

Juridisk betenkning

av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven

Innhold

Sammendrag:	2
1. Mandat og innhold	3
2. Regionreformens målsetninger	3
3. Plan- og bygningslovens regler for regional planlegging:	5
3.1 Innledning	5
3.2 Regionenes planoppgaver og planleggingsmyndighet	5
3.3 Regional planstrategi	6
3.4 Regional plan.....	6
3.5 Regionale planbestemmelser	7
3.6 Deltakelse i planprosesser og innsigelse.....	8
3.7 Forholdet til sektorlover	8
3.8 Samlet betraktning om dagens rettsregler	9
4. Tiltak for å styrke det regionale plannivået	9
4.1 Forslag 1 – Styrke rettsvirkningene av regional plan	10
4.2 Forslag 2 – Innholdet i regional plan, arealformål, hensynssoner og bestemmelser	13
4.3 Forslag 3 – Utbyggingsavtaler på regionalt nivå	14
4.4 Forslag 4 – Omstrukturering av dagens plan- og bygningsloven	15
4.5 Forslagenes betydning for innsigelser	17
Vedlegg I Forslag på høring pr. 26 oktober 2016.....	18
Vedlegg II Regionale oppgaver og temaer	18

Sammendrag:

Betenkningen gjelder forslag om nye, rettslige styringsmidler på regionalt plannivå. Ifølge vårt mandat skal betenkningen «foreslå endrede bestemmelser i plan- og bygningsloven for å styrke regional planlegging». Oppdraget skal «bygge på mulighetsrommet som er gitt i Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner* og Stortingets behandling av denne».

Betenkningen reiser to spørsmål:

1. I hvilken grad er dagens plan- og bygningslov egnet til å operasjonalisere Regjeringens mål for de nye, folkevalgte regionene?
2. Hvilke lovendringer kreves for å styrke regional planlegging?

Til spørsmål 1:

Betenkningen peker på flere forhold ved dagens lovgivning som kan vanskeliggjøre en operasjonalisering av Regjeringens mål for de nye, folkevalgte regionene.

For det første er bestemmelsene om regional planlegging vage i sin utforming.

For det andre sikrer ikke dagens rettsregler tilstrekkelig oppslutning om regionale planprosesser. Selv om andre myndigheter er forpliktet til å delta i regionale planprosesser, har det kravet liten betydning for de som velger å stå utenfor.

For det tredje er regionale planer i liten grad forpliktene for andre forvaltningsorganer og private aktører. Regionale planer er kun retningsgivende. Mangel på rettslige virkninger kan medføre at regionale planprosesser, strategier og planer mister mye av sin legitimitet og gjennomslagskraft i praksis.

Til spørsmål 2:

På grunnlag av de ovennevnte forhold foreslås flere endringer i dagens plan- og bygningslov. Av disse kan blant annet nevnes:

For det første foreslås en bestemmelse som gir mulighet for å vedta at hele eller deler av en regional plan kan gjøres rettslig bindende. I tillegg foreslås en bestemmelse som innskrenker kommunenes adgang til å initiere og vedta planer i strid med regional plan.

For det andre foreslås at det kan fastsettes regionale planbestemmelser tilsvarende kommuneplanens arealdel.

For det tredje foreslås bestemmelser som gir regional planmyndighet mulighet til å fastsette generelle rammer for utbyggingsavtaler i regional plan.

I tillegg foreslås en generell omstrukturering av plan- og bygningsloven, slik at regelverket blir mer oversiktlig.

1. Mandat og innhold

På oppdrag fra Kommunesektorens interesseorganisasjon følger herved en juridisk betenkning vedrørende rettslige styringsmidler på regionalt plannivå. Ifølge vårt mandat skal betenkningen «foreslå endrede bestemmelser i plan- og bygningsloven for å styrke regional planlegging». Oppdraget skal «bygge på mulighetsrommet som er gitt i Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner* og Stortingets behandling av denne».

I vår betenkning reiser vi to spørsmål som forsøkes besvart så langt som mulig:

1. I hvilken grad er dagens plan- og bygningslov egnet til å operasjonalisere Regjeringens mål for de nye, folkevalgte regionene?
2. Hvilke lovendringer kreves for å styrke regional planlegging?

Betenkningen avgrenses til en fremstilling og vurdering av rettsregler, især plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging. Herunder vil blant annet følgende punkter behandles:

- Rettsvirkninger av regionale planer og planbestemmelser.
- Regionale planer som grunnlag for prosjektgjennomføring.
- Bruk av avtaler på regionalt nivå.
- Sammenhengen i lovverket, herunder se på regional planmyndighet og forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover.

Til hvert av disse punktene vil vi presenterer forslag til endringer/presiseringer i lovverket for å styrke det folkevalgte, regionale nivå. Vi vil også foreslå endringer i regelstrukturen, dette for å imøtekomme regjeringens målsetting om forenkling i regelverket.

2. Regionreformens målsetninger

Stortinget har vedtatt at det skal være tre folkevalgte nivåer i Norge, og har bedt om at det gjennomføres en regionreform samtidig med kommunereformen.

I Meld. St. 22 (2015–2016) viser Regjeringen til at en helhetlig samfunnsutvikling er viktig for å kunne operasjonalisere politiske mål. Helhetlige løsninger vil imidlertid være vanskelig å oppnå all den tid forvaltningen er sektor- og nivåinndelt. Sektormyndighetene har verken mandat eller insentiver til å ivareta sektorovergripende politikktutvikling. Kommunene er på sin side ofte for små til å foreta helhetlige vurderinger på tvers av kommunegrenser.

Regjeringen mener at folkevalgte regioner skal ta initiativ for en helhetlig samfunnsutvikling innenfor egen region. Dette gjelder områder som samfunns- og arealplanlegging, klima og miljøvern, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. De folkevalgte regioner skal ha rollen som en strategisk, mobiliserende og koordinerende aktør:¹

¹ Meld. St. 22 (2016-2017) s. 20 med henvisning til Hofstad og Hanssen; NIBR-rapport 2015:17.

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	<ul style="list-style-type: none"> – Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer – Etablere felles mål – Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – ut fra regionale og lokale forhold – Forankre hos alle relevante aktører – Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn – Etablere mobiliserende (plan)prosesser – Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser – Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer – Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> – Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter – Samordne egne sektorer og planer – Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører – Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer – Veilede

Stortingsmeldingen signaliserer med dette at de nye, folkevalgte regionene skal være en sentral aktør i samfunnsutviklingen generelt og arealforvaltningen spesielt. Det regionale nivået skal i større grad enn tidligere utgjøre den felles arena for kartlegging, koordinering og avveining av sektorer og interesser.

En vesentlig del av den regionale myndighetsutøvelsen skjer med grunnlag i plan- og bygningsloven. Stortingsmeldingen fremhever også regional planlegging som det sentrale virkemiddelet for å utøve samfunnsutviklerrollen. Det vises imidlertid til at plan- og bygningslovens virkemidler for regional planlegging ikke blir utnyttet i tilstrekkelig grad. Meldingen drøfter derimot ikke spørsmålet om hvilke lovendringer som kreves for å operasjonalisere målsetningen for de nye, folkevalgte regionene.

Å styrke det regionale plannivået er ikke uproblematisk. All den tid et organ gis større makt kan andre organers handlingsrom bli tilsvarende redusert. Når det gjelder styrking av regionalt plannivå vil utfordringene gjelde forholdet til de statlige sektormyndighetene og kommunene. Helt siden fylkesplaner ble innført i 1973 har spørsmålet om maktforholdet mellom de tre styringsnivåene blitt diskutert. Utviklingen har gått i retning av en stadig mer fragmentert og spesialisert stat, samtidig som det kommunale selvstyret fått større tyngde. Det regionale nivået har på sin side vært løftet frem som bindeleddet mellom nasjonale føringer og lokal gjennomføring. Man må samtidig erkjenne at det har vært et visst spenn mellom visjon og virkelighet. Det er nok mange årsaker til at det regionale styringsnivået ikke har hatt tilstrekkelig tyngde i samfunns- og arealforvaltningen. Denne betenkningen reiser spørsmålet om noen av utfordringene skyldes mangel på juridiske virkemidler.

Diskusjonen om hvor makten skal ligge overskygger ofte spørsmålet om hvilke muligheter de regionale planinstrumenter kan gi. Etter vår oppfatning er det ikke nødvendigvis et motsetningsforhold mellom det å styrke det regionale plannivå og det å ivareta statlige og lokale interesser. Vi vil tvert imot hevde at dersom de regionale styringsinstrumentene brukes i tråd med lovgivers intensjoner, vil andre myndigheter kunne ha store fordeler av å både delta i regionale planprosesser og følge regionale planer i sin virksomhet. Dette krever imidlertid at lovgivningen er mer presis med hensyn til hvilke oppgaver regionale planmyndigheter skal ta for seg. Videre kreves at regionale planprosesser og planer blir gjort mer forpliktende for andre myndigheter.

Denne betenkningen tar for seg plan- og bygningslovens styringsmidler for regional planlegging. Den drøfter dagens bestemmelser og foreslår endringer som kan bidra til å styrke det folkevalgte, regionale nivået.

3. Plan- og bygningslovens regler for regional planlegging:

3.1 Innledning

Dette kapitlet beskriver og vurderer plan- og bygningslovens gjeldende bestemmelser om regional planlegging. Med dette søkes betenkningens første spørsmål besvart: I hvilken grad er dagens plan- og bygningslov egnet til å operasjonalisere Regjeringens mål for de nye, folkevalgte regionene?

Det er to grunnleggende forutsetninger for at regional planlegging skal kunne fungere etter intensjonene:

- 1) For det første må planprosessen skje i tett samarbeid med alle aktører som kan ha interesse i den regionale utviklingen. Både statlige sektormyndigheter og kommuner må ha rett og plikt til å delta i de regionale planprosessene. Eventuelle protester må fremsettes og avklares før planbeslutning treffes.
- 2) For det andre må vedtatte regionale planer bli fulgt når det senere treffes beslutninger. Regional planlegging vil være en bortkastet øvelse dersom planene ikke blir etterlevet i praksis.

Begge punkter nødvendiggjør et juridisk rammeverk som sikrer bred oppslutning om regionale planprosesser og regionale planer.

Regional planlegging og regionale planer har, etter vår mening, ikke den tilstrekkelige legitimitet og gjennomslagskraft som skal til for å manifestere de nye, folkevalgte regionene som en sentral samfunnsutviklingsaktør. Som vi skal vise i det følgende, kan dette blant annet spores tilbake til plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging på regionalt nivå. Dersom den regionale planleggingen skal fungere som et reelt styringsmiddel for samfunnsutviklingen generelt og arealbruken spesielt, må rettsreglene både klargjøre og styrke de regionale styringsinstrumentene.

3.2 Regionenes planoppgaver og planleggingsmyndighet

Plan- og bygningsloven § 3-4 fastsetter rammen for regionenes planoppgaver. Det følger av bestemmelsens første ledd at regional planlegging har til formål å: «stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region». Regional planlegging skal med andre ord ivareta et bredt spekter av tverrsektorielle samfunnsinteresser.

Man må nok her kunne stille spørsmål ved om denne opplistingen er hensiktsmessig. Opplisting av et så vidt spekter av samfunnsinteresser gjør trolig loven lite egnet som styringsverktøy i praksis. En tydeliggjøring av regionens planoppgaver er trolig nødvendig.

Våre forslag nedenfor gir mulighet for tydeliggjøring av regional planoppgaver. Vi foreslår blant annet at enkelte prioriterte temaer trekkes frem i selve lovteksten. Temaer som mineralutvinning, reindrift, større utbyggingsprosjekter (nye områder for bolig- og fritidsbebyggelse, statlige- og fylkeskommunale institusjoner o.l.) og energi er særlig interessante i denne sammenheng. Fellesnevneren er at dette er sektorer som ofte krever kartlegging og avveining av interesser på både nasjonal, regionalt og lokalt nivå. Den regionale planleggingen er etter vår mening den mest egnede arenaen for slik samordning, noe som også bør komme tydeligere frem i lovtekstens beskrivelse av regionenes planoppgaver.

Vi foreslår også at det gis en mulighet til å gjøre regionale planer rettslig bindende. Dette vil kunne gjøre regionale planer til effektive og egnede styringsverktøy i praksis. Rettsvirkninger av regionale planer behandler vi nedenfor i pkt. 4.1.

3.3 Regional planstrategi

Plan- og bygningsloven § 7-1 fastslår i første ledd at regional planmyndighet plikter å utarbeide en regional planstrategi. Dette er det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå. Hensikten med en regional planstrategi er ifølge lovforarbeidene, å forplikte aktørene til å ta stilling til hva som er de viktigste utfordringene i en region, og hvordan det skal arbeides for å møte disse utfordringene.

Pbl. § 7-1 fastslår at planstrategien skal utarbeides i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Bestemmelsens andre ledd fastslår innholdet i strategien:

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

Den overordnede intensjonen er for så vidt tydeliggjort i bestemmelsen, men det fremstår som åpenbart at planstrategien med § 7-1 som utgangspunkt kan bli vag og uklar. Planstrategien vil dermed stå i fare for ikke å fungere som avklarende, noe som igjen vil kunne forplante seg i videre planarbeid.

Når det gjelder planstrategiens virkninger slår § 7-2 tredje ledd fast at:

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

Med formuleringen «legges til grunn» har lovgiver ment at strategien skal tas i betraktning og som hovedregel etterleves når det senere skal treffes beslutninger. Planstrategien har imidlertid ingen rettslige virkninger. Forarbeidene påpeker på sin side at arbeidet med planstrategien har liten hensikt dersom den ikke etterleves i praksis. Lovens system bygger med andre ord på en tillitt til at andre myndigheter følger de regionale føringer i sin plan- og forvaltningsvirksomhet.

En planstrategi er ingen egen plantype. Det gir selvsagt ingen mening å vurdere rettsvirkninger av en planstrategi i seg selv. Det er likevel grunn til å anta at arbeidet med en planstrategi hvor det kan tenkes at denne nedfelles i en rettslig bindende arealplan får en langt større betydning.

En styrking av regionale planer ved å gi mulighet for å gi disse rettslig bindende virkning, styrker trolig dermed også intensjonene bak bestemmelsen om regional planstrategi.

3.4 Regional plan

Plan- og bygningsloven kapittel 8 gir regional planmyndighet hjemmel til å utarbeide planer for de spørsmål som er fastsatt i regional planstrategi.

Vi reiser følgende spørsmål:

- I hvilken grad sikrer dagens regelverk tilstrekkelig deltakelse i utarbeidelsen av regionale planer?

- I hvilken utstrekning sikrer rettsreglene at planer blir etterlevet av sektormyndigheter og kommuner i deres virksomhet?

Dagens lov legger opp til at regionale planer skal bli utarbeidet gjennom brede samarbeidsprosesser i forvaltningen. Blant annet setter pbl. § 8-3 krav om at forslag til regionalt planprogram skal utarbeides «i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter». Berørte myndigheter har både rett og plikt til å delta i det regionale planarbeidet. Den ligger imidlertid ingen sanksjonsmuligheter bak plikten til deltakelse.

Når det gjelder innholdet i regionale planer setter loven få rammer. Det er ingen bestemmelser om arealbruksformål tilsvarende kommunale arealplaner. Forarbeidene åpner imidlertid opp for at bestemmelsene om kommuneplanens arealbruksformål (§ 11-7) og hensynssoner (§ 11-8) kan anvendes så langt de passer. Mangel på rettslige føringer med hensyn til innholdet i regionale planer kan bidra til å skape en usikkerhet knyttet til planenes formål og virkninger.

Virkningene av regionale planer følger av pbl. § 8-2. Ifølge bestemmelsen skal vedtatt plan «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». Regionale planer er med andre ord ikke rettslig bindende. De er retningsgivende i den forstand at både statlig, regional og kommunal myndighetsutøvelse skal skje med hensyntagen til regionale planer. Det er imidlertid ikke noe rettslig hinder for at myndighetene treffer vedtak i strid med de føringer som er fastsatt i regional plan. Dette er etter vår mening den største utfordringen knyttet til målet om å styrke det regionale nivået. Mangel på rettslige virkninger kan både påvirke deltakelsen i de regionale planprosessene og regionale planers legitimitet. Det er grunn til å anta at både statlige sektormyndigheter og kommuner ville bidratt mer i regionale planprosesser dersom planen kunne legge begrensninger for deres egen myndighetsutøvelse.

Spørsmålet om hvorvidt regionale planer skal gi rettsvirkninger har vært diskutert så lenge regionale planer har eksistert. Som et ledd i regionreformen kan det være på tide å reise spørsmålet på ny, og med større tyngde enn tidligere.

I punkt 4.1 foreslår vi enkelte lovendringer som kan bidra til å sikre bedre oppslutning om, og etterlevelse av, regionale planer.

3.5 Regionale planbestemmelser

Regionale planer kan i dag gi rettsvirkninger ved at det gis en regional planbestemmelse, jf. § 8-5. Bestemmelsen er i forarbeidene omtalt som en «pusterombestemmelse» som regional planmyndighet kan anvende i påvente av oppfølgende kommunal plan. Undersøkelser viser at dette styringsmiddelet har vært lite anvendt i praksis.²

Anledningen til å gi rettslig bindende bestemmelser til regional plan ble gitt i 2008-loven. Plan- og bygningsloven § 8-5 første ledd lyder:

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

² Jf. Asplan Viak; *Evaluering av forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*, Rapport til KMD 16. februar 2015.

iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Regionale planbestemmelser har et snevert virkeområde. Det kan kun gis midlertidig forbud mot bestemte tiltak. I forarbeidene Ot. prp. 32 (2007-2008) s. 202 sies det: «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.»

Innholdsmessig er imidlertid dette ikke noe annet enn det man finner i pbl. § 13-1 altså et midlertidig forbud. Vi foreslår nedenfor i pkt. 4.2 at det kan gis planbestemmelser i regionale planer, tilsvarende kommuneplanens arealdel.

3.6 Deltakelse i planprosesser og innsigelse

For øvrig har regional planmyndighet en viktig rolle som medvirkende part ved utarbeidelse av kommunale planer. Kommunene er ikke forpliktet til å følge regional planstrategi, men regional planmyndighet vil raskt kunne fremsette innsigelse dersom de kommunale planene ikke tar hensyn til regionale føringer. Innsigelse er i dag det eneste riset bak speilet dersom regionale planer ikke blir fulgt opp i praksis. Våre forslag kan bidra til at regionale planer og planstrategier blir mer forpliktende.

Vi mener det er viktig at ulike interesser og vurderinger trukket frem og avklart så raskt som mulig i planprosesser. Vi tror derfor at muligheten til å gi rettslig bindende regionale planer vil gi grunnlag for tidlig avklaring mellom de ulike aktørene; kommunal og regional planmyndighet, sektormyndigheter, grunneiere mv.

Innsigelser med hensyn til planlagt arealbruk vil kunne avklares endelig på regionalt nivå. Dette fremfor at kommunene enkeltvis «utfordrer» den regionale planen gjennom senere å fremme motstridende planforslag. Vi kommer tilbake til forslagenes betydning for innsigelser i pkt. 4.5 nedenfor.

3.7 Forholdet til sektorlover

Et særskilt spørsmål gjelder koblingen mellom det regionale plansystemet og andre lover av betydning for arealbruk. Ved siden av plan- og bygningsloven finnes i dag en rekke offentligrettslige lover som har betydning for hvordan arealene disponeres. Noen eksempler er veiloven, energiloven, vannressursloven, mineralloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven, jordloven mv. Disse lovene hører inn under spesialiserte forvaltningsorganer som har i oppgave å ivareta eller fremme avgrensede hensyn og interesser. Vi står med andre ord overfor et sammensatt lov- og forvaltningssystem med en kompleks fordeling av kompetanse på tvers av sektororganer og mellom statlige, regionale og lokale beslutningsnivåer.

Plan- og bygningslovens plansystem er ment å være den felles arena for samordning av sektorer og interesser. Sektormyndighetenes forpliktelser til plansystemet kommer til uttrykk i loven ved at sektormyndighetene skal både delta i planprosessene (§ 3-2 tredje ledd), og legge planene til grunn når det senere treffes vedtak innenfor planens virkeområde (3-1 femte ledd). Det regionale plannivået er den arenaen som er best egnet for å kartlegge og vurdere statlige sektorinteresser og regionale hensyn ut fra en bredere helhet. Lovgivers intensjon er at regionale planprosesser skal fungere som et felles møtepunkt i forvaltningen, slik at det regionale plannivået danner et felles grunnlag for både statlig, regional og lokal gjennomføring.

Det er imidlertid flere usikkerhetsmomenter når det gjelder forholdet mellom regional planlegging og håndheving av sektorlover. Etter vår oppfatning knytter de største utfordringene seg til bestemmelsene om innholdet i og virkningen av regionale planer. All den tid regionale planer kun skal være retningsgivende for statlige sektormyndigheter skapes det lite incitament til delta i planprosessene. En konsekvens er at det kan finne sted prosesser etter sektorlover som ikke blir drøftet i det regionale planarbeidet. Tilsvarende kan det foregå planprosesser på regionalt nivå som ikke fanges opp av sektormyndighetene. Dette kan resultere i at det treffes vedtak etter sektorlovgivningen i strid med regionale planer.

Våre forslag om å styrke det regionale plannivået vil innebære at også sektormyndigheter i større grad vil være bundet av regionale planer.

3.8 Samlet betraktning om dagens rettsregler

Dagens bestemmelser om regional planlegging fremstår som uklare og lite forpliktende. Fokuset i plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging ligger i all hovedsak på prosess. Mangel på rettslige rammer for innholdet i, og virkningen av, regionale planer kan gi uklare signaler med regionenes rolle og ansvar.

Dagens lov bygger på en tillitt til at regionale planer blir fulgt i praksis. Den forestående regionalreformen gir grunn til å reise spørsmålet om det er behov for å styrke de regionale styringsinstrumentene. Uten rettslige forpliktelser er det fare for at det regionale styringsnivå ikke får særlig legitimitet som styringsverktøy i samfunnsutviklingen generelt og arealforvaltningen spesielt.

Dette leder over til spørsmålet om hvordan man kan sikre at regional planlegging blir en felles arena for samordning av regionale hensyn. Og videre om det vil være mer hensiktsmessig om lovgivningen i større grad legger til rette for forpliktende avklaringer på regionalt nivå.

4. Tiltak for å styrke det regionale plannivået

På bakgrunn av forutgående kapittel foreslår vi tiltak for å styrke det regionale plannivået.

Meld. St. 22 tilkjenner en målsetting om at regionene skal kunne ta en større rolle som samfunnsutviklere, både i form av å være initiativtaker og koordinator. Dette vil kunne føre til styrking av demokratiet på regionalt nivå, forenkling og tydeliggjøring av ansvar, mindre byråkrati og økt effektivitet. Man kan selvsagt diskutere om forslagene i dette kapittelet tar opp i seg alle ledd i denne målsettingen i tilstrekkelig grad. Vi har imidlertid vært opptatt av at forslagene i størst mulig grad skal støtte opp om den angitte målsettingen.

Forslagene nedenfor er til dels konkrete forslag til nye bestemmelser, andre rene presiseringer innenfor rammene av dagens lov, og andre igjen forlag til endringer i lovstruktur.

Enkelte av våre forslag bygger blant annet på Planlovutvalgets utredning i NOU 2003: 14 – *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*. Utvalgets flertall foreslo at regional plan kunne gis særlige rettsvirkninger. Utvalgets forslag til § 6-6 hadde følgende innhold i første ledd:

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

Det ble også foreslått at det skulle kunne gis bestemmelser tilsvarende som til kommuneplanenes arealdel.

Kun ett medlem i utvalget reservert seg mot forslaget. Reservasjonene synes å bygge på at dette ble vurdert som et inngrep i det kommunale selvstyret. Høringsinstansene var på sin side delt, men det er verdt å legge merke til at mange kommuner støttet forslaget.

Forslaget fra Planlovutvalget ble ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Her uttales det fra departementet på side 37:

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.

Videre uttalte departementet på side 100:

Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er sløffet. 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.

Vi deler ikke departementets vurdering. Stiller man først kommunens planredskaper til disposisjon for regional planmyndighet er det ingenting som tilsier at man ikke kan anvende formål, hensynssoner og bestemmelser like presist på regionalt nivå som på kommunalt nivå. Som ledd i regionreformen er det grunn til å ta opp denne diskusjonen på ny.

4.1 Forslag 1 – Styrke rettsvirkningene av regional plan

Styrke den regionale planen ved å gjøre det mulig å vedta rettslig bindende plan, herunder tydeliggjøre at regional plan gir grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan.

Vi foreslår at det innføres en bestemmelse som gir mulighet for å gi regionale planer rettslige virkninger. Den rettslige bindingen bør være forbeholdt konkrete temaer, eksempelvis de som er nevnt ovenfor i pkt. 3.2. I så måte vil det være tale om en tematisk og geografisk avgrensning av planområdet. Det å gi mulighet for å gjøre regionale planer rettslig bindende, vil styrke planene posisjon og status som styringsverktøy. Vi får dermed to ulike typer regionale planer; de retningsgivende og de rettslig bindende.

Vi foreslår videre at rettslig bindende regional plan i utgangspunktet likestilles med, og erstatter kommuneplanens arealdel for det konkrete området. I vårt forslag 2 nedenfor tydeliggjøres dette ved at vi foreslår at det kan gis bestemmelser til regional plan på samme måte som til kommuneplanens arealdel.

I forlengelsen av forslaget om å gi mulighet for å gi regional plan rettsvirkning, forslår vi at det presiseres i loven at rettslig bindende regional plan gir grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan. Det kan også i dag vedtas reguleringsplaner på grunnlag av føringer i regional plan. Men denne muligheten bør synliggjøres i selve lovteksten, slik at både offentlige organer og private aktører kan se fordelene av å integrere planlagte prosjekter i de regionale planprosessene.

Vi mener også at det kan være fornuftig å vurdere å gi hjemmel for at regional plan kan vedtas som reguleringsplan, dersom hensynet til fremdrift og hensynet til regionale og nasjonale interesser tilsier det.

Dersom regionale planer gjøres rettslig bindende vil dette innebære at andre myndigheters handlingsrom innskrenkes. Dette gjelder for det første statlige sektormyndigheter. Tanken er imidlertid at forskjellige statlige sektorhensyn må synliggjøres og avveies gjennom den regionale planprosessen. Ved at sektormyndigheter møtes på en felles arena for å klarlegge interesser og avklare interessekonflikter, kan det skapes større forutsigbarhet med tanke på den fremtidige arealbruken.

Forslaget innebærer at også kommunene i større grad vil bli bundet av regionale planer. Det vil nok kunne hevedes at dette er å legge for mye myndighet til det regionale nivået på bekostning av det kommunale selvstyret. Igjen er det viktig å understreke at regionale planer med vårt forslag vil være tematisk innrettet, og avklaringer vil være gjort på overordnet nivå. Kommunene vil som hovedregel, gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner, bestemme den detaljerte arealbruken. Det regionale plannivået er best egnet til å ivareta overordnede hensyn, herunder nasjonale interesser. Kommunen er i utgangspunktet best egnet til å tilpasse innholdet i reguleringsplanen, de lokale behov og interesser.

Regionale planer vil kunne være svært konkrete. Det kan eksempelvis dreie seg om planer for nytt regionalt sykehus, planer for nye videregående skoler, nye veier mm. I slike tilfeller vil det kunne fremstå som unødvendig tidsbruk å gjennomføre store nye planprosesser for prosjektene i kommunedelplaner og områdereguleringsplaner. På arealer hvor det foreligger nye rettslig bindende regionale planer, forslagsvis nyere enn 10 år, bør kommuneplanprosessen for denne type arealer utelukkende være implementering av regional plan.

Det er likevel viktig å understreke at dette ikke alltid vil være tilfelle. Vårt poeng er at dette må vurderes fra sak til sak. Det kan altså være gode grunner til at man i bestemmelser til en regional plan åpner opp for at man skal kunne gå rett på detaljregulering etter regional plan er vedtatt. At det skal utarbeides reguleringsplan er selvsagt overflødig å ta inn i en bestemmelse som sådan. Dette følger allerede av pbl. § 12-1. Likevel er det et poeng å klargjøre at det ikke skal brukes andre planverktøy enn reguleringsplan for dette konkrete arealet.

Forslaget synes heller ikke å bryte med lovens regler om krav til konsekvensutredning. Plan- og bygningsloven § 4-2 likestiller allerede regional plan og kommuneplanens arealdel i så måte.

Bruken av regional plan på denne måte kan muligens sies å stå i en mellomstilling mellom dagens system med at planlegging er et kommunalt anliggende og eventuell statlig inngripen, utover innsigelse, skjer ved statlig plan eller statlig planbestemmelser. Videre vil forslaget gjøre bruk av statlige planer overflødig. Man får i stedet en regional forankring, med sterk statlig innflytelse i planprosessen. Dermed legges grunnlaget for en samordnet og helhetsbasert prosess som legger rammene for reguleringsplanen.

Man bør i liten grad åpne for behandling av byggetillatelser på grunnlag av regional plan alene. Legger man de samme prinsipper til grunn som for kommuneplanens arealdel vil det ikke være klageadgang på en regional plan, og det vil dermed være uheldig om ikke reguleringsplaneprosess er gjennomført før man gir tillatelse til bygging. Dette har selvsagt også en side mot ekspropriasjon og eksempelvis også naboretten.

Prinsippet i pbl. § 1-7 vil likevel kunne komme til anvendelse. Felles behandling av reguleringsplan og rammesøknad vil dermed kunne fremme effektivitet i utbyggingen.

Det at en regional plan foreslås å gjøres rettslig bindende, kan gi grunnlag for å vurdere en binding av den kommunale planmyndigheten for det konkrete området for en viss tid. Man kan se for seg at det i lovteksten uttrykkelig sies at det ikke skal initieres og utarbeides planer i strid med rettslig bindende regional plan som er nyere enn 10 år. Dette styrker intensjonene bak bestemmelsen i loven § 12-3, hvor tanken er at reguleringsplaner skal utarbeides i overensstemmelse med rammer i overordnet plan. Bestemmelsen lyder:

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.

I forarbeidene Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 231 er det uttalt følgende om bestemmelsen: «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.» Det er forarbeidene tale om private forslag. **Vi mener likevel at prinsippet om å følge opp føringer i overordnet plan også bør gjelde offentlige myndigheter, herunder kommunen som planmyndighet, der det foreligger rettslig bindende regional plan.**

Ved å gi mulighet for å gjøre en regional plan rettslig bindende vil trolig konfliktnivået øke for enkelte regionale planer. Gjennom en styrking, og en økt bruk av regionale planer vil det trolig også være behov for større ro rundt plansituasjonen. Regionale planer vil tematisk ofte dreie seg om større utbygginger som transport, skoler, sykehus og nye boligområder.

En bestemmelse som fastslår at kommunene ikke har anledning til å vedta kommunale planer i strid med en regional plan styrker i seg selv regional planlegging. Selv om regionale og statlige myndigheter har virkemidler som vil kunne stoppe et kommunalt planinitiativ i dag, vil en slik regel som nevnt være avklarende, og skape større ro rundt en planprosess, samt mer forutsigbarhet for de som forholder seg til vedtatt plan.

Det må likevel tas høyde for at det kan være grunnlag for å gi en dispensasjonsadgang fra rettslig bindende regional plan og 10 års regelen. Dispensasjonsmyndigheten bør her være lagt til den regionale planmyndighet.

Den foreslåtte 10-årsregelen kan isolert sett fremstå som inngripende i det kommunale selvstyret. I realiteten er dette innholdsmessig likevel å sammenligne med dagens adgang til å gi regional planbestemmelse. Regional planbestemmelse er i realiteten en «pusteromsbestemmelse» for regional

planmyndighet. Det kan selvsagt diskuteres om en 10-årsregel er like hensiktsmessig som en generell regel.

Man kan se for seg at 10 år er en maksimumsbestemmelse, og at en binding av kommunens planmyndighet bør vurderes fra plan til plan, gjennom å gi en konkret bestemmelse til den regionale planen.

Oppsummeringsvis leder forslag 1 til en diskusjon om følgende:

- Vurdere å gi mulighet for å gjøre den regionale planen rettslig bindende.
- Vurdere en tydeliggjøring i loven av at regional plan gir grunnlag for utarbeidelse av reguleringsplan.
- Vurdere muligheten for at regional planmyndighet kan vedta reguleringsplan.
- Vurdere å ta inn en bestemmelse som avskjærer kommunen fra å initiere og vedta planer i strid med rettslig bindende regional plan i en ti års periode etter vedtakelse av rettslig bindende regional plan.

4.2 Forslag 2 – Innholdet i regional plan, arealformål, hensynsoner og bestemmelser

Gjøre rammene for å gi bestemmelser som i dag gjelder for kommuneplanens arealdel § 11-6 til § 11-11, gjeldende for regionale planer.

En lovendring som fastsetter at regionale planer kan vedtas med rettsvirkning gjør det nødvendig å gi regional planmyndighet adgang til å fastsette arealformål, hensynsoner og bestemmelser.

Det fremstår som hensiktsmessig å gjøre de virkemidler som i dag ligger til overordnet kommunal planlegging tilgjengelig for regional planmyndighet. I dette ligger at plan- og bygningsloven kapittel 11 som i dag har overskriften kommuneplan, også bør kunne anvendes ved utarbeidelse av rettslig bindende regional plan.

Dette forslaget vil utvilsomt styrke regional planlegging. Til dels skjer styrkingen på bekostning av den kommunale planmyndighet. All den tid rettslig bindende regionale planer vedtas for konkrete temaer og klart avgrensede geografiske områder, er «inngrepet» i kompetansen til den kommunale planmyndigheten likevel begrenset.

Man kan tenke seg for seg at rettslig bindende regional plan avsetter et område i kommune x til nytt boligområde. Dette gjøres med utgangspunkt i nasjonale føringer. Bestemmelser gis i *nødvendig utstrekning* jf. lovens ordlyd. Kommunene vil i reguleringsplanen gi detaljerte bestemmelser om arealbruken.

Hva oppnås med dette? Temaer av nasjonal og regional betydning løftes opp som førende for fremtidig utbygging. Kommunene, kan det innvendes, mister noe av sin posisjon som «førende» i planleggingen. Likevel vil den regionale planen virke avklarende. Man må vel kunne stille spørsmål ved om kommunen med dette overhodet mister makt. Realiteten er vel bare at kommunen mister noe av initiativet i planleggingen innenfor enkelte temaer. Det er også verdt å merke seg at dette jo ikke bryter med lovgivers intensjon om at overordnede planer skal legges til grunn i kommunal planlegging.

4.3 Forslag 3 – Utbyggingsavtaler på regionalt nivå

Anledningen til å inngå avtaler om gjennomføring av prosjekter fastlagt i rettslig bindende regional plan bør utredes.

I dag kan det til kommuneplanens arealdel gis bestemmelser om innholdet i utbyggingsavtaler. Etter mønster fra dette bør det til gjennomføring av rettslig bindende regional plan også være mulig å gi bestemmelser som setter rammer for senere avtaler mellom statlig myndighet, regional myndighet, kommunal myndighet og grunneiere eller andre private. Institusjoner som husbanken, Innovasjon Norge, og andre statlige tilskudds- og støtteordninger kan også tenkes å være parter i senere utbyggingsavtaler.

Man kan se for seg at regional planmyndighet får en koordinerende rolle med hensyn til å skape forutsigbarhet rundt bidrag som kan forventes fra forskjellige aktører ved gjennomføring av reguleringsplan som bygger på føringer i rettslig bindende regional plan. Et slikt virkemiddel styrker åpenbart den regionale planen. En virkning vil være at slike bestemmelser vil virke prioriterende. Eksempelvis vil det kunne skapes forutsigbarhet med hensyn til fylkeskommunens og Husbankens bidrag og ordninger innenfor et område avsatt til nye boliger i regional plan. Dette gjelder både med hensyn til bidrag til gjennomføring av rekkefølgekrav, og finansieringsordninger ved bygging av boliger innenfor planområdet.

Plan- og bygningsloven kapittel 17 bygger på en forutsetning om at det er kommunen som planmyndighet som er part i utbyggingsavtaler. Tanken bak bestemmelsen er selvsagt at det først og fremst er kommunen som planmyndighet som er en aktuell aktør i utbyggingsavtaler. Kommunene rår i motsetning til regionale planmyndigheter, over en rekke gjennomføringsvirkemidler etter plan- og bygningslovens tredje del – gjennomføring. Bestemmelsene om utbyggingsavtaler er inntatt i denne delen.

Ved å knytte bestemmelser om utbyggingsavtaler til det regionale nivået vil man kunne gjøre politiske prioriteringer ut fra et mer helhetlig perspektiv. Støtteordninger som senere kan implementeres i utbyggingsavtaler, hvor regionale planmyndigheter, kommunale planmyndigheter og utbyggere er parter, fremstår som effektivt. Eksempelvis kan man se for seg avklaringer i regional plan om hvilke bidrag regionen vil gi i forbindelse med senere inngåelse i utbyggingsavtaler på grunnlag av vedtatt reguleringsplan. I prinsippet vil det her være tale om den samme tilnærmingen som allerede ligger i pbl. § 11-9. Bestemmelsen lyder:

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

2. innholdet i utbyggingsavtaler, jf. § 17-2,

Vårt forslag 2 ovenfor legger til grunn at § 11-9 også skal gjøres gjeldende for rettslig bindende regionale planer.

En kobling mellom regionalplanbestemmelse om regionalt nivå sitt bidrag inn i senere utbyggingsavtale til gjennomføring av reguleringsplan vil virke:

1. Klargjørende.
2. Skape forutsigbarhet for kommuner og utbyggere.

3. Gi rom for prioriteringer på regionalt nivå.
4. Indirekte fungere som et styringsverktøy.

I dag brukes flere begreper om de ulike former for binding og forpliktelse fra regionale og statlige myndigheter. Eksempelvis brukes ofte begrepet «byutviklingsavtaler» om det har omtalt i over. I diskusjonene rundt mulig bruk av eksempelvis bymiljøavtaler er kommuneplanens arealdel trukket frem. Et eksempel er en CIVITAS-rapport fra 2014.³ I denne rapporten er markedets betydning for effekten av bymiljøavtaler trukket frem.⁴ Etter vårt syn viser diskusjonen her at politisk styring gjennom rettslig bindende regional plan, med bestemmelser om rammer for innholdet i utbyggingsavtaler, i langt større grad en kommuneplanens arealdel er egnet for prioriteringer som ivaretar regionale og nasjonale interesser.

Vi finner bruk av begrepet «byutviklingsavtaler», som sammen med andre begreper som ligger utenfor plan- og bygningsloven, uheldig. Etter vårt syn vil prinsipielle spørsmål knyttet til forutsigbarhet, politiske prioriteringer og effektiv gjennomføring i større grad kunne diskuteres grundig om man ser for seg disse avtalene innenfor plan- og bygningsloven struktur. Vårt forslag om å gjøre pbl. § 11-9 til § 11-11 tilgjengelig for rettslig bindende regionale planer, viser at disse avtalene kan behandles innenfor lovens struktur, og dette med relativt enkle grep.

Oppsummeringsvis ser vi for oss at bestemmelser i regional plan om innholdet i senere utbyggingsavtaler skaper forutsigbarhet om hva de regionale og statlige myndigheter vil kunne bidra med i en eventuell senere utbyggingsavtale til gjennomføring av reguleringsplan. I selve utbyggingsavtalen binder eventuelt de regionale og statlige myndigheter seg. Slik binding skjer da på linje med kommunene. Parter i utbyggingsavtalene vil dermed ikke nødvendigvis kun være kommunene, men også regionale og statlige myndigheter. I vårt forslag ligger ingen absolutt forutsetning om at andre myndigheter skal være part i utbyggingsavtalen. Man kan også se for seg at kommunen forvalter de bidrag som ytes fra andre myndigheter.

Dersom regional planmyndighet gis mulighet til å vedta detaljreguleringsplaner for visse prosjekter åpner det seg selvsagt svært interessante muligheter med hensyn til innholdet i utbyggingsavtaler. Her kan man se for seg at statlige, regionale og kommunale myndigheter alene, eller sammen med private utbyggere, kan gjøre viktige prioriteringer regionalt. Særlig kan dette tenkes særlig effektivt med hensyn til gjennomføring av større boligutbyggingsprosjekter, klimatilpasning, offentlige byggeprosjekter, energiprosjekter med videre.

4.4 Forslag 4 – Omstrukturering av dagens plan- og bygningsloven

I forlengelsen av forslagene ovenfor kan man reise spørsmål om hvilke øvrige lovendringer som vil være påkrevet. Enkelte av de lovgivningstekniske betraktningene som følger nedenfor, fremstår etter vårt syn som nødvendige, andre som hensiktsmessige.

Lovgivningsteknisk ser vi for oss følgende:

³ Rapport fra Civitas mars 2014, Kommuneplanens arealdel som grunnlag for helhetlige bymiljøavtaler.

⁴ Rapporten side 55.

Pbl. kap 7 og 10 slås sammen til ett kapittel – Regionale og kommunale planstrategier

Det kan være hensiktsmessig å ha ett kapittel, evt. én bestemmelse, som regulerer planstrategier på regionalt og kommunalt nivå. Detaljeringsnivået man legger opp til i lovteksten kan selvsagt være ulikt for de to strategiene eksempelvis et første ledd for regional planstrategi og et andre ledd for kommunal planstrategi. Statlige myndigheter og andre berørte organer forventes å være sentrale i en slik strategi, og det kan knyttes virkninger opp mot manglende involvering, eksempelvis tap av innsigelsesmulighet ved manglende involvering.

En viktig avklaring som bør skje i en regional planstrategi er om den regionale planen tenkes å gis rettsvirkning eller ikke.

Pbl. kap 9 kan utgå som eget kapittel.

Med mulighet for å gjøre regional plan rettslig bindende er det ikke behov for et interkommunalt plansamarbeid i plan- og bygningsloven.

Pbl. kap 8 gjelder regionale planer som ikke er rettslig bindende

Dersom man skulle beslutte å gi mulighet for å gjøre de regionale planene rettslig bindende framstår det som lite hensiktsmessig å ha et eget kapittel som regulerer regionale planer som ikke er rettslig bindende. Det antas at det er tilstrekkelig med én bestemmelse som regulerer regionale planer som ikke er rettslig bindende. Regionale planer som gir rettslig bindende virkning kan trolig enkelt inkorporeres i **kapittel 11.**

Pbl. § 11-6 til § 11-11 Virkninger av og innholdet i regionale planer og kommuneplanens arealdel.

Her er vi i kjernen når det gjelder styrkingen i den regionale planen. En generell regel om at regionale planer kan gjøres som rettslig bindende, og at det kan gis arealformål, hensynssoner og bestemmelser som i kommuneplanens arealdel, er etter vårt syn langt mer avklarende og forutsigbart for kommuner, grunneiere og andre enn at det gjennom planen kun nedlegges et midlertidig forbud gjennom en regional planbestemmelse.

Pbl. § 11-12 til § 11-18, Prosessregler, kan forenes til et felles regelverk for regionale og kommunale planer.

Dersom rettsvirkningen skal kunne være de samme for bestemte regionale planer, som for kommuneplanens arealdel, bør prosessreglene være de samme.

Vi kan ikke se at disse foreslåtte endringer rokker ved gjeldende lovs system på en slik måte at større prinsipielle rettslige spørsmål må utredes. Dette er slik vi ser det i første rekke et spørsmål om man politisk vilje til å styrke regional planlegging i plan- og bygningsloven.

Det er i dag ingen plikt til å utarbeide regionale planer. Vi ser heller ingen grunn til at man skulle innføre en slik plikt. Vårt poeng er snarere å styrke den regionale planen der man velger å gjøre et regionalt planarbeid. Vi har allerede trukket frem mineraler, reindrift, energi og andre kryssende kommunale interesser mht. utbygging der nasjonale interesser gjør seg gjeldende.

Avklaringer på regionalt plannivå bidrar til forutsigbarhet for kommuner og sektormyndigheter, samt grunneiere og andre. Den regionale planen vil virke avklarende. For visse «prioriterte» utbyggingstiltak vil altså behovet for en kommuneplanprosess for de samme arealene være borte. Dette svekker etter

vårt syn ikke kommunens rolle i planleggingen. Sett i sammenheng med våre øvrige forslag vil kommunens posisjon som planmyndighet kunne styrkes.

Det ligger i sakens natur at prioriteringer med hensyn til enkelte temaer løftes opp og tydeliggjøres gjennom regional plan. En rettslig bindende regional plan vil selvsagt også være bindende for sektormyndigheter.

4.5 Forslagenes betydning for innsigelser

Innsigelser avklares på regionalt nivå så langt det lar seg gjøre.

Innsigelser fremsatt til kommunale arealplaner, som innholdsmessig holder seg innenfor rammene i rettslig bindende regional plan og hvor sektormyndigheter og andre har fått anledning til å uttale seg, bør nektes fremmet. Dagens pbl. § 5-4 og § 5-5 bør gjøres gjeldende også for rettslig bindende regionale planer. Pbl. § 5-5 samsvarer for øvrig godt med den foreslåtte 10 års regelen.

Innsigelser blir i stor grad trukket frem som et vesentlig hinder for effektiv planlegging og utbygging. Styrkingen av regionale planer vil trolig bidra til å redusere forekomsten av innsigelser mot kommunale planer. Med et rettslig utgangspunkt i at kommunale planer som holder seg innenfor rammene i regionale planer skal avvises, oppnår man at innsigelser ikke blir fremmet med utgangspunkt i detaljer, men i mer overordnede forhold.

Med et slikt system oppnår man styring på overordnet nivå, og en større grad av lokalt selvstyre på lokalt nivå.

Vedlegg I Forslag på høring pr. 26 oktober 2016

I Kommunal- og moderniseringsdepartementets høringsnotat av 15. september 2016 (Forslag til endringer i plan- og bygningsloven KMD 16/3147)) foreslås endringer av betydning for regional planlegging. Her foreslår departementet å innføre obligatorisk krav til regionalt planforum. Ordningen med et regionalt planforum er ny i 2008-loven. Plan- og bygningsloven § 5-3 lyder:

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.

Forlaget fra departementet er å bytte ut ordet bør i § 5-3 første setning med skal.

Slik vi ser det er denne endringen i tråd med den tanken som ligger i våre forslag ovenfor, nemlig å styrke den regionale planleggingen. Planforum vil kunne bidra til tidlige avklaringer i planprosesser. Mulige innsigelses grunnlag vil kunne bli avdekket, og prioriteringer bli gjort på hensiktsmessig måte.

For at slike avklaringer skal ha den ønskede virkning er det likevel av stor betydning at selve den regionale planen styrkes. Det gir liten mening med planforum og prioriteringer mellom ulike myndigheter og organer, om den utvikling som vedtas på lokalt nivå i realiteten er av en helt annen karakter enn den man så for seg i planforumet.

Vi stiller oss med dette bak forslaget fra departementet, men understreker at det er fordi vi forutsetter at det ligger en styrking av den regionale planen til grunn jf. våre forslag. Uten en rettslig styrking av den regionale planen vil forslaget fra departementet kunne ha motsatt effekt av det tilsiktede, nemlig mindre effektivitet og flere omkamper.

Vedlegg II Regionale oppgaver og temaer

I Meld. St. 22 (meldingens pkt. 7.2 til 7.10) er det trukket frem de oppgavene og områdene som stortingsflertallet har bedt om en vurdering av. I lys av våre forslag ovenfor vil vi knytte noen kommentarer til disse:

- Infrastruktur

Vi har allerede trukket frem infrastruktur som et tema for rettslig bindende regionale planer. I dette legger vi ikke bare veger, jernbane, havner o.l., men også boligutbygging, vindkraft m.v. Vi anser våre forslag som en styrking av muligheten for avklaringer på regionalt nivå.

- Tilrettelegging for næringsutvikling

Næringsutvikling kan være svært arealkrevende. Behovet for en rask, og for alle aktører rettslig bindende avklaring, er stort. Interesser som strekker seg langt utover kommunens grenser er ofte tema.

Våre forslag bidrar i så måte til avklaringer. Den virkemiddelsiden som trekkes frem i meldingen s. 43 er etter vårt syn også svært interessant opp imot avtaler som kan tenkes gjort på regionalt nivå, se vårt forslag 3.

- Utdanning og kompetanse

Vår betenkning knytter seg til plan- og bygningsloven og arealutnyttelse. Når det gjelder utdanning vil de temaer vi har berørt først og fremst være interessant i forbindelse med valg av plassering av institusjoner som har ansvar for utdanning og kompetanse.

- Kultur

Vår betenkning knytter seg til plan- og bygningsloven og arealutnyttelse. Når det gjelder kultur vil de temaer vi har berørt først og fremst være interessant i forbindelse med valg av plassering av institusjoner som har ansvar for kulturformidling o.l.

- Klima og miljø

Vår betenkning er av svært stor betydning for dette punktet i stortingsmeldingen. Fare og utfordringer knyttet til hvor man bygger, og hvordan man bygger, har fått et stadig større fokus. Kommunens rolle som planmyndighet, herunder kommunens ansvar, har stadig vært tema i saker for domstolene. Ved å flytte fokuset på utbygging opp på et regionalt nivå i planleggingen vil grunnlaget for grundig og sektorovergripende regionale planer bli langt bedre. Man kan med våre forslag også få en mer ensartet tilnærming til klimatilpasning i planleggingen.

- Integrering

Vår betenkning knytter seg til plan- og bygningsloven og arealutnyttelse. Når det gjelder integrering vil de temaer vi har berørt først og fremst være interessant i forbindelse med valg av plassering av institusjoner som har ansvar for integrering o.l. Det er likevel verdt å merke seg dette punktet i vår behandling nedenfor, statlig lokaliseringspolitikk.

- Statlig lokaliseringspolitikk

Med vårt fokus på regionale planer som rettslig bindende for utbyggingstiltak, sikrer man også fokus på statlig lokaliseringspolitikk. Det regionale plannivået er godt egnet for å se statlig lokaliseringspolitikk i sammenheng med andre utbyggingstiltak i regionen.

Man kan selvsagt diskutere om også andre temaer bør gjøres kunne tas inn. Vi er av den oppfatning at eksempelvis rene verneplaner bør vedtas etter naturmangfoldloven, og ikke gjennom regional plan.

Avklaringer med hensyn til disse temaene på regionalt nivå bidrar til regionreformens (2020) målsetting om forenkling og tydeligere ansvarsfordeling innenfor samfunnsutvikling. Særlig gjelder dette når man ser hen til våre forslag.

Nikolai K. Winge

Fredrik Holth