



Saksprotokoll

Utvalg: Utvalg for miljø og utvikling
Møtedato: 18.11.2013
Sak: 87/13
Resultat:
Arkivsak: 13/5140
Tittel: Saksprotokoll - HØRING - ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN: FEMÅRSREGEL, TIDSFRISTER MM

Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

UTVALGETS VEDTAK:

Kongsberg kommune støtter en oppmykning av femårsfristen i Plan- og bygningsloven for gjennomføring av private detaljreguleringer, men mener at oppmykningen også bør omfatte andre sider av denne saken. Med bakgrunn i rådmannens kommentarer og anbefalinger vil Utvalg for miljø og utvikling anbefale disse endringene i Plan- og bygningsloven:

Punkt 2.1.1 Endring av § 12-4 Rettsvirkninger av regulering:

- a. Hovedregelen bør være en frist på 10 år for gjennomføring av private tiltak.
- b. Lengden på hver fristforlengelse bør kunne vurderes av kommunen, men maksimalt for fem år av gangen.
- c. Lovteksten bør endres slik at hvem som helst kan søke om forlengelse av fristen.
- d. Hovedregelen bør gjelde for alle private tiltak, enten de er hjemlet i privat detaljregulering, offentlig detaljregulering eller områderegulering.
- e. Fristen bør bare gjelde for større tiltak som nye boenheter, nye hytter osv.
- f. Siste punktum i bestemmelsen bør endres slik at «fristen på fem år» endres til «fristen».
- g. Det må snarest utarbeides veiledning om hvordan fristforlengelser skal behandles.

Punkt 2.3 Endring av bestemmelsene om tidsfrister:

- a. Bestemmelsen for tolv ukers frist mellom avslutning av offentlig ettersyn og klargjøring for sluttbehandling i kommunestyret bør formuleres tydeligere og slik at det tas høyde for at det i mange tilfeller vil være behov for lenger frist.
- b. Så lenge det ikke er knyttet sanksjoner til fristene, bør verbet som benyttes være «bør».
- c. Ingen av fristene bør settes kortere enn tre uker.
- d. Det bør settes en saksbehandlingsfrist for departementets behandling av innsigelses-saker, f.eks. på 4 måneder.

Rett utskrift bevitnes. Saken oversendes for videre effektivering.

Kongsberg, 20.11.2013.

Gro S. Kværna

Gro S. Kværna
sekretær



HØRING - ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN: FEMÅRSREGEL, TIDSFRISTER MM

Saksbehandler: Petter Grimsgaard
Arkivsaksnr.: 13/5140

Arkiv: L00 &13

Saksnr.: Utvalg
87/13 Utvalg for miljø og utvikling

Møtedato
18.11.2013

Innstilling:

RÅDMANNENS ANBEFALTE VEDTAK:

Kongsberg kommune støtter en oppmykning av femårsfristen i Plan- og bygningsloven for gjennomføring av private detaljreguleringer, men mener at oppmykningen også bør omfatte andre sider av denne saken. Med bakgrunn i rådmannens kommentarer og anbefalinger vil Utvalg for miljø og utvikling anbefale disse endringene i Plan- og bygningsloven:

Punkt 2.1.1 Endring av § 12-4 Rettsvirkninger av regulering:

- a. Hovedregelen bør være en frist på 10 år for gjennomføring av private tiltak.
- b. Lengden på hver fristforlengelse bør kunne vurderes av kommunen, men maksimalt for fem år av gangen.
- c. Lovteksten bør endres slik at hvem som helst kan søke om forlengelse av fristen.
- d. Hovedregelen bør gjelde for alle private tiltak, enten de er hjemlet i privat detaljregulering, offentlig detaljregulering eller områderegulering.
- e. Fristen bør bare gjelde for større tiltak som nye boenheter, nye hytter osv.
- f. Siste punktum i bestemmelsen bør endres slik at «fristen på fem år» endres til «fristen».
- g. Det må snarest utarbeides veiledning om hvordan fristforlengelser skal behandles.

Punkt 2.3 Endring av bestemmelsene om tidsfrister:

- a. Bestemmelsen for tolv ukers frist mellom avslutning av offentlig ettersyn og klargjøring for sluttbehandling i kommunestyret bør formuleres tydeligere og slik at det tas høyde for at det i mange tilfeller vil være behov for lenger frist.
- b. Så lenge det ikke er knyttet sanksjoner til fristene, bør verbet som benyttes være «bør».
- c. Ingen av fristene bør settes kortere enn tre uker.
- d. Det bør settes en saksbehandlingsfrist for departementets behandling av innsigelsesaker, f.eks. på 4 måneder.

Organisasjonssak

Vedlegg:

1. Høringsbrev, Miljøverndepartementet 9.9.13
2. Høringsnotat, Miljøverndepartementet 9.9.13

Ingress:

Miljøverndepartementet har 9.9.13 sendt på høring flere endringer av plandelen i Plan- og bygningsloven (PBL) med høringsfrist 9.12.13. Endringene gjelder bl.a. femårsfristen for gjennomføring av private detaljreguleringer, saksbehandlingsfrister, planprogram mm. Rådmannen anbefaler at kommunen sender uttalelse til de endringene som man ser som viktige og har noen meninger om, og at denne uttalelsen behandles av Utvalg for miljø og utvikling (UMU) før den oversendes til departementet.

SAKSOPPLYSNINGER:**Faktaframstilling:**

Miljøverndepartementet har foreslått en rekke endringer i Plan- og bygningslovens plandel, med høringsfrist 9.12.13. Fordi det er en romslig høringsfrist og enkelte av punktene kan ha stor betydning for kommunens behandling av og virkning av reguleringsplaner, så mener rådmannen at UMU bør uttale seg til de foreslåtte endringene før høringsuttalelsen oversendes til departementet.

Ved vurdering av endringene bør man ha i tankene mulighetene for bl.a. forenkling av planprosessen, lettere forståelig regelverk, raskere saksbehandlingstid og redusert ressursbruk og kostnader, - men ikke i en slik utstrekning at det vil gå ut over rettssikkerheten for de enkelte aktører eller at kommunen mister de styringsmulighetene som man ser som nødvendig for å ivareta en forsvarlig utvikling av kommunen.

I gjennomgangen av endringsforslagene nedenfor refererer nummereringen til nummereringen i høringsnotatet i vedlegg 2.

Departementets endringsforslag med rådmannens kommentarer og anbefaling:**2.1.1 Endring av § 12-4 Rettsvirkninger av regulering****Bakgrunn og oppsummering av departementets endringsforslag:**

Den såkalte femårsregelen i § 12-4 femte ledd foreslås tilføyd nye andre til femte punktum som innebærer at kommunen kan vedta en lengre frist enn fem år, men ikke mer enn ti år for oppstart av gjennomføring av private tiltak i plan. Fristen kan senere forlenges med to år av gangen. Tilføyelsen klargjør også at muligheten til å sette lenger frist også kan benyttes for allerede vedtatte detaljreguleringer, og at en slik lenger frist kan behandles etter reglene om mindre endring etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Gjeldende bestemmelse ble vedtatt som en del av ny plandel av plan- og bygningslov i 2008. En frist på fem år for å påbegynne gjennomføringen av private tiltak etter privat foreslått detaljregulering skal bidra til at plangrunnlaget for ny utbygging er oppdatert og tilpasset aktuelle prosjekter. Fristen skal også bidra til at regulerte tomter ikke blir liggende ubebygde i lang tid. Det er bare planer som er vedtatt etter ny lov som fanges opp av fristbestemmelsen.

Bakgrunnen for endringsforslaget er at bl.a. byggenæringen og Oslo kommune har argumentert for å oppheve eller endre femårsregelen. De mener at fristen blant annet kan være

kostnadskrevende og kostnadsdrivende og bidra til usikkerhet om finansiering og gjennomføring. Spesielt gjelder dette store utbyggingsprosjekter. Det er så langt ingen erfaring med eventuelle virkninger av fristen i konkrete plansaker.

Intensjonen med endringen er at bestemmelsen skal gi større fleksibilitet i spesielle situasjoner i konkrete saker, men slik at formålet med å sikre oppdaterte planer for utbygging opprettholdes.

Dagens PBL § 12-4 femte ledd med foreslåtte endringer understreket lyder slik:

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. Kommunen kan, hvis den finner behov for dette, sette en lengre frist for den enkelte plan. Fristen kan ikke settes til mer enn ti år. Slik forlenget frist kan også settes for planer som er vedtatt før denne lovbestemmelsens ikrafttreden. Vedtak om forlengelse må treffes før utløpet av femårsfristen. Der vedtaket om forlenget frist ikke fattes samtidig med planvedtaket, kan forlengelsen behandles som mindre endring av reguleringsplan etter § 12-14. 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.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen er enig i intensjonen bak lovteksten om at planene i en viss utstrekning er «ferskvare», og bør fornyes med visse mellomrom for å korrigere kursen for samfunnets og kommunens utvikling. For å korrigere hovedretningen så skal kommuneplanens arealdel revideres omtrent hvert fjerde år, og denne vil i en viss utstrekning overstyre også gjeldende reguleringsplaner. Men detaljeringen i reguleringsplanene vil bestå, og spørsmålet nå er hvilken «holdbarhetsdato» disse skal få, og til dels om dette bør angis som «holdbar til» eller «best før» ved at man skal ha mulighet til å forlenge levetiden.

For å sikre kontinuerlig kvalitet i alle planene så burde de ideelt sett vært gjennomgått og korrigert hvert år. Men på den annen side så må man også sikre en viss forutsigbarhet og ordninger som ikke blir unødvendige byråkratiske eller for ressurskrevende.

La oss ta et eksempel med et eneboligfelt: Etter at reguleringsplanen er vedtatt vil det medgå tid til bl.a. grunnverv, utarbeidelse av byggeplaner, anbud, utbygging av infrastruktur, salg av tomter og prosjektering av boliger før man kommer til byggesøknaden. Da er det ikke uvanlig at det har gått mer enn fem år. Rådmannen mener derfor at lovens frist som man kan følge uten å gjøre spesielle vedtak eller fristforlengelser bør være ti år i stedet for fem år. De aller fleste reguleringsplaner vil ha en god nok kvalitet så lenge, og man har muligheter for visse endringer gjennom kommuneplanens arealdel. Man har også mulighet for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1. Det er dessuten noe ulogisk i dagens bestemmelser om at en reguleringsplan vil være «fersk» nok til å være grunnlag for ekspropriasjon i ti år (§ 16-2), men bare kan være grunnlag for utbygging i fem år (§ 12-4).

Ordninger hvor man til stadighet må søke om fristforlengelser for å opprettholde full gyldighet for reguleringsplanen bør unngås. I en del tilfeller, som f.eks. en del hytteplaner som bygges ut av grunneier, er reguleringen basert på at full utbygging vil ta mange år. Kommunen bør derfor få mulighet ved fristforlengelse å ta stilling til hvor lang fristen bør være, men kanskje maksimalt fem år for hver gang.

I dagens lovtekst står det at «Etter søknad fra tiltakshaveren kan planvedtaket forlenges med to år av gangen.» Departementet har imidlertid på sine nettsider med spørsmål og svar

forutsatt at kommunen på eget initiativ også kan ta initiativ til fristforlengelser. Det kan også være spørsmål om hvem man anser som «tiltakshaveren». Er dette tiltakshaveren som tok initiativ til reguleringsplanen, og som etterhvert har solgt seg ut av prosjektet eller er gått konkurs eller er oppløst, eller er det tiltakshaveren for det enkelte bygg som det søkes om tillatelse til. Etter rådmannens syn vil det være positivt dersom alle berørte parter har mulighet til å kunne søke om fristforlengelse.

Behovet for at reguleringsplanen skal være oppdatert ved søknad om tiltak vil være like stort, enten plangrunnlaget er en privat detaljregulering, offentlig detaljregulering eller en områderegulering. Rådmannen mener derfor at bestemmelsen bør gjelde for private tiltak i alle detaljreguleringer og i områdereguleringer. Dette vil også motvirke forsøk på å få vedtatt en områderegulering i stedet for en detaljregulering når begrunnelsen først og fremst er virkningene av femårsfristen. Valg av plantype skal ikke gjøres ut fra ønsket om frist for utbygging eller gebyr for saksbehandling, men ut fra intensjonene i loven om plantyper, - om det er kommunens behov for områdevis avklaringer gjennom områderegulering, eller behovet for avklaringer i forbindelse med gjennomføring av utbyggingsprosjekter gjennom detaljregulering.

Rådmannen har forståelse for behovet for oppdaterte planer når det gjelder utbygging av større tiltak, som etablering av nye tiltak og nye boenheter, men har ikke forståelse for at dette er så viktig ved mindre tiltak på allerede etablerte virksomheter, boliger og hytter. Mindre tiltak som garasjer, uthus, mindre tilbygg, støttemurer osv bør fortsatt kunne gjennomføres med basis av eksisterende reguleringsplaner selv om den aktuelle fristen har gått ut. I mange tilfeller vil et område være «ferdig» utbygd, slik at det ikke lenger er noen part som føler ansvar eller behov for å søke om forlengelse av fristen. Likevel vil det etterhvert dukke opp mindre tiltak som bør kunne gjennomføres med hjemmel i eksisterende reguleringsplan uten at denne må vedtas på nytt.

Loven sier svært lite om hvordan fristforlengelser skal behandles. Vil det være et egen type vedtak eller skal det behandles som mindre planendring? Hvem skal varsles på forhånd: offentlige instanser og grunneiere/naboer? Behov for annonsering? Kan flere planer behandles i en sak? Kan det kreves gebyr for behandlingen? Hvem skal betale dette dersom kommunen tar initiativ til forlengelsen? Hvordan skal vedtak føres i planregisteret og være tilgjengelig i ettertid? osv Rådmannen mener at det er departementets oppgave å utarbeide veiledning om hvordan dette skal gjennomføres.

Rådmannens anbefaling:

- a. Hovedregelen bør være en frist på 10 år for gjennomføring av private tiltak.
- b. Lengden på hver fristforlengelse bør kunne vurderes av kommunen, men maksimalt for fem år av gangen.
- c. Lovteksten bør endres slik at hvem som helst kan søke om forlengelse av fristen.
- d. Hovedregelen bør gjelde for alle private tiltak, enten de er hjemlet i privat detaljregulering, offentlig detaljregulering eller områderegulering.
- e. Fristen bør bare gjelde for større tiltak som nye boenheter, nye hytter osv.
- f. Siste punktum i bestemmelsen bør endres slik at «fristen på fem år» endres til «fristen».
- g. Det må snarest utarbeides veiledning om hvordan fristforlengelser skal behandles.

2.2 Endring av bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredninger

Bakgrunn og oppsummering av departementets endringsforslag:

De viktigste endringene gjelder bestemmelsene i § 4-1 om planprogram og § 14-2 om melding med forslag til utredningsprogram. Forslaget har til hensikt å åpne opp for at det i forskrift kan gjøres tilpasninger ved behandlingen av de mange mindre tiltakene som omfattes av forskriftens vedlegg II. Det foreslås også en endring i bestemmelsen § 12-9 om behandling av planprogram for å klargjøre at kommunen kan avgjøre om planprogram skal fastsettes eller ikke. De foreslåtte endringene vil bidra til å klargjøre lovbestemmelsene, og å legge til rette for en mer fleksibel og effektiv planbehandling. Endringene medfører en del omredigering av andre bestemmelser som omtaler planprogram, jf. §§ 12-2, 12-3, og 12-10. Endringene er ikke forutsatt å redusere kravene til kunnskapsgrunnlaget for vedlegg II-tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

Departementet arbeider videre med en revisjon av forskriften om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Dette på bakgrunn av påpekninger fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) om mangler ved vårt regelverk sett i forhold til gjeldende EU-rett på området. Forslag til revidert forskrift om konsekvensutredninger vil sendes på høring senere.

Rådmannens kommentarer: Rådmannen har ingen merknad til at en del av bestemmelsene flyttes over til forskriften og gjøres mer fleksible, bl.a. når det gjelder tidspunktet for fastsettelse av planprogram, - og ser fram til en seinere høring av revidert forskrift.

2.3 Endring av bestemmelsene om tidsfrister

Bakgrunn og oppsummering av departementets endringsforslag:

Planer etter plan- og bygningsloven er en forutsetning for bolig-, samferdsels- og næringsutbygging. Det er derfor viktig at planprosessene er gode og effektive. Flere frister knyttet til planbehandlingen kan bidra til dette. Fristene skal bl.a. legge til rette for at saker ikke blir liggende ubehandlet i overgangen mellom behandlingsleddene.

Plan- og bygningsloven har i dag bestemmelser om tidsfrister når det gjelder høring av planprogram og planforslag. Dette er minimumsfrister (seks uker). Videre skal kommunen senest innen tolv uker etter at et privat reguleringsforslag er mottatt avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring. Det er også satt frist for når kommunestyret skal gjøre planvedtak etter at en privat reguleringsplan er ferdigbehandlet (tolv uker). Eventuell innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er satt for høring av planforslaget.

Forslagene omfatter følgende nye frister i plan- og bygningsloven:

- Frist for når alle reguleringsplansaker bør være ferdigbehandlet og fremmes for behandling i kommunestyret etter høring og offentlig ettersyn (tolv uker)
- Frist fra når kommunestyrets planvedtak til saken skal oversendes til fylkesmannen (to uker) i forbindelse med innsigelse som ikke er løst.
- Frist for når saken oversendes fra fylkesmannen til Miljøverndepartementet (fire uker) i forbindelse med innsigelse som ikke er løst.

Det er ikke knyttet sanksjoner til brudd på fristene. Dette er hensiktsmessig fordi kompleksitet og konfliktpotensialet vil variere avhengig av vedkommende plan.

Miljøverndepartementet har som mål for behandlingen av innsigelses-saker at en sak skal

være ferdigbehandlet i departementet i løpet av 8 måneder. Det legges imidlertid opp til at de mindre omfattende sakene behandles raskere. Det skal varsles innen 4 måneder dersom fristen på 8 måneder ikke kan overholdes.

Rådmannens kommentarer: Som det er nevnt i høringsnotatet så vil det være stor variasjon mellom reguleringsplanene når det gjelder kompleksitet og konfliktpotensiale. Det vil derfor være vanskelig å sette absolutte frister i mange sammenhenger som vil være tilpasset den enkelte sak. Ordlyden for endringsforslaget er «Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker» kan gi rom for mistolkninger, men rådmannen oppfatter dette som tiden fra fristen for merknader ved offentlig ettersyn til saken har kommet så langt at den er klar for behandling i kommunestyret (planutvalget har gitt sin innstilling til kommunestyret), - og dette vil i mange tilfeller være tilstrekkelig tid. Men rett som det er så vil f.eks. Fylkeskommunen få utsatt høringsfrist pga kulturminner, innsigelser vil medføre behov for videre utredninger og forhandlinger for å kunne løses, og det kan bli behov for nye høringer og offentlig(e) ettersyn. Erfaringsmessig gjelder dette bortimot halvparten av reguleringsplanene. Bestemmelsen om denne fristen bør derfor formuleres slik at man tar høyde for at slike tilfeller ikke vil være noe unormalt.

For i mindre grad måtte skifte saksbehandler underveis i arbeidet med en sak på grunn av korte frister kombinert med ferier, sykefravær og andre prioriterte oppgaver, bør det ikke settes kortere frister enn tre uker, - slik det er i mange andre sammenhenger i kommunens saksbehandling.

Dersom man har fokus på å få redusert saksbehandlingstiden for saker med innsigelser, så er det spesielt på et område man bør sette inn ressurser for å få ned saksbehandlingstiden, og det er på departementets sluttbehandling. I følge forslaget vil kommunen få en frist på tolv uker på å få løst en innsigelse, mens departementet kun har en målsetting for sin avgjørelse på åtte måneder.

Rådmannens anbefaling:

- a. Bestemmelsen for tolv ukers frist mellom avslutning av offentlig ettersyn og klargjøring for sluttbehandling i kommunestyret bør formuleres tydeligere og slik at det tas høyde for at det i mange tilfeller vil være behov for lenger frist.
- b. Så lenge det ikke er knyttet sanksjoner til fristene, bør verbet som benyttes være «bør».
- c. Ingen av fristene bør settes kortere enn tre uker.
- d. Det bør settes en saksbehandlingsfrist for departementets behandling av innsigelses-saker, f.eks. på 4 måneder.

2.4 Dessuten har departementet i kapittel 2.4 forslag om rettinger og klargjøringer av en del paragrafer i andre deler av lovteksten. Disse endringene innebærer ingen realitetsendringer, og rådmannen har derfor ingen kommentarer eller anbefalinger i den sammenheng.

Konklusjon:

De foreslåtte endringene i Plan- og bygningsloven vil i ulik grad ha betydning for det praktiske arbeidet i kommunen og for framdrift og ressursforbruk. Det er spesielt positivt at fristen for gjennomføring av private tiltak i henhold til plan vil bli myket opp, men det er flere sider av det forholdet som bør endres i loven.

Rådmannen vil anbefale at de ovenfor angitte anbefalingene oversendes til departementet som kommunens høringsuttalelse.