



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Svein Korerud, 5557 2027

Vår dato
06.12.2013
Dykkar dato
09.09.2013

Vår referanse
2013/11697 420.0
Dykkar referanse
13/2263

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Høring - forslag til endringar i plandelen i plan- og bygningslova

Vi viser til høyringsnotat av 09.09.2013 frå Miljøverndepartementet om endringar i plandelen i plan- og bygningslova.

I våre merknader til lovforslaget viser vi nedanfor til dei nummer som forslaga har i høyringsnotatet. Vi har også samla nokre merknader som vi meiner høyrer saman.

2.1.1- endring av plan- og bygningsloven (pbl) § 12-4 samt pbl § 11-8 omsynssoner pkt. f.

Tidsperiode for og behov for revisjon av reguleringsplanar samt omsynssone for gjeldande reguleringsplan.

Reguleringsplanar er og skal vere ferskvare. Det er ein grunnleggjande føresetnad i plan-systemet for at planar skal ha den verknad dei er tiltenkte. Rullering av kommuneplanens arealdel er klart lovfesta samt at reguleringsplanar i hovudsak skal følgje innhaldet i kommuneplanane. Behovet for å revidere reguleringsplanar er også meir uttrykkeleg teke vare på i all vår plan- og bygningslovgiving til no, sjå m.a.:

- Lov om bygningsvesenet av 1924 § 27 nr. 1:
«Bygningsrådet har å påse at de i denne lov forskrevne byplaner utarbeides, og å sørge for deres revisjon ettersom forholdene gjør det påkrevd.»
- Bygningsloven av 1965 § 23 nr. 1 fjerde ledd:
«Kommunen skal sørge for at reguleringsplaner blir tatt opp til revisjon når forholdene tilsier det. Departementet kan gi pålegg om dette.»
- Forslaget til eigen planlov om lag 1981-1983 hadde forslag om at reguleringsplanar skulle vare i ti år og deretter falle bort.
- Plan- og bygningsloven av 1985 § 23 nr. 1 andre ledd:
«Reguleringsplaner skal elles utarbeides i den utstrekning det er nødvendig for å trygge gjennomføringen av oversiktsplanleggingen etter loven. Reguleringsplaner skal ikke gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.»

Vi ser også pbl § 12-4 femte ledd i samanheng med desse tidlegare lovene, og behovet for at planar generelt skal vere i samsvar med tidsforholda og nye retningslinjer. Det følgjer også av at siste plan eller planføresegn skal gjelde framfor dei eldre, jf. pbl § 1-5 andre ledd. Men kommunane fastset ofte at eldre reguleringsplanar skal gjelde framfor ny arealdel i kommune-

planen. Da blir dei eldre reguleringsplanane fortsatt gjeldande. Prinsippet om at alle arealplanar skal vere i samsvar med noverande arealpolitikk og nye nasjonale og regionale interesser kan kome enda klarare fram i lova, og kan bli tatt inn i lova i ein generell paragraf.

Reguleringsplanar som er heimla i private reguleringsforslag blir ikkje, eller i liten grad endra eller oppheva. Som nemnd ovanfor fastset kommunane ved rullering av kommuneplanen sin arealdel at tidlegare reguleringsplanar fortsatt skal gjelde. Slik vil tidlegare planar bestå og kunne gi uttrykk for ein forelda arealpolitikk. I desse tilfella er det også slik at dersom reguleringsplanar blir oppheva, trer dei enno eldre planane i kraft igjen. Desse kan det vere mange av. Kommunen har ofte ikkje oversikt over dei eldre reguleringsplanane. Fylkesmannen i Hordaland har i nokre saker om reguleringsplanar og byggetiltak møtt både kommunar og tiltakshavarar som argumenterer med planformål og utbygging etter dei eldre reguleringsplanane. Det kan vere tale om planar som er 40 – 50 år eller eldre. Det er eit klårt behov for opprydding i slike plansituasjonar.

På denne bakgrunnen er det behov for ein tidsfrist for kor lenge reguleringsplanane skal gi grunnlag for nye byggetiltak, trass i pbl. § 1-5 andre ledd. Forslaget til lovendring har framleis fem år som primær tidsfrist. Men vi ser at slik forslaget er utforma, kan det i praksis bli tiårsfristar. Saman med regelen om at fristen kan forlengast med inntil to år om gongen og utan grense for kor mange gonger fristen kan forlengast, kan det gi reguleringsplanar med for lang virketid, og som klårt er i disharmoni med noverande arealpolitikk og nye nasjonale og regionale interesser. Det kan føre til at vi er tilbake til den situasjonen som vi har omtalt ovanfor.

Lengda av fristen må balanserast med omsynet til at utbygger har tid til å realisere prosjektet, samstundes som det er eit visst press på utbygger til å få gjennomført prosjektet innan rimeleg tid. Vi ber også departementet vurdere å gjere fristen absolutt, dvs. at det bør vere ei grense for kor lenge og kor mange gonger fristen kan forlengast. Det at fristen ikkje blir for lang og at den er absolutt, vil kunne føre til eit realistisk omfang av det området som skal regulerast og at tiltaka blir realiserte, jf. prinsippet i § 23 i plan- og bygningsloven av 1985. Kommunane vil få hjelp til å få realisert m.a. den bustadbygging det er regulert til, og tiltakshavar kan ikkje la desse områda ligge «på vent» i lang tid. Det kan vere eit moment i ei meir effektiv bustadbygging og forenkle forholdet mellom nye og eldre reguleringsplanar.

Ved at det ikkje blir for lang frist for å nytte reguleringsplanane til nye byggetiltak, samt at fristen blir absolutt, kan dei totale prosessane for større utbygging bli meir effektive, samstundes som plansituasjonen blir forenkla og meir føreseieleg. Det blir ikkje fleire lag med reguleringsplanar. Som nemnt er det behov for å forenkle på denne måten.

Vi er samde med departementet i at utgangspunktet framleis kan vere ein frist på fem år. Det bør takast inn i lovteksten at kommunen må grunngi behovet for ei lengre frist, og at behovet må vere sterkare jo lengre tid planen skal vere verksam. Vi ser at ein reguleringsplan som dette ikkje bør ha ei virketid over ti - femten år. Også for ein slik tidsperiode bør planen reviderast for å vere i samsvar med nasjonale og regionale interesser. Men etter denne tida vil det ha skjedd så mykje at det må særskilte grunnar for at planen fortsatt skal gi grunnlag for utbygging. Eit slikt tidsrom vil også i tilstrekkeleg grad tilgodesjå utbyggerinteresser.

Behovet for å rydde i gamle reguleringsplanar er fleire stader så stort at desse reglane om tidsfristar og absolutte tidsfristar også bør gjelde for reguleringsplanar som er vedtatt etter tidlegare lovar. Det bør kunna regulerast i overgangsreglar for lovendringane.

Jo lengre virketid ein reguleringsplan skal ha, jo viktigare er det å sikre at planen blir vurdert etter ny politikk i arealbruken og nasjonale og regionale interesser. Å sikre slik vurdering ved å ta det tydeleg og klart inn i lovteksten, kan vere eit alternativ til absolutte tidsfristar.

Omsynssone for gjeldande reguleringsplan

Vi er samde med departementet i at presiseringa i pbl. § 11-8 tredje ledd pkt. f må komme fram i sjølve lovteksten. Det er viktig å vurdere om gjeldande reguleringsplanar er i samsvar med nasjonale og regionale interesser for om planane skal bestå uendra. Vi viser til vi har nemnt om dette ovanfor. Plikta til slik vurdering må tas inn i lovteksten. Samtidig bør departementet vurdere om denne vurderingsplikten kan komme klarere og meir generelt fram i lova.

2.2.2 - endring av pbl § 4-1, 2.2.3 - endring av pbl § 14-2 og 2.2.4 - endring av pbl 12-9

Planprogram, utredningsprogram og konsekvensutgreiing.

Endringane m.a. i pbl §§ 4-1 og 12-9 må sjåast i samanheng. Ei viktig endring her er at departementet får heimel i pbl § 4-1 til å gjere unntak frå kravet om planprogram for reguleringsplanar, og at unntaket i pbl § 12-9 for planprogram av den grunn blir foreslått tatt ut av lovteksten. Det er ein lovteknisk måte å gi unntak på, men det er spørsmål om det er den beste måten i dette tilfellet, eventuelt om det går tapt noko viktig med denne måten å gjere det på.

Det som er foreslått tatt ut av pbl § 12-9 er:

«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.»

Den foreslåtte heimelen i pbl § 4-1 til å gi forskrift er utforma generelt og inneheld ikkje den same omtalen. Det som i pbl § 12-9 går fram om at reguleringsplanar som er «i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering og hvor virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan» gir uttrykk for eit viktig og grunnleggande prinsipp mellom reguleringsplan og overordna plan i plan- og bygningslova. Prinsippet kjem også til dels til uttrykk i m.a. pbl § 12-1 andre ledd. Men det er eit så grunnleggande prinsipp for forholdet mellom dei ulike plannivåa i plan- og bygningslova at det bør både komme klart til uttrykk i sjølve lova og gjerne komme til uttrykk fleire gonger. Det er viktig å slå fast prinsippet i lova.

Ei slik framstilling av forholdet mellom reguleringsplan og overordna plan som kjem fram i noverande pbl § 12-9, og som er foreslått tatt bort, lettar også lesinga av og forståinga av lova. Det gjer det meir effektivt for alle å lære prinsippa i loven. Det er også ein form for effektivitet. Både for å få fram struktur og prinsipp i lova, og å gjere det på ein enkel og effektiv måte, bør vi halde fast på innhaldet og ordlyden i pbl. § 12-9. Dersom dette blir flytta frå sjølve lova og til forskrifter, gjer det innhaldet og samahengen i lova vanskelegare tilgjengeleg. Prinsipp som dette bør heller få ei klar og framstående plass i lova.

Det same som her er omtalt for pbl § 12-9 første ledd, andre setning, gjeld også for foreslått endring av pbl § 12-10 første ledd, siste setning om konsekvensutgreiingar.

Vi viser til tilsvarende pedagogiske trekk som bør gjerast om det temaet som er omtalt under pkt. 2.1.1 og vidare om t.d. grad av utnytting i føresegna etter pbl § 12-7, sjå nedanfor. Det synest å ha blitt fleire viktige delar av lova som ikkje kjem klart fram i sjølve lovteksten, men i staden er mykje omtalt i merknader og rettleiarar til lova. Det kan vere teikn på at lova ikkje er klar nok på desse punkta.

Fylkesmannen i Hordaland rår til at pbl § 12-9 første ledd andre setning og pbl § 12-10 første ledd siste setning fortsatt blir slik dei er no. Ytterlegare skildring av unntaka kan gjerast i forskrift, men dei grunnleggande prinsippa bør stå i sjølve lova.

Forslaget opnar for meir fleksible vurderingar om verknadene av planar og har andre kriterier enn størrelse på tiltaket, jf. pbl § 4-1 første og fjerde ledd. Fylkesmannen i Hordaland støttar det. Vi peiker berre på at det er viktig at forskrifter etter pbl § 4-1 første ledd ikkje gjer vesentlege unntak frå den endringa som er foreslått for vilkåra for utarbeiding av planprogram. Det gjeld også for kva som kan unnlatast etter nytt forslag til pbl § 14-2.

Forslaget til endring i pbl § 12-10 første ledd fjerde setning ser ut til å vere av redaksjonell karakter. Vi støttar at det framleis blir vist til kravet om konsekvensutgreiing i pbl § 4-2, da det gjer lova og samanhengen i ho blir tydelegare. Likeeins at det i pbl §§ 12-2 og 12-3 også blir vist til pbl § 4-1. Forslaget til endring i pbl § 12-9 tredje ledd er også ei klargjering om kommunens kompetanse, som vi ikkje har noko merknader til.

2.3.2 - endringar i pbl § 5-6, § 12-10 og § 12-11 for tidsfristar

Det er viktig at tidsfristane er slik at instansane kan gjere arbeidet på ein god måte. Det er i siste omgang avgjerande for korleis departementet får lagt sakene fram for seg. Fylkesmannen i Hordaland ser ofte at det er manglar i oversendingane frå kommunane i saker som skal vidare til departementet. Det manglar både vesentlege dokument og nødvendige skildringar, m.a. av saksgang m.m. Det er vesentlege forhold for at saka skal vere tilstrekkeleg opplyst og tilrettelagt for departementet. Fylkesmannen finn i fleire slike tilfelle at vi må gjere dette arbeidet sjølv for å sikre at saka er tilstrekkeleg tilrettelagt for departementet. I nokre tilfelle må vi gjere om lag alt det arbeid som kommunen skulle ha gjort. Det tar dessverre tid.

Vi foreslår at kommunane får frist på tre veker etter kommunestyrets vedtak til å sende saka til Fylkesmannen. Da må kommunane ha hatt tilstrekkeleg tid til å sende saka vidare på ein skikkeleg måte.

Fristen på fire veker for Fylkesmannen bør vere tilstrekkeleg for å sende saka til departementet, dersom oversendinga frå kommunen inneheld det den skal og har ei god skildring av saka og saksgang. Dersom det ikkje er tilfellet, trenger Fylkesmannen lengre tid, avhengig av kor mykje arbeid som må gjerast. Vi ber departementet presisere i både merknader til endringa og i rettleiar at fristen for Fylkesmannen gjeld når kommunen har sendt saka over slik det skal gjerast. Både kommunen og tiltakshavar må elles rekne med at det går lengre tid.

Vi har ikkje merknader til dei andre forslaga til fristar.

2.4 - andre delar av loven

Pbl § 3-1 - oppgåver og omsyn i loven

Fylkesmannen i Hordaland støtter endringa i pbl § 3-1 første ledd pkt. g, da det er viktig at verknaden av areal- og transportpolitikken blir sett som ein del av klimaomsynet.

Pbl § 12-1 - reguleringsplan

Første ledd i pbl § 12-1 gir definisjonen av reguleringsplan, kva den skal innehalde. Vi har ikkje merknader til det. Men vi ber departementet i sine merknader til endringa og i rettleiarar understreke at det er berre sjølve plankartet og føresegna som er juridisk bindande. Plan-skildringa er ikkje juridisk bindande og vil berre ha ei tilleggsfunksjon som tolkingsmoment dersom det ikkje er klart nok etter kartet og føresegna kva for tiltak som kan bli tillatne. Slik som lova no er bygd opp, kan det vere grunn til å gjere dette klart.

Pbl § 12-7 - føresegner i reguleringsplan.

Dette er nyttige klargjeringar. Fylkesmannen i Hordaland støttar desse endringane som klart nødvendige og viktige på sine områder.

Nr. 1 om *grad av utnytting*. Vi må tilbake til bygningslova av 1965 for å finne at det var uttrykkeleg heimel i lova for å fastsette grad av utnytting i reguleringsplan, sjølv om det har gått klart fram av rettleiar og merknader til loven. Det har ikkje vore samsvar mellom ordlyden i lova og rettleiarar. Det er uheldig, da grad av utnytting er noko av det mest viktige å fastsette for utbyggingsområde. Departementet bør også nytte høvet til å presisere i merknadene til lovendringa og på nytt i rettleiar at minimumskrava til reguleringsplan for utbygging er at planen fastsetter planformål og grad av utnytting.

Nr. 8 om «*tilknyttingsplikt til vannbåren varme*». Det er ei nødvendig presisering og bring føresegna i samsvar med krava som kan settast til det einskilde tiltaket etter pbl § 27-5. Det fremmar samanhengen mellom plandelen og byggesaksdelen i lova.

Endringa i pbl § 11-8 har vi merknader til under punkt pkt. 2.1.1. pga. samanhengen med temaet der.

Elles er resten av forslaga til endringar under pkt. 2.4 i det alt vesentlege avklaringar og presiseringar av ordlyd og samanhengar i loven som vi ikkje har merknader til.

Med helsing

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Svein Kornerud
fagdirektør

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi: Hordaland fylkeskommune