskrift kan fastsette hvilke tiltak som krever tillatelse eller melding, og at visse tiltak helt kan fritas fra reglene om tillatelse eller melding. Bestemmelsen forklarer sammenhengen mellom plan- og byggesak, og arealplaners betydning for avgjørelse av søknader om tillatelse og melding. Det klargjøres også at rettsvirkningen av en plan også gjelder for tiltak som ikke omfattes av reglene om tillatelse eller melding. Dette kommer etter utvalgets mening dårlig fram i gjeldende lov.

I utvalgets forslag tas det med en opplysning om at bestemmelser og planer kan fravikes enten ved dispensasjon eller ved endring av planen. Dette er en videreføring av systemet i gjeldende lov, men utvalget foreslår enkelte justeringer av dispensasjonsbestemmelsen og noen mindre endringer i reglene om dele- og byggeforbud.

Byggeforbud langs sjøen

Som i gjeldende lov foreslår utvalget i § 1-13 en egen bestemmelse om forbud mot bygging mv. i 100-metersbeltet langs sjøen (jf. lovforslaget § 1-8). Utvalget mener imidlertid at bestemmelsen kan og bør gjøres vesentlig enklere og tydeligere enn dagens regel i forhold til lovens system av planer og kravene om tillatelse for byggetiltak mv. Utvalget mener også at regelen bør skjerpes noe i forhold til dagens bestemmelse.

Utvalget legger til grunn at de fleste kommuner med kystlinje i dag har vedtatte arealplaner for strandområdene i kommunen, enten i form av arealdel til kommuneplan eller kommunedelplan og reguleringsplan. Den praktiske betydningen av endringene vil derfor ikke bli stor. Endringen innebærer også at fritidseiendommer ikke lenger skal ha krav på sjøverts atkomst.

Dagens bestemmelse sier at 100-metersforbudet ikke gjelder i «tettbygd strøk». Dette er etter hvert blitt en nokså uheldig regel, fordi det er vanskelig å avgrense «tettbygd strøk». Utvalget mener derfor at dette unntaket bør sløyfes. Forslaget innebærer at det i stedet for oppregning av de tiltak forbudet retter seg mot, gjøres klart at forbudet rammer alle tiltak som går inn under rettsvirkninger av planer. Kommunen kan likevel gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, fiske, fangst, havbruk og sjøverts ferdsel, i 100-metersbeltet gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. For de fleste av disse tiltakene vil det i dag vanligvis kreves reguleringsplan, og etter utvalgets forslag vil det kreves detaljplan eller områdeplan. Utvalget har ment at det for slik utbygging i strandsonen også bør kreves slik plan, med mindre det foreligger særlige forhold i det enkelte tilfelle som kan gi grunnlag for dispensasjon. Et mindretall mener at det bør framgå av bestemmelsen at bygging i 100-metersbeltet så vidt mulig bør unngås av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser.

Utvalget foreslår i ny § 19-1 en ny bestemmelse om dispensasjon fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, samt fra lovens plankrav og fra planer. Bestemmelsen presiserer og strammer noe inn i forhold til dagens dispensasjonsbestemmelse. Bestemmelsen tillater dispensasjon bare hvis de hensyn som ligger bak forbudet ikke blir skadelidende, og fordelene alt i alt er større enn ulempene etter en samlet vurdering. Utvalget foreslår også at Kongen kan bestemme at adgangen til å gi dispensasjon i enkelte situasjoner kan legges til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Forvaltningsloven og klage

Forholdet til forvaltningsloven og klage (jf. lovforslaget § 1-9) omhandles i utvalgets § 1-15. Bestemmelsen er ment å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og de generelle reglene om behandlingsmåten i forvaltningssaker i forvaltningsloven. Det oppstår ofte en viss uklarhet om hvorvidt og i hvilken utstrekning forvaltningslovens regler gjelder på forvaltningsområder som har særregler om saksbehandling.

Forvaltningslovens regler vil gjelde i den utstrekning plan- og bygningsloven ikke gir uttømmende regler om saksbehandlingen. Når det gjelder de forskjellige ledd i en planbehandling, og om varsel og annen informasjon til de forskjellige parter og interesser, herunder grunneiere, andre rettighetshavere i planområdet, naboer mv. er

bestemmelsene uttømmende. For å fjerne eventuell tvil, slår bestemmelsen uttrykkelig fast at områdeplan og detaljplan er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette gjelder uavhengig av hvor omfattende slike planer er og hvor mange som berøres.

Utvalget har videre funnet grunn til generelt å slå fast i bestemmelsen en alminnelig plikt for forvaltningen til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, noe som også er slått fast for enkeltvedtak i forvaltningsloven § 17 første ledd.

Forvaltningslovens klageregler gjelder for klage på vedtak etter plan- og bygningsloven. Det foreslås en begrensning i klageretten slik at det ikke kan klages på forhold som er avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse. Formålet med denne bestemmelsen er å øke forutsigbarheten og effektiviteten i plansystemet. Bakgrunnen er at samme spørsmål ofte kan komme opp i flere planomganger, særlig der overordnet plan krever at det utarbeides en mer detaljert plan, eller hvor en revurdert plan viderefører deler av tidligere plan. I slike tilfeller bør adgangen til «omkamp» begrenses.

Det har under utvalgets arbeid vært reist spørsmål om dagens system for administrativ klagebehandling av saker etter plan- og bygningsloven er hensiktsmessig, særlig fordi den ofte tar svært lang tid. Muligheten for å etablere mer uavhengige og domstolslignende klageinstanser som kan behandle klagesaker raskt utenfor det ordinære myndighetssystemet, diskuteres. Utvalget viser til at forvaltningsloven § 28 siste ledd i dag åpner for at regjeringen kan fastsette egne klageregler for særskilte saksområder. Utvalget finner det hensiktsmessig å tydeliggjøre denne muligheten i plan- og bygningsloven og foreslår en generell hjemmel for regjeringen til å innføre alternative klageinstanser og regler om klagebehandling gjennom forskrift.

Etter dagens lov har det vært en viss usikkerhet om offentlige myndigheters adgang til å klage på planvedtak, og særlig om forholdet mellom klageadgangen og innsigelsesadgangen. Utvalget foreslår en bestemmelse som fjerner denne uklarheten.

Bygningslovutvalget slutter seg til Planlovutvalgets forslag, men har forslag om en tilføyelse som et nytt andre ledd andre punktum i § 1-15 om at det likevel ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende områdeplan eller detaljplan eller ved dispensasjon når klagefristen er utløpt for disse vedtakene. Forslaget gir også anledning til å realitetsbehandle en klage i slike tilfelle framfor å avvise den hvis det er hensiktsmessig.

Kommunale vedtekter

Bygningslovutvalget har foreslått å fjerne vedtekter som normnivå og dermed oppheve alle bestemmelsene som hjemler adgang til å fastsette kommunale vedtekter. Vedtekter, også etter særhjemlene, kan erstattes med planbestemmelser. Hovedbegrunnelsen er å fjerne en type lokale regler for å forenkle regelverket for så vel tiltakshaver/søker som kommunale saksbehandlere. Man kan også unngå motstrid mellom vedtekter og planer. Kommunens behov for vedtekter anses ikke like stort som tidligere, fordi planverktøyet nå er mye bedre utbygd. Utvalget har også antatt at det i forhold til vedtaksprosessen vil være like tilfredsstillende rettssikkerhetsmessig å ha bestemmelser i plan som i vedtekt. Det vises til utvalgets vurderinger og konklusjoner i NOU 2005: 12 kapittel 5.4.7.

Kart - planregister

Planlovutvalget foreslår å videreføre gjeldende § 5 om krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv. i hovedsak uten endringer, jf. NOU 2003: 14 kap. 9.1.3. Utvalget foreslår en ny bestemmelse om at fagmyndigheter som ivaretar arealinteresser, skal tilrettelegge stedfestet informasjon slik at den er lett tilgjengelig for plan- og byggesaksprosessen.

Planlovutvalget foreslår at alle kommuner skal ha en elektronisk database (planbase) som gir opplysninger om gjeldende arealplaner og andre bestemmelser som fastlegger hvordan arealene skal brukes. Planbasen skal være identisk med originalkilden for den planjuridiske informasjonen. Utvalget legger til grunn at planbasene skal følge nasjonale standarder og spesifikasjoner, og at opplysningene skal være tilgjengelig for sammenstilling på tvers av kommunegrensene. Utvalget viser til at kommunene i dag må ha en form for oppdatert planarkiv, og at det vil være store fordeler å få dette over på elektronisk form. For at informasjonen skal være lett tilgjengelig for alle, må informasjonen være søkbar på internett ved hjelp av kart eller opplysninger om adresse eller gårds- og bruksnummer.

5.1.4 Høringsinstansenes syn

Formålsparagraf

Det er 86 høringsinstanser som har uttalt seg om Planlovutvalgets forslag til formålsparagraf. Videre har Kommunal- og regionaldepartementet fått inn 47 uttalelser til Bygningslovutvalgets forslag til formålsbestemmelse og spørsmålet om universell utforming.

Av høringsuttalelsene til *Planlovutvalgets forslag* framgår at et stort flertall støtter forslaget om en ny formålsparagraf, § 1-1. Særlig er det pekt på betydningen av at bærekraftbegrepet er tatt inn som et prinsipp og overordnet mål for samfunnsplanleggingen. Det blir videre pekt på at formålsparagrafen gir en god forståelse av hensikten med loven og at en i formålsbestemmelsen bør framheve noen viktige hensyn som loven skal ivareta. Blant annet uttaler flere høringsinstanser at det er positivt at samfunnssikkerhet, folkehelse, gode oppvekst- og levekår og naturgrunnlaget for samisk kultur er nevnt i formålsparagrafen. Det uttrykkes tilfredshet med henvisningen i formålsparagrafen til at loven skal sikre gjennomføring av internasjonale avtaler innenfor sitt virkeområde. En del av høringsinstansene mener at formålsbestemmelsen er for omfattende og detaljert, og bør forenkles. Andre mener at enkelte hensyn som er utelatt fra bestemmelsen bør tas med.

Fiskeri- og kystdepartementet er opptatt av at en i formålsbestemmelsen framhever noen viktige hensyn som loven skal ivareta og peker på at sikring av naturgrunnlaget for matproduksjon, verdiskaping og næringsutvikling er viktige hensyn. Det bemerkes også at når man først har valgt å gjøre lovteksten såpass omfattende bør det også vurderes å omtale betydningen av god planlegging også for sjøarealene. *Barne- og familiedepartementet* ser det som positivt og nødvendig at hensyn til barn og unge fortsatt er med i formålsparagrafen, noe som er tråd med FN's konvensjon om barnets rettigheter. *Justisdepartementet* er positive til at samfunnssikkerhet er kommet inn som et grunnleggende premiss i formålsbestemmelsen og uttaler at

«å inkludere samfunnssikkerhetsperspektivet i formålsparagrafen vil etter vårt syn ikke være med på den utviklingen utvalgsmedlemmet Toven er redd for. Samfunnssikkerhet kan ikke kalles en særlig interesse. Det er et helhetlig perspektiv som passer godt med den øvrige vinklingen på lovforslaget, og hører naturlig hjemme i det nye kapittelet.»

Helsedepartementet viser til at regjeringen i St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge*, går inn for at hensynet til befolkningens helse skal gå fram av plan- og bygningslovens formålsparagraf. Departementet støtter ellers forslaget om at loven skal fremme samfunnssikkerhet. *Kultur- og kirkedepartementet* gir sin tilslutning til lovens formålsparagraf.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at formålsparagrafen bør endres slik at til-

retteleggingsformålet settes foran bærekraftbegrepet. *Landbruksdepartementet* uttaler at

«Plan- og bygningsloven skal være en prosesslov. Vi er derfor ikke enig i at kun enkelte formål skal fremheves i lovteksten. Samtidig vil en spesifisering av «alle gode formål» bli en uhenksmessig og svært lang liste. Vi foreslår heller å henvise til Grunnloven §§ 110a og 110b direkte.»

Olje- og energidepartementet peker på at det er uheldig med en kasuistisk oppramsing av enkelt-hensyn i en formålsbestemmelse, og at det bør framgå av denne bestemmelsen at loven primært skal være en prosesslov.

Sametinget er stort sett positiv til at det i lovens formålsbestemmelse legges vekt på at naturgrunnlaget for samisk kultur skal sikres. *Sosial- og helsedirektoratet* ser det som positivt at både helse- og sosialsektoren er synliggjort i formålsbestemmelsen. Direktoratet foreslår at det tas med en formulering om universell utforming og tilgjengelighet, sosial trygghet og tilhørighet. *Kommunenes Sentralforbund* og *Husbanken* støtter formålsparagrafen. Husbanken ber om at hensynet til universell utforming av boliger, bygninger og det bebygde miljø også skal inngå i formålsbestemmelsen.

Riksantikvaren er lite tilfreds med at utvalget i sitt endelige lovforslag foreslår «langversjonen» av formålsbestemmelsen. *Direktoratet for naturforvaltning* har merket seg at friluftsliv ikke er nevnt eksplisitt i formålsparagrafen, og mener det er viktig at begrepet friluftsliv blir innarbeidet der. *Norges vassdrags- og energidirektorat* mener at det er uheldig med en kasuistisk oppramsing av enkelthensyn i en formålsbestemmelse og at det uansett bør framgå av formålsbestemmelsen at loven primært skal være en prosesslov. *Statkraft SF* peker på at bærekraftig utvikling er et begrep uten konsistent innhold og som en derfor bør unngå i en lovtekst. *Statens landbruksforvaltning* uttaler at dersom formålsparagrafen skal inneholde en rekke gode formål som loven skal fremme bør også jordvern nevnes. *Statens råd for funksjonshemmede* vil at prinsippet om universell utforming og tilgjengelighet for alle tas inn i lovens formålsparagraf.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler at

«Ny formålsparagraf gir etter vår vurdering en nødvendig presisering av bærekraftperspektivet som skal gjelde for planlegging etter loven, og gir tydelig uttrykk for hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse.»

Fylkesmannen i Nordland peker blant annet på at

«Prinsippet om bærekraftig utvikling må være grunnleggende for all menneskelig aktivitet, og det er derfor en viktig forutsetning at dette er tatt inn i lovteksten.»

Fylkesmannen i Hedmark er tilfreds med at bærekraftig utvikling er inntatt i formålsparagrafen og at bestemmelsen fokuserer på samfunnssikkerhet. Det samme er *fylkesmennene i Hordaland og Oppland*. *Fylkesmannen i Vestfold* ser positivt på at bærekraftig utvikling angis som overordnet mål. *Fylkesmannen i Buskerud* finner det hensiktsmessig og nødvendig at helseaspektet blir inkorporert i loven. *Fylkesmannen i Finnmark* mener det er behov for klargjøring av reindriftens stilling og samiske interesser, og ønsker en tilføyelse av begrepet livsform.

Finnmark fylkeskommune ser det som fordelaktig at det presiseres at loven skal fremme bærekraftig utvikling og at loven er såpass klar med hensyn til utvikling og vern. *Akershus fylkeskommune* er i utgangspunktet positiv til det utvalget skriver om folkehelse og næringsutvikling. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* ser positivt på at samiske interesser er tatt opp i lovforslaget.

Oslo kommune peker på at listen i formålsparagrafen over de hensyn loven skal ivareta er omfattende, men støtter utvalgets forslag om at loven må ha bærekraftig utvikling som sitt overordnede mål. *Sarpsborg kommune* ser det som positivt at bærekraftig utvikling blir inntatt både i kommunelovens og plan- og bygningslovens formålsparagrafer. *Kommunene Bamble, Gjøvik, Kragerø, Porsgrunn, Skien, Stavanger og Steinkjer* mener formålsparagrafen gir en god forståelse av hensikten med loven. *Lier kommune* mener formålsparagrafen bare forholder seg til avveiningen mellom vekst og vern, og tar lite hensyn til kommunens planlegging av tjenestetilbudet. *Øvre Eiker kommune* er skeptisk til opprømsingen av viktige områder som loven skal ivareta i formålsparagrafen.

Norges Praktiserende Arkitekter og Norske Arkitekters Landsforbund (NAL) er meget tilfreds med og hilser med glede at bærekraftig utvikling er framhevet som lovens overordnede målsetting. *NAL* ser dette som det reelle gjennombrudd for bærekrafttankegangen i norsk bygningslovgivning. *Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité* bifaller at plan- og bygningsloven får en formålsparagraf hvor hensynet til en bærekraftig utvikling utgjør det bærende fundament. *Friluftslivets fellesorganisasjon* er glad for at formålsparagrafen helt klart slår fast at loven skal fremme bærekraftig

utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. *Oslo og Omland Friluftsråd* støtter forslaget om et overordnet formål som fremmer bærekraftig utvikling som ivaretar dagens behov uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å få dekket sine behov. *Det kriminalitetsforebyggende råd* er positiv til at samfunnssikkerhet tas med i formålsparagrafen. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund* mener at universell utforming må tas inn i loven som et overordnet mål i tillegg til bærekraftig utvikling. *Barneombudet* støtter forslaget om at gode oppvekstvilkår skal nevnes i lovens formål. *Fortidsminneforeningen* støtter forslaget til formålsbestemmelse som vektlegger vern av verdifulle kulturmiljøer. *Norske Reindriftsamers Landsforbund* er fornøyd med at det i formålsparagrafen framgår at loven skal sikre naturgrunnlaget for samisk kultur. *Samarbeidsrådet for Naturvernsaker* mener at det er et klart behov for å synliggjøre de allmenne interesser i arealforvaltningen i formålsbestemmelsen.

Landsorganisasjonen i Norge peker på at målsettingen om en bærekraftig samfunnsutvikling kan være lite konkret. *Energibedriftenes landsforening* tolker lovens formålsbestemmelse slik at loven mer blir å betrakte som en vernelov enn en lov for næringsutvikling.

Norsk Kommunalteknisk Forening mener at

«lovens formål er omfattende og må forenkles. Første del er meningsfylt. Oversikten over gode samfunnsformål er omfattende uten å være uttømmende. Det er uheldig. Loven bør begrenses til å forutsette at opplistingen angir samfunnsformål som særskilt skal vurderes i kommunens planlegging.»

Prosjekt PBL 2000 støtter de verdier og prinsipper som er lagt til grunn i formålsbestemmelsen, men mener at en mer prinsipiell uttrykksmåte hadde vært bedre.

18 kommuner, tre fylkesmenn, fire fylkeskommuner/fylkeskommunale råd, åtte departementer/statsetater og 14 organisasjoner mv. har uttalt seg til Bygningslovutvalgets forslag til formålsparagraf, og om å ta *universell utforming* inn i formålsparagrafen. De fleste høringsorganer gir sin tilslutning til forslaget utforming og detaljeringsgrad, selv om enkelte mener at Planlovutvalgets forslag er et bedre utgangspunkt. Det er flest synspunkter på forslaget om at «universell utforming» blir en del av formålet. Her er representanter for byggenæringen mest skeptiske.

Sørum kommune er positiv til at krav om tilgjengelighet og brukbarhet til bygninger og utearealer

blir sterkere ivaretatt, og at prinsippet om universell utforming tas med i lovens formålsparagraf. Dette støttes av de fleste kommunene. Noen peker på behov for å klargjøre innholdet, ev. gjennom forskrift.

Finnøy kommune mener derimot at universell utforming er overfokusert i lovarbeidet og selve uttrykket er upresist og står i fare for å bli fylt med et innhold som er i motstrid til det forenklingsmandatet Bygningslovutvalget har. Hensyn til varig eller midlertidig funksjonshemmede i det offentlige rom må prioriteres.

Fylkesmannen i Hedmark anser det som viktig at det nå slås fast at det skal skapes et mer tilgjengelig samfunn gjennom tilretteleggingsregler og universell utforming som en rettslig standard i samsvar med de folkerettslige prinsipper. Fylkesmannen støtter derfor utvalgets forslag om at dette hensynet inntas som et særskilt angitt grunnhensyn i lovens formålsbestemmelse. *Fylkesmennene i Østfold og Oslo og Akershus* støtter også forslaget.

Oppland fylkeskommune stiller seg positiv til prinsippet om universell utforming som et generelt krav i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven. En tydeligere lovhjemmel vil bidra til sterkere fokus på utforming og utrusting av bygningsmassen og gi bedre fungerende bygg for våre brukere. Også *Nord-Trøndelag fylkeskommune* er enig i at universell utforming bør tas inn i formålsparagrafen, men mener ellers at Planlovutvalgets forslag best ivaretar lovens intensjon om samordning og helhet.

Alle de statlige organene som har uttalt seg støtter at universell utforming tas inn i formålsparagrafen. Det gjelder også de organisasjonene som har uttalt seg.

Statens råd for funksjonshemmede mener at å bidra til et universelt utformet samfunn er en sentral samfunnsoppgave som plan- og bygningsloven skal ivareta. Det er derfor viktig at prinsippet om universell utforming nedfelles i loven. På samme måte som *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* og flere av høringsinstansene mener de at universell utforming bør defineres og utdypes i forskrift til loven.

Selvaagbygg er i utgangspunktet positiv til at Bygningslovutvalget støtter seg til Planlovutvalgets forslag om en felles formålsbestemmelse for plan- og bygningsloven. På samme måte som *OBOS* er de usikre på konsekvensen av at universell utforming framheves som ett av fundamentene i loven. *NBBL* mener Planlovutvalgets forslag samlet sett framstår som det mest hensiktsmessige. Dette synet deles av *Norges velforbund*.

Når det gjelder Syseutvalgets lovforslag er det også en bred støtte til å ta inn universell utforming i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven fra mange av høringsinstansene, blant annet *NHO, KS, NAVO, Deltasenteret, Statens seniorråd og Hordaland fylkeskommune*. Flere høringsinstanser som støtter forslaget viser til at det er i samsvar med Bygningslovutvalgets forslag. *OBOS* frykter at den foreslåtte formålsbestemmelsen om å sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne, vil bli løst som en generalfullmakt til å stille hvilke krav man vil til private utbyggere. *OBOS* viser ellers til at myndighetene ikke kan stille andre vilkår for å innvilge en søknad enn dem som uttrykkelig følger av plan- og bygningsloven. Det må derfor være en grense for hvilke vilkår myndighetene kan stille med hjemmel i en formålsbestemmelse som i utgangspunktet ikke hjemler direkte pålegg.

Saklig virkeområde

Flertallet av høringsinstansene støtter utvalgets forslag til bestemmelsen om lovens saklige virkeområde, § 1-2. Noen høringsinstanser finner det uheldig dersom innholdet i denne bestemmelsen innebærer at planmyndighetenes kompetanse utvides inn på områder som forvaltes av sektormyndighetene.

Fiskeridepartementet legger vekt på at planvedtak etter plan- og bygningsloven ikke skal kunne erstatte vedtak og/eller tillatelser gitt i medhold av sektorlovgivningen. Det er derfor meget viktig at dette kommer klart fram i bestemmelsen om lovens saklige virkeområde.

Olje- og energidepartementet ber i sin uttalelse om at det trekkes en klar grense mellom virkeområdet for plan- og bygningsloven og sektorlovverket for å demme opp for unødvendig dobbeltbehandling. *Olje- og energidepartementet* finner det uheldig dersom loven innebærer en generell utvidelse av kommunens myndighet inn på områder som i dag tilligger sektormyndigheter.

Norges vassdrags- og energidirektorat og Statkraft SF sine uttalelser samsvarer med uttalelsen fra *Olje- og energidepartementet*.

Friluftslivets fellesorganisasjon mener at mest mulig av sektorinteressene bør inngå i plan- og bygningsloven for å få til en samordnet god samfunnsplanlegging og arealdisponering.

Geografisk virkeområde

Utvalgets forslag i § 1-3 om *lovens geografiske område* får god oppslutning. Gjennomgående støttes lovens utvidelse ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det er flere som ønsker å utvide

lovens virkeområde til territorialgrensen, dvs. fire nautiske mil utenfor grunnlinjene. Uttalelsene vedrørende lovens virkning for rørledninger i sjø spriker.

Direktoratet for naturforvaltning støtter forslaget om å utvide lovens geografiske virkeområde i sjøen til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen. Etter dette forslaget vil plan- og bygningsloven kunne få en mer sentral rolle i forhold til kystsoneplanlegging og ivaretagelse av miljøinteresser knyttet til marint miljø.

Friluftslivets fellesorganisasjon (FRIFO) viser blant annet til at det i de senere årene har vært en sterk økning av ulike aktiviteter langs kysten, noe som igjen har ført til et stadig økende press på kystsonen. Det er derfor et sterkt behov for en samordnet planlegging i dette området. FRIFO ønsket primært at loven burde gjelde ut til territorialgrensen, men støtter subsidiært utvalgets forslag om en nautisk mil utenfor grunnlinjen. Dette vil gjøre det mulig å få til den nødvendige samordnede planleggingen i kystsonen.

Norges Fiskarlag går imot forslaget om at lovens geografiske virkeområde kan utvides ut over en nautisk mil utenfor grunnlinjen for enkelte sjøområder, formål og virksomheter i sjø. Norges Fiskarlag viser til at det i dag er store utfordringer for kommunene når det gjelder kystsoneplanlegging og at det ikke anses hensiktsmessig å legge åpent et enda større areal for mer planlegging.

Når det gjelder rørledninger i sjø for transport av petroleum støtter *Fylkesmannen i Rogaland* flertallets forslag om at loven også må gjelde for rørledninger i sjø for transport av petroleum.

«Etter vår vurdering må loven gjelde for alle tiltak i de områder i sjø der loven skal gjelde. Vi viser bl.a. til at intensjonen i ny planlov er å sikre bedre samordning i forhold til sektorlovgivning, og en mer helhetlig planlegging.»

Flere høringsinstanser støtter dette synet.

Olje- og energidepartementet (OED) støtter mindretallet i Planlovutvalget sin begrunnelse for at unntaket for rørledninger i sjø for transport av petroleum bør videreføres. Det vises til Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven hvor følgende framheves:

«de sterke nasjonale interesser knyttet til petroleumsvirksomheten medfører behov for klare saksbehandlingsregler og raske avklaringer. Kommunenes behov for å planlegge sjøområdene er i hovedsak knyttet til sjøoverflaten og mer unntaksvis til sjøbunnen. En avveining mellom kommunenes ønsker og behov for planlegging av sjøbunnen og petroleumsmyn-

dighetenes interesser tilsier derfor at de nasjonale hensyn må gå foran i forhold til sjøområdene. Miljøverndepartementet mener derfor at rørledninger for transport av petroleum bør unntas fra lovens virkeområde i sjø.»

Som mindretallet i utvalget kan ikke OED se at det er noe som tilsier at denne vurderingen skulle være annerledes i dag.

Rettsvirkning av planer

Av 34 uttalelser til bestemmelsen i § 1-11 om rettsvirkninger av planer er et flertall positive til flertallets forslag. I de positive uttalelsene, blant annet fra *fylkesmennene i Rogaland og Vestfold, Hordaland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag fylkeskommuner*, og kommunene *Eidsberg og Steinkjer* framheves først og fremst at denne bestemmelsen er en vesentlig og viktig skjerpning av dagens bestemmelser, som innebærer at en vedtatt plan etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning i planområdene og vedtak om virksomhet, utbygging og vern. Dette gjelder også for vedtak som treffes etter annet lovverk. Dette innebærer at sektorene også må forholde seg til planer etter plan- og bygningsloven. Sektormyndighetene kan benytte denne loven til sin planlegging og i alle tilfeller medvirke i planleggingen etter loven. Mindretallets forslag om å unnta konsesjonsbehandlinger etter vassdragsreguleringsloven, vannressursloven og energiloven fra denne bestemmelsen støttes ikke. I uttalelsene pekes det på at dette er viktige spørsmål som må vurderes i plansammenheng etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Flertallsforslaget støttes også av *Helsedepartementet, Riksantikvaren* og kommunene *Balestrand, Drammen, Lunner, Ringerike og Ullensaker*. Det støttes også av *Norsk institutt for vannforskning, Forum for kommunale planleggere, Friluftslivets fellesorganisasjon og Prosjekt PBL 2000*.

Fylkesmannen i Hedmark støtter flertallsforslaget, men fylkesmannen ser likevel at det er et behov for særlovene for å kunne ivareta viktige nasjonale interesseområder.

Oslo kommune ser med bekymring på de økte administrative og økonomiske konsekvenser kommunen vil få som en følge av den foreslåtte samordningen. Særlig vil forslaget medføre økt behov for administrative ressurser, idet kommunen vil kunne få ansvaret for planlegging på nye sektorer.

Fiskeridepartementet er positiv til tiltak som virker forenklerende og som må antas å redusere saksbehandlingstiden. Departementet peker imidlertid på at dette også har en kompetanseside. Å erstatte

vedtak etter sektorlovene med planer etter plan- og bygningsloven, vil etter departementets mening begrense vurderingene til kommunenivå.

De klart negative uttalelsene kommer først og fremst fra energisektoren samt *Finansdepartementet*. *Finansdepartementet* mener at utvalgets vurderinger knyttet til mulige problemer med å koble de ulike sektorlovene til plan- og bygningsloven ikke er grundige. Blant annet pekes det på at behovet for faglig kompetanse i kommunene vil øke betraktelig.

«Departementet stiller seg derfor tvilende til at det vil være hensiktsmessig at saksbehandlingen etter de mer komplekse sektorlovene skal inkluderes i planprosessen. Forslagene knyttet til endringer i energiloven støttes ikke av FIN.»

Olje- og energidepartementet er meget skeptisk til å innføre en bestemmelse som legger så sterke føringer på forvaltningen av sektorlovene og dette vil i sterk grad binde sektormyndighetene.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er i utgangspunktet positiv til at plan- og bygningsloven i økende grad brukes som en felles arena på arealplansiden i vannressursforvaltningen og er innstilt på å fortsette denne utvikling. De mener imidlertid at det vil være uheldig å gjøre plan- og bygningsloven til den bestemmende arenaen for alle arealspørsmål knyttet til vassdragene. Dette henger blant annet sammen med at den saksbehandlingen som utvalget foreslår, vil føre til en unødvendig dobbeltbehandling av saker og skape ytterligere overlapping og enda mer uklare grenseflater mellom lovverkene.

Statkraft SF og *Statnett SF* har begge i sine uttalelser argumenter og synspunkter som støtter opp under uttalelsene fra *Olje- og energidepartementet* og *NVE*. Det samme gjelder *Energibedriftenes landsforening* og *Glommens og Laagens Brukseierforening*.

Tillatelse til bygge- og anleggstiltak

Forslaget i § 1-12 om tillatelse til bygge- og anleggstiltak er kommentert særskilt av ni høringsinstanser. Noen av uttalelsene går på at bestemmelsen bør flyttes til kap. 19 i utvalgets forslag. I et par av uttalelsene foreslås at det tas inn en setning om at dispensasjon ikke skal gis, dersom dette medfører redusert tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse. Fra energisektoren vises det til at tilsvarende tilføyelse som mindretallet i utvalget foreslår under § 1-2, vil rydde opp i dagens uklarheter i forbindelse med byggesaksbehandlingen.

Byggeforbud langs sjøen

Utvalgets forslag til § 1-13 om forbud mot bygging mv. i 100-metersbeltet langs sjøen har fått 37 uttalelser. Forslaget får klar oppslutning og bare tre av uttalelsene er negative. Elleve av uttalelsene uttrykker støtte til mindretallets tilføyelse til andre ledd i bestemmelsen.

Fylkesmannen i Østfold uttaler at

«I Østfold har vi lang erfaring med et sterkt utbyggingspress langs kysten og i 100-metersbeltet spesielt. Det er derfor viktig at det opprettholdes en bestemmelse som viderefører intensjonene med dagens forbud. Mindretallets forslag om å unngå planer for utbygging støttes.»

Flere fylkesmenn og kommuner har uttalt seg i samme retning.

Fra *fiskerisektoren* pekes på at næringen har behov for driftsbygninger og innretninger på land og at dette må tas hensyn til i planleggingen. *Fiske-ridepartementet* peker også på forholdet til kystforvaltningen og ber om

«en nyansering av bestemmelsen om vern i 100-metersbeltet i tråd med tidligere praksis for oppsetting av nødvendige merker og navigasjonsinstallasjoner langs farledene.»

Kommunal- og regionaldepartementet ber om at også reindrift blir nevnt i oppramsingen under paragrafens tredje ledd.

Statens landbruksforvaltning (SLF) peker på at bestemmelsen også omfatter innhegninger. Det er ikke nærmere angitt hva slags innhegninger det her er snakk om. *SLF* ber på denne bakgrunn om at det nærmere presiseres hva slags innhegning denne bestemmelsen er ment å skulle regulere. *Norges Skogeierforbund* mener at bestemmelsen fortsatt må gjøre et unntak for landbruket. *Norges Bondelag* krever også unntak fra byggeforbudet i loven, slik at bygninger relatert til gårdsdriften fremdeles skal kunne oppføres i 100-metersbeltet langs sjøen. Det forutsettes også at det nye landbruksbegrepet «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» inngår her. *Oslo og Omland Friluftsråd* mener loven også må omfatte innsjøer og vassdrag og at det kun må være staten som kan gi dispensasjon. Andre friluftsansjoner støtter også forslaget og peker på at for å ivareta friluftinteressene bør det i plansaker innenfor 100-metersbeltet være et krav om kartlegging av ferdselsveger og -stier. Videre må disse traséene ivaretas enten ved å sikre retten til ferdsel langs dem eller finne andre alternative løsninger dersom de omdisponeres.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag går mot Planlovutvalgets forslag om at forbudet mot bygging i 100-metersbeltet også skal gjelde nødvendige bygninger innenfor landbruk, mindre byggearbeider på boligeiendom mv., selv om at det åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser om slike bygninger innenfor 100-metersbeltet. Sekundært må i det minste bygninger i landbruket der selve gårdstunet ligger i 100-metersbeltet unntas fra byggeforbudet.

Sogn- og Fjordane fylkeskommune mener det er nødvendig med en regional og lokal tilpasning av denne bestemmelse. Dette støttes også at *Nord-Trøndelag fylkeskommune*.

Nærøy kommune går av samme grunner mot utvalgets forslag til ny § 1-13. *Flora kommune* peker på at forslaget innebærer en skjerping av dagens bestemmelse. Kommunen mener at

«godt planlagde tiltak bør ikkje kunne stoggest med ei generell tilvising til denne paragrafen. Strandsona er etter vårt syn eit godt døme på at det er behov for ulike regionale forvaltningsregimer. Slik vi ser det er det korkje ynskjeleg, rimeleg eller behov for at strandsonevernet blir praktisert likt i Oslofjord-området og i Sogn og Fjordane. Hos oss er det fråflytting - ikkje privatisering av strandsona - som er hovudproblemet. For vår del er det derfor viktig å kunne finne ein lempelig dispensasjonspraksis, særleg i høve til bustads- og næringsføremål.»

Kristiansand kommune mener at dispensasjonsadgangen fortsatt bør ligge i kommunen.

Forvaltningsloven og klage

Utvalgets forslag til plan- og bygningslovens forhold til forvaltningsloven og klage er blitt kommentert i 18 uttalelser. De aller fleste er positive og mener at forslaget vil være en klar forbedring i forhold til dagens lov. Ingen av høringsinstansene kommenterer spørsmålet om alternative klageinstanser.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) savner at utvalget har tatt opp til drøfting ordningen med settefylkesmann. Det vises til spørsmålet om inhabilitet, som AAD mener også kan ramme settefylkesmann. Etter AADs oppfatning er det argumenter av både prinsipiell og forvaltningspolitisk karakter som kan tale for at avgjørelsesmyndigheten i klagesaker hvor det er reist tvil om habilitet, bør bli tilbakeført til Miljøverndepartementet. På denne bakgrunn stiller AAD spørsmål ved dagens ordning med settefylkesmann.

Fylkesmannen i Hordaland går mot adgangen til å begrense klageadgangen på forhold som er

avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse da det ofte kan by på juridiske problem å skille mellom «forhold som er avgjort tidligere» og klage med nytt innhold.

Riksantikvaren (RA) synes å registrere en viss uklarhet i utvalgets forslag når det gjelder omtalen av Sametinget. RA ber om forslaget gjennomgå med hensyn til dette.

Bergen kommune mener det bør vurderes om det er hensiktsmessig å definere alle områdeplaner som enkeltvedtak, eller om de mest grovmaskede områdeplanene bør holdes utenfor.

Kommunale vedtekter

Høringsinstansene er i hovedsak positive til at vedtektshjemlene fjernes. Flere viser særlig til at det vil bli lettere for brukerne å få oversikt over reglene som gjelder.

En rekke kommuner er imidlertid usikre på om hjemlene for å gi kommuneplanbestemmelser vil dekke det behovet for lokale regler for hele kommunen som fortsatt eksisterer. Det vises til et behov for å videreføre de mulighetene kommunen har i dag.

Bergen kommune sier:

«Selv om Bergen kommune i utgangspunktet støtter utvalgets forslag, vil vi peke på at en del av dagens vedtektshjemler gjelder områder hvor vedtektene er av en slik detaljeringsgrad og karakter at det kan være uhensiktsmessig å ta bestemmelsene inn i kommuneplan eller reguleringsplan. Som eksempel vises til gjeldende lovs § 67 nr. 3 som gir kommunen hjemmel til å gi regler om utføringen ved opparbeiding av veg, vann- og avløpsledninger.»

Også andre viser til at det er behov for å kunne stille krav tilsvarende dagens § 67 nr. 3. *NORVAR* anser det svært uheldig å ta vekk § 67 nr. 3, og foreslår i stedet lovfestet krav om at vann- og avløpsanlegg opparbeidet etter gjeldende § 65 og § 66 skal utføres i samsvar med kommunens gjeldende vann- og avløpsnormer. Motsatt mener *Standard Norge* at man bør fjerne mulighetene for kommunene til å lage egne tekniske regler ut over det som står i lover og sentrale forskrifter.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus framhever behovet for tilstrekkelig hjemmel til å gi planbestemmelser som regulerer f.eks. plassering av husbåter, på samme måte som dagens § 85 tredje ledd.

Bærum kommune peker på at vedtekter i prinsippet skal være begrunnet i lokale hensyn, mens mange vedtektsbestemmelser i virkeligheten er nokså allmenngyldige. Kommunen foreslår derfor

at kommunenes vedtekter gjennomgås, og at de bestemmelsene som går igjen i mange kommuner overføres til loven.

De fleste slutter seg til utvalgets forslag om at det bør være en forholdsvis lang overgangsordning. *Ringerike kommune* viser til at kommuneplanen revideres ca. hvert 4. år, og ber om at det vurderes overgangsordning som gjør at kommunene ikke blir uten aktuelle bestemmelser før de rekker å gjøre nødvendige grep i plansammenheng. *Fylkesmannen i Hedmark* er noe skeptiske til om kommuner med mange eldre planer som viser til vedtekter, vil være i stand til å endre planene på disse punktene uten at det gis ekstra ressurser til slikt arbeid.

Bare *Oslo kommune* går direkte imot forslaget, og sier:

«I en tid hvor oversiktsplanleggingen blir mer og mer strategisk, ofte uten juridisk bindende arealplaner knyttet til kommunedelplaner/kommuneplanen og hvor brorparten av reguleringsplaner fremmes av private utbyggere, er vedtekter et viktig verktøy for kommunen som «bestiller» overfor utbyggere som leverandører.»

Andre har mer betingete reservasjoner til forslaget. Flere kommuner og *Fylkesmannen i Hedmark* viser til en fare for at planbestemmelser vil bli svært voluminøse. Fylkesmannen i Hedmark mener også at forslaget, spesielt i forhold til private reguleringsplanforslag, vil kunne føre til at kommunen lar seg lede av utbygger til å unnlate å ta inn bestemmelser. Fylkesmannen viser her til at reguleringsplan kan vedtas selv om den strider mot kommuneplanens arealdel.

Kart og planregister

Høringsinstansene støtter i hovedsak utvalgets forslag om å videreføre gjeldende bestemmelse om kart og stedfestet informasjon, og utvalgets forslag om kommunale planbaser. Flere understreker den betydningen kartgrunnlaget spiller for god og effektiv planlegging og presentasjon.

Oslo kommune uttaler at en kommunal elektronisk planbase vil sikre publikum lett tilgang til planinformasjon, og vil medføre at kommunen kan gi bedre service.

Kristiansand kommune viser til at et elektronisk tilgjengelig planarkiv er nyttig både for kommunen, byggebransjen og publikum. For kommuner med mange gamle godkjente planer er det både kostbart og tidkrevende å digitalisere dem, og verktøyet er fremdeles under utvikling. Det er der-

for viktig at kommunene får god tid til å gjøre dette arbeidet.

Snillfjord kommune betrakter spesielt positivt rasjonaliseringseffektene som ligger nedfelt i forslaget:

«Det må allikevel forutsettes at kommunene tilføres tilstrekkelig ressurser til å opparbeide og vedlikeholde en elektronisk tilgjengelig kartbase.»

Fylkesmannen i Nordland uttaler at planbasen også må omfatte høringsutkast og planforslag. Det må være mulig for offentlige og private brukere å hente ut plandata fra kommunens planbase. Det bør settes en frist for offentliggjøring av endelig vedtatt plankart. Det bør vurderes om oversitting av fristen skal få betydning for planvedtakets gyldighet.

Norske Sivilingeniørers Forening/Jordskiftekan- didatforeningen (NJKF) er enig i at det er nødvendig å etablere en systematisk oversikt over gjeldende arealplaner. NJKF tror imidlertid ikke at det er realistisk mulig å oppnå en tilfredsstillende enhetlig løsning for tilgang til planinformasjon i alle kommuner, dersom kommunene får ansvaret for planbaser. NJKF går derfor inn for at det opprettes et statlig planregister, og at kommunene får plikt til registrere planer og tilhørende bestemmelser i dette registeret.

Byggenæringens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon går også inn for en statlig planbase.

5.1.5 Departementets vurdering

Departementet har bearbeidet og sammenstilt forslagene fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget for å samle i innledningskapitlet de bestemmelsene som er et felles grunnlag for både planlegging og byggesaksbehandling. En del bestemmelser som lå inne i Planlovutvalgets innledningskapittel er flyttet til lovens andre del om planer. Videre er utvalgenes forslag til bestemmelser i kapittel 1 søkt kortet ned for å unngå unødig overlapping og gjentakelser i forhold til de mer spesifikke bestemmelsene om samme forhold lenger ut i loven. En del av innholdselementene i Planlovutvalgets forslag om verdier og retningslinjer for planlegging etter loven (§ 1-4) er tatt inn i lovforslaget § 3-1 som angir oppgaver og hensyn i planleggingen.

Siktemålet med forslaget er å forenkle og effektivisere loven, gjøre den oversiktlig og brukervennlig og ikke minst gjøre den til et hensiktsmessig og framtidsrettet verktøy for både samfunns- og arealplanlegging og behandling av bygge- og

anleggssaker. Grunnen til å ha viktige fellesbestemmelser innledningsvis i loven er å gi lesere og brukere av loven en lett tilgjengelig oversikt over lovens innhold og hovedprinsipper, og en felles ramme for plansaker og byggesaker. Dette har fått bred støtte i høringen.

Formålsparagrafen

Departementet er enig med utvalgene i at det bør være en felles formålsbestemmelse for hele loven som omfatter både planlegging og byggesaker. Dette har også støtte hos høringsinstansene. Departementet har ved utformingen av bestemmelsen, og vurderingen av de mange forskjellige syn og interesser som må tas i den sammenheng, lagt vekt på at mange høringsinstanser støtter Bygningslovutvalgets syn om at bestemmelsen bør være overordnet, kortfattet og konsis samtidig som den angir de viktigste prinsippene om lovens formål og de mest sentrale og nye hensyn som skal vektlegges særskilt.

Loven skal for det første være en lov om bred samfunnsplanlegging som også omfatter arealplanlegging og arealstyring. Videre skal loven omfatte systemet for søknad og godkjenning av tiltak i form av bygninger, anlegg, arealbruk, opprettelse av eiendom mv. Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har forslag om at loven bør ha en egen bestemmelse om lovens saklige virkeområde. Disse forslagene er innholdsmessig langt på vei sammenfallende. Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at det ikke er behov for en slik særskilt bestemmelse om saklig virkeområde. Innholdsmessig knytter virkeområdet seg til de samme forhold som inngår i lovens formål og som vil gå fram av lovens øvrige bestemmelser om planer og byggesaker mv. Lovens formålsbestemmelse er etter departementets lovforslag også en overordnet angivelse av lovens saklige virkeområde sammen med bestemmelsen om oppgaver og hensyn i planleggingen.

Innholdsmessig videreføres gjeldende formål i den nye bestemmelsen, samtidig som noen nye hensyn og funksjoner blir nevnt uttrykkelig eller gjort tydeligere. Departementet er enig med utvalgene i at loven skal være et grunnlag for å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Loven har et vidt virkeområde og siktemål, og det er grunnleggende at samfunns- og arealplanlegging og byggesaksbehandling skal bygge på et bredt bærekraftperspektiv. Dette både av hensyn til en god miljømessig utvikling, en god ressursdisponering, en god sosial, kulturell og økonomisk utvikling,

fremme av folkehelsen og av hensyn til både enkeltindividet og de framtidige generasjoner. Definisjonen av og innholdet i dette begrepet framgår nærmere av spesialmerknadene til denne paragrafen.

Forslaget til formålsbestemmelse gjør det også klart at planlegging etter loven fortsatt skal være et virkemiddel for å bidra til samordning av forskjellige myndigheters oppgaver, og dessuten gi et beslutningsgrunnlag for både bruk og vern av arealer og andre ressurser. Samtidig sies nå uttrykkelig at byggesaksbehandling skal sikre at tiltak som settes i verk blir i samsvar med de reglene som er gitt i og i medhold av loven. Det vil si at loven gjør det klart at byggesaksbehandlingen også er et virkemiddel for å følge opp og sikre gjennomføringen av vedtatte arealplaner.

Plan- og bygningsloven selv, planleggingen etter loven og byggesaksbehandlingen er basert på at det skal være åpenhet, informasjon og bred medvirkning for alle berørte interesser, både private og offentlige. Departementet er enig med begge utvalgene i at dette bør stå som grunnleggende målformuleringer i lovens formålsbestemmelse. Det er samtidig en sikkerhet for at loven - og virksomheten i medhold av den - skal bidra til åpenhet, informasjon og grunnleggende demokratiske prosesser i areal- og byggesaksforvaltningen. Dette er også viktig for å aktivisere berørt befolkning og berørte aktører, og bidra til at planer som utarbeides er mest mulig i tråd med ønsker og behov til de som berøres eller har behov for å gjennomføre tiltak eller vern. Åpenhet, informasjon og deltakelse er også viktig av hensyn til rettssikkerheten for den enkelte.

Bærekraftperspektivet, framtidsrettet tenkning og utvikling av handlingsalternativer, er hovedformål med planleggingen. Derfor er det hensiktsmessig å synliggjøre i loven at langsiktige og helhetlige løsninger skal legges til grunn for avveininger, og at de forventede konsekvensene av valg som gjøres gjennom planen både skal vurderes og beskrives. Dette er viktig for å sikre åpenhet, informasjon og kvalitativt gode planprosesser og planer. Det er også viktig for å kunne dokumentere, begrunne og etterprøve de beslutninger som treffes i medhold av loven.

Både Planlovutvalget, Bygningslovutvalget og Syseutvalget har i sine lovutredninger på noe forskjellig måte gått inn for at den nye loven skal løfte fram hensynet til tilgjengelighet for alle og universell utforming av omgivelsene. Departementet følger opp Bygningslovutvalgets forslag om at plan- og bygningsloven skal være et viktig redskap for utforming av omgivelsene, slik at alle mennesker i

så stor utstrekning som mulig, også personer med nedsatt funksjonsevne, skal kunne bruke dem. Strategien universell utforming skal være overordnet fastlagt i lovens formål og skal inngå både i samfunnsplanleggingen, arealdisponeringen og i behandlingen av de enkelte byggetiltak.

Sentralt i forståelsen av denne definisjonen er at universell utforming er en strategi for planlegging og utforming av omgivelsen for å oppnå et inkluderende samfunn med full likestilling og deltagelse for alle. Universell utforming inneholder et sterkere likestillingskrav enn det som ligger i begrepet tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Med universell utforming forstås en allmenngyldig utforming av hovedløsningen. I dette ligger at de samme løsningene både skal kunne brukes av alle mennesker og være gode løsninger totalt sett. Universell utforming angir mål for kvalitet i produkter og omgivelser, kvaliteter som er grunnleggende for å kunne delta i samfunnet. Begrepet tar høyde for mangfoldet av mennesker som til enhver tid lever i et lokalsamfunn, og det innebærer en innovativ tilnærming til planlegging og utforming – en ambisjon om stadig å finne bedre og mer inkluderende løsninger. Det ligger også til grunn at en fullgod løsning tilfredsstiller andre samfunnsmessige mål knyttet til miljø, sikkerhet og estetikk.

Syseutvalget har i NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet* foreslått at universell utforming inntas som en rettslig standard og som et minstekrav i ny diskriminerings- og tilgjengelighetslov. Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil komme tilbake med en utdyping av universell utforming som rettslig standard og minstekrav i lovproposisjonen om oppfølging av Syseutvalgets lovforslag. Lovproposisjonen ventes fremmet våren 2008.

Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og utformingen av samfunn og omgivelser med sikte på at nye generasjoner skal få tjenlige livs- og utviklingsmuligheter er helt grunnleggende, og bør videreføres i formålsbestemmelsen. Også hensynet til estetisk god utforming av arealer, bygninger og miljø bør fortsatt gå fram av loven, siden dette er hensyn som over tid har grunnleggende betydning for utformingen av et kvalitativt godt og bærekraftig samfunn.

Lovens virkeområde

Begge utvalgene går i utgangspunktet inn for å videreføre det geografiske virkeområdet for loven på landarealene, i vassdrag og med mulighet til å gjøre loven gjeldende også på Svalbard, dersom det skulle vise seg et behov for å gjøre deler av

loven gjeldende ved siden av Svalbardmiljøloven. Begge utvalg går også inn for å utvide lovens virkeområde i sjø.

Departementet mener at det ikke foreligger nye, tungtveiende grunner til å fjerne unntaket fra lovens virkeområde for rørledninger i sjø for transport av petroleum og viser i denne forbindelse til uttalelsen fra Olje- og energidepartementet.

Når det gjelder forslag om å utvide virkeområdet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene er departementet enig i dette. EUs rammedirektiv for vann forutsetter at det skal utarbeides vannforvaltningsplaner for området ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Vannforvaltningsplaner skal utarbeides som regionale planer (fylkesdelplaner etter gjeldende lovgivning). Hensynet til gjennomføringen av direktivet innebærer at virkeområdet for plan- og bygningsloven utvides til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, som foreslått av Planlovutvalget.

Departementet viser også til at aktiviteten i kystsonen etter hvert har blitt mer sammensatt. En stadig økende bruk av nære kystområder til rekreasjon og fritidsbåtbruk, sammen med utviklingen innenfor havbruksnæringen og vindkraft, krever den type planprosesser plan- og bygningsloven som samordningslov ivaretar. Områder rundt øyer er mer aktuelle for planavklaringer. Dette vil fanges opp ved at virkeområdet strekker seg ut over grunnlinjene. Behovet for planlegging i det utvidete virkeområdet bør imidlertid drøftes og avklares med berørte myndigheter før planarbeidet starter opp, f.eks. i forbindelse med avklaringen av kommunal planstrategi. Planlegging i slike områder bør skje som et nært samarbeid mellom ulike myndigheter med interesser i området.

Når det gjelder hjemmel for å gi Kongen adgang til å fastsette et annet virkeområde i sjø for enkelte sjøområder, formål eller virksomheter, mener departementet at den generelle utvidelsen av lovens geografiske virkeområde gjør at behovet for dette blir mindre aktuelt. Departementet har derfor ikke fulgt opp dette forslaget.

Loven gjelder heller ikke, med enkelte unntak, for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner som det etter energiloven § 3-1 tredje ledd kreves konsesjon for, jf. begrunnelsen i kap. 3.6.2.

Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter

Departementet mener det er hensiktsmessig å vise i innledningen av loven, hvilke hovedoppgaver og

plikter plan- og bygningsmyndighetene har etter loven, og hvordan andre myndigheter er forpliktet til å delta og bidra i planlegging og byggesaksbehandling. Forslaget til hovedbestemmelse om myndighetenes oppgaver og plikter er en sammenstilling av elementer i forslagene fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget. Høringsinstansene har ikke hatt vesentlige merknader til innholdet.

Hovedoppgavene for plan- og bygningsmyndighetene er for det første å utarbeide planer for å sikre nødvendig forvaltningsgrunnlag for virksomhetene i kommuner og fylker, og for å ha et helt nødvendig grunnlag for kontroll med arealutnytting og byggevirksomhet. Videre er det en hovedoppgave å påse at plan- og bygningslovgivningen følges i gjennomføringen av planer og bygge- og anleggsvirksomhet.

I denne bestemmelsen understrekes også plikten plan- og bygningsmyndighetene har til å samarbeide med andre myndigheter som har oppgaver og interesser i tilknytning til planlegging og byggesaksbehandling, og innhente nødvendige uttalelser fra disse myndighetene. Dette er nødvendige påminnelser for at loven skal kunne fungere godt som en felles prosesslov for både kommuner, fylkeskommuner og andre myndigheter.

På bakgrunn av forslag fra Bygningslovutvalget er det til slutt i bestemmelsen også tatt med som en oppgave at forskjellige myndigheter skal si fra til plan- og bygningsmyndighetene, dersom de i sin virksomhet blir oppmerksomme på at det er utført arbeider eller drives virksomhet i strid med plan- og bygningsloven.

Virkninger av planer

Planers rettsvirkninger er generelt omtalt i kapittel 3.4. Planlovutvalget har i sitt lovforslag en forholdsvis utfyllende bestemmelse i lovens innledende del om planers rettsvirkninger. Den knytter seg både til retningsgivende planer og bindende arealplaner som ramme for arealbruk og gjennomføring av tiltak. På bakgrunn av synspunkter i høringen går departementet inn for å begrense bestemmelsen om rettsvirkninger i lovens innledende del til en rent opplysende bestemmelse om hvor i loven bestemmelsene om de forskjellige planers rettsvirkninger er plassert. En slik bestemmelse vil da primært peke direkte mot og lette tilgjengeligheten til de paragrafene som gir grunnlaget for retningslinjer og bestemmelser for arealbruk og utnytting mv. Bakgrunnen for at bestemmelsen er gjort kort i innledningen er å unngå den uklarhet som kan oppstå om forståelsen av planers rettsvirkninger, dersom innholdet i

rettsvirkningene framgår av flere bestemmelser med forskjellig ordlyd og form.

Tiltak

Departementet er enig i at det vil være opplysende med en generell bestemmelse med definisjon av hva som er å anse som bygge- og anleggstiltak i innledningskapitlet til loven, og dermed hva som inngår både i bygningsdelen av loven om søknad og tillatelse og i bindende arealplaner etter plandelen av loven. Bestemmelsen regner opp de bygge- og anleggstiltak som loven gjelder for. Bestemmelsen tilsvarer på dette punktet Bygningslovutvalgets forslag til saklig virkeområde, jf. utvalgets forslag til § 1-2 andre punktum om oppføring, riving, endring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep. Forslaget gjelder også opprettelse og endring av eiendom, dvs. det som tidligere gikk under begrepet deling av eiendom. Når det andre steder i loven eller denne proposisjonen blir vist til tiltak, menes det med dette alle typer tiltak som er omfattet av loven, herunder terrenginngrep og tiltak som gjelder deling, opprettelse og endring av eiendom.

Felles prosess for plan- og byggesak

Spørsmålet om en bedre samordning av plan- og byggesaksbehandlingen i forhold til private utbygere har vært viet stor oppmerksomhet for å få en raskere og mer effektiv samlet saksbehandling i forhold til private. Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har i sine lovforslag utkast til bestemmelser om felles behandling av privat reguleringsforslag og byggesøknad som ett tiltak for å effektivisere behandlingen av private prosjekter. Departementet er enig i forslaget om å synliggjøre muligheten, og tilrettelegge et grunnlag for en slik samordnet behandling, og at dette bør komme til uttrykk i innledningen av loven i en egen bestemmelse. Den mer utfyllende bestemmelsen med kommentarer er tatt inn i lovens kapittel om behandling av reguleringsplaner.

Forbud mot bygging langs sjø og vassdrag

Hovedmålet for lovbestemmelsen om vern av strandsonen er å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved kysten. Strandområdene har også spesiell verdi som livsgrunnlag for plante- og dyreliv. Byggeforbudet i dagens § 17-2 er en nasjonal bestemmelse av betydning både i forhold til planlegging og enkeltsaksbehandling, men har bare i begrenset grad hindret uheldig utbygging.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen gjelder i utgangspunktet for hele landet. Forholdene langs kysten er imidlertid ulike. Dette gir grunnlag for en geografisk differensiering av retningslinjer for disponeringen av strandsonen uten at dette behøver å svekke de hensynene som ligger bak strandsonevernet. I områder med sterk konkurranse om strandsonen bør vernet gjøres strengere enn det som praktiseres i dag.

I mange øy- og kystkommuner er alternativene til å bygge i 100-metersbeltet langs sjøen begrenset. I slike områder og i andre områder hvor det er lite utbyggingspress, vil det være en oppgave å differensiere strandsonen slik at en gjennom planlegging får klare retningslinjer for hvor utbygging ikke skal skje, og hvor utbygging kan tillates uten at det i vesentlig grad svekker de hensyn som ligger bak strandsonevernet.

Planlegging etter plan- og bygningsloven legger til rette for at kystsonen kan vurderes helhetlig og langsiktig. Bygging kan vurderes konkret i forhold de interesser som gjør seg gjeldende i ulike deler av strandsonen. Denne vurderingen bør skje gjennom lokale og regionale planprosesser. Etter departementets oppfatning er god planlegging i kommuner og regioner nøkkelen til en bedre strandsoneforvaltning. Regionale planer på tvers av kommunegrenser kan være hensiktsmessig mange steder. Det er nødvendig å vurdere strandsonen i kommuneplanens arealdel. Dersom utbygging skal tillates, vil det vanligvis være nødvendig å utarbeide reguleringsplan.

Bygging bør bare tillates på arealer som ikke har verdi for andre formål som blant annet landbruk, friluftsliv, biologisk mangfold og kulturmiljø. Der det tillates videre bygging på arealer som allerede er delvis utbygd, bør allmenne turveier og friarealer innpasses. Nye bygninger bør trekkes så langt unna sjøen som mulig, og utvidelse av eksisterende bygninger skje i retning bort fra sjøen.

I planene må det gis tydelige rammer for når utbygging i strandsonen er aktuelt og når tillatelse ikke kan gis. En slik klargjøring vil også bidra til å redusere antall søknader om dispensasjon for nybygg. Departementet er derfor i hovedsak enig i Planlovutvalgets forslag til § 1-13, der det gjøres tydelig at det generelle strandsonevernet gjelder fullt ut så lenge utnyttelsen av strandsonen ikke er vurdert gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Det skjer en del uheldig utbygging ved gjennomføring av eldre planer. Planer som fortsatt gir mulighet for utbygging i strid med dagens strandsoneforvaltning, bør revideres eller oppheves. Kommunene har etter plan- og bygningsloven et ansvar for å ta

planer opp til revisjon når nasjonale eller regionale retningslinjer tilsier at de bør endres.

Det er først og fremst dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet og tiltak innen landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel som fører til en uheldig utvikling i strandsonen. Uheldig praksis har ført til at viktige områder, f.eks. Oslofjordområdet, Sørlandskysten og områdene rundt de største byene, i stadig økende grad er tatt i bruk til hytteformål og annen privat utbygging. Utfordringene i forhold til dispensasjonssaker er nå spesielt stor på Vestlandskysten. De senere årene har det dessuten skjedd en utvikling i bruken av tidligere etablerte hytteeiendommer med tilbygg og andre mindre tiltak, som også har påvirket ferdselsmulighetene. Når dette kommer i tillegg til annen utbygging, som veger, boliger, næringsbygg og liknende, har utbyggingen etter hvert ført til reduksjon av tilgjengelige områder. Dette har uheldige følger for allment friluftsliv, f.eks. muligheten for å gå i land fra fritidsbåter, badeliv mv., og for selve landskapsbildet.

Departementet er enig med Planlovutvalget i at regelverket omkring bygging i 100-metersbeltet langs sjøen bør klargjøres og strammes inn. Dette gjelder både i bestemmelsen om det generelle byggeforbudet og bestemmelsene om dispensasjon.

Departementet viser til at det har vært bred støtte til Planlovutvalgets forslag i høringen. Departementet bygger på Planlovutvalgets forslag, med noen endringer, blant annet nødvendige tilpasninger som en innarbeiding av dagens lovverk krever.

Departementet er, i likhet med flertallet av høringsinstansene, enig med Planlovutvalget i at bestemmelsen om byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen bør videreføres. Bestemmelsen strammes noe inn ved at unntakene fjernes. I tillegg framgår det nå klart at det er et overordnet mål med bestemmelsen å ta hensyn til naturmiljø, landskap, friluftsliv og andre allmenne interesser.

Forslaget til endring innebærer tilpasning til planbestemmelsene ved at forbudet rammer de samme tiltak som går inn under rettsvirkningen av planer. Unntaket for «tettbygd strøk» sløyfes. Dette er etter hvert blitt en nokså uheldig regel, fordi det er vanskelig å avgrense «tettbygd strøk» og fordi det normalt bør foreligge reguleringsplaner i slike områder. Forslaget innebærer også å sløyfe opplistingen av tiltak som er unntatt fra forbudet i tredje ledd i dagens § 17-2. I stedet åpnes det for at kommunen kan fastsette bestemmelser i kommuneplanens arealdel som gir mulighet for å tillate denne typen tiltak.

Forslaget til endringer i byggeforbudsbestemmelsen gjør at det er behov for å gi en slik tydelig hjemmel i kommuneplanens arealdel til at kommunen for 100-metersbeltet langs sjøen kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og mindre anlegg, og om opplag, for landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og sjøverts ferdsel. Bestemmelsen ivaretar behovet for de unntakene som er nødvendige i forhold til sted-bunden næringsdrift i strandsonen uten at det krever en nærmere reguleringsmessig behandling. Dersom kommunen har fastsatt slike bestemmelser, vil det ikke være nødvendig å søke dispensasjon fra lovens generelle byggeforbud. Annen type utbygging må avklares gjennom retningslinjer eller bestemmelser som er knyttet til nærmere avgrensede arealer i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

Forholdet til forvaltningsloven og klage

Departementet er enig med Planlovutvalget og Bygningslovutvalget i å videreføre det generelle utgangspunktet i gjeldende lov om at forvaltningslovens regler også gjelder for behandling av saker etter plan- og bygningsloven når ikke annet er bestemt. Planlovutvalget foreslo i sitt lovutkast § 1-15 en bestemmelse som for en stor del bygger på § 15 i gjeldende lov. Forslaget tok sikte på ytterligere å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og de generelle reglene om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Utvalget pekte på at det kunne oppstå en viss uklarhet om hvorvidt og i hvilken utstrekning forvaltningslovens regler gjelder på forvaltningsområder som også har særregler om saksbehandling.

Forvaltningslovens generelle bestemmelser om enkeltvedtak, forskrift, habilitet, saksopplysning, parter og partsrettigheter, klage, begrunnelse og omgjøring mv. kommer direkte til anvendelse. Imidlertid har plan- og bygningsloven også enkelte spesielle bestemmelser og ordninger som har sitt utgangspunkt i eldre plan- og bygningslovgivning. Det gjelder særlig i forhold til reguleringsplaner og reguleringsforslag. Reglene om utarbeiding av planer reiser noen særegne forvaltningsrettslige spørsmål siden planutarbeiding innebærer en prosess som tar sikte på å utarbeide regler om utnyttning og vern av arealer og bebyggelse mv. Plan- og bygningslovens regler om aktiv informasjon og medvirkning, kunnngjøring, krav om varsel til alle eiere og rettighetshavere i et planområde samt myndighetsklage går lenger enn det som følger direkte av forvaltningsloven.

Departementet er enig i at det er behov for å videreføre og dels klargjøre hvordan forvaltningslovens regler kommer til anvendelse i samspill med saksbehandlingsreglene for planer i plan- og bygningsloven. På bakgrunn av at lovforslaget blir utformet noe annerledes enn utvalgets forslag, er deler av utvalgets forslag til § 1-15 innarbeidet i andre regler i lovforslaget. Videre ser departementet behov for å angi noe mer utførlig i merknadene til de aktuelle bestemmelsene hvilke vedtak som er forskrifter og hvilke planvedtak som er enkeltvedtak som innebærer partsrettigheter, klage mv. Det tas sikte på at de nye lovreglene skal klargjøre hvordan forvaltningslovens regler kommer til anvendelse ved siden av saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven.

Følgende vedtak etter bestemmelsene i plandelen av loven er i utgangspunktet å anse som forskrift:

1. Forskrift gitt i medhold av loven.
2. Statlig planbestemmelse etter § 6-3.
3. Regional planbestemmelse etter § 8-5.
4. Kommuneplanens arealdel etter § 11-15 og § 11-16.

Følgende vedtak er i utgangspunktet å anse som enkeltvedtak:

1. Reguleringsplan etter § 12-12.
2. Midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1.
3. Dispensasjon i tilknytning til planer etter § 19-2 og § 19-3.

Klageadgangen etter loven følger i utgangspunktet av forvaltningsloven, men det er angitt for hver plantype hvilke planvedtak som kan påklages. Når det gjelder klageadgang generelt på andre vedtak etter loven, gjelder denne enkeltvedtak slik de er definert i forvaltningsloven § 2. Gjeldende lov og praksis har i stor utstrekning klargjort når det foreligger klageadgang for private. Dette videreføres i all hovedsak i den nye loven. Ved tvil vil det måtte foretas vurdering i forhold til forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak for å avklare om det er klagerett eller ikke på den aktuelle avgjørelsen. Her gjelder de alminnelige reglene om klage etter forvaltningsloven kap. VI.

På bakgrunn av forslag fra Bygningslovutvalget går departementet inn for at det i byggesaken likevel ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dette er en videreføring og en viss styrking av gjeldende bestemmelse. Den sier at det ikke er anledning til å klage på vedtak som er avgjort tidligere gjennom behandling av klage eller innsigelse, eller

som det har vært klageadgang på. Departementet er også enig i Bygningslovutvalgets forslag om å presisere i loven at dersom det finnes hensiktsmessig, kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avvises. Det kan være hensiktsmessig å realitetsavgjøre en sak i stedet for å først å avgjøre saken på formelt grunnlag, og så risikere en ny runde med saksbehandling på realiteten hvis klage på avvisning tas til følge.

Departementet er også enig i forslaget fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget om å videreføre den adgang berørte myndigheter har til å påklage kommunale enkeltvedtak etter gjeldende plan- og bygningslov. Denne vil etter lovforslaget gjelde for statlig myndighet, regional planmyndighet, kommune, og Sametinget når et enkeltvedtak etter loven direkte berører deres saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet eller organ er gitt anledning til å fremme innsigelse.

Departementet går videre inn for å beholde lovens regel om at departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven.

Departementet fremmer ikke forslag om å etablere alternative og mer uavhengige, domstolligende klageinstanser. Dette er etter departementets oppfatning et spørsmål av en slik karakter at det bør vurderes i en bredere sammenheng. Departementet viser for øvrig til St.meld. nr. 12 (2006-2007) hvor det forutsettes at klagebehandling fortsatt skal være en sentral oppgave for fylkesmannen.

Forskrift

Planlovutvalget har utformet sitt lovforslag slik at hjemmel for forskrifter er knyttet til hvert enkelt sett av lovregler som det er aktuelt å knytte bestemmelser til. Bygningslovutvalget har i sitt lovforslag også gått inn for å beholde en generell hjemmel for utfyllende forskrifter.

Departementet legger til grunn at det i tilknytning til hvert enkelt sett av lovbestemmelser som det er aktuelt å knytte forskrifter til, blir angitt utover i loven hva som er rammen for og innholdet i den aktuelle forskriften. Det gjøres også et skille mellom lovbestemmelser som forutsettes å skulle utfylles med forskrift og lovbestemmelser som kan utfylles med forskrift dersom det senere finnes hensiktsmessig. Dette framgår av de aktuelle bestemmelsene utover i loven.

Kommunale vedtekter

Departementet slutter seg til Bygningslovutvalgets vurderinger, og foreslår at hjemlene til å gi

kommunale vedtekter oppheves. Lokale bestemmelser innenfor plan- og bygningslovgivningen bør kun fastsettes i plan.

Departementet viser særlig til at vedtektene i dag i utilstrekkelig grad er oppdatert, og i vekslende grad blir anvendt i enkeltsaker. Videre kan de være lite tilgjengelige for innbyggerne, og adgangen til å gi vedtekter blir ikke alltid anvendt konsekvent av kommunene. Som Bygningslovutvalget påpeker er de også lite elektronisk søkbare sett under ett, blant annet som følge av at utvalget av kunngjorte vedtekter i Lovdata synes noe tilfeldig. Den manglende tilgjengeligheten kan føre til liten forutberegnelighet.

Vedtektshjemlene stammer fra en tid da plan-systemet var mindre utbygd og det var et større behov for å kunne gi generelle lokale regler. I dag synes behovet for vedtekter å ha endret seg. Samtlige av landets kommuner er underlagt kravet om kommuneplan. De aller fleste kommunene har også vedtatt slike planer med arealdel og tilhørende bestemmelser, og er i gang med en løpende revisjon av planene. Planleggingen har skapt mindre behov for forskjellig regelverk i kommunene. Kommuneplanene og andre planer kommunene benytter, vil være tilpasset lokale behov. Lokale variasjoner mellom kommunene vil derfor avspeile seg i planenes innhold og antall, og ikke i hvilke generelle regler innbyggerne er forpliktet etter. Det er derfor planleggingen som først og fremst åpner for lokale variasjoner, og ikke vedtekter. Planbestemmelser lenkes mot plankartet og den enkelte eiendom, og forskrifter kan lenkes mot lovteksten og gjøres lett søkbare i de fleste baser. En slik løsning vil lette bygningsmyndighetenes rettsanvendelse, og skape et bedre informasjonsgrunnlag for eiere, søkere, tiltakshavere, naboer, tredjemenn mv. Det vises for øvrig til utvalgets vurderinger og begrunnelse.

Departementet ser samtidig at det kan føre til svært omfattende planbestemmelser hvis alle vedtekter tas inn i planer. For eksempel vil tekniske krav til veg, vann og avløp etter § 67 nr. 3 kunne gi omfangsrike planbestemmelser. Slike bestemmelser kan i stedet framgå av et vedlegg som planbestemmelsene henviser til.

Behovet for lokale bestemmelser med krav til arealer, tomter, utforming av bygg og anlegg mv., jf. gjeldende plan- og bygningslov kap. XII – XV ivaretas gjennom forslag til lovregler om kommuneplan- og reguleringsplanbestemmelser i § 11-8, § 11-9, § 12-5 og § 12-7.

Kart og planregister

Tilgang til kart og annen geografisk informasjon er nødvendig i alle faser av arbeidet med planer og utbygging - fra analyse av utbyggingsmuligheter - via plangjennomføring - til kunnskapsinnhenting om hva som faktisk skjer med arealene over tid. Erfaringene med de nåværende bestemmelsene er gode. Bestemmelsene gjelder både bruk av stedfestet (kartbasert) informasjon i plansaksbehandlingen og i byggesaksbehandlingen. Bestemmelsene bør derfor plasseres i et eget innledende kapittel til loven. Bestemmelsene er i hovedsak en videreføring av de bestemmelsene som ble iverksatt ved endring av plan- og bygningsloven 1. juli 2003. Departementet foreslår noen mindre endringer. Dette blir redegjort for i merknadene til bestemmelsene.

Kommunene må i dag ha en form for oppdatert planarkiv. Departementet foreslår å lovfeste dette kravet, men finner ikke tiden moden til å kreve elektroniske planregistre i alle kommunene. Et betydelig antall kommuner behandler planer elektronisk. Forslaget er ellers langt på veg i samsvar med Planlovutvalgets forslag. Departementet foreslår å endre begrepet *planbase* til *planregister*.

Elektroniske planregistre vil bidra til å effektivisere mange sider av plan- og byggesaksprosessen. Det er viktig at kommuner som tar i bruk elektroniske planregistre, etablerer disse etter en felles standard. Et betydelig antall kommuner behandler allerede planer elektronisk. Bruk av felles standarder er avgjørende for at innbyggere og næringsliv skal få lett tilgang til informasjon på tvers av administrative skiller. Kommunale elektroniske planregistre må kunne spille sammen med elektronisk grunnbok og matrikkelen, slik at brukerne kan få en enhetlig tilgang til denne type kjerneopplysninger om fast eiendom. Registerne bør også omfatte informasjon om planforslag og høringsutkast. Når det gjelder registerets funksjon og innhold forøvrig, viser departementet til sine presiseringer i merknadene til bestemmelsene.

5.2 Innledende bestemmelser

5.2.1 Innledning

De innledende bestemmelsene gjelder oppgaver og myndighet, generelle utredningskrav og medvirkning i tilknytning til planer og gjennomføring av planprosesser.

Dette er bestemmelser som dels er nye og dels bestemmelser som finnes i dagens lov kap. II og III. Forslagene til bestemmelser i kapittel 4 er stort

sett nye, men tar opp i seg reglene om konsekvensutredning.

5.2.2 Gjeldende rett - plan- og bygningsloven kap. II og III

I lovforslagets kapittel 3 omtales oppgaver og myndighet i planleggingen. Det er i dagens lov ingen tilsvarende bestemmelse som supplerer lovens formålsparagraf når det gjelder hvilke oppgaver og hensyn som er sentrale i plansaker.

Organisering av planmyndigheten i kommuner og fylker

Gjeldende lov kap. II omhandler plan- og bygningsmyndighetene og deres ansvar og organisering. Det er de ordinære styringsorganer i kommunen og fylkeskommunen som også er planmyndigheter.

Bestemmelsene i § 14 i dagens lov gir nærmere regler for fordeling av planleggingsoppgavene mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. Skulle det oppstå strid om oppgavefordelingen mellom nivåene, 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 opplysningsvirksomhet etter loven.

Planleggingsmyndigheten i kommunen reguleres i dagens lov gjennom bestemmelsene i § 8 (delegasjon av kommunestyrets myndighet), § 9-1 (planleggingsmyndigheter) og § 9-2 (planadministrasjonen). Etter § 8 åpnes det adgang for kommunestyret til å delegere sine gjøremål med unntak av myndighet etter nærmere angitte bestemmelser. Kommunestyrets myndighet til å vedta kommuneplan og reguleringsplan kan ikke delegeres.

Øverste *planleggingsmyndighet i kommunen* er kommunestyret, som skal ha ansvaret for og ledelsen av kommuneplanleggingen og arbeidet med reguleringsplaner i kommunen, § 9-1. Lederen av kommunens administrasjon skal ha det administrative ansvar for kommunens planleggingsoppgaver, § 9-2. Etter § 9-1 skal kommunene etter dagens lov også ha et fast utvalg for plansaker som hjelpeorgan i utarbeidingen av reguleringsplaner, for å vedta bebyggelsesplaner, for behandling av dispensasjon fra planer m.m.

Regional planleggingsmyndighet er etter dagens lov fylkeskommunen. Fylkestinget har ansvaret for og ledelsen av fylkesplanarbeidet. Fylkestingets myndighet til å vedta fylkesplaner kan ikke overføres til annet organ.

Tabell 5.2 Innledende bestemmelser

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
<i>I. Innledende bestemmelser</i>		
<i>(Innledende bestemmelser)</i>		
<i>Kapittel 3 Oppgaver og myndighet i planleggingen</i>		
§ 3–1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven	§ 1–4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven	
§ 3–2 Ansvar og bistand i planleggingen	§ 1–6 Ansvar for planlegging	§ 14 Fordeling av og samarbeid om planleggingsoppgavene
	§ 2–4 Sametinget	
§ 3–3 Kommunens planoppgaver og planmyndighet	§ 2–1 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i kommunen	§ 8 Delegasjon av kommunestyrets myndighet § 9-2 Planadministrasjonen i kommunen
§ 3–4 Regionens planoppgaver og planmyndighet	§ 2–2 Planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen	§ 12–1 Øverste planleggingsmyndighet i fylkeskommunen § 12–2 Planadministrasjonen i fylkeskommunen
§ 3–5 Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet	§ 2–3 Statlig planleggingsmyndighet	§ 13 Statlige planleggings- og bygningsmyndigheter
§ 3–6 Felles planleggingsoppgaver	Del V Særlige planleggingsoppgaver	§ 29 Samarbeid mellom kommuner og offentlige etater om regulering
<i>Kap. 13 Samordnet areal og transportplanlegging</i>		
§ 3–7 Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet	§ 13–1 Ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging	§ 9–4 Samarbeid mellom Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen om planlegging av riks- og fylkesveger
	§ 13–2 Planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning	
	Kap. 14 Kystsoneplanlegging	
	§ 14–1 Ansvar for samlet planlegging i kystområdene	
	§ 14–2 Kystsoneplan	
	Kap. 15 Samordnet vannplanlegging	
	§ 15–1 Hovedregel om samordnet vannplanlegging	
	§ 15–2 Vannregioner	
	§ 15–3 Vannregionplan	
	§ 15–4 Organisering av planarbeidet	
<i>Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («markaområder»)</i>		
	§ 16–1 Ansvar for planleggingen	
	§ 16–2 Planleggingen og gjennomføring	

Tabell 5.2 Innledende bestemmelser

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
<i>Kapittel 4 Generelle utredningskrav</i>		
§ 4-1 Planprogram	§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram	
§ 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning	§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger	§ 16-2 Krav om konsekvensutredning for planer med vesentlige virkninger
§ 4-3 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse	§ 1-10 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse	
<i>Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen</i>		
§ 5-1 Medvirkning	§ 1-7 Medvirkning og høring	§ 16-1 Samråd, offentlighet og informasjon
§ 5-2 Høring og offentlig etter-syn		
§ 5-3 Regionalt planforum	§ 2-5 Regionalt planforum	
§ 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag	§ 1-14 Innsigelse og mekling	(Inngår i bestemmelsene for den enkelte plantype)
§ 5-5 Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse		
§ 5-6 Mekling og avgjørelse av departementet		

Fylkesrådmannen har det administrative ansvar for fylkeskommunens oppgaver etter loven. Enhver fylkeskommune skal ha en fagkyndig planleggings- og utbyggingsadministrasjon for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven, § 12-1 og § 12-2.

Det er Kongen, dvs. Regjeringen, som er *statlig planleggingsmyndighet* og har ansvar for og ledelse av planleggingsvirksomheten på riksnivå. Miljøverndepartementet har det administrative hovedansvaret for loven, og skal arbeide for at de vedtak som treffes på riksnivå følges opp i kommune- og fylkesplanleggingen. Byggesaksbestemmelsene i loven forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet, § 13.

Departementet kan overføre myndighet som det er tillagt i eller i medhold av loven til fylkesmannen. Myndighet til å gi forskrifter kan departementet likevel ikke delegere videre.

Etter gjeldende lov er *felles planleggingsoppgaver* nærmere omtalt i § 29, samarbeid mellom kommuner og offentlige etater om regulering. Her slås det fast at fylkeskommunale eller statlige myndigheter tidlig i forberedelsen av det tiltak som begrunner reguleringen, skal søke samråd med kommunen

med sikte på å innpasse tiltaket ved regulering eller omregulering av det berørte området. Kommunene kan overlate til vedkommende myndighet å utarbeide forslag til reguleringsplan og foreta kunngjøringer etter plan- og bygningsloven. Tvistespørsmål mellom kommunen og fylkeskommunen om regulering avgjøres av departementet, som i tilfelle kan gi de nødvendige direktiver for å løse saken. Paragraf 29 tar sikte på å gjøre det enklere å innpasse den offentlige sektorplanleggingen, som også foregår i medhold av annet regelverk, i plansystemet etter plan- og bygningsloven.

Etter bestemmelsen i loven § 9-4 er det lagt opp til en særlig samarbeidshjemmel for Statens vegvesen, fylkeskommunen og kommunen om planlegging av riks- og fylkesveger.

Dagens bestemmelser om krav til *konsekvensutredning* hjemles i § 16-2. Denne bestemmelsen omfatter fylkesplaner og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn. Bestemmelsene ble endret i 2004 på bakgrunn av Planlovutvalgets forslag, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003–2004).

Medvirkning

Regler om *medvirkning* i planprosessen finnes i dagens lov § 16-1. Etter denne bestemmelsen forutsettes det en aktiv opplysningsvirksomhet fra planmyndighetenes side fra et tidlig tidspunkt i planleggingsarbeidet, både på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Medvirkning fra direkte berørte tar blant annet sikte på eiere, beboere mv. i bevarings- og rehabiliteringsområder, eller områder hvor nærmiljøet blir sterkt berørt av planleggingen. Men bestemmelsen er ment som en prinsippbestemmelse og gir ikke uttømmende retningslinjer for hvordan opplysningsvirksomheten og medvirkningen skal gjennomføres.

Retten til å gjøre seg kjent med planutkast gjelder utkast til planer og de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene. Det skal gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært, eller vil bli kunngjort.

Bestemmelsen inneholder også en rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer.

5.2.3 Planlovutvalgets forslag

Verdier og retningslinjer

Utvalgets forslag angir i § 1–4 viktige *verdier* som skal ivaretas i *planleggingen* etter loven og gir *retningslinjer* for denne *planleggingen*. Ett medlem av utvalget mener bestemmelsen ikke bør tas inn i loven, men kan stå i motivene. Det er flertallets erfaring at bestemmelsen i gjeldende lov ikke gir et klart bilde av formålet med plansystemet og hvordan det er ment å virke innenfor helheten av offentlig planlegging og styring.

Paragrafen utfyller formålsparagrafen for så vidt gjelder lovens plansystem spesielt. Den er ment å gi veiledning for så vel myndighetene som for private aktører og allmennheten som skal bruke loven, om viktige formål med og grunntanker bak dette plansystemet.

Bestemmelsen understreker det brede formål og anvendelsesområdet for planleggingen, og utdypes loven § 1-2 i forhold til planleggingen. Det pekes på at målet om *bærekraftig utvikling* er en viktig verdi i planleggingen, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Et hovedformål med planleggingen er nettopp å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier.

Videre understreker utvalget at planleggingen og planvedtak er en klart *politisk virksomhet*. Plan- og bygningsloven skal være et redskap for politiske organer til å definere og virkeliggjøre politiske mål. Gjennom planene settes mål for utviklin-

gen innenfor en kommune eller et fylke som krever bevisst bruk av virkemidler, og prioriteringer av bruken av de begrensede ressurser som står til rådighet. Utvalget viser til at det er et hovedformål med planleggingen etter loven at planene skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser ses i sammenheng. Det gjelder både innenfor et geografisk område, som f.eks. en kommunes areal eller flere kommuners areal sett i sammenheng, og på et samfunnsområde eller en sektor. Alle sektorer og interesser skal delta i planleggingen. Planleggingen skal føre til en *samordning* av offentlig virksomhet og beslutninger. Den skal også innebære samarbeid, både «horisontalt» mellom de forskjellige sektorer og myndigheter, og «vertikalt» mellom forvaltningsnivåene. Nødvendig samordning og samarbeid vil også ofte omfatte private organisasjoner som kan ha viktige oppgaver i lokalsamfunnet, og allmennheten. Det er et viktig punkt at planleggingen skal være forpliktende for alle medvirkende.

Utvalget slår fast at planleggingen skal være *målrettet*. Planleggingen skal ikke drives for «planleggingens egen skyld», men skal bidra med å løse aktuelle oppgaver og interessekonflikter, og oppgaver som krever planlegging for å kunne løses på en god måte. Planleggingen skal alltid ivareta både kommunale, regionale, nasjonale og internasjonale hensyn og interesser – uansett deres geografiske område og beslutningsnivå. Planene etter loven er «felles arena» for myndigheter og interesser på de forskjellige nivåene.

Utvalget peker på at det er særlig grunn til å framheve at statlige vedtak av betydning for planleggingen i fylker og kommuner må bygge på synspunkter og informasjon fra det kommunale og fylkeskommunale nivå. I utvalgets forslag er dette ivaretatt blant annet ved at kommunens rolle i fylkesplanleggingen er styrket, og gjennom nye krav til saksbehandling ved utarbeiding av statlige planretningslinjer og bestemmelser.

Ansvar for planlegging

Planlovutvalget fastslår i § 1- 6 det *ansvaret* henholdsvis kommunen, fylkeskommunen og staten har for *planleggingen* etter loven. At kommunen har ansvar betyr at kommunen skal sørge for at det skjer nødvendig planlegging i kommunen, og at planleggingen følger lovens regler. Det betyr ikke at alt praktisk planarbeid nødvendigvis skal utføres av kommunen. Også andre myndigheter og private kan fremme planforslag, og dette vil innebære at deler av planarbeidet kan overlates til andre enn kommunen selv. Planlovutvalget foreslår å sløyfe

kravet om at kommunen skal ha et fast utvalg for plansaker.

Utvalget har lagt til grunn at fylkeskommunen skal bestå, med regional utvikling som hovedoppgave, men lovforslaget er robust i forhold til senere endringer i oppgavefordelingen og eventuelle endringer i fylkesinndelingen og kommuneinndelingen. Ansvar for regional planlegging etter loven blir noe mer sammensatt enn for kommunal planlegging, fordi slik planlegging kan skje både som fylkes(del)planlegging og gjennom interkommunalt plansamarbeid. Fylkeskommunen gis likevel en særlig viktig rolle som hovedansvarlig for at det skjer en egnet regional planlegging i fylket, og ev. over fylkesgrensene.

Staten skal ha det overordnede ansvaret for planleggingen etter loven, og skal utøve dette gjennom forskjellige former for faglige og politiske retningslinjer for den regionale og kommunale planleggingen. I dette ligger det også en tilsynsoppgave. Det er et viktig prinsipp i loven at alle offentlige organer både har rett og plikt til å delta i planleggingen etter denne loven når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak.

I § 2-2 foreslår utvalget en bestemmelse om *planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen*. Dette er delvis en videreføring av dagens lov, og slår fast at fylkeskommunen selv skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig virksomhet etter loven. Dagens bestemmelse om at «fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvar for fylkeskommunens oppgave etter loven» foreslår utvalget sløyfet som unødvendig. Fylkeskommunen bestemmer selv den nærmere organiseringen av planarbeidet.

Utvalget viderefører bestemmelsen om *statlig planleggingsmyndighet*. Det er Kongen i statsråd som bestemmer arbeidsfordelingen mellom departementene.

Utvalget foreslår fjernet hjemmelen i dagens lov § 13 fjerde ledd. Utvalget anser bestemmelsen om adgangen til å delegere myndighet til fylkesmannen, og for teknisk kontroll og godkjenningsoppgaver i byggesaksdelen til annen offentlig eller privat myndighet, som overflødig. Det følger av alminnelige delegasjonsregler at Kongen kan legge myndighet etter loven til fylkesmannen og andre underliggende statsetater.

Sametinget

Utvalget foreslår i en egen bestemmelse at Sameetinget skal anses som statlig organ ved behandlingen av planer etter loven.

Felles planoppgaver

Planlovutvalget har et eget kapittel 13 om *samordnet areal- og transportplanlegging*. Utvalget mener at dette er en meget viktig oppgave som må løses av kommuner, fylkeskommuner og staten i fellesskap. Når det gjelder infrastruktur for transportanlegg, har staten en særlig viktig rolle for de større anleggene som har nasjonal betydning, og som i stor grad skal finansieres over statsbudsjettet. I dag har vegmyndighetene en egen hjemmel i plan- og bygningsloven § 9-4 til å initiere og lede deler av arbeidet med vegplanlegging etter plansystemet i loven. Utvalget ser det som avgjørende at vegplanleggingen og annen transportplanlegging skjer gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Det bør være et enhetlig mønster for planleggingen på samferdselssektoren og for plan- og bygningslovens anvendelse på samferdselsområdet. Utvalget finner det også naturlig at det fortsatt skal være mulig for sentrale samferdselsmyndigheter å overta en del av planmyndighetenes vanlige rolle i prosessen. Dette bør primært skje med samtykke av planmyndighetene i fylke eller kommune, slik at denne planleggingen så vidt mulig blir en integrert del av den ordinære regionale og kommunale planleggingen. I dette kapitlet foreslås det nærmere regler for å få til en slik enhetlig og godt samordnet planlegging på denne viktige sektoren.

I kapittel 14 foreslår utvalget en egen bestemmelse om *kystzoneplanlegging*. Utvalget peker på at det er stort behov for planlegging i kystsonen og at dette må skje som en del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Det knytter seg mange viktige interesser til kysten og havet. Utvalget peker på at det er viktig at bruken av strandstrekningene langs kysten og sjøområdene utenfor, ses i sammenheng og gjøres til gjenstand for en god planlegging på tvers av sektorer og administrative grenser. Dette foreslås markert i loven som en særlig planleggingsoppgave.

I kapittel 15 fremmer utvalgets flertall et forslag til bestemmelser om *samordnet vannplanlegging*. Kapitlet foreslås primært på bakgrunn av EU-direktivet om samordnet vannforvaltning, som er iverksatt i Norge. Flertallet i utvalget mener det er av meget stor betydning at også denne planleggingsoppgaven skjer som en del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Forvaltningen av vassdragene er nært knyttet sammen med den generelle samfunnsplanleggingen i kommuner og regioner, og til arealplanleggingen. Hovedtrekkene i kapitlet er i samsvar med mønsteret for samordnet areal- og transportplanlegging og kystzoneplanlegging, men det er tatt hensyn til visse sær-

lige forhold som følge av EU-direktivet. Ett medlem i utvalget går mot bestemmelsen.

Utvalget foreslår et eget kapittel 16 om *planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder («marka-områder»)*. Et viktig punkt i utvalgets mandat, og i arbeidet særlig med arealplan-spørsmål, er hvordan naturvern hensyn og friluftsinnteresser kan ivaretas bedre i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Et hovedtema i den sammenheng har vært muligheten for å sikre disse interessene innenfor LNF-området i kommuneplannens arealdel. Med de forslag utvalget fremmer på dette punktet, vil kommunene få bedre muligheter til å avveie ulike hensyn innenfor disse områdene, blant annet ut fra naturvern- og friluftsinnteresser.

Utvalget mener det er klare behov for en planlegging på dette feltet over kommunegrensene med det særlige formål å sikre naturvern hensyn og friluftsinnteresser for større befolkningsgrupper i forhold til blant annet næringsvirksomhet innenfor den enkelte kommune. Viktige friluftsområder i nærheten av byer og tettsteder er særlig verdifulle for allmennhetens friluftsliv, og samtidig ofte særlig utsatt for utbyggingspress på forskjellige måter.

I § 16-1 i utvalgets forslag slås det fast at staten, fylkeskommunene og kommunene har et felles ansvar for planlegging for bruk og vern av slike større natur- og friluftsområder. Oppgaven består i å avveie de forskjellige interesser i disse områdene på en god måte. Hovedformålet er å sikre natur- og friluftsinnteressene i kombinasjon med annen virksomhet, særlig næringsvirksomhet. Bestemmelsen sier uttrykkelig at det er de ordinære planformene i loven som skal benyttes som verktøy i dette arbeidet. Dette vil i første rekke si kommuneplannens arealdel. Men også fylkesdelplan kan være aktuell når området strekker seg over flere kommuner, og det er viktig med en enhetlig «politikk» for forvaltningen over kommunegrensene. Da kan det også være aktuelt med fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Utvalget antar at det i dette arbeidet vil kunne vise seg ønskelig med mer detaljerte og varige planer for vern eller bruk av visse områder enn det som er naturlig å fastlegge bare gjennom kommuneplan eller fylkesdelplan. Utvalget ser derfor for seg at det i enkelte områder – som del av den samlede planleggingen – også vil være aktuelt å utarbeide områdeplaner, og også detaljplaner, med særlig grundige saksbehandlingsregler for disse planforslagene.

For å imøtekomme eventuelle behov for å samordne regler for utbygging, virksomhet, ferdsel mv. over kommunegrensene, foreslås det at departementet i forskrifts form kan gi «felles planbe-

stemmelser» om utøvelse av næringsvirksomhet og om ferdsel i slike områder. Med dette menes at det er de ordinære hjemler i loven knyttet til de forskjellige planer, sammen med en forskrift som skal benyttes av staten på en samordnet måte. Slike bestemmelser skal primært bygge på de lokale planprosessene og uttalelser fra de respektive kommuner og andre myndigheter. Men departementet bør kunne gi slike bestemmelser som anses nødvendig for å sikre enhetlig forvaltning, og dermed likhet og forutsigbarhet både for allmenne interesser og for innbyggerne, på tvers av kommunegrensene. Utvalget viser for øvrig til nåværende hjemmel i skogbruksloven § 17b, som gir Kongen hjemmel til å gi detaljerte forskrifter om utøvelse av skogsdriften i et område for å ivareta friluftsinnteresser og naturverninteresser. Utvalgets forslag vil langt på veg kunne erstatte bruken av § 17b, samtidig som den også kan anvendes utenfor skogbruket.

Plansamarbeid mellom myndigheter

I utvalgets forslag til § 16-2 legges det opp til samme mønster for *samarbeid mellom statlige og lokale myndigheter* som beskrevet i de øvrige kapitler i denne delen av loven.

Planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning

Utvalget har i § 1-8 foreslått en generell hjemmel til å kreve utarbeidet planbeskrivelse og planprogram. Etter denne bestemmelsen skal alle planer etter loven beskrive planens formål, hovedinnhold og følger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning. Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak.

I bestemmelsens andre ledd slås kravet om *planprogram* for behandlingen av visse planer etter loven fast. Planprogrammet er en «plan for planleggingen». Formålet er å oppnå en oversiktlig og forutsigbar planprosess for alle berørte. Det er ikke minst viktig ut fra hensynet til rettssikkerheten for de som fremmer et planforslag. Utvalget mener at en godt planlagt planprosess også vil gi en raskere saksbehandling, og dermed økt effektivitet. For å oppnå dette, er det særlig viktig at alle de mest berørte myndigheter og andre interesserte er med fra begynnelsen av planarbeidet, og at de tidlig gir uttrykk for viktige forhold som det må tas hensyn til i planarbeidet.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for

medvirkning. Det skal også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av vesentlige konsekvenser av planen for samfunn, naturressurser og miljø. Dette innebærer at konsekvensutredning alltid inngår som en del av planprosessen.

Bestemmelsene om planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning innebærer at gjeldende regler om konsekvensutredninger integreres i de alminnelige reglene om utarbeiding av planer.

Samfunnssikkerhet og risikoanalyse

Utvalget har i § 1-10 i sitt forslag tatt inn en bestemmelse som gjør det til en plikt for planmyndighetene å ivareta *samfunnssikkerhet i planleggingen*, og presiserer punktet om samfunnssikkerhet i utvalgets forslag til formålsparagraf. Hensikten er å understreke og tydeliggjøre betydningen av denne oppgaven som del av planleggingen. Bestemmelsen slår primært fast en plikt for planmyndigheten til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for et arealplanområde. Analysen må inngå som en viktig integrert premiss i planarbeidet, og dette så tidlig som mulig i prosessen. Skal risiko- og sårbarhetsanalyser få praktisk betydning, må resultatene komme til uttrykk i planene gjennom innspill til arealplanleggingen fra de relevante planmyndigheter og tilsynsmyndigheter. Det foreslås å gi utfyllende bestemmelser gjennom forskrift om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen.

Høring og offentlig ettersyn

Planlovutvalget gir en generell definisjon av begrepene høring og offentlig ettersyn i den innledende delen av loven. Hvordan dette skal følges opp i planbehandlingen er tatt opp i forbindelse med den enkelte plantype.

Regionalt planforum

Planlovutvalget foreslår at det bør være et regionalt planforum i hvert fylke. I planforumet skal statlige, fylkeskommunale og kommunale interesser i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer klarlegges og søkes samordnet. Denne ordningen praktiseres i dag i flere fylker.

Medvirkning og innsigelse

Planlovutvalgets forslag innebærer at diskusjonen om hvilke interesser og hensyn som er viktige i et planarbeid skal komme fram så tidlig som mulig i planprosessen. For offentlige myndigheter ligger det en samarbeids- og informasjonsplikt i bestem-

melsene. Et *mindretall* har forslag om at myndigheter kan miste sin innsigelsesrett i saker der de har latt være å medvirke når de er gitt anledning til det.

Organisasjoners og enkeltpersoners rett til å bli informert om, medvirke i og gi uttalelse til planforslag, er innarbeidet i prosessbestemmelsene i loven.

Medvirkning i planleggingen er i utvalgets forslag hjemlet i § 1-14 om innsigelse og mekling. I hovedsak innebærer utvalgets forslag en videreføring av de regler for medvirkning, informasjon og deltakelse som gjelder etter dagens regler. Imidlertid vil det at områdeplaner kommer i stedet for kommunedelplaner, innebære en reell styrking av grunneieres og rettighetshaveres rettssikkerhet ved at de får krav på individuelt varsel og klagerett. Også organisasjoner og organiserte interesser vil få en tilsvarende styrket situasjon i slike saker.

Plikten til å tilrettelegge for offentlighet og medvirkning skal også gjelde for private og andre myndigheter når de utarbeider planforslag. Også utvidet bruk av IKT, med presentasjon av planforslag på Internett under sakens gang, informasjon om planvedtak, tydeligere prosessregler for de forskjellige planene mv., skal gi berørte og allmennhet bedre informasjon og større faktisk mulighet for å vurdere egen deltakelse og situasjon. For private detaljplaner foreslås det et møte mellom forslagsstiller og berørte myndigheter tidlig i planprosessen.

Forslaget om innsigelse er i hovedsak en videreføring av dagens ordning. Innsigelser foreslås å gjelde først og fremst for de kommunale arealplanene. Det omfatter ikke kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, og heller ikke statlige arealplaner. Innsigelse kan etter forslaget også fremmes mot bestemte deler av regional planstrategi, men ikke mot fylkesplan eller fylkesdelplan fordi eventuelle konflikter ved slike planer uansett vil bli løst sentralt. Forslaget til bestemmelse klarlegger ellers at innsigelsesadgangen er forbeholdt myndigheter. Andre offentlige organer, herunder offentlig eide selskaper mv. som har forskjellige former for tjenesteyting som primærfunksjon, faller utenfor.

Statlige og fylkeskommunale myndigheter kan fremme innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde.» Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller regional betydning.

Andre kommuner har innsigelsesadgang når planen har «vesentlig betydning for kommunens

innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.»

Det er etter utvalgets mening viktig å sikre at også samiske interesser kan ivaretas gjennom innsigelse. Utvalget foreslår at den funksjonen legges til Sametinget i spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Utvalget mener at det er av vesentlig betydning for alle berørte parter at innsigelse fremmes så tidlig som mulig i planprosessen, og foreslår derfor en generell regel om at innsigelse må fremmes senest innen den frist som er fastsatt i vedkommende planbestemmelse for uttalelse til planforslaget i forbindelse med høringen. Innsigelse som fremmes senere, skal ikke kunne bringes videre til mekling og eventuell avgjørelse i departementet. Utvalget har vurdert en regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse, men er kommet til at en slik regel vil kunne virke for stiv. Utvalget foreslår å lovfeste dagens praksis med mekling, men lar det stå åpent i loven hvem som skal være meklingsinstans. Det er viktig at det ikke oppstår tvil om meklerens upartiskhet. Regjeringen gis myndighet til å bestemme hvem som skal være mekler.

5.2.4 Høringsinstansenes syn

Verdier og retningslinjer

Utvalgets forslag til § 1-4 om verdier og retningslinjer etter loven er i hovedsak positivt mottatt. Blant annet pekes det på at det er positivt at det i loven legges et verdigrunnlag, der retningslinjene kan gi føringer for hvordan loven skal forstås. Flere kommuner er svært tilfreds med utvalgets understrekning av at planleggingen skal styres av folkevalgte organer. Noen uttalelser peker likevel på at bestemmelsen er for omfattende og ordrik, og bør kunne strammes inn. Mindretallets forslag om at bestemmelsen utgår og at innholdet heller omtales i forarbeidene til loven, støttes av noen departementer, *Oslo kommune* og noen organisasjoner.

Flere departementer går mot forslaget. *Finansdepartementet (FIN)* mener forslaget vil gjøre planprosessen mer omfattende. *FIN* savner en mer konkret vurdering av hvilke krav til kommunal plankapasitet en god gjennomføring av lovforslaget vil kreve. *Sosialdepartementet* mener forslaget er preget av en svært normativ plantenkning, og peker på at dersom planleggingen skal være innovativ og utløse engasjement og ressurser, bør lov-

verket være litt mer tilbakeholdent både med å formulere mål og nedfelle de kommunikative prosessene i detaljerte prosedyrer.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter utvalgets ønske om å gjøre verdigrunnlaget for loven eksplisitt. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* mener at verdigrunnlaget i § 1-4, sammen med formålsparagrafen, vil være nyttige vegvisere når det oppstår tvil og uenighet i enkelte saker. Det samme gjør blant annet *Hordaland fylkeskommune* og *Nord-Trøndelag fylkeskommune*.

Sosial- og helsedirektoratet foreslår at det tas med i bestemmelsen at planleggingen skal skje ut fra universelle prinsipper. Dette støttes av *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon*, *Kristiansand kommune* og *Larvik kommune*. *Forbrukerrådet* synes det er positivt at rettssikkerhet og medvirkning tas inn i en slik overordnet bestemmelse.

Ansvar for planlegging

Til § 1-6 om ansvar for planlegging er det kommet 19 uttalelser, hvorav to er negative.

Fiskeridepartementet ser det som riktig at statlige organer har rett, og plikt, til å delta i planleggingsarbeidet.

Arendal kommune anbefaler at lovteksten tar inn begrepet planleggingsmyndighet og at det presiseres at kommunen har det juridiske ansvaret for at lovens krav med hensyn til innhold og planprosess oppfylles, men at praktisk planarbeid kan settes bort. *Bergen kommune* ser svært positivt på utvalgets forslag om at kommunen selv kan organisere arbeidet og at ordningen med et lovpålagt fast utvalg for plansaker foreslås opphevet. Kommunen anbefaler også at en innfører en konsekvent teknikk for å angi delegasjonssperrer.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og *Statens råd for funksjonshemmede* peker på at det er viktig i denne bestemmelsen å inkludere de kommunale og fylkeskommunale rådene for funksjonshemmede. *Byggenæringens Landsforening* og *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener denne bestemmelsen bør sees i sammenheng med kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene og innarbeides der.

Olje- og energidepartementet mener at en lovfestet plikt for statlige og fylkeskommunale myndigheter til å delta i planprosessen vil medføre at disse må sette inn store ressurser på arealplanlegging. Med den ressursituasjonen som er i dag innen statlig sektor og som avtegrer seg for årene framover, kan ikke departementet se at dette forslaget er gjennomførbart. *Norges vassdrags- og energidirektorat* uttaler seg i samme retning.

Planmyndighet

Forslagets § 2-2 om planleggingsmyndighet og planadministrasjon i fylkeskommunen er kommentert i 15 uttalelser.

Finnmark fylkeskommune peker på manglende planfaglig kompetanse i mange kommuner, og foreslår at det vurderes forenklinger som gjør det mulig for kommunene å velge de verktøy i planleggingen som de kan beherske under praktiske forhold. *Rogaland fylkeskommune* framhever at ny lov ikke må utelukke ulike regionale løsninger, blant annet når det gjelder planfaglig veiledningstjeneste. *Riksantikvaren* støtter utvalgets forslag om lovfesting av krav om planfaglig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunen, og at det bør settes krav til hvilken planfaglig kompetanse kommunene skal besitte.

Kommunene *Bamble, Kragerø, Larvik, Porsgrunn, Sandefjord, Skien og Tønsberg* peker på at det bør utdypes hva slags kompetanse som legges i uttrykket *planfaglig kompetanse*, ev. at det innføres en godkjenningsordning lik den som finnes for ansvarlig søker i byggesaker. *Oslo kommune* ser det som en uheldig begrensning at ansvaret for regional planstrategi utelukkende er forbeholdt fylkestinget og foreslår at det åpnes for andre typer organisering og ansvarsdeling, f.eks. knyttet til interkommunalt samarbeid hvor kommunene selv har den besluttende myndighet i planarbeidet.

Felles planoppgaver

Forslaget om ansvar for samordnet areal- og transportplanlegging er kommentert i sju uttalelser.

Samferdselsdepartementet, og *fylkesmennene i Hedmark, Hordaland og Vestfold* støtter forslaget. *Fiskeridepartementet* ser det i forhold til Kystverkets ansvarsområde som en stor fordel at man søker å utarbeide samordnende areal- og transportplaner. Departementet peker likevel på at det i en del kontroversielle havneutbyggingssaker med både store nasjonale og kommunale interesser, vil kunne oppstå problemer med å nå fram med faglige synspunkter, og kommunen kan her komme til å ønske å styre planprosessene alene. *Arendal kommune* peker på at formuleringen i andre ledd i bestemmelsen om at «*arealdisponeringens betydning for transportbehovet og transportmønstre, og miljøvirkningene, alltid skal inngå i planbeskrivelsen og konsekvensutredningen*», skaper utfordringer i forhold til praktiske saksframstillinger.

Det er kommet fem uttalelser til utvalgets forslag til § 13-2 om planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning.

Fiskeridepartementet ber om at det presiseres i lovteksten at statlig og regional samferdselsmyndighet også omfatter sjøtransport. Statlig sektormyndighet bør også ha myndighet til selv å ta initiativ til å sette i gang en planprosess, uten at det må gis samtykke av vedkommende kommune eller fylkeskommune. Det bes også om at den myndighet som etter dagens lov § 9-4 gir Statens vegvesen anledning til å starte en planprosess på eget initiativ videreføres, og utvides til å gjelde Kystverkets ansvarsområde.

Samferdselsdepartementet vil understreke

«at det er behov for å beholde hjemmelen slik den lyder i § 9-4, jf. at det ikke foreslås vesentlige endringer i bruk av statlig plan. Som vi tidligere har gitt uttrykk for, mener vi hjemmelen bør utvides til også å gjelde for Jernbaneverket.»

Oslo kommune peker på at det er uklart hva som ligger i begrepet regional samferdselsmyndighet. *Lier kommune* er av den oppfatning at den type anlegg som vi her snakker om, i de fleste tilfeller vil ha så stor innvirkning på miljø og samfunn at det bør være krav om planavklaring gjennom en helhetsvurdering i kommuneplan. Formuleringen «*vedkommende kommune eller fylkeskommune*» i bestemmelsen innebærer en uklarhet som kan føre til kompetansestridigheter når paragrafen skal praktiseres.

Utvalgets forslag om samlet planlegging i kystområdene har fått full tilslutning. *Fiskeridepartementet* er enig i at

«næringsmessig utnyttning skal vurderes mest mulig samlet og langsiktig, og om nødvendig for større områder under ett.»

Fylkesmennene i Buskerud og Vestfold slutter seg også til forslaget om at kystsoneforvaltningen er et felles ansvar for staten, fylkeskommunen og kommunen. *Norsk institutt for kulturminneforskning* peker på at det i en integrert kystsoneforvaltning er viktig at kulturminner og kulturmiljøer blir tatt med i planleggingen på linje med andre faktorer.

De fleste som uttaler seg om samordnet vannplanlegging er positive til forslaget. *Den Norske Advokatforening* mener imidlertid at det ikke er behov for slike bestemmelser i tillegg til lovens øvrige planbestemmelser.

Utvalgets forslag om bestemmelser for planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder støttes av *fylkesmennene i Buskerud og Vestfold*. Sistnevnte peker på at det bør vurderes om det i bestemmel-

ser til LRNF-formålet eller i hensynssoner kan gis retningslinjer for ferdselsretter/begrensninger, som derved kan legges til grunn i enkeltsaker etter plan- og bygningsloven. *Friluftslivets fellesorganisasjon* trekker fram behovet for å få en helhetlig planlegging av større sammenhengende friluftslivsområder.

Planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning

Til forslaget om planbeskrivelse og planprogram ble det avgitt 65 uttalelser. Det var gjennomgående positiv tilslutning til forslagene. Forslaget til bestemmelser om planprogram og konsekvensutredninger ble behandlet i forbindelse med Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger).

Samfunnssikkerhet og risikoanalyse

Utvalgets forslag til ny bestemmelse i § 1-10 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse får bred tilslutning.

Justis- og politidepartementet ser det som positivt at samfunnssikkerhet er kommet inn som et grunnleggende premiss i forslaget til ny plan- og bygningslov.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap støtter utvalgets forslag og foreslår følgende alternative formulering til paragrafens siste ledd: «Kongen kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om samfunnssikkerhet, forebygging og bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser som omfattes av denne bestemmelsen.»

Elleve av landets fylkesmenn har uttalt seg til bestemmelsen, og alle ser det som positivt at forholdet til samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyser gis oppmerksomhet i forslaget.

Møre og Romsdal fylkeskommune peker på at det fremdeles vil være kommunens ansvar å avklare om byggegrunn er tilstrekkelig skredssikker. Vanligvis takler kommunene dette, men i noen situasjoner er de mer eller mindre maktesløse. Fylkeskommunen viser til risikoen for store fjellskred med tilhørende flodbølger i fylket. Utvalgets forslag vil etter fylkeskommunens mening bare i avgrenset grad være et egnet instrument til å håndtere skredrisiko i forhold til bygde områder og ny byggegrunn.

Norges vassdrags- og energidirektorat uttaler at forslaget klargjør planmyndighetenes ansvar for å påse at det er foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse for planområdet. Dette er positivt med tanke på flom- og rasfare. Men det forutsetter at planmyndighetene både har kompetanse og vilje til å

følge opp utredningen i den praktiske forvaltningen.

Kommunene Larvik, Kragerø, Porsgrunn, Sandefjord og Tønsberg peker på at det er uklart hvor omfattende kravet er til å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen ved utarbeidelse av arealdelen til kommuneplanen. Det bør i tilfelle gjelde for begrensede temaer og områder. Etter deres mening vil det være behov for å få utarbeidet forskrift om temaet sårbarhets- og samfunnssikkerhet, gjerne inneholdende metode for å utføre en slik analyse på oversikts- og detaljplan-nivå. *Bergen kommune* har også pekt på behovet for bruk av forskrift for å gi utfyllende bestemmelser om innhold, tema og metodikk for risiko- og sårbarhetsanalyser. *Oslo kommune* mener at deler av reglene om saksbehandlingen kunne vært overlatt til forskrift, da disse kan være mer utfyllende og er lettere å revidere.

Medvirkning og høring

I alt 54 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Det er en generell støtte til kravet om åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i planarbeidet. Formannskapet i *Lørenskog kommune* mener det er riktig å satse på mer medvirkning og samarbeid slik det foreslås, selv om det vil kunne kreve mer arbeidsinnsats. *Fylkesmannen i Rogaland* påpeker, som *Hole kommune*, at forslaget i realiteten bygger på de prinsipper som gjelder etter dagens lov. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* ser positivt på forslaget om at enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. *Forbrukerrådet* stiller seg bak utvalgets forslag og mener at denne paragrafen vil, dersom den følges opp, kunne sikre at berørte parter får en reell mulighet til å medvirke og få innflytelse på planprosessen. Det er imidlertid noe ulike syn på hvordan dette bør komme til uttrykk i lovbestemmelsen. Dette gjelder spesielt det ansvaret kommunene har for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Flere organisasjoner ønsker at flere grupper enn barn og unge bør omtales i lovteksten. *Sametinget* viser til at dette også gjelder samiske lokalsamfunn og samiske organisasjoner. Andre mener som *Nærings- og handelsdepartementet*, at henvisningen til barn og unge bør utgå fordi det er en unødvendig presisering. *Barneombudet* støtter utvalgets forslag om at barns medvirkning framheves, og *Barne- og familiedepartementet* påpeker at dette er i tråd med FN's konvensjon om barns rettigheter.

Regionalt planforum

Av de 30 høringsinstansene som har uttalt seg direkte om dette forslaget er det bare en som mener at bestemmelsen bør sløyfes. *Statkraft SF* viser til at planforum ikke har noen reell myndighet og at en vil oppnå det samme med økt fleksibilitet uten lovfesting. *Norges vassdrags- og energidirektorat* og andre direktorater støtter forslaget. Som en av flere er *Fylkesmannen i Nordland* positiv til at planforumet formaliseres. *Nord-Trøndelag fylkeskommune* støtter forslaget, og påpeker at organiseringen må tilpasses forholdene i det enkelte fylket. *Norges Boligbyggelags Landsforbund* støtter forslaget. Det samme gjør *Norske Reindriftssamers Landsforbund* og andre organisasjoner. Flere ønsker bred deltagelse i planforumet. De kommunene som har uttalt seg ønsker at forumet blir forpliktende for deltagerne.

Innsigelse og mekling

Til utvalgets forslag om innsigelse og mekling i § 1-14 er det kommet 71 uttalelser. Et stort antall er positive til forslaget, og ingen er negative. Det er gitt 25 merknader til forslaget.

Fiskeridepartementet peker på at når det gjelder mekling, går dette departement inn for at en uavhengig/nøytral instans skal forestå meklingen. *Kommunal- og regionaldepartementet* uttaler at for reindriften er det viktig at det i innsigelses- og klagesaker gis tilstrekkelige tidsfrister for at det skal være mulig å fremme innsigelser og klager som er behandlet på en forsvarlig måte. Det er også viktig at reindriftens styringsorgan blir delaktig på et tidlig stadium av planprosessen. Da kan bruken av innsigelser trolig reduseres.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap ber om at det belyses bedre hvorvidt innsigelsesretten har noen funksjon der forslagsstiller/planmyndigheten forsømmer sin plikt til å informere og invitere til samarbeid og innspill i planarbeidet. *Statens kartverk* støtter forslaget fra utvalgets mindretall om et nytt åttende ledd som forutsetter at retten til å fremme innsigelser faller bort hvis en ikke har deltatt i planprosessen etter § 1-6 femte ledd. Ved en slik bestemmelse vil en unngå ytterligere forsinkelser i planprosessen. *Statens kartverk* foreslår også seg selv som mekler i innsigelsessaker. *Statens landbruksforvaltning*, *Statkraft SF*, *Statsbygg* og *Statskog SF* støtter forslaget fra Planlovutvalget.

Fylkesmannen i Oppland peker på at korte frister i innsigelsesprosessen i noen tilfeller kan være et problem, særlig for politiske organer. Det bør derfor vurderes å ta inn en presisering om at det

for disse er nok å varsle at saken skal behandles politisk, og at dette gir rett til fristutsettelse. Det gis ellers positivt uttrykk for at meklingsinstituttet lovfestes. Fylkesmannen stiller seg åpen til at et annet uavhengig organ kan ha denne rollen, men mener at fylkesmannen vil være mer egnet enn fylkeskommunen.

«Fylkesmannen kan ikke se at dagens ordning med fylkesmannen som mekler, har medført spesielle problemer, - heller ikke i de saker hvor fylkesmannen som sektormyndighet har fremmet innsigelse. En har heller ikke fått tilbakemeldinger på at kommunene har oppfattet dette som problematisk.»

Fylkesmennene i Hordaland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Vest-Agder foreslår også at meklingsfunksjonen legges til fylkesmannen.

Nord-Trøndelag fylkeskommune uttaler at meklingsinstans er avhengig av konfliktens art. Er det en avveining mellom interesser, er dette av politisk karakter og bør legges til fylkeskommunen, mens konflikter av formell art eller rettssikkerhetsspørsmål legges til fylkesmannen. De fleste innsigelsessakene gjelder avveining mellom ulike interesser, og er således av politisk art, og det vil derfor i de fleste tilfelle være mest aktuelt å legge denne funksjonen til fylkeskommunen. *Sogn og Fjordane fylkeskommune* støtter mindretallsforslaget, og har samme standpunkt som Nord-Trøndelag når det gjelder meklingsinstituttet.

De fleste kommunene som har uttalt seg støtter utvalgets forslag til endringer i bestemmelsen om innsigelse. Mange av kommunene støtter også mindretallsforslaget om at retten til å fremme innsigelse faller bort for instanser som ikke deltar i planarbeidet etter § 1-6 femte ledd. *Kristiansand kommune* er i tvil om forslaget medfører noen vesentlig effektivisering og økt forutsigbarhet i forhold til dagens ordning. Noen kommuner, blant andre *Sandefjord, Sarpsborg, Steinkjer, Tønsberg og Ulstein*, peker på at det bør beskrives og foretas en avgrensning av hva som er spørsmål av nasjonal og regional interesse, og som derved gir grunnlag for innsigelse.

Åmot kommune

«ser det som viktig at reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven presiseres. Et problem i dag er at dette området er lite lovregulert. I det vesentligste er dette i dag overlatt til MD å avgjøre. Prinsippet om lokaldemokrati tilsier at viktige sider ved innsigelsesinstituttet avklares gjennom lov.»

Kommunen peker på at det for det første må avklares hvem som kan fremme innsigelse. For det

andre er det spørsmål om hva som kan være bestemmende for Miljøverndepartementets avgjørelse i innsigelsessaken.

Byggenæringens Landsforening (BNL) mener at

«av hensyn til gjenkjennelig struktur for de ulike plantypene bør innsigelse og klage behandles i egen bestemmelse i kapittel 12. BNL tiltrer for øvrig mindretallets forslag.»

Energibedriftenes landsforening uttaler at denne bestemmelsen vil være umulig å følge opp, fordi den forutsetter at

««alle» kommuner og statlige etater må følge med i planleggingen i «alle» kommuner, og det uten å vite hvilket framtidig behov de vil ha for planområdet og framtidige muligheter som ligger innenfor dette.»

Også uttalelsen fra *Glommens og Laagens Brukseierforening* går i samme retning. *Norsk Kommunalteknisk Forening* peker på at det må avklares hva det kan fremmes innsigelser på, og at det må begrunnes i konkrete forhold i saken. *Norske Reindriftsamers Landsforbund og Reindriftsforvaltningen* foreslår at meklingsfunksjonen legges til fylkesmannen da fylkeskommunen som politisk organ ikke vil være en uhildet part i et meklingsforhold. *Sametinget* er positive til at dets rolle blir klargjort i forbindelse med innsigelsesinstituttet, og er av den oppfatning at Sametingets vurdering skal tillegges spesiell vekt i saker der det er uenighet/tvil. Når det gjelder meklingsfunksjonen, uttales at den bør ivaretas av en part uten interesse i saken og at dette bør være et frittstående organ.

5.2.5 Departementets vurdering

Departementet har i sin bearbeiding av Planlovutvalgets lovforslag samlet en del felles bestemmelser for plandelen av loven i innledende bestemmelser.

Kapittel 3 om oppgaver og myndighet i planleggingen inneholder en del innholdselementer som er overført fra Planlovutvalget innledningskapittel, bestemmelser om organisering og myndighetsfordeling og om plantyper og hovedinnhold i planer. Kapittel 4 omhandler generelle utredningskrav til planer, mens kapittel 5 inneholder fellesbestemmelser om medvirkning. Med denne redigeringen av loven tas det også sikte på unngå at samme forhold omtales flere steder i loven ut over det som er nødvendig. Mye av innholdet i bestemmelsene i disse kapitlene er en ren videreføring av tilsvarende bestemmelser i gjeldende lov og vil ikke bli omtalt særskilt her.

Oppgaver og hensyn i planleggingen

På bakgrunn av at lovens formålsbestemmelse er gjort kortfattet og generell for plansaker og byggesaker, har departementet vurdert det som hensiktsmessig å utforme en noe mer utfyllende bestemmelse om oppgaver og hensyn som inngår i planleggingen etter loven. Denne bestemmelsen tar utgangspunkt i Planlovutvalgets forslag til § 1-4 om verdier og retningslinjer i planleggingen, samt en del av Planlovutvalgets forslag til formålsparagraf. Samtidig er visse mål- og oppgaveformuleringer, som enten står i gjeldende lov eller har vært foreslått i andre bestemmelser av Planlovutvalget, samlet i en ny slik bestemmelse. Det har i høringen av Planlovutvalgets forslag kommet mange positive reaksjoner på forslaget om å ha en bestemmelse om verdier og retningslinjer i loven, men det er også en del synspunkter på at bestemmelsen blir unødig lang. Det reises også spørsmål om en så vidt generell bestemmelse som utvalget har foreslått får noen selvstendig betydning i praksis.

Den første delen i departementets forslag til bestemmelse angir innholdsmessige oppgaver, mål og krav som skal inngå i planleggingen og som planer skal bidra til å løse eller sikre. Planer skal sette mål for samfunnsutviklingen generelt. Dette gjelder som i dag både den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner. Samtidig peker også bestemmelsen på det sentrale formålet med planer, at de skal avklare samfunnsmessige oppgaver og behov og angi løsningen av dem. Dette hovedformålet med planer må også ses i sammenheng med andre elementer i bestemmelsen som angir at planer skal fremme helhet, samordning og samarbeid, bidra til å løse oppgaver på tvers av sektorgrenser og administrative grenser og være redskap for å se offentlige behov og rammer i sammenheng med privat virksomhet og private ønsker. Dette kommer også klart fram til slutt i bestemmelsen, hvor det angis at planer skal være et felles gjennomføringsgrunnlag for både kommunal, regional, statlig og privat virksomhet. Departementet er enig med Planlovutvalget i at plansystemet bør utvikles slik at det så langt som mulig kan samordne sektorenes virksomhet i planområdet. Planer etter plan- og bygningsloven er i sin natur sektorovergrepene og omfatter ofte flere sektorer, interesser og hensyn. Samordning gjennom planprosessen, der alle offentlige organer har rett og plikt til å delta når det berører deres egne planer og vedtak, vil kunne gi en betydelig forenkling og effektiviseringsgevinst.

Sikring av kvaliteter i landskapet er tatt inn i henhold til Norges forpliktelser i Den europeiske landskapskonvensjonen. Med landskap legges konvensjonens definisjon til grunn, dvs.: «Landskap betyr et område, slik folk oppfatter det, som har fått sitt særpreg gjennom naturlig og/eller menneskelig påvirkning».

I denne bestemmelsen er det også gitt noen flere prioriterte mål og oppgaver for planleggingen, der vern av natur- og kulturmiljø, naturgrunnlaget for samisk kultur og jordvern er viktige elementer, og konkretisering av bærekraftmålet. Det samme er også tilfelle for formålsangivelsen om verdiskaping, næringsutvikling, gode bomiljøer og gode oppvekstvilkår. Stabile rammebetingelser er en viktig forutsetning for næringsutvikling. Tidsbruken i plan- og byggesaker påvirker kapitalkostnadene, som igjen påvirker konkurranseevnen. Alt dette krever effektive planbestemmelser. En mer effektiv og forutsigbar plan- og byggesaksbehandling vil kunne bidra til økonomisk verdiskaping og indirekte ha positiv virkning på det kommunale tjenestetilbudet.

Departementet er, som høringsinstansene, enig i Planlovutvalgets forslag om at hensynet til befolkningens helse, kriminalitetsforebygging og samfunnssikkerhet er viktig å ivareta i planlegging og planer.

For å klargjøre forholdet til internasjonale konvensjoner og avtaler som Norge er bundet av innenfor lovens virkeområde, er det også formulert som et eget punkt at planer skal bidra til å gjennomføre slike konvensjoner og avtaler. Utvalget omtaler i kap. 1.9 og i vedlegg nr. 5 i NOU 2003:14 de internasjonale rammer, regler, forpliktelser og anbefalinger som Norge er bundet eller berørt av på planfeltet. Disse har betydning både for hvordan systemet organiseres, og for hvordan forskjellige interesser og hensyn ivaretas. Norge er blant annet direkte forpliktet til å følge EU-direktiver på EØS-området, f.eks. når det gjelder konsekvensutredninger, miljøinformasjon og rett til deltakelse i beslutningsprosesser samt direktiv om fellesskapstiltak for vannpolitikk (EUs rammedirektiv for vann). Også ved utformingen av saksbehandlingsreglene for de forskjellige planformer, for konsekvensutredninger, og ved muligheten til å fastsette arealformål, hensynssoner og planbestemmelser, er det lagt vekt på at loven skal kunne ivareta hensyn og interesser ut fra internasjonale forpliktelser. Det gjelder eksempelvis sikring av naturgrunnlaget for samisk kultur, tilrettelegging for medvirkning fra barn og unge og andre grupper med særskilte behov, varsling av nabostat om planer som kan ha negativ betydning for vedkom-

mende stat, og adgang til å kunne gi planbestemmelser om miljøforhold og tilgjengelighet m.m.

Departementet har gjort det tydelig at klima er et prioritert hensyn i planlegging gjennom løsningsene som besluttes for blant annet energiforsyning og for transport.

Ansvar og bistand i planleggingen

Både i gjeldende lov og i Planlovutvalgets forslag er det en del bestemmelser og enkeltelementer i loven som plasserer ansvaret for å drive planlegging og angir oppgaver og plikter og retten til å fremme planforslag mv. Disse bestemmelsene har departementet søkt å samle i en innledende paragraf som klargjør roller og ansvar i planleggingen, oppgave- og myndighetsfordelingen og forholdet mellom planmyndighetene og offentlige og private forslagsstillere. Departementet er enig med Planlovutvalget i at dagens regler om plassering og fordeling av myndighetsoppgaver og ansvar for planlegging videreføres. Ansvaret for planlegging etter loven legges til kommunestyrene, regionale planmyndigheter, som inntil videre er fylkestinget, samt Kongen. Også høringsinstansene slutter seg til dette. Videre er departementet enig med utvalget i at det bør gå fram i innledningen at andre offentlige organer og private har en rett til å fremme og få vurdert planforslag på de nærmere vilkår som går fram av bestemmelsene for de plan typene som er aktuelle. Dette vil kunne bidra til å informere om kontaktflaten mellom planmyndighetene og andre forslagsstillere og tiltakshavere enn kommunen.

Departementet viser til at Sametinget skal ha samme rolle som andre statlige organer i planbehandling, og innarbeider dette lovteksten.

For øvrig videreføres gjeldende lovs bestemmelser om at offentlige organer har en informasjonsplikt om forhold som kan ha betydning for planmyndighetene, og om veiledningsplikten som regional planmyndighet og fylkesmannen har i forhold til kommunene.

Det vises også til den varslingsplikten planmyndigheten har overfor berørte sektormyndigheter ved behandling av planforslag med sikte på avklaring av spørsmål som angår disse myndighetenes ansvarsområde.

Planoppgaver og planmyndighet

Departementet har i sitt lovforslag samlet og bearbeidet Planlovutvalgets forslag om hvilke planoppgaver og hvilken planmyndighet som er lagt til kommunen, regional planmyndighet og staten. Dette er formulert i tre bestemmelser i det innle-

dende kapitlet om planer. Innholdet i dette forslaget fanger opp og samsvarer med Planlovutvalgets forslag, som igjen i all hovedsak viderefører gjeldende myndighetsfordeling og planleggingsoppgaver. Det dekker også innholdsmessig deler av Planlovutvalgets forslag til innledende bestemmelser for de enkelte plantypene. Forslagene har vært ukontroversielle i høringen.

I forhold til kommunene har det vært et spørsmål om det fortsatt skal være en særskilt barnerepresentant. Departementet har kommet til at begrunnelsen for å ha en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser fortsatt er gyldig. En lovfesting av kravet om at det skal utpekes en person i kommunens administrasjon er imidlertid ikke i samsvar med kommunelovens prinsipp om rådmannen som administrativ leder for hele kommunens virksomhet. Det foreslås derfor i stedet at kommunene skal sørge for en ordning som viderefører intensjonene i dagens bestemmelse.

På bakgrunn av innspill i høringen har departementet vurdert særskilt om Planlovutvalgets forslag om krav til tilgang til planfaglig kompetanse i kommunene, og krav om tilsvarende kompetanse hos den regionale planmyndigheten, skal fremmes. Departementet mener at det er avgjørende at kommunene og regionene må ha nødvendig kompetanse tilgjengelig for å utføre oppgavene som de er tillagt i planleggingen, og at dette bør gå fram av loven.

Felles planleggingsoppgaver

Departementet har bearbeidet Planlovutvalgets forslag i kapitlene 13 til 16 om særskilte planleggingsoppgaver om areal- og transportplanlegging, kystsonerplanlegging, vannplanlegging og planlegging av markaområder. Dette er planoppgaver som går over administrative grenser og berører flere nivåer, sektorer og interesser, og derfor må utføres i fellesskap mellom disse. Planlovutvalget forutsetter at planleggingen av disse oppgavene i det vesentlige skjer gjennom de ordinære planformer og med bruk av de virkemidler som ellers gjelder. Utvalget legger opp til at statlige og regionale organer får et insitament og en mer synlig initiativrett for å iverksette slik planlegging, som lett vil kunne bli en for tung og krevende oppgave for kommuner og fylkeskommuner enkeltvis. I stedet for å utarbeide egne kapitler i loven om disse planoppgavene har departementet funnet det mer hensiktsmessig å utforme to mer generelle bestemmelser i lovens innledende del. Disse gir de samme mulighetene for de aktuelle myndigheter til å iverksette felles planlegging slik utvalget har foreslått. Depar-

tementet har imidlertid utformet dette som en rammebestemmelse. Den forutsetter at det gis en forskrift som konkretiserer hvilke planoppgaver som er aktuelle å iverksette og hvordan planarbeidet skal organiseres og gjennomføres, og ev. hvordan uenighet om planleggingen skal løses.

Det er ellers i denne paragrafen gjort en endring i forhold til Planlovutvalget ved at dagens hjemmel for vegplanlegging videreføres og utvides til å gjelde alle statlige organ med ansvar for samferdselsanlegg eller teknisk infrastruktur.

Når det gjelder planer for statens byggevirkosomhet, legger utvalget opp til en likestilling mellom private og offentlig aktører. Loven er nå utformet slik at disse får en felles inngang gjennom samme initiativrett, utredningskrav, plankrav og søknadsbestemmelser.

Generelle utredningskrav

Bestemmelsene om planbeskrivelse, planprogram og konsekvensutredning er noe justert. Innholdsmessig videreføres bestemmelsene som er vedtatt på grunnlag av Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) om planprogram og konsekvensutredninger. Disse bygger i hovedsak på Planlovutvalgets forslag. Det nye i lovforslaget her er at reglene for tiltak og planer som avklares etter plan- og bygningsloven er innarbeidet i bestemmelsene om behandling av de enkelte planer, dvs. i tilknytning til regionale planer, kommuneplaner med arealdel og reguleringsplaner. Det er også gjort enkelte språklige presiseringer for å klargjøre forholdet mellom planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredning. Reglene om konsekvensutredninger for tiltak og planer som ikke avklares gjennom plan etter plan- og bygningsloven, som f.eks. verneplaner og energitiltak, er tatt inn i lovens kapittel 14. Det vises til merknadene til de enkelte bestemmelser.

Når det gjelder *samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse* er de fleste høringsinstanser som har uttalt seg positive til forslaget. Departementet er enig i at det er viktig med en egen bestemmelse om dette i loven. Det vises til utfyllende omtale i kap. 3.1.7 og i merknaden til § 4-3.

Medvirkning

Når det gjelder *medvirkning* er bestemmelsen i departementets lovforslag noe forenklet i forhold til Planlovutvalgets forslag, men uten at det er ment å innebære noen realitetsendring.

Planlovutvalgets forslag om medvirkning er en selvstendig bestemmelse som viderefører informasjons- og medvirkningsbestemmelsene i gjeldende lov, men som også styrker disse reglene på flere

viktige punkter. Utvalgets forslag har i hovedsak også fått en bred tilslutning i høringen, selv om det er noen nyanser og forbehold i forhold til hvor ressurskrevende og ambisiøse medvirkningsbestemmelser bør være. Departementet er enig i at barn og unge står i en særstilling som gruppe i forhold til andre som krever spesiell tilrettelegging i forhold til planarbeidet, og derfor bør framheves spesielt i loven.

Reglene om regional og kommunal planstrategi, planprogram, planbeskrivelse og eventuell konsekvensutredning, bruk av elektroniske medier i behandling og varsling av planer m.m., vil gi tydeligere faser i en trinnvis utvikling og avklaring av et planforslag. Det vil samlet gi et klart bedre system for strukturerte innspill og påvirkning gjennom hele forløpet av en planprosess, både for private som har interesser i et planforslag og for berørte myndigheter. Med en klarere struktur og oppdeling av planprosessen i faser, bør også medvirkningen kunne bli mer presis og relevant, og derved også samlet sett mer effektiv.

Departementet er enig i utvalgets forslag om at loven bør klargjøre at alle som utarbeider og fremmer planforslag skal ha en plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning. Det vil si at plikten til å sørge for en tilrettelegging for aktiv medvirkning skal være den samme enten det er planmyndigheten selv, andre myndigheter eller private som utarbeider planforslaget. Imidlertid vil det etter lovforlaget påhvile kommunen som planmyndighet en særskilt plikt og oppgave med å påse at kravet om å tilrettelegge for medvirkning er fulgt der andre myndigheter og private har utarbeidet planforslaget. Dette er nødvendig for å kvalitetssikre saksbehandlingen i forhold til medvirkningskravet generelt. Dessuten har kommunen etter forslaget en særlig oppgave med å tilrettelegge for at grupper som ellers ikke så lett kommer til orde i planprosesser, aktivt skal bringes inn. I loven er barn og unge nevnt direkte som en slik gruppe, men også grupper med forskjellige funksjonsnedsettelse kan ha behov for slik tilrettelegging. Det kan også være nødvendig å vurdere tilretteleggingen for medvirkning særskilt for minoriteter med annet språk. Det kan også gjelde enkelte næringsutøvere, f.eks. i reindriften eller fiske, siden disse virksomhetene drives uten samme kontakt med kommunen og lokale medier.

Høring og offentlig ettersyn

Høring av planprogram og planforslag og offentlig ettersyn er obligatoriske elementer i behandlingen av flere sakstyper etter loven. Departementet er

enig med utvalget i at det kan være hensiktsmessig å definere innholdet og betydningen av disse begrepene i en felles bestemmelse i den innledende delen av loven. Lovteksten kan da gjøres kort i den enkelte saksbehandlingsbestemmelse utover i loven. Dette kan bidra til å at selve lovteksten ikke blir lengre enn nødvendig. Det har heller ikke kommet negative reaksjoner i høringen til dette. Innholdet i bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende regler, men det er nytt at loven nå uttrykkelig forutsetter at planforslag også skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Generelt vil bruk av elektroniske medier i behandlingen av plansaker gi en bedre og mer effektiv planbehandling.

Regionalt planforum

Ordningen med regionalt planforum er allerede i bruk i mange fylker, og har vist seg å være et hensiktsmessig forum og en nyttig arbeidsform for gjensidig informasjon, drøfting og avklaring av planspørsmål og sektorinteresser mellom kommuner, fylker og sektormyndigheter. Planforum kan bidra til bedre samordning av forskjellige interesser og syn, raskere avklaring og en mer samstemt praksis i plansakene i et fylke. Departementet er enig med Planlovutvalget i at regionalt planforum bør forankres direkte i loven som et frivillig element, og med forholdsvis lempelige regler for organisering og drift. Nytteverdien vil i stor grad avhenge av hvordan de forskjellige myndighetene velger å engasjere seg i bruken av planforumet. Høringen viser at mange instanser er enige i forslaget om regionalt planforum. Departementet vil i det videre arbeidet med iverksetting av loven vurdere om det vil være behov for felles veiledning om hensiktsmessige arbeidsformer i regionalt planforum etter mønster av de fylker som har fått best resultat av denne ordningen.

Innsigelse

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

Planlovutvalget har foreslått en forholdsvis utførlige bestemmelse om innsigelse. Den er i all hovedsak en lovfesting av gjeldende regler om

innsigelse, og av praksis som er utviklet med grunnlag i de relativt kortfattede lovbestemmelsene i dagens lov. Deler av dette forslaget er allerede gjennomført ved lovendring i 2004. Dette gjelder f.eks. de såkalte «omkamp-reglene». Et stort mindretall i utvalget foreslo også en innstramning som setter fristen for å fremme innsigelse til utløpet av høringsfristen etter offentlig ettersyn.

Departementet er enig i at Sametinget gjøres til innsigelsesorgan for å kunne sikre viktige samiske interesser i plansaker.

Planlovutvalgets forslag til lovbestemmelse om innsigelse har gjennomgående fått en god mottakelse i høringen. Det gjelder også mindretallets forslag om frist for å fremme innsigelse. Departementet er enig i at mindretallsforslaget vil bidra til en mer effektiv og forutsigbar planbehandling, og fremmer derfor dette forslaget. Innholdet i innsigelsesbestemmelsen er delt i tre selvstendige bestemmelser om *myndighet* til å fremme innsigelse, *begrensninger i adgangen til* å fremme innsigelse og om *mekling og avgjørelse* av departementet.

5.3 Nasjonale planoppgaver

5.3.1 Innledning

Kapitlet omtaler de nasjonale planoppgavene.

5.3.2 Gjeldende rett – plan- og bygningsloven kap. IV

Plan- og bygningslovens kap. IV har bestemmelser på riksnivå fordelt på tre paragrafer. To av disse

omtales her. Bestemmelsen om *forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen* er omtalt i kap. 5.1.

Statlige planretningslinjer kan etter dagens system gis med hjemmel i § 17-1 om *rikspolitiske bestemmelser*. Bestemmelsen gir i første ledd Kongen anledning til å fastsette generelle mål og rammer og gi retningslinjer for planleggingen ut fra nasjonale interesser. Slike retningslinjer er nødvendige både som bakgrunn for å gjennomføre rikspolitiske mål i planleggingen, og for å gjøre kommuner og fylkeskommuner kjent med de begrensninger som de må ta hensyn til i sin planlegging. Det er ikke forutsetningen at det skal utarbeides en samlet landsplan, og det er heller ikke forutsetningen at rikspolitiske retningslinjer skal ta opp spørsmål som er av ren lokal betydning.

Etter andre ledd i samme paragraf kan Kongen, etter samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner, for et tidsrom på inntil ti år nedlegge forbud mot at det gjennomføres bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller at slike tiltak bare kan iverksettes i samsvar med arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. Kongen kan forlenge forbudet med fem år av gangen.

I gjeldende lov § 18 er det hjemmel for å utarbeide *statlige arealplaner*. Dette kan være aktuelt når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller verneiltak gjør det nødvendig. Hjemmelen kan også brukes når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dersom statlig plan utarbeides, følges de ordinære saksbehandlingsreglene i loven.

Tabell 5.3 Nasjonale planoppgaver

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
II. <i>Nasjonale planoppgaver</i>	<i>Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen</i>	
<i>Kapittel 6 Statlige planretningslinjer og planvedtak</i>	<i>Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak</i>	<i>Kap. IV Planlegging på riksnivå</i>
§ 6-1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	§ 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging	
§ 6-2 Statlige planretningslinjer	§ 4-2 Statlige planretningslinjer	§ 17-1 Rikspolitiske bestemmelser
§ 6-3 Statlige planbestemmelser	§ 4-3 Statlig planbestemmelse	
§ 6-4 Statlig arealplan	§ 4-5 Statlig arealplan	§ 18 Statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan
	§ 4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak	

5.3.3 Planlovutvalgets forslag

Forslaget til bestemmelser om nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen er omtalt i kap. 9.2 i utvalgets andre delutredning og i Del II, kap. 4 i utvalgets lovforslag.

Planlovutvalget mener at de statlige virkemidlene i dagens lov i hovedsak bør bestå, men at det er behov for en viss forsterking og tydeliggjøring. Utvalgets forslag tar sikte på å sikre en riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale hensyn. Det legger til grunn at kommunenes stilling i planleggingen ikke skal svekkes. De statlige virkemidlene skal tilrettelegges slik at de blir tydeligere og mer hensiktsmessige både for samhandlingen med kommunene, og for gjennomføring av statens egne planoppgaver.

I forarbeidene til dagens plan- og bygningslov er det lagt opp til at det hvert fjerde år skal utarbeides en stortingsmelding om planleggingen og arealpolitikken. Innholdet i slike meldinger, og Stortingets behandling, har ofte vært grunnlag for departementets arbeid med rikspolitiske retningslinjer, rundskriv og veiledning til kommunene. Utvalget foreslår å lovfeste en slik ordening gjennom en ny bestemmelse om *samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging* (§ 4-1). Det vil gi et sammenhengende system som legger opp til at planmyndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år skal foreta en gjennomgang av planpolitiske mål og planstrategier. Det vil kunne gi bedre samhandling mellom nivåene, og i sum bedret relevans, måloppnåelse og myndighetssamordning i planleggingen. Det er opp til regjeringen å bestemme den formelle status en slik samordnet nasjonal politikk skal ha, f.eks. om den bør behandles av Stortinget på grunnlag av stortingsmeldinger om regional og kommunal planlegging eller lignende. Forslaget pålegger regjeringen en plikt til å samrå seg med fylkeskommunene og kommunene i arbeidet i tråd med gjensidighetsprinsippet i § 1-4. Dette gjelder også Sametinget i samiske spørsmål.

Utvalget mener at det fortsatt er behov for en tydelig og samordnet statlig politikkformidling gjennom retningslinjer fra Regjeringen, slik som etter § 17-1. Slike retningslinjer utgjør et viktig rammeverk for den regionale og lokale planleggingen, og har sine paralleller i andre land med tilsvarende plansystemer. Utvalget vil imidlertid endre benevnelsen «rikspolitiske retningslinjer» (jf. § 17-1 første ledd i gjeldende lov) til det mer tidsmessige *statlige planretningslinjer* (§ 4-2). For å gjøre statlige retningslinjer tydeligere som et felles

grunnlag for både planmyndighetene og statlige sektormyndigheter, presiserer utvalget at slike retningslinjer også skal gjelde for vedtak etter annen lovgivning som retningslinjen har betydning for. Siktemålet er å få et system som bidrar til at samme overordnede politikkrammer og føringer legges til grunn både i planlegging, og ved praktisering av særlovene som samvirker med planleggingen. Forslaget må ses på bakgrunn av at utvalget ønsker en mer aktiv bruk av slike retningslinjer, og at de i langt større grad enn hittil bør anvendes av alle statlige sektormyndigheter som har interesse i planleggingen.

Utvalget går inn for å videreføre ordningen med statlige bestemmelser i den form som nå er hjemlet i § 17-1 andre ledd, gjennom forslag til bestemmelse om *statlig planbestemmelse* (§ 4-3). Formålet er å kunne ivareta nasjonale og viktige regionale interesser gjennom et midlertidig forbud. Dette innebærer at Regjeringen, for inntil ti år (med fem års forlengelse av gangen), kan nedlegge forbud mot å iverksette nærmere angitte bygge- og anleggstiltak i avgrensede geografiske områder eller hele landet. Forbudet opphører når det foreligger plan for det aktuelle området, eller det er truffet et vedtak om arealdisponering etter annen lov, f.eks. naturvernloven. Nytt er det at tiltak også må være i samsvar med fylkesdelplan for arealbruk – både med og uten særlig rettsvirkning. Det skal være samråd med de berørte kommuner ved forberedelsen av slike bestemmelser. Samtykke til unntak kan gjøres av departementet.

Flertallet i utvalget foreslår i § 4-4 å innføre en regel om at Kongen ved *godkjenning av en fylkesdelplan for arealbruk* kan gi planen samme rettsvirkning som arealdel av kommuneplan. Behovet for å gi planen særlig rettsvirkning kan være av regional eller lokal karakter. Det er altså ikke et vilkår for statlig godkjenning at det dreier seg om nasjonale eller statlige interesser. Mindretallet foreslår at hele bestemmelsen om *fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning* flyttes hit (denne bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 5.4). Paragrafen omtaler også forslaget om *lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel* (dette forslaget er omtalt i kapittel 5.5).

Disse to virkemidlene er ikke primært ment som virkemidler for staten, men for regionale myndigheter og kommunene. Utvalget understreker at disse virkemidlene også kan være aktuelle for å ivareta statlige interesser. Det kan nettopp være statlige myndigheter som, gjennom den regionale eller kommunale planprosessen, ser behovet for dette for å sikre gjennomføring av viktige statlige

oppgaver, eller for å sikre nasjonale hensyn over kommune- og fylkesgrenser.

Utvalget ser at det unntaksvis fortsatt kan være behov for at staten selv skal kunne utarbeide nødvendige arealplaner for sine tiltak eller formål direkte. Utvalget foreslår at dagens ordning med statlig arealplan (nåværende § 18) videreføres uten vesentlig endring (§ 4-5). Som i dag skal staten kunne bruke virkemidlet når viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller verntiltak gjør det nødvendig, eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Det innebærer at departementet i slike tilfeller kan henstille til vedkommende kommune eller fylkeskommune om å utarbeide og vedta en arealplan. På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret eller fylkestinget.

5.3.4 Høringen

Omlag 100 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget innenfor temaet nasjonale hensyn og oppgaver. Vel 1/3 er kommuner. Av disse uttaler 2/3 seg i hovedsak til forslaget om særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak.

Det er gjennomgående tilslutning til Planlovutvalgets forslag. Ingen stiller spørsmålstegn ved nasjonale myndigheters behov for å ha virkemidler som kan ivareta nasjonal politikk eller interesser overfor regional og kommunal planlegging. De fleste av uttalelsene kommer fra kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og organisasjoner (som for en stor del representerer vern, friluftsliv eller «svake grupper»).

Fylkemannen i Oppland uttaler generelt om forslaget til bestemmelser i dette kapitlet:

«De statlige virkemidlene som foreslås, er i stor grad en videreføring av dagens virkemidler. Endringene i forhold til dagens lov er først og fremst klargjøring og utdyping på en del punkter, noe som er positivt.»

Kommunene har i hovedsak samme holdning. *Kragerø kommune* uttaler blant annet:

«Kapittel 4 bygger på og viderefører kapittel IV Planlegging på riksnivå i gjeldende lov. Skal plansystemet fungere, må det være et godt samspill mellom statlige myndigheter, fylkeskommuner og kommuner. Staten må ha egnede virkemidler for å kunne vareta nasjonale hensyn og oppgaver i møtet med kommunale og regionale mål og prioriteringer. Vi er således tilfredse med utvalgets forslag om visse utbyg-

ginger av reglene om statlig planlegging i forhold til dagens regler.»

Oslo kommune støtter utvalgets innspill om at regjeringen i større grad enn i dag samordner nasjonale mål og virkemidler på sektorer som har stor betydning for utviklingen i fylker og kommuner:

«da statens samlede planpolitiske føringer er viktig grunnlag for den regionale og lokale planleggingen og ser på forslagene til systematisering av statlig samordning gjennom statlige planretningslinjer og planbestemmelser som gode virkemidler i å oppnå dette. Det er i dette svært viktig at berørte kommuner og fylkeskommuner gis anledning til å uttale seg før vedtak.»

Sametinget er positiv til at det nasjonale ansvaret i kapittel 4 og bestemmelsen om statlige planretningslinjer er blitt tydelige:

«Dersom statlige planretningslinjer vil bidra til å konkretisere innholdet i formålsbestemmelsen er dette positivt. Sametinget ser videre at gode statlige planretningslinjer vil gi klare føringer til de regionale og lokale arealforvaltningsinstansene, noe som igjen vil kunne bidra til en tryggere situasjon for samiske interesser. Sametingets rolle i denne sammenheng vil være viktig.»

Andre er mer skeptiske til betydningen av statlige planretningslinjer og planvedtak. *Prosjekt PBL-2000* uttaler blant annet:

«Det høres umiddelbart forlokkende ut at Planlovutvalget foreslår at staten hvert fjerde år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, i samråd med fylkeskommuner og kommuner. Vi er imidlertid engstelig for at dette verken følges opp i praksis eller at innholdet vil være tilstrekkelig tilpasset lokale forhold. Dermed er det også en risiko for generelle aktiviteter som kun virker ressursødende og forsinkende, i det praksis møter avventende holdninger i påvente av statlig avklaring. Dette vil jo også i stor grad være avhengig av den til enhver tid sittende regjering.»

Statkraft SF uttaler blant annet:

«Forslaget beskriver en rekke mulige virkemidler for staten. Det er uklart hvordan disse vil virke i praksis, og det er ønskelig med en mye klarere grense mellom anbefalinger og krav sett fra statens side.»

Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging

Planlovutvalgets forslag om å innføre en bestemmelse om samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging får støtte fra de fleste som har uttalt seg om dette (28 høringsuttalelser). Fra kommuner blir det framholdt at det er ønskelig at staten «samordner og klargjør sine mangeartede og ofte sprikende signaler overfor kommunesektoren» (*Sarpsborg kommune*). Dette støttes av *Trondheim kommune*, som uttaler om forslagene til bestemmelser:

«Trondheim kommune ser dette som et viktig bidrag til helt nødvendig statlig samordning og for å gi forutsigbarhet for kommunale prioriteringer.»

Steinkjer kommune påpeker behovet for at det må etableres arenaer for tidlig politisk samhandling og mulighet for avklaring av viktige politiske spørsmål mellom regionalt politisk nivå og nasjonalt politisk nivå.

«Det må ikke være slik at dette må vente til en behandlet fylkesplan sendes til Regjeringen for godkjenning. Fylkesplanene og innspill og synspunkt fra lokalt og regionalt nivå må også ivaretas når Regjeringen skal utforme sin nasjonale politikk.»

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) framholder at dersom plansystemet skal fungere, må det være et godt samspill mellom statlige myndigheter, regionalt nivå og kommunene.

«NKF støtter forslaget om at staten hvert 4. år skal utarbeide en nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging dersom dette kan gi nødvendige avklaringer og retningslinjer for kommunene.»

De fylkeskommunene som har uttalt seg gir alle støtte til at det innføres en ny bestemmelse om samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging. Fylkeskommunene framholder at det er et hovedproblem i forholdet til oppfølgingen av, og troverdigheten til regional og kommunal planlegging, at staten ikke tar hensyn til vedtatte planer.

Hordaland fylkeskommune mener at det som har sviktet mest i regional planlegging etter nåværende lovverk er at staten ikke har fulgt opp fylkesplanleggingen.

«Dette blir derfor eit sentralt element for å lukkast i samhandlinga mellom nivåa og få til ei felles gjennomføring av planane. Det må etablerast arenaer for tidleg politisk samhandling og

avklaring mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Avklaring kan ikkje vente til regjeringa si godkjenning av fylkesplanen. Innspel og synspunkt frå lokalt og regionalt nivå må ivaretas når Regjeringa skal utforme nasjonal politikk.»

Vestfold fylkeskommune støtter forslaget om en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging:

«Bestemmelsen vil kunne bedre den sentrale behandlingen av fylkesplanene, styrke koordineringen mellom departementene og bør praktiseres som et aktivt samråd på politisk nivå.»

Enkelte departementer er imidlertid skeptiske til dette og mener at regjeringen må stå friere til å vurdere når det er behov for å gi slike signaler.

Finansdepartementet (FIN) peker på at utarbeidelse av en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging i samråd med kommuner og fylkeskommuner vil kreve ressurser:

«Slike prosesser bør ikke settes i gang med mindre det er reelle behov for vesentlige endringer i politikken. Utvalgets forslag om å lovfeste at slik politikk skal fremmes hvert fjerde år vil ikke være styrt av behovet for politikkenringer. FIN støtter derfor ikke utvalgets forslag.»

Samferdselsdepartementet mener at det ikke bør lovfestes en plikt for regjeringen til å utarbeide en samordnet nasjonal politikk for kommunal og regional planlegging hvert fjerde år. Generelt sett bør regjeringen stå friere i å vurdere behov for nasjonal politikktutforming.

Landbruksdepartementet er enig i at statlige signaler knyttet til arealpolitikk, regional og kommunal planlegging framover bør bli bedre samordnet, og at det bør bli enklere for kommunene og fylkene å forholde seg til staten.

«Vi slutter oss til forslaget, men er usikre på om det hensiktsmessig å lovfeste at slik politikk skal fremmes hvert 4. år.»

Fiskeridepartementet ser behovet for en slik samordning, som vil kunne bidra til å klargjøre grunnlaget for den regionale og lokale planleggingen.

De fylkesmenn og organisasjoner som har uttalt seg er i hovedsak positive til forslaget, som kan sikre et oppdatert og bedre samordnet grunnlag for den statlige medvirkning i den regionale og kommunale planleggingen.

Fylkesmannen i Vest-Agder støtter også forslaget om at det hvert fjerde år utarbeides en samordnet nasjonal politikk for regional planlegging:

«Dette vil sikre at de nasjonale føringene for den regionale planleggingen er tydelige og tilpasset aktuelle utfordringer.»

Fylkesmannen i Vestfold viser til at fylkesmannens rolle som deltager og formidler av nasjonal politikk er stort sett uendret i forslaget, men det er gjort viktige endringer i de statlige virkemidlene.

«Forslaget om at Kongen hvert 4. år skal utarbeide en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, sikrer en løpende oppdatering og en sterkere samordning av nasjonal politikk. Dette forslaget støttes.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er enig i behovet for en jevnlig oppdatering av den nasjonale arealpolitikken, selv om dette kan bli meget ressurskrevende.

Friluftslivets fellesorganisasjon støtter forslaget om at det skal utarbeides en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging hvert fjerde år som skal legges til grunn for planlegging etter denne loven.

Statlige planretningslinjer og planbestemmelser

Med få forbehold gir de høringsinstansene som har uttalt seg spesielt til forslagene om statlige planretningslinjer og planbestemmelser (25 høringsuttalelser) tilslutning til forslagene, som oppfattes som en klargjøring og utdyping av dagens bestemmelser. Flere peker blant annet på at det nå går klart fram at slike retningslinjer/bestemmelser skal følges ved enkeltvedtak også etter andre lover enn plan- og bygningsloven. Betydningen av en medvirkning ved utarbeidningen av statlige retningslinjer og bestemmelser blir understreket av mange.

Fylkesmannen i Buskerud støtter utvalgets videreføring av ordningen med statlige bestemmelser (jf. dagens § 17-1 andre ledd):

«for å kunne ivareta nasjonale og viktige regionale interesser gjennom et midlertidig forbud og med tilføyelsene om at de skal kunne gjelde for hele landet og at tiltak i strid med SPB kun skal kunne iverksettes gjennom planer etter pbl.»

Husbanken støtter utvalgets påpeking av behovet «for statlige planretningslinjer for å sikre tilstrekkelig sammenheng og prioritering av innsats og tiltak på dette området».

«Etter Husbankens oppfatning er det behov for et løft når det gjelder hvordan hensynet til universell utforming skal implementeres i planer og i konkrete tiltak. For å sikre at planintensjoner har en mulighet til å bli gjennomført både

på en måte som ivaretar kvalitet og kostnadseffektivt, er det viktig å ha noen førende retningslinjer slik som utvalget peker på.»

Nord-Trøndelag fylkeskommune peker på at denne bestemmelsen er i stor grad lik de gamle rikspolitiske retningslinjer:

«Slike planretningslinjer bør ikke benyttes i stor grad, det er betenkelig at staten utarbeider generelle pålegg som skal gjelde for hele landet, men det kan være behov for en del geografisk anvendte retningslinjer.»

Norges vassdrags- og energidirektorat er av den oppfatning at dagens status og praktisering av rikspolitiske retningslinjer må videreføres for statlige planretningslinjer.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon støtter forslaget om en mer aktiv bruk av statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer).

Enkelte er skeptiske til betydningen av slike bestemmelser. Generelle retningslinjer eller bestemmelser kan ofte være til liten veiledning i konkrete konflikter. Skal de utarbeides, bør de i tilfelle være konkrete i forhold til tema eller geografisk område.

Statens landbruksforvaltning uttaler blant annet:

«Et av de viktigste ankepunktene mot dagens rikspolitiske retningslinjer (RPR) er at de ikke i tilstrekkelig grad prioriterer de ulike interessene opp mot hverandre, og derfor blir av mindre praktisk hjelp for kommunene i planleggingsprosessen. Det har med tiden blitt en hel samling av slike rikspolitiske retningslinjer, slik at nesten hver eneste sektormyndighet har en eller flere RPR'er å slå i bordet med. Dersom ordningen med statlige planretningslinjer skal videreføres bør derfor innholdet i disse retningslinjene og graden av samordning vurderes nøye.»

Det er flest kommentarer til spørsmålet om å kunne gjøre *fylkesdelplan for arealbruk* bindende (65 høringsuttalelser). Her er det delte synspunkter, men flertallet av instanser er positive til forslaget. Av kommunene, som utgjør halvparten av de som har uttalt seg om dette spørsmålet, er det like mange som er for at det skal finnes en slik mulighet som de som er negative. De fleste mener at det i alle tilfeller bare må være aktuelt i spesielle situasjoner hvor andre planvirkemidler ikke kan ivareta de samme hensynene. (Forslaget er kommentert nærmere i kap 5.4.)

Det er få (to) som kommenterer forslaget om statlig plan spesielt. De som har gjort det, støtter forslaget, som er en videreføring av dagens bestemmelser.

5.3.5 Departementets vurdering

Det kan ofte være et problem for den regionale og kommunale planleggingen at statlige sektormyndigheter fremmer forskjellige synspunkter i planarbeidet, som kan være vanskelige å forene. Når det i tillegg er mange ulike synspunkter fra fylkeskommunen og organisasjoner, blir avveiningen og samordningen krevende. Dette gjelder i særlig grad for kommunene, som ofte etterlyser en bedre statlig samordning inn mot de lokale planprosene.

Departementet er enig med Planlovutvalget i at de statlige virkemidlene i dagens lov i hovedsak bør bestå, men at det er behov for en viss tydeliggjøring. Samtidig må bestemmelsene utformes i lys av å sikre en riktig balanse mellom lokalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale hensyn. Det er derfor lagt til grunn at kommunenes stilling i planleggingen ikke skal svekkes.

Bestemmelsene i dette kapitlet tar sikte på å formidle nasjonale interesser og politikk i forkant av arbeidet med konkrete planer regionalt og lokalt. Gjennom den regionale og kommunale planleggingen blir den nasjonale politikken satt ut i livet og tilpasset de forskjellige forhold og forutsetninger rundt i landet. Graden av handlefrihet for regionale planmyndigheter og kommuner vil variere etter innholdet i de nasjonale målene. Formålet med bestemmelsene er å klargjøre kommunenes og regionenes handlingsrom på en mer forutsigbar måte. Hvordan konflikter mellom statlige, regionale og kommunale organer skal løses i den enkelte sak er omtalt i forbindelse med behandlingsreglene for planer.

Departementet er enig med utvalget i at det vil være nyttig å lovfeste en plikt for regjeringen til å gi samordnede signaler om *nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging* hvert fjerde år (§ 6-1). Slike signaler har tidligere vært gitt gjennom rundskriv om fylkesplanleggingen og stortingsmeldinger om den regionale og kommunale planleggingen og arealpolitikken. Departementet mener at dokumentet som foreslås utarbeidet ikke skal være en oppsummering av statens samlede forventninger til kommuner eller regioner. Det skal rette seg inn mot hvilke samfunnsmessige oppgaver det er viktig å fokusere på den neste perioden for å bidra til gjennomføringen av nasjonal politikk. Slike nasjonale føringer skal legges til grunn for, eller innpasses i planleggingen i regionene og kommunene. Det vil gi et sammenhengende system som legger opp til at planmyndigheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år skal foreta en gjennomgang av planpolitiske mål og

planstrategier. Det vil, som Planlovutvalget påpeker, kunne gi bedre samhandling mellom nivåene, og i sum bedret relevans, måloppnåelse og myndighetssamordning i planleggingen. Lovforslaget tar ikke stilling til hva slags form de nasjonale forventningene skal ha og behandlingsmåten. Dette holdes åpent for regjeringen, og bør utvikles over tid.

Departementet er enig i forslaget fra Planlovutvalget om *statlige planretningslinjer og planbestemmelser* (§ 6-2). Dette vil være en videreføring av dagens bestemmelse om rikspolitiske retningslinjer i § 17-1 første ledd, men med tydeligere saksbehandlingsregler. De statlige planretningslinjene vil bidra til at samme overordnede politikkrammer og føringer legges til grunn både i planlegging, og ved praktisering av særlovene som samvirker med planleggingen. Dette vil gi en mer konsistent og samordnet planlegging og forvaltningspraksis. De statlige planretningslinjene vil være mer avgrensede og konkrete enn de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Departementet er enig i at det vil styrke samhandlingen og øke forutsigbarheten mellom statlige myndigheter og kommunale og regionale planmyndigheter dersom dette virkemidlet brukes mer aktivt til å formidle nasjonale interesser som skal ivaretas i planleggingen. Statlige sektormyndigheter skal derfor kunne ta initiativ til at det utarbeides slike planretningslinjer.

Statlige planbestemmelser (§ 6-3) er en videreføring av hjemmelen til å gi rikspolitiske bestemmelser i gjeldende lov § 17-1 andre ledd. Statlige planbestemmelser skiller seg fra statlige planretningslinjer først og fremst ved at de kan inneholde forbud som er direkte bindende for privatpersoner. Forbudet er midlertidig, og kan bare gjelde særskilt angitte bygge- og anleggstiltak. Forbudet må med andre ord ha et visst presisjonsnivå. Det kan også være hensiktsmessig å bruke statlige planbestemmelser for reguleringsbehov som går ut over ett enkelt fylke, selv om det også er fullt mulig å sikre dette gjennom vedtak i flere fylker. En statlig planbestemmelse vil ofte ha et visst preg av «pusteroomsbestemmelse.» På denne måten vil regioner 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.

Planer for statlige tiltak utarbeides normalt som kommunale planer. Dette vil fortsatt være hovedregelen. Det kan likevel være behov for at staten selv skal kunne utarbeide nødvendige arealplaner for sine tiltak eller formål direkte. Ordning

gen med *statlig arealplan* (§ 6-4) foreslås derfor videreført uten vesentlig endring. Det foreslås å klargjøre direkte i loven at vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet med statlig arealplan. Det foreslås i tillegg at det kan bestemmes i den enkelte sak at konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven skal ha virkning som statlig arealplan, jf. kapittel 3.6.2.

Når det gjelder Planlovutvalgets forslag om særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak er denne bestemmelsen tatt ut av kapitlet om statlige planretningslinjer og planvedtak. Forslaget om å gi fylkesdelplan for arealbruk samme rettsvirkning som arealdel til kommuneplanen ved vedtak av Kongen er ikke videreført, se omtalen i kapittel 5.4.5. Forslaget om at Kongen kan bestemme at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme er videreført i forslaget til § 11-18 og omtalt under kapittel 5.5.4 om kommuneplan.

5.4 Regional planlegging

5.4.1 Innledning

Kapitlet omhandler regional planlegging, som omfatter planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Regional planlegging omfatter planlegging på regionalt nivå, interkommunal planlegging og plansamarbeid på tvers av regiongrenser.

5.4.2 Gjeldende rett – plan- og bygningslovens kap. V

Organiseringen av fylkesplanarbeidet

Fylkeskommunen organiserer fylkesplanarbeidet (§ 19-3) og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for samordning, samarbeid og samråd etter plan- og bygningsloven § 16. 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.

Fylkesplanlegging etter plan- og bygningsloven § 19-1 er i dag det mest sentrale virkemiddel i den regionale planleggingen. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging. Fylkesplanleggingen skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. Departe-

mentet skal føre tilsyn med at plikten til løpende fylkesplanlegging blir oppfylt.

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

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 eget 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 (fylkesdelplan).

Fylkesplanleggingen 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 viktig i alle fylker. I samråd med kommunene og staten velger fylkeskommunen de mål som er viktigst i eget fylke.

Virkinger av fylkesplanen

Godkjent fylkesplan er et omforent politisk rammeverk. Den skal gi føringer for sektorplanleggingen i stat og kommune og for hovedtrekkene i kommuneplanleggingen.

Fylkesplanen skal etter plan- og bygningslovens § 19-6 «legges til grunn» for fylkeskommunal virksomhet. 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 regne med at det fremmes innsigelse fra fylkeskommunen til planene deres dersom de er i strid med fylkesplanen. Forholdet til fylkesplanen må da avklares gjennom behandlingen av den kommunale planen og kon-

Tabell 5.4 Regional planlegging

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
<i>III. Regional planlegging</i>	<i>Del III Regional planlegging</i>	
<i>Kapittel 7 Regional planstrategi</i>	<i>Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi</i>	<i>Kap. V Fylkesplanlegging</i>
	§ 5-1 Definisjon	
	§ 5-2 Hovedtrekk	§ 19-3 Organisering av fylkesplanarbeidet
§ 7-1 Regional planstrategi	§ 5-3 Regional planstrategi	
§ 7-2 Behandling og virkning av regional planstrategi		
<i>Kapittel 8 Regional plan og planbestemmelse</i>	<i>Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå</i>	
§ 8-1 Regional plan	§ 6-1 Fylkeskommunens planoppgaver	§ 19-1 Fylkesplanlegging
	§ 6-2 Fylkesplanens innhold	
	§ 6-5 Fylkesdelplan	
	§ 6-7 Regionalt handlingsprogram	
§ 8-2 Virkning av regional plan	§ 6-3 Virkning av fylkesplan og fylkesdelplan	§ 19-6 Fylkesplanens virkninger
§ 8-3 Utarbeiding av regional plan	§ 6-4 Behandling av fylkesplan	§ 19-4 Fylkesplanbehandlingen
§ 8-4 Vedtak av regional plan		§ 19-5 Revisjon
§ 8-5 Regional planbestemmelse	§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning	
<i>Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid</i>	<i>Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid</i>	
§ 9-1 Interkommunalt plansamarbeid	§ 7-1 Innledende bestemmelser	§ 20-3 Interkommunalt plansamarbeid
§ 9-2 Organisering	§ 7-2 Organisering	
§ 9-3 Planprosess og planinnhold	§ 7-3 Planprosess og planinnhold	
§ 9-4 Overføring til regional plan	§ 7-4 Overføring til fylkesplanlegging	
§ 9-5 Uenighet	§ 7-5 Uenighet mv.	
§ 9-6 Gjennomføring og endring	§ 7-6 Gjennomføring og endring	
§ 9-7 Plansamarbeid mellom regioner og kommuner	§ 7-7 Plansamarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner	
	§ 6-8 Plansamarbeid mellom fylker	

flikten løses gjennom forhandling og mekling eller sentral behandling i departementet.

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 fyl-

kesplan er formulert, desto lettere er det 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.

Fylkesplanbehandlingen

Tidligst mulig under utarbeidelsen av planforslaget skal fylkeskommunen gjøre kjent forslag til utviklingen i fylket og hovedpunktene i forslag til langsiktige retningslinjer for sektorenes planlegging og handlingsprogram (§ 19-4). For fylkesplaner som gir retningslinjer for utbygging gjelder også forskrift om konsekvensutredninger for planlegging etter plan- og bygningsloven.

Utkast til fylkesplan skal sendes til uttalelse til fylkesmannen, kommunene samt til offentlige organer og organisasjoner mv. som blir berørt av utkastet.

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

Revisjon av fylkesplan

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

Interkommunalt plansamarbeid

Reglene for interkommunalt plansamarbeid er nærmere beskrevet i dagens lov § 20-3 hvor det framgår at departementet kan gi nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid.

5.4.3 Planlovutvalgets forslag

Utvalget mener at det er nødvendig med mer forpliktende samarbeid mellom kommuner, statlige sektororganer og fylkeskommunen for å oppnå en mer effektiv og samfunnsmessig ønsket løsning på kommuneoverskridende utfordringer. Det er også viktig at kommuneoverskridende sektorplanlegging inngår i dette, slik at antallet arenaer og planprosesser kan reduseres.

Utvalget mener den regionale planleggingen må styrkes ved å gjøre den mer målrettet og fleksibel. Planleggingen skal ikke være mer omfattende enn formålet tilsier, og det må være rom for ulike

planleggingsformer ut i fra de utfordringene den enkelte region står overfor. Forskjellige planutfordringer vil ha behov for ulik detaljeringsgrad og involvering fra ulike parter i planleggingen. Planleggingen må legges opp slik at kommunene, regionale myndigheter og næringsliv trekkes aktivt inn i planleggingen ut fra egne interesser. Stortinget har gått inn for at behovet for planlegging i sektorene bør ivaretas gjennom plan- og bygningslovens system. De regionale planene må derfor være egnet til å ivareta sektorenes behov for planavklaringer. Statlige myndigheter må i større grad legge den regionale planleggingen til grunn for egen virksomhet og planlegging, og forplikte seg til å delta i gjennomføringen av planene.

Regional planlegging omfatter i dag både utarbeiding av fylkesplaner, fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid. Utvalget mener at dette fortsatt er tjenlige arbeidsredskaper. Det er imidlertid behov for å gjøre en helhetlig vurdering av hvilke planer en har behov for i planperioden, slik at behovet for fylkesplanavklaringer, interkommunale planer og statlige planavklaringer ses i sammenheng. Det er også behov for å legge lovgrunnlaget bedre til rette for interkommunalt plansamarbeid enn loven gjør i dag.

Bestemmelser om hovedtrekk og regional planstrategi

Innledningsvis foreslår utvalget bestemmelser som definerer *regional planlegging* i loven og angir *hovedtrekkene* i den regionale planleggingen. Dette er planlegging av temaer og områder som går ut over den enkelte kommune. Slik styringsstrukturen i Norge er i dag, vil dette være planlegging på fylkesnivå, planlegging over kommunegrenser som skjer i samarbeid mellom kommuner, og planlegging som skjer over fylkesgrenser (§ 5-1). Bestemmelsen om hovedtrekkene slår fast hovedregelen om at det skal utføres en aktiv *regional planlegging* i det enkelte fylket for å stimulere utviklingen i fylket (§ 5-2).

Den regionale planleggingen skal ta utgangspunktet i en regional planstrategi. Denne lovfestes som et nytt planinstrument og gjøres til en obligatorisk oppgave for fylkeskommunen etter hvert fylkestingsvalg (§ 5-3). Den regionale planstrategien skal utarbeides av fylkeskommunen, men bli til gjennom en bred prosess hvor kommunene, statlige myndigheter og organisasjoner og institusjoner deltar. Planstrategien skal analysere situasjon og behov i regionen. Den skal ta stilling til hvilke oppgaver den regionale planleggingen bør konsentrere seg om i den neste 4-årsperioden, og hvilke

planredskaper som bør benyttes. Den regionale planstrategien skal beskrive formålet med planarbeidet, hovedspørsmål planarbeidet reiser og hvordan prosessen er tenkt organisert og gjennomført, og ta stilling til hvilke spørsmål det er viktig å arbeide videre med gjennom utarbeidingen av fylkesplaner, fylkesdelplaner eller sektorplaner, ved interkommunalt plansamarbeid eller plansamarbeid mellom fylkeskommuner. Det er fylkestinget som vedtar planstrategien. Statlige og fylkeskommunale myndigheter og kommunene «skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre arbeidet i fylket.»

Planlegging på fylkesnivå

Planlovutvalget foreslår bestemmelser om fylkesplan, fylkesdelplan, fylkesdelplan for arealbruk med rettsvirkning og regionalt handlingsprogram. For disse planformene er fylkeskommunen planmyndighet (§ 6-1), og planene skal vedtas av fylkestinget, ev. med etterfølgende godkjenning av staten sentralt.

Utfordringer som har betydning for hele fylket, eller hvor det kreves bred samordning mellom mange sektorer, skal tas opp i en *fylkesplan*. Fylkesplanen vil gi en helhetlig oversikt og strategi, som vanligvis vil være nødvendig for at fylkeskommunen skal kunne ivareta sin oppgave som regional utviklingsaktør. Men det skal ikke lenger være en plikt for fylkeskommunen å utarbeide en full fylkesplan hvert fjerde år. Dersom det f.eks. foreligger tilstrekkelige avklaringer i forhold til regionale mål fra tidligere, vil den regionale planstrategien kunne være et tilstrekkelig grunnlag for å gå rett på arbeidet med en fylkesdelplan eller et interkommunalt plansamarbeid. Fylkesplan er således ikke obligatorisk i forhold til bruk av andre plantyper, og målrettede fylkesdelplaner og interkommunalt samarbeid i kombinasjon vil kunne være et godt alternativ.

Fylkesplanen (§ 6-2) skal ha et langsiktig perspektiv (minimum tolv år), og konsentrere seg om de strategiske valgene som er viktige for å møte de utfordringene som er sentrale for fylket. Planen bør definere innsatsområder, overordnede mål, strategier og retningslinjer innenfor disse. Planen vil utgjøre en nødvendig felles ramme for oppfølging gjennom fylkesdelplaner og ulike handlingsprogrammer.

Fylkesdelplaner (§ 6-5) for ulike temaer eller områder skal, som i dag, kunne utarbeides etter behov, basert på den regionale planstrategien eller fylkesplanen.

Fylkesplanleggingen skal være en bred samarbeidsprosess, hvor kommunene, statlige organer

og organisasjoner og institusjoner skal delta sammen med fylkeskommunen (§ 6-3). En vedtatt fylkesplan eller fylkesdelplan skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket (§ 6-4). Forpliktelsen gjelder både for kommuner, statlige myndigheter og fylkeskommunen selv. Fylkesplanen har ikke direkte rettsvirkning overfor den enkelte innbygger.

Det er kommunene som har det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Utvalget ser imidlertid at det er situasjoner og forhold som gjør det nødvendig å trekke opp retningslinjer for arealbruken over kommunegrensene for å sikre gode helhetlige løsninger. En fylkesdelplan kan etter utvalgets mening være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet rundt slike spørsmål på for å få vedtatt og godkjent retningslinjer om arealbruk som angår flere kommuner. Utvalget viser her til blant annet arbeidet med Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren. Utvalget er kommet til at det også bør være mulig å gjøre en *fylkesdelplan for arealbruk rettslig bindende* (§ 6-6). Det kan f.eks. være tjenlig for å sikre korridorer for større veganlegg eller annen infrastruktur, verne landbruksområder i pressområder som omfatter flere kommuner, sikre en helhetlig utvikling av større fjellområder eller andre viktige natur- og friluftsområder, eller gjennomføre en vannressursplanlegging for vassdrag som renner gjennom mange kommuner. Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene, og for øvrig når partene i den regionale planleggingen finner det ønskelig å bruke dette planverktøyet. For fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning gjelder de samme bestemmelsene om rettsvirkning, innhold og regler for behandling som for arealdel til kommuneplan. Utvalget mener at med de føringer Stortinget har gitt for oppgavefordelingen bør slike planer godkjennes av staten.

Utvalget foreslår en egen bestemmelse om *regionalt handlingsprogram* (§ 6-7), som skal være et forpliktende program for gjennomføring av fylkesplanens eller fylkesdelplanens innsatsområder. Handlingsprogrammet skal ikke bare omfatte fylkeskommunens virksomhet, men også det statlige myndigheter, kommunene, næringslivet og andre skal gjøre for å følge opp mål og tiltak i fylkesplanen. Utformingen av regionalt handlingsprogram bør bygge på modellen fra regionale utviklingsprogram. Regionale utviklingsprogram som separat produkt bør utgå.

Bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid

Utvalget mener det er viktig å legge bedre til rette for interkommunalt plansamarbeid, ved siden av, og dels som alternativ til fylkesplanleggingen. Når en bør bruke den ene samarbeidsformen framfor den andre, er ikke et prinsipielt spørsmål, men et valg av hva som er mest hensiktsmessig i forhold til den aktuelle planoppgaven. Avklaringen av hvilken form som bør velges i det enkelte tilfelle, bør fortrinnsvis skje i forbindelse med diskusjonen av den regionale planstrategien.

Utgangspunktet for utvalget har vært at mange oppgaver - og trolig flere enn det som har vært vanlig hittil - bør kunne løses gjennom interkommunalt plansamarbeid. Slik planlegging vil være nærmest til brukerne, og oppgaver bør søkes løst på det laveste hensiktsmessige nivå. Kommunens sentrale rolle som arealplanmyndighet er også et viktig utgangspunkt. utfordringer som berører et begrenset antall kommuner, og hvor det stort sett er felles interesser mellom kommunene og heller ikke vesentlige regionale eller nasjonale hensyn, vil som regel mest hensiktsmessig kunne behandles gjennom interkommunalt plansamarbeid som fører fram til samordnede kommuneplaner. Fylkeskommunen, statlige myndigheter og private må likevel delta i slikt samarbeid. Derfor ønsker utvalget å utvikle reglene om interkommunalt plansamarbeid og foreslår et eget kapittel om dette i loven.

Utvalget foreslår i et eget kapittel nærmere regler for interkommunalt plansamarbeid, herunder om initiering av slikt samarbeid (§ 7-1), organisering (§ 7-2), planprosess og planinnhold (§ 7-3), forholdet til fylkesplanlegging (§ 7-4), håndtering av uenighet mellom kommuner (§ 7-5), og gjennomføring (§ 7-6). Hovedprinsippet er at interkommunalt plansamarbeid baseres fullt ut på de ordinære planformene i plan- og bygningsloven, og at de formelle planvedtakene treffes av den enkelte kommune. Det foreslås også at bestemmelsene kan brukes tilsvarende for plansamarbeid mellom fylkerkommuner og kommuner (§ 7-7).

For oppgaver som omfatter svært mange kommuner, hvor det må foretas avveininger mellom motstridende kommunale interesser, og hvor også fylkeskommunale og statlige organer må forpliktes, vil fylkesdelplaner være et mer egnet virkemiddel. Fylkeskommunen har en rolle som er nøytral i forhold til de enkelte kommunene, har oversikt over regionale forhold og har ressurser og kompetanse innen planlegging. Fylkeskommunens virkemidler vil mer naturlig kunne knyttes til en fylkesplan, og statlige organer forpliktes sterkere til opp-

følgning av planen, ev. gjennom sentral behandling. Utvalget mener fylkes(del)plan er særlig aktuell når det er behov for en samlet disponering av arealressurser som berører mange kommuner, og hvor det også gjør seg gjeldende nasjonale og regionale hensyn. Her vil det ofte være mer hensiktsmessig med én samlet plan som er retningsgivende for alle kommuner og andre myndigheter, enn et antall planer vedtatt av hver enkelt kommune.

Det vil uansett være mange likhetstrekk i måten arbeidet med en fylkes(del)plan og en interkommunal plan gjennomføres. Begge planformer forutsetter utstrakt samarbeid mellom berørte parter og myndigheter. Hovedforskjellen ligger i den formelle forankringen av planarbeidet og måten planene vedtas på.

5.4.4 Høringen

Over 120 høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag til planbestemmelser for regional planlegging. Flest uttaler seg om forslaget til fylkesplanbestemmelser. Noe under halvparten av uttalelsene er fra kommuner (47 høringsuttalelser). Ellers er fylkeskommunene godt representert, men bare enkelte av fylkesmennene og offentlige myndigheter. En del organisasjoner har uttalt seg spesielt om dette tema.

Det er, med noen få unntak, bred oppslutning om å styrke den regionale planleggingen. Det pekes på at mange planoppgaver, spesielt knyttet til infrastruktur, senterstruktur og kystsonen, krever løsninger på tvers av kommunegrensene, og enkelte ganger også fylkesgrensene. De fleste peker på at det kreves økt samarbeid mellom regionale myndigheter og kommunene i slike spørsmål. De fleste er tilfreds med at Planlovutvalgets forslag legger opp til større likeverd mellom aktørene i denne planleggingen. Det gis også støtte til helheten i forslaget, som legger opp til større fleksibilitet i valg av planform for å møte de regionale utfordringene. Forslagene er også robuste i forhold til hvordan regionalt nivå utvikles.

Drammen kommune uttaler blant annet:

«Kommunen ser positivt på oppgraderingen av regional planlegging og målet om å gi fylkeskommune, stat, kommuner og private aktører mer likeverdige roller. Det regionale Norge er under omdanning og en ny lov må kunne håndtere ulike former for regional planlegging. Det er derfor positivt at det er valgmulighet mellom bruk av fylkesdelplaner og interkommunalt plansamarbeid for å løse regionale utfordringer.»

*Norske Sivilingeniørers Forening/Jordskiftekan-
didatforeningen:*

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

Det er noe ulikt syn på hvilken rolle fylkesplanleggingen (kap. 6) skal spille i forhold til økt satsing på interkommunalt plansamarbeid (kap. 7). Med få unntak tas det ikke til orde for at fylkesplanleggingen skal avvikles. Det stilles imidlertid spørsmål om hvilke oppgaver den skal ta opp og hvilke som like gjerne kan løses gjennom interkommunalt plansamarbeid.

Flere er enige med *Nord-Trøndelag fylkeskommune* om at det grepet som legges for regional planlegging er et godt grep:

«Det ivaretar behovet for at planlegging som foretas på regionalt nivå skal ha nytteverdi, og foretas av den aktør som man finner hensiktsmessig. Muligheten som ligger i at det kan utarbeides fylkesplan eller interkommunale planer etter behov, ivaretar nødvendig fleksibilitet. Det foreslåtte redskapet gir kommunene større innflytelse på den regionale planleggingen og vil bidra til større og bedre sammenheng mellom kommunale og regionale planer.»

Kristiansand kommune mener det bør være opp til kommunene selv å velge hensiktsmessig samarbeidsform for å ivareta nødvendige felles planoppgaver.

«Å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og samordnings- og planinstans innebærer neppe noen forenkling. Det gjelder ikke minst i Kristiansandsregionen som er delt i to av fylkesgrense. Fylkesplanen bør bare bestå av overordnede retningslinjer som tydeliggjør regionale og nasjonale interesser.»

Kommunene og fylkeskommunene understreker at en styrking av den regionale planleggingen er avhengig av at statens medvirkning må bli mer forpliktende og retningsgivende for statens egen planlegging og virksomhet. Mulighetene for bedre samråd og avklaring med staten i løpet av planprosessen framheves av fylkeskommunene.

Møre og Romsdal fylkeskommune:

«Planlovutvalet sitt forslag vil kunne styrke og ikke minst operasjonalisere planlegginga. Planen vil kunne bli sett på som ei kontrakt mellom partane fordi alle relevante aktørar har medverka i utarbeidinga av planen og dermed også lagt inn sine føresetnader for gjennomføringa av den. Dette føreset at også statlege styresmakter både nasjonalt og regionalt forpliktar seg. Nasjonal stat må også gi regional stat nødvendige føringar og verkemiddel til å kunne delta i kommunal og regional planlegging og til å kunne forplikte etaten i høve til oppfølging av vedtatt plan (med bruk av eigne verkemidlar). Bruk av verkemiddel (nasjonale, regionale og lokale) må koplast til plan- og handlingsprogram. Vedtekne regionale planar må også kunne legge premissar og gje føringar for vidare nasjonal planlegging.»

Kommunenes Sentralforbund:

«En god oppfølging av Planlovutvalgets intensjoner forutsetter samhandlingsarenaer mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Det må etableres systemer som møter behovet både for tidlig politisk samhandling og gir mulighet for avklaring av viktige politiske spørsmål i løpet av planprosessen mellom regionalt og nasjonalt politisk nivå. Viktige politiske strids-spørsmål og (nasjonale) politiske avgjørelser som har stor betydning for videre planlegging i regionen må kunne løftes opp, drøftes og avgjøres etter politisk dialog mellom fylkesting og Regjering/Storting, og ikke måtte avvete nasjonal behandling av vedtatt fylkesplan. Dette vil forbedre og effektivisere planprosessen.»

Organisasjoner og myndigheter som representerer energisektoren er skeptiske til planlegging på regionalt nivå og mener denne planleggingen vil redusere kommunenes innflytelse og vanskeliggjøre arbeidet for statlige myndigheter.

Statkraft SF er positiv til interkommunalt samarbeid og viser til at samarbeidet fungerer godt i mange regioner i dag. Men:

«Forslaget innebærer at fylkeskommunen overtar og begrenser både kommunenes og sektormyndighetenes innflytelse. Vi mener dette blir et unødvendig mellomledd mellom stat og kommune. Statkraft SF kan ikke se at innføring av rettslig bindende fylkesdelsplaner vil bidra til å effektivisere planleggingen og få fortgang i etablering av ønsket og ny virksomhet.»

Regional planstrategi

Forslaget om regional planstrategi (§ 5-3) får bred tilslutning og ses som en mulighet for økt fokus og oppslutning om de oppgavene som krever samarbeid på tvers av kommunegrensene for å løses. Det blir også pekt på at den regionale planstrategien kan gjøre at de regionale planene blir mer fokusert på de utfordringene som finnes i regionen og der ved kan gi et mer differensiert og fleksibelt planverk. Den regionale planstrategien kan gi bredere forankring av den regionale planleggingen i kommuner og statsetater. Samtidig pekes det på behovet for en aktiv statlig og kommunal medvirkning. Enkelte mener også at muligheten for innsigelse til denne strategien er viktig når den skal ligge til grunn for annen planlegging. Flere peker på at samtidig utarbeidelse av regionale og kommunale planstrategier kan ha en positiv effekt, og gi muligheter for samvirke og sammenheng mellom kommunalt og regionalt nivå.

Alle som har uttalt seg spesielt om denne bestemmelsen har vært positive til forslaget:

Ni kommuner, ti fylkeskommuner, seks fylkesmenn, fire departementer og statsetater og fem organisasjoner mv. (herunder KS, som støtter forslaget).

Vestfold fylkeskommune:

«Bruk av planstrategi vil gi en tidlig prioritering av viktige plansaker hvor politisk valg gjøres, og hvor samordningen mellom forvaltningsnivåene kan gi større styrke i plan- og gjennomføringsfasen.»

Nærings- og handelsdepartementet:

«Vi slutter oss til forslaget om regional planstrategi i § 5-3. På bakgrunn av den regionale planstrategien tar fylkeskommunen standpunkt til behovet for å utarbeide ny fylkesplan slik det fremgår av § 6-1. Vi tror en slik ordning bidrar til økt fleksibilitet i forhold til dagens obligatoriske krav om fylkesplan.»

Sarpsborg kommune:

«Regional planstrategi er et godt grep. Det er en samtidighet i arbeidet med planstrategi på regionalt og kommunalt nivå, noe som kan bidra både til bedre sammenheng mellom kommunale og regionale strategier og til at deler av arbeidet kan gjøres i fellesskap.»

Planlegging på fylkesnivå

De som har uttalt seg er positive til at fylkestinget selv skal avgjøre hvilke planer som trengs og i hvilket omfang (§ 6-1). Det gis også støtte til at fyl-

kesplanens innhold blir definert, slik at det blir mer forutsigbart hva som forventes av en plan (§ 6-2).

Fra fylkeskommuner og fylkesmenn uttrykkes det tilfredshet med at en godkjent plan skal bli mer forpliktende for regionale myndigheter og organer. Enkelte statlige organer er skeptisk til dette (§ 6-3 og § 6-4).

Sogn og Fjordane fylkeskommune viser til at:

«bestemmelsen er forsterka i høve til gjeldende lovverk, særleg i høve til verknaden av fylkesplan overfor kommune og stat. Dette er positivt, men heilt avhengig av at nasjonal og regional stat følger opp og tek fylkesplanen «på alvor».»

Nærings- og handelsdepartementet oppfatter forslaget til Planlovutvalget slik at det legges opp til å forplikte staten i økende grad når det gjelder gjennomføringen av målene i planen.

«Vår erfaring er at fylkesplanene kan ha langsiktige mål som igjen krever langsiktig finansiering. Vi kan ikke se hvordan det er praktisk mulig å forplikte staten til finansiering av langsiktige tiltak i fylkesplanene. Dette fordi tiltakene kan være uavhengig av årlige budsjettvedtak i Stortinget. Vi kan ikke se hvordan det vil være praktisk mulig å binde opp fremtidige budsjettvedtak i Stortinget for å realisere langsiktige mål i fylkesplanene.»

Det er generell støtte til forslaget om en bestemmelse om fylkesdelplaner. Noen advarer imidlertid mot at dette skal bli detaljerte sektorplaner og mener fylkesdelplaner bør benyttes når det er behov for å samordne flere sektorer. Det er også tilslutning til at planene kan «egengodkjennes» dersom det ikke er uenighet med statlige myndigheter (§ 6-5).

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at fylkesdelplan ikke bør benyttes for enkeltsektorer og dermed fragmentere planleggingen i detaljerte enkeltsektorer.

«Fylkesdelplaner bør bare benyttes når flere sektorer skal samordnes. Geografiske fylkesdelplaner er et nyttig grep, likeledes dersom det er behov for å forplikte flere myndigheter. Fylkesdelplan er et godt og sterkere alternativ til interkommunal planlegging, særlig når det gjelder å forplikte alle deltakerne.»

Fiskeridepartementet viser til at:

«i følge forslaget skal en fylkesdelplan som hovedregel «egengodkjennes», det vil si vedtas endelig av fylkestinget selv, uten slik statlig godkjenning som gjelder for selve fylkes-

planen. Utvalget foreslår imidlertid at fylkesdelplan skal godkjennes av departementet dersom en kommune eller statlig myndighet ikke kan godta hele eller bestemte deler av den. Dette representerer et nytt prinsipp i forhold til dagens ordning. I kommentarene sier utvalget at denne ordningen i realiteten er en form for innsigelsesordning. Det skal bemerkes at en slik ordning er avgjørende for at Fiskeridepartementet skal kunne slutte seg til et prinsipp om «egengodkjenning» av fylkesdelplaner.»

Fylkesmannen i Aust-Agder mener at bestemmelsene om utarbeiding av regional planstrategi, med mulighet for å fremme innsigelse, og utarbeiding av planprogram i forkant av fylkesplanleggingen, gjør at godkjenningen av en fylkesplan kan forenkles i forhold til dagens prosedyre.

«Erfaringsmessig har godkjenningen av fylkesplanen i statsråd tatt lang tid, uten at denne prosessen har tilført planen særlig mye nytt. Fylkesmannen er nå av den oppfatning at fylkestinget bør kunne egengodkjenne fylkesplanen på linje med det kommunestyret gjør for kommuneplanen.»

Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Det er forslaget om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning som flest høringsinstanser har uttalt seg spesielt om når det gjelder planlegging på fylkesnivå (§ 6-6). De fleste mener at det kan være behov for å kunne fastsette bindende arealplaner på regionalt nivå. Mange er skeptiske til forslaget og mener at staten i tilfelle bør bruke sine planvirkemidler dersom det er behov for å binde kommunenes arealplanlegging. Av kommunene - som utgjør halvparten av de som har uttalt seg om dette spørsmålet - er det like mange som er for at det skal finnes en slik mulighet som de som er negative. Av de som er positive mener de fleste at det i alle tilfeller bare må være aktuelt i spesielle situasjoner hvor andre planvirkemidler ikke kan ivareta de samme hensynene.

Eidsberg kommune mener at hovedregelen må være at de kommunale arealplanene fastsetter arealbruken.

«Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning kan bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene og for øvrig når kommunen finner det ønskelig å bruke dette planverktøy.»

Flora kommune er positiv til at fylkesdelplan for arealbruk:

«kan gjevast særleg rettsverknad dersom dette kan opne for større grad av regionale forvaltningsregimer og retningslinjer på bekostning av nasjonale regimer og ikkje på bekostning av lokal handlefridom og lokal styringsrett. På ein del felt er det behov for arealplanlegging på tvers av kommunegrensene som bind opp ulike regionale og lokale aktørar og som gjer planen forpliktande for alle aktørane. Dersom ein gjev fylkesdelplan for arealbruk særleg rettsverknad er det viktig at det blir etablert gode prosessar og at regionale statlege organ og vert bundne av planen.»

Kragerø kommune mener også at det er gunstig at en nå åpner opp for å kunne vedta bindende fylkesdelplaner:

«dersom dette er nødvendig for å sikre nasjonale, fylkeskommunale og/eller kommunale interesser. Vi vil imidlertid understreke at dette må være en unntaksordning og at arealbruken primært skal gis bindende virkning gjennom kommuneplanens arealdel.»

Lunner kommune viser til at for kommunene vil en «fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning» innebære rådighetsinnskrenkninger over eget areal.

«Med økt vekt på kommunalt selvstyre, vil dette være prinsipielt uheldig fra et kommunalt perspektiv. Med økt vekt på regionale løsninger på ulike områder, kan det imidlertid være positivt at det finnes tvangsmidler overfor enkeltkommuner som forhindrer samarbeid om løsninger som gir en gevinst for regionen som helhet. Det er imidlertid viktig å understreke at det er kommunene som skal ha det primære ansvaret for og myndigheten til å planlegge arealbruken. Det er derfor viktig at kommunene sikres en sentral rolle ved utarbeidelsen av fylkesdelplaner.»

Av de som er negative framholdes det at forslaget i realiteten vil gjøre fylkeskommunen til en «overkommune» og frata kommunene myndighet. Flere peker på at interkommunalt samarbeid bør være virkemidlet på dette området.

Askim kommune fraråder at fylkesdelplan for arealbruk skal kunne gjøres rettslig bindende på samme måte som arealdel til kommuneplanen, gjennom statlig godkjenning:

«Dette vil i praksis kunne gi fylkeskommunen en «overkommunefunksjon» i arealbruks spørsmål, som ikke samsvarer med prinsippet om kommunalt selvstyre.»

Engerdal kommune går imot innføring av «fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning»:

«da dette kan komme til å bli et instrument som kompliserer og/eller overprøver lokale planprosesser. Interkommunalt plansamarbeid kan derimot være et nyttig supplement der behovet for samarbeid på tvers av administrative grenser er til stede.»

Alle de fylkeskommuner og fylkesmenn som har uttalt seg støtter forslaget. De påpeker at dette må gjelde spesielle spørsmål og at det er en forutsetning at kommunene deltar aktivt i planarbeidet.

Telemark fylkeskommune:

«støtter forslaget om at det må være høve til å lage fylkesdelplanar for arealbruk med særleg rettsverknad, der regionale eller nasjonale interesser tilseier det. Men vi vil understreke at ein i hovudsak må basere seg på at partane blir samde og kommer fram til frivillige løysingar for arealbruk i ein region.»

Fylkemannen i Oppland:

«støtter forslaget i § 6-6 om fylkesdelplan for arealbruk. Dette vil være et nyttig verktøy der det er nødvendig å løse planleggingsoppgaver på tvers av kommunegrenser.»

Av de departementene som har uttalt seg spesielt om dette er like mange positive som negative, mens direktorater/statsetater er positive. De som er imot eller skeptiske, viser til at det enten er ressurskrevende, kan virke hemmende på rask gjennomføring av nasjonale tiltak og at en heller bør utvikle de retningsgivende planene eller satse på interkommunal planlegging.

Finansdepartementet mener at rettslig bindende fylkesdelplaner for arealbruk vil overføre myndighet fra kommunen til fylkeskommunen.

«Sannsynligvis vil også en slik endring av fylkesplanleggingen kreve økte ressurser. I de tilfeller der det er nødvendig å se flere kommuners arealbruk i sammenheng for å finne gode planløsninger, bør interkommunalt samarbeid velges. FIN støtter derfor ikke utvalgets forslag om rettslig bindende fylkesdelplaner.»

Fiskeridepartementet er i utgangspunktet skeptisk til juridisk bindende arealplaner på fylkesnivå.

«Det kan imidlertid være behov for overordnet arealplanlegging på områder som er av betydning ut over kommunenivået. Fiskeridepartementet kan støtte forslaget dersom bestemmelsen bare gjøres gjeldende for slike situasjoner som er beskrevet av utvalget på side 282 1. spalte: «Fylkesdelplan for arealbruk med sær-

lig rettsvirkning skal bare brukes i situasjoner hvor kommunale planer og interkommunal planlegging ikke vil løse behovet for helhetlig arealstyring over kommunegrensene, og for øvrig når partene i den regionale planleggingen finner det ønskelig å bruke dette planverktøyet.»

Fiskeridepartementet har for øvrig merket seg at behandlingsreglene for arealdel til kommuneplan gjelder tilsvarende dersom en fylkesplan skal gis rettsvirkninger etter denne bestemmelsen. Dette er en avgjørende forutsetning for departementets tilslutning til forslaget.»

Statens landbruksforvaltning:

«Dette har vært et virkemiddel som sektormyndighetene har ønsket seg i flere år. Slik utviklingen har vært de senere år, utgjør ofte flere kommuner et felles bolig- og arbeidsmarked. For å legge til rette for det best mulige utbyggingsmønstrer er det da viktig å kunne planlegge over kommune- og fylkesgrenser.

En fylkesdelplan som på en bindende måte klargjør hovedlinjer i tettstedsutviklingen, infrastrukturkorridorer og grenser mellom utbyggings- og vernearealer vil ut fra jordvern synspunkt være et viktig element.

Behovet for regionale hovedlinjer for arealutvikling kan etter Statens landbruksforvaltning oppfatning ivaretas uten at det svekker målsettingen om økt lokal handlefrihet.»

Flertallet av organisasjonene som har uttalt seg er positive til forslaget, men enkelte er kritiske.

Den Norske Turistforening (DNT):

«DNT støtter forslaget om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Det vil være hensiktsmessig å kunne binde arealbruken på regionalt nivå for å gi klare føringer overfor kommunene. På den måten kan gode helhetsgrep mht. arealforvaltning sikres på tvers av kommunegrenser. Dette er viktig for tema som jordvern, friluftsliv og naturvern.»

Norges Skogeierforbund:

«Staten ville få en klar hjemmel via fylkesnivået til å innføre vernebestemmelser som vil komme i tillegg til hjemlene i naturvernloven.

Forslaget om juridisk bindende fylkesplaner vil øke avstanden mellom beslutningstaker og befolkningen, noe som reduserer rettsikkerheten. Denne økte avstanden innebærer sentralisering og byråkratisering og er altså det motsatte av lokalt selvstyre og nærhetsprinsippet.

Skogeierforbundet er sterkt kritisk til slike regionale verneplaner med rettsvirkning. Skogeierforbundet mener de rikspolitiske bestem-

melsene (RPR og RPB) ivaretar statlige interesser på en tilstrekkelig god måte.»

Regionalt handlingsprogram

Det er bare fylkeskommuner og statlige organer som har uttalt seg spesielt om forslaget om regionalt handlingsprogram (§ 6-7). Forslaget får generell støtte. Det pekes på at dette er et viktig element for å få til et samarbeid mellom aktørene i den regionale utviklingen om oppfølging av de regionale planene og blant annet omfatte regionale utviklingsprogrammer.

Helsedepartementet:

«Regionalt handlingsprogram blir et viktig virkemiddel for gjennomføring av fylkesplanen. Handlingsprogrammet sikrer gjennomføringsfasen gjennom ansvars plassering, etablering av partnerskapsavtaler og iverksetting av tiltak.»

Nordland fylkeskommune:

«En sterkere kopling mellom plan og bruk av virkemidler gjennom handlingsprogram knyttet til overordnede planer er et riktig grep for å bedre fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Her ligger det muligheter til å forplikte alle parter i større grad. Det er viktig at det organ som har ansvar for planlegging og gjennomføring også må ha de nødvendige virkemidler til rådighet for å kunne gjennomføre de vedtatte planene.»

Plansamarbeid mellom fylker

Det er tilslutning til forslaget om plansamarbeid mellom fylker (§ 6-8).

Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL):

«Reindrifta er avhengig av gode naturlige grenser for å skille årstidsbeitene og reinbeitedistriktene fra hverandre. I og med at grensedragningen mellom reinbeitedistrikter er basert på «naturlige grenser» som kan holde ulike reinflokker fra hverandre, er det sjelden sammenfall mellom administrative grenser i reindrifta og kommune- og fylkesgrensene.

NRL er positiv til at det nå blir mulig å etablere plansamarbeid som kan løse planleggingsoppgavene for større områder under ett. Om dette skjer som et interkommunalt samarbeid eller et samarbeid i regi av fylket/fylkeskommunen er uvesentlig. NRL tror et interkommunalt samarbeid på tvers av fylkesgrensen vil være naturlig der nabokommuner har tett og god kontakt med hverandre på tvers av fylkesgrensene, mens et «interfylkalt» samarbeid er mer naturlig i områder der fylkeskommunene har gode forbindelser med hverandre.»

Interkommunalt plansamarbeid

De fleste peker på interkommunalt samarbeid som en egnet måte å løse mange planutfordringer på tvers av kommunene, og er fornøyd med at det nå foreslås bestemmelser om dette. Bestemmelsene kan gjøre det lettere å få slikt arbeid i gang.

Mange er enige med *Oppegård kommune*, som uttaler:

«Planbestemmelsen om interkommunalt plansamarbeid er nyttig og hensiktsmessig. Det synes som om behovet for nødvendig fleksibilitet i organiseringen av slikt plansamarbeid er ivare tatt.»

Dette støttes også av flere organisasjoner. *Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening* understreker når det gjelder interkommunalt samarbeid at:

«for næringsutvikling og kostnadseffektiv utnyttelse av areal i kystsonen, er dette viktig. Vi tar det for gitt at også involvering fra næringen og informasjon til næringen skal skje på et tidligst mulig tidspunkt.»

Nærøy kommune peker på at interkommunal planlegging kan bidra til bedre ressursutnyttelse, avhjelpe mangel på kompetanse og styrke fagmiljøene innenfor planlegging for mange kommuner:

«Det er derfor positivt at det klargjøres noen spilleregler innenfor dette området i utkast til nye planbestemmelser. Dette vil kunne være til hjelp for enkelte kommuner som leter etter løsninger på hvordan et samarbeid innenfor planlegging kan organiseres. Vi mener samtidig at det er riktig at det gis en frihet for kommunene til å velge hvordan et slikt samarbeid kan utformes.»

Det er flere synspunkter på hvordan bestemmelsene vil virke både når det er interesse motsetninger mellom kommuner og i forhold til oppfølging av planene.

Møre og Romsdal fylkeskommune kommenterer dette i sin uttalelse:

«Interkommunale planprosessar der kvart kommunestyre har treft endeleg vedtak for sitt område er kjent og praktisert frå før. Det er uproblematisk så lenge kommunane og regionale instansar kan kome til semje. Dersom det oppstår store interesse motsetnader mellom kommunane er her reglar for å føre det interkommunale samarbeidet over i fylkesplanlegging. Dette er nytt og bør prøvast ut.

Staten forpliktast dårleg i høve til oppfølging av interkommunale planar, og fylkesdelplan bør bli vurdert i slike høve. Viktig at også

interkommunale planar er gjennomsyra av forpliktingar om gjennomføring.»

5.4.5 Departementets vurdering

Med regional planlegging forstås planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Regional planlegging omfatter planlegging over fylkesgrenser, på fylkesnivå og interkommunal planlegging. Departementet mener dette bør slås fast i lovs form, men har valgt å innarbeide det i lovens kapittel 3 om oppgaver og myndighet i planleggingen.

Planlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået. Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, viktig regional grønnstruktur og markaområder, kystsoner og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstrukturen og viktige miljøvernoppgaver lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune. Nasjonale retningslinjer kan konkretiseres og tilpasses til ulike regionale og lokale forutsetninger i den dialogen som skjer mellom statlige, regionale og lokale aktører i den regionale planleggingen. Det regionale nivået er derfor et viktig bindeledd mellom nasjonal og lokal politikk som ikke er tillagt tilstrekkelig tyngde til nå. Resultatene av den regionale planleggingen er ikke bare viktig for gjennomføringen av den nasjonale politikken, den er også et viktig innspill til utforming av framtidig politikk.

Den regionale planleggingens rolle må gis legitimitet gjennom statlige organers medvirkning i og oppfølging av de regionale planbeslutningene. Og den må gis legitimitet ved at de planspørsmål som tas opp oppfattes å være av regional karakter.

Departementet legger til grunn at det er bred enighet om at det er et behov for regional planlegging og at mulighetene for slik planlegging bør styrkes. Departementet er enig i at Planlovutvalgets forslag gir bedre muligheter for å møte de planutfordringene som går på tvers av kommune- og fylkesgrenser enn dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven. Dette forslaget er derfor utgangspunktet for forslaget om nye bestemmelser på dette området.

Lovforslaget legger til grunn at det skal være tre forvaltningsnivåer. Stortinget har ved behandlingen av St.meld. nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* bekreftet dette. Når det gjelder spørsmålet om fordeling av oppgaver og den administrative inndelingen, er ikke dette endelig avklart. Utformingen av planbestemmelsene er

derfor mer åpne når det gjelder form og innhold av planer enn forslaget fra Planlovutvalget. Det vil senere være aktuelt å gi nærmere bestemmelser gjennom forskrift om innhold i, og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen, i lys av de endelige avklaringer om det regionale nivå. Lovforslaget bruker betegnelsen *regional planmyndighet* og legger til grunn at dette inntil videre vil være fylkeskommunen.

Regional planstrategi

Regional planlegging omfatter alle former for samarbeid om planoppgaver på tvers av kommunegrensene, både dagens fylkesplanlegging og interkommunal planlegging. Departementet er enig i at lovgivningen må være tydeligere på at regional planlegging skal basere seg på klarere og mer likeverdige roller mellom nivåene for å kunne løse planoppgaver på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det må være en samhandling mellom regionale planmyndigheter, kommuner, statlige myndigheter og andre med gjennomføringsansvar for å komme fram til hvordan planutfordringer best kan løses.

Departementet ser forslaget om regional planstrategi som et element av avgjørende betydning i den sammenhengen, og mener med støtte i høringsuttalelsene at Planlovutvalgets forslag bør legges til grunn på dette punktet. Planstrategien skal ta stilling til hvilke regionale planspørsmål som er viktige å arbeide med for nyvalgte regionale planmyndigheter og kommunestyre. En slik strategi bør omfatte en beskrivelse av de viktigste utviklingsstrekkene i regionen eller ulike deler av regionen. Dette skal danne grunnlaget for en vurdering av utviklingsmuligheter og utfordringer for regionen. En slik vurdering skal ta utgangspunkt i de nasjonale mål og rammer som er trukket opp av regjeringen og Stortinget (jf. forslaget til bestemmelsen om *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*), men legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken. Det er derfor av stor betydning at arbeidet med planstrategien blir gjort i samarbeid med regionale statsorganer, kommuner, organisasjoner og institusjoner, som er sentrale i arbeidet for å bidra til en bærekraftig utvikling i regionen. På den måten kan en få fram hvilke spørsmål som står sentralt for å fremme en slik utvikling, og som det er viktig å ha en felles forståelse av. For enkelte kommuner kan utarbeidningen av den regionale planstrategien bety et bidrag til, eller erstatning for deler av kommuneplanarbeidet. Planstrategien skal ha et program som angir hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. Det kan være

gjennom regionale planer, interkommunalt plan-samarbeid eller i enkelte kommuners planer.

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

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

Den regionale oppgaveløsningen vil være forskjellig avhengig av hva aktørene i fellesskap identifiserer som regionale utfordringer. Den regionale planstrategien skal ta stilling til hvilke planoppgaver som bør prioriteres, og om oppfølgingen skal skje i form av regional plan eller interkommunal planlegging. Den vil kunne være betydelige variasjoner i omfang og innhold i slike regionale planstrategier fra region til region. Det vil også kunne variere over tid, avhengig av utfordringene i regionen og plansituasjonen.

Det er partene, og til sist regional planmyndighet, som avgjør opplegg og innhold. Det vil imidlertid ha stor betydning at det er enighet om opplegget mellom de viktigste partene, i første rekke kommunene og de statlige organene, samt Sametinget, ved siden av regional planmyndighet. Oppnås ikke enighet på dette stadiet, vil det kunne oppstå desto større problemer i arbeidet med selve planene. For at planstrategien skal være forpliktende for regionale statsorganers medvirkning i det videre planarbeidet, skal planstrategien godkjennes av Kongen.

Planstrategien har liten hensikt hvis den ikke følges opp. Oppfølgingen vil naturligvis være avhengig av hva strategien går ut på. Det kan være aktuelt å utarbeide en plan for hele regionen eller planer for bestemte samfunnsoppgaver. Andre oppgaver kan være bedre egnet for interkommunalt plansamarbeid. Det er også av stor betydning at planstrategien følges opp i praksis av kommuner og statlige myndigheter, ved at disse legger planstrategien til grunn for egne planer og vedtak.

Regional plan

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

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

Bestemmelsene skal også sikre at planleggingen skjer i åpenhet, at det er medvirkning fra berørte og at planbeslutninger fattes av folkevalgte organer. En planbeslutning skal legges til grunn av alle myndigheter som er berørt, både kommunalt, regionalt og nasjonalt. Det er den regionale planmyndigheten som vedtar planen. Er det uenighet mellom den regionale planmyndigheten og berørte kommuner, regionale statsorganer eller Sametinget kan den aktuelle konflikten bringes inn for Miljøverndepartementet til avklaring. Departementets eller regjeringens avgjørelse vil gjelde som planbeslutning. Etter departementets syn vil disse prinsippene gjelde uavhengig av om en plan

omfatter hele regionen, deler av en region eller for et spesielt tema. I lovforslaget er derfor Planlovutvalgets forslag om fylkesplan og fylkesdelplaner slått sammen til en plantype, regional plan, og godkjenningsordningen er endret.

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

En regional plan skal kunne ivareta den oppgave og ansvar fylkeskommunen i dag har som regional utviklingsaktør. Planforslaget åpner for at dagens praksis med fylkesplaner kan fortsette dersom dette er hensiktsmessig for å ivareta denne rollen. Det er imidlertid ikke et krav. Hva slags planer den regionale planmyndigheten skal arbeide med avklares gjennom behandling og vedtak av den regionale planstrategien.

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

Regionale planer skal ha et langsiktig perspektiv, helst minst tolv år, samtidig som de skal være målrettede og konsentrere seg om de tema som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning. Det er særlig viktig at de regionale planene behandler oppgaver som kre-

ver avveining og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen. Regionale planer kan være både tematisk og geografisk innrettet. Det er meningen at regional plan skal være et fleksibelt planinstrument, som skal være godt tilpasset behov og situasjon i det området den skal gjelde for. Dette er i samsvar med § 3-1, som blant annet slår fast at planleggingen skal være målrettet, og at planmyndighetene i regioner og kommuner som hovedregel selv velger planleggingsoppgavene.

Regional planbestemmelse

Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er sløyfet. Arealretningslinjer på regionalt nivå blir sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer. Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for bedre juridiske virkemidler knyttet til et regionalt arealspørsmål. Dette kan gjelde f.eks. sikring av friluftsområder og jordvern, eller vedtak for å båndlegge områder for større infrastrukturprosjekt som er under forberedelse. For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger foreslås en mulighet for å gi en tidsbegrenset regional planbestemmelse. Denne skal være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk og kan brukes av regionen til å hindre utbygging som bryter med disse retningslinjene. Dette vil være juridisk bindende bestemmelser i forhold til private utbyggere og kommunene, og vil gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen. Forbudet vil bortfalle når kommunen har vedtatt en arealplan som ivaretar hensynet bak bestemmelsen. Både berørte kommuner, regionale statsorganer og Sametinget kan kreve at spørsmålet om båndlegging bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse.

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

Interkommunalt plansamarbeid

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

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

5.5 Kommunal planlegging

Kapitlet omfatter forslag om kommunal planstrategi, kommuneplan - herunder samfunnsdel og arealdel - og reguleringsplaner.

5.5.1 Gjeldende rett – plan- og bygningsloven kap. VI og VII

Organisering av kommuneplanarbeidet

Kommunen organiserer kommuneplanarbeidet i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven § 9-1, § 9-2 og § 9-3. Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid

med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i kommuneplanarbeidet.

Kommuneplanlegging

Kommuneplanen etter plan- og bygningsloven § 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 myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Den skal være langsiktig og sektorvergrepene, den skal avveie bruk og vern av arealer og ressurser, og den skal involvere befolkningen og ulike interessegrupper.

Kommuneplanens generelle del (samfunnsdel)

Kommuneplanens langsiktige del, gjerne med en tidshorisont på ti til tolv 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 fireårige 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 handlingsprogrammet 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 uttrykkene er juridiske begreper, men de benyttes ofte som samlebetegnelser.

En kommuneplan er 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.

Tabell 5.5 Kommunal planlegging

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
<i>IV: Kommunal planlegging</i>	<i>Del IV Kommunal planlegging</i>	
<i>Kapittel 10 Kommunal planstrategi</i>	<i>Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi</i>	<i>Kap. VI Kommuneplanlegging</i>
	§ 8–1 Formål	§ 20–2 Organisering av kommuneplanarbeidet
	§ 8-2 Organisering av planarbeidet og samarbeidsplikt	
§ 10–1 Kommunal planstrategi	§ 8–3 Kommunal planstrategi	
<i>Kapittel 11 Kommuneplan</i>	<i>Kap. 9 Kommuneplan</i>	
§ 11-1 Kommuneplan	§ 9–1 Innledende bestemmelse	§ 20–1 Kommunalplanlegging
§ 11–2 Kommuneplanens samfunnsdel	Kommuneplanens samfunnsdel	
	§ 9–2 Kommuneplanens samfunnsdel	
	Kommuneplanens handlingsdel	
	§ 9-4 Kommuneplanens handlingsdel	
§ 11–3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel		
§ 11–4 Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel		
§ 11–5 Kommuneplanens arealdel	§ 9–5 Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel	
§ 11–6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel	§ 9–6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel	§ 20–6 Virkninger av kommuneplanen
§ 11–7 Arealformål i kommuneplanens arealdel	§ 9–7 Arealformål i arealdelen	§ 20–4 Arealdelen av kommuneplan (første ledd)
§ 11–8 Hensynssoner	§ 9–8 Hensynssoner i arealdelen	
§ 11–9 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel		
§ 11–10 Bestemmelser til arealformål etter § 11–7 nr. 1,2,3 og 4	§ 9–9 Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen	§ 20–4 Arealdelen av kommuneplan (annet ledd)
§ 11–11 Bestemmelser til arealformål etter § 11–7 nr. 5 og 6		
	<i>Kap. 10 Behandling av kommuneplanen</i>	
§ 11–12 Oppstart av arbeid med kommuneplan		§ 20–5 Behandling av kommuneplanen
§ 11–13 Utarbeiding av planprogram	§ 10–2 Kunngjøring og planprogram	
§ 11–14 Høring av planforslag	§ 10–3 Forslag til kommuneplan	

Tabell 5.5 Kommunal planlegging

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
§ 11–15 Vedtak av kommuneplan	§ 10–4 Vedtak av kommuneplan	
§ 11–16 Innsigelse og vedtak av departementet	§ 10–5 Innsigelse og vedtak av departementet	
§ 11–17 Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel		
§ 11–18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel	§ 9–10 Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel	
<i>Kap. 11 Områdeplan</i>		
	§ 11–1 Formål og hovedelementer	
	§ 11–2 Rettsvirkning av områdeplan	
	§ 11–3 Arealformål i områdeplan	
	§ 11–4 Hensynssoner i områdeplan	
	§ 11–5 Bestemmelser i områdeplan	
	§ 11–6 Behandling av områdeplan.	
	§ 11–7 Innsigelse og vedtak av departementet	
	§ 11–8 Endring og oppheving av områdeplan	
<i>Kapittel 12 Reguleringsplan</i>	<i>Kap. 12 Detaljplan</i>	<i>Kap. VII Reguleringsplan</i>
§ 12–1 Reguleringsplan	§ 12–1 Formål og hovedelementer	§ 22 Definisjon
		§ 23 Plikt til å utarbeide reguleringsplan - forholdet til overordnede planer
§ 12–2 Områderegulering		§ 24 Forenklet reguleringsplan
§ 12–3 Detaljregulering		§ 28-2 Bebyggelsesplan
§ 12–4 Rettsvirkning av reguleringsplan	§ 12–2 Rettsvirkning av detaljplan	§ 31 Virkninger av reguleringsplan
§ 12–5 Arealformål i reguleringsplan	§ 12–3 Innhold og utforming av detaljplan	§ 25 Reguleringsformål
§ 12–6 Hensynssoner i reguleringsplan		
§ 12–7 Bestemmelser i reguleringsplan		§ 26 Reguleringsbestemmelser
§ 12–8 Oppstart av reguleringsplanarbeid	§ 12–4 Behandling av detaljplan	§ 27–1 Utarbeiding av reguleringsplan
§ 12–9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger		
§ 12–10 Behandling av reguleringsplanforslag		

Tabell 5.5 Kommunal planlegging

Departementets forslag	Planlovutvalgets forslag	Dagens lov
§ 12–11 Behandling av private reguleringsplanforslag		§ 30 Private forslag om regulering
§ 12–12 Vedtak av reguleringsplan		§ 27–2 Reguleringsvedtak § 27–3 Klage over reguleringsvedtak
§ 12–13 Innsigelse og vedtak av departementet		
§ 12–14 Endring og oppheving av reguleringsplan	§ 12–5 Endring av detaljplan	§ 28–1 Endring og oppheving av reguleringsplan
§ 12–15 Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad		
<i>Kapittel 13 Midlertidig forbud mot tiltak</i>		
§ 13–1 Midlertidig forbud mot tiltak	§ 19–2 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid	§ 33 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid
§ 13–2 Varighet og frist		
§ 13–3 Fristforlengelse		
§ 13–4 Statlig bygge- og deleforbud		

Kommuneplanens arealdel

Hovedreglene om kommuneplanens arealdel finnes i plan- og bygningsloven § 20-4 og § 20-6. Arealdelen fastlegger arealbruken med sikte på ressursforvaltning, vern og utbygging mv., og er i utgangspunktet rettslig bindende overfor private så vel som overfor ulike myndigheter. Arealdelen av kommuneplanen varierer fra svært enkle, grovmaskete oversiktsplaner til forholdsvis detaljerte planer med tilknyttete bestemmelser.

Innholdet i kommuneplanens arealdel – arealkategorier og bestemmelser

Når det gjelder lovregulering av innholdet i kommuneplanen er det stor forskjell mellom arealdelen og de øvrige delene. Plan- og bygningsloven § 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 bestemmelsene 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.

Kommunedelplan

I utgangspunktet vil kommuneplanen omfatte hele kommunen. Det kan likevel utarbeides kommunedelplaner for kommunale virksomhetsområder eller bestemte geografiske områder i kommunen. Disse planene kan benyttes direkte som grunnlag for byggesøknad/-melding og utbygging.

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. Forskrift om konsekvensutredninger for planlegging etter plan- og bygningsloven krever at det alltid lages et planprogram for kommuneplanens arealdel. Der planen omfatter nye utbyggingsområder, skal det gjennomføres utredninger i samsvar med forskriften. Utkast til kommuneplan skal sendes fylkeskommunen, berørte statlige organer og organisasjoner mv. som har særlige interesser i planarbeidet, til uttalelse og legges ut til offentlig ettersyn. Saken legges deretter fram for kommunestyret til avgjørelse.

Har fylkeskommunen, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelse til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak av kommunestyret sendes departementet

til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsen. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret nøye seg med å sende denne delen til departementet og vedta de øvrige deler av planen med rettsvirkning. Kommunestyrets og departementets vedtak om å godkjenne eller endre kommuneplanens arealdel kan ikke påklages.

Virkninger av kommuneplanen - «samfunnsdelen»

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.

Rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel

Arealdelen 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 føyd 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 den rene båndleggingen 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 bestemmelser. Det vil si at det er den nyeste planen som gjelder.

Innløsning

Kommuneplanens arealdel gir ikke kommunen grunnlag for ekspropriasjon. I visse tilfeller kan

imidlertid grunneieren (festeren) av eiendom som blir omfattet av planen kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt.

Rullering og revisjon

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

Reguleringsplan

Reguleringsplan og bebyggelsesplan er arealplaner på et mer detaljert nivå. Lovens kap. VII angir tre typer detaljplaner. I plan- og bygningsloven § 22 sies det at reguleringsplan er en detaljplan med bestemmelser som regulerer utnyttning 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. 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 grunneierens muligheter for bygging og annen utnyttning, 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.

Reguleringsplanens funksjon

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 m.m.

Reguleringsplanens innhold

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.

Reguleringsplanen som plantype har en stor variasjonsbredde i formen; fra store grovmaskede 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 (jf. imidlertid § 18). 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.

Utarbeiding av reguleringsplan

Saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven § 27-1 og § 27-2 for reguleringsplaner sikrer at både grunneiere, naboer og andre berørte private

får delta i planleggingen og gjøre sine interesser gjeldende der.

I korthet følger saksbehandlingen følgende stadier:

- kunngjøring av igangsetting av planarbeidet, utlegging av planutkast til offentlig ettersyn og kunngjøring av vedtatt plan
- aktiv informasjon fra kommunen, og tilrettelegging for bred medvirkning fra private berørte og myndigheter
- politisk behandling i forbindelse med offentlig ettersyn og endelig vedtak.

For reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn skal det utarbeides planprogram og gjennomføres utredninger i samsvar med forskrift om konsekvensutredninger for planlegging etter plan- og bygningsloven.

Det er klagerett på reguleringsplaner, 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.

Når planen foreligger, vil den være et sterkt og viktig rettsgrunnlag som gir grunneiere og andre berørte avklaring og forutsigbarhet om framtidige utnyttingsmuligheter og arealverdier. Den virker styrende inntil den måtte bli endret eller satt til side av en nyere plan.

Rettsvirkning av reguleringsplaner

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 ev. 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.

Endring og oppheving av reguleringsplan

Utgangspunktet for endring og oppheving av reguleringsplan er at dette følger reglene for utarbeiding og vedtakelse av plan. Plan- og bygningslovens § 28-1 inneholder også regler om mindre vesentlige endringer i reguleringsplan.

Bebyggelsesplan

Bebyggelsesplan er en egen detaljplantype som kan brukes for å utdype visse arealbrukskategorier i kommuneplanens arealdel eller for å utdype og detaljere en reguleringsplan, 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. Bebyggelsesplanen skal behandles på samme måte som reguleringsplanen med unntak av at det endelige vedtak gjøres av det faste utvalg for plansaker. Private kan også fremme forslag til bebyggelsesplan. Vedtatt bebyggelsesplan får de samme rettsvirkninger som reguleringsplan både når det gjelder binding av arealbruk, og som grunnlag for ekspropriasjon og innløsning. Det kan på visse vilkår reises innsigelse til bebyggelsesplan fra de samme organer som for reguleringsplan og kommuneplanens arealdel. Planen må da sendes kommunestyret til behandling som reguleringsplan, om ikke konflikten kan løses gjennom behandling i det faste utvalg for plansaker. For bebyggelsesplan gjelder samme klageadgang som for reguleringsplan.

Midlertidig forbud mot bygge- og anleggstiltak mv.

Med hjemmel i dagens lov § 33 kan kommunen, dersom et område bør reguleres eller omreguleres, bestemme at nærmere angitte tiltak ikke kan settes i gang før reguleringsprosjektet er endelig avgjort. Det samme gjelder andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen. De tiltak som omfattes av bestemmelsen er nærmere angitt i § 81, § 86a, § 86b og § 93. Det er det faste utvalg for plansaker som er tillagt myndigheten til å nedlegge midlertidig dele- og byggeforbud. Denne myndigheten kan ikke delegeres. Bestemmelsen gjelder tilsvarende ved revisjon av kommuneplanens arealdel.

Det faste utvalg for plansaker kan likevel samtykke i at en eiendom blir delt eller et arbeid utført,

dersom det etter utvalgets skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye reguleringen.

Er reguleringsprosjektet ikke endelig avgjort senest to år etter at forbudet ble nedlagt, faller forbudet bort. Tidligere innsendte forslag til deling og søknader om byggetillatelse skal da straks tas opp til behandling og avgjørelse. Fylkesmannen (delegert myndighet) kan imidlertid etter søknad i særlige tilfeller forlenge fristen. Er det søkt om forlengelse av fristen, gjelder forbudet inntil saken er avgjort.

5.5.2 Planlovutvalgets forslag

Kommunal planlegging

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

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

De kommunale planene

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

Kommunene skal i begynnelsen av hver kommunestyreperiode, og senest innen ett år etter kommunestyrets konstituering, vedta en *kommunal planstrategi*. Her skal kommunestyret gå gjennom planstatus og -behov i kommunen og treffe

vedtak om hvorvidt gjeldende planer er tilfredsstillende og kan videreføres uten endringer, eller om de skal revideres, og hvilke nye planer som ev. skal utarbeides. Vedtaket skal bygge på en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling og sektorenes virksomhet. Hensikten er å styrke kommuneplanleggingen som politisk styringsverktøy, sikre oppdatering av planene og avklare sektorenes planleggings- og samordningsbehov.

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

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

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

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

og ved at detaljplan og rammetillatelse i visse tilfeller skal kunne vedtas samtidig.

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

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

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

Utvalget foreslår at dagens fire arealplanformer på kommunenivå reduseres til tre ved at plantypene kommunedelplan, reguleringsplan og bebygg-

gelsesplan erstattes av to plantyper: områdeplan og detaljplan. Kommuneplanens arealdel opprettholdes, med en del endringer. Utvalget foreslår et gjennomgående system av arealformål, hensyns-soner og bestemmelser og retningslinjer for de tre plannivåene.

Kommuneplanens arealdel

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

Områdeplaner

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

utvidelser av adgangen til å gi bestemmelser i tilknytning til områdeplan i forhold til dagens hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser.

Detaljplaner

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

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

Planbehandling

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

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

Midlertidig forbud mot bygge- og anleggstiltak mv.

Utvalget foreslår at dagens regel om *midlertidig forbud mot deling og byggearbeid* i § 33 i gjeldende plan- og bygningslov videreføres, med bare mindre språklige endringer (utvalgets § 19-2). Utvalget antar at det fortsatt bør være mulig for kommunen å stanse tiltak, selv om det ikke er i strid med plan, dersom det er ønske om en annen utvikling enn det

som følger av planen. Behovet for en slik bestemmelse vil etter utvalgets mening reduseres dersom kommunen holder sine planer oppdatert, blant annet gjennom arbeid med kommunal planstrategi og oppfølging av denne. Utvalget har ikke funnet grunn til å endre det nærmere innhold i denne regelen.

5.5.3 Høringen

De fleste høringsinstansene gir tilslutning til hovedinnretningen på forslaget, men det er mange, til dels motstridende syn på innholdet i de enkelte bestemmelsene. Det er i hovedsak tilslutning til forslagene om sterkere kobling til gjennomføringsvirkemidler. Det er bred enighet om at planstrategi er et godt forslag som kan bidra til å målrette og forenkle planarbeidet i kommunene. Det er også tilslutning til forslaget om gjennomgående arealformål og hensynssoner. Det er imidlertid ulikt syn på hvor langt en skal kunne gå når det gjelder bestemmelser om miljøhensyn og vilkår for bruk av arealer. Det samme gjelder hva som kan fastsettes i hensynssoner. For enkelte har dette sammenheng med synet på hvor langt en skal kunne gå i å ivareta sektorhensyn gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven. Det er også ulike syn på forslaget om områdeplan. De fleste mener det er behov for å ha en planform mellom kommuneplan og detaljplan som kan nyttes etter behov, slik kommunedelplaner har fungert til nå. Motforestillingene går på forslaget til saksbehandlingsregler, som mange mener blir for omfattende. De går også på at det bare er kommunen som kan foreslå områdeplan. Det er bred tilslutning til forslaget om detaljplan. En del mener det er uheldig å bytte ut innarbeidede planbegreper/-navn med nye.

Formålet med kommunal planlegging

Til utvalgets forslag i § 8-1 om formål er det kommet ni uttalelser og ingen er negative. *Helsedepartementet* peker på at det er sterke argumenter for at hensynet til befolkningens helse burde løftes fram også i den kommunale planstrategien. Det foreslås at § 8-1 suppleres med «befolkningens helse».

Troms fylkeskommune peker på at det er viktig at ny planlov virker stimulerende for kommuneplanlegging og at det er positivt at kommunal planlegging vil få økt fleksibilitet gjennom forslag om planstrategi.

Norges Handikapforbund foreslår at det føyes til et nytt tredje ledd: «Prinsippet om universell utforming skal ligge til grunn for all kommunal planlegging.»

Organisering av planarbeid og samarbeidsplikt

Utvalgets forslag i § 8-2 om organisering av planarbeid og samarbeidsplikt blir kommentert i åtte uttalelser. *Kommunal- og regionaldepartementet* mener at fylkesmannen bør gis sanksjonsmulighet overfor kommuner som ikke oppfyller planplikten. Spesielt samiske interesser lider under manglende kommunal planlegging.

Oppland fylkeskommune peker på at planloven må sikre at samarbeidet med regionale statsetater som fylkesmannen, Statens vegvesen og Aetat blir hensiktsmessig for å få til forpliktende gjennomføring av fylkesplan gjennom partnerskapsavtaler. For å få til dette må sentral stat løse opp på sektorstyringen, og legge til rette for at regional stat aktivt går inn i regionale partnerskap og forplikter seg i gjennomføringen av fylkesplan.

Norske Reindriftsamers Landsforbund og Reindriftsforvaltningen mener at et nytt tredje ledd bør lyde: «Fylkesmannen påser at kommunene oppfyller plikten til planlegging. Fylkesmannen gis i egen forskrift sanksjonsmuligheter overfor kommuner som ikke oppfyller planplikten.»

Kommunal planstrategi

Bestemmelsen i § 8-3 om kommunal planstrategi har fått 49 uttalelser, herav 32 positive og bare to negative.

De tre departementene som har uttalt seg, *Fiskeridepartementet*, *Helsedepartementet* og *Kommunal- og regionaldepartementet* er alle positive til utvalgets forslag.

Riksantikvaren finner forslaget om kommunal planstrategi positivt og mener det vil være til nytte for å få debatt, større politisk eierskap til tidligere vedtatte planer og økt medvirkning og engasjement i lokalsamfunnene.

Fylkesmennene i Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus, Rogaland og Vestfold uttaler seg alle positivt til forslaget om kommunal planstrategi.

Møre og Romsdal fylkeskommune peker på at selv om planstrategien ikke blir gjort rettslig bindende, kan ordlyden tolkes slik at viktige premiser for planleggingen kan fastlegges allerede før medvirkningsprosessen. Fylkeskommunen mener at intensjonen må komme klarere fram i ordlyden. *Nordland fylkeskommune* mener planforslaget vil gi større politisk eierskap til planer og planlegging, større politisk deltakelse og bedre politisk forankring tidlig i planprosessen både i kommuner og fylkeskommuner.

De aller fleste kommuner som har uttalt seg til forslaget vurderer dette som positivt, blant annet

kommunene Bergen, Bykle, Drammen, Jevnaker, Lørenskog, Nes, Nærøy, Oppegård, Porsgrunn, Ringsaker, Sarpsborg, Skien, Skiptvet, Stavanger, Trondheim, Ullensaker og Øvre Eiker.

Oslo kommune ser fordeler ved innføring av en kommunal planstrategi, men presiserer viktigheten av at det ikke er adgang til å fremme innsigelse mot forslag til planstrategi. Kommunen ser det som betenkelig at prosessen for å forlenge virkning av detaljplaner er vesentlig mer omfattende enn det som er for private tiltakshavere.

Bærum kommune mener at forslaget om kommunal planstrategi bør utgå eller endres.

Riksantikvaren og Husbanken stiller seg positiv til forslaget, og mener forslaget om å utarbeide planstrategi med gjennomgang av planstatus kan være nyttig for en helhetlig styring på politisk nivå og økt medvirkning og engasjement i lokalsamfunnene.

Medvirkning

Norges Handikapforbund mener at bred medvirkning i utarbeidelsen av kommunal planstrategi er viktig, men at det er for svakt å si at kommunen kan legge opp til medvirkning. Det må presiseres at kommunen skal gjøre dette og det foreslås derfor at uttrykket «kan» byttes ut med «skal» i første ledd fjerde punktum. *Norske Reindriftssamers Landsforbund og Reindriftsforvaltningen* peker på at det er viktig at kommunen tar kontakt med alle interessenter og sektormyndigheter som vil bli berørt av valget om eksisterende plan skal videreføres eller om det skal startes en planprosess med sikte på å utarbeide en ny plan, før valget tas.

Innledende bestemmelser til kommuneplan

Til utvalgets forslag i § 9-1 om innledende bestemmelser til kommuneplan er det kommet 19 uttalelser og ingen er negative.

Helsedepartementet mener at paragrafens første ledd retter et viktig søkelys på kommuneplanen som en plan for utvikling av kommunesamfunnet og at den er en vesentlig videreutvikling i forhold til eksisterende plan- og bygningslov. *Kultur- og kirkedepartementet* har merket seg forslaget til ny § 9-1 Kommuneplan og uttaler at dette forslaget vil bidra til å gi en sterkere forankring for kulturen, herunder idrett, som tema i kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Sosial- og helsedirektoratet peker på at med bakgrunn i tilgjengelig dokumentasjon når det gjelder betydningen av fysisk aktivitet for god helse, så er dette temaer som ikke bare «kan utarbeides», men som bør/skal være viktige og sentrale i utarbei-

delse av kommuneplanen. Det fremmes også et forslag til tilføyelse etter siste punktum i andre ledd: «Det kan utarbeides kommuneplaner for bestemte temaer eller virksomhetsområder, f.eks. hvor det i kommunedelplan blir satt fokus på fysisk utforming etter universelle prinsipper.»

Fylkesmannen i Finnmark peker på at omfanget av planlegging må kunne tilpasses bedre de lokale behovene, og man bør vurdere å åpne for arealstyring også uten detaljerte arealplaner.

Husbanken støtter hovedprinsippene i forslaget, men reiser spørsmål om det nye lovforslaget kan medføre at ressursbruken vil øke og om dette kan få negative konsekvenser for planlegging og gjennomføring av enkle boligprosjekter.

Nord-Fron kommune mener at det i lovteksten må gå tydelig fram hvilke oppgaver kommunene er pålagt når det gjelder kommuneplan.

Den Norske Turistforening, Oslo og Omland friluftsråd, Norges Jeger- og Fiskeforbund og Samarbeidsrådet for Naturvernsaker peker på viktigheten av elementene i formålet: «Folkehelse, vern av natur- og kulturmiljø, friluftsliv, samferdsel og energiforsyning.»

Kommuneplanens samfunnsdel

Utvalgets forslag til § 9-2 om kommuneplanens samfunnsdel er kommentert i 21 uttalelser, hvorav 13 er klart positive.

Helsedepartementet peker på at samfunnsdelen blir en viktig arena for samordning av de enkelte sektorens utfordringer og kommunens samlede utvikling som samfunn og utvalgets forslag vil styrke potensialet for en sektorovergripende tilnærming i den langsiktige samfunnsplanleggingen.

Sosial- og helsedirektoratet uttaler seg i tråd med Helsedepartementets synspunkter.

Fylkesmennene i Oppland og Hedmark støtter de forslag utvalget framsetter med hensyn til samfunnssikkerhet og samfunnsplanlegging. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* støtter også forslaget i § 9-2, men er imidlertid usikker på om kommuner med små ressurser makter å se og ta ut gevinsten som kan ligge i gode planprosesser.

De kommunene som har uttalt seg til forslaget er stor sett positive. Fra flere, blant annet *Lørenskog kommune*, pekes det på at for å kunne se samfunnsutviklingen i kommunen under ett er det viktig ikke å skille kommuneplanens arealdel fra samfunnsdelen. *Sarpsborg kommune* oppfatter forslaget om at «kommuneplanen bør i alminnelighet omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen» som for vidtfavnende. I stedet burde loven legge

opp til at kommuneplanen i hvert fall bør omfatte prioriterte mål og oppgaver i kommunen.

Langsiktig arealstrategi

Forslaget i § 9-3 om *langsiktig arealstrategi* er kommentert i 25 uttalelser, hvorav 16 er overveiende positive. En uttalelse er negativ til forslaget.

Fylkesmennene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Vestfold er positive, og blant annet uttales det at intensjonene som ligger bak forslaget om planprogram, planstrategi, samfunnsdel og arealstrategi er gode og forslagene kan bidra til en bedre planlegging enn tilfellet er i dag.

I de kommunale uttalelsene sluttes det opp om forslaget om langsiktig arealstrategi og at den bør ha et perspektiv på 30 år eller mer. *Bærum kommune* mener at forslaget om langsiktig arealstrategi bør utgå eller endres.

De organisasjoner som har uttalt seg til dette punktet slutter seg til synspunktene fra kommunene, spesielt når det gjelder langsiktigheten av arealstrategien.

Kommuneplanens handlingsdel

I § 9-4 foreslår utvalget nærmere bestemmelser om *kommuneplanens handlingsdel*. Her er det kommet 25 uttalelser.

Helsedepartementet mener det er hensiktsmessig med en handlingsdel som på denne måten gir grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, og som konkretiserer ulike tiltak innenfor kommunens økonomiske rammer. Handlingsprogrammet blir et viktig virkemiddel i gjennomføringen av «partnerskapsmodellen» for folkehelsearbeidet. *Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)* peker på at det å koble sammen planlegging etter plan- og bygningsloven og planlegging etter kommuneloven gjennom å la økonomiplanen etter kommuneloven virke som handlingsdel i plansystemet etter plan- og bygningsloven, vil sikre en helhet i plansystemet fra den langsiktige kommuneplan (samfunns- og arealdel) og ned til årsbudsjett/virksomhetsplan. *Sosialdepartementet* uttaler seg i tråd med uttalelsen fra KRD. Det samme gjør *Sosial- og helsedirektoratet*.

Fylkesmennene i Nord-Trøndelag og Vestfold uttaler seg positivt til forslaget, blant annet blir det pekt på at særlig kommuneplanleggingen vil bli hevet som politisk styringsredskap. *Fylkesmannen i Rogaland* peker på at for å samle kommunal planlegging, kan det være et alternativ at handlingsdelen fullt ut kan erstatte økonomiplanen etter kommuneloven.

Møre og Romsdal fylkeskommune ser ingen grunn til at handlingsdelen i kommuneplanen ikke skal knyttes til økonomiplanleggingen etter kommuneloven. Dette vil kunne styrke båndet mellom kommuneplanen og det juridisk bindende årsbudsjettet, og dermed også sikre gjennomføringen av planen.

De fleste kommunale uttalelser peker på sammenhengen mellom handlingsdelen og kommunelovens økonomiplan. Flere kommuner, blant annet *Drammen*, mener at det burde ha vært fastlagt at økonomiplanen *bør - ikke kan - inngå* som en del av kommuneplanens handlingsdel, helt eller delvis.

Forum for Kommunale Planleggere uttaler seg i samme retning som kommunene.

Hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel

Utvalgets forslag til § 9-5 om *hovedtrekk og formål med kommuneplanens arealdel* er kommentert i 20 uttalelser.

Helsedepartementet støtter utvalgets oppfatning av at arealdelen må holdes på et overordnet nivå, og støtter også forslaget som åpner for en mer fleksibel bruk av arealformål, og som gir bedre muligheter for å kombinere arealformål.

Møre og Romsdal fylkeskommune mener at koblingen mellom arealdel og samfunnsdel er svært viktig, og støtter utvalget i at dette blir presisert i denne bestemmelsen.

Arendal kommune mener det ligger en betydelig forenkling i forslaget om at revisjon av kommuneplanens arealdel kan begrenses til deler av kommunens areal. *Bergen kommune* peker på at det virker fornuftig at kommuneplanen skal være grovmasket og overordnet. *Bærum kommune* mener det bør opprettholdes mulighet for å utarbeide prinsipielle arealplaner som er mer detaljert enn kommuneplanens arealdel. *Ulstein kommune* peker på at kommunen fortsatt bør ha anledning til å utarbeide arealplaner i kommuneplanen som delplaner, under forutsetning av forankring i planstrategien og ivaretagelsen av kravene til medvirkning og rettssikkerhet.

Norges geologiske undersøkelser mener det er meget konstruktivt at utvalget foreslår å innføre hensynssoner som et virkemiddel for å styre arealbruken.

Samarbeidsrådet for Naturvernsaker peker på at det virker forvirrende og mot intensjonen at det åpnes for at arealdel og detaljplan kan parallellbehandles. Det bryter med prinsippet om at detaljplaner skal bygge på overordnede planer. Derfor bør

kommuneplanen behandles først for å sikre de overordede avveiningene mellom bruk og vern.

Etter *Byggenæringens Landsforenings* oppfatning bør det av pedagogiske grunner settes inn et nytt siste ledd, som forklarer det nye systemet bedre. Det foreslås følgende nytt fjerde ledd: «Kommunen kan i kommuneplanens arealdel angi hvor man vil stille krav om områdeplan, detaljplan eller hvor man vil kunne søke om rammetillatelse direkte. Tiltak med vesentlige virkninger vil alltid utløse krav om detaljplan.»

Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

I 16 uttalelser gis det kommentarer til utvalgets forslag i § 9-6 om rettsvirkning av kommuneplanens arealdel.

Kommunal- og regionaldepartementet reiser blant annet spørsmål om kommuneplanens arealdel vil miste sin rettsvirkning, uopprettelig, dersom varslingsreglene ikke følges, og hvilke muligheter kommunen har for å korrigere i ettertid, dersom slike feil oppstår.

Riksantikvaren peker på at selv om kommuneplanens arealdel skal ligge til grunn for planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging, må den ikke virke begrensende i forhold til kulturminneinteresser som ikke er avklart i kommuneplanen. Riksantikvaren ber om at dette tydeliggjøres i bestemmelsen om rettsvirkning.

Olje- og energidepartementet viser til sin generelle kommentar til rettsvirkningsbestemmelser om at disse ikke må legges for sterke føringer på forvaltningen av sektorlovverket.

Fylkesmannen i Rogaland viser blant annet til begrepet «legges til grunn» i første ledd i bestemmelsen og forstår det slik at bestemmelsen ikke er til hinder for at det vedtas områdeplaner i strid med kommuneplanen. Videre pekes det på henvisningen i tredje ledd til kap. 11 og 12 og at den kan gi inntrykk av at plankrav kan stilles uavhengig av kommuneplanen, f.eks. i den enkelte byggesak. Det bør presiseres at plankravet må framgå av kommuneplanen. Dersom kommunen skal avslå en byggesøknad ut fra behovet for plan i andre tilfeller, må en gå veien om bygge- og deleforbud i § 19-2. Henvisningen til kap. 11 og 12 bør derfor strykes. Tilsvarende bør neste setning lyde: «For utbygging etter § 9-7 første ledd nr. 1 og 2 kreves detaljplan, med mindre det i kommuneplanens arealdel er stilt krav om områdeplan.» Siste setning i avsnittet bør lyde: «Krav om detaljplan gjelder også for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, med mindre det er stilt krav om områdeplan i kommuneplanens arealdel.»

Arealformål i arealdelen

Utvalgets forslag til § 9-7 om arealformål i arealdelen er kommentert i 68 uttalelser. 13 av landets fylkesmenn har avgitt uttalelse til denne bestemmelsen.

Fiskeridepartementet viser blant annet til at ifølge forslaget skal kommunene kunne differensiere havbrukskategorien ytterligere i bestemte former for havbruk. Departementet støtter forslaget og mener at dette vil gi økt forutsigbarhet for næringsutøvere og åpne for mer differensiert næringsforvaltning.

Helsedepartementet støtter forslaget som åpner for en mer fleksibel bruk av arealformål og som gir bedre muligheter for å kombinere arealformål. Likeledes støttes i hovedsak utvalgets inndeling av arealformål, men departementet vil spesielt trekke fram det positive i at grønnstruktur og grøntområder er lagt inn som en del av byggeområder for å sikre at planleggingen i større grad fokuserer på sumvirkninger av utbyggingsmuligheter og inngrep. Departementet mener videre at det er riktig å legge strandsonen inn i formålet for å angi bruk og vern av sjø og vassdrag.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) anbefaler at det foretas en nærmere avgrensning av begrepet «gårdstilknyttet næringsvirksomhet», og at det konkretiseres nærmere hvilken type næringsvirksomhet som kan tillates i reindriftsområdene. KRD er svært kritisk til at det i § 9-7 første ledd nr. 3 bokstav b åpnes for såkalt enkeltaksbehandling. Ved å åpne for slik enkeltaksbehandling gis det et signal om at det i disse områdene ikke er nødvendig med konkrete planer da det gis tillatelse til bygging gjennom enkeltaksbehandling. Åpningen i nr. 3 bokstav b vil medføre en manglende forutberegnelighet og virke ødeleggende for helhetlige arealplaner i kommunene. Det vil heller ikke være mulig å fremme innsigelser mot enkeltvedtak. KRD mener muligheten til å fremme enkeltvis søknader i § 9-7 første ledd nr. 3 bokstav b bør fjernes.

Kultur- og kirke departementet peker på at idrett og fysisk aktivitet bør nevnes eksplisitt som viktige arealformål som skal angis i kommuneplanens arealdel. En inkorporering av idrett og fysisk aktivitet i arealdelen av kommuneplanen vil bidra til at feltet i større grad blir tatt hensyn til ved den langsiktige planleggingen på lokalt nivå, og dermed gjøre det enklere å bidra til tilrettelegging for variert idrett og fysisk aktivitet i nærmiljøet.

Landbruks- og matdepartementet finner det positivt at begrepet «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» foreslås å inngå i de «ordinære» LRNF-områ-

dene. Departementet mener imidlertid at ordet «nødvendige» bør tas ut fra lovutkastet, og peker på at det blir et viktig tolkingsspørsmål hva som kan defineres som «gårdstilknyttet næringsvirksomhet».

Sametinget er positive til at utvalget har fulgt ønskene fra reindriftsnæringen og foreslått LRNF-områder. Sametinget er imidlertid skeptisk til at «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» innføres som nytt begrep, og at det i arealene i LRNF åpnes for enkeltaksbehandling. En slik regel vil gi et signal om at det i disse områdene ikke er nødvendig med planer. Muligheten for bygging gjennom enkeltaksbehandling bør derfor tas ut av nr. 3 bokstav b ved at setningen «*behandling av enkeltvis søknader eller*» strykes. Sametinget mener også at Forsvaret må omfattes av de samme regler og følge de krav som man har til planprosesser ellers.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) støtter at LRNF-kategorien beholdes samlet og gir sin tilslutning til at forslaget om vannføring i vassdrag behandles som en del av samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. DN mener at uttrykket «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» må utdypes og defineres.

Norges vassdrags- og energidirektorat er skeptisk til at det gis hjemler for vern som ikke er klare i sitt formål og som ikke sikrer åpne prosesser og avklaring av konsekvenser for alle berørte. På denne bakgrunn bør en etter NVEs oppfatning ikke innføre underkategorier under LNF eller hensynssoner.

Riksantikvaren støtter forslaget om å holde LRNF-områder som et samlet formål. Direktoratet ønsker en presisering av begrepet «gårdstilknyttet virksomhet» som inngår i formålet. Det pekes også på at det er svært uheldig at det ikke er krav om at omfang og lokalisering av spredt bebyggelse etter § 9-7 første ledd nr. 3 bokstav b skal fastsettes i kommuneplanen.

Statens kartverk mener det er positivt at denne paragrafen inneholder en forskriftshjemmel.

Statens landbruksforvaltning ser det som lite heldig at forslaget åpner for muligheten til å kombinere formålene utbygging og LRNF i påvente av områdeplan eller ny arealdel. Dette vil skape unødvendig usikkerhet om arealbruken i et område.

Statkraft SF mener at underdeling innen LRNF kan gi utilsiktede virkninger og lavere fleksibilitet i kommende perioder. Det vil særlig være problematisk for infrastrukturtiltak som er avhengig av å bli løst i tilknytning til andre planer innenfor eller utenfor den enkelte kommune.

Reindriftsforvaltningen er positiv til at reindrift synliggjøres i arealkategorien, men har forslag til endringer av § 9-7 første ledd nr. 3. Blant annet foreslås punktet «gårdstilknyttet næringsvirksomhet» strøket. Reindriftsforvaltningen går også mot at det åpnes for enkeltaksbehandling i LRNF-områdene.

I uttalelsene fra fylkesmennene tas det opp en rekke forhold, blant annet blir det fra flere pekt på at LNF-kategorien fortsatt bør kunne brukes i de kommuner reindriftsinteressene ikke gjør seg gjeldende. Utvalgets forslag om gjennomgående arealformål blir sett på som positivt. Det samme blir stor sett forslaget om å åpne for «gårdstilknyttet næringsvirksomhet», men det må klargjøres nærmere hva som ligger i begrepet. *Fylkesmennene i Hordaland og Rogaland* vil frarå at det blir gitt en generell åpning for slik næringsvirksomhet i LRNF-områdene. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* mener det må gå klart fram av lovteksten, eller i de minste forarbeidende, om de opplistede arealformålene er uttømmende eller ikke. Han vurderer også utvalgets forslag om spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging til å være et tilbakeskritt i forholdet til målet om forenkling og effektivisering.

Finnmark fylkeskommune er positiv til regelendringen. *Nordland fylkeskommune* beklager at lovforslaget ikke har funnet det riktig å foreslå underformål for ulike arter ved planlegging i sjø og vann.

Også fra kommunene er det kommet fram ulike synspunkter på utvalgets forslag. Mange av uttalelsene går i samme retning som uttalelsene fra fylkesmennene. *Sarpsborg kommune* peker på at innføringen av nye begreper og virkemidler som «areal for omforming og fornyelse» kan være nyttig.

Norges Bondelag er positiv til en todeling av LRNF-områdene som de mener vil åpne for en mer fleksibel og differensiert angivelse av funksjonene til arealene. Bondelaget støtter også forslaget om å holde landbruks-, reindrift-, natur, og friluftsområder samlet.

Samarbeidsrådet for Naturvernsaker (SRN) støtter de nye arealbruksformålene omforming og fornyelse og ser den kombinerte løsning med arealformål og hensynssoner som en hensiktsmessig løsning for å utvikle plan- og bygningsloven som et godt planleggingsverktøy i naturforvaltnings-spørsmål. SRN mener at alle skogsveger må behandles etter plan- og bygningsloven på linje med andre vegtiltak, og kan ikke støtte en lovendring som fører til en liberalisering av spredt boligbygging i LRNF-områdene.

Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen

I § 9-9 foreslår utvalget en bestemmelse om *retningslinjer og bestemmelser i arealdelen*.

Til dette forslaget er det kommet 50 uttalelser.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter innføringen av formålet i fjerde ledd nr. 2 om areal for omformning og fornyelse, men mener at reindrift ikke bør tas med i fjerde ledd nr. 2 siden slike saker underlegges en grundig behandling etter reindriftsloven. *Landbruksdepartementet* er positive til at nye hjemler til krav til energiløsninger lanseres. *Fiskeridepartementet* mener utvalget går for langt i sine forslag når det gjelder å utvide mulighetene til å gi bestemmelser og retningslinjer til planene. *Olje- og energidepartementet* er også skeptisk til detaljerte bestemmelser inn på sektormyndighetens område og foreslår tilføyelser om dette i motivene. Etter Olje- og energidepartementets syn kan det likevel være behov for å overlate myndighet til å fastsette slike bestemmelser til kommunen gjennom planprosessen på noen utvalgte saksområder, f.eks. i forbindelse med energiplanlegging. Slik overføring av myndighet forutsettes avklart med energimyndighetene og må i utgangspunktet gjelde som en adgang til å gi utfyllende bestemmelser gjennom plan.

Sametinget gjør oppmerksom på at kommunens myndighet til å bestemme plassering, utforming og størrelse på nye bygninger og anlegg i reindriften ikke må stride mot de regler som omhandler bygninger og anlegg i reindriftsloven.

Direktoratet for naturforvaltning ser det som positivt at det er gitt økte muligheter til å ivareta naturforvaltningsinteresser gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, og mener lovforslaget som helhet vil styrke arbeidet med friluftsliv i kommunene. *Riksantikvaren* finner det også positivt at det gis langt større muligheter enn etter dagens lov å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

Statens forurensningstilsyn støtter utvalgets forslag om å åpne for å gi retningslinjer og bestemmelser knyttet til LRNF-områdene, i denne forbindelse landbruksområdene. En ordning med spesielle «hensynssoner» kan vise seg å være formålstjenlig. *Statens landbruksforvaltning (SLF)* har merket seg at utvalgets forslag går en god del lenger enn dagens bestemmelser når det gjelder LRNF-områdene. SLF vil understreke at innholdet i slike bestemmelser må ta hensyn til landbrukets behov for utviklingsmuligheter. *Norges vassdrags- og energidirektorat* er skeptisk til forslaget adgang for kommunene til å komme med detaljerte bestemmelser på sektormyndighetenes område.

Fylkesmannen i Hordaland støtter forslaget om at det blir anledning til å fastsette bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområde. *Fylkesmannen i Vestfold* mener forslaget gir bedre muligheter til å gi bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel, så vel til arealformålene som til hensynssonene, men det bør ikke kunne gis bestemmelser som hemmer landbruksnæringens naturlige utvikling og ellers hindrer etableringer som landbruksmessig sett er fornuftige. *Fylkesmannen i Oppland* er i tvil om det i kommuneplanens arealdel er hensiktsmessig med slike muligheter for detaljregulering i LRNF-området inklusive hensynssoner som forslaget legger opp til, og mener at dette bør vurderes nøye. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* vurderer utvalgets forslag om at bestemmelser knyttet til hensynssoner ikke skal kunne gis der de vil ha «*vesentlig betydning for igangværende virksomhet*» som en meget uklar betingelse.

Møre og Romsdal fylkeskommune mener at bygninger og mindre anlegg til felles friluftsbredde må inkluderes i opplistingen av de tiltak som det kan gis føringer for i 100-metersbeltet, under dette også gangveger for atkomst.

Oslo kommune bifaller at det inntas i bestemmelser mulighet for å stille utformingskrav i LRNF-områder, og støtter flertallsforslaget vedrørende regulering av vannoverflate, vannsøyle og bunn. Flere kommuner, blant andre *Kragerø kommune*, peker på at ikke er relevant å ta med R-en i LRNF-området for deres areal og foreslår at bruken av R-en gjøres valgfritt.

Statkraft SF og Energibedriftenes landsforening peker på at utvalget legger opp til utvidet overlapping med vassdragslovgivningen, uten å foreslå hvordan dette skal løses.

Friluftsrådernes Landsforbund mener friluftssinteressene bør kunne markeres sterkere innen LRNF-området og at det bør være en egen arealkategori for områder som er eller skal båndlegges til friluftsmål i kommuneplanen. *Norges Bondelag* krever at man i lovforslaget innarbeider krav om arealregnskap i tilknytning til kommuneplanens arealdel. *Norges Skogeierforbund* mener utvalget innfører en rekke nye begreper med lavt presisjonsnivå og som på ingen måte gir den avklaring og forutsigbarhet som er nødvendig i denne type planlegging. *Naturvern- og friluftsansjonene* er i hovedsak positive til utvalgets forslag. *Statens råd for funksjonshemmede* foreslår at begrepet «*funksjonskrav*» i paragrafens andre ledd erstattes med begrepet «*tilgjengelighetskrav*».

Hensynssoner i arealdelen

Forslaget i § 9-8 om hensynssoner i arealdelen er kommentert i 74 uttalelser.

Helsedepartementet, Landbruks og matdepartementet og Samferdselsdepartementet støtter forslaget om et gjennomgående system med hensynssoner som går igjen på alle plannivåer. Hensynssoner med retningslinjer og bestemmelser vil gi kommunene gode styringsverktøy blant annet for å ivareta helse- og miljøhensyn, f.eks. støyhensyn, sikring av drikkevannskilder og rekreasjons- og friluftsinteresser, og bedre muligheter for å synliggjøre viktige regionale og nasjonale interesser i kommuneplanen. *Fiskeridepartementet* ser at bruken av hensynssoner har klare positive sider, men er også av den oppfatning at bred anvendelse av hensynssoner med muligheter for både rettsvirkninger og andre føringer kan bidra til uklarheter. *Kommunal- og regionaldepartementet* har forståelse for å synliggjøre særskilte hensyn uavhengig av plantype, men er likevel bekymret for at disse sonene lett kan forveksles med de enkelte arealformål, og at avgrensningen blir for uskarp.

Sametinget vurderer det som positivt dersom hensynssoner kan bidra til å synliggjøre reindriftens interesser.

Direktoratet for naturforvaltning, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Statens forurensningstilsyn ser positivt på forslaget om hensynssoner. *Statens kartverk* foreslår siste ledd endret til: «Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om når hensynssoner skal inkluderes i arealdelen og andre forhold knyttet til innhold i hensynssoner.» *Statens landbruksforvaltning* bemerker at kartet til kommuneplanens arealdel vil kunne bli noe uoversiktlig dersom en rekke hensynssoner legges over hverandre, og får egne retningslinjer eller bestemmelser for hver enkelt hensynssone.

Rikantikvaren (RA) er tilfreds med at hensynssoner kan brukes for alle arealbruksformål og kombineres med andre soner. For å tilstrebe en mest mulig ensartet begrepsbruk gjennomgående i loven bør ordet «kulturvern» i denne paragrafen erstattes med «kulturmiljø». *RA* vil også anbefale at «landskap» som definert i den europeiske landskapskonvensjonen, benyttes framfor «kulturlandskap».

Flere fylkesmenn uttaler seg positivt til forslaget om hensynssoner, blant annet *fylkesmennene i Aust-Agder, Finnmark, Hordaland, Rogaland, Sør-Trøndelag, Vest-Agder og Vestfold*. *Fylkesmannen i Hedmark* mener det er viktig at de foreslåtte hensynssonene ikke vil legge urimelige begrensninger på utøvelse av næringsvirksomhet innenfor

landbruket i disse områdene. *Fylkesmannen i Nordland* oppfordrer til at det vurderes å opprettholde en hjemmel for midlertidig båndlegging. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* vil fraråde den foreslåtte løsningen med hensynssoner på alle plannivåer og viser til at blandingen av juridisk bindende bestemmelser og restriksjoner til hensynssoner framstår som klart vanskeliggjørende og lite oversiktlig.

Møre og Romsdal, Nordland og Sør-Trøndelag fylkeskommuner er positive til forslaget om hensynssoner i arealplaner.

De fleste kommuner uttaler seg positivt og støtter lovforslaget om hensynssoner. En del kommuner, blant annet *Grong, Høylandet, Lierne og Røyrvik*, peker på at bruk av hensynssoner ikke må misbrukes av sektororganer til å binde opp ytterligere areal i kommunene. Noen kommuner, blant annet *Bamble* peker på at det må være valgfritt om R-en skal tas med i LNF-kategorien. *Engerdal kommune* mener at forslaget synes å ha et element av å være en vernelov blant annet gjennom klare henvisninger til naturvernloven. Kommunen er derfor skeptisk til innføring av hensynssoner. *Nærøy kommune* er også skeptisk og uttaler seg i tråd med uttalelsen fra *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag*.

Avinor og Norges geologiske undersøkelser støtter forslaget. Sistnevnte mener det er meget konstruktivt å innføre hensynssoner som et virkemiddel for å styre arealbruken.

Reindriftsforvaltningen og Norske Reindriftsamers Landsforbund peker begge på at det er viktig at reinbeiteområdene markeres som hensynssoner i kommuneplanens arealdel. De uttaler ellers at det kan virke som om hele instituttet med hensynssoner er noe vagt begrunnet og med dertil manglende rettsvirkning. Dette virker noe diffust, og bør ifølge uttalelsene derfor detaljreguleres nærmere i forskrift.

Friluft- og naturvernorganisasjonene støtter i hovedsak innholdet i forslaget om hensynssoner.

Norsk Fjernvarmeforening og Norsk Petroleumsinstitutt støtter forslaget om å knytte energispørsmål mer direkte til den kommunale planleggingen og peker på at det er særlig viktig at kommunen kan pålegge tilknytningsplikt til fjernvarme/nærvarme.

Norges Bondelag går imot forslaget om å innføre hensynssoner i arealdel og viser blant annet til at bestemmelsene knyttet til hensynssoner kan legge store begrensninger på eksisterende virksomhet, før kravet om områdeplan utløses. Dette vil gi store variasjoner fra kommune til kommune for hvordan det vil bli praktisert. Det vil være svært

usikkert hvilke reelle konsekvenser det vil få for utøvere i landbruket.

Norges Skogeierforbund mener at innføring av hensynssoner vil bidra til dobbel saksbehandling så lenge samme hensyn også reguleres av sektorlover og næringens egne miljøhensyn. Dette vil gi en uoversiktlig situasjon ettersom store arealer kan komme i flere soner samtidig.

Kunngjøring og planprogram

Til utvalgets forslag i kap. 10 Behandling av kommuneplanen § 10-2 om kunngjøring og planprogram er det kommet fem uttalelser.

Fylkesmennene i Rogaland og Østfold støtter utvalgets forslag om å styrke den tidlige fasen av planprosessen ved innføring av planprogram. Det stilles samtidig spørsmål om det vil være tilstrekkelige ressurser i forvaltningen til å gjennomføre separate høringer av planprogram og kommuneplan.

Bærum kommune mener at bestemmelsen i § 10-2 bør utgå eller endres. *Ullensaker kommune* mener at kommunen må gis mulighet til å forenkle prosessen rundt planprogram slik at annonsering av planarbeidet og annonsering av planprogram kan slås sammen. *Forum for Kommunale Planleggere* uttaler seg i samme retning.

Behandling av kommuneplan

Utvalgets forslag i § 10-3 om forslag til kommuneplan kommenteres i to uttalelser.

Bodø kommune mener det blir for tungvint/arbeidskrevende slik forslaget legger opp behandlingen av planen, med spesiell varsling til alle grunneiere, festere og rettighetshavere. Det pekes i den forbindelse på at internett vil være en viktig informasjonskanal. *Bærum kommune* mener at det for mindre og lite kompliserte planer burde kunne opprettholdes en kortere minste høringsperiode.

Forslaget i § 10-4 om vedtak av kommuneplan er kommentert i sju uttalelser.

Sosial- og helsedirektoratet og *Statens råd for funksjonshemmede* ber om at det til tredje ledd i bestemmelsen føyes til «Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres og også gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.»

Norges vassdrags- og energidirektorat og *Statnett SF* omtaler den manglende klagerett på kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel. Det pekes på at klageadgang er viktig for medvirkning og demokratiske prosesser. Konesjonsvedtak etter energiloven kan i dag påklages. Forslagets

virkning for klageadgang og klagebehandling for trasévalg for kraftledninger synes uklare.

Den Norske Turistforening og *Samarbeidsrådet for Naturvernsaker* støtter denne paragrafen.

Utvalgets forslag i § 10-5 om innsigelse og vedtak av departementet har fått tre uttalelser.

Norske Boligbyggelags Landsforbund mener at det for planer på lavere nivå enn kommuneplan, som områdeplaner og detaljplaner, bør vurderes å legge innsigelsesbehandlingen til Kommunal- og regionaldepartementet som også er et samordningsdepartement og hvor nærheten til kommune-sektoren kanskje er enda større.

Lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel

Forslaget om lengre binding av deler av kommuneplanens arealdel i § 9-10 omtales i 26 uttalelser.

Landbruks- og matdepartementet stiller seg ut fra hensynet til kommunalt handlingsrom skeptiske til dette forslaget.

Statens landbruksforvaltning ser det som en fordel med lengre bindingstid, blant annet ut fra hensynet til jordvern. *Riksantikvaren* mener at lengre bindingstid av deler av kommuneplanens arealdel gir åpning for en større grad av langsiktighet i forvaltningen etter plan- og bygningsloven, noe som vil være vesentlig om loven skal kunne supplere kulturminneloven som vernelov for viktige kulturmiljøinteresser.

Fylkesmennene i Oppland, Aust-Agder, Buskerud, Hedmark, Hordaland og Vestfold støtter forslaget om lengre bindingstid, blant annet for å kunne sikre landbruksjord et langsiktig vern. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* er derimot skeptisk til den innskrenking av kommunestyrets myndighet, og det brudd på det kommunalrettslige prinsippet om at ett kommunestyre ikke skal kunne binde det neste som forslaget også innebærer.

Hordaland fylkeskommune støtter også forslaget.

Arendal kommune mener at det i § 9-10 sås tvil om tidsbegrensningen av virkningen til kommuneplanens arealdel er 10 år, eller om dette kun gjelder vedtaket om forlenget binding. Dette bør etter Arendal kommunes syn klargjøres. *Bærum kommune* er i tvil om denne bestemmelsen er nødvendig for å ivareta viktige nasjonale og regionale hensyn knyttet til vern. *Nærøy kommune* og *Øvre Eiker kommune* er skeptisk til innskrenking av kommunestyrets myndighet.

Norsk institutt for vannforskning støtter forslaget om lengre bindingstid. Det samme gjør *Samar-*

beidsrådet for Naturvernsaker som mener dette er viktig for å sikre viktige grøntdrag og naturområder for friluftsliv og biologisk mangfold.

Områdeplan

Til utvalgets forslag i kap. 11 *Områdeplan* § 11-1 om *formål og hovedelementer* er det kommet 20 uttalelser.

Helsedepartementet peker på at områdeplan skal legge opp til et mer fleksibelt system der samme plan kan variere fra grovmasket til detaljert. Departementet støtter denne oppryddingen og mener det er en god erstatning til dagens kommunedelplan. *Kommunal- og regionaldepartementet* støtter forslaget om at områdeplan skal utarbeides i kommunens regi. Det pekes på at områdeplan blir en fleksibel planform, noe også dagens reguleringsplan er, og det bør vurderes om det er riktig å skifte ut navnet reguleringsplan. *Nærings- og handelsdepartementet* kan ikke se at det er hensiktsmessig at områdeplan og detaljplan skal utarbeides av fagkyndige. Det kan skape uheldig monopolisering og økt offentlig byråkrati.

Fylkesmannen i Hordaland tror dette plannivået vil fungere godt, mens *Fylkesmannen i Rogaland* mener at begrepet «*eller følger av*» i andre ledd i paragrafen må strykes, da områdeplan alltid må «*kreves*» i kommuneplanens arealdel. Det er bare krav til detaljplan som direkte «*følger av*» kommuneplanens formålsbetegnelser. *Fylkesmannen* mener også at det antakelig hadde vært ryddigere at planforslag for områdeplan også unntaksvis kunne fremmes av private. *Fylkesmannen i Vestfold* gir sin tilslutning til forslaget.

Hordaland fylkeskommune er positiv til at forslaget til områdeplan blant annet tar opp estetiske krav, bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner og kulturmiljø.

Husbanken peker på at innføring av områdeplan kan medføre at kommunen vil øke sin aktivitet med å få utarbeidet rammeplaner for sammenhengende områder under utvikling og omforming. *Norsk institutt for vannforskning* er positiv til at det legges opp til at utkast til områdeplan også kan utarbeides av andre offentlige aktører. *NSB ROM eiendomsutvikling AS* mener at ved prosjektrattede planer i byggesonen bør en god og gjennomarbeidet detaljplan uten forutgående områdeplan være det normale, dersom ikke kommunen selv har utarbeidet områdeplan for det aktuelle sted. *Norges Skogeierforbund* går mot planbegrepet områdeplan fordi planbegrepet er svært diffust samtidig som adgangen til å innføre sonering med restriksjoner og splitting av LNF-kategorien mv. er omfattende.

Rettsvirkning av områdeplan

Til forslaget § 11-2 om *rettsvirkning av områdeplan* påpeker *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* at han ikke kan se at det noe sted er redegjort for behovet for at nye planer skal få rettslig virkning for lovlig eksisterende virksomhet, og er skeptisk til at det i forslaget åpnes for en slik mulighet.

Bergen kommune ser det som riktig og nødvendig at detaljert områdeplan, som kan brukes som direkte grunnlag for et tiltak, gir grunnlag for ekspropriasjon. For å kunne oppfylle kravet om tilstrekkelig fleksibilitet og samtidig ivareta de sterke interessene som knytter seg til ekspropriasjon, bør det imidlertid gjøres en nærmere vurdering av hvorvidt områdeplanen uten unntak skal være ekspropriasjonsgrunnlag. Kommunen anbefaler at det tas inn bestemmelser som klargjør adgangen til å gi de øvrige delene av planen rettsvirkning dersom kommunestyret gjør endringer som er knyttet til klart avgrensede deler av planen.

Arealformål i områdeplan

Bestemmelsen i § 11-3 om *arealformål i områdeplan* har fått 14 uttalelser.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener at det går for langt i forhold til styringsambisjonene når det gjelder detaljeringsgrad i planleggingen. Det gjelder f.eks. oppdeling av næringskategorier.

Fylkesmennene i Buskerud, Hordaland og Oslo og Akershus mener at utvalgets forslag om gjennomgående arealformål vil bidra til et enklere og mer oversiktlig system og større fleksibilitet i planleggingen. *Fylkesmannen i Rogaland* anbefaler at det også for områdeplan åpnes opp for å kunne nytte formålet LNF-områder i områder uten rein-drift.

Askim kommune anbefaler at det ses nærmere på arealbruksformålene i arealplaner. *Lier kommune* peker på at underformål som gis i forskrift kan være positivt og sørge for et mer tilpasningsdyktig planverktøy, men blir fort uoversiktlig for brukerne. Krav om at grad av utnyttning må med kan bli en tvangstrøye. *Suldal kommune* peker på at arealformålet «*areal for omforming og fornyelse*» kan bli svært nyttig dersom det blir utstyrt med effektive gjennomføringsregler, f.eks. «*urbant jordskifte*.»

Samarbeidsrådet for Naturvernsaker støtter paragrafen, og vil spesielt framheve viktigheten av å nyansere nr. 3 om LNRF. *Næringslivets Hovedorganisasjon* mener at arealformålene i områdeplan bør flyttes til forskrift. *Statkraft SF* slutter seg til forslaget fra utvalgets mindretall Toven som fore-

slår at nr. 4 første punktum skal lyde: «4. Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner.»

Hensynssoner i områdeplan

Bestemmelsen i § 11-4 om hensynssoner i områdeplan har fått fem uttalelser.

Kommunal- og regionaldepartementet er bekymret for at disse sonene lett kan forveksles med de enkelte arealformål, og at avgrensningen blir for uskarp. Departementet betrakter hensynssoner som en form for funksjonskrav, som kanskje lettere kunne vært innarbeidet som krav til den enkelte plan, i stedet for formaliserte kategorier av soner i kombinasjon med formål.

Riksantikvaren er tilfreds med at hensynssoner kan brukes for alle arealbruksformål og kombineres med andre soner. *Norges geologiske undersøkelser* mener det er viktig at hensynssoner også kan brukes i områdeplanen.

Friluftslivets fellesorganisasjon understreker viktigheten av at det i hensynssoner i områdeplan kan settes restriksjoner på den aktiviteten som er en trussel mot kvalitetene som skal tas vare på.

Bestemmelser i områdeplan

Utvalgets forslag i § 11-5 om bestemmelser i områdeplan er kommentert i 28 uttalelser.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) støtter forslaget om at det i områdeplanen tas inn bestemmelser om estetisk utforming som erstatning for bestemmelsen i dagens § 74 nr. 2 om kommunale retningslinjer. KRD støtter som virkemiddel i boligpolitikken også muligheten for detaljering av boligstørrelse og boligutforming. Likeledes støttes forslaget om at det skal kunne stilles krav til bestemte energiløsninger eller kombinasjoner av dem. KRD mener det bør stilles strengere krav til rekkefølgebestemmelser med hensyn til fysisk avgrensning, forholdsmessighet osv.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener det er gått for langt i forhold til styringsambisjoner når det gjelder detaljeringsgrad i planleggingen. *Fiskeridepartementet* mener utvalget går for langt i sine forslag når det gjelder å utvide mulighetene til å gi bestemmelser og retningslinjer til planene. For å unngå mulighet for overlappende og til dels ulike/motstridende bestemmelser gitt i medhold av planlov eller sektorlov, må grensdragningen mellom lovverkene være klar og tydelig.

Olje- og energidepartementet (OED) er skeptisk til å gi kommunen adgang til å komme med detaljerte bestemmelser inn på sektormyndighetenes

område og foreslår tilføyelser om dette i motivene. Departementet går sterkt imot flertallets forslag om å fjerne bestemmelsen i § 26, første ledd siste punktum. Stortinget sluttet seg til denne for bare fire år siden, og kom inn i forbindelse med vedtaket av vannressursloven. OED foreslår at bestemmelsen tas inn som nytt siste ledd i § 11-5, med følgende ordlyd: «Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand i plan etter denne lov.»

Sosial- og helsedirektoratet foreslår at første setning i paragrafen endres til: «I en områdeplan kan det gis bestemmelser om punktene nedenfor, og kommunen må vurdere for de enkelte punkter i hvilken grad det skal settes bestemte krav.» I punkt 5 foreslås en tilføyelse: «Det er viktig at boligen får en livsløpsstandard eller bedre, slik at boligen kan brukes av flest mulig mennesker ut fra universelle prinsipper.»

Norges vassdrags- og energidirektorat uttaler seg i tråd med uttalelsen fra Olje- og energidepartementet.

Fylkesmennene i Hordaland, Rogaland og Østfold uttaler seg positivt til forslaget, blant annet at det blir åpnet for å sette bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning mv. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* viser til mindretallets merknader om behovet for klargjøring mellom plan og sektorlovgivning.

Lier kommune er tilfreds med at lovutkastet gir kommunene hjemmel til å innføre planbestemmelser med «forbud mot eller påbud om, nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, energiforsyning, veg og annen transport i forbindelse med bygge- og anleggstiltak.» *Oslo kommune* er positiv til at adgangen til å gi bestemmelser utvides og presiseres, da det i dag hersker usikkerhet om hva det kan gis bindende bestemmelser om. Et punkt som det bør kunne gis bestemmelser om er avfallsløsninger i tilknytning til den enkelte bolig.

Husbanken støtter forslaget, blant annet at det i områdeplan kan tas inn bestemmelser som angår forhold vedrørende bolig og bomiljø. *Norges geologiske undersøkelser* mener det er vesentlig at det i områdeplanen, slik som foreslått, kan gis nødvendige bestemmelser om konkrete forhold. *NSB ROM eiendomsutvikling AS* ser den foreslåtte relativt detaljerte, uttømmende liste over hva som kan angis i bestemmelsene til områdeplan som positivt ut fra ønsket om entydighet og dermed både forenkling og kvalitet i planforslagene. *Samarbeidsrådet for Naturvernsaker* støtter hjemmelsgrunnlaget for å kunne gi bestemmelser for å ivareta miljø, natur og friluftsliv. *Statens råd for funksjonshemmede* tilrår å bruke begrepet «tilgjengelighetskrav» i

nr. 4 når det gjelder tilrettelegging for funksjonshemmede.

Behandling av områdeplan

Til utvalgets forslag i § 11-6 om behandling av områdeplan er det avgitt 18 uttalelser, hvorav de aller fleste er fra kommuner.

De fleste kommuner er opptatt av varslingsreglene og blant annet *kommunene Bergen, Drammen, Grong, Høylandet, Lier, Lierne, Notodden, Ringsaker, Røyrvik, Steinkjer og Ullensaker* kommenterer dette. Det blir pekt på at kravet om at alle berørte parter skal tilskrives opptil flere ganger under behandlingen av en områdeplan, er en svært tids- og kostnadskreven prosess, og bør kunne erstattes av enklere kommunikasjonsmåter. *Bærum kommune* mener at det for enklere planer bør være en kortere frist for offentlig utleggelse enn seks uker. *Kristiansand kommune* peker på at vedtak av områdeplan er å betrakte som enkeltvedtak og kan påklages. Prosesskravene er like nøye som for detaljplanleggingen. I verste fall vil kravet til informasjon, varsling og saksbehandling i så store planoppgaver, kunne føre til redusert bruk av denne plantypen.

NSB ROM eiendomsutvikling AS mener det burde vært fastsatt uttømmende regler for medvirkningsprosedyrene, slik at det normale kan bli at planprogram sløyfes.

Utvalgets forslag i § 11-7 om innsigelse og vedtak av departementet blir kommentert av *Norske Boligbyggelags Landsforbund*, som anser det mest formålstjenlig at Miljøverndepartementet som samordningsdepartement behandler kommuneplaner. For planer på lavere nivå bør det vurderes å legge oppgaven til Kommunal- og regionaldepartementet.

Prosjekt PBL-2000 mener at det vil være både tidkrevende og ressurskrevende å utarbeide områdeplaner, og planprosessen det legges opp til vil være urealistisk på det nivå områdeplanen skal dekke. Dersom forslaget om områdeplan beholdes, må det endres når det gjelder planprosessen og forslaget om områdeplan bør utgå i sin nåværende form.

Til forslaget i § 11-8 om endring og oppheving av områdeplan er det avgitt fire uttalelser.

Riksantikvaren peker på at det bør avklares om det er anledning til å bruke innsigelse også ved mindre endringer av plan.

Arendal kommune peker på at det hadde vært en fordel om § 11-8 og § 12-4 om behandling av planene, hadde vært satt opp på en mer oversiktlig og

lettfattelig måte, f.eks. som en kronologisk tabell over de enkelte milepæler. *Lier kommune* mener at denne paragrafen innebærer en innskrenking i retten til å gjøre endringer i eksisterende planer. Det er det motsatte av forenkling og bør ikke gjennomføres. *Oslo kommune* stiller seg positiv til forslaget om delegasjon av myndighet til å foreta mindre endringer i områdeplan, men understreker at vurderingen av hva som er en mindre endring må avgjøres skjønnsmessig i hver enkelt sak. *Oslo kommune* mener det bør vurderes en utvidelse av anledningen til å behandle saker med en enklere saksbehandlingsprosess i de tilfeller hvor det aktuelle tiltaket gir en bedre miljøvirkning, har lav konfliktgrad og er i samsvar med kommunens overordnede arealpolitikk. Kommunen er negativ til at plankrav satt i områdeplan er absolutt i forhold til byggesøknader som er i samsvar med områdeplanen.

Detaljplan – formål og hovedelementer

I kap. 12 har utvalget forslag til bestemmelser om *Detaljplan*. § 12-1 omhandler formål og hovedelementer. Dette forslaget har fått 17 uttalelser.

Helsedepartementet støtter i utgangspunktet forenklinger i denne delen av plansystemet. Det vil imidlertid bli svært viktig å få avklart rammebetingelser og utredningsbehov tidlig i prosessen. *Nærings- og handelsdepartementet* kan ikke se at det er hensiktsmessig å sette krav om at områdeplan og detaljplan skal utarbeides av fagkyndige.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det må gjøres klarere hvordan forholdet mellom detaljplan og endringer i overordnet plan skal behandles. *Fylkesmannen i Rogaland* er inne på det samme og peker på at det må være tilstrekkelig at overordnet plan endres i ettertid. *Fylkesmannen i Vestfold* gir sin tilslutning til omleggingen til områdeplaner og detaljplaner. Forslaget om gjennomgående arealformål vurderes som en nødvendig opprydding i dagens system.

Bergen kommune peker på at «mindre avvik» fra overordnet plan bør defineres bedre. *Bykle kommune* mener det er viktig at det stilles kompetanse- og kvalitetskrav til private planer. *Bærum kommune* mener at kravet om at en detaljplan som betyr endring av kommuneplan og/eller områdeplan også krever endring av denne, dvs. to vedtak, virker unødvendig. *Drammen kommune* peker på at det bør gis bestemmelser som åpner for å behandle detaljplaner også der det ikke foreligger arealdel av kommuneplan eller områdeplan. *Finnøy kommune* er imot at det settes kompetansekrav til utarbeiding og godkjenning av arealplaner.

Det er mye bedre nasjonal strategi å sette krav til innhold og utforming gjennom gode veiledere og fleksible arealbruksmenyer.

NSB ROM eiendomsutvikling AS mener prosessen med endring av overordnede planer, der detaljplan avviker fra disse, er for rigid og vil komplisere planprosessen. *Statkraft SF* uttaler seg i samme retning. *Norges vassdrags- og energidirektorat* mener at uansett hvor mange plannivåer man har, vil det også i framtiden være behov for å utarbeide planer med samme detaljeringsgrad som bebyggelsesplaner.

Rettsvirkning av detaljplan

Til utvalgets forslag § 12-2 om rettsvirkning av detaljplan er det kommet 28 uttalelser.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter utvalgets forslag om tidsbegrensning av detaljplanen. Dersom detaljplan skal kombineres med rammetillatelse, kan det være hensiktsmessig at de har samme varighet. *Samferdselsdepartementet (SD)* mener at en femårsfrist etter vedtak om plan for iverksettelse av bygge- og anleggstiltak ikke er realistisk verken på veg- eller jernbanesiden. *SD* slutter seg til Vegdirektoratets og Jernbaneverkets forslag om at fristen settes til 10 år, som er den samme fristen som for å kunne vedta ekspropriasjon.

Fylkesmannen i Buskerud mener at loven bør være slik at ny plan automatisk opphever eldre plan. Det stilles også spørsmål om hva som menes med «bygge- og anleggstiltak» og om det innebærer at hvert enkelt slikt tiltak som planen hjemler må være igangsatt innen fem-års fristen. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* ser det som positivt og effektiviserende at det legges opp til at tiltakshaver kan gå rett fra detaljplan til igangsettingstillatelse.

Bergen kommune peker på at det må være klare regler om hva som skal til for at et bygge- og anleggstiltak skal anses å være «satt i gang.» Kommunene *Drammen, Finnøy, Notodden, Porsgrunn, Sandefjord, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Steinkjer, Tønsberg og Ullensaker* støtter forslaget om en begrenset levetid for detaljplaner på fem år. *Hole kommune* mener det bør kunne gis fire års forlengelse på gyldighetstiden. *Bærum kommune, Klæbu kommune og Nord-Fron kommune* mener at forslaget om gyldighetstid på fem år bør utgå, ev. at gyldighetstiden utvides til ti år. *Kristiansand kommune* peker på at det ikke sies noe om planen som sådan er å betrakte som opphevet.

Byggenæringens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon mener det bør presiseres nærmere hva som ligger i «satt i gang» og at en riktig presisering ville være «gitt rammetillatelse.»

Innhold og utforming av detaljplan

Forslaget i § 12-3 om innhold og utforming av detaljplan er kommentert i sju uttalelser.

Askim kommune anbefaler at det ses nærmere på arealbruksformålene i arealplaner og peker på at grensene mellom offentlig og privat virksomhet ikke lenger er så entydige som tidligere.

Byggenæringens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon mener at det for innhold og utforming av detaljplan må gis forskriftshjemmel.

Behandling og endring av detaljplan

Paragraf 12-4 om behandling av detaljplan har fått 19 uttalelser.

Kommunal- og regionaldepartementet støtter forslaget om oppstartsmøte. Det forutsettes at krav om utforming og dokumentasjon standardiseres og klargjøres gjennom forskrift, slik at tiltakshaver vet hva han har å holde seg til før planen skal utarbeides.

Sametinget peker på at ordningen med oppstartsmøte vil være en praktisk vanskelig måte å jobbe på, for Sametinget vil det bli problematisk ev. å møte opp i 160 kommuner. Det bør finnes en praktisk måte å løse dette på.

Statens kartverk mener at når det gjelder samordning av saksbehandling av rammetillatelse og detaljplan, bør det i byggesaksbehandlingen skilles klarere mellom prosessene for planbehandling og byggesak. Det bør angis klarere kriterier for hvilke tiltak som krever politisk styring eller administrativ behandling.

Statskog SF peker på at det bør være en lov-hjemlet plikt for kommunene til også å sende alle vedtatte planer til staten som grunneier, og det bør tilføyes i loveteksten at planer skal sendes Statskog SF/Finmarkseiendommen.

Fylkesmennene i Oppland og Hedmark støtter utvalgets forslag. *Fylkesmannen i Rogaland* mener at delegasjonsbestemmelsen i sjetten ledd bør omformuleres. Det er unødvendig å stille som vilkår at detaljplanen er «i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan og områdeplan.» Det er et generelt vilkår i § 12-1 tredje ledd.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag stiller seg spørrende til om det er tilstrekkelig gode grunner for et så omfattende system. Det bør ikke legges opp til en for komplisert saksbehandling for å oppnå en endring av planstatus for et område.

Bærum kommune støtter forslaget om pålagt oppstartsmøte, men mener at en kortere frist for offentlig utleggelse enn seks uker bør kunne opprettholdes. *Kristiansand kommune* frykter for, og vil advare mot at fokus rettes for mye mot doku-

mentering og rett framstilling av planer framfor å diskutere helhet og alternative løsninger. *Lier kommune* mener det ikke bør stilles som et krav at det skal holdes oppstartmøte. *Sarpsborg kommune* foreslår å knytte behandlingen av detaljplan opp til behandling av rammetillatelse. *Stavanger kommune* oppfatter lovforslaget som uklart i forhold til behandling av detaljplan i strid med overordnet plan. Det bør klargjøres hvordan arealdelen skal endres i slike tilfeller.

NSB ROM eiendomsutvikling AS er positiv til lovforslaget, men det bør settes et strengere krav om tidsfrist i saksbehandlingen også i andre fase, dvs. etter offentlig høring.

Byggenæringens Landsforening og Næringslivets Hovedorganisasjon mener det bør presiseres at når planforslag er innenfor områdeplan eller kommuneplan, bør virkningen av dette være at kommunen kan avgjøre saken uten at statlige, fylkeskommunale og regionale etater har rett til innsigelse. Det foreslås å utarbeide en gjennomgående saksbehandlingsforskrift for plan/byggesak fram til rammetillatelse og at «oppstartsmøte» endres til «forhåndskonferanse», som er et godt innarbeidet begrep innenfor byggesak.

Til forslaget i § 12-5 om endring av detaljplan uttaler *Oslo kommune* at den opplever lovforslaget som uklart i forhold til hvordan kommuneplanens arealdel eller områdeplan skal endres der vedtak av detaljplan innebærer avvik fra overordnet plan. Dette vil ha stor betydning for praktiseringen av endringer, og må avklares.

Midlertidig forbud mot bygge- og anleggstiltak mv.

Utvalgets forslag til bestemmelse om midlertidig forbud mot deling og byggearbeid i § 19-2 er kommentert i seks uttalelser, hvorav fire er positive og to gir merknader.

Riksantikvaren (RA) uttaler at for at en hensynssone eller plan etter plan- og bygningsloven skal kunne bli et parallelt virkemiddel til en vedtaksfredning etter kulturminneloven, er det nødvendig at den nye loven hjemler en mulighet for å beskytte truede kulturmiljøinteresser underveis i prosessen fram til et endelig planvedtak. Etter RAs syn er det mulig å tolke en slik hjemmel inn i den foreslåtte § 19-2 om bygge- og deleforbud, og det bør i så fall klargjøres i kommentarene til bestemmelsen.

Statens kartverk støtter forslaget fjerde ledd siste punktum om at «kommunen kan i tilfelle fastsette tomtegrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grunnflate.» Det er hensiktsmessig at

kommunens beføyelser med hensyn til slike forhold er i behold.

Trondheim kommune påpeker at bestemmelsen er sentral i forhold til å endre strategi for utbygging, noe som er særlig aktuelt ved byomforming.

Den Norske Turistforening mener det bør være mulig for organisasjoner å kreve bruk av denne paragrafen dersom tiltak er i strid med viktige nasjonale miljømål for natur, miljø eller friluftsliv.

5.5.4 Departementets vurdering

5.5.4.1 Kommunal planlegging

Hovedlinjer

Departementet viser til at kommunene er tillagt en viktig oppgave som samfunnsutvikler og arealforvalter gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Loven må derfor inneholde planredskaper som gir kommunene mulighet for å løse disse oppgavene i lys av de hensyn planleggingen skal ivareta, jf. lovens formål, og oppgaver og hensyn i planleggingen.

Samtidig vil departementet understreke at planleggingen skal 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.

Kommunene skal gjennom sin planlegging både legge rammer for og legge til rette for utbygging, både i offentlig og privat regi. Den kommunale planleggingen må kunne sikre at aktuelle utbyggingsprosjekter kan bli sett i forhold til den langsiktige utviklingen av lokalsamfunn og utbyggingsmønster – og derved bidra til å fremme en bærekraftig utvikling.

Planbehandlingen skal sikre medvirkning, offentlighet og forutsigbarhet. Det skal legges til rette for at ulike hensyn og oppfatninger skal komme fram tidlig i planprosessen og at rammene for planlegging og iverksetting av enkelttiltak er fastsatt før det investeres mye tid og penger på detaljplaner.

Departementet legger vekt på at det kommunale arealplansystemet utformes slik at det sikrer, men også begrenses til, det som er de nødvendige samfunnsmessige føringene for hvordan arealene skal disponeres. Det betyr at loven må ha de nødvendige virkemidler og krav for å kunne håndtere komplekse situasjoner, samtidig som planer kan gjøres enklere der planutfordringene er oversiktlige og mindre sammensatt. Dette medfører at kravene til utforming av en arealplan i en kommune med lite utbyggingspress kan være vesentlig

enklere enn til en plan i en presskommune. Departementet foreslår blant annet en viss lempning av kravet i Planlovutvalgets forslag om at det alltid skal foreligge reguleringsplan før bygging i byggeområder. Der det er gitt bestemmelser som avklarer nødvendige rammer og forutsetninger kan mindre tiltak gjennomføres uten reguleringsplan.

Departementet mener at intensjonene bak Planlovutvalgets forslag om kommunal planlegging ivaretar disse hensynene og foreslår å videreføre de viktigste endringene i forhold til dagens bestemmelser. Samtidig ser departementet behov for å gjøre en del endringer i forslaget, blant annet med bakgrunn i høringen av NOU 2003:14.

Hovedelementene i forslaget er:

Kommunal planstrategi, som har til formål å vurdere de viktigste planutfordringene kommunen står overfor knyttet til utvikling av kommunesamfunn og langsiktig arealbruk og hvilke planoppgaver som skal prioriteres.

Planstrategien vil bidra til å målrette kommunens planarbeid og gjøre at planarbeidet ikke blir mer omfattende enn nødvendig.

Kommuneplan, som har til formål å gi de overordnede styringssignalene og rammene for arbeidet innenfor ulike sektorer og utarbeiding av reguleringsplaner.

En samlet kommuneplan skal ha en samfunnsdel med handlingsdel og en arealdel for hele kommunens areal.

Reguleringsplan, som skal være en detaljplan for et avgrenset område innenfor kommunen (områderegulering) eller for et konkret tiltak (detaljregulering), som grunnlag for blant annet utbyggingstiltak.

Innenfor det kommunale arealplansystemet er den viktigste endringen at Planlovutvalgets forslag om områdeplan ikke er videreført som foreslått, slik at lovforslaget nå omfatter to arealplantyper: kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Dette er omtalt nærmere nedenfor.

I loven er det lagt opp til at planprosessene for de ulike plantypene skal være mest mulig gjenkjennelige, og med gjennomgående begreper. Hovedfasene er:

- oppstartfase med avklaring av planforutsetninger og utredningsbehov, kunngjøring av oppstart og tidlig samråd med regionalt nivå,
- utarbeiding av planprogram,
- planutarbeiding med planbeskrivelse og vurdering av konsekvenser, høring/offentlig etter-syn, og
- vedtaks- og meklingsfase.

Departementet følger Planlovutvalgets prinsipp om gjennomgående arealformål og forslaget om hensynssoner, men har foretatt flere justeringer. Det foreslås også å kunne gi generelle planbestemmelser til erstatning for kommunale vedtekter hjemlet i ulike bestemmelser i bygningsdelen av loven. Det er lagt stor vekt på at formålene, sammen med hensynssoner og dels bestemmelser, skal være mest mulig gjennomgående i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Dette er hensiktsmessig både for forståelsen av planene, for planframstillingen, for bruken av digital planstandard og for samordning av planprosesser. Det er gitt utdypende kommentarer til plantypene og forslagene til endringer i bestemmelsene nedenfor.

5.5.4.2 Kommunal planstrategi

Forslaget til kommunal planstrategi er opprettholdt som foreslått av Planlovutvalget, med enkelte språklige endringer.

Formålet med den kommunale planstrategien er å sette fokus på de planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i kommunen. Kommunal planstrategi er ikke en plantype, men et hjelpemiddel for kommunen til å fastlegge det videre planarbeidet. En viktig begrunnelse for forslaget er at kommunepolitikere skal kunne gjøre seg kjent med kommuneplanen som styringsverktøy og ta stilling til om de ønsker endringer i de mål og strategier som er nedfelt i planen. Gjennomgangen skal omfatte både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, samt eventuelle kommunedelplaner. Strategien bør inneholde:

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

For å få en bred forankring av strategien vil det være av betydning at synspunkter fra statlige og regionale organer, nabokommuner og befolkning på vurderingene og prioriteringene i strategien er kjent når kommunestyret skal fatte sitt vedtak. Det gir også statlige og regionale myndigheter mulighet til å spille inn sine behov for kommunale planavklaringer i perioden.

Omfanget og detaljeringsgraden skal ikke være mer omfattende enn nødvendig for å ta stil-

ling til om gjeldende kommuneplan fortsatt skal gjelde uten endringer, eller om den skal revideres helt eller delvis. Det betyr at innholdet av strategien vil være forskjellig fra kommune til kommune, avhengig av forholdene på stedet og hva som er gjort av planarbeid tidligere. I praksis vil derfor vedtaket om planstrategien måtte angi hovedrammer og viktigste satsinger, og det må legges opp til en fleksibilitet i forhold til endrede behov og forutsetninger underveis.

Dersom kommunen vedtar å gå videre med revisjon av kommuneplanen, vil planprosessen kunne gå direkte videre fra vedtak av kommunal planstrategi. Dersom situasjonen er oversiktlig, kan planstrategien gis et innhold og en behandling som tilfredsstillende kravene til planprogram for kommuneplanen. Strategien må i slike tilfeller følge behandlingsreglene for planprogram i bestemmelsene om kommuneplan.

Planlovutvalgets forslag om at kommunestyret i vedtak om planstrategi direkte skulle kunne bestemme at ny arealdel til kommuneplan vil sette til side bestemt angitte områdeplaner og detaljplaner er ikke fulgt opp. Det er heller ikke forslaget om at kommunestyret i slikt vedtak skal kunne forlenge gyldigheten av en detaljplan utover fem år. Dette er gjort for å understreke planstrategiens overordnede karakter som grunnlagsdokument for den videre planleggingen i kommunen. Det kan likevel være hensiktsmessig at kommunen i arbeidet med planstrategien vurderer spørsmålet om hvilke planer som skal gjelde eller endres, men formell endring og oppheving av plan forutsettes behandlet etter reglene om endring og oppheving eller forlengelse.

Forslaget til formål og organisering av planarbeidet mv. er sløffet, da innholdet anses dekket i de innledende bestemmelsene i loven.

Kommunen kan når som helst sette i gang nytt planarbeid ut over planstrategien. Planstrategien kan revideres i løpet av perioden etter behov. Dersom kommunen ønsker å avlyse eller utsette en større planoppgave som inngår i planstrategien, bør dette skje gjennom en revisjon av planstrategien der de ordinære prosessregler følges. Det samme gjelder når nye planforslag vil innebære en endring av de strategiske valgene som er gjort i planstrategien.

Kommunal planstrategi har ingen direkte rettsvirkning i forhold til kommunens innbyggere.

5.5.4.3 Kommuneplan

Kommuneplanen skal være kommunens overordnede styringsdokument. Den skal gi rammer for

virksomhetenes planer og tiltak, og planer for bruk og vern av arealer i kommunen. Kommuneplanen skal brukes strategisk som en oversiktsplan. Dette er en videreføring og presisering av den funksjon kommuneplanleggingen skal ha etter gjeldende lov. Den konkrete utformingen av bestemmelsene avviker en del fra Planlovutvalgets forslag og gjeldende bestemmelser, men ligger innholdsmessig i hovedsak innenfor rammene av høringsforslaget og dagens bestemmelser.

Endringene henger dels sammen med at behovet for definisjonsbestemmelser anses dekket i de innledende bestemmelser om planer i kapittel 3 i loven og at langsiktig arealstrategi og handlingsprogram er innarbeidet i de andre bestemmelsene om kommunal planlegging. Det er foreslått egne bestemmelser for revisjon av samfunnsdelen og rullering av handlingsprogrammet, siden dette kan skje uavhengig av endringer i kommuneplanens arealdel.

Når det gjelder kommuneplanen er det gjort et klarere skille mellom samfunnsdelen og arealdelen. I forhold til Planlovutvalgets forslag er bestemmelsene om samfunnsdel, langsiktig arealstrategi og handlingsdel slått sammen. Det er i tillegg foreslått egne bestemmelser om virkningen av samfunnsdelen. Den innledende bestemmelsen om kommuneplan er strammet inn fordi noe anses unødvendig eller dekket av de innledende bestemmelsene i loven. Kommuneplanens innhold og funksjon er nærmere utdypet i kommentarene til de aktuelle bestemmelsene.

Samfunnsdelen

Innholdet av samfunnsdelen er videreført. Denne delen vil være sentral som premiss-setter for andre deler av den kommunale planleggingen. Den langsiktige arealstrategien vil være en viktig premiss for samfunnsdelen fordi den har betydning for utviklingen av samfunnstjenestene i kommunen. Den skal sikre at kommunens arealplanlegging og øvrige virksomhet trekker i samme retning. Ved å knytte handlingsdelen direkte til samfunnsdelen understrekes det at handlingsprogrammet ikke er en selvstendig planoppgave, men en konklusjon på hvordan samfunnsdelen skal følges opp. Det gjelder ikke bare kommunens egne tiltak, men også avtaler som inngås med offentlige organer og private aktører. Det er forutsatt at handlingsdelen rulleres årlig, slik at kommunestyret får anledning til å følge med på hvordan kommuneplanen følges opp og om det er behov for endringer.

Et viktig formål bak kommunelovens krav om økonomiplan, er å sikre at planleggingen av kom-

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

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

Kommuneplanens arealdel

Planlovutvalgets forslag til planelementer med arealformål, bestemmelser og hensynssoner er videreført, men med en del endringer og omredigeringer. Endringene skal i første rekke legge til rette for å forenkle planene der planutfordringene er oversiktlige. Det skilles derfor mellom to nivåer i planformålene: hovedformål og underformål. Kommunens plan kan være en kombinasjon av hovedformål og utdyping i underformål på områder hvor situasjonen gjør det nødvendig. Til arealformålene – hovedformål og underformål – kan det gis nærmere bestemmelser om vilkårene for utnyttingen av arealene.

Kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan. Hovedtanken er at arealdelen trekker opp hovedlinjer, som senere fylles ut og konkretiseres gjennom reguleringsplaner. Det betyr at arealdelen ikke bør være detaljert i byggeområder. Hovedregelen er at det skal utarbeides reguleringsplan før gjennomføring av byggetiltak i slike områder. Mulighetene til å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel begrenses også i forhold til det som har vært gjeldende hittil. Slike detaljerte vurderinger vil betinge en grundigere prosess enn det legges opp til for kommuneplan. Hovedprinsippet vil være at en gjennom krav om reguleringsplan for områder eller enkelteierdommer/prosjekter, sikrer nødvendig planprosess og detaljeringsgrad med sikte på utbygging, inngrep, bruk eller vern av betydning. I enkelte situasjoner åpnes det likevel for at det kan gis tillatelse til utbygging direkte på grunnlag av kommuneplanens arealdel. Dette er nærmere omtalt i kommentaren til § 11-11.

For andre typer arealer enn byggeområder åpnes det derimot for bedre muligheter for noe mer nyansert arealbruksfastsetting enn etter reglene hittil, som i hovedsak overlater reguleringen i disse områdene til vedtak etter særlovgivning. Dette vil skape økt forutsigbarhet og vil kunne innebære en forenkling av behandlingen av enkeltsaker i disse områdene.

Kommunen kan også gi generelle bestemmelser om gjennomføringen av kommuneplanens arealdel. Slike bestemmelser vil erstatte dagens vedtekter etter f.eks. § 69. Denne endringen gjør at de forholdene som i dag fastsettes gjennom vedtekt blir en del av planvurderingen og kan etter behov tas opp til revisjon i forbindelse med planrevisjonene. En slik hjemmel inngikk også i Planlovutvalgets forslag, men med en noe annen lovteknisk utforming.

Arealformål

Opplisting av innhold i kommuneplanens arealdel slik den har vært hittil i § 20-4 erstattes av arealformål og hensynssoner. Arealformål definerer bruken eller funksjonen til det enkelte areal. Hensynssoner angir om det er særskilte betingelser i form av hensyn eller restriksjoner som gjelder for arealbruken. Det kan foreligge flere hensyn eller restriksjoner i kombinasjon.

Det er gjort enkelte endringer i forhold til Planlovutvalgets inndeling av formål, hvor fire av endringene berører områder for bygg og anlegg:

- Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur er trukket ut som eget formål. Dette er en type arealformål som skiller seg ut fra annen arealbruk på kommuneplannivå ved at det er linjeføringen som er det viktigste innholdet, ikke selve arealomfanget. Denne typen anlegg forutsetter også nærmere avklaring i reguleringsplan.
- Grønnstruktur er foreslått som nytt arealformål. I forbindelse med planer for tettsteder kan det være behov for å fastlegge den overordnede grønnstrukturen for å sikre en sammenheng i de grønne arealene. Alternativt kan dette sikres gjennom en hensynssone.
- Anlegg for Forsvaret er samlet i en egen kategori som omfatter leire, øvelsesområder mv. Har Forsvaret behov for spesiell behandling av enkelte områder, kan dette angis særskilt.
- Areal for omforming og fornyelse er flyttet til hensynssoner fordi dette ikke er et arealformål i seg selv, men en betingelse som kan gjelde flere formål. Dessuten er arealer hvor gjeldende

reguleringsplan fortsatt skal gjelde også flyttet til hensynssoner, med samme begrunnelse.

Det er også lagt stor vekt på å legge til rette for å styre utviklingen i områder med lite utbyggingspress. Gjennom utvidet adgang til å gi bestemmelser om utbygging i områder for landbruk, reindrift, natur- og friluftsmål, får kommunene et meget fleksibelt verktøy for å kunne fremme forskjellige typer virksomhet i landbruks- og utmarksområdene, og samtidig ivareta og avveie ulike hensyn. Dette er et virkemiddel som muliggjør fortsatt utvikling i utmarksnæring og nye former for landbruksavledet næringsvirksomhet, men som også sikrer jordvernet og viktige naturverdier og beskytter allemannsretten. Strategien «vern gjennom bruk» er nødvendig for å opprettholde biologisk mangfold og kulturlandskap, og er også sentral i kulturminnevernet. Det er, både innenfor landbruket, kulturminnevernet, friluftslivet og naturvernet, utviklet nye redskaper for miljøtilpassing og planlegging. Det åpnes med dette for at en i kommuneplanens arealdel langt på veg kan gå like langt i å ivareta disse hensynene som etter sektorlovene, ved hjemler til å henwise til disse lovene.

Hensynssoner

Planlovutvalgets nyskaping med hensynssoner medfører at det knyttes to «lag» med bestemmelser til et område. Det ene laget er inndelingen i de tradisjonelle arealbruksformålene med bestemmelser, som forteller hvilket formål arealet kan brukes til. I tillegg er det et lag som ikke følger bruksformålene, men som tar utgangspunkt i egenskaper ved området, enten naturgitte eller funksjonelle, og som vil innebære en begrensning eller et vilkår for bruken av arealet. Et annet grunnlag for hensynssoner er vedtak etter andre lover. Hensynssoner vil da være informasjon om vedtak som gjelder for arealbruken. Hensynssoner kan også angi nærmere krav til infrastruktur, saksbehandling m.m. Dette er nærmere omtalt i merknaene til § 11-8 i kapittel 6.

Hensikten med hensynssonene er den samme som hos Planlovutvalget: Angi spesielle forhold uavhengig av bruksformålet som skal vektlegges for å detaljplanlegge et område eller avgjøre om en bestemt bruk er i samsvar med planen. Selve bestemmelsen er gitt en noe annen utforming enn Planlovutvalgets forslag for å være tydeligere på hva som er en hensynssone i motsetning til informasjon som kan ligge i temakart mv., og hva slags bestemmelser som kan knyttes til en hensynssone.

Hensynssoner kan brukes til å klargjøre de interesser en må legge vekt på når en skal ta stilling til tillatt bruk. Det kan f.eks. angis jordvernsoner, soner med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, og differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner. Når det gjelder reindriften spesielt, setter reindriftsloven og etablerte rettigheter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Forskjellige typer av viktige reindriftsområder kan prioriteres og markeres som hensynssoner i planen, og det kan gis retningslinjer om hvordan hensynet til reindriften kan ivaretas. Kommuner med reindriftsområder bør angi hensynssoner for dette i planen. For slike soner kan det, med unntak av randsoner rundt verneområder, bare gis retningslinjer, jf. § 11-8 bokstav c.

Bestemmelser i kommuneplanes arealdel

Planbestemmelsene angir nærmere vilkår for bruken av et areal. Forslaget følger i hovedsak opp dagens bestemmelser og Planlovutvalgets forslag til innhold, men det er valgt en annen lovteknisk løsning. Det er klargjort hvilke bestemmelser som kan gis generelt for hele kommunen og hvilke som kan knyttes til enkelte arealformål og hensynssoner. I lovmerknadene (kapittel 6) er det redegjort nærmere for innholdet av bestemmelsene. I forbindelse med opphevelse av adgangen til å gi vedtekter videreføres noen lovhjemler for lokale bestemmelser. Departementet anser at den mer generelle adgangen til å gi vedtekter i § 3 kan fjernes uten at dette påvirker kommunenes styringsmuligheter på disse områdene. Den alminnelige hjemmelen for vedtekter i § 3 *Vedtekt* i gjeldende lov foreslås derfor ikke videreført. Det samme gjelder saksbehandlingsregelen i § 4 *Fastsetting av vedtekt*. Slike bestemmelser skal kunne gis som generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Siden bestemmelsene er av en spesiell karakter, foreslås en egen hjemmel for slike kommuneplanbestemmelser. Når det gjelder særreglene som hjemler vedtekter kan også en rekke av disse oppheves under henvisning til adgangen til å gi kommune- og reguleringsplanbestemmelser. Rammer for bestemmelsene følger av de aktuelle lovbestemmelsene i lovens bygningsdel. De endringsbehovene disse forslagene har for bygningsdelen av loven vil bli behandlet i ot.prp. for ny bygningsdel av plan- og bygningsloven.

Planlovutvalgets forslag om strandsonebestemmelser både langs sjø og vassdrag er beholdt. Det betyr at en kan utforme planer og bestemmelser ut fra den sammenhengen det er mellom sjøarealene

og det tilgrensende landområdet. Mange av problemstillingene knyttet til sjø og strandsoner har sine paralleller langs vassdrag og innsjøer. Derfor er hjemmelen for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel samlet, og enkelte bestemmelser gjelder begge forhold. Det er gitt nye hjemler knyttet til kantvegetasjon, allmennhetens tilgang til strandsonen og næringsvirksomhet. Store deler av strandsonen vil være LNFR-areal, og det er lagt vekt på at bestemmelsene for de to arealtypene er sammenfallende. Det gjelder de samme begrensninger for detaljeringsgrad for sjø- og strandområder som for LNFR-areal, og det gis tilsvarende hjemler som skal sikre samordnet forvaltning i kommunen i alle de forholdene der kommunen er forvaltningsmyndighet.

Til områder for bruk og vern av sjø og vassdrag åpnes det i tråd med flere uttalelser i høringen for å gi bestemmelser om hvilke arter som kan etableres i områder for akvakultur.

Behandling av kommuneplaner

Behandlingsreglene for forslag til kommuneplaner blir i hovedtrekk som i dag. Planlovutvalgets forslag om høringer og offentlige ettersyn i samlede kommuneplanprosesser, og for kommuneplanens arealdel følges opp. Dette betyr at en kan få en bedre planprosess ved at en på et tidlig tidspunkt kan få fram diskusjon, medvirkning og interesse-motsetninger knyttet til utviklingen i et område. Det forutsettes at informasjons- og medvirkningsopplegg knyttet til planen kan legges i tilknytning til disse to periodene.

Innholdet av gjeldende lovbestemmelser om konsekvensutredninger med tilhørende forskrift er innarbeidet i bestemmelsene om behandling av kommuneplan. Dette framhever at konsekvensutredningen ikke skal være en selvstendig utredningsaktivitet, men et kvalitetskrav til planleggingen. Alle planer skal ha et planprogram som fastlegger innhold og opplegg for planleggingen. I planprogramfasen vil hovedfokus være på innhold og rammebetingelser, og overordnede planprinsipper. Det bør her legges opp til å få opp interesser og verdier, og alternative løsninger. For planer som legger til rette for utbygging med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal det utarbeides en konsekvensutredning i samsvar med bestemmelsen om slike utredninger. For andre planer er det tilstrekkelig med en enklere beskrivelse av planen. Bestemmelsen gjelder for utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og for endring av slike planer.

Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

En viktig endring i forhold til dagens lov er at Regjeringen etter forslaget skal kunne fastsette at deler av en plan ikke skal kunne endres eller oppheves i en nærmere angitt tidsramme uten samtykke fra departementet. Dette er en oppfølging av Planlovutvalgets forslag. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for lengre sikring av enkelte verdier og interesser som ut fra forholdene ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert fjerde år. Lengre bindingstid vil gi større forutsigbarhet for de som har interesser knyttet til området. Dette kan være særlig aktuelt i sammenheng med jordvern, naturvern og kulturminnevern, i forbindelse med større og viktige infrastruktur- og utbyggingsoppgaver, og for lengre sikring av andre spesielle ressurser eller områder. Hvilke områder som kan være aktuelle kan være drøftet i forbindelse med arealstrategien i samfunnsdelen av kommuneplan. Det kan f.eks. gjelde kjerneområder for landbruket eller markaområder. I andre tilfeller kan det komme opp som nye behov f.eks. knyttet til nye veg- eller jernbanetraséer. Hvor lang tid en slik binding skal gjelde er ikke fastsatt i loven, og må vurderes konkret i forhold til den aktuelle situasjonen. Myndigheten til å fastsette lengre bindingstid er lagt til Kongen fordi ett kommunestyre ikke skal binde det neste. Initiativet til en slik binding skal være en del av planbehandlingen og kan komme fra kommunen selv eller fra regionale og statlige myndigheter. Myndigheter på alle nivåer kan på den måten ta i bruk plan- og bygningsloven som styringsredskap for aktiv areal- og ressurs-sikring.

5.5.4.4 Reguleringsplan

Hovedlinjer

I stedet for Planlovutvalgets forslag om de to plan- typene områdeplan og detaljplan, går departementet inn for å beholde benevnelsen *reguleringsplan* for arealplaner på nivået under kommuneplanens arealdel.

Departementet har definert reguleringsplan som en arealplan med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Realiteten er den samme som Planlovutvalgets forslag til definisjon av plantypene områdeplan og detaljplan, men med litt annen og mer kortfattet begrepsbruk. Denne definisjonen er også en klargjøring og videreføring av det som er funksjonsområdet for reguleringsplaner i gjeldende lov. Reguleringsplanen er en hensiktsmessig og vel innarbeidet plantype som både kommu-

ner, andre myndigheter og private er fortrolige med. Dette er et viktig hensyn for departementet ved utformingen av lovforslaget, og det bidrar til at mange bestemmelser om innhold og behandling av slike planer blir videreført uten større endringer.

På samme måte som for arealdelen kan det etter lovforslaget skilles mellom en plan for et større areal med flere eiendommer, *områderegulering*, og en mer detaljert plan for enkelteierdommer eller konkrete bygge- eller vernetiltak, *detaljregulering*.

Dette dreier seg om to typer planer med det samme rettslige innholdet. I lovforslaget går det fram at *områderegulering* brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide utkast til områderegulering innenfor rammer fastsatt av kommunen.

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og ev. etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan også skje som utfylling og endring av vedtatt (område-) reguleringsplan. Andre myndigheter, private tiltakshavere og organisasjoner mv. har rett til å utarbeide utkast til detaljregulering. Hovedtyngden av slike planer vil bli utarbeidet på denne måten som grunnlag for gjennomføring av konkrete tiltak. Private utkast må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer.

Det er som i gjeldende lov kommunestyret som har ledelsen av planarbeidet og skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplaner der det følger av loven, kommuneplanen og der det ellers er behov for planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

Virkemidler og planprosess er i det vesentlige felles for områderegulering og for detaljregulering. På bakgrunn av synspunkter spesielt fra kommunene om behovet for å kunne avgrense arbeidet med varsling med brev i store planer med mange berørte, har departementet søkt å formulere varslingsbestemmelsene noe mer fleksibelt slik at plikten til å sende skriftlig varsel kan begrenses til de som etter en konkret vurdering blir direkte berørt av de endringene planen medfører. Dessuten vil den nye matrikkelen med eiendoms-, adresse- og rettighetsopplysninger legge til rette for at arbei-

det med å finne fram til de som skal ha varsel blir betydelig enklere.

Fleksibilitet

Reguleringsplanen skal være en fleksibel planform, der utgangspunktet er at kommunen skal stå svært fritt i å velge detaljeringsgrad, og i å velge ut de delene av lovens virkemidler som det er behov for å bruke for den aktuelle planoppgaven. Minstekravet til innholdet i en reguleringsplan er at reguleringsområdet er klart avgrenset, at alle arealene er disponert med arealformål, og at det i bestemmelser til planen er gitt rammer for bruken av arealet.

Dersom kommunen skal stå for all planlegging i et område, vil det kunne lages en mer detaljert områderegulering som gir direkte grunnlag for gjennomføring av tiltak uten bruk av detaljregulering. Men det er også fullt mulig å utarbeide områderegulering som beholder detaljeringsnivået i hittil benyttede kommunedelplaner, det vil si der planen definerer formål, hovedtrekk i utformingen og viktig infrastruktur og fellesområder, mens det forutsettes at detaljspørsmål løses gjennom senere detaljregulering. Hovedforskjellen mellom detaljert kommunedelplan og områderegulering vil være prosesskravene, som for reguleringsplaner også omfatter direkte varsel til berørte private, og klagerett. Dessuten kan L, N, F eller R legges ut enkeltvis eller med noen av bokstavene i kombinasjon i reguleringsplan.

Det forutsettes at systemet til sammen skal gi minst like gode muligheter for både grovmasket og detaljert arealstyring etter områderegulering og detaljregulering, som gjeldende regler for kommunedelplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Når må det lages reguleringsplan?

Departementet er i enig i Planlovutvalgets forslag om i det vesentlige å videreføre gjeldende regler for kommunestyrets reguleringsplikt, herunder kravet om at det skal utarbeides reguleringsplan før gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dette innebærer, i forhold til både private og offentlige tiltakshavere, at det normalt skal foreligge en reguleringsplan før det gis tillatelse til byggetiltak av noe omfang. Planlovutvalget har forslag om at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan. Departementet foreslår en viss lempning av denne hovedregelen i situasjoner der forholdene er oversiktlige

og omfanget av tiltakene avgrenset og har karakter av innfylling i en bestående struktur, slik at interessene knyttet til utbygging kan avklares på forsvarlig måte i kommuneplanens arealdel. Da kan det være tilstrekkelig at det er gitt bestemmelser i arealplanen som avklarer vilkårene for utbygging etter § 11-10 nr. 1. Den andre situasjonen er der kommuneplanens arealdel gir tilstrekkelig avklaring til at en detaljplan som er i tråd med arealdelen og basert på et byggeprosjekt, kan fremmes samtidig med byggesøknaden. For alle andre situasjoner skal det foreligge en godkjent reguleringsplan før søknad om byggetillatelse fremmes. Unntatt er imidlertid bygging i LNFR-områder og i strandsonen, der det av arealformål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel framgår hvilke tiltak som er tillatt å gjennomføre uten reguleringsplan. Også dette er i hovedsak en videreføring av rettstilstanden etter gjeldende lov. En hovedbegrunnelse for disse reglene er at eiere, naboer og andre som er berørte av et nytt tiltak skal ha anledning til å gi synspunkter på realitetene i en utbygging og ha mulighet til å klage på kommunens vedtak. Selv om alle har anledning til å gi merknader til kommuneplanens arealdel, er det først i forbindelse med en reguleringsplan at private har anledning til å klage.

For energitiltak følges ikke forslagene fra Planlovutvalgets flertall opp, men det etableres spesielle regler som innebærer at det ikke er krav om reguleringsplan for bestemte energianlegg, jf. kapittel 3.6.2. Når det gjelder krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme, er mulighetene for å gi bestemmelser om dette i reguleringsplan klargjort, jf. § 12-7 nr. 8 i lovforslaget.

Plansituasjoner og planutforming

Planprosesser som tidligere har krevd både komunedelplan og reguleringsplan, vil heretter kunne løses gjennom en planprosess - områderegulering. For mange områder kreves det etter tidligere system også bebyggelsesplan, som utfyller reguleringsplanen etter hvert som en utbygging konkretiseres. Dette behovet vil kunne dekkes ved krav om detaljregulering for de områdene som ikke planlegges detaljert i områdereguleringen. Fordi områdereguleringen har større detaljeringsmuligheter enn tidligere komunedelplan, gis det større rom for fleksibelt samspill mellom kommuneplan- og reguleringsplannivået.

Hvilken planform kommunen bør velge vil i hovedsak avgjøres av flere forhold:

- Hva er avklart gjennom kommuneplanens arealdel ?

- Hvor avhengig av avklaringer utenfor planområdet er de tiltakene som planen fremmes for?

Loven vil være en «verktøykasse» med arealformål, hensynssoner og bestemmelser hvor kommunen velger ut de verktøyene som passer for de planutfordringer den står overfor.

Er plansituasjonen enkel, slik som den ofte vil være i kommuner med stort areal og lite utbyggingspress, kan planbehovet ofte dekkes gjennom en overordnet arealdel av kommuneplanen og en detaljregulering.

Er plansituasjonen mer sammensatt, vil valg av reguleringsplan være avhengig av hva som er fastlagt i overordnede planer. Dersom kommuneplanen er overordnet slik at det er flere forhold som bør avklares for et større område før en kan ta stilling til utbygging av en eiendom, bør det gjennomføres en områderegulering som gir mer detaljerte rammer av arealbruk og bestemmelser for utbygging av et område. Gjelder det et stort område, kan det være hensiktsmessig at en områderegulering bare fastlegger de forholdene som er viktig for området som helhet, mens det overlates til en eller flere detaljreguleringer å fastsette de endelige rammene. Dette kan være en vanlig situasjon i byer og større tettsteder. Kravet om detaljregulering vil da være forankret i en bestemmelse i områdereguleringen.

Har kommunen gitt mer utdypende bestemmelser i kommuneplanens arealdel om f.eks. rammene for utbygging i et nærmere angitt tettsted, vil det i de fleste tilfeller være tilstrekkelig med utarbeiding av detaljregulering. I enkelte situasjoner kan det likevel være hensiktsmessig å utarbeide en områderegulering selv om det foreligger en utdypende arealdel av kommuneplanen. Dette kan f.eks. være aktuelt der utbygging skal skje i etapper, men hvor en ønsker å ha en tydeligere formell vurdering og fastlegging av arealbruken. Det kan også være hensiktsmessig med en områderegulering som avklarer samlet utnyttingsmulighet, infrastrukturbehov og felles arealer og tiltak, slik at de som skal gjennomføre planen har et fast grunnlag for å beregne både utbyggingsgevinst og kostnader. En slik plan vil utgjøre et felles forpliktende grunnlag for å fordele kostnader på hver enhet som skal bygges ut. Planen vil da også være et nødvendig formelt og faktisk grunnlag for utforming av utbyggingsavtaler.

Reguleringsplan som grunnlag for gjennomføring eller videre planlegging

En vurdering kommunen må gjøre når den bestemmer seg for hvordan arealbruken skal fast-

settes, er om det er stor usikkerhet knyttet til den framtidige utnyttelsen. For viktige eksisterende verdier som skal sikres for framtiden (f.eks. kulturminner, friluftsinnteresser, kjerneområder for landbruket osv.), kan kommuneplanens arealdel være presis på framtidig arealbruk. Når det gjelder utbyggingsformål kan usikkerheten være større, slik at formål og bestemmelser ikke bør være for detaljert utformet, men gis som rammer for senere regulering.

Parallell behandling av arealdel og reguleringsplan

Reguleringsplan kan utarbeides sammen med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess. For eksempel kan reguleringsplan utarbeides samtidig med arealdelen der dette er hensiktsmessig for å få god framdrift i en utbygging som det åpnes for i arealdelen, jf. § 12-1 femte ledd. Slik parallell behandling antas å være mest aktuell for områdereguleringer. Loven har imidlertid ikke noen formell sperre mot parallell behandling mellom kommuneplanens arealdel og detaljregulering. Dette kan være aktuelt der rammene for utbyggingen er avklart gjennom tidligere arealplan, eller der rammene for øvrig er tilstrekkelig avklart. En detaljplan skal være i samsvar med de rammer arealdel til kommuneplan eller områdeplan gir, og vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Hovedregelen vil derfor være at hovedtrekkene i arealbruken skal avklares i kommuneplanens arealdel, og ev. konkretiseres gjennom områderegulering, før detaljplaner kan godkjennes. Det er ikke forutsetningen at private detaljplaner skal fremmes samtidig med arealdelen, og før arealbruken er vurdert samlet gjennom vedtak av arealdelen.

Kvalitetskrav

Departementet er enig i Planlovutvalgets forslag om å videreføre lovens kvalitetskrav ved at private reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige. Flere evalueringer av planpraksis viser at det er for mange forslag til reguleringsplaner som har for dårlig kvalitet. Minstekrav til kvalitet og fagkyndighet vil derfor være et viktig bidrag til å sikre nødvendig kvalitet i planleggingen. Departementet går også inn for at det i forskrift kan stilles nærmere tekniske krav til planforslagene. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å gi nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider reguleringsplaner. Høringsinstansene har gitt bred støtte til forslag som kan bidra til å høyne kvaliteten i planforslag og planer.

Arealformål i reguleringsplan

Arealformålene er i utgangspunktet de samme i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. beskrivelsen av arealformålene i omtalen av kommuneplanens arealdel. Disse er i hovedsak i tråd med forslag fra Planlovutvalget, og har fått god tilslutning i høringen. Den innholdsmessige forskjellen i hovedformålene i arealdel og reguleringsplan knytter seg for det første til kategori nr. 5, landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift som i arealdelen er et samlet formål, mens det i reguleringsplan kan være en kombinasjon av alle eller bare noen av delformålene. Eventuelt kan bare ett av delformålene brukes for å fastsette arealbruken, f.eks. til landbruk, til friluftsområde eller til natur-(vern)område.

Videre forutsetter lovforslaget at det til hovedformålene gis en forskrift som utdyper og detaljerer disse i underformål slik at planformålene blir tilstrekkelige for både enkel og sammensatt arealfastlegging i forskjellige typer områder. Her har enkelte instanser i høringen gitt uttrykk for at det er hensiktsmessig at både hovedformål og underformål framgår av loven slik at de er lettere tilgjengelige for brukerne. Departementet ser at det kan være fordeler ved å ha både hovedformål og detaljerte underformål samlet i loven, men har likevel kommet til at det er mest hensiktsmessig å følge Planlovutvalgets forslag om å bruke forskrift for underdeling av arealformål. Ved å flytte den detaljerte underdelingen av arealformål til forskrift, vil det være enklere å føye til eller ta ut formålsbetegnelser etter hvert som samfunnets behov, økt kunnskap eller utvikling i sektorlovgivning gjør dette aktuelt. Arealformålene er likelydende i områderegulering og detaljregulering. Alle arealformål i reguleringsplan kan, så langt det er hensiktsmessig og forsvarlig, kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

Hensynssoner i reguleringsplan

Departementet har i hovedsak fulgt opp Planlovutvalgets forslag om å legge til rette for gjennomgående arealformål og hensynssoner i arealdel og reguleringsplan, men har likevel kommet til at bestemmelsen om hensynssoner i reguleringsplan bør gis en noe annen og enklere form. Utgangspunktet er at innholdet i hensynssoner fastlagt i kommuneplanens arealdel skal følges opp i utformingen av reguleringsplanen for et konkret areal. Dette kan gjøres ved at samme type hensynssone også vises i reguleringsplanen, eller ved at det forhold, hensyn eller formål som hensynssonen ivare-

tar videreføres eller innarbeides som arealformål og bestemmelser.

Ved at arealformålene i reguleringsplan vil kunne underdeles i større utstrekning enn i arealdelen, sammen med en videre mulighet til å fastsette reguleringsbestemmelser om forskjellige forhold, vil behovet for å bruke hensynssoner i kombinasjon med arealformål være mindre i reguleringsplan. Dessuten vil det være lite hensiktsmessig å legge opp til et system som blir unødig komplisert og detaljert i form av både detaljerte arealformål og hensynssoner i reguleringsplaner med liten kartmålestokk.

Departementet vil i sammenheng med iverksettingen av loven utarbeide en ny standard for framstilling av planer som viser hvilke arealformål, hensynssoner og bestemmelser som kan brukes for fastlegging av arealbruk.

Bestemmelser i reguleringsplan

I gjeldende plan- og bygningslov har hjemmelen for reguleringsbestemmelser en generell utforming. Planlovutvalget foreslår en mer konkret oppregning av de forhold det kan gis bestemmelser om, for å skape et klarere rettslig grunnlag for dette. Hensikten er altså ikke å begrense mulighetene i forhold til dagens lov, i det hovedformuleringene fra dagens lov fortsatt er med. Formålet er å klargjøre og presisere hjemmelen på felt hvor det har vært usikkerhet. På noen punkter går hjemmelen noe lengre enn det som følger av gjeldende lov om reguleringsbestemmelser. Dette har i stor grad sin bakgrunn i en rekke innspill og forslag fra sektormyndigheter og -interesser, som ser det som ønskelig å kunne ivareta bestemte hensyn og oppgaver på en tydeligere måte i plan. Dette åpner for at flere spørsmål kan avklares og sikres gjennom reguleringsplan. Bestemmelsen er ment å gi uttømmende hjemmel for hva som kan fastsettes i reguleringsplan. Planlovutvalgets forslag til reguleringsbestemmelser har gjennomgående blitt godt mottatt av høringsinstansene, og departementet følger opp Planlovutvalgets forslag med noen mindre justeringer.

Følgende punkter i § 12-7 gjelder dels klargjøringer av hva som kan inngå i reguleringsbestemmelser i dagens lov og dels nye elementer i hjemmelen for reguleringsbestemmelser (nye elementer uthevet):

3. *Grenseverdier* for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, *samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet* i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.

4. *Funksjons- og kvalitetskrav* til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til *helse, miljø, sikkerhet, universell utforming* og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal.
5. Antallet boliger i et område, *største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.*
6. Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og *interior, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur.*
7. *Trafikkregulerende tiltak* og parkeringsbestemmelser for bil og *sykkelparkering*, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning.
8. *Krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5.*
9. *Retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak* innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5.
10. Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.
11. *Krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan.*
12. *Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.*
13. *Krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd.*
14. *Hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.*

Rettsvirkning av reguleringsplan

Rettsvirkningene av planer er generelt omtalt i kapittel 3.4 og mer konkret i tilknytning til kommuneplanens arealdel. Virkningene av reguleringsplan som grunnlag for forvaltningen av arealer og tiltak mv. er i all hovedsak den samme som for kommuneplanens arealdel. Det vises også til lovmerknadene til disse bestemmelsene. En reguleringsplan er bindende for framtidig arealbruk i planområdet ved kommunestyrets vedtak. Det

samme gjelder planer og vedtak fastsatt etter § 6-4. Tiltak eller endringer av arealbruk som definert i § 1-6 må ikke være i strid med reguleringsplan med arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser knyttet til hensynssoner.

Reguleringsplan vil, som i dag, være grunnlag for avgjørelse av søknad om tillatelse eller melding om tiltak etter tilsvarende regler som i gjeldende § 81, § 86a, § 86b, og § 93.

Reguleringsplan vil, som i dag, være grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16 i lovforslaget.

Tidsbegrensning for detaljreguleringer

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsutkast etter § 12-11 ikke satt i gang senest fem år etter vedtak av planen, kan tillatelsen til gjennomføring av planen ikke gis uten nytt planvedtak. Etter søknad fra tiltakshaver kan planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen. Det vises for øvrig til merknadene til § 12-4 i lovforslaget om forholdet til fristen i byggesak.

Behandlingen av reguleringsplaner

Planlovutvalgets forslag til nye saksbehandlingsregler for planer i form av planbeskrivelse, planprogram, konsekvensutredning og tidsfrister er allerede vedtatt og således del av gjeldende lov. Ut over dette er Planlovutvalgets forslag i hovedsak en videreføring av gjeldende saksbehandlingsregler for planer, men de inneholder visse presiseringer om bruk av elektroniske medier, privates og andre myndigheters rett til å ta initiativ til å fremme forslag til reguleringsplan, oppstartmøte, bruk av planforum, adgang til samtidig og felles behandling av byggesøknad og forslag til detaljplan m.m. Det er i hovedsak god tilslutning til disse forslagene i høringen.

Departementet har i sitt lovforslag basert seg på innholdet i Planlovutvalgets forslag, men redigert strukturen i paragrafene noe annerledes. Videre er reglene om planprogram og konsekvensutredning innarbeidet i og integrert i reglene om behandling av reguleringsplan.

I departementets lovforslag følger paragraffinnstillingen en kronologisk inndeling i forhold til fasene i planbehandlingen. Ved *oppstart av reguleringsplanarbeid* skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv skal planspørsmålet drøftes i møte med planmyndigheten, som kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet. Det er krav om at forslags-

stiller skal kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere, andre rettighetshavere samt naboer til planområdet skal, når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

For planer som kan få *vesentlige virkninger for miljø og samfunn* skal det som utgangspunkt utarbeides planprogram som skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med at varsel om oppstart av planarbeidet kunngjøres. Deretter følger den ordinære reguleringsbehandlingen med høring og offentlig ettersyn av planforslag, kunngjøring, bearbeiding av innkomne uttalelser mv.

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet skal, når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig. Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. For private reguleringsforslag gjelder i tillegg § 12-11. Dette innebærer at når utkast til reguleringsplan er utarbeidet, skal kommunen snarest og senest innen 12 uker, eller innen en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om utkastet skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i § 12-9 og § 12-11. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme utkastet, skal forslagsstiller underrettes ved brev. Er utkastet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Reglene om vedtak av reguleringsplan, behandling av eventuell innsigelse, klage mv. er i hovedsak videreføring av gjeldende bestemmelser.

Når det gjelder *endring og oppheving av reguleringsplan* gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Små endringer kan delegeres til administrasjonen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. Forøvrig gjelder forvaltningslovens regler.

Som det framgår av § 1-7 kan det legges opp til en *felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad*. Det innebærer at utarbeiding av regule-

ringsplan på nærmere vilkår kan slås sammen med behandling og godkjenning av søknad om rammetillatelse etter kap. 21 i forslag til ny bygningsdel av plan- og bygningsloven, jf. § 95 a nr. 1 i gjeldende lov. Kommunen kan treffe samtidig vedtak om detaljregulering og rammetillatelse. Det vises til merknaden til bestemmelsen.

Midlertidig forbud mot tiltak

Bestemmelsen om midlertidig forbud mot tiltak er et virkemiddel som kommuner og ev. statlig planmyndighet må ha for å kunne sikre seg tid til å revidere eksisterende planer eller utarbeide nye planer uten at det iverksettes tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. Utvalget har foreslått en innholdsmessig videreføring av gjeldende lovregel om midlertidig forbud. Departementet tar utgangspunkt i utvalgets forslag om lovtekniske tilpasninger, men går også inn for enkelte justeringer i begrepsbruken med sikte på at midlertidig forbud skal kunne nyttes for å hindre alle typer tiltak og arbeid som inngår i arealplaners rettsvirkninger. Dette for å bringe bestemmelsenes ordlyd i samsvar med det virkeområdet bestemmelsen har i praksis. Fristen for å utarbeide nytt plangrunnlag eller planbestemmelse er dessuten tilpasset til planperioden på fire år, men da under forutsetning om at det skal være mindre behov for ytterligere forlengelser.

Bestemmelsen om midlertidig forbud mot tiltak er i lovforslaget delt opp i fire paragrafer. Departementet vil vurdere i forbindelse med ev. senere lovrevisjon om det bør klargjøres at midlertidig forbud mot tiltak skal kunne nyttes for å stanse tiltak som det er gitt tillatelse til, men som ennå ikke er påbegynt i marken. I den sammenheng vil det også bli vurdert å klargjøre at ny reguleringsplan får tilsvarende virkning for gitte rammetillatelser.

5.6 Konsekvensutredninger

5.6.1 Gjeldende regelverk

Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger (KU) finnes i dag i § 16-2 og § 33-1 til § 33-13 (kap. VII-a). Bestemmelsene ble sist endret ved lov 24. september 2004 nr. 72 om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger), jf. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004). Sammen med ny forskrift om konsekvensutredninger trådte lovendringene i kraft 1. april 2005.

Lovendringen ga de nødvendige lovmessige rammer for iverksetting av EUs direktiv om vurde-

ringer av miljøvirkninger for visse planer og programmer (rådsdirektiv 2001/42/EF). Dette ble gjort gjennom innføring av en ny § 16-2, som gjør bestemmelsene om konsekvensutredninger gjeldende for fylkesplaner og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn.

Gjeldende lov omfatter også bestemmelser om konsekvensutredninger for *tiltak*. Disse bestemmelsene ble først innført ved lov 16. juni 1989 nr. 81, jf. Ot.prp. nr. 75 (1988-1989). Bestemmelsene ble endret ved lov 4. august 1995 nr. 54, jf. Ot.prp. nr. 24 (1994-1995), som en tilpasning til EUs rådsdirektiv 85/337/EØF 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger. EU vedtok 3. mars 1997 rådsdirektiv 97/11/EF om endringer av direktiv 85/337. Dette direktivet ble implementert i norsk rett gjennom endring i forskrift om konsekvensutredninger ved kongelig resolusjon 21. mai 1999. Sammen omtales disse direktivene i det følgende som «prosjekt direktivet».

Lovendringen 24. september 2004 nr. 72 innebar samtidig en oppfølging av Planlovutvalgets forslag om bedre integrering av KU-bestemmelsene i den ordinære planleggingen etter plan- og bygningsloven, både ved at KU ikke lenger er en egen prosess med et eget sluttdokument, og ved at planmyndigheten i all hovedsak nå også er ansvarlig myndighet for planer som omfattes av KU-bestemmelsene.

Planlovutvalgets forslag om å styrke oppstartfasen av planleggingsarbeidet gjennom krav om planprogram ble også fulgt opp gjennom lovendringen for de planer som omfattes av KU-bestemmelsene. I tillegg ble det gjennomført flere endringer i § 33-1 til § 33-13 med sikte på forenkling og effektivisering av lovverket.

5.6.2 Departementets vurdering

På bakgrunn av endringene som ble iverksatt 1. april 2005 gjennomførte Norsk institutt for by- og regionforskning i 2006 en undersøkelse for departementet blant alle landets kommuner om erfaringene med endringene. Undersøkelsen viste at et klart flertall mente at endringene hadde styrket oversiktsplanlegging og at innføring av planprogram og integrering av plan- og KU-prosessene resulterte i bedre planlegging. Et flertall av de spurte mente likevel at oversiktsplanleggingen ville ta mer tid. Departementet mener imidlertid at det er for tidlig å konkludere på dette punktet, da

undersøkelsen ble gjort på et tidspunkt hvor ingen kommuner hadde rukket å gjennomføre en full kommuneplanrullering etter de nye bestemmelsene.

Forslaget innebærer ikke vesentlige endringer i forhold til gjeldende lov eller Planlovutvalgets forslag. Forslaget følger imidlertid opp Planlovutvalget ved at krav om planprogram nå foreslås å gjelde for alle regionale planer og kommuneplaner, ikke bare de som omfattes av kravene om konsekvensutredning. Forslaget innebærer også en ytterligere integrering av KU-bestemmelsene i de ordinære bestemmelsene knyttet til de enkelte plantypene.

De generelle bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredning er gitt i § 4-1 og § 4-2. Sammen erstatter disse bestemmelsene § 16-2 i gjeldende lov. I tillegg stilles det altså krav om planprogram også for regionale og kommunale planer uten retningslinjer for arealbruken. Bestemmelser om prosess og innhold knyttet til planprogram og konsekvensutredninger er fullt ut integrert i kapitlene knyttet til de enkelte plannivåene, jf. kapitlene 8, 11 og 12. Dette gjelder også anledningen til å fastsette bestemmelser om avbøtende tiltak, overvåking og miljøoppfølgingsprogram i samsvar med EU-direktivene.

Når KU-bestemmelsene nå foreslås integrert i de ordinære planbestemmelsene, vil det være behov for egne bestemmelser om konsekvensutredninger for beslutninger som ikke tas gjennom plan etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder tiltak etter sektorlovverk og nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven. Bestemmelser for disse tiltakene og planene er gitt i kapittel 14 i loven.

Bestemmelsene i kapittel 14 er i all hovedsak uendret i forhold til kap. VII-a i dagens lov. Imidlertid er meldingsbegrepet, som ikke ble videreført ved siste lovendring, nå gjeninnført for tiltak og planer som ikke behandles etter plan- og bygningsloven. Dette skyldes dels praktiske forhold, ved at sentrale sektormyndigheter har videreført krav om utarbeidelse av melding knyttet til sin KU-prosess, men også at begrepet *melding med forslag til utredningsprogram* innholdsmessig samsvarer bedre med innholdet i *planprogram* for planer etter plan- og bygningsloven som skal behandles etter KU-bestemmelsene.

Som tidligere er det gitt hjemmel til å utarbeide forskrifter til plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Gjennom forskrifter vil det blant annet kunne gis utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som omfattes, krav til innhold i planprogram og konsekvensut-

redning samt nærmere bestemmelser om ansvar og kostnadsdekning.

5.7 Diverse bestemmelser

5.7.1 Innløsning og erstatning

Planlovutvalget fremmet ikke egne forslag om innløsning og erstatning. Det tas med lovforslaget ikke sikte på endring av gjeldende rettsregler eller praksis for eierrådighet og erstatning. Lovforslaget har heller ikke nye reguleringsformer eller grunnlag for restriksjoner som medfører behov for erstatningsregler ut over de som følger av gjeldende rett.

Innholdsmessig blir gjeldene bestemmelser videreført i den nye loven. Det er likevel nødvendig med enkelte lovtekniske tilpasninger. Dette følger av at arealformålene dels får en annen inndeling enn i gjeldende lov, og at selve arealformålet heretter må presiseres med en bestemmelse for å angi hvilke arealer som skal disponeres som offentlig formål eller være felles for flere eiendommer. For eksempel vil offentlig trafikkområde og veg i erstatnings- og innløsningsbestemmelsene heretter bli angitt som *Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur* i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-7 nr. 5, og med tillegg av en bestemmelse etter § 11-10 nr. 3 om «hvilke areal som skal være offentlig formål.» Samme framstillingsteknikk skal også brukes i reguleringsplaner, jf. § 12-5 og § 12-7. Også de øvrige offentlige formål, samt fellesareal, angis på tilsvarende måte.

Erstatningsbestemmelsen i § 32 og innløsningsbestemmelsen i § 42 i gjeldende plan- og bygningslov er tilpasset den nye lovens henvisninger og plassert i et eget kapittel 15 i den nye loven. Eierrådighet og erstatning er nærmere omtalt i kapittel 3.5 og i merknadene til § 15-2 og § 15-3.

5.7.2 Dispensasjon

5.7.2.1 Gjeldende rett

Etter § 7 i dagens lov kan kommunen gi dispensasjon fra bestemmelser i loven, vedtekter eller forskrifter når særlige grunner foreligger, og dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse. Det må foreligge en søknad om dispensasjon. Slike dispensasjoner kan være permanente eller midlertidige.

Dispensasjon kan gis fra alle planer vedtatt i medhold av loven. Myndigheten til å gi dispensasjon fra planer, byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen, det generelle plankravet og midlertidig bygge- og deleforbud er tillagt det faste utvalg

for plansaker. I forbindelse med vedtak av kommuneplan og reguleringsplan kan kommunestyret bestemme at dispensasjonsmyndigheten skal ligge til et annet organ i kommunen, f.eks. formannskapet. Det er ikke anledning til å bestemme at det ikke kan dispenseres fra planen, men kommunestyret kan gi retningslinjer for praktiseringen av dispensasjonsadgangen.

Ved behandlingen av dispensasjonssøknad skal det faste utvalg for plansaker påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, blant annet skal naboer varsles og få anledning til å uttale seg. Det samme gjelder fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter hvis saksområde blir direkte berørt. Dette gjelder særlig organer mv. som naturlig kommer inn i selve planleggingsprosessen, som jordlovmyndigheter, friluft- og naturvernmyndigheter o.a.

Det har vært lang praksis for at det faste utvalg for plansaker må vurdere om det foreligger «særlige grunner» når de tar stilling til om dispensasjon skal gis etter § 7. Uttrykket «særlige grunner» knytter seg til de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. Det er søker som skal påvise at det foreligger «særlige grunner». De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at gjeldende plan ble utarbeidet, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvente en planendring. I helt spesielle tilfeller vil også forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn.

I den enkelte sak må det foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Paragraf 7 har i praksis vært forstått slik at dersom det foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav være oppfylt. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og søknaden må avslås. Dette har også i praksis vært forstått slik at selv om «særlige grunner» foreligger, har søker ikke noe direkte krav på dispensasjon idet kommunen likevel ut fra andre hensyn kan finne at dispensasjon ikke bør gis.

Selv etter lang tids praktisering har det imidlertid vært ulike syn på innholdet i «særlige grunner», på hvilke begrensninger som gjelder og på selve skjønnsavveiningen om hvorvidt det kan og ev. bør gis dispensasjon. Også domstolene har hatt forskjellige tolkninger i forhold til spørsmålet om dispensasjonsvurderingen er et rettsanvendelses-skjønn - som de kan overprøve fullt ut - eller om det er såkalt fritt skjønn, som bare kan prøves i begrenset utstrekning. Dette er imidlertid nå avklart gjennom en dom i Høyesterett, jf. Rt 2007,

side 257). Dommen klargjør at vurderingen av uttrykket «særlige grunner» i gjeldende lov § 7 må ses i sammenheng med bestemmelsens «kan»-skjønn og samlet faller inn under det frie skjønn.

De ulike bestemmelser og planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være kurant å fravike disse. Det faste utvalg for plansaker må heller ikke bruke sin myndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ved vurdering av unntak fra planer skal det faste utvalg for plansaker ta relevante planleggingshensyn etter kapitlene om kommuneplan og reguleringsplan. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter regler som er fastlagt for endring av planer.

Etter loven kan det settes vilkår for dispensasjon. Det er ikke et hvilket som helst vilkår som kan settes. Disse må ligge innenfor rammene av de hensyn loven skal ivareta. Det må være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår.

5.7.2.2 Planlovutvalgets forslag

Utvalgets forslag i § 19-1 innebærer at loven får en egen dispensasjonsbestemmelse som omfatter *dispensasjon* fra byggeforbudet i 100-metersbeltet (§ 1-13), fra lovens krav om detaljplan og områdeplan, og fra vedtatte arealplaner. Utvalget legger til grunn at det fortsatt vil være aktuelt med en dispensasjonsbestemmelse for andre spørsmål, og forutsetter at nåværende § 7 opprettholdes med de nødvendige justeringer, ev. med en annen plassering i loven. Utvalget fremmet ikke forslag til endringer av § 7, men viste til sitt tidligere forslag i NOU 2001:7 kapittel 17.2. Utvalget forutsatte at Bygningslovutvalget vurderte endring i nåværende § 7 som dispensasjonsbestemmelse for byggesaksdelen.

Utvalget bygde på det forslaget som ble fremmet i NOU 2001:7. Hensikten var en viss innstramning og klargjøring av dispensasjonsadgangen særlig i forhold til forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen og vedtatte planer. Dette forslaget fikk i det vesentligste tilslutning under høringen, men kommunene var generelt skeptiske til å åpne for at dispensasjonsmyndigheten skulle kunne legges til et annet forvaltningsnivå enn kommunene.

Etter utvalgets endelige forslag kan det gis dispensasjon innenfor lovens rammer. Det kan ikke gis dispensasjon fra plankravet dersom planen faller innenfor virkeområdet til § 1-9 (konsekvensut-

redninger). Utvalget viser også til at loven har et generelt system for å ivareta ulike hensyn gjennom brede beslutningsprosesser, krav til medvirkning mv. som ikke kan settes til side ved å dispensere fra plankravet.

Utvalget har i sitt forslag gått bort fra dagens krav om at dispensasjon bare kan gis når det foreligger «særlige grunner». Kravet er nå at dispensasjon kan gis dersom hensynene bak byggeforbudet i § 1–13 eller planen ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering.

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

5.7.2.3 Bygningslovutvalgets forslag

Den praktiske bruken av dispensasjonsreglene viser etter Bygningslovutvalgets oppfatning at det er et behov for å kunne fravike plan- og bygningslovens regelverk i enkeltsaker for å få gode og hensiktsmessige løsninger. Selv om slike avvikende løsninger går ut over reglernes forutberegnelighet, tilsier hensynet til en fleksibel og effektiv byggesaksbehandling at dispensasjonsinstituttet opprettholdes.

Bygningslovutvalget kom til at dispensasjonsreglene i utgangspunktet bør opprettholdes, og være de samme i alle typer saker; både dispensasjon fra lov, forskrift og plan. I plansaker burde en imidlertid være særskilt oppmerksom på de muligheter dagens regelverk og de nye regler fra Planlovutvalget gir til å endre planen gjennom mindre omfattende saksbehandling. Reglene om såkalte «mindre vesentlige endringer av reguleringsplan» vil derfor kunne utvikles til et alternativ til dispensasjon. Bygningslovutvalget fant at dette temaet falt noe på siden av Bygningslovutvalgets mandat og fremmet ikke noe forslag i den retning.

Bygningslovutvalget viste til at Planlovutvalgets forslag til nye dispensasjonsbestemmelser trakk i retning av at det innenfor visse områder i en kommune kunne være grunnlag for å stille særlig strenge krav til dispensasjoner. Bygningslovutvalget antok på denne bakgrunn at det for enkelte bestemmelser kunne være hensiktsmessig å gjøre loven ufravikelig. Dette burde vurderes i forhold til den enkelte bestemmelse. I så fall ville det være aktuelt å fastsette at den generelle bestemmelsen om dispensasjon ikke kommer til anvendelse, ev. bare kommer til anvendelse på vilkår som fastsettes særskilt.

Bygningslovutvalgets forslag til materielle vilkår i en ny generell dispensasjonsbestemmelse har som hovedformål å forenkle, klargjøre og samtidig stramme inn. Bygningslovutvalget foreslår en samlet bestemmelse om dispensasjon som beholder kriteriet «særlige grunner», men føyer til at

«dispensasjon kan bare gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Videre presiseres det at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Kommunen skal fortsatt være dispensasjonsmyndighet. I tillegg er det i Bygningslovutvalgets forslag presisert at dispensasjon kan gis midlertidig eller varig, og det er krav om at dispensasjon skal begrunnes. For øvrig videreføres kravene i gjeldende lov om varsling til berørte private og til myndigheter mv.

5.7.2.4 Høringsinstansenes syn

Planlovutvalgets forslag

Til bestemmelsen om dispensasjon i § 19–1 er det kommet inn 37 uttalelser. Av disse er 12 positive, 2 negative og 22 er merknader.

Kommunal- og regionaldepartementet peker på at dispensasjon bør kun gis dersom hensynene bak byggeforbudet (i § 13-1) ikke blir skadelidende og at statlig forvaltningsorgan, hvis saksområde blir direkte berørt, ikke har gått imot at det blir gitt dispensasjon. *Landbruks- og matdepartementet* mener et forenklingsegrep som å samle dispensasjon inn under en paragraf, bør vurderes.

Sametinget peker på at i de tilfeller statlig sektormyndighet har gått imot at det blir gitt dispensasjon, bør kommunen ikke ha hjemmel til å dispensere. På dette punkt bør § 19-1 endres.

Riksantikvaren (RA) er av den oppfatning at dispensasjonsmyndigheten bør flyttes til fylkeskommunen eller staten ved fylkesmannen dersom kommunenes liberale praksis videreføres. *Sosial- og helsedirektoratet* foreslår at det som ny setning tas inn at

«[d]ispensasjon kan ikke gjennomføres dersom løsningen etter dispensasjonen gjør at tilgjengeligheten for personer med funksjonsnedsettelse blir forverret.»

Statens råd for funksjonshemmede foreslår det samme. *Statskog SF* er usikker på i hvilken grad det nye lovforslaget endrer dagens dispensasjonspraksis. *Reindriftsforvaltningen* peker på at etter deres vurdering er dispensasjonshjemlene til å fra-

vike en vedtatt plan for vide og bør innskrenkes. Reindriftsstyret mener at andre ledd bør lyde:

«Dispensasjon kan gis dersom hensynene bak byggeforbudet i § 13-1, eller planen ikke blir skadelidende, og fordelen ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene og at statlig forvaltningsorgan hvis saksområde blir direkte berørt ikke har gått mot at det blir gitt dispensasjon.»

Ti av landets fylkesmenn har uttalt seg til forslaget. *Fylkesmannen i Oppland* peker på at i forslaget til ny lovtekst benyttes begrepet «særlige tilfelle» i stedet for dagens «særlige grunner». Selv om det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon, kan fylkesmannen neppe se at vurderingstemaet «særlige tilfelle» er blitt noe mer klargjørende enn det som er dagens lovtekst. Kriteriet er fremdeles uklart og formuleringen bør vurderes på nytt. Fylkesmannen er videre enig i utvalgets forslag om 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. *Fylkesmannen i Buskerud* er også tvilende til om endringen til «særlige tilfelle» innebærer en realitetsforskjell. Det stilles spørsmål om det skal være mulig med midlertidig dispensasjon. Også *fylkesmennene i Hedmark, Oslo og Akershus, Rogaland og Østfold* uttaler seg i samme retning. *Fylkesmannen i Hordaland* foreslår å beholde uttrykket «særlige grunner», og peker også på den svært uklare situasjon som er i forhold til dispensasjon for havbruks tiltak. Fylkesmannen ber om at det ses nærmere på dette forholdet. *Fylkesmannen i Vestfold* foreslår at bestemmelsens andre ledd endres til: «og fordelen ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene vurdert ut fra de hensyn byggeforbudet i § 1-13 eller planen skal ivareta.»

Bergen kommune viser til vilkårene for dispensasjon i andre ledd og mener det

«er vanskelig å se at en dispensasjon kan medføre ulemper uten at hensynet bak byggeforbudet blir skadelidende. Dersom det er meningen at det skal foretas en avveining av fordeler mot ulemper som ligger utenfor de hensyn som ligger bak byggeforbudet, burde dette i det minste kommet klart frem i lovmotivene.»

Kommunen anbefaler at disse forholdene avklares ved en endring av selve lovteksten, samtidig som terskelen for dispensasjon tydeliggjøres bedre i kommentarer til bestemmelsen. Kommunen ønsker ikke at dispensasjonsmyndigheten legges til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Vedrørende dispensasjonsmyndigheten mener

Kristiansand kommune det samme, og peker på at staten og fylkeskommunen bør klargjøre og presisere grunnlaget for dispensasjonspraksis i områder av nasjonal eller viktig regional interesse. *Trondheim kommune* mener at fylkesmannen/fylkeskommunen bare skal ha myndighet når det gjelder viktige nasjonale interesser. *Nord-Fron kommune* støtter forslaget om at staten i særlige sakstyper og i særlig sårbare områder kan legge dispensasjonsmyndigheten til fylkesmannen.

Oslo og Omland Friluftsråd går imot forslaget til ny dispensasjonsbestemmelse i § 19-1 da de anser lovforslaget for å være for vagt. Allmennhetens interesser og miljøinteressene er ikke godt nok ivaretatt. Dispensasjonssaker skal behandles av staten og alle dispensasjonssaker skal legges ut til offentlig høring.

De øvrige høringsinstansene mener forslaget representerer en forbedring.

Friluftsrådernes Landsforbund støtter fullt ut at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø opprettholdes, og mener at den foreslåtte lovteksten inklusiv mindretallsforslaget, sammen med forslag til § 19-1 om dispensasjon fra byggeforbudet, er langt klarere og bedre enn dagens lovtekst, og bør vedtas snarest, uavhengig av den samlede prosessen med revisjon.

Nærøy kommune uttaler:

«Nærøy kommune ser det som positivt at det er tatt inn i lovteksten hva som skal vurderes ved en dispensasjonssøknad, jf. § 19-1 andre ledd. Vi har ellers ingen merknader til forslaget bortsett fra at det verken framgår av selve lovteksten eller forarbeidene om dispensasjonen som gis kan være tidsbestemt eller ikke. Dette bør klargjøres.»

Også andre høringsinstanser tar opp spørsmålet om midlertidig dispensasjon og påpeker at dette ikke er omtalt i forslaget.

Det er for øvrig noe ulikt syn på om utvalgets forslag bidrar til å klargjøre vilkårene for å gi dispensasjon ut over det som ligger i dagens lov.

Bygningslovutvalgets forslag

Femtifire høringsinstanser har uttalt seg til Bygningslovutvalgets forslag til dispensasjonsbestemmelse (18 av disse har også uttalt seg om Planlovutvalgets forslag). Bygningslovutvalgets forslag er gjennomgående godt mottatt av høringsinstansene, med blant annet god tilslutning til utforming av kriteriene for å dispensere. I uttalelsene framkommer likevel ikke vesentlig nye syn eller opplysninger på de spørsmål som er tatt opp under høringen av Planlovutvalgets forslag. Mange av hørings-

instansene støtter forslaget om at det fortsatt bør være en felles bestemmelse.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler blant annet:

«Vi deler utvalgets syn på at det bør gis en generell bestemmelse om dispensasjon i loven, og at der denne ikke anses anvendelig, bør dette fremkomme av den enkelte lovbestemmelse. Ved utforming av en slik bestemmelse bør en imidlertid ha for øye at langt de fleste dispensasjonssøknader gjelder i forhold til plan, og ikke lov eller forskrift.»

Høringsinstansene oppfatter forslaget til endring av dispensasjonsbestemmelsen som en oppstramming og tydeliggjøring av forutsetningene for å gi dispensasjon. De fleste mener dette er en nødvendig forbedring.

Oslo kommune uttaler f.eks.:

«Oslo kommune opplever at den skjerpede lovteksten, hvor det kreves at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, i stor grad samsvarer med etatens praksis når det gjelder dispensasjoner. Det blir nå enklere, og derfor også mer effektivt å føre en forholdsvis streng praksis slik etaten gjør i dag. Oslo kommune kan under veiledning av forslagstillere/tiltakshavere, i for eksempel forhåndskonferanser, presisere at loven er streng på dette punkt og at kommunens praksis derfor også er streng. På denne måten kan kommunen avverge en del søknader om dispensasjon som man ellers må bruke ressurser på å avslå og behandle klager på.»

Andre kommuner er mer skeptisk til betydningen av å skjerpe regelverket.

Finnøy kommune uttaler om dette:

«Finnøy kommune meiner at regelverket er strengt nok som det er på dispensasjonsområdet. Det vil vera meir å hente på å syte for at eksisterande regelverk vert følgd. Ein fornuftig og geografisk fleksibel dispensasjonspraksis sparar kommunar og tiltakshavarar for store utgifter og mykje arbeid knytt til å utvikle nye planar for å få gjennomført små samfunnsstyrkjande tiltak. Eventuelle «ytterlegare vilkår» bør knytast vegleiane retningslinjer for dispensasjonspraksis innarbeidd i kommuneplan. Det er særleg viktig for nærings- og bustadssvake LNF-område å oppretthalde og eventuelt vidareutvikle dispensasjonspraksis for å stimulere til næringsutvikling og busetjing. I våre område med svært mykje strandsone, er det viktig å få ein meir nyansert strandsoneforvaltning utan å måtte gå vegen om reguleringsplan eller avgrensa spreidd utbygging. Handsaming som dispensasjon kan vera ei god løysing, særleg med tanke på spreidd næringsetablering.

Ved dispensasjon kan det setjast vilkår som sikrar uheldige verknader og området vert ikkje varig juridisk omdisponert til anna arealbruksføremål.»

Organisasjoner som representerer utbyggerinteresser er skeptiske til strammere vilkår for dispensasjoner, mens organisasjoner som representerer funksjonshemmede mener at muligheten for å dispensere fra krav som skal ivareta universell utforming og sikkerhet må strammes inn.

Forslaget om at dispensasjonssøknader må begrunnes får bred støtte.

Rendalen kommune kommenterer dette i sin uttalelse:

«Behandlingen av dispensasjonssaker er ofte krevende generelt, konfliktfylte og kapasitetskrevede. Det vurderes som en fordel at det nå legges inn en plikt for søker om å begrunne søknaden og at det er foretatt en innstramning i vilkårene for å gi dispensasjon, slik at vilkårene det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, samtidig som fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempe etter en samlet vurdering.

Dette vil gjøre det langt enklere å behandle og avvise søknader som faktisk ikke innehar noen angivelse av særlige grunner overhode og en fordel/ulempesvurdering vil alene styrke styringsmulighet både i forhold til reguleringsplaner og kommuneplanbestemmelser.»

5.7.2.5 Departementets vurdering

Det er først og fremst dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel som fører til en uheldig utvikling av arealbruken, selv om det også kan gjelde andre områder hvor nasjonale eller regionale interesser blir berørt. Uheldig praksis har ført til at viktige områder, f.eks. Oslofjordområdet, Sørlandskysten og områdene rundt de største byene, i stadig økende grad er tatt i bruk til hytteformål og annen privat utbygging. Utfordringene i forhold til dispensasjonssaker er nå spesielt stor på Vestlandskysten. De senere årene har det dessuten skjedd en utvikling i bruken av tidligere etablerte hytteeiendommer med tilbygg og andre mindre tiltak, som også har påvirket ferdselsmulighetene. Når dette kommer i tillegg til annen utbygging, som veger, boliger, næringsbygg o.l., har utbyggingen etter hvert ført til reduksjon av tilgjengelige områder. Dette har uheldige følger for allment friluftsliv, f.eks. muligheten for å gå i land fra fritidsbåter, badeliv mv. og for selve landskapsbildet.

Departementet viser til at det er enighet om at bestemmelsen slik den nå praktiseres, ikke tydelig nok angir hva som er vilkårene for å kunne gi dispensasjon. Departementet foreslår derfor at vilkårene for dispensasjon klargjøres og strammes noe inn.

Departementet er enig med Planlovutvalget i at det på grunn av den forskjellige karakteren til byggesaker og plansaker, er andre vurderinger som må gjøres i forhold til dispensasjon fra byggesaksreglene enn fra lovens plandel. Det er derfor behov for å tydeliggjøre dette i bestemmelsen om dispensasjon. Spørsmålet om dispensasjon fra planbestemmelser og byggesaksbestemmelser opptrer ofte i samme sak. Departementet har derfor kommet til at det i forhold til behandlingen av dispensasjonssaker vil være hensiktsmessig å beholde reglene i en bestemmelse. Det foreslås derfor en samlet dispensasjonsbestemmelse med utgangspunkt i forslaget fra Bygningslovutvalget, men slik at vilkårene for dispensasjon fra planbestemmelsene er innarbeidet og noe utdypet, basert på Planlovutvalgets forslag.

Departementet viser til at flere av høringsuttalelsene kommenterer begrepet «særlige tilfeller» i Planlovutvalgets forslag, i forhold til dagens begrep «særlige grunner», som Bygningslovutvalget viderefører. Det er stor usikkerhet rundt hvordan dette begrepet skal tolkes i praksis i forhold til konkrete situasjoner. Departementet foreslår at begrepene kan sløyfes, slik at det er de vilkårene og begrensningene som framgår av bestemmelsen som er utgangspunkt for å vurdere om grunnlaget for å benytte dispensasjon og vilkårene for å gi dispensasjon er til stede.

Departementet foreslår for det første at det kompliserende og uklare kriteriet «særlige grunner» sløyfes og at bestemmelsen heller utformes slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas. Dette gjelder hvilke hensyn som skal tillegges vekt og hvilke krav til interesseovervekt som må være oppfylt når en skal ta stilling til om det er grunnlag for å gi dispensasjon. For eksempel er det bare når de hensynene som ligger bak byggeforbudet i strandsonen eller en plan ikke blir vesentlig tilsidesatt, at det skal kunne gis dispensasjon. Deretter skal det vurderes om fordelene ved å tillate tiltaket blir klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det er gjort en tilføyelse om at nasjonale og regionale rammer og mål skal legges til grunn for interesseavveiningen. Det skal for øvrig være adgang til å stille vilkår for å gi dispensasjon i tråd med det som har vært gjeldende rett.

Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget har drøftet spørsmålet om dispensasjonsadgangen

skal kunne gjelde saksbehandlingsregler. Bygningslovutvalget har foreslått å angi direkte i loven at det ikke kan dispenseres fra slike regler. Dette forslaget er innarbeidet.

Flere har pekt på at det ved dispensasjon må legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette er fulgt opp i forslaget. Det innebærer at en må være varsom med å gi dispensasjon som svekker disse interessene. Samtidig åpner det for at slike hensyn i spesielle tilfeller kan være med å begrunne at en dispensasjon bør gis.

Planlovutvalget foreslo en regel om at noen dispensasjonssøknader må legges ut til offentlig ettersyn før det blir fattet vedtak. Departementet antar at lovteksten slik den nå er formulert vil være tilstrekkelig for å ivareta hensynet til berørte.

Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis. Det har i praksis vært lagt til grunn at det ikke foreligger særlige grunner for å dispensere i strid med uttalelse fra statlig fagmyndighet eller fylkeskommunen.

I tidligere praksis fra Sivilombudsmannen har det vært lagt til grunn at gjeldende § 7 om dispensasjon gir grunnlag både for et rettsanvendelsesskjønn i forbindelse med vurderingen av «særlige grunner», og et fritt skjønn i forbindelse med «kan»-vurderingen av om det skal gis dispensasjon. Høyesterett fant i Rt. 2007 s. 257 at vurderingen av begrepet «særlige grunner» i dagens § 7 må ses i sammenheng med bestemmelsens «kan»-skjønn, og samlet falle inn under det frie skjønn. Lovforslaget har klarere rettslige kriterier som må være oppfylt for å kunne godkjenne en søknad om dispensasjon. Med slike kriterier som grunnlag for dispensasjonsvedtaket vil lovforslaget innebære en endring av rettstilstanden i forhold til den aktuelle dommen. Vurderingene i andre ledd i bestemmelsen om dispensasjonsvedtaket skal anses som rettsanvendelsesskjønn. Dette er for så vidt på linje med den forståelsen av den gjeldende dispensasjonsbestemmelsen som har vært praktisert forut for nevnte dom med basis i uttalelser fra Sivilombudsmannen.

Planlovutvalget har også foreslått at det gjennom forskrift skal være adgang til å legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, for bestemte typer tiltak, eller i bestemte områder av landet til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Det har vært ulike meninger om dette i høringen. Departementet mener at det er behov for å ha en slik hjemmel direkte i loven. Den kan være aktuell å benytte der intensjonene bak byggeforbudet i

strandsonen eller planer for å sikre villreinens leveområder blir uthult gjennom enkeltdispensasjoner. Det er en klar forutsetning at en slik flytting av dispensasjonskompetanse bare skal brukes i nærmere angitte områder. For kommuner som planlegger i samsvar med nasjonale retningslinjer eller regionale planer, vil det ikke være aktuelt å bruke denne hjemmelen.

Departementet har for øvrig av lovtekniske grunner delt dispensasjonsbestemmelsene i flere paragrafer blant annet om søknad, dispensasjonsvedtak, midlertidig dispensasjon og dispensasjonsmyndighet.

Når det gjelder tiltak som konsesjonsbehandles etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven, vises det til omtalen av forholdet mellom dispensasjon og konsesjonsprosess i kapittel 3.6.2.

5.8 Overgangsbestemmelser

5.8.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget foreslår at fylkesting og kommunestyre skal utarbeide og vedta en planstrategi etter valg av nytt kommunestyre og fylkesting. Videre foreslår utvalget at Kongen innen to år etter lovens ikrafttreden skal presentere en samlet politikk for regional og kommunal planlegging. Utvalget går inn for at gjeldende kommunale planer, retningslinjer og bestemmelser samt kommunale forskrifter og vedtekter skal gjelde inntil de erstattes av tilsvarende bestemmelser etter den nye loven. For regulerings- og bebyggelsesplaner etter gjeldende lov går imidlertid utvalget inn for å tidsbegrense virkningen av slike planer til ti år etter lovens ikrafttreden. Dette gjelder planer, eller større del av planer, som ikke gjennomført. Utvalget foreslår likevel en bestemmelse som gir mulighet til å forlenge virkningen av planer ut over ti-årsfristen med fem år av gangen. For øvrig foreslår utvalget at planer kan ferdigbehandles etter gjeldende lov når de var lagt ut til offentlig ettersyn før tidspunktet for ikrafttreden av den nye loven. Tilsvarende kan en konsekvensutredning ferdigbehandles når utredningsprogrammet er fastsatt etter gjeldende lov.

5.8.2 Høringsuttalelser

Oslo kommune uttaler:

«I forslaget § 20–1 fremgår at alle planer etter nåværende lov, og som ikke er gjennomført, faller bort 10 år etter ikrafttreden. Oslo kommune mener dette vil påføre kommunen en umulig

oppgave i forhold til våre over 3000 planer og mener bestemmelsen bør utgå og at man viderefører dagens ordning hvor eldre planer gradvis blir erstattet av nye. Det fremgår også at kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter og vedtekter. Kommunen har ikke funnet hjemmel for vedtekter i lovforslaget og forutsetter at dette behandles under revisjon av byggesaksdelen. Det bemerkes for øvrig at forslaget om å ta vedtekter inn i planbestemmelser virker tungvint og uoversiktlig da bestemmelser som regel fordrer større konkretiseringsgrad enn vedtekter.»

Trondheim kommune uttaler:

«Trondheim kommune slutter seg til at uaktuelle reguleringsplaner representerer et betydelig problem i forhold til løpende enkeltsaker, men samtidig er 10 år relativt kort tid i forhold til kapasitet for å utarbeide nye planer i en stor kommune. Lovteknisk synes det ikke entydig hvilke planer som vil gjelde når 10 år er gått, her trengs det nærmere avklaring. Kommunens mulighet for å forlenge perioden for gyldighet vil sannsynligvis bli viktig for å opprettholde nødvendig plandekning.»

5.8.3 Departementets vurdering

Bestemmelsen gir regler om ikrafttreden av nye lovbestemmelser og om overgangsregler. Reglene er i hovedsak selvforklarende. Departementet er enig med utvalget i at overgangsbestemmelsen bør klargjøre behovet for å få utarbeidet regional og kommunal planstrategi raskt, og at regjeringen tidlig i planperioden etter lovens ikrafttreden presenterer de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Departementet går imidlertid, under henvisning til klare uttalelser fra to store bykommuner, inn for noe lempeligere overgangsregler for tidsvirkningen av vedtatte planer etter gjeldende lov enn det Planlovutvalget har forslag om. Departementet er enig i at det er hensiktsmessig å få en sanering av gamle og uaktuelle reguleringsplaner. Departementet ser samtidig at det kan medføre et utilsiktet merarbeid og innebære en risiko for at sårbare arealer blir liggende uten nærmere arealbeskyttelse. Det ville kunne skje dersom reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter tidligere lovgivning falt bort som grunnlag for arealstyring etter ti år fra lovens ikrafttreden. Det legges til grunn at kommunene i arbeidet med ny kommunal planstrategi og ny kommuneplan etter denne lov også tar stilling til hvilke eldre reguleringsplaner som det er aktuelt å oppheve eller revidere. Det foreslås også at unntaket i gjel-

dende § 17-2 for bygninger mv. som er nødvendig i landbruket skal gjelde i inntil fire år, slik at kommunene har tid på seg til å kunne fastsette nye bestemmelser om dette.

Mange kommuner har vedtekter i dag. For å sikre at disse ikke faller bort uten at de er erstattet med tilsvarende planbestemmelser, foreslår Bygningslovutvalget en overgangsperiode på åtte år for vedtekter etter § 3. Departementet slutter seg til dette, og vil anbefale en slik overgangsperiode for alle gjeldende vedtekter som ikke oppheves av kommunen.

En rekke bestemmelser i lovens bygningsdel viser til paragrafer og begreper som nå blir endret i plandelen av den nye loven. Departementet fremmer ikke forslag til endringer i bygningsdelen for å rette henvisninger, begreper, navn på plantyper etc. nå siden det forutsettes at ot.prp. om ny bygningsdel av loven vil foreligge innen ny plandel er satt i kraft. Om nødvendig vil det imidlertid bli gitt en overgangsforskrift som fastsetter hvordan ny plandel i en overgangsperiode skal virke sammen med bestemmelsene i bygningsdelen av loven slik den nå gjelder.

For øvrig gis det tekniske overgangsbestemmelser om ferdigbehandling av planforslag, planprogram og konsekvensutredning.

5.9 Endringer i andre lover

5.9.1 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget har fremmet konkrete forslag til endring av sektorlover der det mener å ha grunnlag for slike forslag. Der utvalget av tidsmessige eller andre grunner ikke har sett det som mulig å gå tilstrekkelig grundig og detaljert inn i sektor-systemer som er aktuelle for samordning, har det angitt noen prinsipper for hvordan samordning kan skje. Utvalget mener imidlertid at det også der er behov for oppfølging i form av ytterligere tilpasninger i flere av de aktuelle sektorlovene. Utvalget har møtt forskjellige syn på samordningsspørsmålet hos ulike sektormyndigheter, og det anbefaler at videre utredning skjer sammen med berørte departementer og ytre etater for å finne fram til de beste løsningene.

Utvalget har i kapittel 2.2 i sin utredning angitt måter å foreta lovsamordningen på. Der utvalget fremmer forslag, foreslås stort sett at vedtak etter særlov skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Det foreslås også at saksbehandlingen etter sektorlov og planbehandlingen samordnes.

Utgangspunktet er at rettsvirkningen av arealplaner gjelder alle arealer og alle typer tiltak som faller inn under loven, også når de behandles etter annet lovverk. (Unntaket i gjeldende lov omfatter rørledninger i sjø.) Utvalget legger imidlertid også til grunn at det i mange lover blir opprettholdt krav om konsesjoner og tillatelser etter den aktuelle sektorlov. For å sikre en bedre samordning har utvalget i flere tilfelle foreslått en klargjøring av at slike tiltak ikke kan være i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Det kan ev. kreves samtykke fra planmyndighetene til at saken ferdigbehandles etter sektorlov før det foreligger et nytt planvedtak som gjør at det er samsvar mellom planen og innholdet i vedtaket etter sektorloven. Dette skal også sikre at behandlingen av planspørsmålet og sektorlovbehandlingen foretas parallelt.

Utvalget har også foreslått at det i noen særlover åpnes for at fagmyndigheten kan bestemme at kravet om tillatelse etter vedkommende lov kan falle bort hvis tiltaket er i samsvar med planvedtak etter plan- og bygningsloven. Forslagene for hver enkelt sektor er beskrevet i utredningens kapittel 7, med konkrete lovforslag i utvalgets forslag til § 20-2.

Utvalgets begrunnelse for endringer i andre lover knytter seg til det mer overordnede målet om en enklere og bedre samordnet lovstruktur og en samlet lovgivning for areal- og ressursforvaltning, jf. nærmere omtale foran i kap. 3.7.

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

Utvalget foreslår endringer i følgende lover:

- vassdragsreguleringsloven
- naturvernloven
- motorferdselloven
- reindrifftsloven
- kulturminneloven
- forurensningsloven
- viltloven
- fiskeopprettelsesloven
- energiloven
- lakse- og innlandsfiskeloven
- luftfartsloven
- vannressursloven
- havbeiteloven

5.9.2 Hovedlinjer i høringsuttalelsene

En rekke høringsinstanser har uttalt seg om lovsamordning og forholdet mellom sektorlover og

planer etter plan- og bygningsloven i tilknytning til Planlovutvalgets forslag § 1-11 *Rettsvirkninger av planer*. Det vises til referatet av disse høringsuttalelsene som også er en del av grunnlaget for behandlingen av forslagene om endringer av andre lover i dette kapittel.

Det har kommet 19 uttalelser med direkte henvisning til utvalgets forslag om endringer i andre lover, hvorav fire er uttalt negative og åtte er uttalt positive. Tre av uttalelsene inneholder egne forslag. Energi- og vassdragssektoren støtter dissensen fra Toven.

Det er generell enighet om behovet for bedre samordning av sektorinteresser og planer. Det er imidlertid delte meninger om hvor langt en skal gå i å foreslå samordningsbestemmelser med annet lovverk på forskjellige felt og hvilke forpliktelser og oppgaver staten skal ha innenfor lovverket.

Departementenes tilbakemeldinger går i forskjellige retninger avhengig av type ansvarsområde. Departementer innen helse, sosial og kultur, ivaretagelse av barn og unges interesser eller samfunnssikkerhet er i hovedsak positive til Planlovutvalgets forslag og til å nytte plan- og bygningsloven som prosessverktøy og virkemiddel for sin oppgaveløsning.

De departementene som har egne virkemidler for å sikre sine arealinteresser og -tiltak, og for regulering og kontroll av forskjellige typer virksomhet, er i begrenset grad innstilt på forslag som kan innebære at kommunene i første hånd får et økt beslutningsansvar gjennom plan- og bygningsloven hvis det begrenser eller etter deres syn kompliserer beslutningskompetansen etter sektorlover. Slike departementer er imidlertid positive til forslagene så langt plan- og bygningsloven kan brukes som et supplement til sektorlovene for å ivareta sektorens oppgaver bedre. Olje- og energidepartementet er lite innstilt på å godta utvalgets forslag om å videreføre og dels styrke planlegging og sektorsamordning innen vassdragsforvaltning, vassdragsregulering og energilovgivning.

Olje- og energidepartementet uttaler at:

«Stortinget har forutsatt sterk statlig styring og kontroll innenfor petroleums- og vassdragssektoren. En slik overordnet styring har vært ansett som nødvendig for å sikre viktige nasjonale interesser som effektiv ressursutnyttelse, sikker energiforsyning, sikkerhet langs vassdrag og ved vassdragsanlegg og vern av verdifull vassdragsnatur. Ivaretagelse av disse hensynene setter også strenge krav til aktørenes og myndighetenes kompetanse. Typisk for tiltak innen energi- og vassdragssektoren er også at de strekker seg over administrative innde-

lingsgrenser, og at nytten og skaden av tiltakene ikke alltid gjør seg gjeldende samme sted. I tillegg skal energi- og vassdragsanlegg, selv om de i utgangspunktet kun har lokale virkninger, innpasses i et kraftsystem hvor det på grunn av kraftsystemets virkemåte er nødvendig å sikre overordnede statlige hensyn, hva enten det gjelder tekniske løsninger, miljø eller mer allmenne energipolitiske vurderinger og virkemidler. Virkemidlene i energi- og vassdragslovgivningen og Stortingets planverktøy Samlet plan og Verneplan er spesialtilpasset for å ivareta disse hensynene.

En sikker kraftforsyning er en overordnet forutsetning for velferd og verdiskaping. I et moderne samfunn må kraftsystemet fungere optimalt. Energi- og vassdragslovgivningen er grunnlaget for sektorens virksomhet.

Plan- og bygningsloven vil, ut fra sin målsetting om å være et sektorovergripende redskap for å virkeliggjøre alle viktige økonomiske, miljømessige, sosiale og kulturelle samfunnsoppgaver, i stor grad overlappes sektorlovverket. Etter Olje- og energidepartementets syn må det trekkes en klar grense mellom virkeområdet for plan- og bygningsloven og sektorlovverket. En slik grense må demme opp for unødvendig dobbeltbehandling og sikre et tilstrekkelig stort spillerom for petroleums-, energi- og vassdragsmyndighetene til å ivareta de særlige hensyn som disse sektorene er satt til å ivareta, samtidig som det kan gis spillerom for lokale og regionale løsninger på områder og for tiltak som er av utelukkende lokal karakter.»

Kommunene og fylkeskommunene gir i stor grad generell støtte til forslagene om samordningsregler med særlovene og de framhever disse som viktige for at loven skal føre til en effektivisering av planleggingen samlet sett og at flere avgjørelser kan treffes nærmere de som blir berørt.

Kommunenes Sentralforbund (KS) uttaler under overskriften *Helhetstenkning og sektorsamordning* at:

«KS støtter den foreslåtte styrking av planloven som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, hvor planlegging på ulike nivåer skal samordnes bedre. Planlegging skal ivareta og avveie kommunale (lokale), regionale og sentrale hensyn. Planlegging pålagt gjennom annet lovverk må begrenses mest mulig og samordnes. Planer etter PBL skal legges til grunn når det treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av loven. Dette er viktig for å oppnå bedre samordning og økt effektivisering av den offentlige saksbehandlingen. Det kan også bidra til å unngå flere parallellbehandlinger.

Dagens samfunn er preget av sektorstyring og en fragmentert stat. Det er stort behov for helhetstenkning gjennom koordinering og prioritering av sektorer og interesser. Politisk styrt kommunal og regional planlegging er et godt utgangspunkt for å se ulike sektorer i sammenheng og samordne og avveie ulike samfunnsinteresser. Den samordning utvalget har gjort i forhold til sektorlovgivningen er et godt steg i riktig retning og vil bidra til en mer helhetlig planlegging og styrke samordningen mellom forvaltningsnivåene. Her gis en viktig mulighet til å se og sette sektorinteressene inn i en helhetsramme i et effektivt system for kommunene og samarbeidspartnere til beste for innbyggerne og brukerne. Utvalget har gjennom sitt arbeid kommet et godt stykke videre, men det er fremdeles behov for å arbeide videre med koordinering og samordning av sektorene generelt og i plansammenheng.

Forslaget vil kunne bidra til å effektivisere og samordne den samlede samfunnsplanleggingen og gjøre forvaltningen mer forutsigbar. Planlovutvalgets forslag har en enklere struktur enn dagens lovverk, som bidrar til at flere aktører kan benytte loven som sitt arbeidsredskap. Loven er gjennom sin oppbygging blitt mer oversiktlig. Totalt sett mener KS at lovfor-slaget vil bidra vesentlig til en kvalitativt bedre planlegging.

En av de store utfordringene med forslaget til ny planlov vil være å gi kommunene og fylkeskommunene muligheter til å følge opp de ambisjonene lovforslaget legger opp til. Lovfor-slaget er godt og har mange forbedringer i forhold til dagens lov, men stiller også nye krav til ressurser og kompetanse i kommunene.

Planer skal regulere det nødvendige og fremme det ønskelige. Kommunesektoren må planlegge tilstrekkelig og etter behov – helst færre, men bedre planer. Ny lov gir slike muligheter og gir rom for lokale tilpasninger og prioriteringer. Å få på plass et godt plansystem vil derfor skape et godt grunnlag for en effektiv forvaltning, samordne interesser, gi forutsigbarhet og skape grunnlag for utvikling. Lovfor-slaget vil gi et system som åpner for planlegging som er mer målrettet, mer folkelig deltakelse og muligheter for mer lokal styring.»

Nord-Fron kommune ser det som positivt at:

«samordningsoppgåver og -molegheiter mellom pbl og særlovgivinga blir tatt opp. Ei større samordning vil etter kommunens syn kunne betre gjennomføringa av overordna mål for samfunnsutviklinga, og på sikt vera ressursbesparande for både offentleg og privat sektor. Det er likevel viktig å ha eit realistisk ambisjonsnivå for molegheitene for samordning for å unngå

at framdrifta i planprosessane stoppar opp. Det er også viktig at ei slik samordning blir gjennomført gradvis, og med grunnlag i nødvendig utviklingsarbeid og forsøksverksemd.»

Røyrvik kommune mener at:

«sektororganene må forpliktes til å innrette seg etter at planer etter plan- og bygningsloven får rettsvirkning over områder som også styres av særlover.»

Stavanger kommune er enig i de foreslåtte tilpasningene av særlover til plan- og bygningsloven. Kommunen mener:

«det videre reformarbeidet primært bør ta sikte på at plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov. Når det ikke er mulig bør saksbehandlingen etter de forskjellige lovene samkjøres.»

Suldal kommune mener at:

«det er viktig at den føreslåtte harmoniseringa av særlover til plan og bygningslova vert gjennomført og at dette harmoniseringsarbeidet vert ført vidare. (...) mindretalsforslaga i utvalet med reservasjon mot slik harmonisering, må avvisast.»

Finnmark fylkeskommune uttaler:

«Det er klart behov for en videre samordning mellom plan - og bygningsloven og ulike særlover. Dette gjelder spesielt for tiltak som innebærer fysiske arealinngrep. Det er imidlertid forhold som tilsier at man ikke bør gå for langt i samordningen. Dette gjelder konsesjon etter særlov som inneholder vilkår som kommunene ikke har faglige forutsetninger for å gi eller følge opp i ettertid. Mange utbyggingssaker krever ofte en nasjonal eller en regional vurdering som gjør at det kan bli problematisk å overlate vurderingen til kommunene, eksempel på dette kan være vindkraftverk, kraftlinjer m.m.»

Direktorater og statsetater har noe forskjellige syn, men mange støtter i hovedsak utvalgets forslag. Energi- og vassdragssektoren støtter dissensen fra utvalgsmedlem Toven.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) støtter at sektorlover endres/innarbeides i plan- og bygningsloven på det nivået som er foreslått, og mener at dette vil gi bedre beslutninger og en mer effektiv beslutningsprosess. Dette vil ifølge DN:

«også gagne miljøet. For eksempel ved at hensynet til biomangfold kan tas inn i planleggingen på et tidlig stadium slik at vernebehov og miljøhensyn bedre kan varetas, og slik kan unngå nedbygging av områder som er viktige

leveområder, trekkveier, gyte- og oppvekstområder for vilt og fisk mv.»

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) peker på at en rekke sakstyper krever både beslutninger etter sektorlover og planavklaring, og at et antatt behov for en ny type samordning i slike saker har vært et sentralt utgangspunkt for utvalget.

«I dag har NVE som konsesjonsmyndighet og ansvarlig myndighet etter pbls KU-bestemmelser et samordningsansvar, og kommunene inngår som en aktiv aktør i alle energi- og vassdrags saker og tilpasser planbehandlingen til konsesjonsavgjørelsene. For de tilfeller at kommunene ønsker reguleringsplan for det tiltaket som er til behandling, oppstår det alltid usikkerhet fra de berørte om hvem som er ansvarlig myndighet og hvem man skal forholde seg til. I tillegg medfører denne type dobbeltbehandling økte kostnader og økt tidsbruk for tiltakshaver, kommunen og andre berørte interesser. Det er også en viktig erkjennelse at dobbeltbehandling ikke kan påvirke det endelige resultatet fordi det i omstridte saker alltid vil være en sentral behandling på departementsnivå. Det er i en slik sammenheng neppe avgjørende om vegen dit er ved klage etter energiloven/ vassdragslovgivningen eller innsigelse etter pbl, eller begge deler. Samordning mellom Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet vil alltid skje i nødvendig utstrekning før endelig vedtak fattes.

Forslaget til løsning fra utvalget er imidlertid å gi kommunene omfattende parallell kompetanse innen tema som i dag tilligger sektormyndighetene, og samtidig pålegge dobbeltbeslutning i alle saker. En vil beholde sektorlovene, men antyder at saksbehandlingen etter hvert kan gå i regi kun av kommunene. Den konkrete løsning for den enkelte sektor er imidlertid uklar og utsettes til forskriftsarbeidet. Ved slik dobbeltbehandling oppnås det motsatte av forenkling, og ved uklare regler for behandlingen er nytt opplegg for en konkret samordning fortsatt uavklart. På denne bakgrunn er det bemerkelsesverdig at utvalget har vist så liten interesse for beskrivelsen av energi- og vassdragssektoren. Utvalget har dermed langt på veg unnlatt å ta innover seg de meget alvorlige virkningene forslaget vil ha for denne sektoren, fordi det ikke passer inn i det helhetsgrepet som utvalget legger til grunn.»

Reindriftsforvaltningen ved Reindriftsstyret

«er fornøyd med utvalgets forslag til endringer av særlovene, med sikte på å knytte planlegging etter særlovene til planloven.»

Statens kartverk (SK) støtter forslagene om at sektorlovene i større grad må forholde seg til bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og går av hensyn til gode rutiner for rapportering av kartdata mv. inn for at planlegging og vedtak etter de aktuelle særlover skal utarbeides på samme kartgrunnlag som de kommunale planene.

Statkraft SF uttaler at:

«under arbeidet med gjennomgangen av Planlovutvalgets innstilling har Statkraft SF dannet seg et inntrykk av at Planlovutvalgets tilnærming til oppgaven har vært for planteoretisk. Fra Statkrafts ståsted virker det som om omleggingen av plan- og bygningsloven har vært forsøkt gjennomført uten det nødvendige fokus på forbedringspotensialet i dagens lov - som mange har lært seg å leve med. Til tross for et omfattende arbeid fra Planlovutvalget, har Statkraft vanskeligheter med å se at utvalgets forslag til endring i plan- og bygningsloven vil bidra til nevneverdig effektivisering og forenkling av planprosessene i forhold til dagens forvaltningspraksis. En nærmere analyse av hva som ikke fungerer etter intensjonen burde vært gjennomført som ledd i arbeidet. En vurdering fra et bransjesammensatt utvalg med praktiske eksempler på aktuelle saker kunne gitt konkrete innspill til forbedringsforslag. Forøvrig gir Statkraft sin fulle tilslutning til Energibedriftenes landsforenings høringsuttalelse.»

Statskog SF peker på at utvalget legger opp til endringer i en del særlover for å oppnå bedre kobling til plan- og bygningsloven. Statskog er enig i dette og ser fram til det videre arbeidet som utvalget legger opp til skal gjøres.

De fleste fylkesmenn støtter bedre samordning med andre lover, men mener at samordningsløsningene på hvert enkelt fagfelt må vurderes nærmere.

Fylkesmannen i Oppland ser fortsatt behov for et sterkt sektorlovverk og at overføring av statlige oppgaver til plan- og bygningsloven må vurderes nøye i forhold til konfliktgrad og kompetanse på fagområdene. Fylkesmannen uttaler at:

«med Planlovutvalgets endringsforslag vil den nye plan- og bygningsloven bli bedre egnet for planlegging også innenfor sektorlovens områder og at det i tillegg blir enklere å synliggjøre vedtatte arealbindinger etter sektorlovene i arealplanene. Fylkesmannen vurderer dette som positivt. Forslagene om endringer i sektorlovene (§ 20-2) innebærer etter fylkesmannens syn ikke en tilsidesetting av sektorlovene, men en mulighet for parallelle prosesser, og eventuelt en overføring til plan- og bygningslov fra

noen sektorlovverk dersom sektormyndigheten finner det forsvarlig. Fylkesmannen mener dette er et riktig valg.»

Fylkesmannen uttaler om en eventuell overføring av myndighet fra sektorlover til plan- og bygningsloven at dette bør vurderes senere når man har fått erfaring med hvordan den nye loven virker. Fylkesmannen sier videre at:

«I forhold til de konkrete lovforslag i § 20-2, kan fylkesmannen nevne at det i forbindelse med nasjonalparkplanleggingen i fylket har foregått parallell planlegging etter naturvernlov og plan- og bygningslov i tråd med det som foreslås, og at dette har fungert godt. Likeledes har fylkesmannen i en del tilfeller latt planer etter plan- og bygningsloven erstatte konsesjonsbehandling etter forurensningsloven. Et eksempel er reguleringsplan for masseuttak med tilfredsstillende bestemmelser om støy og støvutslipp. Fylkesmannen ser det som positivt å unngå dobbeltbehandling av saker som dette. Det må imidlertid tilføyes at det knytter seg uløste spørsmål til oppfølgingen av slike planer, som for eksempel retting og avvik og behandling av klager. Dette illustrerer fylkesmannens tidligere påpekning av at en del av de ønskede og foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven kan kreve kompetanse som kommunene/fylkeskommunen ikke har.»

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag viser til at bakgrunnen for å anbefale forslag om samordning er et ønske om å forenkle dagens regelverk for blant annet å unngå mye av den dobbeltbehandlingen som er nødvendig når et tiltak omfattes både av sektorlovgivningen og reglene i plan- og bygningsloven. Fylkesmannen peker på at:

«det er flere hensyn som trekker i hver sin retning i forhold til spørsmålet om samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven. Landbrukslovgivningen (jord-, skog-, konsesjons- og de offentligrettslige virkemidlene i odelsoven) skal ivareta en rekke arealdisponeringshensyn som en godt kunne se for seg ivaretatt gjennom regler i plan- og bygningsloven. På den annen side skal landbrukslovgivningen også ivareta hensyn som kanskje ikke like naturlig hører sammen med plan- og bygningslovens arealregulerende bestemmelser. Slike hensyn er bl.a. boplikt, prisregulering ved erverv av landbrukseiendom m.fl. Fylkesmannen mener derfor at deler av landbrukslovgivningen kan samordnes ny planlov samtidig som sektorlovene opprettholdes/endres for å ivareta spesielle forhold som ikke faller under planloven.»

Fylkesmannen i Østfold er i prinsippet enig i utvalgets forslag om samordning med annet lovverk, og kan ikke si seg enig med mindretallet som er gjennomgående imot dette.

Byggenæringen er positiv til at plan- og bygningsloven skal være en samordnende overbygning slik at det ikke er behov for sektortillatelser i tillegg til plan- og byggesak.

Organisasjoner som er knyttet opp mot *skogbruk, bergverk, energi- og vassdragsforvaltning* er til dels svært forbeholdne til utvalgets forslag. Begrunnelsen er i hovedsak at sektorlovgivningen etter deres mening ivaretar mange av de aktuelle hensynene bedre og mer effektivt.

Energibedriftenes landsforening (EBL) uttaler at:

«utvalget knapt nok har drøftet hvilke endringer som må gjøres i vassdragslovgivningen med bakgrunn i forslaget til ny planlov. Som omtalt i kommentarene til § 9-9 ovenfor vil de indirekte følgene av forslaget etter EBLs syn kunne være store, og det vil være svært betenkelig om en kun ser snevert på plan- og planleggingsbestemmelsene uten å drøfte konsekvensene for økonomiske spørsmål som er direkte knyttet til disse for kommuner og tiltakshavere. For øvrig slutter EBL seg til utvalgsmedlem Tovens merknader til flertallsforslaget for vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. De foreslåtte endringene i energiloven løser etter EBLs vurdering ingen av dagens overlappingsproblemer, men stadfester dagens praksis med overlapping av plan- og bygningsloven. EBLs forslag er at så lenge det er en konsesjonsordning som omfatter arealplanlegging etter energiloven, bør overlappingsproblemet løses ved tillegg i loven som nevnt under § 1-2.»

Sametinget peker på at:

«utvalget foreslår samordning av en rekke lover, herunder reindriftsloven, oppdrettsloven, motorferdselloven, viltloven, laksefiskeloven og kulturminneloven. Sametinget viser til at det pågår flere omfattende lovprosesser som vil berøre samiske arealinteresser og som har betydning for plan- og arealsaker, og nevner her finnmarksloven, mineralloven, reindriftsloven, biomangfoldloven og havressursloven. Sametinget ber om at man i det videre arbeidet med en ny plan- og bygningslov er oppmerksom på dette og gjør i tillegg oppmerksom på det omfattende arbeidet som Samerettsutvalget gjør i Troms, Nordland og sørsameområdet. Dette vil etter Sametingets mening også være av stor betydning for samiske plan og arealspørsmål.»

5.9.3 Departementets overordnede vurdering

Det vises til omtale av bestemmelsene om rettsvirkninger av planer, jf. kapittel 3.7.

Utvalgets analyser og forslag gir et utgangspunkt for å vurdere både de generelle samordningsgrepene og mekanismene, de tema- og sektorspesifikke problemstillingene og de konkrete samordningsløsningene i forhold til hver sektor med sine lover og virkemidler. På områder som gjelder de generelle temaene (helse, sosial, kultur, økonomi mv.), og enkelte arealtema er det få problemer. Her er lovene i det vesentlige samordnet allerede.

Departementet har en tilnærming som forutsetter at forslagene som fremmes også gir løsninger i forhold til hver sektor/hver lov som de enkelte fagdepartementer ser som hensiktsmessig. Der departementet nå ikke fremmer endringer i andre lover videreføres situasjonen slik den er i dag inntil en eventuell videre bearbeiding senere gir grunnlag for ytterligere tilpasninger.

Departementets forslag tar utgangspunkt i utvalgets generelle forslag om at arealbruksbeslutninger så langt som mulig bør skje gjennom plan- og bygningsloven, at alle tiltak og all arealbruk omfattes av planers rettsvirkninger uavhengig av forvaltningsområde, samt de konkrete forslag som Planlovutvalget har utformet i § 20-2 i sitt utkast. Det er imidlertid gjort en del tillempninger blant annet på bakgrunn av innspill i høringen. Enkelte av forslagene videreføres heller ikke fordi forutsetningene har endret seg etter at utvalget avgå sin innstilling, jf. merknader nedenfor. Det er valgt en annen tilnærming til forholdet mellom plan- og bygningsloven og konsesjon etter energilovgivningen. Det vises til kapittel 3.6.2 for en nærmere omtale av dette.

Det pågår aktuelt lovarbeid på flere felt, og det er like nærliggende at forslag til endringer i disse lovene følges opp i arbeidet med de enkelte proposisjoner. I forhold til andre pågående lovarbeider har utvalget forutsatt at nødvendige samordningsbestemmelser blir innarbeidet i tråd med de prinsipper og løsninger som utvalget har gått inn for. Dette gjelder blant annet i forhold til ny *havne- og farvannslov*, ny lov om *naturmangfold*, ny lov om *reindrift* og ny *minerallov*.

Det er også til vurdering å gjøre visse endringer i *ekspropriasjonerstatningsloven* med bakgrunn i forslag i NOU 2003:29 *Arealplaner og ekspropriasjonerstatning* som har vært på høring.

Det er i ettertid tatt opp spørsmål om endring i lov om sikring mot og erstatning for naturskader

(*naturskadeloven*). Her har den såkalte «skredgruppa» under Landbruks- og matdepartementet arbeidet med forslag om at det er ønskelig å oppheve reglene om midlertidig byggeforbud i naturskadeloven. Hjemmelen til slikt forbud vil da framgå av plan- og bygningsloven alene.

Videre er det også behov for å bytte ut begrepet «bebyggelsesplan» i en del lover med «reguleringsplan», siden bebyggelsesplan nå utgår som planform, samt at henvisninger i andre lover til bestemmelser i plan- og bygningsloven må endres etter den nye kapittelinnvidlingen og paragrafnummereringen i ny plan- og bygningslov. Det samme gjelder endring av formålsbetegnelser.

5.9.4 De enkelte lover

Planlovutvalgets forslag til endring av de enkelte lover

Nedenfor følger omtale og vurdering av de enkelte lover som Planlovutvalget har foreslått endringer i.

5.9.4.1 *Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer*

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 14. desember 1917 nr. 17 om *vassdragsreguleringer* endres slik at vedtak om konsesjon til vassdragsregulering så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 (Etter Planlovutvalgets forslag). Videre innebærer forslaget at konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven så vidt mulig skal samordnes prosessmessig med behandlingen av plan for tiltaket etter plan- og bygningsloven, og at Kongen i forskrift skal gi nærmere regler om samordningen.

Et *mindretall* (Karlsen, Slettebøe, Svensli og Toven) gikk imot forslaget.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *vassdragsreguleringsloven* er det kommet tre uttalelser hvorav alle er negative og støtter dissensen. En uttalelse er merknad.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE):

«Det har vært stor politisk enighet om nasjonal statlig kontroll med vannkraftressursene og utnyttelsen av disse siden begynnelsen av forrige århundre. Vannkraften er meget viktig for elektrisitetsforsyningen i landet, og for utvikling av industrien. Det er etablert konsesjons-

ordninger som regulerer kjøp/leie av vannfall (industrikonsesjonsloven) og tillatelse til å etablere reguleringsmagasiner og overføringer av vann (vassdragsreguleringsloven). Utbygging av vannkraftverk krever som oftest også tillatelse etter vannressursloven, tillatelse til ekspropriasjon etter oreigningsloven, tillatelse etter forurensningsloven og ev. også kulturminneloven.

Bortsett fra tillatelser etter vannressursloven til bygging av vannkraftverk under 5 MW, er det bare Kongen i statsråd som gir konsesjoner for vassdragsreguleringer og vannkraftutbygginger. Større saker om vassdragsreguleringer skal også forelegges Stortinget.

Samlet Plan er en overordnet strategisk plan for hvilke vannkraftprosjekter som kan omsøkes. Vedtatte verneplaner for vassdrag ekskluderer også adgangen til å søke vassdragskonsesjon i disse vassdragene. Det er utarbeidet RPR for de vernede vassdragene.

En vassdragsregulering ved oppdemming/senking av innsjøer eller ved overføring av vann fra andre vassdrag, griper inn i det hydrologiske kretsløpet ved at vann magasineres og omdisponeres til andre tider/elvestrekninger enn naturlig. En vannkraftutbygging er en utnyttelse av vannføring/fall over en elvestrekning til kraftproduksjon. De fysiske inngrepene kan være bygging av dammer, senkningstunneler, overføringstunnel/kanaliseringer, veier og tipper. Virkningene av dette klargjøres gjennom konsekvensutredninger og tilhørende KU-prosess. Saker som ikke kommer inn under KU-forskriften har likevel krav til utredning, men følger en saksbehandlingsprosess uten melding.

En regulering langt oppe i et stort vassdrag kan ha virkninger helt ned til utløpet. En overføring kan tilsvarende ha virkninger både i vassdraget som får vann tilført samt i vassdraget som får vann fraført. En vassdragsregulering kan derfor ha virkninger i flere kommuner og fylker. Den kan berøre fylker og kommuner som ellers ikke har noe naturlig samarbeid.

Det sentrale spørsmålet i konsesjonsvurderingen er avveilingen mellom fordeler og ulemper. Fordelene vil være økt kraftproduksjon ev også flomdemping. Ulempene vil i hovedsak være ulike skader på miljøet. Det knyttes omfattende vilkår til en reguleringskonsesjon både i forhold til bygging og drift om bl.a. miljøforhold, sikkerhet og økonomiske forhold inkl. avgifter og fond til kommuner.

Manøvreringsreglementet er en sentral del av vilkårene og setter rammene for konsesjonen mht drift ved å fastsette reguleringsgrenser og som oftest andre krav/restriksjoner på vannstand og vannføring.

Søkere kan være reguleringsforeninger (i større vassdrag), Statkraft, eller selskaper hvor kommuner/fylkeskommuner er deleiere. Noen store private selskaper har også kraftverk/reguleringer f.eks Norsk Hydro og Elkem.

NVE forestår den praktiske saksbehandlingen. En viktig del av behandlingen er å koordinere kravene og behandlingen for de mange ulike tillatelsene som kreves for gjennomføringen av en vassdragsregulering/-utbygging. Ovenfor er nevnt vassdragsreguleringsloven, vannressursloven, industrikonsesjonsloven og oreigningsloven. I tillegg koordineres også krav og behandling etter energiloven, forurensningsloven og lov om kulturminner. Dersom planene faller inn under plan og bygningslovens KU-forskrift (vedlegg I eller II) blir KU-prosessen bestemmende for behandlingen og NVE er ansvarlig myndighet. Det er altså full integrasjon mellom KU-prosess og behandling etter ovennevnte lover. KU-forskriften og tilhørende veiledningsmaterieell anbefaler også en koordinering og samtidighet mellom KU-prosess, prosess etter særlover og plan-behandling. De enkelte anleggselementer for de fleste vassdragsreguleringer/-utbygginger lokaliseres til ubefolkede/lite befolkede områder som vanligvis er LNF-områder. Kommunene har som oftest gitt dispensasjon fra plan, eller godkjent endret plan for deler av de fysiske inngrepene i etterkant av konsesjonsbehandlingen (f. eks tipper).

KU-prosessen etter pbl avsluttes med NVEs innstilling hvor det avgjøres om utredningsplikten etter KU-bestemmelsene er oppfylt. Vedtak om konsesjon fattes av Kongen i statsråd.

NVE opptrer som myndighet og har en upartisk, aktiv koordinerende rolle i slike saker. NVE utarbeider veiledningsmaterieell, og rettleider søkere, kommuner, grunneiere og andre om alle forhold ved saksbehandlingen. NVE har lang erfaring med behandlingen av vannkraftsaker, og har opparbeidet betydelig kompetanse om alle forhold ved slike saker.

NVE har også en viktig rolle ved oppfølging av konsesjonsvilkår. Vilråene inneholder bl.a. bestemmelser om at alle detaljplaner skal godkjennes. NVE har opparbeidet betydelig kompetanse innenfor disse områdene, og har etablert tilsynsordninger som ivaretar både sikkerhet og miljø ved bygging og drift av vannkraftanlegg. Kommunene er en viktig høringspart/samarbeidspart i dette arbeidet. Bestemmelsene gjelder også senere vedlikehold og fornyelser av anlegg.

Kommunene har ofte flere roller i vannkraftsaker. De kan være berørt av hele eller deler av en vannkraftutbygging. Tradisjonelt

har kommunene betraktet seg som berørt part, og innleder ofte forhandlinger med søker om ordninger som sikrer kommunen varige goder i form av infrastrukturiltak utover det som er nødvendig for gjennomføring av tiltaket, spesielle fond/tilskudd, andel av kraft til redusert pris osv. Kommunene ser naturlig nok på hvordan de selv kommer ut av en slik utbygging; konsesjonsbestemte økonomiske uttelling i form av skatter, avgifter og konsesjonskraft, samt arbeidsplasser/aktivitet i anleggsperioden, varige tiltak og inngåtte avtaler veies mot ulempene av utbyggingen.

Størstedelen av vannkraftkommunene har etablert en egen organisasjon for å sikre sine interesser på best mulig måte. NVE har registrert at enkelte kommuner bruker muligheten for planbehandling i tillegg til konsesjonsbehandling som et forhandlingskort overfor søkerne. Det er også eksempler på at kommuner som har oppnådd avtaler med søkerne gjerne vil gjøre øvrig behandling enklere enn det som er forsvarlig.

Vannkraftutbygginger berører ofte flere kommuner og fylker. Både fordeler/goder og skader/ulempen slår forskjellig ut i de ulike kommunene. Økt elektrisitetsproduksjon for landet som helhet vil neppe i seg selv være noe moment for den enkelte kommune. I vannkraftutbygginger vil det være kommuner som ikke får særlige økonomiske goder, men som sitter igjen med ulemper. De vil naturlig nok ofte gå mot tiltaket. Det er også eksempler på at selskaper har trukket sine søknader hvor krav fra kommuner har vært medvirkende årsak.

En stor del av landets kommuner er også medeiere i kraftselskaper som har produksjon. Slike kommuner kan da ha egeninteresse i at kraftselskapet får sine konsesjoner samtidig som kommunen krever maksimale fordeler.

Innenfor flere sektorer er det tydelig at kommunene ikke ser det som sin oppgave å bidra til fellesskapet uten å få godt betalt for det. Kommunene blir stadig pålagt flere oppgaver og forpliktelser uten at tilsvarende ressurser følger med.

Forslagets virkninger for vannkraftsaker

Kommunenes ulike roller og spesielle økonomiske interesse i vannkraftsaker medfører at slike saker ikke vil få den objektive behandlingen som normal planbehandling forutsetter dersom det innføres krav om at konsesjonssaker skal integreres i planbehandlingen, og kommunene gis avgjørende myndighet. Det vises til relevant sammenlikning med forslaget som begrenser kommunenes handlingsrom angående forhandlinger om utbyggingsavtaler jf. lovforslaget kap. 18.

Det er en reell fare for at vannkraftprosjekter vil bli bygd på en lite samfunnsøptimal eller lite miljøvennlig måte ved at den enkelte kommunes økonomiske fordeler gis avgjørende vekt. Dette kan f. eks. medføre en oppsplitting av planene for overføring/takrenneprosjekter slik at det må bygges flere kraftstasjoner. Det kan igjen medføre flere inngrep og dyrere løsninger, men flere skatteobjekter og høyere skattegrunnlag for kommunene.

Kommunene er i dagens system en sentral høringspart, og det gis sjelden konsesjon dersom en berørt kommune er mot planene. Derimot blir kommunenes krav til økonomiske kompensasjoner i konsesjonsvilkårene ofte moderert av NVE.

NVE anser at kommunene normalt heller ikke vil ha nødvendig kapasitet og faglig kompetanse til å stå for en planbehandling hvor KU og særlovsbehandling er koordinert inn. Det dreier seg som oftest om små kommuner og få og sjeldne saker av den typen. Det er reell fare for at saksbehandlingen utføres av personer med manglende kompetanse, og at rent faglige vurderinger overstyres politisk. Dette vil bli ytterligere komplisert ved at en utbygging ofte omfatter flere kommuner. Manglende kapasitet og kompetanse kan medføre at slike saker trekker ut i tid. Også feil saksbehandling kan medføre at saken må behandles på nytt med ytterligere forsinkelser.

Det synes i liten grad å være noe reelt behov for en utvidet og tvungen samordning mellom særlovsbehandling etter vassdragslovgivningen og planlovgivningen. Eventuelt behov for bedre samordning kan innpasses i gjeldende ordning ved en avklaring av om kommunen vil gjennomføre planbehandling i forkant av meldingsfasen.

Forutsatt at konsesjonsordningen for vannkraftreguleringer/-utbygginger etter særlovene består, kan det oppstå motsetning mellom konsesjonsvedtaket gitt ved kgl. res. og vedtak i en eller flere kommuner. Konsesjonsvedtaket vil være basert på overordnede nasjonale mål og interesser vurdert sammen med lokale skader/ulempen/fordeler. For eventuelt å tvinge gjennom et slikt konsesjonsvedtak må staten bruke statlig plan eller bruke innsigelse hvor Miljøverndepartementet til sist må anses bundet og forpliktet til å følge opp et vedtak fattet av Regjeringen. Slike ekstraomganger hvor resultatet er gitt på forhånd, er på ingen måte rasjonell og effektiv behandling. Det er mer effektivt å la konsesjonsvedtaket direkte overstyre planvedtak som ikke er i samsvar med konsesjonsvedtaket.

For andre mindre tiltak f. eks. vannkraftverk mindre enn 5 MW hvor tillatelse etter

vannressursloven gis av NVE, vil den foreslåtte ordningen gi Miljøverndepartementet/fylkesmannens miljøvernnavdeling vetorett i alle saker. Dvs. et tiltak som er ønsket av lokale interesser eller nasjonale hensyn, kan ikke gjennomføres uten at Miljøverndepartementet/fylkesmannen samtykker. En annen konsekvens er at tiltak som berører flere kommuner må ha godkjenning fra alle kommuner, og ev. innsigelser fra fylkesmann eller berørte myndigheter må ikke være tatt til følge av MD. Dvs. regelen om minste felles multiplum gjelder for tiltak som kan gjennomføres. NVE tviler på om en slik ordning er effektiv og rasjonell for å fremme utvikling og næringsinteresser. Ordningen gir også et skinn av lokal kommunal bestemmelsesrett. Den vil ikke være reell så lenge innsigelsesinstituttet ligger til fylkesmannen/Miljøverndepartementet, og disse kan overprøve alle planvedtak i kommunene.

Dersom kommunene alene skal styre tiltak i vassdrag, vil dette også føre til økt fare for at en rekke tiltak som overordnet myndighet anser som uønskede blir realisert. Et typisk eksempel vil være små kraftverk i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging. Det er i dag et stort lokalt press for å få bygget små kraftverk. Dette kan føre til at de vassdragsverdier Stortinget har ansett det viktig å sikre for fremtidige generasjoner vil bli uthult gjennom lokale vedtak. Vi viser i denne sammenheng til den utviklingen vi har sett på strandplansiden.»

Olje- og energidepartementet viser i sin uttalelse av 15.12.03 til sine kommentarer i brev av 24.08.01 til Planlovutvalgets første delutredning der det blant annet heter:

«Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven må bestå som i dag. Valget man da står overfor er om dagens situasjon med dobbeltbehandling skal beholdes eller om konsesjon etter vassdragsreguleringsloven på en eller annen måte skal erstatte vedtak etter plan- og bygningsloven.

Olje- og energidepartementet mener målsetningen må være å forenkle lovverket slik at man unngår et tosporet system med dobbeltbehandling av saker. Spørsmålet blir derfor om det finnes reelle grunner for å beholde planprosessen i tillegg til konsesjonsbehandlingen i saker som behandles etter vassdragsreguleringsloven.

Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensynene som planbehandling, og er i tillegg langt mer omfattende enn planbehandling etter plan- og bygningsloven.

I konsesjonsbehandlingen foretas det en grundig fordels- og ulempevurdering av alle

viktige hensyn i saken. Ved denne vurderingen foretas en avveining av lokale, regionale og nasjonale interesser. En viktig del av denne prosessen er samarbeidet med lokale myndigheter om avklaring av bl.a. arealspørsmål. Dersom det gis konsesjon i strid med lokale eller regionale ønsker, er dette begrunnet i viktige samfunnshensyn og helhetlige nasjonale mål og vurderinger.

En vassdragsutbygging berører sterke nasjonale interesser på flere måter. Det er staten ved Olje- og energidepartementet som har ansvaret for at landet har en sikker og effektiv energiforsyning. Den som sitter med ansvaret, må også inneha de nødvendige virkemidler for å få gjennomført ønskede tiltak på en effektiv og samfunnstjenlig måte.

Departementet finner det derfor svært uheldig at en kommune, ved å kreve planbehandling etter plan- og bygningsloven, skal kunne forsinke eller forhindre gjennomføringen av utbygginger som er vedtatt av Kongen i statsråd, og i de største sakene også behandlet av Stortinget.

Denne dobbeltbehandlingen gjør at vassdrags saker blir unødige kompliserte, kostbare, tidkrevende og uforutsigbare.

Det blir i disse situasjonene hevdet at plan- og bygningsloven har innebygde mekanismer for slike uoverensstemmelser. Både innsigelsesinstituttet og statlig reguleringsplan er etter Olje- og energidepartementets mening lite egnet til å løse de utfordringene som oppstår. Disse virkemidlene er svært omstendelige og fører til ytterligere bruk av tid og ressurser. Da det er lite trolig at Miljøverndepartementet som øverste planmyndighet ikke velger å følge opp Regjeringens beslutning i konsesjonssaken, er resultatet i realiteten også gitt. Da kommunens syn allerede er vurdert under Regjeringens konsesjonsbehandling, vil den samme vurdering måtte legges til grunn i planprosessen.

Det er svært viktig i denne sammenheng å påpeke at vassdragene representerer nasjonale verdier som forutsetter en helhetlig vassdragsforvaltning. Hvert enkelt vassdragsreguleringsprosjekt kan ikke vurderes isolert, men må sees i en nasjonal sammenheng og i forhold til krafttilgangen for fornybar energi. Den enkelte kommune kan ikke forventes å legge avgjørende vekt på slike nasjonale hensyn. Kommunenes oppgave vil først og fremst være å sørge for å ivareta lokale interesser.

I tillegg kommer at vassdragsutbygginger som skal behandles etter vassdragsreguleringsloven ofte strekker seg over flere kommune- og fylkesgrenser. De berørte kommunene vil her ofte ha motstridende interesser.

Plan- og bygningsloven er i disse sakene et lite egnet verktøy for å avklare ulike arealspørsmål.

Avslutningsvis er det av interesse å merke seg at vannkraftanlegg som er konsesjonsbehandlet etter vassdragslovgivningen er unntatt fra bestemmelsene om saksbehandling, kontroll og andre byggesaksregler. Begrunnelsen er at sektorlovene har egne systemer som ivaretar samme hensyn som plan- og bygningslovens system.

På bakgrunn av at konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven ivaretar de samme hensyn som planbehandling etter plan- og bygningsloven, kan Olje- og energidepartementet derfor ikke se noen reelle grunner til å opprettholde bindende planbehandling for saker som konsesjonsbehandles etter vassdragsreguleringsloven. Etter departementets mening er dette sløsing med tid og ressurser, både for tiltakshavere og offentlige myndigheter uten at dobbeltbehandlingen gir noe bedre grunnlag når vedtak skal fattes.

Olje- og energidepartementet støtter derfor alternativ om at konsesjon etter vassdragsreguleringsloven gjelder foran/setter til side vedtak etter plan- og bygningsloven i den grad det foreligger motstrid.»

Statkraft SF:

«er enig med utvalget i at god vassdragsforvaltning er viktig i svært mange sammenhenger. Vi vil her påpeke at vi fikk en ny vannressurslov som trådte i kraft i 2001, og som i hovedsak løser samordningsspørsmålet mellom plan- og bygningsloven og vannressursloven. Vi ser det derfor som uheldig at planlovutvalget nå tar «omkamp» på de forhold som i forbindelse med vannressursloven ble behørig utredet, vurdert og vedtatt. Vi ser det også som svært uheldig at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26 som kom inn i forbindelse med vannressursloven, om at det ikke kan gis bestemmelser om vannføring og vannstand i reguleringsplan, er foreslått fjernet. Vi viser her til utvalgsmedlem Toven sin dissens på side 204.

Som for vassdragsreguleringsloven mener utvalgets flertall at det ikke er de myndighetene som sitter på spesialkompetansen om vassdrag som bør være myndighetsutøver. Vi tror ikke det vil være ressurser i de enkelte kommunene verken til å opparbeide eller beholde tilstrekkelig kompetanse på dette feltet til å dekke store saker. Her som ellers vil imidlertid utvalget innføre overprøvningsmuligheter for sentrale myndigheter gjennom fylkeskommunen (fylkesplan mv.) eller klageinstansen, men ikke gjennom de statlige myndigheter som (inntil videre) sitter med faglig kompetanse på forvaltning av vassdrag. Også

her vil vi uttrykke bekymring over forslaget om å komplisere planprosessen så kraftig som det flertallet foreslår, og over forslaget om å overføre myndighet fra fagmyndighetene og belaste Miljøverndepartementet med ansvar for vedtak i saker som har andre formål enn natur- og miljøvern.

Vi slutter oss her fullt og helt til utvalgsmedlem Tovens dissens s. 200-204.»

Glommens og Laagens Brukseierforening (GLB):

«mener at utvalget i svært liten grad har drøftet hvilke endringer som må til i vassdragslovgivningen dersom deres forslag til ny planlov gjennomføres, og at de indirekte følgene vil kunne bli betydelige. GLB slutter seg til Tovens merknader til flertallsforslaget for vassdragsreguleringsloven og vannressursloven.»

Departementets vurdering

Forslaget fra Planlovutvalgets flertall følges ikke opp. Det vises til omtalen av forholdet mellom plan- og bygningsloven og energilovgivningen i kapittel 3.6.2 og til § 6-4 siste ledd med merknader. Nødvendige tilpasninger i vassdragsreguleringsloven framgår av § 19-1 og merknadene til denne bestemmelsen.

5.9.4.2 Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 19. juni 1970 nr. 63 om *naturvern* endres slik at det i § 18 nr. 1 tas inn som et nytt første punktum at vern av områder etter loven så vidt mulig skal skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Videre foreslår utvalget at det i § 19 tas inn som nytt fjerde ledd at vedtak om naturvern på en hensiktsmessig måte skal komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

Høringsuttalelser

Tre instanser har uttalt seg positivt. Det har kommet ett eget forslag.

Fylkesmannen i Hedmark er enig med utvalget i at:

«det er svært viktig å forbedre plansystemet i plan- og bygningsloven som redskap for vern av natur og biologisk mangfold og at «naturvern hensynet må varetas i samfunnsplanleggingen bredt og på en offensiv måte». Fylkesmannen peker på at det nå foregår en kartlegging av viktige områder for biologisk mangfold

i landets kommuner og at dette vil «på en helt annen måte enn hittil gjøre det mulig å kartfeste slike områder og ta hensyn til dem i den kommunale arealplanleggingen. Utvalget har sett det som viktig å utvikle arealplanformene slik at dette blir mulig». Med unntak av muligheten for å vedta bestemmelser i hensynssoner er imidlertid de endringene som foreslås i loven etter fylkesmannens syn marginale. Fylkesmannen forutsetter at et lovverk om biologisk mangfold, jf. «Biomangfoldlovutvalget» vil gi et vesentlig bedre hjemmelsgrunnlag for vern av biologisk mangfold enn det som foreslås i plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen anser det som et viktig poeng at vern gjennom kommunalt vedtatte planer vil kunne utløse erstatningsplikter for kommunen, og dermed være begrensende på kommunens vilje til å regulere til naturvernformål. Ut fra hensynet til næringsinteressene vil det etter fylkesmannens syn være hensiktsmessig å stille krav om konsekvensutredning for å synliggjøre og vurdere næringsinteressene på samme måte som naturverninteresser. Det er i denne sammenheng også et poeng at rettigheter ikke er likestilt i LRNF-områdene gjennom at grunneiere har eiendomsrett til arealene. I de aller fleste områdene i Norge er det også naturlig å utøve den flerbruken vi har i dag.

Fylkesmannen støtter for øvrig utvalgets forslag om at naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten i naturvernarbeidet, men forutsetter at forholdene vedrørende næringsinteressene og eiendomsretten blir synliggjort bedre i lovarbeidet.»

Fylkesmannen i Telemark støtter Planlovutvalget i at grunnleggende vern av naturområder skal skje etter naturvernloven ut fra prinsippet om at nasjonale verdier skal forvaltes av nasjonal myndighet. Fylkesmannen gir uttrykk for at for stor nærhet i kommunene og press fra økonomiske interesser kan gi lite naturvern. Vern etter plan- og bygningsloven kan komme i tillegg, men da med lengre tidsperspektiv enn det som ligger i «planhullet», f.eks. 20 år.

Fylkesmannen i Vestfold peker på forslaget kapittel 17 og at der det er gitt bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lover. Fylkesmannen stiller spørsmål om dette er en endelig avløsning av naturvernlovens § 2 som aldri er blitt satt i kraft (Loven ble vedtatt i 1971). Hvis et slikt krav om konsekvensutredning blir innført, bør det etter fylkesmannens syn medføre at naturvernlovens § 2 blir opphevet, da det i følge fylkesmannen ikke har noe for seg at denne fortsatt står der uten å ha noen virkning,

etter at en tilsvarende bestemmelse er tatt inn i plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen peker på to forhold når det gjelder plan- og bygningsloven som alternativ til naturvernloven når det gjelder områdefredning/områdevern.

- For det første vil kommunen bli erstatningspliktig dersom det gjennomføres vern etter plan- og bygningsloven. Det kan være grunn til å frykte at kommunene vil vegre seg for å gjøre vedtak om vern av områder, når dette medfører økonomiske konsekvenser. Det vil i praksis si uttelling som primært gjøres av hensyn til storsamfunnet, og ikke ut fra lokale hensyn.
- For det andre er det kommunene som både gjør vedtak om å gjennomføre vernetiltak og som vil ha myndighet til også å oppheve slike vedtak. Dette kan medføre at vern etter plan- og bygningsloven ikke har samme «evighetsperspektiv» som vern etter naturvernloven, men at vekslende politiske holdninger lokalt kan både innføre og avvike vern etter som stemningen svinger. Disse to forhold taler klart for at de regionale og nasjonale/internasjonale verneverdier fortsatt må ivaretas gjennom vedtak etter naturvernloven, mens plan- og bygningsloven primært skal ivareta de verneverdier som er av lokal betydning. Det er derfor etter vårt syn en riktig konklusjon utvalget er kommet til, når det går inn for å beholde naturvernloven som et viktig virkemiddel for staten til å ivareta regionale, nasjonale og internasjonale vernehensyn.

Direktoratet for naturforvaltning (DN) uttaler at utvalgets flertall ikke går så langt i å foreslå endring i naturvernloven, viltloven og lakse- og innlandsfiskeloven, men DN støtter dette fordi kommunenes rammebetingelser varierer, og fordi en må ta hensyn til det i forhold til omfanget av kommunenes samordningsansvar.

Departementets vurdering

Planlovutvalget gikk etter en samlet vurdering inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten i naturvernsaker. Tilsvarende standpunkt er inntatt av Biomangfoldlovutvalget i NOU 2004:28. Departementet er enig i dette. Vern etter naturvernloven innebærer klare ansvarsforhold m.h.t. vedtakelse og håndhevelse av vernebestemmelser, endringer i slike bestemmelser mv., og det skaper ikke tvil om hvem som ev. har ansvar for erstatning til grunneiere og rettighetshavere. At vern gjennom kommunalt vedtatte planer ev. kan utløse erstatningsplikt

for kommunen overfor grunneiere, kan trolig virke begrensende på kommunenes vilje til å regulere til naturvernformål.

Departementet mener likevel at arbeidet med verneplaner etter naturvernloven i sterkere grad enn i dag bør samordnes med planleggingen etter plan- og bygningsloven. Samlet skal naturvernloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte. Det gir mulighet for å ivareta internasjonale og nasjonale verneinteresser og lokal utvikling på en forsvarlig og konstruktiv måte. Det ligger godt til rette for en samordning av arbeidet etter de to lovene i og med at saksbehandlingsreglene langt på veg er de samme.

Det viktigste grepet for å sikre en samordning er etter departementets mening innholdet av det obligatoriske «oppstartmøte» som naturvernmyndigheten skal avholde når det skal settes i gang en prosess med sikte på et vernevedtak etter naturvernloven (jf. § 18 nr. 1 i naturvernloven). På dette møtet skal blant annet grunneiere, rettighetshavere, berørte kommunale og regionale planmyndigheter delta sammen med naturvernmyndigheten. Et viktig formål med møtet er å avklare hvordan saksbehandlingen for det aktuelle verneforslaget skal legges opp. Videre bør møtet avklare behovet for å starte opp samtidige planprosesser for å sikre en helhetlig løsning for de områdene som berøres av aktuelle verneforslag.

Utfallet av et «oppstartmøte» kan være at det er enighet om at verneprosessen gjennomføres uten at det skjer en samtidig planprosess etter plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for en slik enighet kan f.eks. være at verneforslaget har et lite arealomfang eller at vernet vurderes i liten grad å berøre viktige kommunale eller regionale interesser. I slike tilfeller gjennomføres saksbehandlingen etter naturvernloven på vanlig måte. Vernevedtak etter naturvernloven knyttes i slike tilfeller til planer etter plan- og bygningsloven, ved at vernevedtaket skal komme til uttrykk som hensynsone i arealplan etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon. I planene vil verneområder være underlagt vernebestemmelsene etter naturvernloven. For andre områder fastsetter kommunen bestemmelsene med hjemmel i plan- og bygningsloven eller andre lover hvor kommunen er myndighet.

Et annet resultat av «oppstartmøtet» kan være at det er enighet mellom staten og kommunale/regionale planmyndigheter om å starte opp samtidige prosesser etter plan- og bygningsloven og naturvernloven. Et typisk eksempel er der verne-

forslaget berører store arealer eller der arealene som foreslås vernet berører viktige kommunale og regionale interesser. I disse tilfellene bør staten og kommunale/regionale planmyndigheter i fellesskap utarbeide og vedta et planprogram som gjør rede for formålet med verne- og planarbeidet, prosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger, jf. blant annet plan- og bygningsloven § 3-7 og § 4-1. Planprogrammet vil være et viktig virkemiddel for å sikre en helhetlig løsning for de områdene som berøres av aktuelle verneforslag. Planprogrammet må ligge innenfor rammen av saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og naturvernloven. Den videre behandlingen av plan- og verneforslag vil framgå av planprogrammet.

I de tilfeller det ikke oppnås enighet mellom staten og kommunale/regionale planmyndigheter om saksbehandlingen er det i utgangspunktet opp til den enkelte myndighet hvordan den ønsker å legge opp saksbehandlingen. Det bør imidlertid være en klar intensjon om at enighet oppnås.

Kommuner og regioner skal etter forslaget til nye planbestemmelser innen et år etter valg utarbeide en planstrategi som blant annet vurderer planbehovet i perioden. Dersom vernemyndighetene kjenner til at det er aktuelt å starte opp arbeid med verneplaner i perioden skal de varsle berørte kommuner og regioner om dette. Ved utarbeiding av planforslag kan kommunene vise aktuelle verneområder som hensynssoner med tilknyttede bestemmelser. Det samme gjelder i de tilfeller hvor saksbehandlingen etter naturvernloven er igangsatt, men ikke sluttført når kommunen reviderer kommuneplanens arealdel.

Departementet vil ut fra dette foreslå en annen lovteknisk løsning på samordningen mellom de to lovene enn Planlovutvalget.

Når det gjelder Planlovutvalgets forslag til tillegg i § 19 i naturvernloven, mener departementet at de forpliktelser som følger av dette tillegget allerede følger av forslaget til nye bestemmelser i plandelen i plan- og bygningsloven, og derfor er unødvendig.

Videre er det aktuelt å gi visse forskrifter både om samordning av saksbehandlingen og om forholdet mellom vernevedtak og bindende arealplaner i forhold til behandlingen av enkeltsaker. Der det er fattet et vernevedtak etter naturvernloven forutsettes dette etter ny lov å skulle innarbeides av kommunen i en arealplan etter plan- og bygningsloven i form av en hensynsone enten parallelt med verneplanprosessen, eller i etterkant. Det kan være behov for å presisere nærmere hvordan

kommunen skal forholde seg i oppfølgingen av begge regelsettene ved behandlingen av konkrete søknader for tiltak og arealbruk, og om kommunen må innhente uttalelse fra vernemyndigheten før saken avgjøres. Spørsmålet som oppstår er om kommunen ved en søknadsbehandling om bygging eller bruk er direkte bundet av vernevedtaket i sin behandling etter plan- og bygningsloven eller om kommunen må forholde seg til to regelsett og innhente uttalelse fra vernemyndigheten før saken avgjøres. Departementet mener det gjennom forskrift, jf. forslaget til § 1-10, § 11-1 og § 12-1 i plan- og bygningsloven, bør åpnes for at kommunen gjennom sitt planvedtak kan bli direkte bundet av det underliggende vernevedtaket i sin behandling etter plan- og bygningsloven i disse tilfellene. Det bør også kunne åpnes for at saksbehandlingen av søknader som krever dispensasjon både fra naturvernloven og plan- og bygningsloven kan samordnes bedre og forenkles. Hvordan dette nærmere skal reguleres og hva som blir rettsvirkningene avklares i forskriftsarbeidet.

Naturvernloven vil for øvrig bli foreslått erstatet av ny lov om naturmangfold. Det arbeides med en lovproposisjon om dette på grunnlag av Biomangfoldlovutvalgets utredning (NOU 2004:28).

5.9.4.3 Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om *motorferdsel i utmark og vassdrag* endres slik at det i en ny § 6a (planer etter plan- og bygningsloven) fastsettes at kommunen, innenfor rammen av plan- og bygningsloven med forskrifter, i arealplaner etter plan- og bygningsloven kan gi bestemmelser, herunder forbud, om motorisert ferdsel i utmark som omfattes av denne lov. Bestemmelsene kan gå ut på at slik ferdsel bare kan foregå i bestemte områder eller langs bestemte traseer og at ferdselen også kan begrenses til bestemte formål eller bestemte tidsrom. I slik plan kan det etter utvalgets forslag også gis retningslinjer for kommunens behandling av saker etter loven. Tilsvarende bestemmelser og retningslinjer kan fastsettes i fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning etter plan- og bygningsloven som foreslått av utvalget. Slike bestemmelser og retningslinjer skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk som hensynssone i planen.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *motorferdselloven* er det kommet to uttalelser:

Direktoratet for naturforvaltning:

«ser at en regulering av motorisert ferdsel gjennom plan- og bygningslov i tillegg til regulering gjennom motorferdselloven med tilhørende regelverk, kan bidra til mer forutsigbarhet og en mer helhetlig planlegging blant annet gjennom muligheten til å skjerme utsatte områder for ulemper fra denne type ferdsel. Hensikten med slike planbestemmelser må være å gi kommunene, alternativt interkommunale ledd, et verktøy til å skjerme spesifikke arealer og til å kanalisere ferdsel.»

Norges Handikapforbund (NHF) uttaler at:

«når kommunen skal gi bestemmelser om motorisert ferdsel i utmark, er det viktig at hensynet til funksjonshemmede varetas. Den nye paragraf 6a må inneholde en føring som sikrer bevegelseshemmede muligheter til å søke rekreasjon i skog og mark. NHF foreslår at paragrafen utvides med et nytt ledd som sier at kommunen skal ivareta hensynet til bevegelseshemmede og sikre deres behov for rekreasjon i natur og utmark.»

Departementets vurdering

Direktoratet for naturforvaltning arbeider nå med utviklingen av forslag til ny forvaltning av motorferdsel. Arbeidet baseres på erfaringene fra forsøkene med alternativ forvaltningsmodell for motorferdsel i utmark i utvalgte kommuner samt rapporter og tilrådinger fra prosjektet Motorferdsel og Samfunn (MoSa) i tillegg til de generelle erfaringer fra dagens regelverk. Direktoratet har sendt et forslag til reviderte regler på høring med uttalefrist 15. oktober 2007. Det er etter departementets vurdering mest hensiktsmessig at Planlovutvalgets forslag til bestemmelser i motorferdselloven blir vurdert når direktoratets endelige tilråding til departementet foreligger. Departementet vil trolig kunne legge fram eventuelle forslag til endringer i motorferdselregelverket for Stortinget i 2008.

5.9.4.4 Lov 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 9. juni 1978 nr. 49 om *reindrift* endres slik at det i en ny § 8a nytt tredje ledd går fram at arbeidet med distriktsplaner så vidt mulig skal skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Innenfor rammene av denne lov og reglene i plan- og bygningsloven foreslår utvalget at arealplaner etter plan- og bygningsloven skal kunne gi bestemmelser om bygninger i og utøvelse av reindriften. Arealdisponeringen i vedtatt distriktsplan skal på hensiktsmessig måte komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende

bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *reindriftsloven* er det kommet uttalelser fra *Kommunal- og regionaldepartementet*, *Landbruksdepartementet*, *Reindriftsforvaltningen*, *Sametinget* og *Statskog SF*. Tre er negative til utvalgets forslag og to har egne forslag eller merknader. Hovedsynspunktet er at tilpasningen til plan- og bygningsloven bør foretas i forbindelse med den pågående revisjon av *reindriftsloven*.

Statskog SF er enig i at arbeidet med distriktsplaner så vidt mulig skal skje i tilknytning til kommunal og regional planlegging siden slike arealavklaringer også vil være nyttige for Statskog som grunneier.

Departementets vurdering

Ny lov om reindrift ble lagt fram av Regjeringen 26. januar 2007 (Ot.prp. nr. 25 (2006-2007)) og er vedtatt i Stortinget i juni 2007. Utvalgets forslag er vurdert i arbeidet med denne proposisjonen. Det fremmes derfor ikke endringer i *reindriftsloven* i proposisjonen her.

5.9.4.5 Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om *kulturminner* endres slik at i kapittel VI skal ny § 21a lyde slik at vern av kulturmiljøer og kulturminner så vidt mulig skal skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Videre innebærer forslaget at saksbehandlingen så vidt mulig skal samordnes etter kulturminnelovens kap. III og § 22a og plan- og bygningsloven. Forslaget har også hjemmel for at Kongen i forskrift gir nærmere regler om slik samordning.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *kulturminneloven* er det kommet fire uttalelser der en er positiv og to er merknader.

Finnmark fylkeskommune uttaler om forholdet mellom plan- og bygningslov og kulturminnelov:

«Slik fylkesrådmannen oppfatter det vil et vern etter PBL komme som et supplement til kulturminneloven og innebære en forenklet prosedyre særlig i slike områder hvor endring vil kunne skje. En slik fredningsprosedyre vil

kunne iverksettes for kulturminner/kulturmiljøer av lokal verdi og vil i prinsippet kun gi det samme vern som dagens ordning med § 26-6 Regulering til spesialområde bevaring.

Når det gjelder fredning etter KML § 20, som har et langsiktig perspektiv i seg og som ikke kan endres gjennom rullering av plan, vil slik fredning i større grad være forbeholdt kulturminner av nasjonal verdi. Da vil kulturmiljøfredning iverksettes bare for kulturmiljøer av største verdi, som for eksempel verdensarvområdene i Alta og andre unike kulturmiljøer.

Fylkesrådmannen mener at det er § 9-10 i lovforslaget om lengre binding av arealdelen til kommuneplanen er i så måte positiv, slik at de arealplanene som har sammenheng med kulturminnevern og naturvern kan gjøres gjeldende for en lengre periode.

Vi vil også påpeke at fylkeskommunen ikke lenger har noen tilskuddsordning for verneverdige bygg, men bidrar med veiledning og råd når det er ønskelig. I dagens lov er forholdet til vern av bygninger begrenset til å kunne gi bestemmelser for eksteriøret. I det nye forslaget legges det opp til muligheter for også å verne interiør. For at kommunene skal kunne benytte seg av denne lovhjemmelen kreves det økt kompetanse og et nært samarbeide med kulturminnemyndigheten i forhold til hvilke objekter som skal vernes gjennom særlov, og hvor det er mest naturlig å bruke PBL. En slik bestemmelse vil kunne være til fordel for de kommunene som selv har kompetanse innen kulturminnevern.

Ut fra et kulturminnefaglig ståsted er mulighetene for å gi bestemmelser og retningslinjer for estetikk og byggeskikk viktig. Det synes allikevel å være et dilemma at kravene til forenkling av prosesser og effektivitet er store mens de faglige kravene til god planlegging og et godt resultat også øker. Kompetanse om byggeskikk og estetikk er en del av kravet til kompetanse som foreslås i § 2-1 (kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse) og § 2-2 (fylkeskommunen skal ha nødvendig planfaglig kompetanse og kapasitet for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven). Faglig sett er det viktig at denne kompetansen opprettholdes og forsterkes for å kunne tilfredsstille kravet det nye lovforslaget setter i forholdet til estetikk og byggeskikk.

Det foreslås at kulturminner/kulturmiljøer registreres i kommuneplanen. Dette anses som ønskelig, men vil være lite hensiktsmessig i Finnmark. Bakgrunnen er store områder og for små tilgjengelig ressurser.»

Riksantikvaren uttaler:

«Slik Riksantikvaren ser det, må fredning etter kml. eller vern etter pbl. være reelle alternative virkemidler som velges ut fra hvilke rettsvirkninger som gir det mest hensiktsmessige vern og forvaltning. Der hvor nasjonale eller internasjonale interesser er involvert, må vernet og forvaltningen være av mer langsiktig karakter. Valget mellom fredning etter kml. eller vern etter pbl. må være begrunnet i kulturminnefaglige hensyn. Riksantikvaren er imidlertid usikker på i hvilken grad § 22b vil komme til anvendelse da fredningsbestemmelser gjerne vil være mer detaljerte enn hva reguleringsbestemmelser vil være. Når forskrifter til § 21a skal utarbeides, ønsker Riksantikvaren å delta i arbeidet.

Det kan også tenkes samordnede prosesser der fredning etter kml. og vern etter ny pbl. kombineres. Verken saksbehandlingsrutiner eller beslutningsnivå er imidlertid pr. i dag tilstrekkelig samkjørt til at et slikt samordnet opplegg ville kunne fungere optimalt. For eksempel har kulturmiljøfredning 2 høringsrunder og vedtak av Kongen i statsråd.»

Statsbygg uttaler at de

«er landets største forvalter av kulturminner innenfor sivil sektor. Statsbygg støtter prinsippet om at plan- og bygningsloven skal supplere kulturminneloven. Vi mener at bedre samordning av de to lovene er nødvendig, og støtter forslaget om endring av kulturminneloven for å sikre samordning av saksbehandling etter de to lovene.»

Åmot kommune uttaler:

«Utvalget legger opp til at det fortsatt er kulturminneloven som skal være det sentrale virkemiddelet for vern av kulturminner, og at plan- og bygningsloven blir et supplement. Vi har ikke særlige merknader til dette, men vil presisere at det er viktig med en bedre samordning av prosessene enn det som er tilfellet i dag.

I første rekke knytter dette seg til reglene om dispensasjon i kulturminneloven og forholdet til dispensasjon/«frigivning» gjennom plan, jf. kulturminneloven §§ 8 og 9. Som følge av ordningen med fylkeskommunen som regional kulturminnemyndighet og Riksantikvaren som sentral, viser det seg at avklaringer på dette området ofte tar lang tid. Saksbehandlingen i fylkeskommunen forutsetter ofte politisk behandling før saken oversendes Riksantikvaren. Dette fører lett til at fristen for uttalelse overskrides. Vår erfaring er da at kulturminnemyndighetene påberoper seg den særlige fristen for uttalelse i kulturminneloven § 9 andre

ledd på 3 måneder - også i tilfeller der undersøkelsesplikten etter § 9 første ledd er oppfylt. Dersom det fortsatt skal opprettholdes en særskilt frist for uttalelse og avklaring i disse tilfellene, vil vi anbefale departementet at reglene klargjøres, og at denne klargjøringen kommer til uttrykk gjennom plan- og bygningsloven.

Også for disse sakene ser vi behov for en tilsvarende samordning av lovverket som foreslås for forurensning og avfall, og som etter vår mening også bør gjøres gjeldende for vassdragssaker. Dette vil i tilfellet innebære at særskilt vedtak fra kulturminnemyndighetene bare vil være nødvendig i de større sakene - eller i «visse type saker».

Departementets vurdering

Planlovutvalget har gått inn for at forholdet mellom plan- og bygningsloven og kulturminneloven videreføres i hovedtrekkene, men foreslår visse tilføyer og presiseringer for å kople lovene bedre sammen og gi en tydeligere samordning i behandlingen av enkeltsaker etter de to lovene. De fleste høringsinstansene har generelt stilt seg positive til utvalgets forslag om forholdet mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven, og det har ikke kommet fram nye forhold eller synspunkter som peker på behov for større endringer på dette området.

Departementet er enig i utvalgets tilnærming og at det er naturlig at samme løsning og grad av samordning velges for kulturminneloven som for naturvernloven. Departementet går inn for at kulturminneloven får styrkede samordningsbestemmelser på samme måte som i forslaget til endring av naturvernloven. Det vises til drøfting av, og begrunnelser for reglene om samtidig oppstart arbeid med vern/bevaring og ev. planarbeid og drøfting og avklaring av dette.

Videre er det aktuelt å gi visse forskrifter både om samordning av saksbehandlingen og om forholdet mellom bevaringsvedtak og bindende arealplaner i forhold til behandlingen av enkeltsaker. Der det er fattet et fredningsvedtak etter kulturminneloven forutsettes dette etter ny lov å skulle innarbeides av kommunen i en arealplan etter plan- og bygningsloven i form av en hensynssone enten parallelt med fredningsprosessen eller i etterkant. Det kan være behov for å presisere nærmere hvordan kommunen skal forholde seg i oppfølgingen av begge regelsettene ved behandlingen av konkrete søknader for tiltak og arealbruk, og om kommunen må innhente uttalelse fra fredningsmyndigheten før saken avgjøres. Hvordan dette nærmere skal reguleres og hva som blir rettsvirkningene

avklares i forskriftsarbeidet. Det følger av dette at departementet ikke ser samme behov som utvalget for å utarbeide forskrifter etter kulturminneloven for særskilt å hjemle at planer kan brukes som grunnlag for bevaring i stedet for å nytte kulturminneloven som hjemmel. Lovgrunnlaget som brukes for planer og bevaring av kulturmiljøoppgaver drøftes og besluttes i hvert enkelt tilfelle mellom de berørte myndigheter og parter, og behøver ikke nærmere regulering gjennom forskrifter.

5.9.4.6 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot *forurensninger* og avfall er av utvalget foreslått endret slik at det etter § 9 nytt tredje ledd skal gå fram at grenseverdier etter nr. 3 på hensiktsmessig måte vil komme til uttrykk i hensynsoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Dette skal etter forslaget innarbeides ved første planrevisjon.

Utvalget foreslår også endringer og tilføyelser i § 11 tredje ledd. Det går fram av dette forslaget at forurensningsspørsmål om mulig skal søkes løst for større områder under ett, på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke av planmyndigheten. Det foreslås som et nytt element at forurensningsmyndigheten skal kunne bestemme at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår også en ny § 12a som fastsetter at for tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal saksbehandlingen etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven så vidt mulig samordnes, og at Kongen i forskrift gir nærmere regler om slik samordning.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *forurensningsloven* er det kommet seks uttalelser hvorav ingen er negative, to er positive og fem er merknader

Forsvardepartementet v/Forsvarsbygg ber om en ytterligere samordning mot forurensningsloven og kulturminneloven.

Fylkesmannen i Hedmark:

«er enig med utvalget i at det ligger en betydelig mulighet for både å forebygge forurensning

på en bedre måte, å forenkle reguleringen av forurensning og å styrke plansystemet i plan- og bygningsloven, og at det er viktig å se forurensningsloven i sammenheng med planloven. Prinsippet om at forurensningssaker bør søkes løst for større områder under ett bør være et bærende element i plansystemet slik at en kan finne optimale miljømessige løsninger gjennom utarbeiding av planer.

Direkte regulering av virksomheters aktivitet gjennom detaljerte planbestemmelser er prøvd i noen sammenhenger allerede og kan være en mulighet. Dette gjelder f. eks. støy fra veitrafikk, flyplasser m.m. hvor grenseverdier knyttet til hensynsoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven vil kunne være effektivt. I andre saker, hvor det vil være krav til mer detaljert oppfølging og kontroll av viktige vilkår, er det fortsatt mest rasjonelt at det fastsettes vilkår etter særskilte tillatelser eller regulering gjennom forskrifter i medhold av forurensningsloven.»

Fylkesmannen i Vestfold mener:

«det er positivt å styrke koblingen mellom forurensningsloven og plan og bygningsloven. Ved å gi føringer i forkant gjennom retningslinjer/bestemmelser, vil man kunne sikre at forurensningshensyn vurderes og behandles i den ordinære planprosessen, og ikke kommer som en løsrevet og tidkrevende prosess i etterkant. Generelt er det også bedre å arbeide forebyggende enn å måtte gå inn med opprydding etter forurensningsloven i bakkant.

Hyttebebyggelse får etter hvert økt standard og bruk, og det er behov for ny og bedre standard på avløpssiden. På samme måte som for helårsboliger bør det kunne gjennomføres tvungen avløpssanering i hytteområder, noe dagens regelverk ikke gir hjemmel til. Slike saneringsområder bør kunne avmerkes i kommuneplanens arealdel, og gis bestemmelser etter § 9-9.»

Fylkesmannen i Østfold ser noen uklarheter i forslaget knyttet til kontroll og oppfølging av forhold som f.eks. krever konsesjon etter forurensningsloven.

«Dersom dette isteden tas inn i planer (f.eks. støy eller støv) mister fylkesmannen mulighet for tilsyn. Vår erfaring er at kommunene ikke fører tilsyn på bestemmelser i planer.»

Statens forurensningstilsyn (SFT) viser til at:

«en utvidet adgang til å kunne benytte PBL for å avbøte og begrense forurensninger av lokal karakter er i tråd med SFTs prinsipielle syn i saken. SFT gav også støtte til en mer fleksibel bruk av reguleringsbestemmelsene til å regu-

lere miljøforhold også for å unngå dobbeltbehandling etter både PBL og forurensningsloven der hensynet kan ivaretas gjennom ett lovverk.

SFT har de siste årene arbeidet med forenkling og effektivisering av forvaltningen av forurensningsloven. Dette gjelder særlig arbeidet med å etablere standardkrav i forskrifter der det ikke er påkrevet med individuell konsesjonsbehandling(...)

Økende bruk av standardkrav vil gjøre det mindre aktuelt å stille forurensningskrav etter PBL i saker som omfattes av forurensningsloven. Individuell konsesjonsbehandling av forurensningssaker med lokale virkninger ventes å bli mindre vanlig. Men for de saker som enkelt-saksbehandles av kommunen som forurensningsmyndighet, vil en adgang til å kunne stille utslippskrav ved planvedtak kunne innebære en effektivisering ved at kommunen slipper å treffe vedtak etter to lovverk.

Hvor praktisk det er å anvende PBL i disse sakene må også vurderes opp mot den generelle mangelen som er påpekt om at PBL er lite egnet til å rydde opp i eksisterende forhold og til å kunne håndtere oppfølginger pga endrede forhold. Forurensningsloven har et fleksibelt system når det skal foretas endringer/omgjøringer i krav, oppfølginger og rettinger, umiddelbar gjennomføring og raske reaksjoner, samt i forbindelse med tilsyn, kontroll og overvåkning. Etter SFTs syn blir de fleste av de mangler som er påpekt ved eksisterende PBL på dette området videreført i det nye lovforslaget. Dette vil kunne sette klare begrensninger for hvilke saksområder og situasjoner hvor det kan være aktuelt å erstatte forurensningsloven med den nye PBL(...)

Den foreslåtte utvidelsen av PBL på forurensningsområdet vil medføre at flere forurensningssaker kan løses av kommunen i plan-sammenheng. Avhengig av hvor aktive kommunene vil anvende de nye hjemlene, vil det således kunne bli færre saker hvor det i tillegg er nødvendig også å foreta konsesjonsbehandling etter forurensningsloven.

Gjennomføringen av standardiserte utslippskrav i forskrifter etter forurensningsloven til erstatning for individuell konsesjonsbehandling, vil kunne gjøre at behovet for å gi utslippstillatelser i form av planvedtak reduseres. Etter SFTs mening vil dette sammen med de andre forhold som er nevnt ovenfor, gjøre det mindre aktuelt å erstatte forurensningsloven med plan- og bygningsloven i saksbehandlingen av forurensningssakene. Det kan derfor reises spørsmål ved om det er behov for den foreslåtte lovendringen i forurensningslovens § 11 tredje ledd, og om ikke den foreslåtte for-

skriftshjemmelen i forurensningslovens § 12a bør være tilstrekkelig mht å oppnå ryddighet og fleksibilitet i saksbehandlingen.»

Åmot kommune oppfatter ikke utvalgets forslag som noe nytt i forhold til gjeldende plan- og bygningslov, men derimot som en kjærkommen klargjøring.

«Vi oppfatter utvalgets arbeid på dette punktet som en oppfordring til kommunen til å ta et bedre ansvar på dette området. Forslaget er også i samsvar med den linjen Åmot kommune har valgt ved etablering av Regionfelt Østlandet. Dette har imidlertid resultert i konflikter mhp hva som skal løses i reguleringsplan og hva som skal løses gjennom konsesjon etter forurensningsloven, jf. ovenfor om innsigelser. Vi støtter her utvalgets vurderinger og lovfor-slag.

Vi har også merket oss at det i forurensningsloven § 11 tredje ledd foreslås tatt inn en bestemmelse om at «tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kan gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan(...) Vi forstår det slik at dette kan innebære at det for «mindre» tiltak vil være tilstrekkelig med plan etter plan- og bygningsloven. Det legges også opp til en bedre samordning av plan etter plan- og bygningsloven og konsesjon etter forurensningsloven. Vi støtter forslaget, og vil oppfordre departementet å vurdere tilsvarende modeller for samordning av også andre lover om arealbruk.»

Departementets vurdering

Planlovutvalget har foreslått flere tilføyelser i forurensningsloven for å tydeliggjøre forholdet til plan- og bygningsloven. Høringsuttalelsene indikerer at det allerede er en langt på veg hensiktsmessig arbeidsdeling mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Som det pekes på gir dagens regler i stor grad den fleksibilitet og de muligheter som er det er behov for i arbeidet med å ivareta forurensningshensyn i planarbeidet, avhengig av kommunens holdning til denne oppgaven. Det er allerede bestemmelser i forurensningsloven som klargjør at planer skal brukes for å vurdere forurensningssituasjonen områdevis i oversiktsplanleggingen. Videre er det gitt bestemmelse om samordnet saksbehandling etter samtykkeprinsippet. Dette sikrer at det ikke gis tillatelser etter forurensningsloven for tiltak som er i strid med plan, dersom kommunen ikke gir sitt samtykke til dette. Departementet viser til uttalelsen fra SFT, som nyansert redegjør for hvordan forholdet og arbeidsdelingen mellom de to lovene er og forven-

tes å utvikle seg. Departementet går på denne bakgrunn inn for at den videre samordningen kan løses gjennom forskrifter som klargjør hvilke forurensningsoppgaver kommunene kan ivareta gjennom sine planer og vedtak etter plan- og bygningsloven og ev. forurensningsloven i forbindelse med vedtak etter plan- og bygningsloven. Det fremmes derfor ikke forslag til endringer i forurensningsloven.

5.9.4.7 Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om *viltet* foreslås endret slik at § 7 nytt tredje ledd bestemmer at vedtak etter andre ledd (om biotopvern) så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at det på hensiktsmessig måte skal komme til uttrykk som arealformål eller hensynsone med tilhørende bestemmelser i arealplaner ved første planrevisjon.

Høringsuttalelser

Det vises til uttalelser fra *Fylkesmannen i Vestfold* og *Direktoratet for naturforvaltning* i tilknytning til naturvernloven.

Departementets vurdering

Saksbehandlingen knyttet til viltloven § 7 vil inngå i det videre arbeidet med ny lov om naturmangfold. Planlovutvalgets forslag til endring av viltloven tas derfor ikke opp nå, jf. kommentarene til endring av naturvernloven.

5.9.4.8 Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr mv. (fiskeoppdrettsloven)

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 14. juni 1985 nr. 68 om *oppdrett av fisk, skalldyr mv.* foreslås endret slik at ny § 8a (forholdet til plan- og bygningsloven) fastsetter at vedtak om konsesjon så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 som foreslått av utvalget skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av oppdrettsanlegg. Før slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

Forslaget angir også at saksbehandlingen etter fiskeoppdrettsloven og plan- og bygningsloven så

vidt mulig skal samordnes og at Kongen i forskrift gir nærmere regler om slik samordning.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *fiskeoppdrettsloven* har *Fiskeridepartementet* i sin uttalelse vist til arbeidet med ny akvakulturlov som erstatter fiskeoppdrettsloven. Departementet peker på at:

«forslaget innebærer innføring av samtykke-modellen i oppdrettsloven. - Fiskeridirektoratet har for så vidt ikke prinsipielle merknader til den foreslåtte endringen i verken oppdrettsloven eller havbeiteloven fordi eventuelle følger av den manglende samtykkemodellen kun har vært formaliteter. På bakgrunn av det arbeid som pågår m.h.t. revisjon av de nevnte lovene har vi imidlertid bestemt ikke tatt endelig stilling til ordlyden i forslagene.»

Departementets vurdering

Det er på bakgrunn av utvalgets forslag innarbeidet hensiktsmessige samordningsbestemmelser i den nye akvakulturloven som klargjør at planer skal legges til grunn for behandling av søknader etter akvakulturloven, og at det skal søkes om samtykke til å ferdigbehandle saken dersom tiltaket det søkes om er i strid med plan. Det fremmes derfor ikke ytterligere forslag til endringer i akvakulturloven i proposisjonen her.

5.9.4.9 Lov 29. juni 1990 om produksjon, omforming, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 29. juni 1990 nr. 50 om *produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)* foreslås endret slik at § 2-1 andre ledd fastsetter at for søknader om tillatelse til tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal det skje en samordning av saksbehandlingen etter de to lovene. Kongen gir i forskrift bestemmelser om samordningen. Forslaget gjør det også klart at for andre søknader om tillatelse gjelder krav om konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven kap. 17.

Utvalget foreslår videre et nytt fjerde ledd i § 2-2 om at Kongen i forskrift for bestemte typer tiltak, eller i det enkelte tilfellet, kan bestemme at konsesjon etter energiloven ikke er nødvendig dersom tiltaket er tillatt i områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven som foreslått av utvalget. Utvalget foreslår dessuten at ny § 2-3 skal angi at vedtak om konsesjon etter energiloven så vidt

mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at konsesjonstiltaket ikke kan være i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 (utvalgets forslag). Det siste elementet i utvalgets forslag er en tilføyelse av nytt første ledd i energiloven § 5B-1 om at energiplanlegging skal inngå i regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven.

Et mindretall (*Toven*) går imot forslagene til endringer av energiloven. Dissens til lovendringsforslagene i energiloven:

«Utvalgsmedlemmet *Toven* støtter ikke dette lovforslaget, og viser til sin dissens til kapittel 7.3 om energi, samt forslag til nytt siste ledd i plan- og bygningsloven 1-11. *Toven* foreslår en parallell behandling etter begge lover, med mulighet for dispensasjon fra planbehandling når kommunen selv ønsker dette. Det påpekes videre at lovforslaget til endringer i energiloven, ble framlagt så sent i prosessen at det ikke har latt seg gjøre å skrive fullstendige kommentarer til lovforslaget. Det påpekes også at det har vært enighet i utvalget om at alle sektorbeskrivelser og lovforslag angående sektor- og sektorordning, skal forelegges de respektive sektordepartement, for kommentering, før utvalget fremmer konkrete lovendringsforslag. På denne bakgrunn finner utvalgsmedlemmet *Toven* det beklagelig at lovforslagene om endringer i energiloven ble framlagt for Olje- og energidepartementet så sent i prosessen, at departementet ikke har fått reell mulighet til å påvirke prosessen. Det vises her til brev fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet av 10.04.03 som er sitert i dissens til kapittelet 7.6 Energi. Dette tatt i betraktning mener utvalgsmedlemmet *Toven* at det her ikke er grunnlag for å fremme lovendringsforslag til energiloven.»

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *energiloven* er det kommet fem uttalelser hvorav fire er negative og en er positiv. Tre støtter dissensen.

Finansdepartementet støtter ikke forslagene knyttet til endringer i energiloven.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE):

«Etablering av vindkraft i tilstrekkelig omfang og på riktige lokaliteter vurderes politisk som en viktig oppgave. Det er her etablert produksjonsmål, formulert mål om en effektiv prosess, innført økonomisk støtte, og det arbeides med mer effektive støttesystemer i form av grønne sertifikater. Vindkraft kan bli den viktigste nye kraftkilde framover, har stort fokus,

og skal møte en rekke nasjonale mål. Samtidig er det klart at vindkraft kan komme i konflikt med nasjonale mål innen kulturminner, friluftsliv og biologisk mangfold, samt lokale interesser.

Videreutvikling av kraftoverføringer møter også store utfordringer. Miljøkonsekvenser av disse anleggene er ofte betydelige og står alltid i fokus, samtidig som det er helt nødvendige anlegg, der manglende eller for sen etablering kan få store konsekvenser for næringsliv, økonomi og velferd. Dette krever kunnskaper fra behandlende myndighet innen teknikk, økonomi og miljø, samt mulighet til å vurdere nasjonale mål og behov mot lokale hensyn. Transformatorstasjoner behandles som kraftledninger. Gasskraftverk og fjernvarmesentrales etableres ofte på områder regulert til industri og gir få arealkonflikter.

Etablering av energianlegg krever anleggskonsesjon etter energiloven. Formålet med denne loven er å sikre at energietablering «foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt» (§ 1-2, formål). Allmenne interesser omfatter primært miljøinteresser, og ved beslutninger etter loven skal økonomi, velferd og miljø tillegges en balansert vekt. Konsesjon gis normalt av NVE, mens klager behandles av OED.

Miljøspørsmål og arealbruk står sentralt i alle saker tilknyttet energiutbygging, og anleggskonsesjon er en statlig arealbeslutning med tilhørende vilkår. Miljø og areal er likevel bare en del av den totale utfordring ved konsesjonsbehandlingen. Tekniske muligheter, kostnadsfaktorer, systemmessige vurderinger, andre arealbrukshensyn og konflikt med andre interesser og andre lovverk kommer også inn i sakene. Vilkår i konsesjonene kan omfatte avbøtende miljøtiltak og eller ulike tekniske krav til anleggene og driften av disse. Alle spørsmål som kan reguleres i bestemmelser til reguleringsplaner kan fastsettes i vilkår til konsesjoner. I tillegg kan en rekke mer spesifikke energimessige tema reguleres i konsesjon, men ikke i plan. Detaljersnivået i konsesjoner kan avpasses etter behov. Det er NVEs konkrete erfaring at det er en mer omfattende saksbehandling i konsesjonssaker enn den kommunale planbehandlingen. Med bakgrunn i overstående er det etter NVEs vurdering ingen saklige reguleringsbehov som tilsier parallell planbehandling for ett og samme energianlegg.

Miljøkonsekvenser av vindkraft er særlig knyttet til visuelle virkninger av anleggene på friluftsliv, inngrepsfrie områder, bebyggelse, kulturmiljøer og annet. I tillegg er det fokus på

mulige virkninger på fugl og på konsekvenser av nødvendige kraftledninger ut fra anleggene. Rammer for vindkraft settes videre av vindressurser, arealstørrelse, tilgjengelighet (vei, kai), nettkapasitet, annen arealbruk, forsvarshensyn, og muligheter for nettilknytning.

Kraftledninger kan berøre alle typer arealer og gir også i første rekke visuelle virkninger. De kan videre gi bekymringer for mulige helsevirkninger ved nærføring til bygg, gi virkninger for naturtyper, flora og fauna, berøre inngrepsfrie områder og generelt gi ulemper for annen arealbruk. I de fleste saker stilles krav om kabling i stedet for luftledning.

De kommunale interesser tilknyttet nye energianlegg varierer sterkt med type anlegg og konkrete forhold. Større kraftledninger som skal overføre kraft mellom regioner krysser ofte flere kommuner og gir primært ulemper for den enkelte kommune og innbygger. Slike anlegg er rimeligvis uønsket lokalt og krav om helt andre traseer (gjerne i en annen kommune), mest mulig kabling og omfattende konsekvensutredninger med mange alternativer er vanlig. Større kraftledninger med ulike traseforslag medfører ofte konflikter mellom kommuner, fordi en trase gir fordeler for noen kommuner og tilsvarende ulemper for andre.

Vindkraftverk kan på sin side ofte gi ny aktivitet og inntekter i mange kommuner, og slike anlegg er derfor normalt ønsket på lokaliseringsstedet. Dette gjør at man lokalt gjerne aksepterer miljøvirkningene. Fra lokalt hold synes det derfor ikke å være behov for omfattende utredninger, man ønsker en rask prosess. Også planer om gasskraft eller fjernvarmeanlegg har normalt stor kommunal støtte, med et tilpasset syn på miljøkonsekvenser, utredningsbehov og prosess.

Behandlingsprosessen tilknyttet energianlegg ledes av NVE og viktige deltakere er utbygger, kommuner, lokalt berørte, miljøvernmyndigheter og miljøorganisasjoner. NVE mottar meldinger etter utredningsbestemmelsene, fastsetter utredningsprogram, godkjenner utredninger og søknader, avgjør om konsesjon og eventuell ekspropriasjonstillatelse skal gis. Som ledd i dette avholdes flere folkemøter og møter med berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. På et tidlig tidspunkt under prosessen orienteres kommunen om prosessen og bes om å avklare hvilken kommunal behandling som ønskes i tillegg til konsesjonsbehandlingen.

Behandlingen samordnes alltid mellom NVE og kommunen. Den konkrete prosessen i kommunen kan imidlertid være forskjellig fra sak til sak, og likedan kan vedtak i NVE og i kommunen være sammenfallende eller for-

skjellige. Det normale er at behandlingen bare følger energiloven. Ved uenighet påklager kommunen vedtaket til OED, men utarbeider ikke egen reguleringsplan for tiltaket. Hvis utbyggingen ikke er i samsvar med foreliggende planer, gis dispensasjon eller en endrer planene etter at rettskraftig konsesjon foreligger. Der det utarbeides egen reguleringsplan, kan denne behandles parallelt med konsesjonen og vedtas like etter konsesjonsvedtak, eller en kan foreta regulering i ettertid.

Forslagets virkninger på energianlegg

Hvis kommunene skal foreta en omfattende planbehandling av alle energianlegg samtidig som konsesjonsbehandlingen opprettholdes som nå, må det nødvendigvis gi en betydelig økt samlet ressursinnsats i behandlingen. Siden kommunale planer om energianlegg vil måtte omfatte det samme kart og de samme miljøvilkår som konsesjonsvedtak, får man dermed betydelig økt ressursinnsats uten endring eller økt verdi av sluttresultatet. I dag lages ny reguleringsplan i 10-15 % av konsesjonssakene, etter forslaget må dobbeltbehandlingen økes til 100 %. Detaljeringsnivået i konsesjon/plan kan i dagens lovgivning tilpasses det som finnes nødvendig, og et antatt behov for mer detaljerte vedtak tilsier ikke behov for egen kommunal plan i alle saker.

Hvis kommunale planer med bestemmelser skal kunne regulere alt som i dag avklares i energikonsesjoner, må kommunene gis betydelig økt kompetanse. Hensynet til behov for å avklare bl.a. systemspørsmål, energitekniske forhold, tariffrelaterte spørsmål og energiøkonomiske forhold krever dette. I tillegg til den formelle kompetanse, må kommunene ha tilgang på faglig og reell kompetanse innen slike spørsmål når de ulike aktuelle hensyn skal avveies mot hverandre. Man kan ikke basere seg på kun innleid kompetanse, da en forutsetning for nyttig bruk av slik kompetanse er at en tilstrekkelig intern kompetanse til kritisk å vurdere de utredninger og forslag som mottas.

Når man vet at større energianlegg ofte lokaliseres til små kommuner som får søknader om slike med 10 års mellomrom eller sjeldnere, kan det heller ikke være rasjonelt at kommunene har slik kompetanse. Sitter man med kompetanse tilpasset større energianlegg som skal utnyttes noen måneder hvert 10. år, er dette tvert om en klar sløsing med ressurser. Det er på denne bakgrunn verken tilgjengelig kompetanse i kommuner til å foreta en total behandling av nye, større energianlegg eller mulig å tenke seg at en slik reell kompetanse kan etableres. Er det et mål å overføre avgjørelsesmyndighet i konfliktfylte energiutbygginger til Miljøverndepartementet, må førstnivå

behandling for å sikre et minimum av kunnskaper eventuelt foregå på direktorats- eller fylkesnivå under dette departementet.

Som vist ovenfor er kommunenes vurdering av miljøspørsmål nødvendigvis tilpasset kommunenes positive eller negative interesser i saken. Hvis utbyggingstiltak skal behandles i områdeplaner som skal utarbeides av kommunen selv, kan ikke utredningskostnader nødvendigvis pålegges utbygger. Det tilsier i så fall et begrenset utredningsnivå. I tillegg foreslås forenklinger i utredningsprosessen som muliggjør snarveier i større grad enn i dag. På denne bakgrunn vil det ofte være klare konflikter mellom miljøhensyn og kommunale interesser. En oppgave i konsesjonssaker er ofte å avveie kommunale interesser mot miljøinteresser. I større kraftledningssaker kan det være sammenfall mellom disse interessene, men ofte dreier saken seg om omfordeling av miljøulempene ved valg av andre traseer, i stedet for reduksjon av ulempene. Miljøhensyn vil også måtte forventes behandlet svært forskjellig fra sak til sak. Et forslag om å overføre hele prosessen i første nivå til kommunene, vil derfor verken være i samsvar med ønsket om grundige miljøutredninger eller ønsket om å ta reelle miljøhensyn.

Forslaget fra utvalget synes videre å bygge på en tro på at kommunen alltid vil ønske å overta ansvar for etablering av større, nye energianlegg. NVEs erfaring, særlig fra kraftledningssaker, er tvert om at kommuneledelsen ikke har ønsker om å være hovedansvarlig for konfliktfylte saker tilknyttet storsamfunnets behov. Tvert om vurderes det som hensiktsmessig at andre er hovedansvarlig, mens kommunen kan spille inn sine syn, eventuelt også ved klager på avgjørelsen. Når endelig konsesjonsavgjørelse foreligger, tas dette så til etterretning. Også for produksjonsanlegg, som ofte ønskes velkommen, er det normalt ønsket at NVE tar hovedansvaret for en grundig og effektiv prosess. Kommunene framholder ofte også at de ikke har ressurser til omfattende planbehandling og er derfor glad for avlastningen. Etter våre erfaringer er det vesentlig fylkesnivået og MD som har klare ønsker om at kommunene skal overta disse sakene.

Det er heller ikke slik at pålagt kommunal planbehandling ved siden av eller i tillegg til konsesjonsprosessen er en reell desentralisering. De aller fleste større energianlegg er i dag konfliktfylte saker med klare motstridende interesser. En avgjørelse i første nivå blir derfor normalt påklaget av minst en av partene, uavhengig av utfallet av avgjørelsen. Planvedtak i kommunene er dermed kun en første behandling, ved konflikter går saken til overordnet

planmyndighet, fylkesmannen eller Miljøverndepartementet. Vurderes kommunens vedtak ikke å være i samsvar med nasjonale miljømål eller andre nasjonale mål, endres vedtaket. Kommuner oppfatter det heller ikke alltid som økt selvstyre når fylkesmannen overtar alle saker der det er konflikt. Tvert om er det i mange tilfeller innen vindkraft framholdt at mens NVE foretar en balansert avveining av alle fordeler og ulemper av tiltaket, så er fylkesmann og fylkeskommune i praksis først og fremst konsentrert om miljøkonsekvensene. Større kraftledninger vil normalt krysse kommunegrenser og i noen tilfeller også fylkesgrenser. I slike saker vil også førsteinstansprosessen ofte måtte flyttes opp til fylkesnivå.

Dagens behandling av større energianlegg er samordnet i prosess og finner alltid sin konkrete avgjørelse. Prosessen er i tillegg effektiv, kunnskapsbasert og ivaretar miljøhensyn. Sakene er imidlertid konfliktfylte og det er dermed betydelige konflikter underveis, konflikter som også gir seg utslag i diskusjon om prosess. Foreslått ny prosess vil gi dobbeltbehandling eller behandling uten reell faglig kompetanse og muligheter for å skaffe slik kompetanse. Forslaget vil gi svakere miljøutredninger og representerer ikke en reell desentralisering til kommunene. Både framdrift og kvalitet i viktige avgjørelser for samfunnet vil åpenbart reduseres. Om endringen vil gi andre prioriteringer av miljøhensyn er derimot ikke åpenbart, da prioritering av slike uansett er gjenstand for en kontinuerlig nasjonal justering.

Vi viser også til utvalgsmedlem Tovens disSENS s 159-162 som vi slutter oss til.

Valgfri behandlingsform?

Utvalget foreslår statlig plan som en mulig alternativ løsning til parallell planbehandling og konsesjonsbehandling, dersom alle parter er enige. En slik sideløsning vil kunne bety en konsensusbetting endring av behandlingsform og myndighet under prosessen og gir ingen forutsigbarhet for partene. En slik løsning må være uakseptabel for alle parter, manglende forutsigbarhet bør ikke settes i system.

Energiplanlegging i kommunene

NVE støtter intensjonen om å gi kommunene større innflytelse på valg av varmeløsninger i nye bygg og byggefelt. I forskrift til energiloven om energiutredninger er kommunene forutsatt å ha en sentral rolle, mens områdekonsesjonærer skal bidra til dette arbeidet med utredninger og opplysninger. Forslaget fra planlovutvalget i § 9-9 som gir kommunene generell tillatelse til å gi «forbud eller påbud om ... energiforsyning» synes imidlertid for lite avgrenset og lite avklart. I et energimarked

med mange alternative løsninger bør det være visse rammer for hva som kan pålegges av planmyndighetene. Dette bør avklares nærmere gjennom en mer beskrivende lovtekst, evt forskrifter, samt omtale i lovforarbeider.»

Olje- og energidepartementet slutter seg i det vesentligste til mindretallet Tovens dissens på side 159 flg. Fra høringsuttalelsen siteres:

«Til grunn for konsesjonen etter energiloven ligger omfattende konsekvensutredninger og søknad med tilhørende høringer, møter med berørte kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn, grunneiere, miljøorganisasjoner og andre berørte interesser foruten eventuell klagebehandling på departementsnivå. Energimyndighetenes saksbehandling i slike konsesjonssaker er mer omfattende enn den kommunale planbehandling. (...)

Det er etter dette ikke saklige reguleringsbehov som tilsier parallell kommunal planbehandling av de samme spørsmål.

(...) *Olje- og energidepartementet* mener at det fortsatt må kunne gis unntak fra plankravet der kommunene ønsker dette og kan ikke slutte seg til utvalgets forslag på dette punktet.

(...) I dag er det tilstrekkelig at en har fått nødvendige konsesjoner etter særlovgivningen, og dispensasjon fra gjeldende plan dersom tiltaket ikke er i overensstemmelse med plan. Kravet om at det må foreligge godkjent plan vil lede til forsinkelse av gjennomføringen av konsesjonsvedtaket, og redusere forutberegneligheten for tiltakshaver. Departementet går etter dette i mot forslaget om at det må foreligge godkjent plan eller endring i eksisterende plan før tiltaket kan påbegynnes. (...)

Når det gjelder forslaget om at et tiltak ikke må være i strid med plan som har rettsvirkning vil departementet bemerke at dette fremstår som en svært lite fleksibel løsning. Det forhold at et tiltak ikke er omhandlet i eksisterende plan blir etter dette forslaget automatisk et moment mot at konsesjon skal gis, selv om tiltaket ikke ble vurdert ved vedtagelsen av gjeldende plan. Forslaget innebærer dessuten en betydelig forverring i forhold til gjeldende rett. Departementet går på denne bakgrunn imot utvalgets forslag også på dette punktet.

8. *Energiplanlegging/krav om energiløsninger*

Utvalget forslår en generell utbygging av reglene om kommunale arealplaner, til dels med spesiell henvisning til energiforsyning som et eget punkt i listen over tema og oppgave i kommuneplanleggingen, jf. § 9-1.

Utvalget viser ellers til behovet for statlige planretningslinjer på dette feltet, jf. forslaget til ny § 4-2. Utvalget ser det som viktig at energiplanleggingen etter energiloven koples til og

inngår i planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Utvalget foreslår en vesentlig utviding av muligheten til å gi bestemmelser om energiløsninger til kommuneplanens arealdel, jf. § 9-8, og i område og detaljplaner, jf. §§ 11-4 og 11-5. Det vises spesielt til muligheten for i arealplanene å kunne kreve vannbåren varme og tilknytting til varmeanlegg i forbindelse med utbygginger, eventuelt også ved omforming og fornying av eksisterende bebyggelse.

Det vises også til at det i utvalgets arbeid har kommet frem en rekke tiltak for økt bruk av miljøvennlige energiformer som blant annet hører hjemme i byggebestemmelsene, og derfor må følges opp i andre sammenhenger.

Departementet er i utgangspunktet enig i forslagene som innebærer at kommunen får plikt til å behandle energispørsmål i planprosessen og at kommunen samtidig får økt mulighet til å påvirke valgene av konkrete energiløsninger direkte. Det vises i denne forbindelse til Ot. pr. nr. 56 (2000-2001) og forskrift om energitredninger som pålegger områdekonsesjonære å utarbeide kommunevise energitredninger. En forutsetning for at energitredningene skal bli et nyttig verktøy i energiplanleggingen, er at kommunene får et klarere ansvar for å avklare energispørsmål i arealplanleggingen og at de opparbeider tilstrekkelig kompetanse på området. Det vises til at Enova SF, som er energimyndighetenes operatør for en miljøvennlig omlegging av energibruk og energiproduksjon, vil igangsette egne kurs i energiplanlegging for kommunene i 2004.

Når det gjelder forslaget om å gi kommunen hjemmel i § 9-9 til å pålegge eller forby bestemte løsninger for energiforsyning, er departementet enig i forslaget, men viser samtidig til at dette vil måtte innebære et skjerpet krav om koordinering mellom energiplanleggingen etter energiloven og de kommunale planprosessene. Tiltak med en i utgangspunktet positiv lokal effekt kan i en rekke tilfeller ha negative effekter ellers i energiforsyningen, og medføre økte kostnader for andre brukere av energisystemet. For eksempel vil forbud mot bruk av brenselfyrt kapasitet i enkelte områder innebære behov for tilleggsinvesteringer i elnettet ut i fra forsyningssikkerhetshensyn. Med andre ord bør det legges til rette for lokale energiløsninger, samtidig som en må forhindre at de lokale løsningene fører til nye og større problemer ellers i energisystemet. Som det fremgår under punkt 9 nedenfor, må planmyndighetens adgang til å fastsette bestemmelser i arealdel og områdeplan om forhold som faller inn under energi- og vassdragslovgivningen,

bare gjelde utfyllende og i den grad dette er avtalt med energimyndighetene.

Det går ikke tydelig frem hva utvalget mener med uttrykket «krav om bestemte energiløsninger», jf. § 11-5 nr. 8, når en samtidig under omtalen av tilknytningsplikt i samme paragraf, presiserer at dette ikke innebærer pålegg om bruk av en bestemt energiform.

Departementet er enig i at kommunene bør kunne stille krav om etablering av infrastruktur for energi og om tilknytningsplikt. Hensikten er primært å legge til rette for at det opparbeides infrastruktur som gir større fleksibilitet for bruk av forskjellige energiformer. Departementet vil imidlertid presisere at en mulighet for kommunene til å stille krav om bygging av infrastruktur og tilknytningsplikt, ikke nødvendigvis innebærer at slik infrastruktur først og fremst vil bli etablert der det er et samfunnsøkonomisk lønnsomt alternativ. Etablering av infrastruktur vil avhenge av en rekke andre rammebetingelser, ikke minst utbyggernes og brukernes betalingsvillighet, men også hvordan etableringskostnaden skal fordeles og finansieres ettersom infrastrukturen utvides med flere tilknytninger.

Det vises til at departementet har fått utarbeidet en rapport som tar for seg samfunnsøkonomi i fjernvarme og aktørenes incentiver, Econ 2003-100. Rapporten, som vil bli sendt på høring til ulike organisasjoner og myndigheter, vil kunne bidra til å danne grunnlaget for videre vurdering av fjernvarmereguleringen både etter energiloven og plan- og bygningsloven.

I likhet med Planlovutvalget under punkt 7.6.4.1, ser også Olje- og energidepartementet behovet for en konsesjonsordning for større fjernvarmeanlegg. En konsesjonsordning er blant annet viktig for å avklare forholdet til utbygging av annen energiinfrastruktur, og for å kunne avveie hensynet til den enkelte forbruker og andre samfunnsinteresser.

Behovet for å stille krav til energiløsninger i plan vil avhenge av i hvor stor grad en vil gi den enkelte byggherre incentiver til å gjøre de riktige valgene gjennom byggeforskriftene. Det vises i den forbindelse til at det arbeides med nye energibestemmelser i byggeforskriftene, og at dette arbeidet vil legge føringer for oppfølgingen av utvalgets forslag på dette området.

Departementet ser ikke behovet for å innta flertallets forslag til nytt § 5B-1 første ledd i energiloven. En bestemmelse som skal koble energiplanlegging etter plan- og bygningsloven og energiplanlegging etter energiloven, bør heller fremgå av regelverket etter plan- og bygningsloven for å pålegge kommunene plikt til å samordne sin planlegging av energispørsmål med energiplanleggingen etter energiloven. At

aktørene i energiforsyningen som omfattes av gjeldende § 5B-1 skal delta i kommunenes planlegging fremgår allerede av § 5B-1 med tilhørende forarbeider, samt NVEs forskrift om energiutredninger.

Statkraft SF:

«er enig med utvalget i at god vassdragsforvaltning er viktig i svært mange sammenhenger. Vi vil her påpeke at vi fikk en ny vannressurslov som trådte i kraft i 2001, og som i hovedsak løser samordningsspørsmålet mellom plan- og bygningsloven og vannressursloven. Vi ser det derfor som uheldig at planlovutvalget nå tar «omkamp» på de forhold som i forbindelse med vannressursloven ble behørig utredet, vurdert og vedtatt. Vi ser det også som svært uheldig at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 26 som kom inn i forbindelse med vannressursloven, om at det ikke kan gis bestemmelser om vannføring og vannstand i reguleringsplan, er foreslått fjernet. Vi viser her til utvalgsmedlem Toven sin dissens på side 204.

Som for vassdragsreguleringsloven mener utvalgets flertall at det ikke er de myndighetene som sitter på spesialkompetansen om vassdrag som bør være myndighetsutøver. Vi tror ikke det vil være ressurser i de enkelte kommunene verken til å opparbeide eller beholde tilstrekkelig kompetanse på dette feltet til å dekke store saker. Her som ellers vil imidlertid utvalget innføre overprøvingsmuligheter for sentrale myndigheter gjennom fylkeskommunen (fylkesplan mv.) eller klageinstansen, men ikke gjennom de statlige myndigheter som (inntil videre) sitter med faglig kompetanse på forvaltning av vassdrag. Også her vil vi uttrykke bekymring over forslaget om å komplisere planprosessen så kraftig som det flertallet foreslår, og over forslaget om å overføre myndighet fra fagmyndighetene og belaste Miljøverndepartementet med ansvar for vedtak i saker som har andre formål enn natur- og miljøvern.

Vi slutter oss her fullt og helt til utvalgsmedlem Tovens dissens s. 200-204.

Her vil vi påpeke at utvalget knapt nok har drøftet hvilke endringer som må gjøres i vassdragslovgivningen med bakgrunn i forslaget til ny planlov. Som omtalt i kommentarene til § 9-9 ovenfor vil de indirekte følgene av forslaget være store, og det vil være svært betenkelig om en kun ser snevert på plan- og planleggingsbestemmelsene uten å drøfte konsekvensene for økonomiske spørsmål som er direkte knyttet til disse for kommuner og tiltakshavere.

For øvrig slutter vi oss til utvalgsmedlemene Toven, Slettebø, Karlsen og Svensli sin dissens til flertallsforslag til endringer i vassdragsreguleringsloven på side 345, samt Toven

sin særmerknad på samme side og Toven sin dissens til flertallets forslag til endringer i vannressursloven på side 354-355.

Utvalget tar utgangspunkt i at det «I utvalgets mandat er reist spørsmål om lovverket er godt nok for å sikre en effektiv og miljøvennlig bruk av energiressursene» (s. 155, 1. spalte). Under kap. 7.6.4 (s. 156, 1. spalte) lister utvalget opp tre hovedoppgaver som plansystemet må ivareta. Vi slutter oss til målene som er uttalt, men mener at de foreslåtte løsningene ikke tjener disse målene.

Utvalgets forslag imøtekommer ingen av mandatets krav til løsning for å opprettholde og forbedre det landsdekkende sentralnettet med produksjon, overføringer mellom regioner og landsdeler, samt omsetning av elektrisk kraft. Utvalgets forslag om å gjennomføre planleggingen av dette sammenhengende nettverket etter forslaget § 9 (kommuneplan), dvs. gjennom mange hundre kommuneplaner, vil være meget komplisert og svært ressurskrevende.

Denne nasjonale infrastrukturen for elektrisitetsforsyning er også omfattet med stor interesse sett fra natur- og miljøsidene i et nasjonalt perspektiv. Ut fra dette er det svært vanskelig å forstå logikken i å legge opp til en fragmentert planlegging for sektoren mens en ikke gjør det på samme måte for verneplaner som det er naturlig å koordinere vannkraftutnyttelse mot. Planlegging innenfor små geografiske enheter uten å se dette i større sammenheng bør etter vår mening ikke overstyre de overordnede, nasjonale målene og forpliktelsene.

Vi mener utvalgets forslag i de fleste tilfeller vil kunne fungere med tanke på bruk av energiressursene, samt med tanke på lokal produksjon som både distribueres og brukes lokalt. For større saker må vi imidlertid ta forbehold om at mangel på kompetanse og ressurser i kommunene kan gi svært uheldige utslag på valg av løsninger, og at større prosjekter uansett vil få betydning utenfor kommunens eller regionens grenser.

Flertallet i utvalget vil klargjøre forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og plan- og bygningsloven «... ved at det i energiloven sies uttrykkelig av det for energianlegg som krever konsesjon etter loven, gjelder at det ikke må være i strid med arealplan for området etter plan- og bygningsloven» (side 158, 2. spalte). Vi er enige i at dette for så vidt klargjør forholdet mellom de to lovene. Flertallet foreslår imidlertid at det som i noen tilfeller i dag er svært arbeids- og tidkrevende, skal bli arbeids- og tidkrevende i alle saker som krever konsesjon. Det er greit å forholde seg til flere lovverk som hver for seg stiller krav på sine områder, men det er svært viktig at en nå kommer bort fra at

ett og samme spørsmål eller spørsmål som henger direkte sammen - her arealplan for konsesjonspliktige prosjekter - skal behandles etter flere separate lover med hver sine myndigheter.

Forslaget kan heller ikke begrunnes med at vedtakene blir bedre av den grunn, og det er ikke lagt fram forslag om hvordan uoverensstemmelser i beslutningene skal løses. Tvert i mot øker dette problemet også ved at flertallet i utvalget vil fjerne bestemmelsen i nåværende plan- og bygningslov om at områdeplan (tilvarende nåværende reguleringsplan) ikke skal kunne omfatte vannføring og vannstand, men legge inn slik mulighet i § 11-5, pkt. 9. Slike bestemmelser vil for eksempel kunne komme i konflikt med vassdrags(regulerings)konsesjoner og tilsvarende bestemmelser i andre kommuner som vassdraget går igjennom.

For videre begrunnelse av behandling av energisaker vises til dissensen fra utvalgsmedlem Toven, (side 159-162) som Statkraft SF støtter, men vi understreker at det ikke er nok med muligheter for dispensasjon fra plankravene i plan- og bygningsloven. En forbedring av betydning er å gjøre et generelt unntak for konsesjonspliktige energianlegg der staten er konsesjonsmyndighet.

Statkraft SF ser ikke noen fordeler med en egen planbehandling etter plan og bygningsloven for store energitiltak som i dag behandles etter sektorlovene med staten som konsesjonsmyndighet. Vi ser det likevel som viktig å formalisere kommunenes rett til deltagelse i konsesjonsprosessen etter sektorlov. Prosessen med melding og konsekvensutredning må følge bestemmelsene i ny planlov (etter kap. 17 i lovforslaget) på samme måte som i dag, med konsesjonsmyndigheten som KU-myndighet og sentrale miljømyndigheter som rådgivere.»

Statnett SF:

«Utvalget beskriver dagens planprosesser for energianlegg på en måte som vi ikke kjenner oss igjen i. Utvalget beskriver videre fordelene med en samordnet behandling ut fra at planlegging etter plan- og bygningsloven ligger i forkant når det gjelder blant annet informasjon og medvirkning.

De fleste som har erfaring fra begge prosesser ser det motsatt. Det er plan- og bygningsloven, -både lovformulering og praksis, som henger etter. Dette gjelder i alle faser.

Ikke bare legges det som regel fram flere konkrete alternativer i meldingsfasen, - også under konsesjonsbehandlingen legges det ofte fram flere alternativer og ytterligere alternativer kommer til i prosessen. Dette er et viktig fundament for reell medvirkning og er kre-

vende både for tiltakshaver, berørte og for konsesjonsmyndigheten.

Meldingen innebærer konkrete kartfesta traseløsninger, utarbeidet etter befaringer og konkrete drøftinger med viktige berørte interesser i området. Allerede i denne fasen orienteres det om kjente virkninger av tiltaket.

Verken i kommuneplaner eller i reguleringsplaner har det vært tradisjon for behandling av flere alternativer og reell medvirkning synes ofte å ha begrenset seg til dem som selv har interesser i utbyggingen.

Vi frykter at en planprosess med behandling etter plan- og bygningsloven samordnet med energiloven vil oppleves som byråkratisk, tungrodd og reduserer snarere enn øker muligheten til reell medvirkning (se også omtalen av klagemulighetene).

Tilsvarende finner vi for KU. Mens KU er velutviklet og lenge har inngått som en integrert del av planprosessen for energianlegg, så har den vært fraværende i plan- og bygningslovens plansystem.

Kommunenes plankompetanse på større energianlegg

På de fleste områder stilles det i dag store krav til kommunenes kompetanse og kapasitet. Lovutvalget forutsetter at kommunenes planmyndighet tilføres økt energifaglig kompetanse.

Vi støtter dette når det gjelder energifaglige spørsmål som planmyndigheten kommer i daglig kontakt med. Når det gjelder større energianlegg er det et fåtall kommuner som har slik kompetanse i dag. Det gjelder først og fremst kommuner som har hatt store vannkraftutbygginger i sine områder. Kompetansen er som regel bygd opp ved at utbygger har gitt støtte til planleggerstilling. Etter utbygging har mange av disse kommunene takket være inntektene fra kraftutbyggingen og nærhet til anlegg og medarbeidere hatt mulighet til å opprettholde kompetansen.

En tilsvarende generell oppbygging av planfaglig kompetanse på større energianlegg i alle kommuner vil etter vår vurdering verken være mulig eller ønskelig.

Det er vår vurdering at en god planfaglig behandling av større energianlegg krever kompetanse og erfaring innen flere fagområder. Denne kompetansen bør ligge ett sted. Det er i dag bare NVE som har den nødvendige samlede kompetansen på dette.»

Åmot kommune:

«er enige i at en bedre samordning er nødvendig på dette området, og støtter i det vesentlige flertallets forslag. Men vi har forståelse for mindretallets synspunkter om at det - i alle fall i større vassdragssaker - vil kunne være uheldig

med en omfattende overføring av myndighet til planmyndigheten. I stedet for å overføre avgjørelsesmyndigheten i disse sakene, synes det å være en bedre løsning å sørge for en bedre samordning av prosessene som skal føre fram til vedtak.

En ordning der det kun er de mindre, evt «visse typer», vassdragssakene som avgjøres gjennom plan etter plan- og bygningsloven, vil også være mer i samsvar med den tilsvarende ordning som foreslås for konsesjon etter forurensningsloven, jf forslaget til forurensningsloven § 11 tredje ledd i.f. Vi har for øvrig merket oss at det foreslås en ny bestemmelse i vannressursloven (§ 25a), der det innføres en tilsvarende «samtykkemodell» som i forurensningsloven, slik at konsesjon ikke kan gis i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Dette bør imidlertid også innebære - slik også flertallet foreslår - at også i de større sakene må vassdragsspørsmålene kunne behandles gjennom plan etter plan- og bygningsloven.»

Statens forurensningstilsyn viser til at:

«OED, NVE og energibransjens organisasjoner i flere sammenhenger har framholdt at det er behov for en sterk statlig styring og kontroll med energi- og vassdragssektoren. SFT ser at det er behov for å sikre at nasjonale mål for energi og vassdrag blir innfridd. Dette gjelder imidlertid også nasjonale miljømål. Etter SFTs oppfatning er hovedproblemet i dag at prosesser og krav i forhold til ulike lover ikke er tilstrekkelig samkjørt. Siden Direktoratet for naturforvaltning ikke har effektive juridiske virkemidler på energiområdet, og forurensningsloven bare kommer til anvendelse på forurensende energiproduksjon samt energieffektivisering i konsesjonsbelagt industri, vil det ikke være tilstrekkelig at energiloven alene skal kunne sikre en bærekraftig utvikling på energiområdet. For SFT virker det derfor hensiktsmessig å samordne bruk av energiloven, forurensningsloven og PBL.

Når det gjelder samordning mellom energiloven og forurensningsloven har SFT og NVE avklart hvordan konsesjonsbehandlingen kan skje parallelt.

SFT støtter utvalgets beskrivelse av forholdet mellom planlegging etter plan- og bygningsloven og energiutredning etter forskrift gitt i medhold av energiloven. Det er et mål å gi bedre muligheter til å fremme helhetlige energiløsninger i forbindelse med utbygging og annen arealdisponering, og SFT mener at utvalgets forslag vil bidra til at målet nås i større grad enn i dag. Ved en bredere deltakelse og en bredere belysning av muligheter vil miljøhensyn ha en større mulighet for å bli lagt vekt på.

Som eksempler på viktige problemstillinger kan nevnes

- forholdet mellom elektrisitetsforsyning fra nettet og lokalt distribuert energi
- fjernvarme, nærvarme eller direkte bruk av naturgass distribuert i rør eller ved skip/bil
- valg av utbyggingsform i forhold til stasjonært energiforbruk og energiforbruk til transport.

SFT er enig i at for å sikre nasjonale energipolitiske og miljøpolitiske mål er det behov for statlige planretningslinjer for den kommunale og regionale planleggingen. Etter SFTs oppfatning bør disse retningslinjene være mest mulig konkrete og målbare, uten å være detaljstyrende.

SFT støtter utvalgets forslag om at kommunen gjennom planbestemmelser kan vedta tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. SFT ser behov for konsesjon for større fjernvarmeanlegg, men vil støtte utvalgets forslag om mer fleksibilitet slik at fornuftige nærvarmeløsninger kan gjøres mer aktuelle.

I forbindelse med energiplanleggingen, vil det være gunstig med en bedre og mer planmessig bruk av energi fra avfall. En samlet vurdering av energikilder som kan bidra til energifleksibilitet er en bedre innfallsvinkel enn ensidig fokus på avfallsenergien. Aktuelle spørsmål bør derfor behandles i plansammenheng.

For å få til en samordning mellom behandling etter PBL og energiloven, vil SFT støtte forslaget om parallell saksbehandling etter de to lovene. Forholdet mellom lovene bør være det samme som forholdet mellom forurensningsloven og PBL. SFT vil for øvrig understreke at det i alle tilfelle ikke er tilstrekkelig at miljøhensyn kun avklares gjennom konsesjonsbehandling etter energiloven.»

Departementets vurdering

Forslaget fra Planlovutvalgets flertall følges ikke opp. Det vises til omtalen av forholdet mellom plan- og bygningsloven og energilovgivningen i kapittel 3.6.2 og til § 6-4 siste ledd med merknader. Nødvendige tilpasninger i energiloven framgår av § 19-1 og merknadene til denne bestemmelsen.

5.9.4.10 Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. foreslås endret slik at § 7 nytt tredje ledd bestemmer at vedtak etter andre ledd (om biotop-

vern) så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at det på hensiktsmessig måte skal komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone med tilhørende bestemmelser i arealplaner ved første planrevisjon.

Høringsuttalelser

Det vises til uttalelser fra *Fylkesmannen i Vestfold* og *Direktoratet for naturforvaltning* i tilknytning til naturvernloven.

Departementets vurdering

Saksbehandlingen knyttet til lakse- og innlandsfiskeloven § 7 vil inngå i det videre arbeidet med ny lov om naturmangfoldlov. Planlovutvalgets forslag til endring av lakse- og innlandsfiskeloven tas derfor ikke opp nå, jf. kommentarene til endring av naturvernloven.

5.9.4.11 Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart foreslås endret slik at det i nytt fjerde ledd i § 7-1 blir stilt krav om at planlegging av nye landingsplasser skal skje etter plan- og bygningsloven.

Paragraf 7-6 første ledd andre punktum foreslås opphevet. I § 7-6 foreslår utvalget at nytt andre og tredje ledd skal fastsette at vedtak om konsesjon for landingsplass, og vedtak om å anlegge statlig landingsplass, skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Landingsplasser kan heller ikke anlegges i strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 etter utvalgets forslag. Videre skal saksbehandlingen etter luftfartsloven så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i luftfartsloven er det kommet en uttalelse, som er negativ.

Samferdselsdepartementet opplyser at:

«Luftfartstilsynet har kommentert Planlovutvalgets forslag til endringer i luftfartsloven og finner ikke å kunne støtte forslagene og går imot at planprosesser etter plan- og bygningsloven skal være styrende for konsesjonsbehandlingen etter luftfartsloven. Samferdselsdepartementet slutter seg til Luftfartstilsynets oppfatning om at gjeldende konsesjonsbestemmelser anses for å fungere tilfredsstillende. Hensynet

til kommunale og regionale myndigheter ivaretas gjennom høringen.»

Departementets vurdering

Planlovutvalget har forslag om å tydeliggjøre i luftfartsloven at planlegging av nye landingsplasser skal skje etter plan- og bygningsloven slik det tilsvarende går fram av vegloven for veger og av havneloven for havner, og at konsesjoner så vidt mulig skal bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Videre foreslår utvalget en generell bestemmelse om samordnet saksbehandling. Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet er forbeholdne til forslagene. Fra utvalgets side er begrunnelsen at mulig lokalisering av landingsplasser bør tas opp og avklares i regional og lokal planlegging, og at den konkrete planleggingen av landingsplasser alltid skal skje etter plan- og bygningsloven. Departementet er enig med utvalget i dette, og at det også er hensiktsmessig å klargjøre også i luftfartsloven at konsesjonsprosessen og planleggingen skal skje samordnet og at det ikke skal gis konsesjon for bygging av landingsplasser i strid med kommunale planer med mindre kommunen har gitt samtykke til ferdigbehandling av konsesjonssaken før det er gjort nytt planvedtak. Uansett vil bindende arealplaner alltid måtte legges til grunn og være bindende for utbygging av lufthavner og landingsplasser. Utvalgets forslag følges derfor opp i en noe justert form etter mønster av de samordningsbestemmelsene som er innarbeidet i akvakulturloven. I denne forbindelse er det også grunn til å peke på at samferdselsmyndighetene heretter får hjemmel til selv å utarbeide og fremme planforslag på samme måte som til nå har vært brukt med godt resultat innenfor vegsektoren.

5.9.4.12 Lov 24. november nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (*Vannressursloven*) foreslås endret slik at § 9 nytt tredje ledd fastsetter at kvalitetsmål etter første ledd på hensiktsmessig måte skal komme til uttrykk i hensynssoner med tilhørende bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven ved første planrevisjon. Videre foreslår utvalget en justering i vannressurslovens § 22 siste ledd om at konsesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konsesjon etter denne loven, sammen med en ny § 25 a om at vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjonstiltaket kan ikke være i

strid med plan som har rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 etter utvalgets forslag. For tiltak som krever plan eller tillatelse etter plan- og bygningsloven, skal konsesjonsbehandlingen så vidt mulig samordnes med saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Kongen gir i forskrift nærmere regler om samordningen.

Et mindretall (*Toven*) går imot forslagene til endringer i vannressursloven, jf. særmerknad.

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *vannressursloven* er det kommet fire uttalelser der to er negative, tre er merknader og to støtter dissens.

Fylkesmannen i Telemark uttaler at:

«Intensjonen med flertallets forslag er å sikre at sammenhengen mellom arealdisponering og annen aktivitet på land og/eller utnyttelse av vannressursene skjer etter en helhetlig vurdering og behandling, der forvaltningen av vannressurser er integrert i den generelle areal- og ressursforvaltningen. Det pekes dessuten på betydningen av å implementere EU's vanddirektiv.

Et mindretall, representanten *Toven*, har en lengre dissens i forhold til flertallsinnstillingen.

Erfaringen med kommunal planlegging gir et relativt sprikende inntrykk av planmyndighetenes evne og vilje til å ivareta for eksempel nasjonale miljøverninteresser i planleggingen. Spesielt gjør dette seg gjeldende der det står store økonomiske interesser bak et prosjekt.

Det er ikke mulig å gå i detalj angående lovutvalgets flertallsforslag når det gjelder bruk av plan- og bygningsloven ved forvaltningen av vassdrag. Men dersom man sammenholder erfaringene fra samarbeidet med kommunene i plansaker med tilsvarende erfaringer med vassdragsmyndighetene i vassdragssaker, er det ikke noe som tilsier at det for eksempel miljøvern faglig skulle være ønskelig med så omfattende endringer i retning av bruk av plan- og bygningsloven i vassdragssaker som flertallet foreslår.

Det bør utarbeides klare statlige retningslinjer eller bestemmelser som blant annet er konkret når det gjelder krav til minstevannføring.»

Energibedriftenes landsforening slutter seg til utvalgsmedlem *Tovens* merknader når det gjelder forslaget til endringer i vannressursloven.

Åmot kommune viser til utvalgets forslag og uttaler:

«Vi er enige i at en bedre samordning er nødvendig på dette området, og støtter i det vesent-

lige flertallets forslag. Men vi har forståelse for mindretallets synspunkter om at det - i alle fall i større vassdragsaker - vil kunne være uheldig med en omfattende overføring av myndighet til planmyndigheten. I stedet for å overføre avgjørelsesmyndigheten i disse sakene, synes det å være en bedre løsning å sørge for en bedre samordning av prosessene som skal føre fram til vedtak.

En ordning der det kun er de mindre, evt «visse typer», vassdragssaker som avgjøres gjennom plan etter plan- og bygningsloven, vil også være mer i samsvar med den tilsvarende ordning som foreslås for konsesjon etter forurensningsloven, jf forslaget til forurensningsloven § 11 tredje ledd i.f. Vi har for øvrig merket oss at det foreslås en ny bestemmelse i vannressursloven (§ 25a), der det innføres en tilsvarende «samtykkemodell» som i forurensningsloven, slik at konsesjon ikke kan gis i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Dette bør imidlertid også innebære - slik også flertallet foreslår - at også i de større sakene må vassdragsspørsmålene kunne behandles gjennom plan etter plan- og bygningsloven.»

Norges vassdrags- og energidirektorat uttaler blant annet:

«Andre vassdragstiltak - vannressursloven

Dette omfatter i hovedsak konsesjonspliktige og konsesjonsfrie mindre inngrep i vassdrag og uttak av vann til ulike formål inkludert mikro-/mini- og småkraftverk.

Dersom tiltaket ikke automatisk er konsesjonspliktig, avgjøres konsesjonsplikten av NVE etter konsultasjon med kommunen og fylkesmannen. Avgjørelse om konsesjonsplikt kan påklages til OED.

Konsesjonsfrie tiltak i vassdrag behandles i dag primært etter pbl, mens konsesjonspliktige tiltak i stor grad behandles etter vassdragslovgivningen alene. Eventuelle tilpasninger til arealplanen gjøres i ettertid. Dersom en kommune i dag ønsker reguleringsplan, kan tiltaket bare gjennomføres dersom det er overensstemmelse mellom reguleringsplan og arealdisponeringsplan etter konsesjonsvilkårene. Ved uenighet mellom NVE og kommunen(e) har NVE anledning til fremme innsigelse/påklage vedtaket, mens kommunen(e) kan påklage konsesjonsvedtaket. Etter vår erfaring er de fleste kommuner fornøyd med behandling etter vassdragslovgivningen alene og ca 80 % av sakene blir behandlet på denne måten. Krav fra kommunene blir innarbeidet i NVEs planer dersom de er rimelige og har saklig sammenheng med de skader og ulemper tiltaket kan medføre. Både kommunen, tiltakshaver og NVE sparer ressurser.

Enkelte kommuner har forsøkt å bruke pbl for å oppnå fordeler som ikke har noen saklig sammenheng med vassdragstiltaket. Det kan være tiltak som opparbeiding av veier, parkerings- og idrettsanlegg som ikke har noen tilknytning til vassdragstiltaket og ligger i andre deler av kommunen. Slike saker blir vanligvis påklagd av tiltakshaver som vanligvis får medhold, men dette fører til forsinket fremdrift og betydelig merarbeid for alle parter. Det vises til vedlagt eksempel fra ombygging av Vinsterdammen i Øystre Slidre, der kommunen satte en rekke vilkår for å dispensere fra arealdelen av kommuneplanen.

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

Et vedtak etter vannressursloven eller en konsesjon vil etter forslaget ikke være gyldig dersom den ikke er i tråd med gjeldende arealplan. I praksis må det derfor etter forslaget alltid foretas en (om)regulering før et konsesjons-gitt tiltak igangsettes. Dette vil føre til en konsekvent dobbeltbehandling av alle saker. Den praksis som nå i stor utstrekning blir brukt med at planbehandling etter pbl ikke trengs dersom det er akseptert av kommunen (dispensasjon fra pbl), vil ikke lenger vil være mulig dersom utvalgets forslag blir vedtatt. Kommunen har vanligvis liten kompetanse i slike saker. Det kan vise seg ved at man regulerer steinbrudd på steder med for dårlig steinkvalitet, bebyggelse på flomutsatte områder etc. Det har videre vist seg å være et problem at kommunen ofte stiller ulike krav avhengig av hvem som er tiltakshaver, for eksempel får en lokal (kraft)utbygger ofte mildere behandling enn en større, utenbygds utbygger.»

Olje- og energidepartementet uttaler:

«Når det gjelder en eventuell strid mellom plan og konsesjon etter vannressursloven peker utvalgets mindretall Toven på at dette forhold er løst gjennom vannressursloven § 20 annet ledd. (...) Olje- og energidepartementet finner likevel grunn til å foreslå inntatt en generell adgang til å unnta behandling etter planloven for tiltak som konsesjonsbehandles etter sektorlov, ikke bare for tiltak som behandles etter energiloven. Dette vil slå fast prinsippet om samordning begge veier og i sterk grad bidra til å redusere omfanget av dobbeltbehandling.

Slikt unntak fra krav om planlegging vil selvsagt bare være aktuelt der hensynene bak en prosess etter plan- og bygningsloven ivaretas ved en allerede nødvendig konsesjonsbehandling etter sektorlovgivningen. Denne

adgangen til unntak fra planbehandling må harmoniseres med forslaget § 19-1 som generelt sett gjør dispensasjonsadgangen snevrere enn i dag.

Departementet går også imot den endring som er foreslått i vannressursloven § 25 a, jf forslaget § 20-2 nr 12 og viser til mindretallet Tovens begrunnelse. (...)»

Departementets vurdering

Forslaget fra Planlovutvalgets flertall følges ikke opp. Det vises til omtalen av forholdet mellom plan- og bygningsloven og energilovgivningen i kapittel 3.6.2 og til § 6-4 siste ledd med merknader. Nødvendige tilpasninger i vannressursloven framgår av § 19-1 og merknadene til denne bestemmelsen.

5.9.4.13 Lov 21. desember 2000 nr. 82 om havbeite (havbeite_loven)

Innholdet i utvalgets forslag

Lov 21. desember 2000 nr. 82 om *havbeite* foreslås endret slik at en ny § 11a i lovens kapittel III angir at vedtak om tillatelse etter denne loven skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven, og at vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven § 9-6, § 11-2 eller § 12-2 i utvalgets forslag skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av havbeiteanlegg. Forslaget fastsetter også at før slik tillatelse gis, skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten.

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

Høringsuttalelser

Til forslaget om endring i *havbeite_loven* er det kommet en uttalelse.

Fiskeridepartementet viser til at

«utvalget foreslår tilsvarende endring i dagens havbeite_lov som i ny § 8a i oppdrettsloven. I utgangspunktet gjelder loven utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål. Loven nedfeller imidlertid i § 5 rett til å sette vilkår om anlegg og innretninger

og tilsvarende i § 7 en plikt for driver til å fjerne anlegg eller innretninger på havbunnen. Vi viser for øvrig til merknader ovenfor vedrørende endring av oppdrettsloven.»

Departementets vurdering

Havbeite_loven er opphevet i forbindelse med ny lov om akvakultur. Det vises til kapittel 5.9.4.8 foran. Samme samordningsbestemmelser vil gjelde for akvakultur og havbeite.

5.9.5 Oppsummering - forslag som ikke tas opp i proposisjonen her

Under henvisning til departementets vurderinger foran blir det ikke foreslått endringer i følgende av de lover som Planlovutvalget hadde forslag til endringer av:

Lov av 9. juni 1978 nr. 49 om reindrift.

Stortinget vedtok ny reindriftslov i juni 2007.

Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag

Det skal fremmes ot.prp. om endringer i motorferdselloven som kan foreligge i 2008.

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og avfall (forurensningsloven)

Intensjonen i utvalgets forslag vil bli fulgt opp gjennom nye forskrifter til forurensningsloven.

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet

Departementet arbeider med proposisjon om ny lov om naturmangfold. Planlovutvalgets forslag vil bli vurdert i den forbindelse.

Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

Departementet arbeider med proposisjon om ny lov om naturmangfold. Planlovutvalgets forslag vil bli vurdert i den forbindelse.

Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skaldyr m.v. (fiskeoppdrettsloven)

Loven er opphevet.

Lov 21. desember 2000 nr. 82 om havbeite (havbeite_loven)

Loven er opphevet.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene

6.1 Fellesbestemmelser

Merknader til § 1-1 Lovens formål

Paragrafen angir lovens formål. Det vil si overordnede hensyn som skal ivaretas, og hva virksomheten etter loven går ut på. Bestemmelsen kan ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven og for forvaltningens skjønnsutøving i medhold av loven.

Paragrafen er ny og erstatter § 2 i dagens lov. Den inneholder elementer fra Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 og Bygningslovutvalgets forslag i NOU 2005:17. Paragrafen inneholder også elementer om lovens saklige virkeområde, som utvalgene foreslo som egne bestemmelser. Paragrafen gir signaler om at plan- og bygningsloven er et sektorovergripende verktøy for samfunnsutviklingen i kommuner og regioner.

For å unngå at bestemmelsen blir for lang regnes ikke opp alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen. En del viktige oppgaver og hensyn i planlegging etter loven framgår av § 3-1. Oppregningen i loven er således ikke uttømmende. Det følger av flere bestemmelser utover i loven at også en rekke andre forhold inkluderes. Bestemmelsen er ikke en begrensning i forhold til virkeområdet for gjeldende lov. Den innebærer snarere en klargjøring av at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling. På mange områder er det imidlertid spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven.

Første ledd framhever at loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for både individet, samfunnet som helhet og framtidige generasjoner. Begge utvalgene har gått inn for at bærekraftig utvikling må være et overordnet mål. Den nødvendige interesseavklaring skal skje i et framtidsrettet perspektiv hvor det tas hensyn til alle de viktige interesser og behov som loven skal ivareta. Formålet understreker at det både skal tas individhensyn og hensyn til fellesskapsinteresser, også i et langsiktig perspektiv. Bestemmelsen presiserer lovens overordnede materielle formål; bærekraftig utvikling. Med uttrykket siktes det til definisjonen i rap-

porten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987:

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

Hva som ligger i uttrykket er omtalt i Planlovutvalgets andre delutredning NOU 2003:14 side 240. «Bærekraftig utvikling» omfatter fremme av f.eks. verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår. Det vises til § 3-1 om hensyn og oppgaver i planleggingen for nærmere konkretisering og utdyping i forhold til planer. Med «samfunn» forstår vi de mennesker og den virksomhet som finnes innenfor et område.

En indikator på bærekraftig utvikling er f.eks. folkehelse. Med «folkehelse» forstår vi befolkningens helse og helsens fordeling i en befolkning. Folkehelsen må ivaretas og styrkes gjennom arbeid for en mer rettferdig og jevnere sosial fordeling av faktorer som påvirker helsen. Vilårene for å opprettholde og bedre helsetilstanden i ulike grupper i befolkningen i framtidige generasjoner sikres gjennom god offentlig planlegging og gjennom samfunns- og arealplanleggingen spesielt.

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

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

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

virksomhet. Denne sammenhengen framgår for øvrig også av tredje ledd og blir i tillegg utdypet i planbestemmelsene. Loven gir rammebestemmelser for arealbruk og bygge- og anleggsvirksomhet.

Tredje ledd viser sammenhengen mellom plan- og byggesak gjennom å peke på byggesaksreglens funksjon blant annet som virkemiddel for å sikre gjennomføringen av vedtatte planer. Det er et viktig formål med lovens plansystem å legge til rette for verdiskaping og private tiltak. Plansystemet skal imidlertid også sikre at private interesser utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser ivaretas. Et sentralt formål med byggesaksreglene er derfor å sikre myndighetene mulighet til å gjennomføre vedtatte planer i forbindelse med konkrete utbyggingstiltak.

Tredje ledd andre punktum synliggjør at en byggesaksbehandling etter loven skal overholde de offentlige krav som stilles til de enkelte tiltak. Det er grunn til å framheve det som i lang tid har vært det sentrale grunnlaget for bygningslovgivningen: Bebyggelse skal utføres forsvarlig ut fra bygnings- og branntekniske, helsemessige, miljømessige, estetiske og økonomiske hensyn, samt behovet for brukbarhet og tilgjengelighet. Hensikten er å balansere både det materielle hovedformål med lovens planbestemmelser («bærekraftig utvikling»), og det tilsvarende særlige hovedformål med byggesaksreglene i lovteksten. Særlig de brann- og bygningstekniske hensyn knytter seg direkte til behovet for at byggetiltak må utføres på en fagmessig, kvalitativ og god måte. De kvalitative krav til bygningene, herunder universell utforming, framgår delvis direkte av loven og dels av tilhørende forskrifter, og den generelle trenden i nyere tid er at det stilles funksjons- og minimumskrav i stedet for eksakte krav.

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

Fjerde ledd angir og framhever enkelte særlige hensyn. Det gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning, både for private og myndigheter. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt, skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer både ved plan- og byggesaksbehandling etter

loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper. I forutsigbarhet ligger for det første at spillereglene for planprosessen er klare og at de følges. For det andre betyr det at de vedtak som treffes, skal kunne legges til grunn av alle som berøres av dem, i tillit til at de respekteres og håndheves og ikke fravikes vilkårlig. Dette betyr imidlertid ikke at planer ikke kan endres etter de reglene som gjelder for dette. Dette er nødvendig for at planene til enhver tid skal være egnet til å møte aktuelle utfordringer og løse de oppgavene som kreves, og med skiftende politiske mål og prioriteringer. Det er også en viktig side ved loven at avgjørelser skal treffes i full åpenhet. Det betyr at planprosessen skal være synlig og kjent for alle som er berørt, inklusive allmennheten. Det skal være mulig for alle å sette seg inn i grunnlaget for planvedtak og medvirke i prosessen med sine synspunkter i en eller annen form. I dette ligger også at så mye som mulig av det materialet som skal brukes som beslutningsgrunnlag, skal være offentlig, og også at det skal være tilgjengelig for berørte interesser og innbyggerne. Det vil primært være opp til planmyndighetene å bestemme i hvilke former dette skal gjøres. For nærmere bestemte planer skal dette fastsettes gjennom et planprogram. Nærmere regler om medvirkning er gitt i § 5-1.

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

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

Hensynet til barns interesser er en videreføring av gjeldende lovbestemmelse. Unges interesser er føyd til.

I dagens lov er sikring av estetiske hensyn nevnt uttrykkelig, og det er særlige regler i loven som skal sikre dette (§ 74 nr. 2). Henvi­ningen til estetiske hensyn er beholdt i formålsparagrafen. Det er av stor betydning at både den enkelte bygning, bo- og bymiljøer og selve steds- og landskapsformingen er preget av en ambisjon om å skape eller beholde noe som er vakkert - i seg selv og i sammenheng med omgivelsene. Plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen. Det vil være mulig å stille estetiske krav til nye bygge- og anleggstiltak både i forbindelse med planer og i den enkelte byggesak.

Merknader til § 1-2 Lovens virkeområde

Bestemmelsen tilsvare­r § 1 *Virkeområde* i gjeldende lov, med noen endringer. Unntakene fra loven er nå angitt i en egen bestemmelse (§ 1-3).

Første ledd viderefører at loven gjelder for hele landet, herunder vassdrag. I dette ligger også at loven gjelder på grunnen, nedover i undergrunnen så langt det er aktuelt med utnytt­ing som står i sammenheng med bruk av overflaten, og oppover i luftrommet så langt det har sammenheng med arealutnytt­ing på overflaten. Unntak fra dette generelle virkeområdet er gitt i fjerde ledd om Svalbard.

I andre ledd blir virkeområdet i sjø utvidet til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. I sjøområder har loven til nå hatt sitt virkeområde ut til grunnlinjene, men Kongen har for enkelte sjøområder kunnet fastsette virkeområdet lengre inn. En bakgrunn for utvidelsen av virkeområdet er at EUs vannressursdirektiv, som skal gjennomføres i Norge blant annet gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, uttrykkelig gjelder ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Kommunens adgang til å planlegge innenfor sitt område er i dag begrenset til grunnlinjene. Utvidelsen av virkeområdet er, som det framgår foran, ikke begrunnet i et økt behov for kommunal planlegging i dette området. Utvidelsen av virkeområdet kan imidlertid dekke et behov for en bedre samlet kystzoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteressene kommer sterkt inn. Også vernebehov kan tilsi en slik utvidelse. Planlegging i det utvidete virkeområdet bør derfor normalt skje etter bestemmelsene i § 3-6 *Felles planleggingsopp­gaver*.

Tredje ledd gir Kongen adgang til å fastsette at lovens bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk skal kunne gjøres gjeldende for nærmere bestemte tiltak også utenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Dette vil sikre at EU-direktivene om konsekvensutred-

ninger blir ivaretatt. En utvidelse etter tredje ledd må avgrenses mot tiltak som faller inn under petroleumslovens virkeområde.

Fjerde ledd viderefører at loven ved vedtak av Kongen helt eller delvis kan gjøres gjeldende for Svalbard. Svalbardmiljøloven har bestemmelser om arealplanlegging og annen forvaltning av natur- og kulturmiljøet på Svalbard. I all hovedsak vil disse gjøre arealplansystemet i plan- og bygningsloven overflødig. Imidlertid kan slik sektorovergripende samfunnsplanlegging som plan- og bygningsloven forøvrig legger opp til, være aktuelt også på Svalbard. Det er også mulig at enkelte andre av de virkemidler som nå innføres gjennom denne loven, kan supplere Svalbardlovens bestemmelser. Dette er bakgrunnen for å opprettholde dagens bestemmelse om at loven helt eller delvis kan gjøres gjeldende for Svalbard.

Merknader til § 1-3 Tiltak som er unntatt fra loven

Denne bestemmelsen er både en videreføring og utvidelse av unntakene i gjeldende lov § 1.

Første ledd er en videreføring av unntaket for rørledninger i sjø for transport av petroleum i gjeldende lov.

Andre ledd gjør det klart at loven likevel ikke gjelder for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner som nevnt i energiloven § 3-1 nytt tredje ledd, med unntak av kapittel 14 om konsekvensutredning av tiltak og planer etter annet lovverk og kapittel 2 om kartgrunnlag og stedfestet informasjon.

Med anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner, menes blant annet kraftledninger, transformatorstasjoner, koblingsanlegg og bygningstekniske konstruksjoner som er umiddelbart knyttet til de elektriske anleggene og deres funksjon. Unntaket gjelder for ethvert anlegg eller konstruksjon av denne art som er omfattet av konsesjonen og vilkårene og som er nødvendig for de elektriske anleggenes funksjon, bygging, drift og atkomst. Produksjonsanlegg faller utenfor. Alle typer nettanlegg som ikke omfattes av eller bygges i medhold av energiloven § 3-2 om områdekonsesjon, omfattes av unntaket, herunder produksjons- og forbruksradialer som behandles etter § 3-1 første ledd.

Bestemmelsen slår fast at det ikke er rettslig grunnlag for å iverksette prosess etter plan- og bygningsloven for å behandle spørsmål om dispensasjon fra arealdelen i kommuneplanen, reguleringsplan (og reguleringsbestemmelser) eller

detaljplan eller for å gi dispensasjon fra plankrav for slike anlegg. Det vil heller ikke være rettslig grunnlag for ny plan eller planendringer, eller å fremme privat reguleringsplanforslag. Tiltaket kan også gjennomføres uavhengig av eventuelle regionale planbestemmelser.

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

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

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

Det vises til for øvrig til merknadene ovenfor under kapittel 3.6.2 *Nærmere om energitiltak*, samt til merknadene til energiloven § 3-1 nytt tredje ledd.

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

Bestemmelsens *første og andre ledd* erstatter gjeldende lov § 10-1, og innebærer ingen realitetsendringer. Den slår fast plan- og bygningsmyndighetenes hovedoppgaver i plan- og byggesaker og deres samordnings- og samarbeidsplikter. Bestemmelsen klargjør også at kommunen som planmyndighet har et selvstendig ansvar for å påse at planer følges opp. Dette gjelder også bestemmelser i bindende arealplaner som kan ha et videre virkeområde enn tiltakene som inngår i gjeldende lov § 93 om søknadspliktige tiltak. Det framgår likevel av sammenhengen mellom gjeldende lov § 7, § 20-6, § 31 og § 93 første ledd at arbeider, tiltak og virksomhet ikke kan gjennomføres i strid med bindende arealplaner med bestemmelser uten at det først er søkt om og gitt dispensasjon. Videre kan og skal slike arbeider, tiltak og virksomhet, når de er i strid med arealformål og bestemmelser i bindende arealplan, også følges opp av kommunen som planmyndighet etter bestemmelsene om straf-

feansvar og ulovlige byggearbeid mv. i gjeldende lov kapittel XVIII og XIX. Det nærmere innholdet framgår av enkeltbestemmelsene i loven.

Samarbeidsplikten innebærer for øvrig at kommunen ikke kan ilegge eller beregne gebyr for å behandle eller følge opp innspill fra andre myndigheter i planleggingen og plangjennomføringen, jf. gjeldende lov § 109. For øvrig må gebyr for oppfølging av planer ha grunnlag i eget kommunalt gebyrvedtak eller regulativ der gebyret ikke inngår som en integrert del av det ordinære byggesaksgebyret.

Det vises også til den varslingsplikten planmyndigheten har overfor berørte sektormyndigheter ved behandling av planforslag med sikte på avklaring av spørsmål som angår disse myndighetenes ansvarsområde.

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

Tredje ledd omfatter andre myndigheters rapporterings- og meldeplikter overfor plan- og bygningsmyndighetene. Bestemmelsen er generelt innrettet, og gjelder enhver myndighet som har tilgang til byggverk, og som kommer over forhold som vedkommende myndighet ser strider mot

bestemmelser i plan- og bygningsloven eller forskrifter i medhold av denne. Bestemmelsen i tredje ledd dekker således hele § 108 i tidligere lov, som også omfatter brannsyn. Hensikten er at også andre saksbehandlingsplikter overfor plan- og bygningsmyndighetene skal omfattes av denne bestemmelsen.

Merknader til § 1-5 Virkninger av planer

Første ledd er rent opplysende og viser til hvor i loven bestemmelsene om de forskjellige planers rettsvirkninger er plassert.

I *andre ledd* videreføres hittil gjeldende regel om at en ny plan går foran eldre plan for samme areal med mindre annet er fastsatt i vedkommende plan. Dette ledd slår fast den naturlige, men viktige regel at ny plan går foran eldre plan, i den betydning at det er den nye planen, og ikke den eldre, som bestemmer framtidig arealbruk. Dette gjelder generelt for forholdet mellom alle de kommunale arealplanene. Det er også presisert at det samme gjelder statlig og regional planbestemmelse.

Merknader § 1-6 Tiltak

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov.

Første ledd, første punktum i bestemmelsen inneholder en definisjon av hva som menes med tiltak etter loven både i sammenheng med byggesak og plansak. Definisjonen er i hovedsak en videreføring av det som innholdsmessig inngår i bestemmelsene om søknads- og meldeplikt, og rettsvirkning av bindende arealplaner, etter gjeldende lov. Det er i andre punktum klargjort at også annen virksomhet og endring av arealbruk i strid med planens arealformål, hensynssoner og bestemmelser, vil være tiltak i lovens forstand. Med dette siktes i hovedsak til det som etter rettsvirkningsbestemmelsen i gjeldende lov § 20-6 andre ledd andre punktum, angis som «andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen» jf. at det i tilfelle vil være behov for å søke om dispensasjon fra planen.

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

Andre ledd klargjør at tiltaket og tillatelsen må følge de rammer som gjelder for vedkommende til-

tak. Disse vil framgå av lov og forskrift og/eller være fastsatt i bindende arealplaner med arealformål og bestemmelser, herunder bestemmelser til hensynssoner, som har rettsvirkning etter loven. Siste punktum klargjør at dette kravet også gjelder for tiltak som tiltakshaver selv kan forestå eller som i utgangspunktet er fritatt for søknad og tillatelse. Dette omfatter også tiltak etter bokstav c, som innebærer unntak fra søknadsplikt når de behandles etter annen lov. Dersom slike tiltak ikke er i samsvar med planer og bestemmelser som nevnt, vil unntakene ikke gjelde. Når det gjelder tiltak etter energi- og vannressurslovgivningen, vises det til omtalen i kap. 3.6.2.

Merknader til § 1-7 Felles behandling av plan- og byggesak

Bestemmelsen er ny, og opplyser gjennom en henvisning til § 12-15 senere i loven om muligheten til å samordne behandlingen av en søknad om rammetillatelse, jf § 21-4, og en reguleringsplan for tiltaket i en felles prosess. En forutsetning her er at forslaget til detaljplan er i samsvar med overordnet plan. Dersom denne saksbehandlingsmåten følges, vil blant annet søknaden om rammetillatelse kunngjøres sammen med oppstart av planarbeidet, og legges ut til offentlig ettersyn/varsles sammen med det utarbeidede planforslaget.

Merknader til § 1-8 Forbud mot tiltak m.v. langs sjø og vassdrag

Bestemmelsen erstatter § 17-2 i dagens lov om forbud mot bygging og fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen. Bestemmelsene er utvidet til også å omhandle vassdrag.

Første ledd synliggjør begrunnelsen for forbudet ved å angi at det skal tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser ved spørsmål om utbygging i strandsonen langs sjøen og langs viktige vassdrag. Dette gjelder både i forbindelse med utarbeiding av planer og ved avgjørelse i dispensasjonssaker. I områder med sterk konkurranse om strandsonen er det spesielt viktig å unngå bygging, av hensyn til allmenne interesser.

Andre ledd er en klargjøring og presisering av dagens byggeforbud langs sjøen og sikrer en hensiktsmessig samordning mellom byggeforbud og plan. Forbudet rammer de samme tiltak som går inn i definisjonen av tiltak etter § 1-6 og derved under rettsvirkningen av planer, jf. § 11-6 og § 12-4. Det gjelder også tiltak som er fritatt for søknad om tillatelse eller melding etter forskrift. Disse tiltakene må heller ikke være i strid med byggeforbu-

det i 100-metersbeltet eller plan. Det samme gjelder for tiltak i landbruket (§ 81 i gjeldende lov) siden tidligere unntak er tatt ut.

Endringen innebærer ikke noen vesentlig skjerpelse av dagens lov, men i enkelte tilfelle vil det bli strengere. Det uklare vesentlighetskravet for endringer, som skaper en del usikkerhet og forskjeller i praksis, fjernes. Mindre tilbygg vil derfor bli rammet av forbudet. Alle endringer som omfattes av gjeldende § 93 første ledd bokstav a vil inngå i forbudet på samme måte som for plan. Det er likevel ikke forutsetningen at rene fasadeendringer forbys, selv om dette er ansett som tiltak etter § 1-6. Oppretting og endring av eiendom dekkes fortsatt, i den utstrekning det omfattes av kravet om tillatelse etter gjeldende § 93 første ledd bokstav h. Dermed omfattes ikke bare ubebygde del av eiendom, som i dag, men også endring av bebygd eiendom. Det vide begrepet «andre tiltak» dekker også gjerdet, som tidligere. Anlegg av kunstige sandstrender går også inn under dette begrepet. Oppfyllingen må anses som et terrenginngrep som krever tillatelse etter § 20-1. Dessuten vil mindre terrenginngrep vanligvis falle innenfor begrepet. Midlertidige konstruksjoner og anlegg fanges ikke opp av forbudet i denne bestemmelsen.

Andre punktum klargjør at tomtefestelovens regler om rett til innløsning av festetomt ikke blir satt til side av bestemmelsen om byggeforbud langs sjøen.

Tredje ledd slår fast at den generelle forbudsreglen kan fravikes gjennom planer etter loven. Dette er dels en videreføring, dels en viss innstramming av dagens unntaksregel i § 17-2 andre ledd. Bestemmelsen klargjør at det i kommuneplanens arealdel må være fastsatt en byggegrense i områder hvor det skal tillates utbygging dersom byggeforbudet i § 1-8 skal falle bort. I reguleringsplaner vil en slik byggegrense normalt inngå. I planer som bare angir arealbruk til byggeformål, vil byggeforbudet i 100-metersbeltet fortsatt gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt. Dette vil også gjelde for områder som er angitt for spredt bebyggelse etter § 11-11 nr. 1 og 2.

I store deler av landet er bosetting og næringsliv knyttet til strandsonen. Bestemmelsen vil ikke være til hinder for en videre bærekraftig utvikling i slike områder. Utbygging må imidlertid skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen, ikke som enkeltvis dispensasjoner. Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen. Hensynet til allmennheten skal vektlegges

innenfor byggeområdene, og gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomført bør revurderes dersom de ikke følger opp intensjonene i de nye bestemmelsene. Det er forutsetningen at bygging i områder med sterk konkurranse om strandsonen så vidt mulig skal unngås.

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

Fjerde ledd dekker behovet for unntak for visse næringstiltak etter at unntakene i dagens § 17-2 tredje ledd fjernes.

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

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

Femte ledd viderefører den adgangen kommunene har hatt til å fastsette byggegrense langs vassdrag i kommuneplanens arealdel (jf. § 20-4 andre

ledd bokstav a og f i gjeldende lov). Hensynet til verneinteressene knyttet til viktige vassdrag er imidlertid framhevet. Kommunene vil etter bestemmelsen få en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser langs vassdragene.

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

Merknader til § 1-9 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Første ledd klargjør forholdet mellom plan- og bygningslovens og forvaltningslovens regler om saksbehandling. (Bestemmelsen har samme ordlyd som tidsvarende regel i skattebetalingsloven 17. juni 2005 nr. 67, § 3-1 første ledd.) Bestemmelsen innebærer at forvaltningslovens regler gjelder sammen med plan- og bygningslovens regler om saksbehandling med mindre annet er særskilt fastsatt i plan- og bygningsloven. Innholdsmessig er dette en videreføring av hovedregelen om forholdet mellom forvaltningsloven og plan- og bygningsloven slik det har vært til nå.

Etter lovforslaget er statlig planbestemmelse etter § 6-3, regional planbestemmelse etter § 8-5 og kommuneplanens arealdel å anse som forskrift etter forvaltningslovens regler. I dag synes planmyndighetene – med en viss støtte i eksisterende forarbeider – å anta at også kommuneplanens arealdel er enkeltvedtak, men spørsmålet er omstridt i juridisk teori, og stemmer etter departementets syn dårlig med definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, jf. bokstav a. De bestemmelser som gis i tilknytning til arealdelen, er normalt av like generell karakter som ordinære kommunale forskrifter av betydning for arealbruken, f.eks. kommunale forskrifter etter motorferdselloven. Skulle det unntaksvis forekomme tilfelle hvor en kommuneplan med arealdel bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer, vil det likevel være riktig å anvende reglene for enkeltvedtak analogisk. Men denne situasjonen skiller seg ikke fra tilsvarende tilfelle når en ordinær forskrift bare har betydning for et enkelt eller ytterst få rettssubjekter. Paragraf 11-15 om bekjentgjøring av kommuneplan innebærer for så vidt et unntak fra for-

valtningslovens krav om kunngjøring av forskrifter, men bekjentgjøringskravene i § 11-15 vil sammen med kravene i § 2-2 om kommunalt planregister gi en minst like god informasjon og allmenn tilgjengelighet.

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

Også klagereglene i *andre ledd* er en videreføring av gjeldende bestemmelser, men med en ny bestemmelse som innebærer at det ikke lenger skal være noe krav at klageadgangen eller adgangen til å fremme innsigelse faktisk er benyttet. Det er tilstrekkelig at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket. Det er bare forhold som er avgjort i planen eller i dispensasjonsvedtaket, som ikke kan brukes som grunnlag for klage. Parter og andre med rettslig klageinteresse kan klage over forhold som ikke er avgjort. Klageinstansen må ta stilling til om forholdet er avgjort eller ikke før saken ev. kan avvises.

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

Det må i reguleringsplansaker uansett være mulig å klage på endringer i plan som er blitt foretatt etter at planforslag lå ute til høring.

Bestemmelsen gjelder også forhold som er avgjort ved dispensasjon. I praksis vil det ikke sjelden bli gitt tillatelse samtidig med at det innvilges dispensasjon. Vedtakene vil derfor kunne ha en felles klagefrist og ev. gjøres til gjenstand for en felles klagebehandling. Der det kan reises tvil om forholdet er avgjort eller ikke, kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å realitetsbehandle klagen

framfor å avvise denne. Forslaget har en uttrykkelig bestemmelse i *andre ledd andre punktum*, om at forvaltningsorganet etter en hensiktsmessighetsbetraktning kan ta klagen under realitetsbehandling i stedet for å avvise den. Denne avgjørelsen kan ikke påklages, og vil ikke være gjenstand for domstolskontroll. Vedtaket om å avvise klagen kan påklages etter § 28 i forvaltningsloven.

Tredje ledd første punktum tilsvarende innholdsmessig gjeldende lov § 15 andre ledd. Det er presisert at klager fra myndigheter og organer som angitt bare kan gjelde enkeltvedtak som direkte berører vedkommende myndighets saksområde.

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

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

Fjerde ledd viderefører regelen i gjeldende plan- og bygningslov § 16-1 siste ledd om retten til å gjøre seg kjent med alternative planutkast. Videre står det som en påminnelse om at både Offenleglovas og miljøinformasjonslovens regler om innsynsrett og rett til opplysninger også gjelder i plansaker.

Siste ledd viderefører bestemmelsen om at det er departementet som er klageinstans etter plan- og bygningsloven. Denne myndigheten har vært delegert fra departementet til fylkesmannen. Slik delegering er naturlig å vurdere også etter den nye loven.

6.2 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.

Merknad til § 2-1 Kart og stedfestet informasjon

Forslaget er en videreføring av § 5 i gjeldende lov om kart og stedfestet informasjon, jf. kapittel 5.1,

og er basert på Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14 kap. 9.1.3. Det er gjort enkelte forenklinger i ordlyden. Utfyllende merknader til gjeldende bestemmelse framgår av Ot.prp. nr. 113 (2001-2002) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)*, kap. 4.

Første ledd første og andre punktum tilsvarende gjeldende første ledd. Bestemmelsen innebærer at kommunen skal disponere et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven, herunder gi grunnlag for å utarbeide og vedta kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner. Kartgrunnlaget skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen. I tillegg bør stedfestet informasjon om relevante miljøforhold og forhold som ivaretar tilgjengelighet, være tilgjengelig for planlegging. Staten skal bidra til det offentlige kartgrunnlaget med nasjonale databaser, blant annet Matrikkelens, sjøkartdata, topografiske kartdatabaser og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal under dette samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser. *Tredje punktum* er nytt. Forslaget tilsvarende utvalgets forslag til nytt fjerde ledd, men er gitt en litt annen ordlyd. Bestemmelsen krever at statlige, regionale og kommunale organer legger stedfestet informasjon som organet forvalter, til rette for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen. Dette gjelder først og fremst fagmyndigheter som ivaretar arealinteresser. *Fjerde punktum* tilsvarende gjeldende andre ledd. Bestemmelsen presiserer at kartgrunnlaget også skal kunne nyttes til andre formål enn de som framgår av plan- og bygningsloven.

Andre ledd om nødvendig kartunderlag tilsvarende gjeldende tredje ledd. Tidligere henvisning til konsekvensutredninger er tatt ut av bestemmelsen uten at dette er ment å innebære noen realitetsendring. Konsekvensutredninger vil inngå i grunnlaget for planer og tiltak. Kommunens eventuelle krav om å utarbeide kart eller å levere data i digital form må, som etter gjeldende lov, skje i henhold til forskrift. Ordlyden i siste punktum er ikke ment å utvide kommunens adgang til å kreve data i digital form. Det vil derfor i alminnelige byggesaker fortsatt være anledning til å levere tradisjonelle papirbaserte byggesøknader dersom tiltakshaver ønsker dette. Nærmere regler om dette vil bli presisert i forskrift på samme måte som etter gjeldende lov.

Tredje ledd tilsvarende gjeldende femte ledd. Bestemmelsen åpner for å gjennomføre landsomfattende eller lokale kartleggingsprosjekter som krever medvirkning fra ulike offentlige organer, jf.

merknader til gjeldende femte ledd i Ot.prp. nr 113 (2001-2002). Som regel vil Stortinget måtte ta stilling til denne type prosjekter gjennom nødvendige bevilgningsvedtak.

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

Merknad til § 2-2 Kommunalt planregister

Bestemmelsen er ny og baserer seg på Planlovutvalgets forslag, jf. kapittel 5.1 og NOU 2003:14 kapittel 2.6.4 og kapittel 9.1.3.

Bestemmelsen innebærer at hver kommune skal føre register over alle gjeldende arealplaner i kommunen, og tilhørende bestemmelser, under dette vedtatte endringer og dispensasjoner til vedtatte arealplaner. Registeret kan også inneholde andre opplysninger som har betydning for planarbeidet i kommunen, under dette forslag til planer som er under behandling i kommunen. Kommuner kan inngå interkommunalt samarbeid om felles register.

Bestemmelsen tar høyde for at kommunene etter hvert behandler eller forvalter arealplanene med elektroniske metoder. Det stilles imidlertid ikke krav om at planregisteret må være elektronisk. Departementet vil i forskrift fastsette nærmere regler om elektronisk planregister, herunder regler om innhold, utforming, kvalitet, oppdatering, lagring og tilgang til opplysninger.

Elektroniske planregistre skal følge en felles nasjonal standard slik at opplysningene fra registrene er tilgjengelig og kan settes sammen på tvers av administrative grenser. Elektroniske planregistre skal spille sammen med grunnboka og matrikelen slik at disse tre elementene til sammen gir brukerne tilgang til et samlet offentlig eiendomsinformasjonssystem. Elektroniske planregistre bør

være ordnet slik at brukere kan legge autorisert utskrift av registrene til grunn for hva som er gyldige planer for et område, og hva som er lovlig arealbruk for en eiendom.

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

6.3 Oppgaver og myndighet i planleggingen

Merknader til § 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Bestemmelsen er ny.

Det har til nå ikke vært en tilsvarende bestemmelse i loven som supplerer § 1-1 om lovens formål for så vidt gjelder hvilke oppgaver og hensyn som er sentrale i plansaker. Paragraf 3-1 angir en del viktige oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen etter loven. Paragrafen utfyller formålsparagrafen for så vidt gjelder lovens plansystem spesielt. Den gir veiledning for myndighetene, private aktører og allmennheten om viktige formål med, og grunntanker bak plansystemet. Paragrafen vil ha betydning ved tolkningen av lovens bestemmelser. Mye av innholdet i paragrafen er generelt formulert. Senere paragrafer i loven inneholder mer presise regler om de forskjellige spørsmål som berøres, og har dermed en klarere rettslig betydning. Paragrafen angir de viktigste hensynene som skal ivaretas med planlegging etter loven, og gjør det tydeligere hva loven skal være et virkemiddel for å oppnå, og hva som er de viktigste samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse. Uttrykkene som er valgt skal forstås i vid betydning, og er heller ikke en uttømmende liste over relevante formål og hensyn i forståelsen av loven.

Første ledd viser til hensynene som er nevnt i formålsbestemmelsen. Hensynene i bokstav a til h vil gjelde i tillegg til denne.

Bokstav a understreker planleggingens brede formål og anvendelsesområde, og utdyper lovens § 1-1 i forhold til planleggingen. Uttrykket «den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen» favner vidt, og dekker de aller fleste viktige samfunnsoppgaver. Det kan være sammenheng mellom dem. For eksempel vil den helsemessige utviklingen være avhengig av både fysiske og sosiale forhold, miljøforhold og økonomi.

Bokstav b knytter seg til at plan- og bygningsloven etter sin formålsparagraf har bærekraftig utvikling som sitt overordnede mål. Et hovedformål med planleggingen er å fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale, helsemessige og kulturelle mål og verdier. Det innebærer et mål om rettferdighet både blant mennesker som lever i dag, og i forholdet mellom oss som lever i dag og framtidige generasjoner. Det tilsier at planbeslutninger må tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, og at det tas hensyn til både miljømessige og sosiale konsekvenser for ulike grupper i befolkningen.

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

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

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

Bokstav d synliggjør at planleggingen skal legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling. Verdiskaping er et vidt begrep. Det siktes til samfunnsøkonomisk verdiskaping i vid forstand. Kjernen i dette målet er at samfunnets ressurser skal forvaltes på den måten som gir størst samfunnsmessig nytte, alle hensyn tatt i betraktning. Planleggingen skal gi kunnskap om de ulike problemer, hensyn og interesser i samfunnet, og få besluttede organer til å vurdere systematisk hvordan de best kan løses. Bruken av arealene skal være mest mulig optimal i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Dette krever kunnskap om ulike arealers verdi og muligheter, og muligheter til bevisst å velge mellom alternativ arealbruk ut fra denne kunnskapen.

Loven er et viktig virkemiddel for å legge til rette for næringsvirksomhet og sysselsetting, både gjennom aktiv næringsplanlegging i kommuner og regioner, og ved å sette av arealer til næringsvirksomhet som kan være utbyggingsklare når interesser og behov melder seg. Det må legges til rette for etableringer slik at bedrifter kan tiltrekkes når produksjons- og markedsmuligheter melder seg.

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

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

Ordene «i alle deler av landet» er uttrykk for at plan- og bygningsloven skal være et redskap i arbeidet med å opprettholde gode levekår for alle uansett bosted, og videreføre en balansert befolkningsutvikling i hele landet. Næringsliv og boset-

ting i distriktene skal opprettholdes og stimuleres. I pressområdene skal viktige kvaliteter i bo- og nærmiljøet tas vare på og videreutvikles.

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

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

Også hensynet til kriminalitetsforebygging skal vurderes og ivaretas i planleggingen. Innen kriminalitetsforebyggende arbeid blir det en stadig større utfordring for samfunnet å bekjempe ulike former for kriminalitet. Det må være et mål for samfunnsplanleggingen å sette klare grenser mot kriminalitet. Arealplanleggingen skal så vidt mulig skape fysiske rammer som gjør det vanskeligere å begå kriminelle handlinger, særlig hvor det er fare for at ofrene eller uskyldig tredje part kan bli utsatt for kriminelle hendelser med fare for liv og helse. Dette er hensyn som må tillegges vekt ved utformingen av bolig og sentrumsområder og ved tilrettelegging for aktiv bruk og tilhørighet til områder.

Bokstav g referer til planlegging som et viktig virkemiddel for å ta hensyn til og motvirke klimendringer. Kommunene må sikre at innbyggerne blir ivaretatt ved ekstremværhendelser. Det skjer gjennom sårbarhetsanalyser og utvikling av beredskapsplaner, og nye arealplaner som sikrer at utsatte områder ikke blir tilrettelagt for utbygging. I tillegg må det tas hensyn til konsekvenser av havstigning. Kommunene kan utvikle klima- og energiplaner som viser hvilket mulighetsrom kommunen har til å redusere utslipp av klimagasser.

Kommunale utslipp knytter seg til transport, deponi, landbruk, industri og bygg. Transportarbeidet kan minimaliseres og vris over til kollektivtransport, gange og sykling ved tilrettelegging gjennom god arealplanlegging. I tilknytning til arealplanleggingen kan kommunene lage bestemmelser tilknyttet energibruk i bygg som bidrar til å få ned energibruken og å utnytte fornybare energikilder.

Bokstav h. Samfunnssikkerhet er blitt en stadig viktigere oppgave, og planleggingen må ta denne oppgaven alvorlig. I St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*, som bygget på NOU 2000:24, er det gitt følgende definisjon på begrepet samfunnssikkerhet:

«Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskaptede hendelser, via større kritesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens.» I begrepet samfunnssikkerhet ligger en ambisjon om lavere risiko og sårbarhet i samfunnet.

Forpliktelser følger også av implementert *direktiv 96/82/EF, endret ved direktiv 2003/105/EF, om kontroll med risikoen for større uhell med farlige stoffer*. Direktivet pålegger i artikkel 12 også norske planmyndigheter å sørge for at det i deres fysiske planlegging og gjennomføring tas hensyn til behovet for å opprettholde en passende avstand mellom virksomheter med farlige stoffer og boligområder, offentlige bygninger og arealer, transportruter, rekreasjonsområder mv. Flere småbedrifter som håndterer farlige stoffer i forbindelse med sin virksomhet, kan under et uhell utløse en dominoeffekt som har konsekvenser langt ut over det en virksomhet alene vil kunne ha.

Opgaven i planleggingen består både i å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, forebygge rusproblemer og kriminalitet, og ha en beredskap for ulykkessituasjoner mv. Dels dreier dette seg om en god fysisk planlegging, for å unngå at det skjer utbygging i områder som er særlig utsatt for flom, ras, skred, radonstråling, akutt forurensning og så videre. Dels dreier det seg om forebyggende sosialt arbeid, og hjelpetiltak, i forhold til sårbare og utsatte grupper. Arbeidet innenfor helse, miljø og sikkerhet (HMS), og med risiko- og sårbarhetsana-

lyser, inngår i denne oppgaven, som er særskilt tatt opp i lovforslagets § 4-3. Dette innebærer at planleggingen og utbyggingen etter loven skal bidra til den enkeltes trygghet for liv, helse og eiendom. Utfordringen er også å sikre samfunnets evne til å fungere teknisk, økonomisk og institusjonelt, og hindre en utvikling som truer viktige forutsetninger for dette. Flere viktige offentlige utredninger og stortingsmeldinger fra de senere år bidrar til å påvise behovet og hva oppgavene består i.

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

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

Fjerde ledd angir at planer skal bidra til norsk gjennomføring av internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor sitt virkeområde. Det kommer stadig nye internasjonale konvensjoner på områder som omfattes av plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er tatt inn i loven først og fremst for å markere at Norge har internasjonale forpliktelser på felter som omfattes av plan- og bygningsloven, og

at mange av disse forpliktelsene må ivaretas helt eller delvis gjennom denne loven og praktiseringen av den. De internasjonale reglene vil også kunne ha betydning for hva som gyldig kan vedtas med hjemmel i loven, og for tolkningen av bestemmelser i loven. Det er en lang rekke folkerettslige regler som direkte og indirekte kommer i betraktning i forbindelse med reglene for arealplanlegging og ressursforvaltning. Av særlig betydning pekes på FN-konvensjonen av 1966 art. 27 om sivile og politiske rettigheter, som er av særlig viktighet for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv. Dette gjelder også konvensjonen om biologisk mangfold av 1992, samt om funksjonshemmedes rettigheter av 2006 og ILO-konvensjon nr. 169, især art. 14 og 15, om urfolk og stammefolk i selvstendige stater.

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

Merknader til § 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen

Bestemmelsen erstatter tilsvarende bestemmelser i gjeldende lov.

Paragrafen slår i *første ledd* fast det ansvaret henholdsvis kommunestyrene, regionale planmyndigheter og staten har for planlegging etter loven. De forskjellige planmyndighetenes ansvar og oppgaver er nærmere fastlagt i egne bestemmelser i § 3-3 til § 3-7.

Når det sies at kommunen har ansvar for kommunal planlegging, siktes det til den kommunale planstrategien og til kommuneplan og reguleringsplan som alle som hovedregel skal vedtas av kommunen selv. At kommunen har ansvar betyr at kommunen skal sørge for at det skjer nødvendig planlegging i kommunen, og at planleggingen føl-

ger lovens regler. Det betyr ikke at alt praktisk planarbeid nødvendigvis skal utføres av kommunen. For det første legger loven opp til at andre myndigheter og private kan fremme noen typer planforslag, jf. andre ledd, og dette vil innebære at deler av planarbeidet kan overlates til andre enn kommunen selv. For det andre kan kommunen få bistand til det praktiske planarbeidet fra konsulenter, eller f.eks. av et interkommunalt plankontor. Men kommunen har det juridiske ansvar for at lovens krav m.h.t. innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Kommunens planoppgaver og myndighet er nærmere angitt i § 3-3.

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

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

Andre ledd opplyser om den generelle adgangen både andre myndigheter og private har til å ta initiativ til utarbeiding av planer og til å få planspørsmål tatt opp og vurdert av planmyndighetene. De mer konkrete bestemmelsene om denne initiativ- og forslagsretten er nærmere fastlagt i forskjellige paragrafer utover i loven, jf. blant annet §§ 3-7, 12-3 og 12-11.

I *tredje ledd* framgår det viktige prinsipp i loven at alle offentlige organer har både rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde, eller deres egne planer og vedtak. De har

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

Fjerde ledd første punktum er en videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov om fylkesmannens tilsyn med at kommunene oppfyller plikten til å drive planlegging. Det har vært innarbeidet praksis at fylkesmannen gir kommunene veiledning og råd om juridiske og andre spørsmål etter loven som en del av embetsoppdraget. *Andre punktum* klargjør at regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver etter loven. I dette ligger at regional planmyndighet har et hovedansvar for å gi kommunene veiledning. Men kommunene kan også søke nødvendig veiledning andre steder, f.eks. hos statlige sektormyndigheter i spørsmål som gjelder deres felt, jf. den plikten disse har etter tredje ledd til å gi kommunen informasjon. Bakgrunnen for denne veiled-

ningsplikten er at mange, særlig mindre kommuner, har begrenset kapasitet og kompetanse for planleggingen etter loven.

Merknad til § 3-3 Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Første ledd fastlegger formålet med den kommunale planleggingen. Foruten å ivareta kommunens egne mål og utviklingsstrategier skal den kommunale planleggingen ivareta nasjonale og regionale mål og legge til rette for gjennomføring av regional, statlig og privat virksomhet.

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

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

Bestemmelsen i *andre ledd andre punktum* sier uttrykkelig at vedtak om kommuneplan, herunder kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdel og arealdel, alltid må treffes av kommunestyret selv. Det samme gjelder i utgangspunktet reguleringsplan. Imidlertid kan myndigheten til å vedta detaljregulering under visse forutsetninger delegeres når planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplan eller områderegulering, jf. § 12-12.

Fastsettelse av planprogram for kommuneplanens arealdel kan ikke delegeres.

Andre ledd tredje punktum slår fast at kommunen har ansvaret for å organisere arbeidet med den kommunale planleggingen slik den selv finner mest hensiktsmessig. Kommunen kan opprette de utvalg og treffe de tiltak kommunen selv mener er nødvendig for å kunne gjennomføre planleggingen. Forslaget innebærer at dagens krav til kommunene om å ha et fast utvalg for plansaker (§ 9-1 i gjeldende lov) faller bort. Kommunene bestemmer selv om de vil beholde det faste utvalget for plansaker, eller legge oppgavene etter loven til et annet kommunalt organ.

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

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

For mange mindre kommuner vil det kunne være vanskelig å ha full planfaglig kompetanse blant kommunens ansatte. Det kan være hensiktsmessig at flere kommuner går sammen om å drive felles plankontor eller lignende. Alternativt må kommunen skaffe seg planfaglig kompetanse utenfra. Planarbeidet krever forskjellige typer fagkompetanse, herunder også kompetanse om planprosess og medvirkning. Den veiledningen som skal gis av regionen, og fagmyndighetenes medvirkning i planleggingen, vil også være svært viktig for mange kommuners mulighet til å gjennomføre en god planlegging.

Merknader til § 3-4 Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet

Første ledd fastlegger at formålet med planleggingen på regionalt nivå er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Andre ledd er en omarbeiding av § 12-1 i gjeldende lov, og slår fast regional planmyndighets overordnede ansvar for de oppgavene som regionen er tillagt innenfor den regionale planleggingen. Dette gjelder arbeidet med regional planstra-

tegi, regional plan, regional planbestemmelse og ev. regionalt handlingsprogram. Bestemmelsene i kapittel 7 og 8 beskriver planprosessene nærmere. Regional planmyndighet skal selv vedta regional planstrategi, regional plan, regional planbestemmelse og ev. regionalt handlingsprogram. Vedtaksmyndigheten i disse sakene kan ikke delegeres.

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

I § 12-2 første ledd i gjeldende lov slås det fast at «fylkesrådmannen skal ha det administrative ansvaret for fylkeskommunens oppgaver etter loven». Denne regelen sløyfes som unødvendig. Regional planmyndighet bestemmer selv den nærmere organiseringen av planarbeidet etter de generelle reglene i kommuneloven.

Fjerde ledd klargjør at fylkestinget er tillagt oppgaven som regional planmyndighet.

Merknader til § 3-5 Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet

Første ledd fastlegger at hovedformålet med statlige planretningslinjer og planvedtak skal være å gi rammer og retningslinjer for planleggingen på regionalt og kommunalt nivå ut fra nasjonale mål. Unntaksvis kan staten selv utarbeide og vedta planer for å ivareta nasjonale eller statlige interesser som ikke blir ivaretatt på annen måte. Dette vil

også gjelde bindende planer for arealbruk, hvor de kommunale planformene benyttes.

Andre ledd er en videreføring av § 13 i gjeldende lov og viser til at det er Kongen i statsråd som bestemmer arbeidsfordelingen mellom departementene. Fjerde ledd i denne paragrafen inneholder en uttrykkelig hjemmel til å delegere myndighet til fylkesmannen, og for tekniske kontroll- og godkjenningsoppgaver i byggesaksdelen, til annen offentlig eller privat fagkyndig. Denne bestemmelsen anses som overflødig i forbindelse med statlig planleggingsmyndighet. Det følger av alminnelige delegasjonsregler at Kongen eller departementet kan legge myndighet etter loven til fylkesmannen og andre underliggende statsetater.

Tredje ledd legger det administrative hovedansvaret for statens planleggingsoppgaver til departementet. Med departementet siktes det til det departement som har ansvaret for plandelen av loven.

Fjerde ledd legger tilsynsansvaret for den regionale planleggingen til departementet.

Merknader til § 3-6 Felles planleggingsoppgaver

Bestemmelsen er ny.

I første ledd løftes enkelte viktige planleggingsoppgaver særskilt fram i loven. Felles for disse oppgavene er at de krever utstrakt samordning mellom sektorer og over administrative grenser. For disse oppgavene benyttes det i dag forskjellige planleggingssystemer, dels innenfor rammene av plan- og bygningsloven, dels med et uklart forhold til planleggingen etter plan- og bygningsloven. Ved å benytte et felles og enhetlig system for disse planoppgavene er det foretatt en klarlegging og opprydding. Dette er oppgaver som har nær sammenheng med den generelle samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen etter loven, og som derfor må inngå i denne planleggingen. Disse planleggingsoppgavene kan ikke løses uten et nært samarbeid mellom forvaltningsnivåene, og på tvers av sektorer. Samtidig er det oppgaver hvor staten både har et betydelig ansvar og virkemidler. Det er derfor behov for at de aktuelle statlige myndigheter kan spille en initierende og koordinerende rolle i planprosessen der dette er hensiktsmessig. Dette forutsettes å skje etter avtale med aktuelle planmyndigheter.

Både statlig og regional planmyndighet gis fullmakt til å starte arbeid med planer der staten, regional planmyndighet og kommunene har et felles ansvar for å løse slike tverrgående planoppgaver. Dette gjelder blant annet samordnet areal- og transportplanlegging, planlegging av større sam-

menhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder, samordnet vannplanlegging og kystsonerplanlegging. Ordet «herunder» viser at oppregningen av planoppgaver ikke er uttømmende, jf. andre ledd.

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

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

Med unntak av vegmyndighetenes adgang til å initiere og forestå deler av planarbeidet er bestemmelsen ny.

I *første ledd* gis grunnlag for at de involverte myndigheter kan avtale å overføre den kompetansen planadministrasjonen i kommuner og regional planmyndighet har til å organisere planarbeidet og til å utarbeide planforslag. Dette kan skje ved at vedkommende myndighet overtar oppgaven, eller ved at den legges til et felles planleggingsorgan som opprettes for å utføre den aktuelle planoppgaven.

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

veg- og jernbanetiltak med flere ulike trasealternativer og hvor flere kommuner blir berørt, eller ved lokalisering av statlige eller regionale institusjoner.

I *andre ledd* klargjøres det at departementet bestemmer organiseringen og gjennomføringen av planarbeidet dersom kommunene, regional planmyndighet og statlige organ ikke kommer til enighet om dette.

I *tredje ledd* videreføres den hjemmel statlig vegmyndighet har etter gjeldende lov til å utarbeide arealplaner for vegtiltak, men med den utvidelse at denne muligheten nå også gjelder samferdselsanlegg og infrastrukturtiltak, herunder vegger, flyplasser, jernbaner, farleder, havner og lignende som statlige myndigheter har planleggings- og gjennomføringsansvar for. Når det gjelder infrastruktur for transportanlegg, har staten en særlig viktig rolle for de større anleggene, som har nasjonal betydning og i stor grad finansieres over statsbudsjettet.

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

Etter *tredje ledd første punktum* skal samferdselsmyndigheten samrå seg med planmyndigheten om utarbeiding av planforslag for et samferdselsanlegg. Det forutsettes at statlig myndighet og kommunen drøfter innholdet i og ansvarsfordelingen for planarbeidet. Statlig myndighet har likevel anledning til å starte opp planarbeidet selv dersom det ikke oppnås enighet om ansvarsfordeling og planinnhold. I *tredje ledd siste punktum* gjøres det klart at gjeldende kommunal og regional planstrategi skal tas inn som et grunnlag for planarbeidet.

Fjerde ledd forutsetter at det er de ordinære planformene på vedkommende nivå som skal brukes for slike planoppgaver. De vanlige bestemmelsene om saksbehandling, innhold og virkninger for vedkommende plantype gjelder også for planer som utarbeides etter bestemmelsene i denne paragraf.

6.4 Generelle utredningskrav

Merknader til § 4-1 Planprogram

Bestemmelsen bygger på de regler som ble innført ved lovendring i 2004 (konsekvensutredninger) med tilhørende forskrift.

Første ledd slår fast at kravet om *planprogram* gjelder for alle regionale planer og kommuneplaner. Dette er en utvidelse i forhold til gjeldende lov, hvor kravet til planprogram for oversiktsplaner bare gjelder for planer med retningslinjer eller rammer for utbygging. Som tidligere er det dessuten krav om at reguleringsplaner med vesentlig virkning for miljø og samfunn skal ha et planprogram. For regionale og kommunale planer vil det ikke alltid være nødvendig å utarbeide et separat planprogram. Dersom oppstart av planarbeidet sammenfaller i tid med arbeidet med regional eller kommunal planstrategi, vil arbeidet med planprogrammet kunne inngå i planstrategien. Dersom det skal gjennomføres en konsekvensutredning av planen, må planprogrammet i slike tilfeller også redegjøre for behovet for utredninger.

Andre ledd beskriver innholdet av planprogrammet og prosessen rundt utarbeidelse, høring og fastsetting. Som et minimum skal planprogrammet gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. For planer som omfattes av kravet om konsekvensutredninger, jf. § 4-2 andre ledd, skal planprogrammet også gjøre rede for behovet og opplegget for utredning av planens virkninger for miljø og samfunn og hvordan dette arbeidet skal gjennomføres. Dette stiller krav til den måten planprogrammet blir til på og utformingen av programmet. Planprogrammet må utformes på en måte som innebærer at det i etterkant kan tas stilling til om gjennomført planarbeid, herunder utredninger, er utført i samsvar med planprogrammet.

Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er forankret i direktivene som ligger til grunn for lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Planprogrammet skal avklare hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet. Det kan gjennom forskrift gis nærmere bestemmelser om alternativvurderinger, jf. § 4-2 siste ledd.

Forslag til planprogram skal normalt foreligge når oppstart av planarbeidet varsles. Planprogrammet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varslingen. Det er nødvendig med en åpen prosess for å komme fram til et godt planprogram. Forslag til planprogram skal

sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Hvor grundig prosessen vil måtte være, beror på hvor omfattende og komplisert planen er. Det er planmyndighetene selv som avgjør om planprosessen er tilfredsstillende. Men i praksis vil det ha stor betydning at også parter og interesser som berøres sterkt av planen, mener den er god nok. Hvis ikke, vil planen mangle nødvendig legitimitet, og det vil lett oppstå problemer når den skal gjennomføres. Planmyndighetene må søke å avklare andre sektors krav og interesser. Eksempler på slike krav kan være bestemmelser i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) § 1-4 om helsetjenestens rolle i planlegging og § 4a-5 om konsekvensutredning.

Planprogrammet, som er offentlig, vil være utgangspunktet for å vurdere kvaliteten av planprosessen. Dersom det er gjennomført et programarbeid i tilknytning til regional eller kommunal planstrategi, vil dette gi grunnlag for å begrense omfanget av planprogrammet for konkrete regionale og kommunale planer til de spørsmål som ikke er håndtert og avklart i planstrategien. Det er gitt nærmere bestemmelser om hvordan planprogrammer skal behandles i bestemmelsene for behandling av de ulike plantypene. Det er som hovedregel regional planmyndighet som fastsetter planprogrammet for regionale planer og kommunen for kommunale planer. For noen planarbeider vil det imidlertid være aktuelt at en annen myndighet enn den som er planmyndighet for den aktuelle plantypen, fastsetter planprogrammet. Dette kan være dersom planen omfatter flere kommuner eller fylker, eller dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det. Dette er forhold som vil bli regulert gjennom forskrift, jf. § 4-2 siste ledd.

Det kan også utarbeides og fastsettes planprogram som grunnlag for senere oppstart av planarbeid, hvor planprogrammet kan bidra til å avklare overordnede rammebetingelser og valg av grep for det videre planarbeidet. I slike situasjoner kan også planprogrammet legges til grunn for arbeidet med flere reguleringsplaner innenfor et større område.

Tredje ledd pålegger berørte regionale og statlige myndigheter å varsle om at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn dersom de allerede i forbindelse med høring av forslag til planprogram har grunn til å anta dette. Dette skal framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram. Det vil da på et tidlig tidspunkt i planprosessen kunne tas hensyn til uttalelsen både når det gjelder spørsmålet om plan bør fremmes, hva som

i tilfelle bør utredes og hvilke avbøtende tiltak som bør vurderes.

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

Merknader til § 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

Bestemmelsen bygger på de regler som ble innført ved lovendring i 2004 (konsekvensutredninger) med tilhørende forskrift.

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

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

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

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

Andre ledd omhandler kravet om konsekvensutredning for nærmere bestemte planer. Bestemmelsene om konsekvensutredninger etter dette kapittel innebærer en videreføring av bestemmelsene i § 16-2 og kap. VII-a i gjeldende lov. For forholdet til EU-direktiv 2001/42/EF om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer, EU-direktiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, og EU-direktiv 97/11/EF av 3. mars 1997 om endringer av direktiv 85/337/EØF, vises det til omtale av dette i lovforslagets generelle merknader, kap. 5.6 om Konsekvensutredninger.

Kravet om konsekvensutredning gjelder for regionale planer og kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. I forhold til tidligere bestemmelser om konsekvensutredninger er begrepet «naturressurser» tatt ut. Dette innebærer likevel ikke en svekkelse av hensynet til naturressurser i forhold til tidligere regelverk. De miljømessige virkningene for en naturressurs, f.eks. forurensning av jord eller vann, hører imidlertid inn under *miljø*, mens andre konsekvenser, som f.eks. økonomiske knyttet til reduserte muligheter for uttak eller utvinning av ressursen, faller inn under begrepet *samfunn*.

For planer som omfattes av bestemmelsen, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – i loven omtalt som en konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn. Sammen med § 4-1 om planprogram svarer innholdet i bestemmelsen til tidligere § 16-2 i plan- og bygningsloven av 1985. Hensikten med bestemmelsene er at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planen, og når det tas stilling til om, og ev. på hvilke vilkår, planen kan gjennomføres.

Konsekvensutredningen skal utarbeides på grunnlag av fastsatt planprogram, jf. § 4-1, og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder av de aktuelle alternativene som har vært vurdert. For utbyggingsområder skal det dokumenteres at det er utredet alternativer til bygging på dyrket mark. Konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad må tilpasses den aktuelle plantype og behov for avklaring. For regionale planer, kommuneplanens arealdel og områderegulering vil det særlig være virkningene av foreslåtte utbyggingsstrategier og arealdisponering som vil måtte vurderes, mens fokuset for detaljregulering vil være virkningene av den konkrete utbyggingen innenfor planområdet. Dersom

det er foretatt konsekvensutredning av tidligere eller overordnede planer for samme område, må dette tas i betraktning ved den konkrete vurderingen av utredningsbehovet for den aktuelle planen. Nærmere bestemmelser om konsekvensutredninger for de ulike plantypene vil bli gitt i forskrift, jf. § 4-2 tredje ledd.

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

I forbindelse med konsekvensutredning av plan reiser det seg en rekke detaljspørsmål som det ikke er naturlig å regulere eller fastlegge i selve loven. Som tidligere vil det bli gitt nødvendige supplerende bestemmelser knyttet til arbeidet med konsekvensutredninger for å ivareta internasjonale forpliktelser på området. Bestemmelsens *siste ledd* gir Kongen hjemmel til å gi de forskrifter som anses nødvendige. Gjennom forskrifter vil det blant annet kunne gis utfyllende bestemmelser om hvilke reguleringsplaner som omfattes, krav til innhold i planprogram og konsekvensutredning, samt nærmere bestemmelser om ansvar og kostnadsdekning.

Ved avklaring av konsekvensutredningens innhold, omfang og detaljeringsgrad gjøres det oppmerksom på at kommunehelsetjenesteloven har egne bestemmelser om konsekvensutredning i § 4a-5. Helsehensyn skal så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære prosesser, og planmyndighetene bør derfor i planprosessen innhente og avklare helsemyndighetenes krav slik at disse innarbeides i behandlingen etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Helsemyndighetenes mulighet til å gripe inn i etterkant vil bero på om helsemyndighetene har vært inne i saken tidligere, og om eventuelle innspill fra helsemyndighetene har blitt tatt hensyn til i vedtaket.

Merknader til § 4-3 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

Formålet med bestemmelsen, som er ny, er å gi grunnlag for å forebygge risiko for skade og tap av

liv, helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv. Oppgaven består i å ha sikkerhet som et perspektiv og en oppgave både i den sektorovergripende samfunnsplanleggingen, og i arealplanleggingen. Det er også en viktig sammenheng mellom samfunnsplanlegging og arealplanlegging på dette feltet. Oppgaven tilligger enhver offentlig myndighet som deltar i planleggingen og har ansvar for oppgaver som har betydning for samfunnssikkerheten. Bestemmelsen retter seg spesielt mot å forhindre at det gjennom arealdisponeringen skapes særlig risiko. I utgangspunktet er det mulig å unngå å bruke arealer som inneholder uønsket risiko og sårbarhet. Der risiko og sårbarhetsforhold er til stede, bør det føre til forsiktighet når det gjelder å ta i bruk arealet. Alternativt må bygninger og/eller areal utformes og brukes på en slik måte at skadepotensialet holdes på et akseptabelt nivå.

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

Andre punktum forklarer nærmere hva analysen skal gå ut på, og koblingen til andre deler av loven. Skal risiko- og sårbarhetsanalyser få praktisk betydning, må resultatene i nødvendig utstrekning komme til uttrykk i planene. Når det knytter seg fare, risiko eller sårbarhet til visse arealer, eller bestemt bruk av arealer, skal dette markeres i kommuneplanens arealdel som hensynssone med slike bestemmelser, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Siste ledd gir Kongen hjemmel til i forskrift å gi utfyllende bestemmelser om bruken av risiko- og sårbarhetsanalyser. Det reiser seg mange spørsmål av teknisk art i arbeidet med slike analyser og

om hvordan de skal innpasses i planleggingen på en god måte.

6.5 Medvirkning i planleggingen

Merknader til 5-1 Medvirkning

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

Bestemmelsen innebærer en plikt for planmyndighetene til å iverksette aktive tiltak for å få til den ønskede medvirkning. De formelle skritt som beskrives i reglene om behandlingen av de enkelte plantypene er å anse som minstekrav til saksbehandling og medvirkning.

I alminnelighet bør det bestemmes tidlig i planprosessen hvordan det skal legges til rette for en aktiv medvirkning. For de plantyper hvor det skal utarbeides et planprogram, jf. § 4-2, skal opplegget for medvirkning så vidt mulig fastsettes i planprogrammet.

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

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

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

Merknader til 5-2 Høring og offentlig ettersyn

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

Å sende et planforslag, planprogram eller planstrategi på høring betyr at det sendes ut til berørte parter, i vid forstand, til uttalelse. Etter den foreslåtte regel bør det for det første sendes til uttalelse til alle berørte statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter. Dette er etater eller instanser som har forskjellige former for regulering og lignende utøvelse av offentlig myndighet på et relevant saksområde som sin viktigste funksjon. «Offentlige organer» er en fellesbetegnelse på statlige, fylkeskommunale eller kommunale instanser og omfatter både myndigheter og enheter som ikke naturlig omfattes av begrepet «myndighet»

fordi deres primære oppgave er tjenesteyting eller lignende, og ikke myndighetsutøvelse. Selve den juridiske organisering kan variere; noen virksomheter som faller inn under dette uttrykket, kan gjerne være organisert som statsforetak, aksjeselskap, stiftelse eller lignende. Eksempler på det som her kalles «andre offentlige organer» er helse- og omsorgsinstitusjoner, skoleverket, universiteter og høyskoler, forskningsinstitusjoner offentlige museer og andre kulturinstitusjoner og offentlig eide selskaper med en samfunnsmessig funksjon, så som transporttjenester, energiforsyning, vann og avløp.

Det er ikke alltid en klar grense mellom «offentlige myndigheter» og «andre offentlige organer», og skillet vil i de fleste sammenhenger ikke være så avgjørende. Det som er viktig, er den rolle vedkommende myndighet eller organ har i forhold til planen og planoppgavene. Det er heller ikke en klar grense mellom offentlige organer og det etterfølgende uttrykket «private organisasjoner og institusjoner». Dette er ment å omfatte enhver form for interesseorganisasjon eller organisasjon for formål eller hensyn som er relevante for avgjørelsen av den aktuelle plansak. Uttrykket omfatter både landsomfattende interesseorganisasjoner og lokale organisasjoner, lag og klubber, herunder også politiske partier og organisasjoner. Uttrykket «institusjoner» er ment å dekke enhver virksomhet som har en samfunnsmessig funksjon, men som drives av private, og som ikke naturlig faller inn under uttrykket «organisasjon». Dette kan være private forsknings- eller utdanningsinstitusjoner, helse- og omsorgsinstitusjoner, eller lignende institusjoner med allmenne formål. Uttrykket er ikke ment å omfatte vanlige bedrifter innenfor produksjon eller tjenesteyting. Grensen vil her kunne være noe uklar. Planmyndighetene må kunne avgrense utsendelser til det som er naturlig og rimelig ut fra ressurs hensyn og sakens betydning. Gjennom offentlig kunngjøring og ettersyn får alle som berøres uansett mulighet til å gjøre sine synspunkter gjeldende.

Andre ledd angir hva som menes med uttrykket «legges ut til offentlig ettersyn», som finnes flere steder i loven. Det innebærer at dokumentene i saken er fysisk og praktisk tilgjengelig for enhver og kan studeres på et nærmere angitt sted. Dette er en ordning med lang tradisjon. Det vanlige er at planforslag og lignende er utlagt i rådhuset i kommunen. Det er viktig at det i praksis blir mulig for flest mulig å komme til dokumentene. For lokale planer som bare gjelder en del av en kommune, bør utleggelsen alltid skje på et egnet kontor i vedkommende område. Ved kunngjøring av planutkast

skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen i medhold av denne loven som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal i slike tilfeller også opplyses at de er tilgjengelige på planmyndighetenes kontor. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer og de dokumenter som ligger til grunn for planutkastene, med de unntak som følger av offentliglovas kapittel 3. Dette er en videreføring av gjeldende rett. For planer som faller inn under bestemmelsene i § 4-2, vil det normalt framgå av planprogrammet og konsekvensvurderingen for planen hvilke alternativer som har vært vurdert. Det legges til grunn at det bare er ferdige utkast som skal være offentlig tilgjengelige, ikke skisser, notater mv. når planutkastene er under arbeid. Poenget med utvidet offentlighet i disse tilfellene har vært å la innbyggerne få adgang til ferdige planutkast som ikke kunngjøres, fordi man har valgt - eller vil velge - andre alternativer. Dette er vurdert som mer hensiktsmessig enn å pålegge planmyndighetene å kunngjøre planutkastene i flere alternativer.

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

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

Siste ledd viser til bestemmelsene for den enkelte plantype fordi bestemmelsene her gir ytterligere anvisning på hvordan offentlighet og medvirkning skal ivaretas når de ulike planene behandles.

Merknader til 5-3 Regionalt planforum

Bestemmelsen er ny og bygger på forslag fra Planlovutvalget. Det er hensiktsmessig å lovfeste ordningen med planforum i regionene, som allerede er etablert i ulike former i mange fylker. Forslaget

er begrunnet i det sterke behovet for bedre samordning og samarbeid mellom de mange myndighetene som har interesser i planleggingsvirksomheten innenfor en region, og i kommunene.

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

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

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

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

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

Av siste ledd framgår det at det er regional planmyndighet som har ansvaret for planforumets ledelse og sekretariat.

Merknader til § 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

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

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

Første ledd klargjør at innsigelsesadgangen gjelder statlig eller regionalt organ. Med det menes slike offentlige organer som har regulering eller annen utøvelse av offentlig myndighet som sin primære oppgave, jf. likevel tredje ledd om Sametinget. Andre offentlige organer, herunder offentlig eide selskaper mv. som har forskjellige former for tjenesteyting som primærfunksjon, faller utenfor. Det vises til eksempler i kommentaren til § 5-2. Det er imidlertid ikke klare grenser mellom disse kategoriene, og det kan være nødvendig å klargjøre dette ytterligere gjennom instruks fra ansvarlig fagdepartement.

Statlige og regionale myndigheter kan fremme innsigelse «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende myndighets saksområde». Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.

Det er av flere grunner om å gjøre at bruken av innsigelse begrenses til de viktige sakene. Det er ønskelig at det innenfor hver enkelt sektor trekkes

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

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

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

Etter *andre ledd* har andre kommuner innsigelsesadgang når planen har vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging. Mange kommunale arealplaner vil kunne ha visse direkte og indirekte konsekvenser over kommunegrensene, og i alminnelighet vil dette måtte aksepteres av nabokommunen. Slike virkninger vil gjerne kunne gå begge veier og må aksepteres så å si som en del av samfunnsutviklingen. Virkningene av bestemte trekk ved en kommunes planer kan noen ganger være slik at de tydelig og i vesentlig grad påvirker viktige forhold i nabokommunen,

forhold som gjelder en større del av befolkningen og/eller kommunens egen virksomhet. En kommunes planer kan også legge viktige premisser for nabokommuners planlegging. Det er i slike situasjoner det vil være adgang for en nabokommune til å gjøre innsigelse gjeldende.

Tredje ledd er en ny bestemmelse ved at den klargjør Sametingets rett til å fremme innsigelse til kommunale planer. Det er viktig å sikre at også samiske interesser kan ivaretas gjennom innsigelse. Dette gjelder i utgangspunktet for områder i Finnmark, Troms, Nordland og Nord-Trøndelag, samt kommunene Osen, Roan, Åfjord, Bjugn, Rissa, Selbu, Meldal, Rennebu, Oppdal, Midtre Gauldal, Tydal, Holtålen og Røros i Sør-Trøndelag fylke, Engerdal og Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Follidal kommuner i Hedmark fylke og Surnadal og Rindal kommuner i Møre og Romsdal fylke.

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

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

For reindriftsfaglige spørsmål er det områdestyrene for det enkelte reinbeiteområde som i henhold til instruks gitt av Landbruks- og matdepartementet skal være innsigelsesmyndighet i saker etter plan- og bygningsloven. Sametinget som et samisk folkevalgt organ vil kunne ha andre helhetlige samiske hensyn og avveininger å ta enn Områdestyret for reindriften. Ved avveiningen av ulike hensyn skal det når forholdet til reindriften er begrunnelse for innsigelse, legges til grunn at det er Områdestyret som gir uttrykk for næringsmes-

sige vurderinger mens Sametinget gir uttrykk for mer generelle politiske vurderinger. Dersom Sametinget og områdestyrene vurderer spørsmålet om innsigelse ulikt, vil ikke dette ha noen betydning for om innsigelse kan fremmes, men vil inngå som en del av avveiningen departementet må gjøre i saken når den skal avgjøres av departementet.

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

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

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

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

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

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

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

Merknader til § 5-5 Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

I *første ledd* videreføres regelen i gjeldende lov om at det ikke kan «fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som tidligere - i løpet av de 10 siste år - har, eller kunne ha vært gjenstand for innsigelse og blitt avgjort av departementet», jf. rundskriv T-2/2004 fra Miljøverndepartementet. Formålet med denne bestemmelsen er økt

effektivitet og forutsigbarhet i planleggingen. Dette kan f.eks. gjelde når det har vært reist innsigelse mot en del av en arealdel til kommuneplan, som avgjøres av departementet, og det senere utarbeides en reguleringsplan som er i samsvar med departementets vedtak. Det samme må gjelde når partene er blitt enige gjennom mekling.

Bestemmelsen innebærer at det ikke kan fremmes innsigelse når:

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

Det kan likevel fremmes innsigelse når:

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

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

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

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

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

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

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

Andre ledd viderefører reglene om at et planvedtak først får virkning når departementet har avgjort om innsigelsesadgangen er avskåret, ev. etter at departementet har stadfestet planen.

Tredje ledd viser til at reglene om innsigelse har som forutsetning at myndighetene deltar i planarbeidet fra en tidlig fase. Det er et viktig mål å løse konflikter i planprosessen og begrense bruken av innsigelse mest mulig. Det innføres derfor en ny regel om at innsigelse er avskåret for myndigheter som ikke oppfyller plikten til deltakelse. Kommunen har rimelig krav på å få tidlig varsel om problemer. Det er svært uheldig om en fagmyndighet først unnlater å delta i planleggingen, men så fremmer innsigelse når planforslaget foreligger. Det er dette den nye bestemmelsen tar sikte på å hindre. Departementet bør ta slike forhold, og konsekvensene for kommunene, med i vurderingen av om en innsigelse skal føre fram eller ikke. Det er et absolutt krav at kommunene har oppfylt lovens regler om saksbehandling og varsel, og derved sin varslingsplikt overfor de aktuelle sektormyndigheter, slik at de har hatt reell mulighet til å vurdere bruk av innsigelse innenfor høringsfristen. Der det oppstår uenighet mellom kommunen og andre offentlige myndigheter om myndighetenes plikt til å delta i planprosessen etter § 3-2 er oppfylt eller ikke, vil det som ellers være innsigelsesmyndighetens krav om innsigelse som skal legges til grunn for den videre behandlingen av saken. Det vil si at kommunen ikke kan fatte endelig vedtak før spørs-

målet er prøvet av departementet i forbindelse med ferdigbehandling av innsigelsen.

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

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

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

Merknader til § 5-6 Mekling og avgjørelse av departementet

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

Når meklingen er avsluttet, treffer kommunen vedtak om planen. Dersom enighet ikke oppnås i meklingen, og kommunen i sitt vedtak ikke tar hensyn til innsigelsen, sendes planen med innsi-

gelse til departementet. Mekleren må, når saken går til departementet, gi sin tilråding i saken, med begrunnelse. Departementet står fritt ved avgjørelsen av saken om innsigelsen skal tas til følge og planen endres eller oppheves, eller om planen skal bli stående slik kommunen har lagt opp til. Departementets vedtak i saken kan ikke påklages.

Siste punktum gir Kongen myndighet til å bestemme hvem som skal være mekler.

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

6.6 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Merknader til § 6-1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Bestemmelsen er ny og lovfester det som har vært et mål og til dels praktisert i de siste tiår. Regjeringen har utarbeidet rundskriv som grunnlag for fylkesplanleggingen og lagt fram stortingsmeldinger om den regionale og kommunale planleggingen og arealpolitikken.

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

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

Merknader til § 6-2 Statlige planretningslinjer

Bestemmelsen bygger på dagens § 17-1 om rikspolitiske bestemmelser, og er en videreføring og presisering av denne bestemmelsens første ledd (om rikspolitiske retningslinjer).

Statlige planretningslinjer kan tenkes tatt i bruk for viktige tema for å konkretisere de nasjo-

nale forventningene etter foregående paragraf. Dette kan f.eks. gjelde tema som beskyttelse av villreinområder og styrket areal- og transportplanlegging med sikte på begrenning av transportbehov og klimautslipp m.m. Tidligere rikspolitiske retningslinjer etter gjeldende lov § 17-1 første ledd videreføres.

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

Andre ledd klargjør hvordan de statlige planretningslinjene skal følges opp. 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.

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

Andre ledd bokstav b sier uttrykkelig at statlige planretningslinjer skal legges til grunn både ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning. Dette er en nødvendig klargjøring. Det er en både naturlig og nødvendig følge av at både planretningslinjene og de vedtatte planene vil gjelde flere sektorer, og av at vedtatte planer

skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet.

Tredje ledd stiller krav til saksbehandlingen ved forberedelse og vedtak av statlige planretningslinjer. Plan- og bygningsloven inneholder i dag ikke særskilte saksbehandlingsregler som gjelder ved fastsetting av rikspolitiske retningslinjer. Statlige sektormyndigheter og andre departementer kan ta initiativ til og utarbeide forslag til slike planretningslinjer i samråd med Miljøverndepartementet, som har ansvaret for å fremme planretningslinjene. Alle berørte kommuner, regionale planmyndigheter og andre berørte interesser skal gis anledning til å uttale seg med en frist på seks uker under forberedelsen av planretningslinjen. Dette sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse gjennom prosessen som leder fram til vedtakelsen av planretningslinjer.

Fjerde ledd er nytt og skal markere departementets ansvar for å gjøre planretningslinjene kjent. Departementet vurderer selv på hvilken måte formidlingen kan skje mest hensiktsmessig. Statlige planretningslinjer vil bli kunngjort i Norsk Lovtidend.

Merknader til § 6-3 Statlige planbestemmelser

Bestemmelsen bygger på dagens § 17-1 om rikspolitiske bestemmelser, og er en videreføring av denne bestemmelsens andre ledd (om rikspolitiske bestemmelser).

Første ledd fastsetter som i dagens lov at det kan nedlegges forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet. Det kan også fastsettes at tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov. Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra en statlig planbestemmelse.

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

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

Andre ledd viderefører og forsterker dagens bestemmelse i § 17-1 tredje ledd. Forslag til statlig planbestemmelse skal alltid sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner. Kravet om høring med seks ukers høringsfrist er nytt i forhold til dagens lov, og sikrer at berørte får anledning til å øve innflytelse gjennom prosessen som leder fram til vedtakelsen av planbestemmelsene. Det er også tilføyd et krav om at bestemmelsene *gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier*. Det må understrekes at disse reglene ikke alltid vil være tilstrekkelig saksbehandling, og at de suppleres av forvaltningslovens regler. Der en statlig planbestemmelse må anses som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, må forvaltningslovens regler om enkeltvedtak oppfylles, jf. også § 1-9.

Tredje ledd fastsetter at planbestemmelsene skal kunngjøres i Norsk Lovtidend. Dette er i samsvar med forvaltningslovens krav til kunngjøring av forskrift.

Merknader til § 6-4 Statlig arealplan

Bestemmelsene i *første og andre ledd* er en videreføring av § 18 i gjeldende lov om statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan, men har fått en noe enklere form. Som i dag skal staten kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette innebærer en vid skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Statlig plan bør imidlertid bare benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Bruk av statlig arealplan er derfor å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet. Planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet, lokal medvirkning og så videre oppfylles. Siste punktum i første ledd klargjør at en statlig plan er henholdsvis kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan og følger behandlingsreglene for disse plantypene, med den endring at vedtaksorganet er departementet.

Bestemmelsen slår i *andre ledd tredje punktum* uttrykkelig fast at vedkommende kommune skal

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

Bestemmelsen i *tredje ledd* er ny og slår fast at departementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Det legges til grunn at myndigheten etter bestemmelsen vil bli overført til Olje- og energidepartementet.

Bakgrunnen for bestemmelsen er først og fremst hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg. Bestemmelsen vil også være aktuell å bruke i situasjoner hvor det er gitt konsesjon for slike anlegg, men hvor tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen, jf. omtalen i kap. 3.6.2.

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

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

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

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

Tredje ledd andre punktum fastslår at vedtak om at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som statlig plan heller ikke kan påklages. Slike vedtak vil regelmessig

treffes samtidig med endelig konsesjonsvedtak. I saker hvor konsesjon gis ved kongelig resolusjon etter vassdragsreguleringsloven, er det i dag ingen klageadgang etter forvaltningsloven på konsesjonsvedtaket. Når planvirkning bestemmes samtidig med vedtak i klagesak i konsesjonssaken, er det ingen grunn til at det skal være særskilt klageadgang til Kongen i statsråd vedrørende konsesjonens planvirkning. I tilfeller hvor NVEs konsesjonsvedtak er endelig fordi det ikke er reist innsigelse eller fremmet klage, foreligger det heller ingen spesielle grunner til at det skal være slik klageadgang. Det vises til omtale under kapittel 3.6.2.

6.7 Regional planstrategi

Merknader til § 7-1 Regional planstrategi

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

Første ledd slår fast at regional planmyndighet har plikt til å utarbeide regional planstrategi en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering. Dette er viktig for å få framdrift i arbeidet. Det sies også uttrykkelig at arbeidet skal skje i samarbeid med kommuner, statlige organer, og organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Samarbeidet bør begynne så tidlig som mulig, slik at det forslaget som sendes på høring, jf. tredje ledd, i stor grad er resultat av drøftinger mellom de mest berørte myndigheter og kommuner. Så langt ikke annet blir bestemt, jf. fjerde ledd, vil det være opp til planmyndigheten å finne fram til den mest hensiktsmessige samarbeidsformen i denne fasen av prosessen. Det vil ikke være i strid med bestemmelsen dersom enkelte organisasjoner eller institusjoner først blir trukket inn i diskusjonen i forbindelse med høringen av strategien, jf. § 7-2.

Andre ledd forklarer hva planstrategien skal gå ut på. Hovedinnholdet i en regional planstrategi er gitt ut fra strategiens funksjon som grunnlag for videre planlegging: Den skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer. Dette må gjøres innenfor rammen av nasjonal politikk av betydning for planleggingen. Planstrategien skal

beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.

Tredje ledd slår fast at planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp. Dette må ikke forveksles med kravet til planprogram for nærmere bestemte planer, jf. lovens § 4-1. Oversikten i planstrategien skal beskrive hvilke planformer som bør benyttes, f.eks. om det skal utarbeides en plan for hele regionen, eller om det i stedet eller i tillegg skal utarbeides planer for bestemte områder eller formål. Det kan også være aktuelt å ta stilling til om det skal utarbeides en regional planbestemmelse (jf. § 8-5) i tilknytning til en regional plan. Oversikten skal også peke på planleggingsoppgaver som bør tas opp gjennom interkommunalt plansamarbeid. Det bør videre redegjøres for hvem som skal delta i utarbeidningen av planene, siktemålet med planarbeidet og hvordan andre berørte skal trekkes inn i planarbeidet.

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

Fjerde ledd åpner for at Kongen i forskrift kan gi bestemmelser om innhold i og opplegg for de enkelte delene av den regionale planleggingen. Dette må ses på bakgrunn av at regionnivået er under endring både geografisk og oppgavemessig. Bestemmelsene om planlegging på regionalt nivå har derfor karakter av å være rammebestemmelser som det kan være behov for å utdype når forhold knyttet til det regionale nivået er nærmere fastlagt.

Merknader til § 7-2 Behandling og virkning av regional planstrategi

Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov og beskriver planbehandlingen og virkningen av en regional planstrategi.

Første ledd innebærer at en regional planstrategi skal sendes til aktører som har vært med i for-

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

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

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

Den regionale planstrategien er grunnlaget for det videre plansamarbeidet i en region med sikte på å nå omforente mål. For at plattformen for regionale statsetaters medvirkning skal være avklart, fastlegger *andre ledd* at den regionale planstrategien skal godkjennes av Kongen. Ved godkjenningen tar Regjeringen stilling til strategien og de merknader som måtte være framsatt av regionale statsorganer i høringsfasen. Dersom Regjeringen ikke finner grunnlag for å følge opp merknaden fra et regionalt statsorgan, skal dette legges til grunn for statsorganets videre samarbeid med den regionale planmyndigheten. Regjeringen kan på grunnlag av merknader, eller på eget initiativ, foreta endringer i strategien. Før dette skjer, skal spørsmålet ha vært drøftet med regional planmyndighet. Dersom regional planmyndighet ikke er enig i endringen, kan Regjeringen i medhold av § 8-1 andre ledd sikre at planarbeidet gjennomføres.

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

6.8 Regional plan og planbestemmelse

Merknader til § 8-1 Regional plan

Regional plan avløser fylkesplaner og fylkesdelplaner, jf. § 19-1 i gjeldende lov. Regional plan kan gjelde for hele regionen (jf. dagens fylkesplaner), for deler av regionen, eller den kan ta opp mer avgrensede tema for hele eller deler av regionen (jf. dagens fylkesdelplaner). Selv om regionale planer kan være ulike når det gjelder geografi og tema, vil de være like når det gjelder behandling og virkning. Loven skiller derfor ikke mellom ulike plan typer når det gjelder regionale planer.

Første ledd viser til at den regionale planstrategien fastlegger hvilke regionale planer som skal utarbeides. Dette er de prioriterte planoppgavene det skal samarbeides om i regionen. Ved oppstart av planarbeidet skal det utarbeides et planprogram i samsvar med kravene i § 4-1. Innholdet i planprogrammet vil for det første avhenge av hva slags regional plan det er snakk om, dernest hvor mye som allerede er fastlagt gjennom vedtaket av den regionale planstrategien. Forhold som naturlig vil inngå i planprogrammet for regionale planer vil være opplysninger om formålet med planarbeidet, overordnede rammer for arbeidet, organisering, framdrift og medvirkning, samt en beskrivelse av hvilke alternativer som skal vurderes. En regional plan skal alltid ha en planbeskrivelse som omfatter en beskrivelse av virkningene av planen. For planer med retningslinjer for utbygging vil kravene i § 4-2 andre ledd om konsekvensutredning også gjelde.

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

henhold til EUs rammedirektiv for vann (direktiv 2000/60/EF).

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

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

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

Et viktig formål bak kravet om økonomiplan er å sikre at planleggingen av egen virksomhet skjer innenfor de økonomiske rammene som en kan forvente. Planlegging utover året er en forutsetning for god økonomisk styring i kommunal sektor. Økonomiplanlegging bidrar til å skaffe oversikt

over framtidig handlingsrom og usikkerhet, og gir muligheter for å legge alternative strategier. Dette legger grunnlag for at aktiviteten legges på et nivå som kan opprettholdes på lang sikt.

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

Merknader til § 8-2 Virkning av regional plan

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

Med uttrykket «legges til grunn» menes at planen heller ikke for myndighetene medfører absolute forpliktelser av rettslig art. Den er imidlertid et grunnlag for å reise innsigelser til planforslag som kan ha rettslig binding. Andre myndigheter, organisasjoner eller enkeltpersoner vil ikke kunne reise rettslige krav mot noen myndighet på grunnlag av det som står i en regional plan. Det viktige er at alle berørte myndigheter har som sitt mål at planen skal gjennomføres. Det betyr at planen også vil være et innspill til statlig planlegging og et grunnlag for videre tiltak, budsjetter og enkeltvedtak. Både forutsetninger og forhold forøvrig vil kunne endre seg etter at planen er vedtatt. Det kan også

oppstå situasjoner og enkeltsaker som planen ikke fanger opp på en god måte. Slike forhold kan unn-taksvis tilsi andre løsninger enn det som følger av planen. Dette bør fortrinnsvis vurderes ved rulle-lingen av handlingsprogrammet. Det må med andre ord foreligge endringer i forutsetningene eller andre særlige grunner for å fravike en vedtatt plan.

Merknader til § 8-3 Utarbeiding av regional plan

Bestemmelsen beskriver planprosessen ved utar-beiding av regionale planer. Arbeidet med en regi-onal plan skal være en bred samarbeidsprosess. Statlige organer, i denne sammenheng også Same-tinget, og organisasjoner har både rett og plikt til å delta når planleggingen berører deres virkeom-råde, eller egne planer og vedtak. Dette har sam-menheng med planens virkning som nevnt under § 8-4. Siden planen er retningsgivende for både kommunenes og sektorenes egen virksomhet, er det helt nødvendig at disse også har deltatt i plan-leggingen. Det skal ikke være mulig for en myndig-het å «stille seg utenfor» planleggingen, for så i neste omgang å hevde at planen ikke kan gjelde for den.

Det er også svært viktig at relevante statlige organer deltar. Departementers og direktoraters ytre organisasjon er svært varierende og kan ha en annen inndeling enn de aktuelle regionene. Det vil i slike tilfeller være en utfordring for berørte myn-digheter å finne enkle og hensiktsmessige samar-beidsformer med regional planmyndighet. Det enkelte departement bør instruere sine ytre etater om slik deltakelse.

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

Av *andre ledd* følger det at det for regionale pla-ner alltid skal utarbeides et planprogram, og at det er en forutsetning at viktige aktører deltar i planar-beidet. Planprogrammet skal gjøre rede for formå-let med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. For regionale planer med ret-ningslinjer for utbygging, hvor det skal gjennomfø-res en konsekvensutredning i henhold til § 4-2 andre ledd, skal planprogrammet også avklare behovet for utredninger av planens virkninger for miljø og samfunn. Planprogrammet bør også rede-gjøre for hvilke alternativer som skal inngå i plan-

arbeidet. Arbeidet med et planprogram må tilpas-ses hva som allerede er gjort i arbeidet med den regionale planstrategien.

Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn med en frist som ikke skal være, kortere enn seks uker. Hvor lang den skal være bør ses i sammenheng med hvor kompleks oppgaven anses å være. Det er regional planmyndighet som avgjør dette. Når det gjelder utleggelse til offentlig ettersyn, må planmyndighe-ten selv vurdere hvordan dette skal gjøres i prak-sis. Det er ønskelig at det skjer utleggelse på mange steder, f.eks. minst i hvert kommunesenter, og at det også gjøres tilgjengelig gjennom elektro-niske medier. Når forslaget til planprogram har vært på høring og ute til offentlig ettersyn, skal planprogrammet fastsettes. Det er regional plan-myndighet som fastsetter planprogrammet, der-som den ikke har vedtatt å delegere dette. I særlige tilfeller kan departementet bestemme at en annen myndighet enn planmyndigheten skal fastsette planprogrammet. Dette kan f.eks. gjelde for sam-ferdselsprosjekter som går ut over grensene for én region.

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

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

Merknader til § 8-4 Vedtak av regional plan

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

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

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

Merknader til § 8-5 Regional planbestemmelse

Bestemmelsen er ny. Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk er det mulig å vedta en regional planbestemmelse som skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer, som er i strid med planens retningslinjer. Retningslinjene i en regional plan skal legges til grunn for regional virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, også uten en regional planbestemmelse. Regional planbestemmelse gjelder ikke for elektriske nettanlegg som omfattes av unntaket i § 1-2 fjerde ledd. Der hvor planene gir retningslinjer for arealbruken, legges det til grunn at arealbruksformålene i § 11-7 eller hensynssonene i § 11-8 benyttes så langt det passer.

Innholdet av den regionale planbestemmelsen retter seg i utgangspunktet mot private utbyggere og tiltakshavere, men har også konsekvenser for kommunal forvaltning.

Første ledd innebærer at en regional planbestemmelse har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder som etter bestemmelsene vil være i strid med planen uten samtykke. Dette kan f.eks. gjelde kjerneområder for landbruket, større forretningsbygg utenfor byer og tettsteder, landskapsområder, eller friluft- og naturområder av regional eller nasjonal betydning langs sjø eller i fjellområder. Det kan også gjelde traséer for større samferdselsanlegg, forsvarsanlegg eller anlegg for energiforsyning som det ennå ikke fastsatt detaljerte planer for, eller for vassdragsforvaltning. Det følger av plikten til å ivareta nasjonale interesser at en regional planbestemmelse ikke kan brukes til å hindre gjennomføring av utbyggingstiltak av nasjonal betydning, f.eks. gjennomføringen av kraftanlegg. Her vil adgangen etter § 8-4 til å kreve at slike planer blir brakt inn for sentral behandling være en sikkerhetsventil. Det kan også fastsettes at forbudet bare skal gjelde nærmere bestemte tiltak, enten ut fra type eller størrelse. Ved fastsetting av bestemmelsen bør en være presis på om forbudet

gjelder utbyggings- og anleggstiltak generelt, eller om forbudet gjelder bestemte tiltak eller for bestemte tilfeller. Forbudet gjelder inntil ti år med mulighet for forlengelse, jf. tredje ledd, i påvente av at kommunene i sine planer skal ivareta de regionale og nasjonale hensynene med bindende virkning. Dette går fram av siste setning i første ledd.

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

Det kan tenkes situasjoner der en i ettetid finner det hensiktsmessig å fastsette en regional planbestemmelse til en allerede vedtatt regional plan. Utarbeidingen skal da følge bestemmelsene i § 8-3 og § 8-4. Det vil likevel ikke være nødvendig å utarbeide eget planprogram hvis bestemmelsen ikke innebærer endringer i den regionale planen. Når vedtak er fattet skal regional planbestemmelse kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og allmennheten på samme måte som ved statlig planbestemmelse, jf. § 6-3 siste ledd.

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

Fjerde ledd legger myndigheten til å gi samtykke til utbyggings- eller anleggstiltak som omfattes av planbestemmelsen, til regional planmyndighet. Dette er samme myndighet som har vedtatt planbestemmelsen. Der planen er avgjort ved sentral behandling, jf. § 8-4, andre og tredje ledd, kan det ikke gis tillatelse i strid med innholdet av avgjørelsen. Regional planmyndighet skal samrå seg med kommunene og fylkesmannen før samtykke gis. Dette for å sikre seg at et tiltak ikke vil være i strid med planarbeid i kommunene eller bryter med nasjonale interesser som planbestemmelsen

ev. skal ivareta. Det legges til grunn at regional planmyndighet ikke kan gi samtykke dersom fylkesmannen kan vise til at dette åpenbart er i strid med nasjonale interesser. I de tilfeller planbestemmelsen tar sikte på å ivareta samferdsels-, forsvars- eller energiforsyningsinteresser, skal samtykke ikke gis i strid med uttalelser fra myndigheter som ivaretar disse interessene.

Femte ledd fastsetter at planretningslinjene skal gjøres allment kjent på en hensiktsmessig måte.

Sjette ledd slår fast at et endelig vedtak om regional planbestemmelsene, enten det er vedtatt av regional planmyndighet eller av departementet, ikke kan påklages.

6.9 Interkommunalt plansamarbeid

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

Merknader til § 9-1 Innledende bestemmelser

Bestemmelsens *første ledd* inneholder en klar oppfordring til kommunene om å drive et interkommunalt plansamarbeid når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Behovet for og anbefalingen om interkommunalt plansamarbeid kan komme fram gjennom arbeidet med regional planstrategi, jf. § 7-1 og motivene til denne, eller som oppfølging av en regional plan. Uavhengig av dette kan kommunene også selv ta initiativ til samarbeidet.

Det er presisert i *første ledd siste punktum* at samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper. I dette ligger for det første at det er de ordinære plantypene som skal brukes også i interkommunalt plansamarbeid. Det er ikke adgang til å utarbeide typer av planer som ikke er hjemlet og regulert i loven. For det andre presiseres det at *alle*

de kommunale planformene kan brukes: Kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og i prinsippet også reguleringsplan der gjennomføringen av utbygging- eller naturhensyn gjør en slik planform hensiktsmessig.

Andre ledd klargjør at interkommunalt plansamarbeid er et virkemiddel for å følge opp den regionale planstrategien. Slikt samarbeid bør varsles og drøftes når planstrategien utarbeides. Bestemmelsen klargjør videre at regional planmyndighet og statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede slikt samarbeid «når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune». Bestemmelsen er tatt inn for å gjøre det klart at slike oppfordringer er fullt legitime dersom kommunene selv ikke foreslår slikt samarbeid. Regional planmyndighet og staten har et selvstendig ansvar for å bidra til at overordnede hensyn og oppgaver løses gjennom en hensiktsmessig planlegging.

En anmodning etter andre ledd er ikke det samme som et pålegg. Hjemmelen til å pålegge kommunene et interkommunalt plansamarbeid er lagt til departementet i *tredje ledd*, som også gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere rammer og regler om samarbeidet. Slike administrative beslutninger er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Før slike bestemmelser gis, skal vedkommende kommuner ha hatt anledning til å uttale seg. Bestemmelsen viderefører regelen om interkommunalt plansamarbeid i § 20-3 i dagens plan- og bygningslov.

Merknader til § 9-2 Organisering

Bestemmelsen inneholder «normalregler» for organisering og styring av det interkommunale plansamarbeidet. Kommunene kan imidlertid vedta andre løsninger. Planarbeidet skal alltid ledes av et eget styre. Hovedregelen etter *første ledd første punktum* er at dette styret skal ha samme antall representanter fra hver kommune. En annen løsning enn dette - f.eks. en mer forholdsmessig fordeling etter befolkningsstørrelse eller lignende - krever enighet mellom alle de deltakende kommuner. *Andre punktum* slår fast at styret selv bestemmer reglene for styrets arbeid og hvordan planarbeidet skal organiseres. Dette er en parallell til det som gjelder for interkommunalt samarbeid generelt etter kommuneloven § 27. Det er tilstrekkelig at et flertall av kommunene mener det skal gjøres på en annen måte, f.eks. at viktige spørsmål om styrearbeidet og organiseringen må forelegges

det enkelte kommunestyret underveis. I praksis er det naturlig at styret fastsetter vedtekter for sitt arbeid, jf. også kommuneloven § 27. Planarbeidet må ellers holde seg innenfor de rammene for planbehandling som loven fastsetter.

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

Merknad til § 9-3 Planprosess og planinnhold

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

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

Tredje ledd slår fast at det er det enkelte kommunestyret som treffer det endelige planvedtak for sitt område. Er det utarbeidet en felles, samordnet

arealdel for flere kommuner, må altså den enkelte kommune formelt vedta sin del som arealdel til kommuneplanen. Styret har ikke myndighet til dette. Det følger av dette at en interkommunal plan ikke er en «overkommunal plan», men en sammenstilling av flere formelt selvstendige kommunale planer. Det følger videre at også reglene som gjelder for kommunale arealplaner om innsigelse og klage, og om rettsvirkninger, gjelder helt på samme måte som for planer som er blitt til gjennom vanlig kommunal planbehandling. Muligheten til å begrense adgangen til å endre kommuneplanens arealdel eller bestemte deler av den etter regelen i § 11-18 gjelder også for disse planene. Det er ikke noe i veien for at slik begrensning kan gjøres gjeldende for bare en del av planene, f.eks. for enkelte deler i noen kommuneplaner og ikke i andre.

Merknad til § 9-4 Overføring til regional plan

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

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

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

Merknad til § 9-5 Uenighet

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

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

Dersom plansamarbeidet gjelder viktige nasjonale eller regionale interesser og hensyn, og den helheten som kommunene i fellesskap utgjør er svært viktig, vil det fra statens side kunne være uheldig at en kommune trekker seg ut. Bestemmelsens *tredje ledd* gir departementet hjemmel til å pålegge den enkelte kommune om fortsatt å delta. Det skal foreligge spesielle forhold og gode grunner for at staten skal benytte denne muligheten. Andre muligheter staten har, er å treffe vedtak om at arbeidet overføres til regional plan etter § 9-4 tredje ledd, eller selv stå for planarbeidet og planvedtaket etter lovens kapittel 6.

Merknader til § 9-6 Gjennomføring og endring

Hensikten med interkommunalt plansamarbeid er å komme fram til et felles grunnlag for kommunenes videre tiltak og vedtak. Svært ofte vil det være nødvendig å samordne bruk av virkemidler for å realisere de planene som er vedtatt. Bestemmelsens *første ledd* innebærer en påminnelse om dette og uttrykker en oppfordring om å inngå forpliktende avtaler om gjennomføringen, når gjennom-

føringen krever samordnet bruk av virkemidler i kommunene. Et felles handlingsprogram bør redegjøre for nødvendige tiltak for gjennomføring og hvem som er ansvarlig, og for avtaler om finansiering av tiltakene.

I forbindelse med kommunenes gjensidige forpliktelse til gjennomføring reiser det seg også spørsmål om hvorvidt - og ev. under hvilke vilkår - en kommune kan fravike en vedtatt plan. En kommune vil av ulike årsaker kunne ønske å endre eller fravike en plan etter noen tid. Politiske prioriteringer kan f.eks. endre seg etter et kommunevalg. Hensikten med forpliktende avtaler er nettopp å forhindre endringer som vil undergrave en felles gjennomføring av vedtatte planer. Også utenom avtalene bør det ligge visse bånd på adgangen for en kommune til å gå bort fra tidligere planer, av hensyn til de andre kommunene og fellesskapet. Dette er begrunnelsen for regelen i *andre ledd*. Den pålegger en kommune eller regional planmyndighet som ensidig ønsker å endre en plan, å gi de øvrige deltakende og berørte parter skriftlig varsel om dette før kommunen starter sitt planarbeid med sikte på endring. Dette vil gjøre det mulig for de andre partene å melde inn sine synspunkter tidlig i prosessen, f.eks. i forbindelse med utarbeidningen av et planprogram. Det kan naturligvis aktualisere at det tas opp arbeid med endringer også i andre kommuner eller innenfor det interkommunale plansamarbeidet som helhet.

Merknad til § 9-7 Plansamarbeid mellom regioner og kommuner

Første ledd i bestemmelsen slår fast at reglene i kapittel 9 gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere regioner og en eller flere kommuner.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å pålegge slikt plansamarbeid «når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett», og til å gi nærmere bestemmelser om samarbeidet. Dette er en aktuell situasjon blant annet i de større byområdene, med felles bolig- og arbeidsmarked, behov for felles transportløsninger eller natur- og friluftsområder som strekker seg over flere kommuner, og i noen tilfelle også flere fylker. Det er primært ønskelig, og ikke noe i veien for, at de respektive kommuner og regioner, sammen med de viktigste statlige myndighetene i regionen, blir enige om et plansamarbeid i slike områder. Erfaringer har likevel vist at slikt samarbeid er vanskelig, og bestemmelsen gir et redskap for initiativ fra sentralt hold. Staten må her rådføre

seg med de aktuelle regioner og kommuner, og dette er sagt uttrykkelig i *andre ledd siste punktum*.

6.10 Kommunal planstrategi

Merknader til § 10-1 Kommunal planstrategi

Bestemmelsen er ny.

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

Første ledd andre punktum angir at kommunal planstrategi skal omfatte kommunens strategiske valg knyttet til utviklingen av kommunesamfunnet. Det gjelder både langsiktig arealbruk, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunenes planbehov i valgperioden. Retningslinjer for langsiktig arealbruk skal inngå som del av strategien og danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommuneplanens arealdel. Den langsiktige arealstrategien skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk, og angi langsiktige utviklingsretninger i kommunen og områder for særlig utvikling og vern for å ivareta de arealhensynene som framgår av § 3-1.

Beskrivelsen av miljøutfordringene skal vise hva som er status og hva som er utviklingen de siste fire år, og drøfte kommunens miljøutfordringer i dette perspektivet. Beskrivelsen skal gi en omtale av utslipp av klimagasser, støy og lokal luftforurensning, avfall og energiforbruk, biologisk mangfold og kultur og kulturminner. Den enkelte kommune kan tilpasse beskrivelsen ut fra lokale forhold. I arbeidet med planstrategien kan kommunen bygge på kommunenes miljøstatus og indikatorer som rapporteres gjennom KOSTRA, samt sektorenes kunnskap om helse og miljøforhold, jf. § 1-4 i kommunehelsetjenesteloven. Planstrategien kan også inneholde en beskrivelse av status for universell utforming i kommunen. Også på dette området vil kommunen kunne bygge på data fra KOSTRA.

Bestemmelsen åpner opp for at kommunen kan revidere planstrategien i løpet av perioden etter behov. Planstrategien er ikke formelt bindende for kommunen og kan fravikes hvis det er gode grunner for det. Dersom kommunen ønsker å avlyse eller utsette en større planoppgave som inngår i

planstrategien, bør dette skje gjennom endring av planstrategien der de ordinære prosessregler følges. Kommunen kan likevel når som helst sette i gang nytt planarbeid ut over planstrategien. Avklaring av planbehovet vil da skje gjennom den ordinære planprosessen.

Andre ledd beskriver prosessen for utarbeiding av kommunal planstrategi. Det er i hovedsak opp til den enkelte kommune å bestemme hvor omfattende og detaljert planstrategien skal være, ut fra de behov som foreligger. Kommunen har imidlertid plikt til å innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og fra nabokommuner. Det er opp til kommunen selv å bestemme hvordan dette skal gjøres, men disse myndighetene bør ha reell mulighet til å fremme sine synspunkter. Det er ikke adgang til å fremme innsigelse mot forslag til kommunal planstrategi. Det vil i praksis være viktig for kommunen å oppnå tilslutning til den kommunale planstrategien fra andre myndigheter, fordi det ellers lett kan oppstå problemer i senere planlegging. Kommunen kan også velge å legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Dette vil være i samsvar med retningslinjene i lovens kapittel 1. Det er særlig fornuftig hvis kommunen f.eks. står overfor vanskelige strategiske valg som befolkningen har engasjert seg sterkt i, eller kommunen er i en fase med store forandringer. Men kommunen har ikke en rettslig plikt til dette. Det eneste rettslige krav til saksbehandlingen er at forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling. Hensikten er å sikre en mulighet for alle interesserte å fremme synspunkter før sluttbehandlingen.

Prosessene rundt planstrategien må ses i sammenheng med om kommunen ønsker å legge opp til revisjon av kommuneplanen eller ikke. Dersom kommunen beslutter å videreføre gjeldende kommuneplan, vil det være naturlig å legge opp til en mer omfattende diskusjon rundt kommunal planstrategi, siden dette da blir den eneste anledningen til å få fram synspunkter rundt kommunens prioriteringer og utfordringer. Tilsvarende vil en kommune som legger opp til en kommuneplanrevisjon, kunne bruke kommuneplanprosessen til grundigere diskusjoner og medvirkningsopplegg.

Tredje ledd beskriver hva slags «vedtak» som kan fattes i forbindelse med kommunal planstrategi i forhold til å starte arbeid med å lage nye, endre eller oppheve planer.

Et slikt vedtak bør omfatte kommunens eget planarbeid, og bistand til og oppfølging av private planer. Vedtaket kan gjelde igangsetting av en full-

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

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

Fjerde ledd klargjør at arbeidet med kommunal planstrategi kan inngå i arbeidet med oppstart av arbeidet med kommuneplanen. Det betyr at arbeidet med kommunal planstrategi organiseres som en del av oppstartarbeidet sammen med utarbeiding av planprogram. Dersom kommunen ønsker å gi strategien et innhold som også tilfredsstiller kravet til planprogram for kommuneplanen, må bestemmelsene om behandling av planprogram for kommuneplanen følges, jf. § 11-13. Det innebærer blant annet at høringsfristen forlenges til minimum seks uker.

6.11 Kommuneplan

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

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

Merknader til § 11-1 Kommuneplan

Bestemmelsen tilsvarende § 20-4 i gjeldende lov.

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

Andre ledd angir at kommuneplanen ikke bare gjelder kommunens egen virksomhet, men skal fange opp de hensyn som er viktige for utvikling av kommunesamfunnet og forvaltningen av arealressursene. Det er relativt vide rammer for hvordan kommuneplanen kan brukes. De kommunale planene etter loven er ikke bare ment å være planer for kommunens egen virksomhet, men for kommunesamfunnet og for all arealbruk innenfor kommunens grenser. Det er et viktig prinsipp at kommunen i sin planlegging skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver og at all kommunal planlegging skal legge statlige og regionale pålegg og retningslinjer til grunn. De framkommer blant annet gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer og planbestemmelser etter lovens kapittel 6, samt regional planstrategi, regional plan og regionalt handlingsprogram etter kapittel 7 og 8. Det kan også være pålegg og retningslinjer fra sektormyndigheter med hjemmel i annen lovgivning enn plan- og bygningsloven. Pålegg og retningslinjer kan komme til uttrykk i særlige rundskriv mv. fra departementene, f.eks. om hvordan bestemte sektorer skal ivaretas i planleggingen, eller hvordan lovens planbestemmelser skal forstås og bør praktiseres. Slike statlige og regionale retningslinjer og pålegg vil gi et større eller mindre handlingsrom for kommunen, avhengig av innhold. Aktiv planlegging i kommunene er et viktig virkemiddel for å nå nasjonale mål på disse politikkområdene.

Statlige myndigheter, regionen og andre kommuner kan ha behov for at visse spørsmål blir avklart eller bestemt gjennom kommunal planlegging, som kommunen må ta hensyn til. Med hjem-

mel i § 6-4 kan departementet også formelt henstille til kommunen om å ta opp planlegging.

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

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

Fjerde ledd viderefører kravet om at kommuneplanen skal ha en handlingsdel. Handlingsdelen skal inneholde et handlingsprogram for å gjennomføre kommuneplanens samfunnsdel for de fire påfølgende budsjettår eller mer.

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

Fjerde ledd første punktum gir kommunene pålegg om årlig vedtak om oppdatering av kommuneplanens handlingsdel. Dette er i samsvar med plikten etter kommuneloven til å utarbeide økonomiplan, som etter andre punktum kan inngå i handlingsdelen. Kommuneloven pålegger kommuner å utarbeide økonomiplan. Kommuneloven § 5 stiller krav om at kommuneplanleggingen skal ses i sammenheng med tilgjengelige økonomiske ressurser og økonomiplanen. Kommuneloven § 44 stiller krav om at kommuner skal utarbeide en fireårig plan for sin egen økonomi, med oversikt over forventede inntekter, bruken av midlene og prioriterte oppgaver. Økonomiplanen skal rulleres årlig og er et sentralt verktøy for å samordne de politiske målsettingene med de økonomiske rammene, jf. også ny § 3-1 nr. 3.

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

Femte ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrift for gjennomføring og utfylling av nærmere angitte bestemmelser i kapittel 11 om kommunal planlegging. Dette gjelder presisering av innholdet i generelle bestemmelser etter § 11-9, nærmere presisering og eventuell ytterligere inndeling av arealformål etter § 11-7 og § 12-5, om utfyllende saksbehandlingsregler for utarbeiding av plan etter § 11-12 til § 11-17 og om eventuell samordnet gjennomføring av samfunnsdelen av kommuneplan og økonomiplan etter kommuneloven.

Merknader til § 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel
Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende lov, og innfører begrepet kommuneplanens samfunnsdel om langsiktig kommuneplanlegging med bred samfunnsmessig tilnærming.

Første ledd angir at kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Hensikten med det siste er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene.

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

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

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

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

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

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

Fjerde ledd slår fast at det er reglene i lovens § 11-12 til § 11-15 som gjelder for behandlingen av kommuneplanens samfunnsdel.

Merknader til § 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

Bestemmelsen er ny.

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

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

Selv om handlingsdelen også kan omfatte tiltak som i hovedsak skal gjennomføres av andre enn kommunen selv, er det viktig at den er realistisk og nært knyttet til den økonomiske planleggingen og budsjetteringen i kommunen.

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

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

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

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

Merknad til § 11-5 Kommuneplanens arealdel

Bestemmelsen er i hovedsak ny.

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

Av *første ledd andre punktum* framgår at i tillegg til å ha en arealplan for hele kommunen, kan kommunen utarbeide planer for delområder (f.eks. for tettsteder). Ved senere revisjon av kommuneplanens arealdel kan planarbeidet begrenses til å gjelde de delene av kommunen hvor det er revisjonsbehov eller behov for noe mer detaljering.

Slike delplaner kan også utarbeides i form av reguleringsplan (områderegulering), jf. § 12-2.

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

Andre ledd andre punktum fastsetter de forskjellige elementene arealdisponeringen skal komme til uttrykk gjennom. Det omfatter arealkart, bestemmelser og en planbeskrivelse med konsekvensutredning, jf. § 4-2 andre ledd. Konsekvensutredningen skal redegjøre for hvordan nasjonale politikkmål, f.eks. statlige planretningslinjer og arealretningslinjer i regional plan, er ivaretatt og fulgt opp. Det vises til § 1-5, som viser til at en vedtatt plan skal legges til grunn for videre planlegging og forvaltning mv., og til § 11-6 om at kommuneplanens arealdel er bindende for framtidig arealbruk.

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

Tredje ledd angir at plankartet i nødvendig utstrekning skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealene. Med nødvendig utstrekning menes at det ikke skal gis flere restriksjoner enn det som det saklig sett er behov for. Videre betyr det at arealbruken og restriksjonene som vedtas i planen, må fastlegges og framkomme gjennom angivelser og symboler for arealformål og hensynssoner. I tillegg kommer planens verbale bestemmelser. Det vil være opp til den enkelte

kommune å ta stilling til hvor langt en trenger å gå i konkretisering av arealformål og hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser i forhold til situasjonen i kommunen. Her vil behovet være forskjellig fra kommuner med begrenset utbyggingsbehov til kommuner med stort utbyggingspress generelt eller innenfor visse typer arealer, som f.eks. fritidsbebyggelse.

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

Merknader til § 11-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

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

Formålet med arealdelen er å bestemme hvordan arealene skal anvendes i framtiden. Dette oppnås bare dersom de mange etterfølgende vedtak av betydning for arealbruken respekterer planen og bidrar til at den gjennomføres. Det ligger i dette at myndighetene så langt som mulig skal følge planen når det skal treffes vedtak. Dette må også ses på bakgrunn av at de samme myndighetene skal ha deltatt i planprosessen forut for planvedtaket,

og da har hatt muligheten for å påvirke innholdet ut fra de interesser de representerer, jf. § 11-12 om oppstart av arbeidet med kommuneplanen. De har da hatt mulighet for å fremme innsigelse til planen dersom de er uenig i planens innhold, jf. § 11-16. Hvilken plikt planen nærmere bestemt innebærer, vil framgå av planen selv. Planen legger også rammen for privat utbygging og annen arealbruk.

Det sies i *første ledd* at en arealdel blir rettslig bindende for framtidig arealbruk i planområdet når kommunestyret treffer vedtak om slik plan, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16. Arealrestriksjonene som følger av planen inntreffer ved kommunestyrets vedtak. Disse gjelder nye tiltak etter § 1-6 som innbefatter nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av arealbruk.

Andre ledd viderefører regelen i gjeldende § 20-6 om at de angitte tiltak ikke må være i strid med vedtatte arealformål etter loven, dvs. § 11-7 og bestemmelser etter § 11-9 til § 11-11, samt bestemmelser knyttet til hensynssoner med hjemmel i § 11-8. Rettsvirkningene av den arealbruk som er angitt i kommuneplanens arealdel gjelder arealer i og på grunnen, arealer i bygninger og anlegg, i og på sjø og vassdrag og i luftrommet over grunnen, vann og sjø, jf. merknadene til § 1-2.

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

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

Bestemmelsen om planens bindende virkning for nye bygge- og anleggstiltak, fradeling og andre tiltak og endringer av tiltak og arealbruk er en selvstendig regel. Den gjelder for slike tiltak uten hensyn til om de krever tillatelse eller melding etter reglene om byggesaksbehandling ellers i plan- og bygningsloven, eller tillatelse etter annen lovgivning. Rettsvirkningen av planen gjelder også som tidligere for slike mindre tiltak som er unntatt fra kravet om tillatelse eller melding. Planens formålsgivelse er i utgangspunktet ikke til hinder for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg i kortere tid enn fire måneder, jf. § 30-5. Forbud mot plassering av visse typer konstruksjoner og anlegg, som campingvogner og bobiler kan gjøres ved uttrykkelig fastsettelse av dette i bestemmelser til planen.

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

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

Reguleringsplan må også benyttes i tilfeller som er så inngripende at det kan bli snakk om erstatning for rådgighetsinnskrenkinger etter de alminnelige rettsgrunnsetninger som gjelder for dette og når gjennomføringen av planen er avhengig av ekspropriasjon. Dette er nødvendig der det offentlige ønsker å erverve eiendomsretten til et areal eller til å etablere et grunnlag for å begrense

eller stanse en igangværende virksomhet på en måte som de ellers ikke har rettslig grunnlag for.

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

Det følger av *tredje ledd* at når det ikke er krav om reguleringsplan, vil arealdelen være plangrunnlag for vurderingen av søknad om tillatelse eller melding om tiltak, jf. kapittel 20 i bygningsdelen og gjeldende lov §§ 81, 86a, 86b og 93 første ledd. Krav om reguleringsplan framgår av loven eller bestemmelser til arealdelen. For utbygging etter § 11-7 andre ledd nr. 1 og 2 kreves som utgangspunkt reguleringsplan. Dette gjelder ikke der tiltakene faller inn under bestemmelser om mindre utbyggingstiltak som det er gitt bestemmelser om ikke krever ytterligere plan etter § 11-10 nr. 1. Krav om reguleringsplan etter vedtak i arealdel til kommuneplan, gjelder også alltid for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger. Kravet om reguleringsplan for store tiltak, gjelder likevel ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven og/eller vassdragsreguleringsloven, jf. § 12-1 tredje ledd siste punktum. Er et tiltak i strid med kommuneplanens arealdel, vil det være grunnlag for å gi dispensasjon etter § 19-2 dersom anlegget er i tråd med regional plan, eller retningslinjer for planlegging og lokalisering av vindkraft eller små vannkraftanlegg der regionale planer ikke finnes. Når det gjelder tiltak etter energi- og vannressurslovgivningen, vises det også til omtalen i kap. 3.6.2.

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

Merknader til § 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Bestemmelsen er på mange punkter en videreføring av gjeldende lov § 20-4 første ledd, som inneholder de arealbrukskategorier det er tillatt å bruke i kommuneplanens arealdel. Imidlertid er noe av innholdet endret, og hovedformålene er nå gjort mest mulig overordnet og samtidig felles

med hovedformålene i reguleringsplaner. Utgangspunktet er at kommuneplanens arealdel er en grovmasket oversiktsplan som fastlegger, viser og binder opp hovedtrekkene i arealbruken. Det er forutsetningen at kommuneplanens arealdel skal være en enkel plan uten flere detaljer enn hva som er nødvendig for å sikre en overordnet styring av de vesentlige elementene i arealbruk og -utvikling.

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

Første ledd legger forutsetningsvis opp til at det skal angis arealformål for hele planområdet. Bestemmelsen slår videre fast at det skal skilles mellom hovedformålene. Det vil si at planen må utformes slik at det framgår hvilket arealformål som skal gjelde for et areal. Det bør skilles mellom hva som er nytt formål og hva som er videreføring av eksisterende arealbruk. Hovedformål kan suppleres og virke sammen med hensynssoner og bestemmelser. Det kan være aktuelt å fastsette visse formålskombinasjoner i forskrift, dersom det skulle vise seg å være konkrete behov for dette. Ordningen hittil med mulighet for å unnta et område fra rettsvirkning utgår.

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

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

Hvilke underformål som kan benyttes for å utdype hovedformålene er uttømmende angitt. Ytterligere presisering av innhold og krav til arealbruken kan gis som generelle bestemmelser etter § 11-9 nr. 5. Dette er en endring i forhold til dagens lov ved at detaljeringsmulighetene under hvert formål nå angis uttømmende i bestemmelsen om formål i kommuneplanens arealdel. Dette er gjort for å klargjøre kommuneplanens overordnede karakter som grunnlag for detaljplanlegging.

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

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

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

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

Områder for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan underdeles nærmere og spesifiseres avhengig av hvilken type anlegg og funksjon det er tale om. Samferdsel dekker alle former for areal til transport, inkludert kjøreveg, gang- og sykkelveg, bane, havn og anlegg for lufttrafikk. Med teknisk infrastruktur menes særlig anlegg for vannforsyning og avløp, samt anlegg for energiforsyning og -overføring. Kraftledninger i sentral- og

regionalnettet og rørledninger i sjø omfattes ikke av planbestemmelsene i loven. Slike anlegg inngår derfor ikke i arealformålet, men kan vises som hensynssoner etter § 11-8.

Nr. 3 Grønnstruktur er et nytt formål som tidligere inngikk dels i «byggeområde» og dels i «spesialområde» og «friområde». Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted. Formålet gjør det mulig for kommunen å avgrense hovedstrukturen i grøntdrag og naturområder, gjennomgående turdrag og parker og større friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen. Grønnstrukturen vil binde de grønne områdene innenfor byggesonen sammen med friluftsområder utenfor. Friluftsområder vil inngå i LNFR-området i kommuneplanen. Til nå har friområder og parker vært offentlige formål. Det vil fortsatt være det vanlige utgangspunktet, men det vil heretter framgå nærmere, med bestemmelse etter § 11-10 nr. 3, hvilke arealer som skal være offentlige.

Som det framgår av § 11-8 bokstav c kan grønnstruktur også angis som hensynssone. Dette er en alternativ måte å vise grønnstrukturen på i en kommuneplan. Det er da ikke et eget formål, men vil framstå som en begrensning knyttet til det underliggende arealformålet, som kan være areal for bebyggelse og anlegg. De kravene som er knyttet til å ivareta grønnstrukturen vil framgå av bestemmelsene til hensynssonen. Dette kan være krav til at deler av et område holdes ubebygget, at vegetasjonen skal beholdes, at det skal opparbeides turveg mv. Slike krav må ivaretas gjennom senere regulering, hvor det kan være aktuelt å benytte reguleringsformålet grønnstruktur.

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

Arealformålet omfatter og skal brukes for å fastlegge spesielle områder for Forsvaret. Dette omfatter områder der Forsvarets virksomhet er hovedformål. Dette vil være særskilte militærforetagninger med tilhørende bebyggelse, øvings- og skyteområder med spesielle restriksjoner. Formålet kan også omfatte områder for bebyggelse og anlegg som av hensyn til hemmelighold ikke kan legges ut som vanlige områder for bebyggelse og anlegg, jf. gjeldende plan- og bygningslov § 86.

Kontorer og lignende som ikke ligger i tilknytning til områder som nevnt over, skal angis som, eller vil inngå i arealformålet bebyggelse og anlegg. Områder som brukes i sammenheng med øvelser, men hvor Forsvarets virksomhet ikke er hovedformål kan legges ut som hensynssone etter § 11-8 andre ledd bokstav a med restriksjoner i forhold til annen arealbruk når området brukes til øvelse.

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

Nr. 5 Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR-områder) omfatter og skal brukes for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, herunder jordbruk, skogbruk og reindrift, og/eller som skal bli liggende som naturområder og naturområder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygget, eller bare bebygget i tilknytning til landbruk og reindrift. Alternativt kan det for områder der formålet i nr. 5 bokstav b blir konkret angitt, gis bestemmelser for å opprettholde eller tillate ny spredt utbygging av enkeltboliger og fritidshus samt annen spredt næringsvirksomhet. De store utmarksarealene i høyfjellet, skogsområder og tynt befolkede kyststrekninger rundt i landet skal normalt legges ut til dette hovedformålet.

Arealformålet tilsvarer i det alt vesentlige tidligere landbruks-, natur- og friluftsmål (LNF)-kategori, jf. veileder T-1443 om plan- og bygningsloven og landbruk Pluss fra 2005 der det er gjort en gjennomgang av hvilke tiltak som inngår i LNF, samt gitt kriterier for vurdering av dette spørsmålet. Dette innebærer at visse former for gårdstilknyttet virksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag inngår i LNF-kategorien uten at det må utarbeides særskilte bestemmelser som åpner for dette. Nytt er imidlertid at det nå gis mulighet for å synliggjøre særskilt at reindrift er en del av den bundne formålskombinasjonen. Det siktes her til at det i de store LNF-områder, som inngår i reinbeitedistrikt med beiterettigheter med grunnlag i reindriften, vil være adgang til å angi «R» som en del av arealformålet. Muligheten for å synliggjøre denne vesentlige arealinteressen gjennom endring av betegnelsen til landbruks-, natur- og friluftsmål, samt reindrift, - LNFR-område - har i seg selv ingen direkte rettslige virkninger, men gir et riktigere bilde av arealbruken i de områdene som har reindrift. Det forutsettes at differensierte områder for reindrift angis som hensynssoner på planen med tilhørende retningslinjer som angir hvilke begrensninger dette bør gi for bruken av arealformålet.

LNFR-områdene kan inndeles i to underformål.

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

Bokstav b omfatter LNFR-areal hvor det, i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. bokstav a over), etter bestemmelser i planen også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter § 11-11 nr. 2. Det siktes her til bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Dette kan også omfatte etablering av småkraftverk for å utnytte områdets vannkraftpotensial. Det er et krav at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Der slike bestemmelser er benyttet, kan slike tiltak enten gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling, eller på grunnlag av reguleringsplan. Krav om reguleringsplan kan følge direkte av loven, jf. § 12-1, eller av at bestemmelsen stiller krav til slik plan før gjennomføring av tiltak.

Med fritidsbebyggelse menes her fritidsboliger og enkelttiltak knyttet til friluftsliv. Det er behov for ordninger som legger til rette for gjennomføring av aktuelle tiltak uten at det skaper et stort behov for dispensasjoner og uten at det skapes stor variasjon

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

Bestemmelsen gir også muligheter til å kreve reguleringsplan for spredt utbygging. Slikt krav kan knyttes til all spredt utbygging i et område, eller til en utbygging som overstiger et visst antall enheter.

Bokstav b skal bare brukes for reelt spredt utbygging i LNFR-sonene. Dersom kommunen ønsker å avgrense et område der det i reguleringsplan skal legges til rette for større utbygging (f.eks. fritidsbebyggelse, boliger, næringsliv, massetak) innenfor et område som ellers preges av landbruk, skal dette vises som formål nr. 1; Områder for bebyggelse og anlegg ev. formål 4. Det vil da ordinært gjelde krav om reguleringsplan for området, jf. § 11-9 nr. 1.

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

Nr. 6 Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone omfatter, og skal eller kan brukes for å planlegge både sjøarealene, overgangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. For sjøarealene tilsvarende arealkategorien i det vesentlige § 20-4 første ledd nr. 5 slik den har vært til nå. Hjemlene for arealformål, hensynssoner og supplerende bestemmelser er felles for både land- og sjøarealet og skal gi grunnlag for en mest mulig helhetlig og integrert planlegging av sjø- og landarealene.

Formålet kan underdeles i områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon. Formålet brukes for å angi arealbruk i sjø og vassdrag og i den tilhørende strandsone, dvs. innover på land så langt arealbruken der står i direkte sammenheng med sjøen og arealbruken der. Kategorien har for

sjøarealene og i vassdrag i hovedsak samme innhold som i gjeldende § 20-4 første ledd nr. 5. Det er imidlertid en viktig endring at strandsonen nå inngår i formålet slik at det blir en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom land og sjø/vann. Videre følger det av § 11-11 nr. 3 at det kan gis bestemmelser om at arealbruken kan fastsettes særskilt for henholdsvis vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. Det kan også omfatte grunnvannet, f.eks. for å sikre drikkevannskilder.

Underformål i nr. 6 kan kombineres med hverandre. Det er videre gitt hjemler i § 11-11 for bestemmelser til dette arealformålet og det kan etter § 11-8 også fastsettes hensynssoner med visse retningslinjer og bestemmelser. Sammen vil disse bestemmelsene gi anledning til å se strandsone og sjø og vannareal i sammenheng, og til å angi bestemmelser om plankrav, miljø- og funksjonskrav, tilgjengelighet til strandsonen, krav til eventuelle bygninger og anlegg m.m.

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

For de fleste vassdrag vil det i praksis neppe være samme behov for å underspesifisere arealbruken som i sjø, men også her, særlig i større innsjøer og elver, kan det være aktuelt å angi nærmere forskjellige former for arealbruk, f.eks. til vern (sikring av bunn, bredder og kantsone med vegetasjon) eller om ferdsel og ferdselsforbud. Det vises for øvrig til omtalen av samordnet vannplanlegging som en felles planoppgave etter § 3-6. Drikkevann kan angis som eget underformål. Kommunen kan gjennom arealplanen bestemme vannkilde og arealbruk i nedbørsfeltet. Sikring av drikkevann er underlagt egne krav og bestemmelser i drikkevannsforskriften (fastsatt 4. desember 2001 med hjemmel i lov om matproduksjon og mattrygghet mv.). Restriksjoner på arealbruk av hensyn til drikkevannsforsyningen kan også ivaretas gjennom hensynssone etter § 11-8.

Tredje ledd presiserer at der arealplanen begrenser seg til bare å angi hovedformål, skal det gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene. Rammen for disse bestemmelsene er gitt i § 11-9 om generelle bestemmel-

ser til kommuneplanens arealdel og i § 11-10 til § 11-11 om bestemmelser til arealformål i kommuneplanens arealdel. Selv om planen bare begrenser seg til hovedformålene, kan det samtidig være aktuelt å angi hensynssoner med tilknyttede bestemmelser til en slik plan, jf. § 11-8. Det betyr at arealformålet må suppleres med viktige grunnbestemmelser som en del av den samlede planen. Dette kan blant annet omfatte bestemmelser om hvorvidt et areal kan bebygges ytterligere, hvilke funksjoner og tiltak som tillates eller ikke, miljø- og funksjonskrav, krav om reguleringsplan før det gis byggetillatelse mv. Kommunen kan kombinere bruken av hovedformål etter første ledd for noen formål eller områder, med utdyping etter tredje ledd for andre formål. Det vil være behovet for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune som skal legges til grunn for denne vurderingen. Gjennom forutsetningen om reguleringsplan knyttet til arealformålene nr. 1 og 2, samt tilsvarende krav knyttet til større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan ha vesentlige virkninger, jf. § 12-1, vil områdene med mest aktivitet og endring være sikret en full reguleringsplanprosess. Videre vil det måtte kreves reguleringsplan der det skal innføres restriksjoner som har karakter av varig båndlegging, vern eller fredning og der det skal innføres restriksjoner av slik karakter at de vil få vesentlig betydning for igangværende virksomhet. Kommunene kan for øvrig også vedta krav om reguleringsplan for et hvilket som helst område, og kan gjennomføre slike prosesser samordnet med arealdelen. For utbygging i LNFR-områdene der det i utgangspunktet ikke stilles krav om reguleringsplan, vil kommuneplanens arealdel være plangrunnlag for avgjørelse av søknad om byggetillatelse. Det samme gjelder ved øvrig mindre utbygging og spredt utbygging uten plankrav.

Merknad til § 11-8 Hensynssoner

Bestemmelsen er ny og definerer begrepet hensynssoner og bruken av dem. Arealformål etter § 11-7 angir konkret hva et areal kan brukes til. Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Både hensynssoner og arealformål skal angis samlet på arealplankartet. Utlegging av hensynssoner vil også gi tiltakshavere større grad for utberegnelighet ved at de vil være kjent med

sonens karakter før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak.

Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger - også for private - på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas. Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkelt saker etter dette eller annet lovverk rettslig. Det vil imidlertid gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av den lov som gir hjemmel for beslutningen. Hva som gjelder for den enkelte hensynssone, vil framgå av omtalen. Der sonen står som en opplysning om og en påvisning av et arealstyringsvedtak, vil hensynssonen stå som en informasjon om at det er gitt bestemmelser for arealbruken i den aktuelle sonen med hjemmel i annen lov (se merknaden til sone d).

Det er ikke gitt noen tidsbegrensning på virkningen av hensynssonene. De vil altså gjelde inntil de er endret eller fjernet i revidert kommuneplanens arealdel, eller blir erstattet av reguleringsplan. For båndlegging i påvente av vedtak gjelder det imidlertid tidsbegrensning, jf. merknaden til tredje ledd bokstav d.

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

Første ledd siste punktum klargjør at det kan vises flere hensynssoner for samme område.

Andre ledd fastlegger at de spesielle hensynene som bør tillegges vekt ved beslutninger om arealbruk innenfor sonen, angis i tilknytning til den enkelte hensynssone. Hvilke arealrestriksjoner

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

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

Der grunnlaget for hensynssonen er å hindre at det iverksettes tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføring av en utbygging som det er søkt konsesjon for etter annen lov, kan bestemmelsen til hensynssonen i seg selv være hjemmel for å nekte tillatelse til et slikt tiltak. Med unntak for kraftledninger i sentral- og regionalnettet, som ikke omfattes av plan- og bygningsloven, jf. § 1-4, skal de anleggene det er gitt konsesjon for angis som arealformål etter § 11-7 nr. 2.

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

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

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

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

Dette dekker blant annet sone utsatt for skred, ras, flom, akutt forurensning eller radonstråling, støysoner, sone for militær virksomhet, sone rundt fly-

plass, sone rundt kraftlinjer, sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljøulempe eller forurensning. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.

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

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

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

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

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

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

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

Når det spesielt gjelder *reindriften*, setter reindriftsloven og etablerte rettigheter rammer for hva som kan bestemmes i kommuneplanen. Der det er arealer av spesiell viktighet for reindriften, f.eks. samlingsplasser og lignende, kan disse markeres som hensynssoner i planen, og det kan knyttes ret-

ningslinjer til dem som sikrer at hensynet til reindriften ivaretas. Inngrep i reindriftsområder som kan være til skade eller ulempe for reindriften, skal forelegges reindriftsmyndighetene. Kommuner med reindriftsområder bør ta retningslinjer om dette inn i planen.

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

Denne hensynssonen kan også brukes til å angi grønnstrukturen, jf. omtalen av § 11-7 nr. 3. Det gjelder der grønnstrukturen senere kan sikres gjennom bestemmelser til ulike arealformål i reguleringsplaner, men hvor det er viktig å vise sammenhengen på kommuneplannivå. Det er også aktuelt der deler av grønnstrukturen går gjennom LNFR-område. Der arealformålet *Grønnstruktur* er benyttet, skal ikke samme areal vises som hensynssone med tilhørende retningslinjer.

Det åpnes for at kommunen kan gi bestemmelser som bidrar til at nærområder til en nasjonalpark eller et landskapsområde ikke kan utnyttes på en måte som er til vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Bestemmelsen gir kommunen noe større handlingsfrihet til å fastsette nærmere bestemmelser enn i dag, men innebærer en forholdsvis snever avgrensning av det arealet som det kan gis særskilte bestemmelser for. Slike bestemmelser vil være et selvstendig grunnlag for å avslå tiltak som omfattes av loven.

Slike bestemmelser kan bare fastsettes samtidig med verneforskriftene for nye verneområder eller samtidig med revisjon av verneforskrifter eller forvaltningsplaner for allerede etablerte verneområder. I verneprosessen etter naturvernloven tar man sikte på en avgrensning som er hensiktsmessig og tilstrekkelig for å ivareta verneverdiene. Dette er da også utgangspunktet for det arealet der restriksjonene gjelder. Likevel vil verneområder aldri kunne avgrenses så omfattende at man kan ta hensyn til alle tiltak og bruk utenfor verneområdet som kan påvirke verneverdiene innenfor verneområdet. Det vil heller ikke være ønskelig sett fra hensynet til andre samfunnsinteresser. Det vil imidlertid være i tråd med gjeldende rett og praksis at også eksterne påvirkninger på verneverdiene veies i skjønnsutøvelsen etter andre lover. Den foreslåtte bestemmelsen tar sikte på at en slik avveining gjøres synlig gjennom bestemmelser etter plan- og bygningsloven.

For eksempel vil etablering av landingsplasser for helikopter eller annen støyende aktivitet uten-

for verneområder kunne innebære forstyrrelse av arter innenfor verneområder.

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

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

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

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

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

lovene slik at søker får et mer forutsigbart utgangspunkt.

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

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

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

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

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

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

Denne sonen inneholder områder for omforming, som er et nytt element i loven. Videre inkluderes det tidligere reguleringsformålet «fornyelse». I kommuneplanens arealdel vil hensynssonen omforming og fornyelse kunne brukes for å angi områder hvor det skal skje en målrettet og særskilt områdevis planlegging og gjennomføring for å omdanne, fornye eller videreutvikle et område. Dette er ønskelig i mange tettstedsområder for å motvirke videre spredning av bebyggelsen. Det er

mest aktuelt å nytte hensynssonen i bebygde områder som skal gis en ny og annen bruk, med en mer intensiv utnyttning enn tidligere. Et typisk eksempel er at byområder med tidligere industrieiendommer og næringsbebyggelse skal utvikles til boliger og andre byfunksjoner eller få en kvalitetsheving. Hensynssonen kan også brukes der det er aktuelt å omforme og fornye andre typer arealer, bygninger og anlegg, f.eks. fortetting i eksisterende hytteområder. Denne sonen dekker også det samme som i tidligere lov var hjemlet innenfor § 25: Privat veg, fellesområder, offentlig formål osv. Det synes hensiktsmessig å skille ut disse reglene som hensynssoner, fordi endringer i eiendoms- og driftsansvar skjer i stadig større utstrekning. Hensynssonen skal gi en felles ramme for planlegging, gjennomføring og virkemiddelbruk. Virkningen av sonen avklares gjennom de bestemmelser som knyttes til den. Til én sone kan det gis en eller flere av de bestemmelsene som omtales nedenfor.

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

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

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

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

Når det gjelder de økonomiske virkemidlene kan det ikke gis bestemmelser om dette utover det

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

f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde

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

Merknader til § 11-9 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Bestemmelsen er ny. De generelle bestemmelsene vil i utgangspunktet ikke være direkte knyttet til de enkelte arealer og arealformål.

Første ledd gir hjemmel for å gi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel og vil erstatte tidligere system med kommunale vedtekter. Disse kan være grunnlag for oppfølging i mer konkrete bestemmelser i reguleringsplaner, og i bestemmelser som står som materielle eller prosessuelle krav ved behandling av enkeltsaker etter loven. Muligheten for å gi bestemmelser angis i 7 punkter.

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

Nr. 2 gir en synlig forankring og hjemmel i kommuneplanens arealdel for å kunne angi i tilknytning til hvilke områder det er aktuelt å benytte utbyggingsavtaler, og hva som vil være det påregnelige innholdet i slike avtaler.

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

Det er videre gitt en hjemmel for å stille krav om transportløsning og at nye byggeområder skal tilrettelegges for forsyning av vannbåren varme. Det kan imidlertid ikke gis bestemmelser som pålegger opparbeiding eller som bestemmer energiform og energibærer. Tilknytningsplikt følger av § 27-5. Med tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme siktes det til at kommunene i sin planlegging av nye byggeområder vurderer om vannbåren varmforsyning er hensiktsmessig, og setter av areal til rørtraseer og varmesentraler mv.

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

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

forutsettes fulgt opp mer detaljert i regulering og prosjektering.

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

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

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

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

Det er ikke formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Således stilles fortsatt krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg i teknisk for-

krift, f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg.

Nr. 6 gir hjemmel for at kommunen kan gi generelle bestemmelser om miljøkvalitet, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan f.eks. gjelde miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold. Likeledes kan det gis bestemmelser om estetiske hensyn for både bygninger og anlegg, og ikke minst for landskapsutforming og landskapsestetikk, f.eks. i områder med viktige kulturlandskapskvaliteter. Slike retningslinjer har hittil vært knyttet til gjeldende lov § 74 nr. 2.

Nr. 6 gir også hjemmel til å fastsette forbud mot, eller vilkår for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg i kortere tid enn 4 måneder. Dette vil også gjelde f.eks. campingvogner og bobiler. Bestemmelsen erstatter muligheten kommunene har i gjeldende lov § 85 tredje ledd til å fastsette slike forbud eller vilkår i vedtekt.

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

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

dering av miljøvirkninger av visse planer og programmer.

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

Bestemmelsen tilsvare i hovedsak § 20-4 andre ledd i gjeldende lov.

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

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

Etter *nr. 2* kan det gis bestemmelser om fysisk utforming av veganlegg, trafikkarealer og trafikkinnretninger. Dette kan også innebære at det gjennom bestemmelser angis i vertikalplanet hvilken arealbruk som skal gjelde i forskjellige nivåer, f.eks. trafikkarealer i tunnel i grunnen eller på lokk eller bro over grunnen. For øvrig vises til merkna den til § 11-9 nr. 3 om § 67 nr. 3 i gjeldende lov som ramme for hvilke krav som kan stilles til tiltak som skal opparbeides.

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

Nr. 4 er hjemmel for å gi bestemmelser om at en nærmere angitt plan for avkjørsler skal legges til grunn for lokalisering, bruk og holdning til avkjørsler innenfor planområdet. Det er gjort endringer i vegloven § 40 slik at det også der framgår at kommuneplanens arealdel, (og ikke bare reguleringsplan som hittil) skal kunne avklare lokalisering og bruk av avkjørsel. I uregulerte områder har det hittil som regel vært behov for å behandle spørsmål om lokalisering og bruk av avkjørsel både etter plan- og bygningsloven i forbindelse med byggesak eller dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og etter vegloven § 40. Med endringene vil avkjørselsspørsmålet kunne avklares etter plan- og bygningsloven også i de uregulerte områdene.

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

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

Første ledd viser til at bestemmelsene i denne paragrafen kan gis til både arealformål nr. 5 *Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift* og nr. 6 *Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*. På samme måte som for bestemmelser etter § 11-10 menes det her med begrepet «i nødvendig

utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det ut fra et samfunnsmessig synspunkt er et saklig begrunnet behov for å vedta.

Nr. 1 gir mulighet for at det innenfor LNFR-arealene kan legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker. Det er aktuelt dersom planen ikke har innført krav om reguleringsplan, eller tiltaket er så stort at det kreves slik plan etter loven. Kommunen får her en klar hjemmel for å gi bestemmelser om plassering og utforming av nye bygninger og anlegg i LNFR-arealet. Bestemmelsen skal likevel ikke brukes slik at den hindrer nødvendige tiltak der det er liten valgfrihet i forhold til plasseringen. Kommunen har til nå ikke hatt hjemmel for å gi bestemmelser om landbruksbebyggelse i kommuneplanens arealdel, og forslaget innebærer en mer påregnelig og kvalitativt bedre arealstyring i disse områdene.

Nr. 2 gir hjemmel for at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. kan tillates oppført på grunnlag av enkeltsøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i planen. Slike bestemmelser kan gjelde bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse som kommunen ønsker å tillate i LNFR-arealet. Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av bestemmelsen i gjeldende lov § 20-4 andre ledd bokstav c. For å kunne oppføre bygninger på grunnlag av enkeltsaksbehandling er det således et krav at omfang og lokalisering må framgå av planen og er avklart i forhold til andre interesser. Bestemmelsen gjelder også for områder i og langs sjøområder og i vassdrag. Bestemmelsen vil også kunne nyttes for å innpasse små kraftproduksjonsanlegg i kommuneplanens arealdel. Der det gis bestemmelser med konkrete kriterier for omfang og lokalisering av slike tiltak vil det da ikke oppstå behov for planendring, reguleringsbehandling eller vurdering av dispensasjon, jf. § 12-1. Kriteriene for omfang og lokalisering bør ta utgangspunkt i regionale planer for tiltak for energiproduksjon når det foreligger slike planer.

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

Nr. 4 gjelder spesielt for *strandsonen langs sjøen*, og må ses på bakgrunn av det alminnelige forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. § 1-8. Her framgår at kommunen i arealdelen kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av

nødvendige bygninger og mindre anlegg, og opplag, for landbruk, reindrift, fiske, akvakultur, og anlegg for sjøverts ferdsel, i 100-metersbeltet. Dette omfatter også miljøvennlige anlegg og innretninger for atkomst, bruk og drift av offentlige friluftslivsområder og naturvernområder. Det er denne bestemmelsen § 1-8 fjerde ledd viser til. Rammen for hvilke tiltak som kan avklares og hjemles gjennom slike bestemmelser, er de unntak som til nå har vært angitt i gjeldende plan- og bygningslovens § 17-2. Det legges til grunn at slike bestemmelser ikke skal være til hinder for at det kan foretas ombygging av eksisterende driftsbygninger på gårdstun i strandsonen eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke. Med ferdsel til sjøs siktes det til vanlig transport av folk og varer på sjøen, herunder transport til helårsbolig. Friluftsmessig ferdsel, herunder båttrafikk i forbindelse med fritidsbolig langs sjøen, faller derimot utenfor. Bestemmelsen åpner altså ikke generelt for bygging av anlegg for fritidsbåter, eller for brygger i tilknytning til fritidsbolig. Større kaianlegg og lignende vil alltid kreve reguleringsplan.

Nr. 5 gjelder spesielt for *vassdrag*. For områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan kommunen bestemme at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak, jf. også § 1-8 femte ledd. Dette er en videreføring av dagens regel, og gir kommunen mulighet til å innføre et byggeforbud langt på veg tilsvarende det som gjelder langs kysten. Bestemmelsene må angi konkret hvilke bestemt angitte bygge- og anleggstiltak som skal være forbudt og for hvilke områder langs vassdraget det skal gjelde. Det legges til grunn at slike bestemmelser ikke skal være til hinder for at det kan foretas ombygging av eksisterende driftsbygninger på gårdstun i strandsonen eller at de gjenoppføres etter brann eller ulykke. Det er også hjemmel for bestemmelser for å sikre kantvegetasjon i denne sonen, i samsvar med reglene om dette i vannressursloven, og for å sikre opprettholdelse av allmennhetens tilgang til strandsonen.

Store deler av strandsonen vil være LNFR-areal, og det er lagt vekt på at bestemmelsene for de to arealtypene er sammenfallende.

Etter *nr. 6* har kommunen adgang til å regulere ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen. Det er en forutsetning at slik regulering ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftslvsloven. Ferdselsregulering og begrensinger kan bare begrunnes der det gjør seg gjeldende særlige vernehensyn, og der disse har større

tyngde enn utøvelsen av den frie ferdselsretten i et avgrenset område. Ett eksempel kan være en tidsbegrenset innskrenkning av ferdsel i viktige hekkeområder for fugl eller i viktige kalvingsområder for rein. I sjøområder og i strandsonen skal eventuell ferdselsregulering vurderes ut fra hensyn til friluftsliv, vern eller næringsutøvelse, og den alminnelige ferdsels- og oppholdsrett etter friluftslvsloven skal ikke undergraves. Videre kan det i sjøområder være behov for ferdselsregulering av motoriserte fartøy og innretninger, f.eks. av vannscooterkjøring mer generelt og av ferdsel med fartøy i nærheten av badeplasser, naturområder, farleder, sjømerker mv. Der et område er lagt ut til akvakultur gjelder § 15a i forskrift om drift av akvakulturanlegg, som i dag fastsetter at det er forbudt å drive fiske nærmere en produksjonsenhet enn 100 meter og å ferdes nærmere enn 20 meter.

Etter *nr. 7* gis kommunen også, hvis det er ønskelig, anledning til å begrense hvilke artsgrupper av akvakultur som kan etableres, enten enkeltvis eller i kombinasjon. Artsgruppe kan være følgende:

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

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

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

Merknader til § 11-12 Oppstart av arbeid med kommuneplan

Første ledd viser at bestemmelsen gjelder for utarbeiding og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, og for endring av slike planer. Sam-

funnsdel og kommuneplanens arealdel kan utarbeides samlet, eller hver for seg.

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

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

Merknader til § 11-13 Utarbeiding av planprogram

Første ledd viser til kravet om å utarbeide planprogram etter bestemmelsene i § 4-1 for en kommuneplan. Det gjelder både for kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Dersom samfunnsdelen og arealdelen revideres samlet, kan det utarbeides et felles planprogram. I de tilfellene hvor kommunal planstrategi utarbeides som innledning til revisjon av kommuneplanen, kan planprogrammet for kommuneplanen inngå i arbeidet med den kommunale planstrategien.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning. For kommuneplanens arealdel hvor planprogrammet skal ligge til grunn for gjennomføring av en konsekvensutredning etter § 4-2 andre ledd, skal planprogrammet også avklare behovet og opplegget for utredninger av planens virkninger for miljø og samfunn. Planprogrammet bør også redegjøre for hvilke alternativer som skal inngå i planarbeidet. Arbeidet med planprogrammet må tilpasses hva som allerede er gjort i arbeidet med den kommunale planstrategien. Sektorene må gis anledning til å komme med innspill til planprogrammet, slik at viktige planoppgaver og aktuelle planbehov kan fanges opp og bli vurdert tidlig i planprosessen. Dette vil bidra til tidligere avklaring av planoppgaver, mindre risiko for å bruke planressurser til planer som ikke lar seg gjennomføre, og mer forpliktende deltagelse fra statlige og regionale myndigheter i planprosessene.

Andre punktum viser til at forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette skal senest skje samtidig med

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

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

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

Merknader til § 11-14 Høring av planforslag

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

Andre ledd fastsetter krav til innholdet av det saksframlegget som skal følge planforslaget ved kommunestyrets behandling. Det skal inneholde en redegjørelse av både hvordan konsekvensene av planen og høringsinstansenes uttalelser er vurdert av kommunen, og hvilken betydning dette har fått for det endelige planforslaget. En slik redegjørelse skal også inneholde en beskrivelse av hvordan nasjonale og regionale hensyn som har betydning for planområdet er ivaretatt.

Merknader til § 11-15 Vedtak av kommuneplan

Bestemmelsens *første ledd* angir at kommunestyret selv skal vedta kommuneplanen. Dette vedtaket kan ikke delegeres. Dersom kommunestyret vil gjøre endringer i planen som ikke har vært på høring eller offentlig ettersyn, må disse endringene tas opp til ny behandling. Kommunestyret må da sende saken i retur til administrasjonen, som forbereder en ny sak. Dersom endringene er av en slik karakter at de faller inn under reglene i § 4-1 om planprogram, skal det utarbeides et slikt program, jf. § 11-13. Forslaget sendes deretter på ny høring og offentlig ettersyn av de endringene kommunestyret ønsker å gjøre, jf. § 11-14. Planendringen sendes så for behandling i kommunestyret, jf. § 11-15. Bakgrunnen for bestemmelsen er å sikre at alle deler av kommuneplanen har vært gjenstand for nødvendig formell planprosess og at virkningene av planen er tilfredsstillende vurdert.

Andre ledd beskriver kravene til kunngjøring og saksbehandling etter vedtak. Kunngjøringen skal gjøres tilgjengelig også gjennom elektroniske medier. Dette kommer i tillegg til ordinær kunngjøring. I tillegg skal planen sendes berørte myndigheter slik at de er orientert om innholdet av planvedtaket og kan legge det til grunn for sin virksomhet. Departementet skal på samme måte gjøres kjent med planen, jf. også § 11-16 tredje ledd.

Siste ledd slår fast at kommunestyrets vedtak om kommuneplanens arealdel ikke kan påklages. Her skiller altså kommuneplanens arealdel seg fra reguleringsplan, men det innebærer ingen endring i forhold til gjeldende lov.

Merknader til § 11-16 Innsigelse og vedtak av departementet

Bestemmelsens *første og andre ledd* utdyper reglene for innsigelse i § 5-4. Dersom en innsigelse ikke er løst gjennom lokal og regional medvirkning og mekling, og kommunen ikke tar innsigelsen til følge, skal planen oversendes til departementet. Kommunens vedtak av planen er da ikke et endelig vedtak, men et grunnlag for oversendelse av saken til departementet. Dette tilsvarer ordningen etter gjeldende lov. Dersom kommunen vil vedta de delene av kommuneplanen som ikke berøres av innsigelse, må dette klart komme til uttrykk i vedtaket. Dette betinger at innsigelse knytter seg til klart avgrensede deler, og at det kan vedtas andre deler som ikke vil påvirkes av innsigelsessaken.

Tredje ledd gjelder departementets adgang til å endre eller oppheve planen av eget tiltak. Dette er en videreføring av regelen i § 20-5 sjuende ledd i gjeldende lov. Muligheten gjelder både når planen strider mot nasjonale interesser eller mot regional plan. Det siste er nytt i forhold til dagens regel. Kommunen skal fortsatt ha mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Dette innebærer at departementet bør sette en rimelig frist for gi tilbakemelding. Det er ikke noe krav om at slik uttalelse foreligger før departementet treffer vedtak. Det er heller ikke noe krav om at det er kommunestyret som avgir uttalelse. Det er opp til kommunen å bestemme. Departementets frist skal imidlertid gjøre det mulig for kommunestyret å uttale seg, dersom kommunen mener dette er nødvendig.

Kommunen må etter siste punktum i tredje ledd være underrettet om at planen kan bli endret eller opphevet innen tre måneder etter at departementet har mottatt den. Det er tilstrekkelig at departementet innen denne fristen har sendt kommunen et varsel om at departementet vil vurdere planen nærmere. Selve beslutningen om endring eller oppheving av planen er det ikke gitt frist for. Varsel om at departementet vil vurdere planen betyr heller ikke at departementet må fatte et endrings- eller opphevelsesvedtak. Dersom departementet beslutter ikke å gjøre endringer i planen, blir kommunestyrets planvedtak stående.

Av *fjerde ledd* framgår det at departementets vedtak etter denne bestemmelsen ikke kan påklages.

Merknader til § 11-17 Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel

Bestemmelsen, som er ny, fastslår at for endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel gjel-

der de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan, dvs. § 11-12, § 11-13 og § 11-14. Når det foretas en fullstendig kommuneplanrevisjon, innebærer dette samtidig en endring eller oppheving av kommuneplanens arealdel på de områder der planen har en annen arealbruk enn den eldre kommuneplanen.

Det kan være aktuelt å foreta mindre endringer av kommuneplanens arealdel utenom større planrevisjoner. Dette kan f.eks. være arrondering av formålsgrenser, justering av linjeføringer for infrastrukturprosjekt, eller endringer av utbyggingsformål. Bestemmelsen åpner for at kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta slike endringer enten til annet kommunalt organ eller administrasjonen i samsvar med kommunelovens regler. Slike endringer kan ikke skje før berørte myndigheter har hatt anledning til å uttale seg. I dette ligger det at endringen ikke må komme i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn som ellers ville medført innsigelse mot planen. Dersom berørte myndigheter er mot en slik endringen, må planendringen behandles som en ordinær planendring. Forvaltningslovens regler om at saken skal være tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, gjelder.

Merknad til 11-18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

Bestemmelsen, som er ny, gir Kongen hjemmel til å binde nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel i en angitt tidsramme, når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det. Bakgrunnen for bestemmelsen er behovet for sikring av enkelte verdier og interesser, som ikke bør være gjenstand for kommunal vurdering hvert fjerde år. Selv om slike interesser også kan ivaretas gjennom bruk av innsigelsesinstituttet, vil et vedtak etter denne bestemmelsen gi muligheter for større forutsigbarhet for de aktuelle områdene. Bestemmelsen skal både være et redskap for at kommunene selv kan gå inn for lengre bindinger av spesielle områder eller interesser, og et redskap for statlige myndigheter til å ta i bruk plan- og bygningsloven som styringsredskap for aktiv areal- og ressurs sikring. Bestemmelsen kan være særlig aktuell i sammenheng med naturvern og kulturminnevern, i forbindelse med større og viktige infrastruktur- og utbyggingsoppgaver, og for sikring av spesielle ressurser eller områder ellers. Eksempler kan være behov for langsiktig sikring av jordvern og «markagrenser».

Bestemmelsen slår fast at kommunen ikke kan treffe vedtak om å endre eller oppheve kommuneplanens arealdel innenfor de angitte delene, uten

departementets samtykke. Slikt vedtak må fattes innen tolv uker etter at departementet har mottatt planutkastet.

Utgangspunktet vil normalt være at forslag om begrensning av adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel skal framgå av planforslaget ved offentlig ettersyn. Da kan berørte offentlige organer og private komme med synspunkter på forslaget. Statlig organ eller regional planmyndighet kan selv komme med slikt forslag. Dersom det gjøres større endringer i planforslaget etter offentlig ettersyn følger det av § 11-15 første ledd, andre punktum at de aktuelle deler av planen må tas opp til ny behandling. Dette kan bety at dersom det kommer forslag i forbindelse med offentlig ettersyn om å begrense kommunens kompetanse til å endre eller oppheve en plan, må dette undergis en ekstra runde med høring og offentlig ettersyn før det kan fattes endelig vedtak i plansaken. Sektormyndigheter bør derfor fremme ev. forslag om slik lengre binding tidlig i planprosessen. Det skal framgå av planmaterialet som legges ut til offentlig ettersyn at det lagt fram slikt forslag.

6.12 Reguleringsplan

Merknad til § 12-1 Reguleringsplan

Første ledd slår fast at reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som fastlegger bruk, flerbruk og vern i bestemte områder, og som gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet.

Andre ledd slår fast at det er et kommunalt ansvar å sørge for å utarbeide reguleringsplaner der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av tiltak. Kommunen skal vurdere behovet for områderegulering i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi, jf. § 10-1. Kommunen vil til en viss grad måtte bruke skjønn for å avgjøre behovet for reguleringsplanlegging ut over det som er krevd i kommuneplanens arealdel. Det følger av bestemmelsen at kommunen har ansvar for å sørge for at det utarbeides reguleringsplaner også ut over det som er bestemt i kommuneplanens arealdel, dersom det er behov for det, jf. også tredje ledd. Dersom behovene endrer seg uten at dette er fanget opp i kommuneplanens arealdel, kan det være nødvendig å utarbeide reguleringsplan for et område.

Tredje ledd viderefører kravet om at det skal foreligge reguleringsplan før det kan gis tillatelse

til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider. Vurderingen av hva som er «større bygge- og anleggsarbeider» må bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. I bestemmelse til kommuneplanens arealdel kan det ut fra byggstørrelse, antall osv. fastsettes når tiltak utløser krav om utarbeiding av reguleringsplan.

Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2.

Det følger av § 19-2 andre ledd tredje punktum at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder både saksbehandlingsregler som framgår av forvaltningsloven og plan- og bygningsloven, f.eks. krav om kunngjøring og varsling av planer, utleggelse til offentlig ettersyn, medvirkning i forhold til private og offentlige, krav om planprogram og konsekvensutredning mv. Dette er en lovfesting av det som har vært praksis også etter gjeldende plan- og bygningslov. Det har likevel i praksis vært akseptert at det er adgang til å dispensere fra krav om reguleringsplan etter § 23 i gjeldende lov, eller fra krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan fastsatt i bestemmelser i kommuneplanens arealdel der dette framstår som materielle forbud mot gjennomføring av tiltak. Kravet har vært at lovens vilkår om «særlige grunner» er oppfylt. Grunnlaget for denne praksisen videreføres slik at det vil være adgang til å dispensere fra plankrav i den utstrekning det ikke er slik sammenheng mellom plankravet og et ev. krav om konsekvensutredning at det er til hinder for dispensasjon. Videre må de øvrige vilkårene for å dispensere i alle tilfelle være oppfylt også i forbindelse med dispensasjon fra plankrav.

I siste punktum slås det fast at krav til reguleringsplan ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Kommunene kan likevel regulere tiltaket dersom de ønsker det. Reguleringsplanprosessen må da settes i gang på et tidlig tidspunkt slik at en

får en prosessuell samordning med behandling av tiltaket etter bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven og behandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen. Det vises til nærmere omtale under kapittel 3.6.2

Fjerde ledd klargjør at reguleringsplan kan utarbeides som en områderegulering for flere eendommer eller for et større område, eller som en detaljert reguleringsplan for enkelttiltak og enkelteiendommer.

Femte ledd synliggjør at reguleringsplan kan utarbeides samtidig med kommuneplanens arealdel eller som en egen planprosess i etterkant av arbeidet med kommuneplanens arealdel. Dersom det første velges, betyr dette at oppstart, planprogram, høringer, møter og så videre kan legges opp som en felles prosess med arealdelen, mens kravet til varsel mv. etter § 12-8 skal følges for den eller de delene der det utarbeides reguleringsplan. For disse delene vil det også være klagerett.

Sjette ledd gir en ramme for hvilke typer forskrifter som kan gis til lovens bestemmelser om reguleringsplaner. Det gis for det første hjemmel for å stille tekniske krav til reguleringsplanen når det gjelder framstilling og utforming, herunder bruk av standardiserte symboler og digitalt format. Det kan i forskrift fastsettes nærmere bestemmelser om utdypning og avgrensning av innholdet i lovens bestemmelser om arealbruksformål og bestemmelser, og det kan gis utdypende og presiserende bestemmelser om behandlingen av reguleringsplaner, herunder om behandlingen av private forslag til reguleringsplaner.

Merknad til § 12-2 Områderegulering

Første ledd klargjør at områderegulering primært er en planform som kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner at det er behov for å utarbeide slik reguleringsplan for et område for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging.

Etter *andre ledd siste punktum* kan kommunen likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og framdrift i planprosessen. Bestemmelsen kommer til anvendelse der private aktører ser seg tjent med å gå inn i et samarbeid med kommunen for å få

avklart plansituasjonen for et større område, som grunnlag for å få fremmet sine prosjekter som detaljplan. Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områderegulering for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljregulering for delområder.

Bestemmelsen i siste punktum imøtekommer et behov som oppstår der manglende kommunal plankapasitet eller prioritering fører til at gjennomføringen av viktige samfunns- eller utbyggingsoppgaver stopper opp, eller at utbyggingsinteresser ikke får avklart sine prosjekter fordi områderegulering mangler. I slike tilfeller kan det gjøres avtaler om at private utfører hele eller deler av planarbeidet etter de rammer og betingelser kommunen vedtar. Ingen har imidlertid krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. For områdereguleringer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skjer disse rammeavklaringene gjennom arbeidet med planprogrammet. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar, dersom ikke planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles planlegging, jf. § 11-8 bokstav e. Kommunens ansvar etter reglene om behandling i § 12-8 til § 12-10 gjelder fullt ut. Ved en fornuftig arbeidsdeling mellom offentlige og private, vil en både kunne sikre god framdrift i verne- og utbyggingssaker som krever avklaring i områderegulering, og en langsiktig samfunnsmessig styring fra kommunens side.

Bestemmelsen om at andre enn kommunen kan utarbeide områderegulering har ikke til hensikt å legge til rette for privat områderegulering på samme nivå som for detaljregulering. Formålet er å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, for bedre å kunne gi mer forutsigbare rammer for økt privat planlegging. Diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensning mot landbruks-, friluftsnatur- og reindriftsområder og så videre, hører hjemme i områderegulering.

Tredje ledd slår fast at dersom det fremmes forslag til områderegulering som avviker vesentlig fra kommuneplanen, skal det foretas en konsekvensutredning etter reglene i § 4-2 andre ledd. Innholdet av slike utredninger skal klargjøres i forbindelse med fastsetting av planprogrammet. Det skal

omfatte både en vurdering av virkningene på miljø og samfunn av selve planforslaget og av endringen av kommuneplanen. Dette vil gjelde i tilfeller der det er ønske om å forsere planlegging av utbygging på en måte som avviker fra kommuneplanen før kommuneplanen rulleres.

Merknad til § 12-3 Detaljregulering

Formål og virkemidler er i det vesentlige like for detaljregulering og områderegulering. Detaljregulering er en plan for bruk og vern av mindre områder, og for utforming, bruk og vern av bygninger, uterom og anlegg. Detaljregulering er planformen for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vernetiltak og sikring av ulike typer verdier. Den erstatter tidligere detaljert reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Første ledd presiserer at detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Kommunestyret skal påse at detaljregulering utarbeides for de områder eller tiltak som er bestemt i kommuneplanens arealdel, og der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og plangjennomføring. Kommunestyret kan også i forbindelse med vedtak av kommunal planstrategi vurdere kommunens planbehov, innbefattet behovet for kommunal detaljregulering.

I *andre punktum* klargjøres det at detaljregulering kan utarbeides som en endring av eller tillegg til en bestående detalj- eller områderegulering, og at den kan framtre som et tillegg til gjeldende reguleringsplan, f.eks. der enkeltområder eller delområder over tid tas opp til reguleringsmessig behandling innfor rammen av en samlet eldre reguleringsplan som legger de overordnede rammene.

Andre ledd slår fast at alle kan fremme forslag til detaljregulering. Det omfatter også endringer og forslag for å fylle ut og detaljere gjeldende regulering. Med «alle» menes private og offentlige tiltakshavere, dvs. enkeltpersoner, foretak, organisasjoner, forskjellige typer myndighetsorganer mv. Kommunen kan også selv foreta en detaljregulering. Retten til å fremme forslag til reguleringsplan gjelder alle typer planformål både med sikte på gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, verne- og bevaringsoppgaver og med sikte på endring av arealbruk generelt. Med rett til å fremme forslag til reguleringsplan menes at forslagsstiller har krav på at forslaget (som må oppfylle visse minstekrav til framstilling, jf. § 12-1 siste ledd) skal tas imot og gis en behandling og vurdering i kommunen. Det innebærer at det tas standpunkt til om det private

forslaget skal følges opp ved at det utarbeides og fremmes en reguleringsplan for det aktuelle arealet. Om behandlingen av private reguleringsplanforslag vises til § 12-11.

Tredje ledd angir at hovedregelen er at private forslag til detaljregulering innholdsmessig skal følge opp hovedtrekk og rammer i godkjent arealdel til kommuneplan eller områderegulering. Detaljreguleringen skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Dersom forslag til detaljregulering ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan kommunen la være å fremme forslaget på dette grunnlaget. Kommunen kan også kreve at forslagstiller utreder konsekvensene av de endringer som planen medfører for å ta planen opp til behandling. Avviker planen på en måte som gjør at konsekvensene antas å bli vesentlige, skal det foretas en konsekvensutredning etter reglene i § 4-2 andre ledd. Kommunen kan i denne sammenheng også kreve at det gjennomføres en områderegulering hvor den aktuelle detaljreguleringen inngår.

Det samme gjelder der det er stilt krav om områderegulering i kommuneplanens arealdel, men slik plan ikke er utarbeidet. Et forslag om detaljregulering må da behandles etter bestemmelsene i § 12-2 andre ledd. Dette innebærer at planoppgaven omdefineres til områderegulering, og at saksbehandlingsreglene for slik plan følges. Dette betinger at kommunen ønsker en slik områderegulering.

Fjerde ledd viderefører et krav om at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige for å sikre en kvalitativ standard på planene, men knytter det nå til utarbeiding av private planer siden kommunene etter § 3-2 skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding av egne planforslag.

Merknad til § 12-4 Rettsvirkning av reguleringsplan

Bestemmelsen beskriver virkningene av reguleringsplan, dvs. både for områderegulering, detaljregulering og for reguleringsendringer og -tillegg. Bestemmelsen viderefører hovedprinsippene i bestemmelsene om virkninger av reguleringsplan i gjeldende lov § 31, men er omredigert og forenklet. Bestemmelsens første og andre ledd er i det vesentlige sammenfallende med tilsvarende ledd i § 11-6 om rettsvirkning av kommuneplan. Det vises til merknadene til § 11-6.

Første ledd slår fast at vedtatt reguleringsplan straks er bindende for framtidig arealbruk i området. Med vedtatt forstås her endelig vedtak i kommunestyret, eller departementets vedtak dersom

saken er sendt dit til avgjørelse etter reglene i § 12-13. Planens virkninger trer i kraft selv om det foreligger klage, med mindre det treffes vedtak om at klagen skal ha oppsettende virkning. Planen har rettslig bindende virkning slik at tiltak som er i strid med planen, ikke er tillatt.

Etter *andre ledd* innebærer rettsvirkningen av reguleringsplanen et forbud mot igangsetting av tiltak som nevnt i § 1-6, når tiltaket er i strid med arealformål eller hensynssone med bestemmelser. Rettsvirkningen gjelder også andre tiltak som er i strid med planen, f. eks. bruksendringer av bygninger og anlegg. Planens formålsangivelse er i utgangspunktet ikke til hinder for plassering av midlertidige og flyttbare bygninger, konstruksjoner og anlegg i kortere tid enn fire måneder, jf. § 85 i gjeldende lov og § 30-5 i loven her. Forbud mot plassering av visse typer konstruksjoner og anlegg, som campingvogner og bobiler kan gjøres ved uttrykkelig fastsetting av dette i bestemmelser til planen.

Reguleringsplanen har direkte rettsvirkninger i forhold til privatpersoner og offentlige myndigheter, og er også bindende for kommunens egen virksomhet. Rettsvirkningene innebærer videre at bestemmelser og vilkår i planen må følges ved aktivitet og virksomhet innenfor planområdet. Siden planene er bindende for framtidig arealbruk og bygging generelt, må tiltak som behandles etter sektorlover også være i samsvar med gjeldende planer for å kunne gjennomføres, dersom det ikke er gjort unntak i loven her.

Reguleringsplanen griper ikke inn i eksisterende virksomheter. Men som etter kommuneplanens arealdel kan det i bestemmelser til reguleringsplaner stilles vilkår og krav som kan innebære at virksomheten må utøves på en noe annen måte enn tidligere. Det kan f.eks. stilles strengere støykrav til virksomhet som allerede er i gang. Det er *nye* tiltak som ikke må være i strid med planen. Med andre tiltak og endret arealbruk menes også at bestemmelsene i planen må følges for aktiviteten i planområdet, f.eks. om ferdsel, oppfyllelse av miljø- og funksjonskrav mv. Dersom det er behov for å endre bestående forhold kan imidlertid planen gjennomføres ved ekspropriasjon.

Tredje ledd slår fast at reguleringsplan skal legges til grunn ved avgjørelse av tiltak etter reglene i de nevnte bestemmelser i plan- og bygningsloven. Dersom det fremmes en byggesøknad i tråd med reguleringsplan skal den godkjennes dersom tiltaket er i samsvar med planens formål og bestemmelser. Imidlertid vil det i et område med områderegulering, som har et krav om detaljregulering som ikke er oppfylt, ikke foreligge plangrunnlag

for å godkjenne søknaden før det er utarbeidet detaljregulering. Etter § 12-1 skal kommunen påse at plikten til å utarbeide detaljregulering oppfylles. Det bør normalt ikke gis dispensasjon fra dette plankravet fordi det må forutsettes at ikke alle spørsmål er behandlet og løst i områdereguleringen.

Fjerde ledd viderefører reguleringsplanen som grunnlag for ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 16. Fristene for ekspropriasjon inngår ikke i denne rettsvirkningsbestemmelsen, men er flyttet til bestemmelsene om ekspropriasjon i kapittel 16.

Femte ledd innfører en fem-årsgrense for igangsetting av gjennomføring av detaljregulering som er fremmet med bakgrunn i et privat forslag. Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i planen ikke er satt i gang innen fem år, kan det i utgangspunktet ikke gis byggetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak. For slikt vedtak kreves ordinær planprosess etter §§ 12-9 til 12-11. Etter søknad fra tiltakshaver kan også planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen, uten at det kreves ny planprosess. Videre vil fristen etter § 21-9 gjelde for det konkrete tiltaket i tre år fra vedtaket av rammetillatelsen. Det godkjente tiltaket kan på dette grunnlag gjennomføres i tråd med rammetillatelsen i inntil tre år fra vedtaksdatoen ut over utløpet av fem-årsfristen. Fristen på fem år vil imidlertid gjelde dersom den gitte rammetillatelsen ikke benyttes og det ev. fremmes ny søknad for et annet tiltak i planområdet.

Merknad til § 12-5 Arealformål i reguleringsplan

Arealformålene er likelydende for områderegulering og detaljregulering, jf. også § 12-7.

Første ledd angir at det i hele planområdet skal fastsettes arealformål. Disse kan deles i underformål, så langt kommunen finner det hensiktsmessig. Arealformål kan kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

Andre ledd er, med unntak for arealformål nr. 2 og 5, sammenfallende med arealformålene i § 11-7 om arealformål i kommuneplanens arealdel. Det vises til merknadene til denne bestemmelse. Arealformålene for reguleringsplaner er imidlertid ikke uttømmende angitt slik de er i bestemmelsen om kommuneplanens arealdel. Ordet «herunder» viser dette. En videre underinndeling av formålene kan skje gjennom forskrift, jf. siste ledd.

Nr. 2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur. Her er anlegg for vannforsyning og avløp og telekommunikasjon angitt som underformål i tillegg til de underformålene som er angitt i § 11-7.

Nr. 3 Grønnstruktur, er et nytt formål, jf. kommentaren til § 11-7 nr. 3. Det omfatter til dels de formål som er i gjeldende lov § 25 nr. 4. Formålet gjør det mulig å avgrense, gjennomgående turdrag, parker, friområder, lekeområder og naturområder innen byggesonen. Etter gjeldende lov har friområder og parker vært offentlige formål. Det vil fortsatt være det vanlige utgangspunktet, men det vil heretter framgå av bestemmelse etter § 12-7 nr. 14, hvilke arealer som skal være offentlige.

Nr. 4 Forsvaret, herunder ulike typer militære formål. Dette kan være:

- byggeområder for ulike formål (herunder forlegning, undervisning, forpleining, administrasjon, idrett, lager, verksted og garasjer)
- trafikkområder (herunder veg, rullebane, landingsplass, parkering, kaianlegg)
- øvingsområde (herunder skytebaneanlegg, nærøvingsområde med enkeltmannsøvelser og bivuakk)
- skytefelt og øvingsfelt (med standplasser, skytebaner, kjøreløyper og traseer mv.)

Nr. 5 Landbruks-, natur- og friluftformål samt rein drift (LNFR-områder) avviker fra formålet i kommuneplanens arealdel, og innebærer at en i reguleringsplan kan vise LNFR-områder samlet, hver for seg eller i grupper. Dette gir mulighet for å gå langt i en underdeling av LNFR-områdene i lovteksten siden det innenfor dette området fins et stort register av arealbruk og bruksinteresser. LNFR-områdene, som utgjør størstedelen av landets areal, berører grensesnittet mellom mange sektorlover og plan- og bygningsloven, og det er viktig at loven er tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for styring og tilrettelegging for vern og utvikling. Områderegulering har egenskaper som gjør den til et viktig planredskap for ulike typer flerbruksplaner knyttet til bruk og vern. Det gjelder f.eks. i seterområder, områder med varierte former for landbruk, gardsturisme og landbruksavledet virksomhet, i randsoner til nasjonalparker og større landskapsvernområder, i bymarker og opparbeidete rekreasjonsområder, i og rundt reiselivsområder og så videre. Områder som brukes av Forsvaret til enkeltmannsøvinger bør ikke reguleres til friluftsområde, men øvingsområde for Forsvaret. Allmennhetens tilgang til slike områder bør reguleres gjennom bestemmelser. For øvrig gjelder de samme kommentarene til arealformål i områderegulering og detaljregulering som for tilsvarende formål i kommuneplanens arealdel, jf. kommentarer til § 11-7.

Nr. 6 Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone omfatter både sjøarealene, over-

gangen mellom sjø og land og de sjønære landarealene. Dette formålet inngår i gjeldende lov § 25. nr. 6 (spesialområder). For sjøarealene tilsvare arealkategorien i det vesentlige § 20-4 første ledd nr. 5 i gjeldende lov. Formålet kan underdeles i områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon, jf. kommentaren til § 11-7 nr. 6. Arealformål nr. 1 til 5 kan også benyttes i sjø og vassdrag og tilhørende strandsone.

Tredje ledd er en forskriftshjemmel om at Kongen kan fastsette ytterligere underformål i reguleringsplan i forskrift. Dette gjør at planutformingen kan standardiseres. Dette er nødvendig for en effektiv databehandling og grunnlag for oppdaterte planregistre, jf. § 2-2. Det vil også gjøre medvirknings- og informasjonsoppgavene lettere. Et enhetlig system vil også gjøre tilretteleggingen for elektronisk planforberedelse og planbehandling i kommuner der det er mange forslagsstillere enklere.

Merknad til § 12-6 Hensynssoner i reguleringsplan

Det kan angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-8 som angir de aktuelle hensynssonene. Innholdet av de begrensninger som følger av hensynssonene vil likevel kunne være forskjellig på de to plannivåene, og defineres i reguleringsplan gjennom bestemmelser til sonene etter § 12-7. Av dette framgår at det er større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser til hensynssonene i reguleringsplan enn i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsene kan ha hjemmel i plan- og bygningsloven, eller framgå av vedtak eller bestemmelser etter sektorlov, jf. hensynssone etter § 11-8 bokstav d. For øvrig vises til merknadene til § 12-7 og § 11-8. Fareområder og bevarings- eller verneområder skal alltid vises med hensynssone i reguleringsplan.

Merknad til § 12-7 Bestemmelser i reguleringsplan

Paragrafen gir rammer for hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplan. § 26 i gjeldende plan- og bygningslov har en generell utforming, etter at en i bygningsloven av 1965 hadde en oppregning av forhold det kunne gis bestemmelser om. Endringen ble gjort for å unngå at oppregningen ble regnet som uttømmende. Slik bestemmelsen nå formuleres, vil den være uttømmende. Imidlertid er den formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold.

Første ledd angir at det i reguleringsplan kan gis bestemmelser om følgende forhold:

Nr. 1. Utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet.

Dette er en generell hjemmel til å gi bestemmelser knyttet til styring av utforming og bruk av arealer, bygg og anlegg i området. Estetikk er spesielt nevnt, og innebærer at det kan knyttes bestemmelser om estetisk utforming til alle typer arealer i reguleringsplanen, inkludert LNFR-områdene. Slike bestemmelser kan erstatte § 74 nr. 2 siste ledd i tidligere plan- og bygningslov om at kommunene kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven. Bestemmelsene bør knyttes til planer, og vil være et viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav til prosjekter og virksomhet.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å styre bruk. I dette ligger muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen. Det er også gitt hjemmel for å gi generelle bestemmelser om estetikk og landskap i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9 nr. 6.

Nr. 2 Vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet.

Dette tar som utgangspunkt en videreføring av § 26 i gjeldende lov. Det kan gis bestemmelser om vilkår for bruken av et område, av hensyn til miljø, sikkerhet, samfunnsinteresser, eller andre forhold. Det gis også hjemmel til å fastsette byggegrenser og forby former for bruk. Slikt vilkår eller forbud må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true formålet med planen. For eksempel kan visse former for bruk i et område være til hinder for en plans målsetting om størst mulig kollektivtransport, medføre trafikk som er til hinder for et godt bomiljø, eller innebære næringsvirksomhet som vil være i konkurranse med sentrumsvirksomhet, og dermed i strid med mål for sentrumsutvikling. Som eksemplene viser, vil bestemmelsene kunne gå langt i å definere virkninger, men de må begrunnes i konkrete virkninger i forhold til planens mål og innhold. Reguleringsplan gjelder i utgangspunktet regulering av fysiske ressurser og ikke aktivitet og virksomhet som sådan. Slik plan kan heller ikke bestemme hvem som skal stå for gjennomføringen av den eller benytte bygninger, anlegg og grunn. Dette er forhold som til vanlig fastsettes i konsesjoner eller tillatelser etter andre lover. Utenfor reguleringshjemmelen faller også forhold av privatrettslig

karakter. Det kan derfor ikke gis bestemmelser om økonomiske forhold eller plikter og rettigheter, eierforhold eller f.eks. krav om deltaking i velforening. Det kan heller ikke gis reguleringsbestemmelser som forbyr seksjonering etter eierseksjonsloven. Det kan likevel gis bestemmelser som setter forbud mot oppdeling av turistanlegg, f.eks. forbud mot å fradele utleieenheter som er planlagt for felles næringsdrift.

Nr. 3 Grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning.

Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene. Bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensningssaker til kommunene i forbindelse med plan. Adgangen til å stille forurensningsmessige krav forutsettes nærmere avklart i forskrifter, jf. merknad til omtalen av forurensningsloven i kap. 5.9.4.6.

Nr. 4 Funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal

Det kan gis bestemmelser om krav til kvalitet og utforming som sikrer definerte funksjonskrav, knyttet til f.eks. forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker, god luftkvalitet, avfallsløsninger, tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne, gode leke- og oppholdsarealer for barn og så videre. Om begrepet funksjonskrav vises det til merknadene til § 11-9 nr. 5 ovenfor.

Nr. 5 Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.

Bestemmelsen gjelder for boligområder, og utfyller øvrige bestemmelser om grad av utnyttning, utforming og bruk. Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, ev. krav om livsløpstandard eller andre krav til tilgjengelighet og standard. Det kan også stilles krav til lokalisering og utforming av boliger som skal bygges for eller kunne tilpasses eldre, personer med ulike typer

funksjonsnedsettelse og så videre. Det har vært uklart hva regelen i § 26 i gjeldende lov åpner for her, og formuleringen blir nå videre.

Nr. 6 Bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur.

Det foreslås bedre regler for sikring av verneverdige bygninger og andre kulturminner direkte i loven. Dette vil åpne for et mer allsidig lokalbasert kulturminnevern i tillegg til vern etter kulturminneloven. Slikt vern kan blant annet omfatte fasade, materialbruk og husfast interiør. Reguleringsplan for bevaring har i plan- og bygningsloven av 1985 bare omfattet bygningens eksteriør. Sikring av verneverdier i interiør har bare kunnet skje gjennom fredning etter lov om kulturminner. Husfast interiør bør også kunne sikres gjennom plan- og bygningsloven, dersom dette er en viktig del av de samlede verneverdier. Regelen omfatter det faste bygningsmessige interiøret, herunder dører, vinduer, tapet mv., men ikke inventar. Med dette følger også en rimelig vedlikeholdsplikt. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes i samråd med fagmyndighet, og at bruken av kulturminneloven eller plan- og bygningslov vurderes i det enkelte tilfellet.

Det foreslås også klarere regler for å ta vare på naturtyper og annen verdifull natur. Slik beskyttelse kan bestå i sikring så vel som i bruk. Det vil derfor være anledning til å gi regler om arealbruk som sikrer at utbredelsesområdet til forekomster av naturtyper mv. og deres økologiske tilstand ikke forringes eller ødelegges.

Nr. 7 Trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning.

Det kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak knyttet til blant annet typen trafikk eller kjøremønster, kollektivprioritering og bombruk, sommer- og vinterbruk, inkludert rekkefølgebestemmelser. Det må her i praksis ofte foretas en samordning i forhold til samferdselsmyndighetenes anvendelse av bestemmelser i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet mv. Det legges opp til at dagens vedtekter for parkering kan utgå, og innarbeides som bestemmelser i reguleringsplan, ev. i kommuneplanen dersom vedtektene gjelder hele kommunen. Det kan gis bestemmelser om parkeringsdekningen i et område, f.eks. antall parkeringsplasser. Også bestemmelser om parkering for sykler knyttet til transportsystemet eller til offentlige og private bygninger og anlegg kan innarbeides.

Nr. 8 Krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5.

Bestemmelsen skal kunne brukes for å fastlegge det nærmere innholdet i hensynssone om særlig krav til infrastruktur, jf. § 11-8 bokstav b. På samme måte som i arealdelen, jf. § 11-9 nr. 3 kan det gis bestemmelser om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse. Eventuell opparbeidelse og tilknytningsplikt til fjern- eller nærvarmeanlegg må forankres i § 27-5.

Nr. 9 Særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5.

Det kan gis bestemmelser om spesielle drifts- og skjøtselstiltak, herunder hensynet til universell utforming som følger av arealformål og hensynssoner innenfor grønnstruktur, LNFR-områder og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag. Hjemmelen for bestemmelser om drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak. Det kan f.eks. gjelde vegetasjonspleie i friområder og parker, ivaretagelse av kantvegetasjon og breddene langs vassdrag og alminnelig vedlikehold for å opprettholde kulturmiljøhensyn i spesielle bygningsmiljøer der det er behov for dette for å opprettholde kvalitetene i området i samsvar med arealformålet. Det vises imidlertid til gjeldende § 89 om hvilke rammer som generelt gjelder for pålegg om vedlikehold og utbedring av byggverk og installasjoner. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift. Her vil planen bare stå som en ytre ramme for arealbruk som så næringsvirksomheten kan skje innenfor i tråd med det som fastsettes etter vedkommende næringsregulering. Bestemmelsen gir imidlertid en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtselstiltak som i dag er hjemlet i særlover, inn i reguleringsplanens bestemmelser. Når reguleringsplan f.eks. brukes som alternativ til vernevedtak etter naturvernloven kan det i reguleringsplan gis samme type skjøtelsbestemmelser som etter naturvernloven.

Nr. 10 Krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

Bestemmelsen tilsvare § 11-10 nr. 1 til kommuneplanens arealdel. I reguleringsplan kan det gis slike bestemmelser til alle typer arealformål. Bestemmelsen viderefører tidligere regel om rekkefølgebestemmelse i § 26 første ledd.

Nr. 11 Krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan.

Anvendelsesområdet for detaljregulering er angitt i lovens § 12-3. Kravet om når reguleringsplan skal utarbeides følger av § 12-1, herunder reguleringsplikt når det skal gjennomføres større bygge- og anleggstiltak. I tillegg kan kommunen i områderegulering gi bestemmelser om at det skal utarbeides detaljregulering for alle typer arealformål og hensynssoner. Dette kan settes som vilkår for det skal gis tillatelse til gjennomføring av tiltak.

Nr. 12 Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne.

Bestemmelsen gir hjemmel til å stille krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, og er knyttet til overvåkning og klargjøring av de faktiske virkningene av planen. Den må ses i sammenheng med § 4-1 og § 4-2. Krav om undersøkelser før gjennomføring av planen sikrer mulighet til oppfølging av undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, f.eks. knyttet til krav om detaljregulering for deler av en områderegulering, herunder utforming av avbøtende tiltak.

Krav om undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser ved gjennomføring av planen, skal sikre oppfølging av de undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, inkludert vedtak av avbøtende tiltak og bestemmelser. Med gjennomføring menes også anleggs-, gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen eller tiltak i planen, og med det gi grunnlag for å treffe tiltak som kan motvirke slike virkninger. Hensikten er også å kunne undersøke effekten av avbøtende tiltak. Slike undersøkelser kan tjene som grunnlag for bruk av andre planbestemmelser, f.eks. § 12-7 nr. 3. Bestemmelsen vil også gi grunnlag for utforming av miljøoppfølgingsprogram i de saker der dette er relevant.

Undersøkelser med sikte på overvåkning og klargjøring av virkninger kan inngå som del av

annet relevant overvåkningsarbeid, f.eks. mer generelle krav om overvåkning av naturtilstanden i kommunen eller fylket. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med vilkår satt i forbindelse med tillatelser knyttet til enkelttiltak i planen og til regelverket om internkontroll. Den vil sikre gjennomføring av bestemmelsen om overvåkning i EU-direktivet om vurdering av miljøvirkningene av visse planer og programmer (2001/42/EF).

Nr. 13 Krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd.

Bestemmelsen fører videre innholdet i gjeldende plan- og bygningslov § 26 første ledd femte punktum, slik bestemmelsen lød etter vedtakelse av jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h og i, som trådte i kraft 1. januar 2007. Bestemmelsene kan gjelde hele eller nærmere bestemte deler av reguleringsplanen.

Har kommunen gjennom bestemmelser krevd at fordeling av arealverdier eller kostnader skal følge jordskiftelovens regler, kan et flertall av de berørte grunneierne bestående av 2/3 av eierne og 2/3 av arealet som berøres, kreve sak for jordskifteretten for å gjennomføre verdifordelingen mellom eierne. I andre tilfeller kan jordskifte etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h bare kreves dersom alle eierne er enige om det. Kravet kan omfatte hele området til bygging og anlegg. For at jordskifte skal gjennomføres må jordskifteretten vurdere om vilkårene for jordskifte er til stede, jf. blant annet jordskifteloven § 3 b hvor gjennomføring av jordskifte forutsetter at hver eiendom skal få sin del av verdiøkningen i skiftefeltet.

Fordeling av arealverdier og kostnader for tiltak innenfor planområdet skal etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h skje innenfor område til bebyggelse og anlegg slik dette er definert i plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 1 og § 12-5 andre ledd nr. 1. Dette området omfatter blant annet grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal. Uttrykket i jordskifteloven omfatter dermed på samme måte som uttrykket i denne loven, de arealer som skal bebygges, samt tilhørende infrastruktur. Er infrastrukturen lagt ut til andre formål, f.eks. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, faller den utenfor. Det vises til nærmere omtale i merknaden til § 35-1 Endring av andre lover nr. 7 om endring i jordskifteloven.

Nr. 14 Hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal. Bestemmelsen gir grunnlag for, i tilknytning til reguleringsplan, å fastsette hvilke arealer som skal være til offentlige formål innenfor arealformål i 12-5 nr. 1, 2, 3, 4 og 6 eller fel-

lesareal for flere eiendommer. Bestemmelsen tilsvarende § 11-10 nr. 3 i kommuneplanens arealdel. Det vises til merknaden til denne bestemmelsen.

Merknad til § 12-8 Oppstart av reguleringsplanarbeid

For behandling av reguleringsplan kommer reglene i kapittel 1 til 4 tilsvarende til anvendelse. På samme måte som for kommuneplan gjelder det bestemmelser om varsel og kunngjøring om at planarbeid tas opp, utarbeiding av planprogram, høring av planforslag, vedtak av kommunestyret, offentliggjøring av planvedtaket mv., jf. reglene nedenfor. For reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og for planer som avviker vesentlig fra overordnet plan, jf. § 12-2 tredje ledd og § 12-3 tredje ledd, skal det foretas konsekvensutredning etter reglene i § 4-2. Utredningen skal følge planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn, jf. § 12-9.

Første ledd første punktum klargjør kravet om varsling av berørte offentlige organer og andre interesserte ved planoppstart. *Andre punktum* stiller krav om at planspørsmålet først skal tas opp med, og legges fram for planmyndigheten i møte dersom andre enn kommunen skal utarbeide planforslaget. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet. Hensikten med møtet er at kommunen blir informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare hvilken plansituasjon som finnes i området, hvilke krav til ny planlegging som vil bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålet. Dersom planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med kommuneplanens arealdel eller område-regulering, skal behovet for planrevisjon og ansvarsfordeling tas opp, jf. § 12-1. Det er forslags-tiller som er ansvarlig for at kravet i § 4-2 om at alle planer skal inneholde en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og følger, samt forholdet til andre planer som gjelder for området, er oppfylt. Kommunen bør derfor ta opp dette i oppstart-møte. Spørsmålet om planen kan ha vesentlige virkninger, og dermed omfattes av § 4-1 om planprogram og § 4-2 andre ledd om konsekvensutredninger, bør også tas opp. Det er forslagstiller som har ansvar for utarbeiding av planprogram og konsekvensutredninger, som skal godkjennes av kommunen.

Andre ledd stiller samme krav til kunngjøring ved planoppstart som ved oppstart av arbeidet med kommuneplanens arealdel, jf. § 11-12. For reguleringsplan kommer i tillegg at registrerte grunn-

eiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet når de er direkte berørt, skal underrettes på en hensiktsmessig måte om at planarbeidet tas opp. Nabo til planområdet omfatter i denne sammenheng også de som blir varslet som gjenboere i forbindelse med byggesaker. Hva som er hensiktsmessig kan variere, men underretning pr. brev eller e-post vil være kurant.

Tredje ledd krever at varselet skal vise avgrensningen av planområdet.

Merknader til § 12-9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger

Første ledd viser til at når det skal utarbeides planprogram for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1. Planprogram kan unnlates for reguleringsplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan eller for en detaljregulering der virkningene er tilfredsstillende beskrevet i områderegulering. Dette gjelder likevel ikke planer for tiltak som omfattes av Anneks 1 i EU-direktivet om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger (85/337 og endringsdirektiv 97/11). Nærmere bestemmelser om hvilke planer dette gjelder og saksbehandlingsregler for vurdering av unntak vil bli gitt i forskrift, jf. 4-3 tredje ledd.

Andre ledd stiller krav om at forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Forslaget skal også gjøres tilgjengelig via elektroniske medier, f.eks. internett. Høringsfristen kan ikke settes kortere enn seks uker.

Tredje ledd viser til at planprogrammet for reguleringsplaner normalt fastsettes av kommunestyret. Denne oppgaven kan imidlertid delegeres etter kommunelovens regler om delegasjon. I visse situasjoner kan planprogrammet også fastsettes av en annen myndighet enn planmyndigheten, jf. merknadene til § 4-1.

Fjerde ledd angir at kommunestyret i forbindelse med fastsettelse av planprogrammet kan kreve at det først skal utarbeides en områderegulering dersom dette er påkrevd av hensyn til behovet for forsvarlig planavklaring av området før det gjennomføres bygge- og anleggstiltak, eller fordi det er et behov for å avklare nærmere forhold omkring flerbruk og vern i området. *Siste punktum* angir at kommunestyret er tillagt oppgaven med å fastsette planprogrammet.

Merknad til § 12-10 Behandling av reguleringsplanforslag

Første ledd første punktum stiller krav om at forslag til reguleringsplan skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Innholdet i høring og offentlig ettersyn er definert i § 5-2. Det vises til merknadene til denne bestemmelsen. *Andre punktum* stiller krav om at planforslaget skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Det vises til merknaden til § 12-8 andre ledd om hva som ligger i dette. Fristen som settes for høringsinstansene til å komme med uttalelse kan etter *tredje punktum* ikke settes kortere enn seks uker. Etter *fjerde punktum* stilles krav om at reguleringsplaner som får vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal inneholde en konsekvensutredning av planens virkninger for miljø og samfunn. På samme måte og vilkår som for planprogram kan også konsekvensutredning unnlates for reguleringsplan som er i samsvar med arealdel til kommuneplan eller for en detaljregulering der virkningene er tilfredsstillende beskrevet i områderegulering.

Andre ledd stiller samme krav til varsel og underretning til direkte berørte som etter § 12-8 andre ledd andre punktum. Det vises til merknaden til bestemmelsen om hva som ligger i kravet om varsel til direkte berørte.

Tredje ledd angir at kommunen, etter at høringsfristen er utløpt skal ta saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

Siste ledd viser til § 12-11 når det gjelder behandlingen av private forslag. Denne kommer i tillegg til de øvrige bestemmelsene om behandling av reguleringsplaner.

Merknad til § 12-11 Behandling av private reguleringsplanforslag

Bestemmelsen viderefører hittil gjeldende bestemmelse om at kommunen snarest, og senest innen tolv uker må avgjøre om et privat reguleringsforslag skal fremmes og legges ut til offentlig ettersyn mv.

Andre punktum viderefører praksis som hittil har vært gjeldende om at kommunen kan fremme alternative forslag. Kommunen kan dessuten gjøre endringer i private reguleringsforslag før de sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. I tilfelle kommunen ikke finner å ville fremme planforslaget, skal forslagsstilleren etter *tredje punktum* underrettes om dette i brev med begrunnelse for hvorfor forslaget ikke fremmes.

I *fjerde punktum* videreføres hittil gjeldende bestemmelse om at et avslag på å fremme planen til behandling i visse tilfeller kan kreves forelagt kommunestyret til avgjørelse av reguleringsspørsmålet. Vilkåret for dette er at reguleringsforslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller en foreliggende områderegulering. Dette vilkåret er nytt. Det betyr at kommuneplanens arealdel eller foreliggende områderegulering blir bestemmende for om en privat forslagsstiller får tatt opp sitt reguleringsforslag til ny selvstendig prøving av kommunestyret. Dette betyr at overordnede planer blir mer styrende enn tidligere for privates adgang til å få tatt opp spørsmål om endring av arealbruken, jf. også merknaden til § 12-3.

Merknad til § 12-12 Vedtak av reguleringsplan

Første ledd første punktum om framlegging av ferdigbehandlet forslag for kommunestyret til vedtak, ev. i alternativer, er en videreføring av reglene som i gjeldende lov § 27-2. *Andre punktum* om redegjørelse for konsekvensene av forslaget og vektlegging av virkninger tilsvarer § 33-2 tredje ledd i plan- og bygningsloven av 1985, men det er presisert at virkningene skal beskrives i saksframlegget. I *tredje punktum* videreføres fristen på tolv uker i gjeldende plan- og bygningslov § 27-2 nr. 1. *Fjerde og femte punktum* viderefører siste og nest siste punktum i gjeldende plan- og bygningslov § 27-2 nr. 1 om ny behandling av planer.

Andre ledd er nytt og gir kommunestyret mulighet til å delegere sin myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner, som er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplanens arealdel når denne er mindre enn fire år gammel. Slike planer anses som kurante. Bestemmelsen forutsettes brukt for tilsvarende saker som behandles som bebyggelsesplan etter § 28-2 i gjeldende lov.

Tredje ledd viderefører bestemmelsen i gjeldende lov § 27-3 andre ledd om at kommunens vedtak i reguleringssaker kan påklages.

Fjerde ledd viderefører bestemmelsene om plikt til underretning og kunngjøring av endelig reguleringsvedtak, jf. § 27-2 nr. 3 i gjeldende plan- og bygningslov. Det er imidlertid presisert at plikten til å gi underretning gjennom særskilt brev bare gjelder direkte berørte, dvs. de som har uttalt seg tidligere i saken eller som er klart berørt av vedtaket. Underretningen skal opplyse om klageadgangen og angi klagefrist.

Femte ledd angir at planen med planbeskrivelse skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Merknad til § 12-13 Innsigelse og vedtak av departementet

Første ledd viser til at bestemmelsene om behandling av innsigelser i § 5-4 til § 5-6 gjelder for reguleringsplaner. Det vil si at det gjelder de samme reglene som for kommuneplanens arealdel. Dersom innsigelse til reguleringsplan knytter seg til klart avgrensede områder, kan kommunestyret vedta at planen for øvrig får rettsvirkning. Forutsetningen for et slikt vedtak, er at det området innsigelsen gjelder, ikke påvirker utformingen eller innholdet av de delene av planen som vedtas. Det er opp til innsigelsesmyndigheten å presisere hvilke deler av planen som ikke kan sluttbehandles av kommunen.

Andre ledd slår fast at det er departementet som avgjør om en innsigelse skal tas til følge eller ikke og foreta de endringer som departementet finner er påkrevet. Dette framgår også av gjeldende lov § 27-2 nr. 2. Etter samme bestemmelse kunne ikke departementet gjøre endringer i planens hovedtrekk. Denne begrensningen gjelder ikke etter de nye reglene.

Etter *tredje ledd* kan departementet oppheve eller endre planen selv om det ikke er reist innsigelse, dersom planen strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Dette gjelder også dersom reguleringsplanen strider mot vedtatt arealdel til kommuneplanen. Det gjelder ingen tidsfrist for å gjøre slik endring, men kommunen skal ha anledning til å uttale seg før vedtak fattes. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse.

Merknad til § 12-14 Endring og oppheving av reguleringsplan

Bestemmelsen innebærer etter *første ledd* at det gjelder de samme reglene for endring og oppheving av reguleringsplan som for utarbeiding av ny plan. Dette er som tidligere begrunnet med at et planvedtak som bygger på en grundig faglig utredning, offentlig medvirkning og politisk prosess, må være forpliktende, og ikke skal kunne fravikes i hovedtrekkene uten etter ny og tilsvarende prosess.

Kommunestyret kan etter *andre ledd*, i samsvar med kommunelovens regler, delegere myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplanen eller til å vedta utfyllinger innefor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Det er hensiktsmessig at mindre endringer kan behandles på en enklere måte. Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser. Vurderingen av hva som er «mindre vesentlig endring» etter

loven av 1985 har ofte vært for vid. Forutsetningen er at begrepet «mindre endring» skal vurderes snevrere. For eksempel vil endring av arealformål ikke være en «mindre» endring. En justering av grensene mellom to formål kan likevel i de fleste tilfeller anses som en mindre vesentlig endring. Dette må ses i sammenheng med at det nå også i utgangspunktet kreves reguleringsplan for areal for bebyggelse og anlegg, og for omformingsområder. Mer bagatellmessige endringer delegeres til administrasjonen.

Etter *tredje ledd* skal saken forelegges berørte myndigheter før det treffes slikt vedtak, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket skal gis anledning til å uttale seg. Hensikten er at for å avklare om en endring kan regnes som «mindre», skal berørte myndigheter, eiere og fester av eiendommer som direkte berøres av endringene, ha hatt anledning til å uttale seg. Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra berørte myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som «mindre». Da vil saken måtte behandles som vanlig reguleringsendring.

Merknad til § 12-15 Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad

Behandling av plan- og byggesaken i felles prosess forutsetter samtykke både fra kommunen og forslagsstiller/tiltakshaver. Utsender av arealplanforslaget er kommunen etter § 12-10. For å rasjonalisere utsendelsen må kommunen sende varsel til de relevante rettighetshaverne også for byggesaken. Uttalelsesfristen for begge saker kan ikke være kortere enn den som gjelder for plansaker, dvs. seks uker. Likeledes bør kommunen være adressat for eventuelle protester og kommentarer. Dette slik at de varslede har ett sted å sende sine bemerkninger uavhengig om de formelt hører til plan- eller byggesaken. Kommunen bør snarest sende kopi av disse til forslagsstiller/tiltakshaver etter at fristen er gått ut. Saksbehandlingsfristene for den kommunale behandling av planen gjelder også for byggesaken. Det må fattes separate vedtak i byggesaken og plansaken. Formelt må planen vedtas før det kan gis byggetillatelse.

6.13 Midlertidig forbud mot tiltak.

Merknad til § 13-1 Midlertidig forbud mot tiltak.

Bestemmelsen er i hovedsak en videreføring av gjeldende lov § 33 første til tredje ledd om midlertidig forbud mot deling og byggearbeid, men med enkelte justeringer og klargjøringer på bakgrunn

av spørsmål som har oppstått i forbindelse med praktiseringen. Videre er det gjort noen språklige og tekniske tilpasninger slik at det blir gjennomgående felles begrepsbruk og sammenheng med de øvrige bestemmelsene i ny lov, jf. blant annet oppregningen av tiltak i § 1-6 første ledd. I forhold til gjeldende regel er overskriften noe endret slik at det framgår at midlertidig forbud kan nedlegges både mot deling, byggetiltak og andre tiltak som inngår i planers virkninger. Dette er bare en språklig klargjøring som også er innarbeidet i ordlyden paragrafens *første ledd*. *Første ledd* er også noe endret siden henvisningen til det faste utvalget for plansaker nå utgår. Med vedkommende myndighet menes her kommunen eller departementet som plan- og bygningsmyndigheter.

Andre ledd er innholdsmessig en videreføring av andre ledd i dagens § 33, men henvisningen til det faste utvalget for plansaker er sløyfet, jf. at det faste utvalget for plansaker nå utgår.

Tredje ledd er innholdsmessig en videreføring av tredje ledd i gjeldende bestemmelse, men med nye begreper (omforming og fornyelse) som inkluderer gjeldende fornyelsesformål.

Merknad til § 13-2 Varighet og frist

I bestemmelsen, som tilsvarende fjerde ledd i dagens § 33, er det gjort en realitetsendring ved at forbudets virkeområde i tid er endret fra to til fire år. Dette skyldes i det vesentlige behov for en noe lengre frist for å gi tid til å revidere kommuneplan og for å kunne utarbeide regional plan og planbestemmelse. Dette samsvarer med den fire-årige planperioden i regioner og kommuner. Med en slik ytre utvidelse av fristen er det imidlertid en forutsetning at det skal helt spesielle grunner til for å forlenge fristen ytterligere.

Merknad til § 13-3 Fristforlengelse

Første ledd tilsvarende femte ledd i gjeldende § 33 og gir kommunen myndighet til å forlenge et midlertidig forbud mot tiltak. I dagens lov er denne kompetansen lagt til departementet. Den overføres til kommunen av forenklingsgrunner. Vedtaket er et enkeltvedtak som kan påklages til departementet. Departementet kan delegerer denne myndigheten til fylkesmannen.

Andre ledd er innholdsmessig en videreføring av gjeldende § 33 sjette ledd, med noen begrepsmessige oppdateringer av teknisk karakter.

Merknad til § 13-4 Statlig bygge- og deleforbud

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 33 sjuende ledd, men her er det i *første punktum* tilføyd en hen-

visning til nye bestemmelser om statlig planbestemmelse, statlig arealplan og regional planbestemmelse.

6.14 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk

I kapittel 14 gis det bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak og nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven. Bestemmelsene er i hovedsak lik tidligere bestemmelser, med to viktige unntak. Bestemmelser omfatter ikke konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven da disse nå framgår av § 4-1 og § 4-2. Videre er det presisert at bestemmelsene også gjelder nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger etter dette kapittel innebærer en videreføring av bestemmelsene i kap. VII-a i gjeldende lov. For forholdet til EU-direktiv 85/337/EØF av 27. juni 1985 om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, og EU-direktiv 97/11/EF av 3. mars 1997 om endringer av direktiv 85/337/EØF, vises det til omtale av dette i lovforslagets generelle merknader, kap. 5.6 om Konsekvensutredninger.

Som tidligere er det forutsatt at utfyllende bestemmelser gis i forskrift, jf. § 14-6.

Merknader til § 14-1 Virkeområde og formål

I første ledd slås det fast at bestemmelsene i kapittel 14 gjelder tiltak som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Tiltak i denne sammenheng er tiltak som avgjøres gjennom søknad om tillatelse etter annet lovverk. Som tidligere vil det for saker etter energiloven, petroleumsløven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven være konsesjonsmyndigheten som er ansvarlig myndighet etter konsekvensutredningsbestemmelsene. Behandlingen etter bestemmelsene skal som tidligere knyttes opp til behandlingen etter disse lover. Dette gjelder også i de tilfeller kommunen utarbeider plan etter plan- og bygningsloven for tiltaket. De planer som omfattes av bestemmelsen er nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven. Hvilke verneplaner etter naturvernloven som omfattes av bestemmelsene fastsettes i forskrift.

Av andre ledd går det fram at det er flere hensyn som ligger til grunn for bestemmelsene om konsekvensutredninger. Bestemmelsene skal bidra til at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning i en tidlig fase av planleggingen av tiltaket og såle-

des inngå som et premiss for denne på linje med tekniske og økonomiske hensyn. Videre er formålet å sikre at de problemstillinger tiltaket reiser for miljø og samfunn blir utredet slik at det skaffes til veie et tilfredsstillende beslutningsunderlag. Det understrekes at bestemmelsene har som formål at hensynet til miljø og samfunn skal vektlegges i forhold til avgjørelsen av om tiltaket bør gjennomføres. Videre har bestemmelsen til formål å sikre at det stilles vilkår som sikrer at det også ved gjennomføringen av tiltaket tas tilbørlig hensyn til miljø og samfunn.

Konsekvensutredningen skal belyse virkningene for miljø og samfunn. Dette er det samme tematiske virkeområdet som i dag. I forhold til tidligere bestemmelser om konsekvensutredninger er begrepet «naturressurser» tatt ut. Dette innebærer likevel ikke en svekkelse av hensynet til naturressurser i forhold til tidligere regelverk. De miljømessige virkningene for en naturressurs, f.eks. forurensning av jord eller vann, hører imidlertid inn under *miljø*, mens andre konsekvenser, som f.eks. økonomiske knyttet til reduserte muligheter for uttak eller utvinning av ressursen, faller inn under begrepet *samfunn*. Begrepet samfunn dekker også tema som befolkningens helse, sosiale forhold, samfunnssikkerhet og konsekvenser for samisk natur- og kulturgrunnlag. Nærmere begrepsavklaring og innholdsmessige krav til konsekvensutredningen fastsettes i forskrift. Det presiseres at konsekvensutredningen skal fokusere på beslutningsrelevante problemstillinger.

Merknader til § 14-2 Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning

Saksbehandlingen etter bestemmelsen om konsekvensutredninger er foreslått videreført som i dag. Ved at bestemmelsene nå ikke gjelder planer etter plan- og bygningsloven er begrepet program for plan eller utredningsarbeidet foreslått erstattet med begrepet melding med forslag til program for utredningsarbeidet.

Av *første ledd* går det fram at det skal utarbeides en melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Melding med forslag til program utarbeides av forslagsstiller, dvs. den som har ansvar for utarbeidelse av søknad eller plan. Programmet skal utarbeides tidligst mulig under forberedelse av tiltaket eller planen. Programmet skal blant annet gjøre rede for tiltaket eller planen, behovet for nødvendige utredninger, forhold som det tas sikte på å belyse i konsekvensutredningen og tiltak det tas sikte på å gjennomføre med henblikk på

informasjon og medvirkning, herunder tiltak rettet mot berørte i lokalsamfunnet.

Et viktig element i arbeidet med konsekvensutredningen vil være å vurdere relevante og realistiske alternativer. Dette er forankret i direktivene som ligger til grunn for lovens bestemmelser om konsekvensutredninger. Det vil være i utredningsprogrammet at det avklares hvilke alternativer som skal inngå i utredningsarbeidet. Det kan gjennom forskrift gis nærmere bestemmelser om alternativvurderinger, jf § 14-6.

Melding med forslag til program skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Programmet bør også så vidt mulig gjøres tilgjengelig via internett. Det bør settes en rimelig frist for kommentarer. Fristen bør ikke settes kortere enn seks uker. Høring av melding med forslag til program skal samordnes med de ordinære saksbehandlingsreglene som gjelder. Forslagsstiller kan stå for det praktiske arbeidet med utsendelse av melding med forslag til program på høring og oppsummering av uttalelsene.

Når melding med forslag til utredningsprogram har vært på høring, fastsettes programmet. Det er som hovedregel vedtaksmyndigheten for det tiltaket eller planen konsekvensutredningen skal ligge til grunn for som også fastsetter utredningsprogrammet. For noen tiltakstyper, f.eks. vassdragsutbygginger, vil tillatelsesmyndigheten være en annen enn den myndigheten som fastsetter utredningsprogrammet. Dette gjelder også verneplaner etter naturvernloven. Hvem som har myndighet til å fastsette utredningsprogram for ulike tiltakstyper avklares gjennom forskrift.

Ved fastsetting av utredningsprogram kan det gis premisser for det videre arbeidet, herunder stilles krav om vurdering av realistiske alternativer. Videre skal det klargjøres hvilke forhold som det skal redegjøres nærmere for i konsekvensutredningen, herunder hvilke undersøkelser som anses nødvendige for å klargjøre mulige virkninger av forslaget. Det understrekes at det så langt mulig skal basere seg på foreliggende kunnskaper og at det er viktig å begrense innhenting av ny kunnskap til spørsmål som er relevant i forhold til behandlingen av planen eller søknaden, herunder hvilke vilkår det er naturlig å stille knyttet til gjennomføring av planen.

Av *andre ledd* går det fram at søknad eller planforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram. Søknad eller planforslag med konsekvensutredning skal normalt utgjøre et samlet dokument. Nærmere krav til innhold og utforming blir gitt gjennom forskrift. Søknad eller planforslag med conse-

kvensutredning skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Saken bør også gjøres tilgjengelig via internett.

Merknader til § 14-3 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken

I *første ledd* stilles det krav til saksframlegget eller begrunnelsen for vedtaket for hvordan virkningen av søknad eller planforslag samt innkomne uttalelser har vært vurdert og tatt hensyn til. Dette gjelder særlig i forhold til valg av alternativer som er vurdert i arbeidet med konsekvensutredningen. Det kreves også at vedtaket med begrunnelse skal offentliggjøres. Dette innebærer en aktiv kunngjøring og informasjon utover at vedtaket skal være offentlig tilgjengelig. Kravene til kunngjøring fastsettes gjennom forskrift.

Andre *ledd* sier at vedtaksmyndigheten, på bakgrunn av høringen av plan eller søknad med konsekvensutredning, skal vurdere vilkår, herunder tiltak som bør pålegges for å overvåke og redusere virkninger av vesentlig betydning. Bestemmelsen er en videreføring av dagens regelverk om konsekvensutredninger. Vilkårene begrenses til å overvåke og redusere virkninger av det aktuelle tiltaket eller planen. Vilkårene nedfelles i vedtaket. I tillegg kan det gis vilkår som det er hjemmel for etter aktuelle sektorlover. Vedtaksmyndigheten kan videre, etter avtale med utbygger, bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram for å sikre at hensynet til miljø ivaretas ved gjennomføring av tiltaket.

Merknad til § 14-4 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger

Denne bestemmelsen gjelder for tiltak og planer som kan få vesentlige miljøvirkninger i annet land og gjør det klart at i slike tilfeller skal vedkommende stat varsles og gis anledning til å medvirke i planleggingsprosessen.

Merknader til § 14-5 Kostnader

Av bestemmelsen går det fram at forslagsstiller, som regel den som fremmer søknad eller plan, skal bære kostnadene ved utarbeidelse av melding med forslag til program og søknad eller planforslag med konsekvensutredning. Forslagsstiller kan være private utbyggere eller offentlige myndigheter/aktører.

Merknader til § 14-6 Forskrift

Bestemmelsen slår fast at det kan gis bestemmelser i forskrift om tiltak og planer som omfattes av

krav til konsekvensutredning og utfyllende bestemmelser om utredningsprogram og konsekvensutredning. Bestemmelsen gir også adgang til å gi overgangsbestemmelser i forskrift. Forskriften fastsettes av Kongen.

6.15 Innløsning og erstatning

De fleste bestemmelsene i dette kapitlet fremmes i proposisjonen om bygningsdelen av loven. I sammenheng med plandelen fremmes bare de bestemmelsene som har direkte tilknytning til reguleringsplan og kommuneplanens arealdel.

Merknader til § 15-1 Grunneiers rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel

Innholdet i bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse om innløsning på grunnlag av kommuneplanens arealdel. Det er gjort visse tekniske tilpasninger slik at arealformålene, med bestemmelser, som kan gi grunnlag for innløsning nå er angitt direkte i loven. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.7.1.

Merknader til § 15-2 Grunneiers rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan

Innholdet i bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse om innløsning på grunnlag av reguleringsplan. Det er gjort visse tekniske tilpasninger slik at arealformålene, med bestemmelser, som kan gi grunnlag for innløsning nå er angitt direkte i lovbestemmelsen. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.7.1.

Merknader til § 15-3 Erstatning for tap ved reguleringsplan

Bestemmelsen er innholdsmessig en videreføring av tidligere bestemmelse om erstatning for tap ved reguleringsplan. I nr. 1 *første, andre og fjerde ledd* er henvisningene til aktuelle hjemler endret i samsvar med den nye paragrafinndelingen. Det vises til nærmere omtale i kapittel 5.7.1.

6.16 Ekspropriasjon

Inngår i proposisjonen om bygningsdelen av loven.

6.17 Utbyggingsavtaler

Inngår i proposisjonen om bygningsdelen av loven.

6.18 Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv.

Inngår i proposisjonen om bygningsdelen av loven.

6.19 Dispensasjon

Merknader til § 19-1 Søknad om dispensasjon

Bestemmelsene tilsvarende i hovedtrekk gjeldende lov § 7 siste ledd, men det er tatt inn et eksplisitt krav om at søknader må grunngis. Også dette tilsvarende gjeldende rett, men det er behov for klargjøring av søkerens begrunnelsesplikt i loven.

Dagens regler om nabovarsling og bestemmelsen om at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8 videreføres. Denne foreleggningen er viktig for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt. Dersom dette ikke gjennomføres i praksis, kan vedtak om dispensasjon bli ugyldig. Kommunen, regionen og berørte statlige fagmyndigheter bør samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges.

Merknader til § 19-2 Dispensasjonsvedtaket

Første ledd første punktum gir kommunen myndighet til etter søknad å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. Skjønnsutøvelsen er underlagt omfattende begrensninger som følger av andre ledd. Dispensasjon kan gis varig eller midlertidig. En dispensasjon endrer ikke en plan, men gir tillatelse til å fravike planen for det aktuelle tilfelle søknaden gjelder.

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.

Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller

direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.

Første ledd andre punktum viderefører adgangen til å sette vilkår for dispensasjon, jf. dagens § 7. Her har bestemmelsen samme innhold som uskreven, alminnelig forvaltningsrett (vilkårslæren).

Andre ledd avgrensning kommunens adgang til å gi dispensasjon. Vilkåret «særlige grunner» i gjeldende § 7 er erstattet med en mer detaljert angivelse som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Dagens § 7 blir praktisert slik at det er tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt, men etter den nye bestemmelsen må det foreligge klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Ordvalget innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Den kommer til anvendelse på samme måte ved behandlingen av klager og domstolskontroll etter andre ledd.

Andre ledd tredje punktum angir at det ikke kan dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker, herunder eksempelvis plankrav for planer som krever konsekvensutredning.

Tredje ledd angir at det ved dispensasjon fra bestemmelser i lov, vedtekt eller forskrift skal legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette vil særlig gjelde i byggesaker. Formålet er at dispensasjoner ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn.

Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

Fjerde ledd første punktum presiserer at statlige og regionale rammer og mål skal legges til grunn for vurderingen og interesseavveiningen i saker som gjelder dispensasjon fra planer og fra forbudet i § 1-8. Det er et hovedprinsipp i loven at kommu-

nens myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, og det gjelder også dispensasjonssaker. Der det foreligger statlige og regionale rammer og mål for arealpolitikken, skal disse legges til grunn for dispensasjonsvurderingen i den enkelte sak.

Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsoneforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress. Det kan i forbindelse med kommune- eller fylkesplanleggingen være gitt retningslinjer som differensierer hensynene ut fra konkrete vurderinger av strandsonen. Slike retningslinjer bør legges til grunn for vurderingen av dispensasjonssøknader. Tilsvarende vil gjelde for vassdrag, fjellområder og viktige jordbruksarealer. Ved behov for utbygging i slike områder, vil det likevel gjennomgående være behov for å kreve arealplanbehandling.

Det vil fortsatt være adgang til å påklage alle sider ved et dispensasjonsvedtak for å få en ny prøving av vedtaket, både i forhold til de prosessuelle, materielle og kompetansemessige krav som oppstilles i den nye bestemmelsen. Tilsvarende kan enhver med rettslig interesse få prøvet gyldigheten av et dispensasjonsvedtak ved søksmål og domstolsbehandling. Både klageorganet og domstolene kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er oppfylt, og om de skjønsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv.

Kommunen bør etter *andre punktum* ikke gi dispensasjon i strid med uttalelse fra statlig eller regional myndighet. Det forutsettes at en «negativ uttalelse» i denne sammenhengen for det første gir klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen. Videre bør det henvises til det mandat myndigheten er gitt og de statlige føringene som myndigheten er ansvarlig for å følge opp i forhold til tiltaket eller området, og angis hvilke konkrete forhold i søknaden som strider mot disse. Det vises til merknadene til § 5-4 om grunnlaget for innsigelse. Dersom slik dispensasjon likevel gis, kan statlig eller regional myndighet benytte sin rett til å fremme klage dersom det er behov for å endre eller oppheve et dispensasjonsvedtak.

Bestemmelsen har sammenheng med plikten til å forelegge søknader for disse myndighetene før dispensasjon gis, jf. § 19-1. Kommunens vedtak

kan påklages til fylkesmannen. Selv om fylkesmannen som berørt fagmyndighet har uttalt seg til søknaden, skal klage over kommunens vedtak avgjøres av fylkesmannen. Det er bare i de tilfellene fylkesmannen klager over kommunens vedtak at saken skal avgjøres av settefylkesmann.

Når det gjelder tiltak som konsesjonsbehandles etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven legges det til grunn at sektormyndighetens syn avklares og tas stilling til gjennom konsesjonsbehandlingen, jf. forslaget om å innføre innsigelsesadgang i slike saker for de samme organer som har innsigelsesrett til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Vilkårene for å gi dispensasjon vil alltid være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter disse lovene. Det vises til nærmere omtale i kap. 3.6.2 og merknadene til lovendringene i kap. 6.22.

Dersom reindriftens forvaltnings- og styringsorganer går imot at det skal gis dispensasjon, bør kommunen normalt ikke gi dispensasjon. Dette har sammenheng med at reindriften er en arealkrevende næring, både på grunn av marginale beiteområder og på grunn av reinens behov for ulike sesongbeiter og flyttveier mellom dem. Summen av mange små dispensasjoner kan få utilsiktede følger for reindriften ved at mange små inngrep og forstyrrelser vanskelig lar seg forene med reinens behov for sammenhengende frie områder og flytt- og trekkveier.

Femte ledd viser til at Kongen kan fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.

Merknader til § 19-3 Midlertidig dispensasjon

Bestemmelsen presiserer at midlertidige dispensasjoner kan være tidsbestemte eller tidsubestemte, men slik at kommunen kan bringe dispensasjonen til opphør gjennom pålegg hvis hensyn tilsier det. Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 7 andre ledd om midlertidig dispensasjon. Det foreslås ingen endringer i forhold til gjeldende rett på dette punkt.

Merknader til § 19-4 Dispensasjonsmyndigheten

Første ledd i bestemmelsen angir at det er kommunen som kan gi dispensasjon på det grunnlaget som er angitt i § 19-2.

Etter andre ledd kan Kongen gjennom forskrift fastsette at myndigheten til å dispensere skal legges til statlig eller regionalt organ. Overføring av myndighet kan ikke gjøres generelt, men bare for nærmere angitte deler av strandsonen og fjellområder. Det kan også avgrenses til bestemte planer eller bestemte typer tiltak. Bestemmelsen kan bare

brukes der dette er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser. Med nærmere angitte deler av strandsonen menes det områder med utbyggingspress i strandsonen i Oslofjordområdet, langs Sørlandskysten og sentrale deler av kystsonen i Rogaland, Hordaland og Trondheimsfjorden. Med nærmere angitte fjellområder menes det arealer med villreininteresser.

Bestemmelsen forutsettes brukt der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Bestemmelsen kan være aktuell å benytte blant annet for å sikre at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen etter § 1-8 ikke uthules. Her er det viktig å unngå nedbygging av den nære strandsonen, og særlig viktig er dette i sentrale strøk som er utsatt for et sterkt byggepress. Dersom det viser seg at praksis ikke blir bedre etter at forbudsbestemmelsen i § 1-8 nå strammes inn, vil det bli vurdert om det enkelte steder kan være nødvendig å legge dispensasjonsmyndigheten i disse sakene til fylkesmannen eller regional myndighet. Det er en nasjonal interesse å sikre villreins leveområder. De største utfordringene i forhold til å oppnå dette er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonen til flere av områdene. Gjennom utarbeiding av regionale og kommunale planer kan villreins leveområder ivaretas. Bestemmelsen kan være aktuell å bruke for å unngå uheldige dispensasjoner i områder som skal sikre villreins leveområder.

En flytting av dispensasjonsmyndigheten er forutsatt å være midlertidig. For hvor lang periode vil framgå av forskriften, som skal fastsettes av Kongen og fremmes som egen sak for regjeringen i det enkelte tilfelle. Utkast til forskrift må sendes på høring i samsvar med forvaltningslovens regler.

6.20 Bygningsdel og ulovlighetsoppfølging

Fremmes i egen proposisjon om bygningsdelen av plan- og bygningsloven.

6.21 Overgangsbestemmelser

Merknader til § 34-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Første ledd legger til Kongen å bestemme når loven skal tre i kraft.

Andre ledd fastsetter at alminnelige bestemmelser og kapitlene om planlegging i gjeldende lov oppheves samtidig med ikrafttreden av ny lov.

Tredje ledd innebærer at det snarest etter at loven trer i kraft, og senest innen to år skal utarbeides og presenteres et dokument med nasjonale forventinger til den regionale og kommunale planleggingen.

Fjerde ledd pålegger Kongen å presentere et dokument etter § 6-1 om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging så snart som mulig og innen to år etter lovens ikrafttreden.

Femte ledd fastsetter at rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter gjeldende lov skal fortsette å gjelde inntil de blir erstattet med tilsvarende retningslinjer og bestemmelser etter ny lov.

Sjette ledd fastsetter at gjeldende planer med hjemmel i gjeldende lov fortsetter å gjelde inntil de blir erstattet med plan etter ny lov. Tidsfristen på fem år for gjennomføring av detaljregulering gjelder slike planer utarbeidet etter ny lov. Der det i arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om bebyggelsesplan, skal det etter at denne lov er trådt i kraft utarbeides detaljregulering.

Sjuende ledd klargjør at begrensingen i klageadgangen etter § 1-9 andre ledd andre punktum, det vil si når et forhold allerede er avgjort gjennom vedtak av plan som kan påklages, bare gjelder for planer som er utarbeidet etter ny lov. Det samme gjelder for fristen for å fremme innsigelse under høring og offentlig ettersyn.

Åttende ledd klargjør at gjeldende bygningsdel av plan- og bygningsloven, herunder med bestemmelsene om ekspropriasjon, refusjon mv., fortsetter å gjelde sammen med ny plandel av plan- og bygningsloven.

Niende ledd klargjør at eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan fortsatt er grunnlag for ekspropriasjon innenfor 10-årsfristen for ekspropriasjon,

Tiende ledd gir en unntaksbestemmelse i forhold til forbudsbestemmelsen § 1-8 andre ledd. Unntaket gjelder for bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som er nødvendig i landbruket, jf. gjeldende lov § 17-2 tredje ledd nr. 1. Bakgrunnen for dette unntaket er at kommunene skal få tid til å fastsette bestemmelser etter § 11-11 nr. 4, som åpner for å tillate nødvendige bygninger og mindre anlegg for blant annet landbruksdrift. Dette unntaket er begrenset til det er fastsatt slike bestemmelser, og ikke lenger enn fire år etter at loven har trådt i kraft.

Elleve ledd slår fast at gjeldende kommunale forskrifter og vedtekter etter gjeldende plan- og

bygningslov fortsetter å gjelde inntil de blir erstattet av forskrifter, eller planbestemmelser der det er alternativet, etter ny lov. *Andre punktum* setter en ytre frist på åtte år for å fastsette slike nye bestemmelser. Deretter faller dagens kommunale forskrifter og vedtekter bort.

Tolvte ledd skal forstås slik at det er en adgang for kommunene til å fullføre planbehandlingen etter tidligere regler. Det er imidlertid adgang for kommunene til å forkaste et planforslag samtidig som de ber om at et nytt forslag fremmes etter de nye reglene. Tilsvarende kan forslagsstilleren trekke forslaget og fremme ny plan etter de nye reglene hvis dette anses for ønskelig.

Trettende ledd klargjør at konsekvensutredning som er påbegynt etter gjeldende lov kan fullføres etter disse bestemmelsene etter at planprogram er godkjent.

Fjortende ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrift om hvordan bestemmelsene i bygningsdelen av gjeldende plan- og bygningslov skal gjelde sammen med ny plandel av plan- og bygningsloven. Bestemmelsen er ment som en hjemmel for lovteknisk sammenføring av de to lovene i en overgangsfase dersom det skulle bli behov for det.

6.22 Endringer i annet lovverk

Endringene i følgende lover er av rent redaksjonell eller teknisk karakter og følger av nye begreper og ny paragrafinndeling mv. i ny lov:

- Lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.
- Lov 5. juni 1961 om grannegjerde.
- Lov 29. september 1968 um særlege råderettar over framand eigedom.
- Lov 28. juni 1974 om odelsretten og åseteretten.
- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.
- Lov 25. mai 1995 nr. 23 om jord.
- Lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner.
- Lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser.
- Lov 28. september 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom.
- Lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke.

Merknader til § 35-1 Endringer i andre lover

Til lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven)

Merknader til § 2 nytt fjerde og femte ledd:

Nytt fjerde ledd innebærer ingen endringer i gjeldende rett, men er tatt inn av retts tekniske hensyn for å avklare virkeområdet mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningslovgivningen for så vidt gjelder kraftproduksjonsanlegg. Det vises til tilsvarende bestemmelse i vannressursloven § 22 fjerde ledd. Bestemmelsen gjør det klart at konsesjonssystemet skal bestå og at det ikke er aktuelt med noen samordning til plan- og bygningslovens system for denne type tiltak.

Nytt femte ledd slår fast at departementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Bestemmelsen er også tatt inn i plan- og bygningsloven § 6-4. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i energiloven og vannressursloven. Bakgrunnen for bestemmelsen er først og fremst tatt inn av hensyn til å unngå unødvendige og forsinkende planprosesser med bakgrunn i at konsesjonsbehandlingen skal bestå.

Alle fordeler og ulemper avveies i en helhetlig vurdering under konsesjonsbehandlingen der lokale, regionale og nasjonale prioriteringer, samt hensyn til grunneiere og andre private og allmenne interesser inngår. Bestemmelsen om at myndigheter med innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven også gis innsigelsesrett og utvidet klageadgang etter konsesjonslovgivningen ivaretar derfor langt på vei kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven og gjør det unødvendig med en parallell planprosess.

Vedtaket etter bestemmelsen kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 6-4 annet punktum. Det vises til merknadene til § 6-4 for en nærmere beskrivelse av bestemmelsen.

Merknader til § 5 første ledd bokstav c):

Endringen er en oppdatering av henvisningen til reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. I ny planlov er den riktige henvisningen kapittel 14 om konsekvensutredning av tiltak etter sektorlover. Gjeldende ordning med konsesjonsmyndigheten etter energi- og vannressurslovgivningen som ansvarlig myndighet for konsekvensutredning av sektortiltak forutsettes videreført uendret i medhold av forskrifter fastsatt etter plan- og bygningsloven, jf. merknader til § 14-1.

Merknader til endringer i § 6 nr. 1 første ledd nytt femte, sjette og sjuende punktum:

Om innsigelse knyttet til behandlingen av konsesjonssøknader generelt, vises til merknader under endringer i energiloven.

Tillatelse til anlegg for kraftproduksjon som behandles etter vassdragsreguleringsloven gis av Kongen i statsråd. Innsigelse må derfor følge et annet system enn etter energiloven og vannressursloven der deler av vedtakskompetansen er delegert fra departementet til NVE.

Da vedtak om tillatelser til vassdragsreguleringer fattes av Kongen i statsråd og ikke kan påklages, er det heller ikke rom for at innsigelser kan gjøres gjeldende for konsesjonsvedtaket. Departementet finner det like fullt av betydning for saksbehandlingen at de myndigheter som har innsigelseskompetanse til energiproduksjonsanlegg for øvrig også kan fremme sine synspunkter i form av en innsigelse mot vassdragsreguleringstiltak dersom de finner grunnlag for det.

På samme måte som for innsigelse knyttet til behandlingen av søknader om konsesjon etter energiloven og vannressursloven, fremmes innsigelsen i forbindelse med høring av søknaden. Innsigelsen kan deretter bli gjenstand for forhandlinger mellom innsigelsesmyndigheten og konsesjonsmyndighetene ved NVE. Dersom innsigelsen ikke tas til følge i NVEs innledende behandling, skal den synliggjøres i NVEs innstilling i konsesjonssaken. Innsigelsen inngår i departementets arbeid med utkast til kongelig resolusjon. Innsigelsen faller bort når kongelig resolusjon foreligger.

Da det ikke er klagerett på vedtak fattet i statsråd, er ikke innsigelsesmyndighetenes klagekompetanse innført i denne bestemmelsen.

Nærmere bestemmelser kan gis ved forskrift.

Til lov 21. juni 1963 om Veger (veglova)

§ 29 første ledd første punktum endres slik at byggegrenser også kan fastsettes gjennom arealdel av kommuneplan. Til nå har byggegrenser bare blitt fastlagt i reguleringsplan. Endringen innebærer at praksis og ansvarsfordeling mv. mellom kommunen og vegmyndighetene som er etablert for reguleringsplaner for medvirkning, godkjenning av enkeltsaker, dispensasjon, klage mv. heretter også legges til grunn for behandling av saker der det er fastsatt byggegrenser i kommuneplanens arealdel. Disse vil komme fram som hensynssone etter plan- og bygningslovens § 11-8.

Endringen i § 40 er en følge av at det plan- og bygningslovens § 11-10 nr. 4 gis hjemmel til å angi

lokalisering av avkjørsler på tilsvarende måte som i reguleringsplan.

Endringen i § 60 er av teknisk karakter.

Til lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven)

I § 18 første ledd første punktum tilføyes en bestemmelse som klargjør vernemyndighetenes og planmyndighetenes plikt til å drøfte og avklare om verneplanarbeidet også skal skje samordnet med planarbeid etter plan- og bygningsloven. I andre punktum tilføyes en hjemmel for Kongen til å gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter naturvernloven.

Til lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminne (kulturminneloven)

Endringene i § 8 og § 9 er av teknisk karakter. Endringene i § 22a nr. 1 tilsvarer tilføelsene i naturvernlovens § 18 første ledd.

Til lov 21. desember 1979 om jordskifte o.a. (jordskifteloven)

Til § 2 første ledd bokstav h og i og § 5 andre ledd andre og tredje punktum, og fjerde ledd

Bestemmelsen fører videre innholdet i gjeldende plan- og bygningslov § 26 første ledd nytt femte punktum slik bestemmelsen lød etter vedtakelse av jordskifteloven § 2 første ledd ny bokstav h og i som trådte i kraft 1. januar 2007. Bestemmelsene kan gjelde hele eller nærmere bestemte deler av reguleringsplanen.

Har kommunen gjennom bestemmelser krevd at fordeling av arealverdier eller kostnader skal følge jordskiftelovens regler, kan et flertall av de berørte grunneierne bestående av 2/3 av eierne og 2/3 av arealet som berøres, kreve sak for jordskifteretten for å gjennomføre verdifordelingen mellom eierne. I andre tilfeller kan jordskifte etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h) bare kreves dersom alle eierne er enige om det. Kravet kan omfatte hele området til bygging og anlegg. For at jordskifte skal gjennomføres må jordskifteretten vurdere om vilkårene for jordskifte er til stede, jf. blant annet jordskifteloven § 3 bokstav b hvor gjennomføring av jordskifte forutsetter at hver eiendom skal få sin del av verdiøkningen i skiftefeltet.

Fordeling av arealverdier og kostnader for tiltak innenfor planområdet skal etter jordskifteloven § 2 første ledd bokstav h skje innenfor område til bebyggelse og anlegg slik dette er definert i plan- og bygningsloven § 11-7 første ledd nr. 1 og § 12-5

andre ledd nr. 1. Dette området omfatter blant annet grønnstruktur og grøntområde i tilknytning til byggeareal. Uttrykket i jordskifteloven omfatter dermed på samme måte som uttrykket i ny planlov de arealer som skal bebygges, samt tilhørende infrastruktur. Det må dreie seg om et formål som skal tjene byggeområdet. Normalt vil friluftareal og offentlig friområde som park og turvei falle utenfor, fordi slike arealer som regel er begrunnet i andre og mer vidtfavnende hensyn enn primært å betjene det byggeområdet som planen omfatter. Dersom det av planen framgår av planpremissene at det dreier seg om et lokalt friområde, må likevel det lokale friområdet betraktes som et «sams tiltak». I et slikt tilfelle vil det likevel normalt være mer treffende og hensiktsmessig å angi arealet som «fellesområde» i planen. Også offentlig veg vil kunne være et «sams tiltak» dersom det gjelder en veg som faller inn under opparbeidelseskravet i gjeldende plan- og bygningslov § 67. Også annen nødvendig teknisk infrastruktur i og for byggeområdet, som for eksempel vann- og kloakk vil kunne være «sams tiltak». Det samme gjelder parkbelte i industriområde, samt arealkategorien «fellesområder» som nevnt i gjeldende lov § 25 første ledd nr. 7. Tjener infrastrukturen formål som er mer vidtfavnende, f.eks. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, faller den utenfor.

For øvrig er det i samråd med Landbruks- og matdepartementet i § 2 første ledd bokstav h og i § 5 andre ledd tredje punktum gjort visse rettinger for å bringe lovteksten i samsvar med det som var meningen med bestemmelsene slik de var beskrevet i Ot.prp. nr. 8 (2005-2006) Om lov om endringer i jordskifteloven mv. Disse lovendringene ble satt i verk 1. januar 2007. Rettingene klargjør at skiftet kan gjelde arealverdier, kostnadsfordeling og sams tiltak i område for bebyggelse og anlegg og de «sams tiltak» som skal tjene området som er lagt ut til bebyggelse og anlegg. Kravet kan da omfatte hele arealet. Videre klargjøres at skiftet også omfatter areal for «sams tiltak» som skal tjene området. Jordskiftesaken kan begrenses til deler av planområdet.

Til lov 29. juni 1990 om produksjon, omforming, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)

Merknad til § 2-1 andre ledd:

Endringen er en oppdatering av henvisningen til reglene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven. I ny planlov er den riktige henvisningen kapittel 14 om konsekvensutredning av tiltak etter sektorlover. Gjeldende ordning med conse-

sjonsmyndigheten etter energi- og vannressurslovgivningen som ansvarlig myndighet for konsekvensutredning av sektortiltak forutsettes videreført uendret i medhold av forskrifter fastsatt etter plan- og bygningsloven, jf. merknader til § 14-1.

Merknader til § 2-1 sjuende ledd nytt tredje, fjerde og femte punktum:

Bestemmelsene er tatt inn for å ivareta den innsigelsesadgang kommuner, fylkeskommuner, Sametinget og statlige fagetater har til arealplanforslag etter dagens plan- og bygningslov.

Hensikten med innsigelse knyttet til behandlingen av søknader om konsesjon er at nevnte myndigheter skal kunne bringe fram mulige konflikter mellom søknaden og statlige og regionale interesser innen de respektive myndigheters ansvarsområde.

Gjennomføring av et system knyttet til konsesjonsbehandlingen som i det vesentligste gir tilsvarende rettigheter som innsigelsesmyndighetene i dag har til planforslag og planer, reiser enkelte spørsmål som må klarlegges nærmere.

Det følgende gjelder søknader om konsesjon der NVE har fått delegert konsesjonsmyndighet, det vil i utgangspunktet si kraftanlegg som behandles etter energiloven eller vannressursloven. For tiltak der Kongen er konsesjonsmyndighet, vises til merknadene til vassdragsreguleringsloven § 6 nr 1. første ledd nytt femte, sjette og sjuende punktum.

Departementet ser det som hensiktsmessig at innsigelsesordningen i størst mulig grad tilpasses konsesjonsprosessen. Dette innebærer at innsigelse bør varsles gjennom høringsuttalelse til en konkret søknad om konsesjon. Et slikt varsel vil gi konsesjonsmyndigheten foranledning til å gå i dialog med innsigelsesmyndigheten og tiltakshaver for å undersøke mulighetene for å komme innsigelsen i møte, f.eks. gjennom justeringer av et prosjekt, ulike avbøtende tiltak mv. Den skisserte prosessen innebærer at det ikke vil bli lagt opp til et system med meklingsinnstans, jf. utkastet § 5-6 første ledd første punktum, da dette ikke er hensiktsmessig. Konsesjonsmyndighetene skal i sin behandling av søknader foreta en helhetlig avveining av alle relevante hensyn av lokal, regional og nasjonal karakter.

Kan innsigelsen ikke imøtekommes helt eller delvis, vil konsesjonsmyndigheten likevel kunne gi konsesjon, på samme måte som kommunen i dag også kan vedta plan. Innsigelse vil da ha den virkning at konsesjonsvedtaket ikke blir endelig, tilsva-

rende et vedtak som er påklaget. Konesjonsvedtaket må da oversendes Olje- og energidepartementet til endelig avgjørelse.

I slike saker vil det regelmessig være parter i saken som har rett til å fremme klage. Så vel kommuner som fylkeskommuner, i tillegg til grunneiere, rettighetshavere og ulike miljø- og interesseorganisasjoner, vil også ha klagerett.

Departementet ser det som hensiktsmessig at behandlingen av eventuelle innsigelser og klager samordnes saksbehandlingsmessig og tidsmessig. Det foreslås en forskriftshjemmel for å kunne klargjøre nærmere bruken av innsigelse knyttet til konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

Det foreslås videre at innsigelsesmyndighetene gis klagerett etter forvaltningsloven, i den grad de ikke allerede har det i dag. Fordi bruken av innsigelsesinstituttet muliggjør forhandlinger og tilpasninger forut for konsesjonsvedtaket, ønsker departementet at innsigelsesinstituttet blir det primære virkemiddel for å imøtegå en konsesjonssøknad der dette er mulig.

Merknad til § 2-2 første ledd nytt annet punktum:

Nytt annet punktum innebærer ingen endringer i gjeldende rett, men er tatt inn av retts tekniske hensyn for å avklare virkeområdet mellom energiloven og plan- og bygningslovgivningen. Det vises til tilsvarende bestemmelser i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven § 22 fjerde ledd. Anlegg som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd er unntatt fra plan- og bygningsloven med unntak av loven kapittel 2 og 14, jf. plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd. Bestemmelsen gjør det klart at konsesjonssystemet skal bestå og at det ikke er aktuelt med noen samordning til plan- og bygningslovens system for andre typer konsesjonspliktige tiltak etter energiloven.

Merknader til § 3-1 nytt tredje og fjerde ledd:

Nytt tredje ledd gjør det klart at plan- og bygningsloven med unntak av kapittel 14 om konsekvensutredning av tiltak etter sektorlovgivning og kapittel 2 om kartgrunnlag og stedfestet informasjon, ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd.

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

ner som er umiddelbart knyttet til de elektriske anleggene og deres funksjon. Unntaket gjelder for ethvert anlegg eller konstruksjon av denne art som er omfattet av konsesjonen og vilkårene og som er nødvendig for de elektriske anleggenes funksjon, bygging, drift og atkomst. Produksjonsanlegg faller utenfor. Alle typer nettanlegg som ikke omfattes av eller bygges i medhold av energiloven § 3-2 om områdekonsesjon, omfattes imidlertid av unntaket, herunder produksjons- og forbruksradialer som behandles etter § 3-1 første ledd.

At loven ikke gjelder, innebærer for det første at slike tiltak kan bygges og drives uavhengig hvordan arealbruken måtte være fastsatt i rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven for de arealer som berøres av anleggene. Unntaket innebærer videre at det heller ikke kan fastsettes krav om ulike typer planleggingsprosesser eller fastsettes planbestemmelser for slike anlegg.

Det vil dermed ikke være rettslig grunnlag for å iverksette prosess etter plan- og bygningsloven for å behandle spørsmål om dispensasjon fra arealdelen i kommuneplanen, reguleringsplan (og reguleringsbestemmelser) eller detaljplan eller for å gi dispensasjon fra plankrav for slike anlegg. Det vil heller ikke være rettslig grunnlag for ny plan eller planendringer, eller å fremme privat reguleringsplanforslag. Tiltaket kan gjennomføres uavhengig av eventuelle regionale planbestemmelser.

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

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

Det vises for øvrig til merknadene til plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd.

Nytt fjerde ledd slår fast at Olje- og energidepartementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Bestemmelsen er tatt inn i plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Bakgrunnen for

bestemmelsen er hensynet til å unngå unødvendige og forsinkende planprosesser med bakgrunn i at konsesjonsbehandlingen skal bestå.

Alle fordeler og ulemper avveies i en helhetlig vurdering under konsesjonsbehandlingen der lokale, regionale og nasjonale prioriteringer, samt hensyn til grunneiere og andre private og allmenne interesser som blir berørt av tiltaket, inngår. Det inntas bestemmelse om at myndigheter med innsigelsesrett etter planloven også gis innsigelsesrett og utvidet klageadgang. Konsesjonsbehandlingen av kraftanlegg ivaretar langt på veg kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Vedtaket etter bestemmelsen kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 6-4 tredje ledd annet punktum. Det vises til merknadene til ny plan- og bygningslov § 6-4 for en nærmere beskrivelse av bestemmelsen.

Det vises for øvrig til merknadene ovenfor under kapittel 3.6.2.

Til lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven)

Tilføyelsen i lovens § 7-6 tilsvarende bestemmelser i andre lover, herunder akvakulturloven som angir en plikt til å samarbeide og samordne behandlingen av søknader etter vedkommende lov med planer og planbehandling. Dette slås fast i *andre ledd*. *Tredje ledd* bestemmer at luftfartsmyndighetene i utgangspunktet ikke skal gi konsesjon dersom det omsøkte tiltaket er i strid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dette vil sikre at det ikke uten nærmere vurdering hos både planmyndighetene og luftfartsmyndighetene fattes motstridende vedtak. *Fjerde ledd* gir likevel adgang til å gi konsesjon i strid med en slik bindende arealplan, men da etter vurdering og samtykke fra kommunen. Kommunens samtykke vil da være uttrykk for at kommunen vil være innstilt på å foreta planendring eller vurdere muligheten for å dispensere slik at konsesjonstiltaket også blir forankret i kommunens plangrunnlag.

Til lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

Merknad til § 22 fjerde ledd nytt annet punktum:

Nytt annet punktum slår fast at Olje- og energidepartementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Bestemmelsen er tatt inn i plan- og bygningsloven § 6-4. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i energiloven og

vassdragsreguleringsloven. Bakgrunnen for bestemmelsen er hensynet til å unngå unødvendige og forsinkende planprosesser med bakgrunn i at konsesjonsbehandlingen skal bestå.

Alle fordeler og ulemper avveies i en helhetlig vurdering under konsesjonsbehandlingen der lokale, regionale og nasjonale prioriteringer samt hensyn til grunneiere og andre private og allmenne interesser som blir berørt av tiltaket, inngår. Det inntas bestemmelse om at myndigheter med innsigelsesrett etter planloven også gis innsigelsesrett og utvidet klageadgang etter konsesjonslovgivningen. Konsesjonsbehandlingen av kraftproduksjonsanlegg ivaretar langt på veg kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Vedtaket etter bestemmelsen kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 6-4 annet punktum. Det vises til merknadene til § 6-4 for en nærmere beskrivelse av bestemmelsen.

Av bestemmelsens tredje ledd framgår at samlet planlegging av ulike tiltak innen ett vassdrag fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Dette innebærer at både tiltakshavere og konsesjonsmyndighet må forholde seg til overordnede planer - som f.eks. regionale planer for småkraftverk og forvaltningsplaner etter vannforvaltningsforskriften - på samme måte som andre aktører og myndigheter i tråd med de rettsvirkninger slike planer har etter loven. Også kommunale planer gir føringer for hva som kan aksepteres av kommunen i et område. Kommunens synspunkter vil gi viktig informasjon til konsesjonsmyndigheten, enten de kommer i form av uttalelser til konsesjonssøknaden eller de er nedfelt i kommunale planer. Konsesjonsmyndigheten vil alltid søke å finne løsninger som ivaretar kommunens interesser i størst mulig grad. Bare i de særlige tilfelle der andre hensyn veier tyngre - ut fra en helhetlig samfunnsmessig vurdering - vil kommunens synspunkter kunne bli satt helt eller delvis til side.

Merknad til § 24, nytt tredje ledd:

For kraftanlegg der NVE er konsesjonsmyndighet, se merknader under endringer i energiloven.

For kraftproduksjonsanlegg der Kongen er konsesjonsmyndighet, se merknader til endringer i vassdragsreguleringsloven.

Til lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkelloven)

I § 2 endres det geografiske virkeområdet slik at det blir det samme som for plan- og bygningsloven, det vil si ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene.

7 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

7.1 Planaktiviteten

Kommunene vedtar årlig 3000-4000 planer. Ifølge opplysninger fra KOSTRA utgjør kommunenes ressursbruk til fysisk planlegging 0,54 % av kommunenes driftsutgifter i 2006.

Fylkeskommunene vedtok i 2006 åtte fylkes- og fylkesdelplaner. Det foreligger ikke tall for statlige og regionale organers ressursbruk i forbindelse med planlegging etter plan- og bygningsloven. Den omfatter medvirkning og uttalelse til kommunale og regionale planer og sentral behandling av innsigelsessaker (30-40 planer årlig), og godkjenning av fylkesplanene.

Fylkesmannen er dessuten delegert myndighet til å avgjøre klager på plan- og bygningslovssaker. I 2006 ble det behandlet til sammen 4356 slike saker.

7.2 Utgangspunktet for vurderingen av konsekvensene

Lovforslaget tar utgangspunkt i Planlovutvalgets forslag, men det er gjort en del endringer som antas å ha betydning for de økonomiske og administrative konsekvensene av loven. I NOU 2003:14 er det redegjort for de antatte konsekvensene av Planlovutvalgets forslag. Flere av utvalgets forslag er allerede gjennomført som lovendringer, jf. kapittel 2.5. Konsekvensene av disse forslagene er nærmere beskrevet i de respektive odelstingsproposisjoner. Den mest omfattende av disse endringene gjelder innføring av konsekvensutredningskravet for planer, som oppfølging av EU-direktiv på området.

Til støtte for vurderingen av de endringer departementet foreslår, har AsplanViak og ECON gjennomført tilleggsutredninger. Departementet bygger på disse utredningene i den videre framstillingen, men har også foretatt enkelte justeringer av lovforslaget på bakgrunn av utredningene.

7.3 Samfunnsøkonomiske virkninger

Planlovutvalget peker på at de samfunnsøkonomiske konsekvensene av utvalgets forslag, sett i forhold til dagens lov, vil være meget sammensatte og usikre. Dette bekreftes av ECON, som peker på at det ikke foreligger empirisk forskning som analyserer velferdsøkonomiske gevinster eller tap knyttet til ulike utfall av planprosesser.

Den viktigste konsekvensen antas å være et plansystem som gir bedre og derved mer effektive beslutningsprosesser. Dette vil kunne føre til en - i samfunnsøkonomisk forstand - mer effektiv bruk av landets økonomiske, naturgitte og menneskeskapt ressurs. Dersom planleggingen bidrar til å forebygge sosiale problemer og miljøproblemer som det vil koste mye å reparere i etterkant, og fremmer folkehelsen, vil det her kunne ligge betydelige samfunnsøkonomiske gevinster. Loven vil, dersom den følges, gi en bedre og mer oppdatert planlegging både i kommunene og regionalt. Økt vekt på konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser vil kunne spare samfunnet for betydelige summer. En god arealdisponering er av stor samfunnsøkonomisk betydning. Gjennom et hensiktsmessig utbyggingsmønster og samtidig vern av områder som har særlig natur- eller rekreasjonsverdi, kan gode planer gi store gevinster.

Mangelen på forskning som belyser betydningen av planprosessene for ressursutnyttelsen, gjør at det ikke er mulig å beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten knyttet til endringene i planlovgivningen. Videre innebærer mangelen på empirisk forskning at det er urealistisk at man skal kunne utvikle et slikt forskningsbasert kunnskapsgrunnlag i forbindelse med framleggelsen av lovforslaget.

Usikkerheten omkring de samfunnsøkonomiske virkningene av forslaget henger også sammen med at loven i seg selv har som hovedfunksjon å legge til rette for politiske og administrative prosesser og beslutninger. Det er innholdet av de konkrete beslutningene som er avgjørende for de samfunnsøkonomiske virkningene. Her gir loven stor frihet til lokal tilpasning og skjønn innen-

for lovens overordnede formål om å fremme en bærekraftig utvikling og de hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen.

Ved vurdering av loven er det lagt vekt på systemvirkningene i forhold til gjeldende lov, administrative konsekvenser for myndigheter, økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet og konsekvenser for miljø, samfunn og almenne interesser. Disse vurderingene støtter seg på en utredning foretatt for departementet av Asplan Viak basert på et foreløpig lovutkast.

7.4 Forslag som kan ha vesentlige virkninger i forhold til gjeldende lov

7.4.1 Fellesbestemmelser – kapittel 1

Kapitlet inneholder tre endringer av betydning. Det gjelder virkeområde i sjø (§ 1-2), unntakene fra loven (§ 1-3) og byggeforbud mv. langs sjø og vassdrag (§ 1-8).

En utvidelse av virkeområdet i sjø med en nautisk mil utenfor grunnlinjene innebærer at territoriet for planlegging etter loven utvides. Forutsetningene for forvaltning av den viktige strandsonen er likevel uendret. Merarbeidet for planmyndighetene vurderes å være ubetydelig; planleggingsoppgavene i disse områdene vil uansatt komme, blant annet med implementering av vanddirektivet. Samtidig vil de nye unntakene for kraftledninger i sentral- og regionalnettet føre til færre oppgaver for planmyndighetene.

Byggeforbud mv. langs sjø og vassdrag er innskjerpet. Tilsvarende strenge bestemmelser kan i dag etableres gjennom planvedtak, men endringen må likevel karakteriseres som vesentlig. Allmenne interesser (friluftsliv mv.) vurderes å bli styrket.

7.4.2 Krav til kartgrunnlag og stedfestet informasjon – kapittel 2

Kravet om et kommunalt planregister (§ 2-2) innebærer en reell endring i forhold til dagens lov. Elektroniske planregistre vil bidra til å effektivisere mange sider av plan- og byggesaksprosessen. Bruk av slike registre vil bedre tilgangen til planinformasjon for publikum generelt og utbyggere spesielt. Bruk av slike registre vil effektivisere kommunens forvaltning. Bruk av slike registre har særlig betydning for kommunenes arkivrutiner. For mange kommuner vil bruk av slike registre være en forutsetning for å kunne holde oversikt over vedtatte planer og vedtatte endringer i planene. Tilgang til elektronisk planinformasjon over Internett vil dessuten være et viktig tiltak for å vir-

keliggjøre målene om bedre offentlig forvaltning, jf. St. meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*. Loven krever likevel ikke at alle kommuner skal innføre elektroniske planregistre. Kommuner som innfører elektroniske planregistre må følge nasjonale krav til slike registre. Innføring av slike registre medfører investeringskostnader og opplæringskostnader for den enkelte kommune i tillegg til årlige driftskostnader. Kommunen vil også ha engangskostnader med å digitalisere tidligere vedtatte planer som bare finnes på papir. Innføring av slike registre krever dessuten at kommunen har tatt i bruk digitalt kartgrunnlag. Totalt sett innebærer likevel innføringen av slike systemer en effektivisering for de fleste kommunene. Mange kommuner har derfor allerede innført egne elektroniske plansakssystemer. Overgangen til nasjonale standarder for slike systemer er ikke antatt å medføre vesentlige kostnader for kommunesektoren som helhet.

7.4.3 Oppgaver og myndighet i planleggingen – kapittel 3

Kapitlet inneholder endringer som anses å være av betydning i forhold til gjeldende lov. Dette gjelder adgangen infrastrukturmyndigheter vil få til å utarbeide og fremme planutkast. Dette er en utvidelse av dagens § 9-4, som er eksklusiv for Statens vegvesen.

Videre klargjøres det at Sametinget har samme rolle som statlige organer i plansammenheng. Sametinget er i dag myndighet etter kulturminneloven og ivaretar samiske kulturminneinteresser etter plan- og bygningsloven. I 2006 fikk Sametinget i denne forbindelse 646 plansaker til uttalelse, mens det i 2005 var 518 saker. De nye lovbestemmelsene, som blant annet klargjør Sametingets innsigelsesrett, kan innebære en økning i Sametingets arbeidsmengde fordi saksfeltet utvides til også å gjelde spørsmål av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsliv.

7.4.4 Generelle utredningskrav – kapittel 4

Det generelle utredningskravet i § 4-2 første ledd, er nytt, men innebærer liten endring av praksis. Kravet i andre ledd, samt § 4-1, er allerede innført. Bestemmelsene om planprogram (§ 4-1) og det spesielle utredningskravet i § 4-1 andre ledd, innebærer at konsekvensutredningsreglene for arealplaner er fullt ut integrert i loven.

Kravet om ROS-analyse i § 4-3 er nytt, men er praksis i mange fylker, jf. retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse i plansaker etter pbl

(utarbeidet av DSB, 1997), spesielt pkt 4.2, og rundskriv T-5/97 Arealplanlegging og utbygging i fareområder (KAD og MD, 1997). Et generelt krav vil innebære noe merarbeid, men det vil kunne gi bedre planer og bidra til å redusere fare for ulykker.

7.4.5 Medvirkning i planleggingen – kapittel 5

Bestemmelsene i kapitlet er generelt en utdyping av § 16-1 i gjeldende plan- og bygningslov, supplert med bestemmelser som i dag framgår av rundskriv. Kun bestemmelsen om regionalt planforum (§ 5-3) er ny. Dette er imidlertid en etablert praksis i mange fylkeskommuner. Bestemmelsen gir bedre tilgjengelighet til bruken av disse virkemidlene i loven og er avklarende. Høringsperioden for planer, inkludert planprogram, er satt til seks uker, mot dagens lov som har fire ukers høringsfrist for alle planer unntatt dem som omfattes av KU-forskriften.

Begrensningen i adgangen til å fremme innsigelse, jf. § 5-5, siste ledd, kan innebære en viss effektivisering i planleggingen ved at spillereglene blir mer tydelige.

7.4.6 Statlige planretningslinjer og planvedtak – kapittel 6

I § 6-1 pålegges staten å utarbeide et dokument hvert fjerde år der forventningene til regionenes og kommunenes planlegging skal formidles. Dette gjøres i en viss grad allerede. Adgangen til å bestemme at endelig konsesjon etter energi- og vassdragslovgivningen i den enkelte sak skal kunne gis virkning som statlig arealplan i vil være en forenkling. De øvrige bestemmelsene i dette kapitlet er en videreføring av gjeldende bestemmelser.

Kravet om et statlig forventningsdokument vil gi et visst merarbeid for statlige planmyndigheter, og en viss forenkling for regionale og kommunale planmyndigheter.

7.4.7 Planleggingen i regionene – kapittel 7 og 8

Bestemmelsen om regional planstrategi i kapittel 7 er et nytt virkemiddel i loven. Det generelle kravet er å utarbeide en planstrategi med oversikt over og prioritering av viktige oppgaver. Planstrategien forankres gjennom godkjenning i Statsråd. Dette kan gi et langt mer proaktivt og rasjonelt planregime på regionalt nivå enn dagens fylkes(del)planer og

behandlingen av dem. Regional planstrategi vil blant annet være en effektiv måte å implementere statlig politikk på, og kan bli et redskap for tidlig samordning mellom planaktørene i regionen.

Arbeidet med regional plan (kapittel 8) skjer innenfor rammene av den regionale planstrategien. Det at regional plan ikke er obligatorisk kan gjøre at planleggingen blir mer målrettet enn dagens fylkesplanarbeid. Regional planbestemmelse er et nytt virkemiddel som gir anledning til arealbindinger en ikke finner i dagens bestemmelser om fylkesplan. Det forutsettes at de myndigheter som har interesser i en regional planbestemmelse, har ressurser til å følge opp med den planlegging som er forutsatt.

7.4.8 Interkommunalt plansamarbeid – kapittel 9

Det drives i dag interkommunalt samarbeid også om planlegging. Bestemmelsene om interkommunalt plansamarbeid er nye i forhold til gjeldende lov og lager kjøreregler som kan forebygge og løse konflikter i denne type plansamarbeid.

Bestemmelsene om interkommunalt plansamarbeid vil kunne bidra til større grad av forpliktelse og målretting i slike planoppgaver. Endringene vil neppe påvirke planpraksis eller ressursbruk i målbart omfang.

7.4.9 Kommuneplanlegging – kapittel 10 og 11

Bestemmelsene om kommuneplanlegging har innholdsmessige endringer på følgende hovedområder:

- § 10-1 som setter krav til utarbeidelse av kommunal planstrategi minst en gang i hver valgperiode.
- § 11-7 til § 11-11 som trekker opp nye rammer for arealformål, bestemmelser og hensynssoner til kommuneplanens arealdel.
- § 11-12 som gjør planprogrammet obligatorisk for både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, ikke bare arealdel som i dagens bestemmelser.
- § 11-18 som begrenser adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel.

Kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi er et nytt verktøy i kommuneplanleggingen der hensikten er å styrke kommuneplanen som politisk og strategisk verktøy.

Bestemmelsen gir klare krav til gjennomføringen av kommuneplanleggingen og vil ha direkte innvirkning på planpraksis.

Planstrategien innebærer en politisering av viktige spørsmål knyttet til behovet for og innretning av planoppgaver kommunene skal gjennomføre i kommunestyreperioden. Tidligere undersøkelser viser at bare en mindre andel av kommuneplanene inkluderer et politisk oppstartsvedtak.

Planstrategien vil bidra til å effektivisere kommuneplanleggingen fordi det innføres en obligatorisk prosess og vedtak om hva som er planbehovene, og som legitimerer kommunens eventuelle ønske om ikke å revidere kommuneplanen. Usikkerheten om kommunene følger lovens krav til rulling av kommuneplanen vil derved fjernes.

Det er sannsynlig at innføring av kommunal planstrategi vil føre til en reduksjon i antall reviderte kommuneplaner fordi det strategiske planbehovet kan ivaretas gjennom vedtaket av kommunal planstrategi. Arbeidet med kommunal planstrategi og planprogram kan samordnes når planbehovet tilsier kommuneplanrevisjon. Dette vil gi effektiviseringsgevinster i kommuner med åpenbare revisjonsbehov (unngå dobbeltbehandling).

Planstrategien kan gi føringer for, men binder ikke kommunene til hvilke arealplaner det skal arbeides med i planperioden. Akutte planbehov vil kunne løses uavhengig av strategien og vil derved gi nødvendig fleksibilitet. Bedre oversikt over kommunens prioritering av planoppgaver kan gi grunneiere og utbyggere bedre grunnlag for å vurdere egne initiativ.

Nye rammer for arealformål, bestemmelser og hensynssoner til kommuneplanens arealdel

Arealformålene til kommunale arealplaner er gjort gjennomgående. Det innebærer at de samme formålene og reguleringsteknikkene kan brukes på begge plannivåene. I gjeldende lov framgår ikke de detaljerte arealformålene direkte av lovteksten, men det er praksis med forankring i forarbeidene (Ot.prp., spesielt nr. 51 (1987-88)), ikrafttredelsesrundskriv og veiledere.

Prosessreglene for og virkningene av kommuneplanens arealdel er i hovedsak som i dag.

De nye arealformålene med bestemmelser og hensynssoner gir kommunene et utvidet virkemiddeltilfang og større fleksibilitet enn dagens lov. I § 11-7 åpnes det for inndeling i underformål. I forhold til gjeldende lov innebærer dette at loven direkte åpner for underformål, og ikke som i dag der dette kun går fram i veileder og forarbeidene til loven. Det gis også generelle bestemmelser som

har et noe videre innhold enn i gjeldende lov. Det kan videre brukes hensynssoner med bestemmelser som supplerer arealformålene i forhold til miljøhensyn, infrastrukturhensyn, båndlegging til særskilte formål og områder for felles planlegging.

De nye arealformålene gir større mulighet til å sikre viktige miljø- og samfunnshensyn i kommuneplanens arealdel. Mulighetene til å stille krav om områderegulering som kan omfatte flere eiendommer, kan også bidra til å sikre viktige miljø- og samfunnshensyn både ved byutvikling og ved utvikling av reiselivs- og hytteområder.

Loven gir fleksibilitet når det gjelder bruk av underformål. Kommunene kan velge strategiske kommuneplaner selv om loven åpner for mer detaljert planlegging etter behov. De nye bestemmelsene er mer avgrensede enn de gamle, der det i veiledere ble vist til reguleringsformål angitt i § 25. Her har det imidlertid vært ulik praksis i kommunene. Generelt er det et behov for å gjøre kommuneplanens arealdel mer strategisk enn tilfelle er i dag. Lovendringen i seg selv medfører ikke at kommuneplanens arealdel blir mer strategisk vinklet.

Hensynssoner og krav i kommuneplan om felles områderegulering er et verktøy som kan bidra til å sikre viktige miljø- og samfunnshensyn. Grønnstruktur, byrom, kulturverdier, felles infrastruktur mv. kan i mange situasjoner vanskelig ivaretas uten områdeløsninger ut over enkelte eiendommer og prosjekter. Samtidig er kravet til områderegulering et kraftfullt virkemiddel som vanskelig lar seg gjennomføre uten kommunal tilrettelegging. Loven er komplett med et nytt virkemiddel i jordskifteloven.

Obligatorisk planprogram for samfunnsdel og arealdel

§ 11-12 gjør planprogrammet obligatorisk for både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel og ikke bare arealdel som i dagens bestemmelser. Dette gir bedre *sammenheng* mellom arealdel og samfunnsdel, og bygger opp under en praksis som allerede har utviklet seg i flere kommuner.

Begrensinger i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

§ 11-18 åpner for at Kongen kan bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten samtykke av departementet. Bestemmelsen er ett av flere nye virkemidler som styrker de statlige virkemidlene i loven for å sikre regionale og nasjonalt viktige miljø- og samfunnshensyn. Bruken av § 11-7 forutsetter at forslag til

slikt vedtak skal behandles som en del av kommuneplanprosessen.

7.4.10 Reguleringsplan – kapittel 12

Bestemmelsene om reguleringsplanlegging opprettholdes i hovedtrekk som i dagenes lov, men med noen endringer og utvidet virkemiddeltilfang.

Endringene tar sikte på å gjøre bestemmelsene mer ryddige og oversiktlige. Rettslige muligheter, virkninger og begrensninger går klarere fram enn i gjeldende lov. Forholdet til forskrift om konsekvensutredninger er direkte innarbeidet i reguleringsplanbestemmelsene på en logisk måte. Forholdet mellom kommuneplan og reguleringsplan går også tydeligere fram. Det innarbeidede begrepet reguleringsplan opprettholdes og bidrar til å unngå nye kommunikasjonsutfordringer som nye planbegreper ellers ville ha gitt.

Områderegulering og detaljregulering erstatter i hovedsak reguleringsplan og bebyggelsesplan i gjeldende lov. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommuneplanens arealdel. Områderegulering er i hovedsak forbeholdt kommunen, men kan også utarbeides av private etter avtale med kommunen. For detaljregulering er det privat forslagsrett på lik linje med § 30 i gjeldende lov. Denne todelingen av reguleringsplan mellom områderegulering og detaljregulering gir en viktig fleksibilitet, både for kommunen og for private forslagstillere.

Private har etter § 12-8 plikt til å gjennomføre oppstartsmøte med kommunen, noe som både vil styrke planleggingens effektivitet og evne til å sikre miljø- og samfunnshensyn. Dette vil spesielt gjelde reguleringsplaner som har lav kvalitet i dag. For prosesser som gjennomføres med nødvendig kvalitet, er oppstartsmøte allerede innarbeidet. Behovet for videre kontakt med berørte myndigheter avgjøres og styres av kommunen.

Fortsatt forutsetter loven at kommunen skal avgjøre om privat reguleringsplan skal fremmes etter at planen er utarbeidet av private og gitt den kvalitet vilkårene for tidsfristene til førstegangsbehandlingen setter, jf. § 12-11. Effektivitet i private reguleringsplaner forutsetter at det er et godt samarbeid mellom kommunen og forslagsstiller i reguleringsprosessen fra oppstartsmøte fram til kommunestyrets endelige vedtak – uten den usikkerhet som vil påhvile den private forslagsstiller om planen i det hele tatt vil bli fremmet. For å sikre private forslagsstillere større forutsigbarhet, må dette samarbeidet i størst mulig grad sikre at kom-

munen vil fremme en plan når den har gitt råd om at plan bør utarbeides etter § 12-8 annet ledd.

Det legges opp til at detaljreguleringer som samsvarer med kommuneplanens arealdel eller områderegulering får en effektiv behandling. Utbyggere som holder seg til vedtatte kommunale rammer vil ha stor forutsigbarhet om utfallet av planbehandlingen. Erfaringsmessig inneholder mange private reguleringsinitiativ ønsker som avviker fra kommuneplanens arealdel. Årsakene til dette er flere. Bestemmelsen åpner for at slike planer skal kunne behandles, men at de krever en grundigere vurdering av konsekvensene i forhold til kommunens overordnede planer. Dette vil gjøre at slike planer kan kreve en mer omfattende dokumentasjon og avklaring enn planer som følger opp kommunens vedtatte oversiktsplaner.

Tidsbegrensning

I § 12-4 er det gitt tidsbegrensning på fem år for å gjennomføre bygge- og anleggstiltak som hjemles i detaljregulering utarbeidet av private, uten at det fattes nytt planvedtak eller kommunestyret vedtar forlengelse i forbindelse med vedtak av planstrategi. Detaljregulering vil normalt være knyttet til konkrete utbyggingsplaner. Det legges også opp til at behandling av slike planer og byggesøknad kan samordnes (§ 12-15). Dette gir mulighet for en rask framdrift av et byggeprosjekt.

For noen private planer kan det gå lang tid fra planvedtak til planen gjennomføres. I slike situasjoner vil det være aktuelt at kommunene i større grad bruker områderegulering i samarbeid med private. Det vil imidlertid kreve kommunal tilrettelegging og planressurser.

7.4.11 Konsekvensutredninger

Bestemmelsene er uendret i innhold. Konsekvensutredning av arealplaner er for øvrig gjennom andre endringer i loven (kapittel 4) fullt ut integrert i planbestemmelsene.

7.4.12 Andre bestemmelser – kapittel 13, 15 og 19

For bestemmelsene om midlertidig forbud mot tiltak (kapittel 13) og innløsning og erstatning (§§ 15-1 til 15-3) er det ikke realitetsendringer i forhold til gjeldende lov ut over at midlertidig forbud er utvidet fra to til fire år.

Bestemmelsen om dispensasjon (kapittel 19) er utdypet og presisert mht. krav til/forutsetninger for å kunne gi dispensasjon. Strengere krav til dis-

pensasjon fra plan kan styrke allmenne interesser og miljøet, og gi økt forutsigbarhet.

7.5 Systemvirkninger

Med systemvirkninger menes virkninger som kan forklares med hele lovens oppbygging og de prinsipper den bygger på. Viktige endringer på systemnivå, spesielt krav mht. tidsbruk (frister) og integrering av konsekvensutredningsbestemmelsene, er allerede innført og omtales ikke her.

7.5.1 Brukervennlighet og tilgjengelighet

Loven er blitt vesentlig mer brukervennlig ved at den er mer logisk redigert, og at forhold som tidligere var forankret i rundskriv eller sedvane/planpraksis nå framgår direkte i loven. For alle brukere av loven – fra myndigheter via private forslagsstillerne til dem som berøres av et planforslag – betyr dette et enklere regelverk; en lov det er lettere å få innsyn i. Det anses også å være en fordel at loven er mer presis mht. adgangen til å gi forskrifter. Kravet om å etablere et planregister vil gi enklere tilgang til arealplanvedtak etter loven.

7.5.2 Mer konsistent og forsterket offentlig planlegging

Loven er først og fremst en prosesslov for planarbeiding, og klargjør aktørenes plikter og rettigheter. Samtidig er lovens omtale av viktige hensyn som skal ivaretas, utvidet til å omfatte verdiskaping, folkehelse, samfunnsikkerhet, universell utforming og samiske interesser. Planlegging skal skje under folkevalgt styring og gi felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og i kommuner.

Innhold og omfang av planlegging skal kunne tilpasses utfordringene i ulike regioner, kommuner og plansituasjoner. Loven innfører flere virkemidler for å oppnå dette. Adgangen for kommunene til å kunne forlenge kommuneplanen for en ny periode er et eksempel. En innskjerping av kommuneplanens arealdel til å være strategisk vil kunne bidra til «tilstrekkelig» planlegging, og ikke mer detaljert planlegging enn det faktisk er grunnlag for med tanke på en kommende gjennomføringsfase. Den fleksibiliteten som er bygd inn i loven, særlig innenfor kommunal planlegging, kan være tjenlig for kommunene. For andre, med forventninger om hvilke spørsmål som skal behandles i den enkelte plan, kan denne fleksibiliteten være en utfordring.

Flere presiseringer og krav i loven tydeliggjør forholdet mellom statlig, regional og kommunal myndighet og private aktører. Privat planlegging og utbygging skal skje innenfor rammer gitt av regionale og kommunale plan- og bygningsmyndigheter. Loven er blitt tydeligere på dette punkt i forhold til dagens system. Plansystemet vil være effektivt og forutsigbart så lenge alle aktørene følger de overordnede forutsetninger.

Sammenhengene mellom nasjonal, regional og kommunal politikk tydeliggjøres gjennom nye grep i plansystemet (særlig pålegg til staten om å formidle forventninger, pålegg til regionene om å utarbeide regional planstrategi, pålegg til kommunene om å utarbeide kommunal planstrategi, bestemmelsene om plansamarbeid osv.). Endringene i loven innebærer en sterkere vekt på offentlig engasjement i planleggingen. Dette gjenfinnes i enkelte lovpålagte oppgaver, eksempelvis kravet om at kommunene skal fastsette byggeforbudsgrense langs vassdrag. Det gjenfinnes også i hjemmelen til regional planbestemmelse og plantypen områderegulering, som er kommunens eksklusive verktøy på detaljnivået. Virkemiddeltilfanget er utvidet både for staten og kommunene, og dette gir økte muligheter for å ivareta miljø- og samfunns-hensyn.

Lovforslaget medfører utvidete muligheter for andre myndigheter enn planmyndighetene til å ta planinitiativ og til å utarbeide og fremme planforslag. Planoppgavene vil derved bli utført av dem som har planbehovet. Dette kan avlaste planmyndighetene, spesielt kommunene. Men det betyr også at vertskommunen må ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å følge opp slike planprosesser.

7.5.3 Plan- og tilretteleggingsressursene i kommunene

Planambisjonene som trekkes opp i loven kan innebære behov for økte ressurser til kommunal planlegging og tilrettelegging for næringslivet, spesielt i områder med stor bygge- og næringsaktivitet. Virkemidler som f.eks. krav om felles områderegulering for private og omfattende bruk av hensynsoner på kommuneplannivå forutsetter at kommunene klarer å følge opp med nødvendig situasjonstilpasset tilrettelegging for utbygging. Økt kommunal tilrettelegging vil på den andre siden kunne utløse mer effektive prosesser, økt verdiskaping og bedre samlet kvalitet i planløsningene.

Erfaringer fra utviklingsprosjekter for byomforming og reiselivsutvikling viser at næringslivet er avhengig av god kommunal tilrettelegging og

offentlig-privat samarbeid både i planlegging og gjennomføring for å sikre kvalitet, verdiskaping og effektive planprosesser. Uten sterkere fokus på kommunal tilrettelegging vil ubalanse mellom virkemidler og tilgjengelige ressurser kunne hemme verdiskapingen.

Kommunene, spesielt de store og mellomstore, må kunne disponere bred kompetanse både innenfor planlegging, utbyggingsavtaler, økonomi og gjennomføringsspørsmål, og ha nødvendig kapasitet til å møte næringslivets behov. Generelt kan lovforslaget medføre et forsterket behov for og omfang av offentlig planlegging og tilrettelegging. Samtidig kan det bli en betydelig merverdi/nytte av en slik innsats.

7.6 Administrative konsekvenser for myndigheter

7.6.1 Sentral stat

Det er marginale endringer knyttet til statens (departementets) forvaltning av loven. I hovedsak er nye lovpålagte krav og hjemler av en slik art at oppgavene allerede i dag blir utført. Arbeidet med å godkjenne regional planstrategi antas ikke å ha større omfang enn godkjenning av fylkes(del)planer i dag. Kravet om et statlig forventningsdokument, vil gi et visst merarbeid for statlige planmyndigheter, men gjøres i en viss grad allerede. Det vil gi en viss forenkling for regionale og kommunale planmyndigheter.

7.6.2 Regional stat

Generelt vurderes de nye bestemmelsene å gi små direkte administrative konsekvenser for regional stat. Innspill til regional planstrategi vil neppe medføre merarbeid i forhold til dagens deltakelse i fylkesplanarbeid. Økt bruk av statlige planvirkemidler (kystzone, kommuneplan med forlenget virkning, statlig initiert planlegging osv.) kan gi noe merarbeid, men omfanget er usikkert, fordi mye av dette arbeidet utføres allerede i dag i forbindelse med sektorenes arbeid. Det er ingen endring mht. saksbehandling eller klagebehandling ut over endringer som allerede er implementert i loven pr. 1. januar 2007. Klarere dispensasjonsregler kan bety færre dispensasjonssøknader. Tilgang til standardiserte landsdekkene planregistre forventes å lette statsforvaltningens saksbehandling og utredningsarbeid.

7.6.3 Region/fylkeskommune

Arbeidet med regional planstrategi antas å utfylle arbeid som gjøres av fylkeskommunene allerede. Planbestemmelsene legger til rette for behovsinnrettet planlegging. Dette kan føre til større planaktivitet i regionene. Det er ellers ingen øvrige endringer av noe omfang av saksbehandling eller klagebehandling ut over endringer som allerede er implementert i loven pr 01.01.07.

7.6.4 Kommunene

Kravet om å utarbeide kommunal planstrategi vurderes å inngå i kommunenes ordinære kommuneplanarbeid. Muligheten til å forlenge en gjeldende kommuneplan kan forebygge pliktmessig planlegging og være en besparelse.

Det vil trolig bli merarbeid ved økt tilrettelegging for offentlig-privat samarbeid i arealplanprosesser etter loven – spesielt i krevende reguleringsprosesser som f.eks. byomforming og reiselivsutvikling. Dette følger av ny former for offentlig-privat samarbeid der kommunene har en viktig rolle, større fokus på kommunenes rolle i gjennomføringen og nye virkemidler i loven som krever sterkere tilrettelegging (f.eks. krav om områderegulering).

Tilretteleggingsbehovet er vurdert å være betydelig og omfatter både et udekt behov som er under utvikling uavhengig av endringene i plan- og bygningsloven, og behov som følger av krav om områderegulering og lovens ambisjon om mer offentlig planlegging. Forsterket kommunal tilrettelegging vil kunne kreve organisasjonsendringer i kommunene og utvidet kompetanse i enkelte kommuner. Det er vanskelig å gi kostnadsestimat for dette tilretteleggingsbehovet, blant annet fordi organisasjonsendringer kan gi effektivitetsgevinster som oppveier kostnadene ved tilførsel av utvidet/økt kompetanse. En kan også forvente kostnadsdeling med privat sektor. Samtidig vil økt tilrettelegging også kunne forenkle saksbehandlingen i plansakene. Samlet for kommunene er dette tilretteleggingsbehovet stort, men må også sees i sammenheng med effektivitetsgevinster og økt verdiskaping, blant annet med bedre samfunnsmessige løsninger. Tilretteleggingen vil ha en høy nytte/kostfaktor.

Ut fra en skjønnsmessig gjennomsnittsvurdering for store og mellomstore kommuner viser AsplanViak til et behov for økt plan- og tilretteleggingsinnsats fra kommunene tilsvarende 50–100 mill. kr pr. år. Dette anslaget knytter seg ikke til innholdet av de nye planbestemmelsene, men

behovet for å styrke planleggingsinnsatsen generelt. For mindre kommuner uten spesielle satsingsområder (reiseliv, annen næringsutvikling mv.) vil behovet være mindre. Den samfunnsmessige gevinsten av denne innsatsen er knyttet til nyskaping ved at flere parter - både statlige, kommunale og private - deltar sammen i å utvikle løsninger og legge grunnlag for felles gjennomføring, herunder felles finansiering. Videre ligger det en gevinst i effektive prosesser og planavgjørelser til «rett tid». Verdien av økt offentlig (kommunal) innsats er vanskelig å estimere, men et grovt skjønn kan tilsi at de samfunnsmessige gevinstene i alle fall er 5 til 10 ganger innsatsen fra kommunenes side.

Økte dokumentasjonskrav (ROS-analyse mm.) vil relativt sett medføre bare marginale kostnader for de planene kommunene gjennomfører i egen regi. Kommunene forutsettes å ha kompetanse til å vurdere ROS-analyser og annen pålagt dokumentasjon.

7.7 Økonomiske og andre konsekvenser for næringslivet

Tilrettelegging for næringsutvikling, verdiskaping, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet er definert som oppgaver og hensyn i planlegging etter loven.

Produksjonsindustrien, teknologibedrifter, reiseliv, landbruk og utmarksnærings, oppdrettsnærings, byggenæringen mv. er alle næringer som er avhengige av planbeslutninger etter plan- og bygningsloven. Planbehovet gjelder både direkte som følge av egne behov for vekst og omstilling, og indirekte når planleggingen legger til rette for utvikling av attraktive og miljøvennlige byer og tettsteder, boligforsyning, samferdsel og vern av natur.

De direkte virkningene for næringslivet kan knyttets til plan- og bygningslovens evne til å tilrettelegge for endrede behov og nye forutsetninger samt rasjonelle plan- og utbyggingsprosesser. Verdien dette utløser kan være betydelige – både for næringslivet og samfunnet forøvrig. Hovedutfordringen for næringslivet vil være manglende kommunal tilrettelegging, og ikke plansystemet som sådan.

Sammenhengene mellom nasjonal, regional og kommunal politikk tydeliggjøres gjennom endringer i loven. En velfungerende politikkformidling vil kunne gi deler av næringslivet bedre forutsigbarhet. Denne type politikkformidling kan neppe hvile på plan- og bygningsloven alene, men kan være en sannsynlig virkning av lovendringen.

I forhold til referansegrunnlaget (dagens lov med endringer fram til 01.01.2007) er lovendringene som berører næringslivet begrenset. Nye virkemidler som kan ha betydning for næringslivet, foruten systemvirkningene, er først og fremst adgangen til å kreve områderegulering for flere eiendommer. Et lovhemlet krav vil ha en mer direkte virkning enn dagens muligheter og gi et økt omfang av slike planer, både i byer og på landet. Krav om områderegulering vil ha negative konsekvensene for næringslivet dersom dette ikke blir fulgt opp med kommunal tilrettelegging, men vil med god tilrettelegging kunne øke verdiskapingen og bedre ivareta viktige samfunnshensyn.

Lovforslaget vil bidra til bedre forutsigbarhet mht. dokumentasjonskrav og ikke ha vesentlig betydning for kostnader eller effektivitet i planprosessene når de samlede plankostnadene tas i betraktning.

7.8 Konsekvenser for miljø, samfunn og allmenne interesser

Lovforslaget inneholder flere endringer som kan ha positive konsekvenser for viktige miljø og samfunnshensyn. Dette er knyttet til konkrete krav i loven, herunder krav om konkrete planvurderinger, og til virkemidler loven åpner for. De viktigste endringene i forhold til gjeldende lov er:

- Strandsonen er gitt en sterkere rettsbeskyttelse ved at byggeforbud langs sjø og vassdrag er vesentlig innskjerpet.
- Kommunale planregistre vil være nyttig for samfunnet generelt, ved at gjeldende arealplanstatus blir lett tilgjengelig. Eventuelt brudd på gjeldende plan kan lett dokumenteres av tredjepart.
- Generelle krav om planbeskrivelse og analyse av samfunnssikkerhet vil bidra til å belyse miljø- og samfunnshensyn i planleggingen.
- Opplistingen av oppgaver og hensyn i planer synliggjør samfunnsmessige momenter som er viktige og relevante i de fleste planprosesser.
- Bestemmelsen om felles planleggingsoppgaver beskriver en effektiv arena for viktige miljø- og samfunnsrelaterte planoppgaver. Endringen ligger i at visse planoppgaver er beskrevet eksplisitt. Dette vil kunne utløse planinitiativ som det er tungt å få i gang med dagens lov.
- En fireårlig formidling av nasjonale forventninger kan gjøre nasjonal politikk for å ivareta miljø- og samfunnshensyn i planleggingen i regioner og kommuner mer tydelig.

- Plangrepet for regional planlegging kan bidra til å involvere organisasjoner i sterkere grad enn i dag. Regional planbestemmelse kan være et effektivt virkemiddel for å sikre miljøinteresser.
- Krav om kommunal planstrategi kan synliggjøre status og utfordringer lokalt innenfor viktige, allmenne samfunnsområder.
- Den utvidete hjemmelen til bestemmelser og hensynssoner i kommuneplanens arealdel kan bidra til å sikre miljøhensyn og samfunnssikkerhet. Forutsatt et godt samspill mellom ulike myndigheter, kan et sett av bestemmelser og hensynssoner i kommuneplanens arealdel bidra til å avlaste sektorene og deres systemer.
- Bestemmelsen om at deler av arealdelen i kommuneplan ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten samtykke av departementet kan bidra til å sikre regionale og nasjonalt viktige miljø- og samfunnshensyn. Dette virkemidlet kan i enkelte situasjoner erstatte behovet for annen statlig

- virkemiddelbruk. Dette vil styrke de lokaldemokratiske hensynene fordi vedtak følger kommuneplanprosess etter plan- og bygningsloven.
- Bestemmelsen om dispensasjon er utdypet og presisert mht. krav til, og forutsetninger for å kunne gi dispensasjon fra plan. Dette kan være gunstig for allmenne interesser og miljøet. Villkårene for dispensasjon er nå tydeligere, og dette kan bidra til større forutsigbarhet for søker og enklere praktisering for planmyndigheten.

Miljøverndepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Første del: Alminnelig del

Kapittel 1 Fellesbestemmelser

§ 1-1 Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

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

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

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

§ 1-2 Lovens virkeområde

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

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

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

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

§ 1-3 Tiltak som er unntatt fra loven

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

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

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

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

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

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

§ 1-5 Virkninger av planer

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

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

§ 1-6 Tiltak

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

Iverksettning av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med

lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også for tiltak som:

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

§ 1-7 Felles behandling av plan- og byggesak

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

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

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

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

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

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

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

§ 1-9 Forholdet til forvaltningsloven og klage

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

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

Berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berø-

rer vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.

Enhver har rett til dokumentinnsyn etter offentleglova og miljøinformasjonsloven og har hos vedkommende myndighet krav på å gjøre seg kjent med alternative utkast til planer etter denne lov, herunder dokumenter som ligger til grunn for planutkastene med de unntak som følger av offentleglova kapittel 3.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak etter denne lov.

Kapittel 2 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.

§ 2-1 Kart og stedfestet informasjon

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

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

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

Departementet kan gi forskrift om kart og stedfestet informasjon.

§ 2-2 Kommunalt planregister

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

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

Andre del: Plandel

I. Innledende bestemmelser

Kapittel 3 Oppgaver og myndighet i planleggingen

§ 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

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

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

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

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

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

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

§ 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen

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

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

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

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

§ 3-3 Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet

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

Kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Kommunen organiserer arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 8 til 12 og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

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

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

§ 3-4 Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet

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

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

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

Fylkestinget er regional planmyndighet.

§ 3-5 Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet

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

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

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

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

§ 3-6 Felles planleggingsoppgaver

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

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

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

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

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

Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur kan etter samråd med planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter

bestemmelsene for vedkommende plantype. Gjeldende kommunale eller regionale planstrategier skal vurderes i forbindelse med planarbeidet.

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

Kapittel 4 Generelle utredningskrav

§ 4-1 Planprogram

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

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

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

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

§ 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

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

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

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

§ 4-3 Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse

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

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen

§ 5-1 Medvirkning

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

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

§ 5-2 Høring og offentlig ettersyn

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

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

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

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plan-type.

§ 5-3 Regionalt planforum

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

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

Regional planmyndighet har ansvar for planforumets ledelse og sekretariat.

§ 5-4 Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag

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

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

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

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

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

§ 5-5 Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

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

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

§ 5-6 Mekling og avgjørelse av departementet

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

Kongen avgjør hvem som skal være mekler.

II. Nasjonale planoppgaver

Kapittel 6 Statlige planretningslinjer og planvedtak

§ 6-1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

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

§ 6-2 Statlige planretningslinjer

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

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved:

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

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

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

§ 6-3 Statlige planbestemmelser

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

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

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

§ 6-4 Statlig arealplan

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

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

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

III. Regional planlegging

Kapittel 7 Regional planstrategi

§ 7-1 Regional planstrategi

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

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

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

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

§ 7-2 Behandling og virkning av regional planstrategi

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

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

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

Kapittel 8 Regional plan og planbestemmelse

§ 8-1 Regional plan

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

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

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

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.

§ 8-2 Virkning av regional plan

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

§ 8-3 Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige

myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.

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

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

§ 8-4 Vedtak av regional plan

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

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

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

§ 8-5 Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt sam-

tykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

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

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

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

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

Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid

§ 9-1 Interkommunalt plansamarbeid

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

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

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

§ 9-2 Organisering

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

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

§ 9-3 Planprosess og planinnhold

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

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

Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

§ 9-4 Overføring til regional plan

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

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

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

§ 9-5 Uenighet

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

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

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

§ 9-6 Gjennomføring og endring

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

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

§ 9-7 Plansamarbeid mellom regioner og kommuner

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

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

IV. Kommunal planlegging

Kapittel 10 Kommunal planstrategi

§ 10-1 Kommunal planstrategi

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

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

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

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

Kapittel 11 Kommuneplan

§ 11-1 Kommuneplan

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

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver

i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

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

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

Kongen kan gi forskrift om:

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

§ 11-2 Kommuneplanens samfunnsdel

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

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

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

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

§ 11-3 Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel

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

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

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

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

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

§ 11-5 Kommuneplanens arealdel

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

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

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

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

§ 11-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

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

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

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak etter

reglene i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.

§ 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

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

Arealformål:

1. Bebyggelse og anlegg.

Underformål:

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

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

Underformål:

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

3. Grønnstruktur.

Underformål:

naturområder, turdrag, friområder og parker.

4. Forsvaret.

Underformål:

ulike typer militære formål.

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

Underformål:

- areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,
- areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.

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

Underformål:

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

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

§ 11-8 Hensynssoner

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til e, skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende

retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

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

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§ 11-9 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

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

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

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

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

1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivarettatt,
2. fysisk utforming av anlegg,
3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,
4. lokalisering, bruk og strenghetsklasser for avkjørsler til veg,
5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-4 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg.

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

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

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

§ 11-12 Oppstart av arbeid med kommuneplan

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

Når planarbeid, herunder revisjon av plan, igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet. Det skal alltid kunngjøres en melding om dette i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier.

§ 11-13 Utarbeiding av planprogram

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

Planprogrammet fastsettes av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten i samsvar med kommunelovens regler. Kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig

utbygging skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn, jf. § 4-2 andre ledd.

§ 11-14 Høring av planforslag

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

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

§ 11-15 Vedtak av kommuneplan

Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Dersom kommunestyret vil treffe vedtak om kommuneplanens arealdel som medfører en bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen, må de deler av planen som ønskes endret, tas opp til ny behandling.

Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter.

Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

§ 11-16 Innsigelse og vedtak av departementet

For innsigelse til kommuneplanens arealdel gjelder §§ 5-4 til 5-6. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av kommuneplanens arealdel skal ha rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i kommuneplanens arealdel som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve hele eller deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må innen tre måneder etter at departementet har mottatt den være underrettet om at planen kan bli endret.

Departementets vedtak kan ikke påklages.

§ 11-17 Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel

For endring og oppheving av planen gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta mindre endringer i planen i samsvar med kommunelovens regler. Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter. Jf. for øvrig § 1-9.

§ 11-18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme uten etter samtykke av departementet. Slikt vedtak må treffes innen tolv uker etter at departementet har mottatt planen.

Kapittel 12 Reguleringsplan

§ 12-1 Reguleringsplan

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som område-regulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealformål, planbestemmelser og behandling av reguleringsplan.

§ 12-2 Områderegulering

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken.

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.

For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder § 4-2 andre ledd.

§ 12-3 Detaljregulering

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringssspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i § 4-2 andre ledd.

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

§ 12-4 Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.

Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.

Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest fem år etter vedtak av planen, kan tillatelsen til gjennomføring

av planen ikke gis uten nytt planvedtak. Etter søknad fra tiltakshaveren kan planvedtaket forlenges med inntil to år av gangen. Der det innenfor fristen på fem år med eventuell(e) forlengelse(r) er gitt rammetillatelse for et tiltak, gjelder fristen på tre år etter § 21-9 for tiltaket.

§ 12-5 Arealformål i reguleringsplan

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

I nødvendig utstrekning angis områder for:

1. *bebyggelse og anlegg*, herunder arealer for boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder,
2. *samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur*, herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur,
3. *grønnstruktur*, herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,
4. *forsvaret*, herunder areal for ulike typer militære formål,
5. *landbruks- natur- og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg*, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet,
6. *bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*, herunder områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder.

Kongen fastsetter ytterligere underdeling i forskrift.

§ 12-6 Hensynssoner i reguleringsplan

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i

arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

§ 12-7 Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,
8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27-5,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø,

helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,

13. krav om fordeling av arealverdier og kostnader ved ulike felles tiltak innenfor planområdet i henhold til jordskifteloven § 2 bokstav h, jf. § 5 andre ledd,
14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.

§ 12-8 Oppstart av reguleringsplanarbeid

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.

§ 12-9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1. Planprogram kan unnlates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Forslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Planprogrammet fastsettes ordinært av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten til å fastsette planprogram i samsvar med kommunelovens regler.

Ved behandling av planprogrammet kan kommunestyret fastsette at det skal gjennomføres en områderegulering dersom dette er nødvendig for en forsvarlig planavklaring og plangjennomføring

for bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

§ 12-10 Behandling av reguleringsplanforslag

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Reguleringsplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal inneholde en konsekvensutredning, jf. § 4-2 andre ledd. Konsekvensutredning kan utelates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.

For private reguleringsforslag gjelder i tillegg § 12-11.

§ 12-11 Behandling av private reguleringsplanforslag

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

§ 12-12 Vedtak av reguleringsplan

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret

ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret.

Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 1-9.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, når de blir direkte berørt underrettes særskilt ved brev. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

§ 12-13 Innsigelse og vedtak av departementet

For innsigelse til reguleringsplan gjelder §§ 5-4 til 5-6. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av reguleringsplanen skal ha rettsvirkning.

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

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Dette gjelder også der planen strider mot kommuneplanens arealdel. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak.

Departementets vedtak kan ikke påklages.

§ 12-14 Endring og oppheving av reguleringsplan

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Små endringer kan delegeres til administrasjonen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

§ 12-15 Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad

Dersom kommunen og den private part finner det hensiktsmessig kan søknad om byggetillatelse behandles felles med privat forslag om reguleringsplan. I slike tilfeller gjelder reglene for reguleringsplaner om varsling, uttalelsesfrist, adressat for uttalelsene og saksbehandlingsfrister for begge vedtakene. Avgjørelsen av plansaken og byggesaken fattes i egne vedtak.

Kapittel 13 Midlertidig forbud mot tiltak.

§ 13-1 Midlertidig forbud mot tiltak

Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 første og tredje ledd og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11-8 bokstav e og 12-6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer.

§ 13-2 Varighet og frist

Er planspørsmålet ikke endelig avgjort senest fire år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort og tinglyst vedtak etter tredje ledd skal slettes. Tidligere innsendte forslag til oppretting eller endring av eiendom og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjørelse. Kommunen kan i tilfelle fastsette eiendomsgrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grad av utnytting.

§ 13-3 Fristforlengelse

Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Vedtak må treffes innen fristens utløp.

Ved fristforlengelse kan kommunen eller departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning som om eiendommen - eller den del av eiendommen som berøres av byggeforbudet - var

blitt regulert til offentlig trafikkområde, friområde, fellesområde eller område angitt til omforming og fornyelse samt til statens, regionens og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 15-2 gis tilsvarende anvendelse.

§ 13-4 Statlig bygge- og deleforbud

I forbindelse med statlig planlegging etter §§ 6-3 og 6-4, herunder i forbindelse med vurdering av regional planbestemmelse, og for øvrig når særlige grunner foreligger, kan departementet treffe vedtak som nevnt i § 13-1 første ledd. Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 16 og 27 første og andre ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune.

V. Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk

Kapittel 14 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk

§ 14-1 Virkeområde og formål

Reglene i dette kapittel gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket eller planen kan gjennomføres.

§ 14-2 Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning

For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene, skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Forslaget skal gjøre rede for tiltaket, behovet for utredninger og opplegg for medvirkning. Melding med forslag til program skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes.

Søknad eller planforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram og sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

§ 14-3 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken

Av saksframlegget eller begrunnelsen for vedtak skal det framgå hvordan virkningene av planforslag eller søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt

ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativer. Vedtaket av søknad eller plan med begrunnelse skal offentliggjøres.

I forbindelse med vedtaket skal det vurderes og i nødvendig grad stilles vilkår med sikte på å overvåke og avbøte mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Vilkårene skal framgå av vedtaket.

§ 14-4 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger

Dersom tiltak eller planer som behandles etter dette kapitlet kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet varsle berørte myndigheter i vedkommende stat og gi anledning til å medvirke i plan- eller utredningsprosessen etter disse bestemmelser.

§ 14-5 Kostnader

Kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredning bæres av forslagsstilleren.

§ 14-6 Forskrift

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om hvilke tiltak og planer som omfattes av dette kapitlet samt utfyllende bestemmelser om utredningsprogram og konsekvensutredninger.

Tredje del: Gjennomføring

VI. Diverse bestemmelser.

Kapittel 15 Innløsning og erstatning

§ 15-1 Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel

Blir ubebygget eiendom eller større del av slik eiendom i kommuneplanens arealdel angitt som areal til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder eller til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen fire år ikke blir regulert eller angitt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygget, har eieren eller festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.

§ 15-2 Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan

Medfører en reguleringsplan at kommunen, eller annet rettssubjekt med samtykke av kommu-

nen, etter § 16-2 har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren eller festeren kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er angitt til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder.

Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan ansees skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningsvarende måte.

Krav etter første ledd må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.

§ 15-3 Erstatning for tap ved reguleringsplan

Medfører en reguleringsplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningsvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 16-9. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningsvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd.

Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 6-4, skal betales av staten når ikke annet er bestemt.

Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere eller festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom.

Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom, etter fradrag for de refusjonsbeløp som eieren eller festeren i tilfelle er blitt tilpliktet å betale i medhold av bestemmelsene i lovens kapittel 18 som følge av eiendommens utnytting.

Krav om erstatning må være satt fram senest tre måneder etter at byggetillatelse er gitt. Eier eller fester av eiendom som gis bedre utnytting, kan kreve forhåndsskjønn til avgjørelse av erstatningsspørsmålet når endelig reguleringsplan foreligger. Erstatningsbeløpet forfaller til betaling når byggearbeider er satt i gang, men tidligst tre måneder etter at beløpet er endelig fastsatt.

Kapittel 19 Dispensasjon

§ 19-1 Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

§ 19-2 Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispensereres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispensereres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Kongen kan i forskrift fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.

§ 19-3 Midlertidig dispensasjon

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid. Ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg må søkeren uten utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand.

Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier eller fester for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for panthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

§ 19-4 Dispensasjonsmyndigheten

Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.

VII. Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Kapittel 34 Overgangsbestemmelser

§ 34-1 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

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

Kongen skal snarest mulig og innen to år etter lovens ikrafttreden presentere et dokument med nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging, jf. § 6-1.

Innen utgangen av første år etter valg av nytt kommunestyre og fylkesting skal kommunen utarbeide og vedta kommunal planstrategi etter § 10-1 og fylkeskommunen/ regional planmyndighet utarbeide og vedta regional planstrategi etter § 7-1.

Gjeldende rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter plan- og bygningsloven av 1985 § 17-1 fortsetter å gjelde. Endringer av slike retningslinjer og bestemmelser skal skje etter reglene i denne lov kapittel 6.

Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov.

Begrensning i klageadgangen i § 1-9 andre ledd andre punktum, og i adgangen til å fremme innsigelse etter § 5-5 siste ledd, gjelder bare i forhold til planvedtak truffet i medhold av denne lov.

Bestemmelser i og i medhold av plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 kapittel VIII til kapittel XXI gjelder fortsatt for ekspropriasjon, opparbeidelse, refusjon, behandling av søknader, sanksjoner, mv. for planer utarbeidet før denne lovs ikrafttreden.

Eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan er fortsatt grunnlag for ekspropriasjon innenfor ti-årsfristen for ekspropriasjon.

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

Kommunale forskrifter og vedtekter gjelder inntil de erstattes av nye planbestemmelser, forskrifter eller vedtekter. Kommunale vedtekter gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 3, § 67 nr. 3, § 69 nr. 4, § 78 tredje ledd, § 85 tredje ledd og § 91a første ledd faller bort senest åtte år etter ikrafttreden av denne lov. Kommunen kan gi dispensasjon fra vedtekter etter reglene i kapittel 19.

Forslag til arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan som var lagt ut til offentlig ettersyn ved lovens ikrafttreden, kan ferdigbehandles etter de reglene som gjaldt da de ble lagt ut. For andre planer gjelder reglene i denne lov.

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

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvordan reglene i plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77 skal virke sammen med bestemmelser i loven her.

Kapittel 35 Endringer i annet lovverk

§ 35-1 Endringer i andre lover

1. I lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom mv. (industrikonsesjonsloven) skal § 13. nr. 7, skal andre og tredje ledd lyde:

Når konsesjon antas å ville medføre bymessig bebyggelse eller en større samling av mennesker, kan det pålegges konsesjonæren helt eller delvis å dekke utgiftene til reguleringsplan og i særlige tilfelle til *arealdelen i kommuneplanen* etter nærmere bestemmelser av departementet.

Når konsesjon foranlediger et større inngrep i fjellområder kan det pålegges konsesjonæren helt eller delvis å dekke utgiftene til *reguleringsplan og i særlige tilfelle arealdelen i kommuneplanen* etter nærmere bestemmelse av departementet.

2. I lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven) gjøres følgende endringer:

§ 2 nytt fjerde ledd skal lyde:

Konsesjon etter første ledd kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

§ 2 nytt femte ledd skal lyde:

Departementet kan bestemme at ethvert kraftproduksjonsanlegg med endelig konsesjon etter denne lov uten videre skal ha virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

§ 5 bokstav c skal lyde:

c. Søknaden skal vedlegges konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven kapittel 14.

§ 6 nr. 1 første ledd nytt femte, sjette og sjuende punktum skal lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader om konsesjon etter denne lov. De samme organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kap VI. Departementet gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov.

§ 6 nr. 1 fjerde og femte ledd skal lyde:

Utgifter til nødvendig juridisk og annen sakkyndig hjelp som er påløpt etter at melding er lagt ut til offentlig ettersyn som bestemt i *plan- og bygningsloven § 14-2* erstattes grunneiere, rettighetshavere, kommuner og andre interesserte av søkeren i den utstrekning det finnes rimelig. Avgjørelsen treffes av departementet. Departementet kan i spesielle tilfelle gi forhåndstilsagn om dekning av utgifter inntil et bestemt beløp.

Nødvendige utgifter til kommunal planlegger kan kreves erstattet av søkeren fra det tidspunkt

meldingen er sendt til kommunen, *jf. plan- og bygningsloven § 14-2*. Avgjørelsen treffes av departementet.

§ 16 nr. 6 skal lyde:

Når ekspropriasjonsskjønn i henhold til en reguleringskonsesjon ikke er påstevnet innen 1 år fra resolusjonens avgivelse, kan reguleringen ikke fremmes uten ny konsesjon. Når det finnes ubetenkelig, kan ny konsesjon i slike tilfeller gis uten at bestemmelsene i § 6 og i *plan- og bygningsloven kapittel 14* kommer til anvendelse.

3. I lov 5. juni 1961 om grannegjerde (grannegjerdelova) skal § 16 andre ledd første punktum lyde:

I områder som er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift i medhald av plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 eller er regulert til slik bruk eller vern og i uregulert område, held jordskifteretten skjønnet dersom rekvirenten set fram krav om skjøn for jordskifteretten i samband med sak etter jordskiftelova § 6 første til fjerde ledd første punktum eller som eiga sak.

4. I lov 21. juni 1963 om Veger (veglova) gjøres følgende endringer:

§ 29 første ledd første punktum skal lyde:

Langs offentlig veg skal det vere byggegrenser fastsette med heimel i denne lova, dersom ikkje anna følgjer av *arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan* etter plan- og bygningsloven.

§ 40 første ledd skal lyde:

Avkjørsle frå offentlig veg må berre byggast eller nyttast etter reguleringsplan eller *arealdel av kommuneplan* etter plan- og bygningsloven.

§ 60 andre ledd første punktum skal lyde:

I områder som er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift i medhald av plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 eller er regulert til slik bruk eller vern og i uregulert område, held jordskifteretten skjønn etter kap. VII dersom rekvirenten set fram krav om skjønn for jordskifteretten i samband med sak etter jordskiftelova § 6 første til fjerde ledd første punktum eller som eiga sak.

5. I lov 29. september 1968 um særlege råderettar over framand eigedom (servitutlova) skal § 19 første ledd første punktum lyde:

I område som er lagde ut til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift i medhald av plan- og bygningsloven § 11-7 nr. 5 eller er regulert til slik bruk eller vern og i uregulert område, held jordskifteretten skjønnet dersom rekvisenten set fram krav om skjønn for jordskifteretten i samband med sak etter jordskiftelova § 6 første til fjerde ledd første punktum eller som eiga sak.

6. I lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven) skal § 18 nr. 1 første ledd lyde:

Når et arbeid med vern etter denne lov starter opp skal det tas kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner for å drøfte avgrensing av området, innhold i vernebestemmelser, spørsmål om samtidig oppstart av kommunalt eller regionalt planarbeid og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter denne lov.

7. I lov 28. juni 1974 om odelsretten og åse-teretten (odelslova) skal § 5 lyde:

Når eit område ved reguleringsplan er lagt ut til utbygging og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur eller grønnstruktur, kan grunn i området ikkje odlast.

Kongen kan ta avgjerd om at dette og skal gjelde område som ved reguleringsplan er lagt ut til andre føremål enn dei her nemnde, bortsett frå landbruksområde.»

8. I lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) gjøres følgende endringer:

§ 8 siste ledd første punktum skal lyde:

Tillatelse i medhald av første ledd skal ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan som er vedtatt etter ikrafttreden av plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og denne lov. Tilsvarende gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken.

§ 9 andre ledd skal lyde:

Bestemmelsene i første og andre ledd får tilsvarende anvendelse ved utarbeiding av reguleringsplan.

§ 22 a nr. 1 skal lyde:

Når et arbeid med fredning etter denne lov (jf §§ 15, 19 og 20) starter opp skal det tas kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner for å drøfte avgrensing av området, innhold i fredningsbestemmelser og spørsmål om samtidig oppstart av kommunalt eller regionalt planarbeid og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan- og bygningsloven og fredning etter denne lov.

9. I lov 21. desember 1979 om jordskifte o.a. (jordskifteloven) gjøres følgende endringer:

§ 2, bokstav h og i skal lyde:

h) fordele arealverdiar og fordele kostnader ved ulike sams tiltak i og for område for bebyggelse og anlegg etter § 11-7 nr. 1 og § 12-5 nr. 1 i plan- og bygningsloven.

i) omforme eigedomar og rettar på grunnlag av utenleige eigedomstilhøve som følge av godkjent reguleringsplan etter plan- og bygningslova i område som gjeld:

1. eksisterande område for bebyggelse og anlegg,
2. nytt område for bebyggelse og anlegg.

§ 5 andre ledd andre og tredje punktum, og fjerde ledd skal lyde:

Sak etter § 2 første ledd bokstav h kan berre krevjast når alle eigarane som blir omfatta av jordskiftesaka, er samde om det. Når det er fastsett vilkår om fordeling i medhald av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13 kan sak etter § 2 første ledd bokstav h likevel krevjast når:

2. eigarane av minst 2/3 av eigedomane er samde om det og
3. arealet deira utgjer minst 2/3 av det areal som omfattar:
 - a. område for bebyggelse og anlegg saman med
 - b. areal som i samsvar med plan etter plan- og bygningslova skal nyttast til sams tiltak som skal tene området som er lagt ut til bebyggelse og anlegg.

Kravet kan då omfatte heile eller deler av det samla arealet

Sak etter § 2 første ledd bokstav i nr. 2 kan berre krevjast når eigarane av minst 2/3 av eigedomane som omfattast av jordskiftesaka er samde om det og arealet deira utgjer minst 2/3 av arealet innanfor området for bebyggelse og anlegg som omfattast

av jordskiftesaka. Kravet kan då omfatte heile eller deler av området for bebyggelse og anlegg.

§ 6 nest siste ledd første punktum skal lyde:

Jordskifteretten sin kompetanse til å halde skjønn etter denne paragraf er avgrensa til å gjelde for areal som er lagt ut *til* landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift i medhald av § 11-7 nr. 1 i plan- og bygningsloven eller er regulert til slik bruk eller vern, eller i uregulert område.

10. I lov 29. juni 1990 om produksjon, omforming, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-1 annet ledd skal lyde:

For søknader som omfattes av *plan- og bygningsloven kapittel 14* skal konsekvensutredninger vedlegges søknaden.

§ 2-1 syvende ledd nytt tredje, fjerde og femte punktum skal lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader om konsesjon etter § 3-1 i denne lov. De samme organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kap. VI. Departementet gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov.

§ 2-2 første ledd nytt annet punktum skal lyde:

Konsesjon etter denne lov kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

§ 3-1 nytt tredje ledd skal lyde:

For konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrustning og bygningstekniske konstruksjoner etter første ledd, gjelder plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd.

§ 3-1 nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan bestemme at ethvert kraftanlegg med endelig konsesjon etter denne lov, og som ikke er unntatt fra plan- og bygningsloven etter tredje ledd, uten videre skal ha virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

11. I lov 25. september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven) gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide *en regional planstrategi og kan utarbeide regional plan. Regional plan* skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.

§ 40 nr. 2 bokstav b andre punktum skal lyde:

Ved behandling av årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, *regional planstrategi og regional plan* gjelder ikke første punktum.

12. I lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) skal § 7-6 nytt andre, tredje og fjerde ledd lyde:

Myndighetene etter denne lov og kommunen som plan- og bygningsmyndighet, skal etter forholdene foreta en samordnet søknadsbehandling.

Konsesjon for tiltak etter denne lov kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven,

Konsesjon til tiltak etter denne lov kan likevel gis i strid med bindende arealplan etter plan- og bygningsloven dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet til ferdigbehandling av søknaden.

13. I lov 25. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav a) skal lyde:

a) I *reguleringsplan* er lagt ut til anna foremål enn landbruk eller hensynssone som med tilhørende bestemmelse fastlegger faresone, *jf. plan- og bygningsloven § 12-6.*

§ 2 første ledd bokstav b) skal lyde:

b) I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til

1. *bebyggelse og anlegg*, eller
2. landbruks-, natur- og friluftsområde *samt reindrift* der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre *reguleringsplan* før deling og utbygging kan skje.

§ 2 annet ledd skal lyde:

Ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan eller *reguleringsplan* kan det gjerast vedtak av planmyndighetene om at føresegnene i §§ 9 og 12 skal gjelde for planområda eller avgrensa deler av dei.

14. I lov 23. mai 1997 nr. 31 om eierseksjoner (eierseksjonsloven) skal § 8, første ledd lyde:

Kommunen kan nekte tillatelse til seksjonering av boligeiendom som senest seks måneder etter at seksjoneringsbegjæringen er mottatt av kommunen, omfattes av vedtak om utbedringsprogram, *reguleringsplan som bestemmer at det i området der eiendommen ligger skal gjennomføres omforming og fornyelse*, eller midlertidig forbud etter plan- og bygningsloven § 13-1.

15. I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) gjøres følgende endringer:

§ 22 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Vassdragsmyndigheten kan bestemme at ethvert kraftproduksjonsanlegg med endelig konsesjon etter denne lov uten videre skal ha virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

§ 24 Overskriften skal lyde:

§ 24 (offentliggjøring av søknader – *innsigelse*)

§ 24 nytt tredje ledd i bestemmelsen skal lyde:

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer for søknader om konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter denne lov. De samme organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kap VI. Departementet gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov.

16. I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) skal § 13 siste ledd lyde:

Ei grenseendring har ikkje verknad for kommunale og *regionale* arealplanar som er utarbeidde etter reglane i plan- og bygningslova. For andre planvedtak kan departementet gi nærmare reglar om verknad av grenseendringa, mellom anna fristar for revisjon av planvedtaka.

17. I lov 28. september 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven) gjøres følgende endringer:

§ 4, første ledd nr. 2 skal lyde:

ubebygde enkelttomter for bolig eller fritidshus som ligger i et område som i kommuneplanens arealdel eller *reguleringsplan etter plan- og bygnings-*

loven er utlagt til *bebyggelse og anlegg*, og der tomteinndelinger foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

§ 4 nr. 3 skal lyde:

andre ubebygde arealer, dersom de ligger i et område som i reguleringsplan er regulert til annet enn *landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift*, eller som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til *bebyggelse og anlegg*.

§ 4 siste ledd skal lyde:

I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 4 betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Det samme gjelder når eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til *bebyggelse og anlegg* eller til *landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift*. Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 4 kan settes ut av kraft ved forskrift etter § 7 første ledd.

§ 5 nr. 4 skal lyde:

den fylkeskommune eller kommune der eiendommen ligger, såfremt ervervet gjelder en eiendom i område som omfattes av kommuneplan, eller *reguleringsplan* etter plan- og bygningsloven

18. I lov 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (finnmarksloven) gjøres følgende endringer:

§ 10 sjette ledd andre punktum skal lyde:

Første punktum gjelder ikke for avhendelse av eiendommer som er fradelt ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til *bebyggelse og anlegg* i planer etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd.

§ 14 første ledd andre punktum skal lyde:

Dette gjelder likevel ikke eiendommer og begrensede rettigheter i eiendommer som er fradelt ved offentlig delingsforretning og som er utlagt til *bebyggelse og anlegg* i planer etter plan- og bygningsloven, eller fradelte tomter som er bebygd.

19. I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering (matrikkellova) skal § 2 første ledd andre punktum lyde:

For sjøområda gjeld lova ut til *ei nautisk mil utanfor grunnlinjene*.

Vedlegg 1

Utvalgets mandat

Utvalgets mandat er fastsatt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 og lyder i sin helhet:

1 Innledning

Mandatet for lovutvalget tar utgangspunkt i St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, og Innst. S. nr. 219 (1996-97) Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om regional planlegging og arealpolitikk.

2 Utvalgets arbeid

Ut fra stortingsmeldingens konklusjon om at plan- og bygningsloven i hovedsak fungerer etter hensikten, skal lovens hovedstruktur og bærende prinsipper stå fast. Særlig vektlegges hensynet til at planleggingen skal være helhetlig, demokratisk og desentralisert, og sikre informasjon, innsyn og offentlighet slik at alle som blir berørt skal kunne delta i planprosessen. I arbeidet med å sikre en bærekraftig utvikling, herunder det biologiske mangfoldet, en bærekraftig byutvikling og en effektiv og miljøvennlig bruk av energiresursene, er det imidlertid reist spørsmål om lovverket er godt nok. Videre er det ønskelig å utvikle lovgrunnlaget for planleggingen ut fra erfaringer og evalueringer som foreligger, og for å ivareta nye utfordringer og behov ellers. Siktemålet med utvalgets arbeid skal være å bringe på det rene om loven gjennom endringer kan forbedres som redskap for å ivareta viktige samfunnsinteresser.

Foruten hensynet til sikring av en bærekraftig utvikling, er samordning mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk som vedrører arealbruk og samfunnsplanlegging, og behovet for effektivisering og tilrettelegging for verdiskapning med sikte på sysselsetting, gode levekår og gode boliger i tilstrekkelig omfang, viktige element i lovarbeidet. St.meld. nr. 29 (1996-97) omhandler de prioriterte mål som planleggingen skal bidra til å oppfylle.

Andre sentrale spørsmål i utformingen av et balansert og fremtidsrettet lovsystem er bedre sikring av deltakelse i planprosessene for berørte, for-

enkling og forbedring i lovstruktur og i praktisering. Det bør videre legges vekt på en god redaksjonell og lovteknisk utforming som også tydeliggjør hovedbestemmelsene i loven, og gjør den lett tilgjengelig for forskjellige brukere.

Utvalget skal ut fra dette, etter en samlet gjennomgang av planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven, og i andre lover som har direkte og indirekte betydning for arealbruk og planlegging, herunder i sjøen, i kystsonen og i og langs vassdrag, vurdere og fremme forslag om endringer i lov- og eventuelt forskriftsverk. Også bestemmelser i den del av plan- og bygningsloven som hører til Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde, kan tas opp til vurdering i den utstrekning det har betydning for vurdering av planbestemmelsene, og en hensiktsmessig plangjennomføring i forhold til konkrete tiltak.

Nærmere utdyping av grunnlaget for utredningsarbeidet, og retningslinjer for dette, fremgår av St.meld. nr. 29 (1996-97), og i flertallets merknader i komitéinnstillingen. Utvalget bes legge denne til grunn for sitt arbeide.

Stortingsmeldingens kapittel 8 sammenfatter kort de mest aktuelle endringsbehov som er drøftet i meldingen, og angir at dette er momenter for utvalgets mandat. Innenfor de overordnede tema og målsettinger som omtales foran bes utvalget konkret vurdere følgende tema og problemstillinger:

Generelt - lovsystemets funksjonsmåte

- Mulighetene for å effektivisere og forenkle selve planleggingen og ev. 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 be-

stemmelser 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 blant annet følgende forbedringspunkter:
 - klarere krav til framdriften i planutarbeidningen
 - klarere krav til de forskjellige aktørenes deltakelse i planarbeidet
 - klarere krav til rullering og revisjon, og til det kvalitative innholdet
 - klarere og bedre formidling av nasjonale og regionale mål

Gjennomgangen skal også omfatte innsigelsesordningen, herunder økonomiske og administrative forhold for de statlige sektormyndighetene.

- I denne forbindelse om det er hensiktsmessig å innføre systemer for dokumentasjon og kvalitetssikring i planleggingen, og hvordan slike systemer kan utformes, slik at det blir klarere og mer forutsigbare krav til innholdet i planutredninger, og mer forutsigbare krav til planløsningene i forhold til fastsatte mål og kvalitetsstandarder på forskjellige samfunnsfag- og interesseområder. Dette må vurderes nøye i forhold til behov og fleksibilitet og lokal tilpassing.
- 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, harmonise-

ring 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, jf. Innst. S. nr. 219 (1996-97). Samtidig er det behov for å vurdere visse nye planformål og bestemmelser, jf. konkret oversikt på side 71, 2. spalte i St.meld. nr. 29 (1996-97), og ev. 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, jf. 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 blant annet ut fra kravene til forsvarlig saksbehandling, medvirkning og rettsikkerhet må fastlegges på detaljplannivå.

Lov- og virkemiddelsamordning

- Videreføring av arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe en enkel lovstruktur, et samfunnmessig forsvarlig og forutsigbart system for forvaltning av landets arealer, og slik at det legger til rette for rask avklaring av enkeltsaker om utbygging eller vern. Som ledd i dette arbeidet bør det særlig legges vekt på å utrede alternativer til den såkalte samtykkemodellen, og å utrede konsekvensene av de ulike modellene, jf. Ot.prp. nr. 51 (1988-89). Om endringer i plan- og bygningsloven og visse andre lover om arealdisponering, og komiteinnstillingen til denne der det blant annet 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. nr. 219 (1996-97) gitt særskilt støtte til videreføring av samordningsarbeidet. Også samspillet mellom plan- og bygningsloven og verne- og forurensningslovgivningen 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 kobling mellom planvedtak og konsesjon. En forutsetning vil være at de hensyn sektorene ivaretar fortsatt vil bli ivare tatt 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 ev. er uheldige ut fra målsettinger om arealbruk, eller der det gis tilskudd for tiltak i strid med/løsrevet fra det som er fastlagt i plan.
- Bedre bestemmelser for styrket sektorsamordning i behandlingen av de enkelte plansakene

for å sikre kvaliteten på de enkelte beslutninger gjennom reelt og forpliktende samarbeid fra sektorer og myndighetsorganer i den kommunale planleggingen.

- Hvordan bestemmelsene om konsekvensutredninger kan samordnes ytterligere til saksbehandlingsbestemmelsene for planer. Siktemålet er et regelverk som sikrer at konsekvensene for miljø, naturressurser og samfunn blir tilfredsstillende klargjort og dokumentert både ved overordnet arealplanlegging, og ved planlegging av tiltak, samtidig som regelverket skal fungere mest mulig effektivt, forutsigbart og samordnet.

Dispensasjoner

- Hvordan bestemmelsene om saksbehandling og grunngeving i tilknytning til dispensasjoner kan forbedres slik at dispensasjoner fra arealplaner ikke undergraver helheten i planen og de hensyn den ivaretar.

Bedre bruk av bebygde områder

- Hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging, utbygging og gjennomføring av tiltak, i samvirke med andre formelle, økonomiske- og administrative virkemidler, kan utvikles som et mer målrettet verktøy for bærekraftig byutvikling, replanlegging/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, blant annet 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 mv. Også planleggingstema som strekker seg over kommune- og/eller fylkesgrenser, f. eks. ved planlegging av lange linjeframføringer, eller ved kystsone- og vassdragsplanlegging, er aktuelle. Muligheten for styrket medvirkningsansvar og samarbeid mellom statlige etater, kommunene og fylkeskommunen om fylkesplanleggingen er

viktig moment. Koplingen mellom fylkesplanlegging og bruk av økonomiske virkemidler bør bli tydeligere. I sammenheng med slike eventuelle endringer i fylkesplanbestemmelsene vil det også være behov for å vurdere om gjeldende saksbehandlingsbestemmelser er tilstrekkelige.

Planlegging på sentralt nivå

- Hvordan klargjøring og ivaretagelse av mål og rammer fra riks- og fylkesnivå i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven kan utvikles og nyttes for å ivareta en arealbruk som sikrer det biologiske mangfoldet, samtidig som bærekraftige byer, tettsteder og bygdesamfunn kan utvikles. I arbeidet bør også forholdet mellom kommunale planer og statlige planvedtak, som samlet plan for vassdrag og verneplaner, vurderes nærmere, herunder hvorvidt slike statlige planer bør være forpliktende for kommunene.
- Om det vil være hensiktsmessig at andre statlige myndigheter med store utbyggingsoppgaver får samme ordning som statlig vegmyndighet 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 bygningsloven til dagens norm for lovspråk og lovteknikk, slik at den blir mer rasjonelt og pedagogisk oppbygget og utformet. Også forholdet til annen generell lovgivning om saksbehandling, f. eks. forvaltningsloven og offentlighetsloven, er et element i gjennomgangen med sikte på best mulig harmonisering.

Utfylling av mandatet

- Mandatet kan etter behov konkretiseres og utdypes av Miljøverndepartementet etter samråd med berørte departementer, dersom det blir nødvendig å ta opp ytterligere tema og spørsmål for å sikre en mest mulig hensiktsmessig utforming og sammenheng i lovsystemet.

3 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

Utvalget bes om å utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som frem-

mes. Dersom forslagene får store miljøkonsekvenser skal dette omtales, jf. utredningsinstruksens kap. 2.1. Jf. også forutsetningen her om at minst ett forslag (alternativ) skal være basert på uendret eller redusert ressursbruk. Det forutsettes at forslag som fremmes skal bidra til effektivisering av ressursbruken og forenkling av planleggingsbestemmelsene i loven. Det vises ellers til St.meld nr. 29 (1996-97) om vurderingen av økonomiske og administrative konsekvenser som er gjort til nå.

4 Tidsrammer

Utvalget skal ha en funksjonstid på fire år fra opprettelsen. Det skal levere to delinnstillinger, hvorav første delinnstilling etter to års funksjonstid.

5 Sammensetning av utvalget

Utvalgets sammensetning er: [Se kapittel 1.]

Miljøverndepartementet kan i samråd med berørte departementer oppnevne nye medlemmer i utvalget til erstatning for eventuelle medlemmer som fratrer i utvalgets funksjonstid. Likeledes kan Miljøverndepartementet i samråd med berørte departementer supplere representasjonen i utvalget ut fra behov som eventuelt måtte vise seg i utredningsarbeidet.

6 Arbeidsform - arbeidsgrupper og kontaktmøter

Arbeidet i lovutvalget må innrettes effektivt og målrettet, men samtidig åpent og koordinerende, slik at både de enkelte departementers interesser, og berørte interessegrupper ellers i samfunnet, trekkes inn og gis anledning til å gi bidrag.

I tillegg til utvalget med leder og sekretær, skal det opprettes en interdepartemental referansegruppe med representant fra hvert departement, som ut fra sine ansvarsområder deltar og gir bidrag. Det er naturlig at også Sametinget er representert i gruppen. Referansegruppen vil regelmessig ha møter med utvalget om utveksling av aktuell informasjon, og med drøftinger av aktuelle spørsmål i tilknytning til lovutredningsarbeidet. Det forutsettes at møtefrekvensen mellom referansegruppen og utvalget tilpasses møtefrekvensen i utvalget. Videre forutsettes det at utvalget etter behov kan opprette særskilte tematiske arbeidsgrupper for særlige utredninger og interesseavklaringer i tilknytning til sekretariatet.

Utvalget forutsettes videre å ha kontakt- og høringsmøter med berørte viktige interesseorganisasjoner under arbeidet.

7 Sekretariat

Miljøverndepartementet har sekretariatsansvaret, og vil stille nødvendige personellmessige og faglige ressurser til rådighet for arbeidet i utvalget.

8 Økonomi og utvalgsgodtgjørelse

Utgiftene til drift av utvalget, møtegodtgjørelse, eventuelle reise- og forpleiningsutgifter m.v. dekkes over Miljøverndepartementets budsjett i tråd med statsregulativet til medlemmene på gjeldende vilkår. Reiser i forbindelse med utvalgets arbeid må bare foretas med Miljøverndepartementets samtykke.

Engasjement av sakkyndige for å bistå utvalget skal godkjennes av Miljøverndepartementet.

Planlovutvalgets mandat er senere, i forbindelse med Regjeringens avgivelse av Ot.prp. nr. 39 (1998-99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)* 19. mars 1999, utvidet slik at utvalget også er bedt om å foreta en vurdering av:

«om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven».

Videre sies som en presisering i proposisjonen:

«Planlovutvalget er i sitt mandat allerede bedt om å vurdere hvorvidt Samlet plan gjennom lovbestemmelser skal gis status som rikspolitiske retningslinjer og om statlige planvedtak (som Samlet plan for vassdrag) bør være forpliktende for kommunene».



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:
www.regjeringen.no

Trykk: Lobo Media AS – 02/2008

