



Fylkesmannen i Oppland

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres referanse
Vår referanse 2013/5681-0 421.0 ASV
Saksbehandler Asbjørn Valla, tlf. 61 26 60 30
Avdeling Miljøvernavdelingen

Dato 09.12.2013

Høringsuttalelse - forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven

Fylkesmannen viser til høringsbrev av 9. september 2013 fra departementet samt høringsnotat med forslag til endringer av plandelen i plan- og bygningsloven.

Våre merknader er i hovudsak organisert etter samme struktur som i høringsnotatet. Kapittelinnledning og bestemmelser er gjengitt for de deler der vi har merknader.

1. Oversikt over endringsforslag

Lovendringene berører i hovedsak følgende siktemål:

- Femårsregelen for detaljreguleringer basert på forslag fremmet av private
- Plan- og utredningsprogram for konsekvensutredninger
- Noen ytterligere tidsfrister i behandling av plansaker
- En del opprettinger og klargjøring i lovteksten

Forslagene nevnt i siste kulepunkt omfatter rettinger og tekniske endringer i 13 paragrafer, og medfører ingen realitetsendringer.

Ny plan- og bygningslov (plandelen) trådte i kraft 1. juli 2009. Någjeldende plandel av plan- og bygningsloven ble til gjennom en grundig prosess der planlovutvalget la fram NOU 2001:7, 2003:14 og 2003:29 som igjen munnet ut i Ot. prp. nr. 32 (2007-2008).

Det er i høringsnotatet uttalt at departementets inntrykk er at loven (plandelen) så langt har fungert i tråd med intensjonene, men at det ut fra praksis har vist seg at det kan være behov for å foreta enkelte rettinger eller mindre justeringer av lovteksten.

Det er forholdsvis kort tid siden både plandelen og byggesaksdelen av plan- og bygningen ble iverksatt. Lovverket må etter vår mening ha tid til å «gå seg til» før en ser konsekvensene hvordan loven virker. Hyppige endringer skaper ikke forutsigbarhet i lovgivningen.

I forbindelse med vedtakelsen av både plandelen og byggesaksdelen, ble det understreket fra Stortingets side at den nye loven skulle resultere i forenklinger og forutsigbarhet av lovverket. Den nye plan- og bygningsloven er i stede blitt forholdsvis omfattende og kompleks. Når det så legges opp til enda større bruk av forskrifter både innenfor plan- og byggesaksdelen, vil selv de som til daglig har dette som sitt ansvarsområde, ha problemer med å holde seg orientert og praktisere lovverket på en ryddig måte. Ettersom plan- og bygningsloven er en «ja-lov» og svært dagsaktuell som angår mange mennesker, vil allmennheten ha små muligheter til å sette seg inn i dagens lovverk. Dette er etter vårt syn uheldig. Lovgivningen må være enkel og praktikabelt. Vi vil neppe oppnå målsettingen om «et enklere Norge» med stadige endringer og utvidet bruk av forskrifter. Dette resulterer bl.a. i mange

klagesaker som ofte er resurskrevende. Fylkesmannen i Oppland er derfor opptatt av forenklinger og klargjøringer i loven, som kan bidra til raskere, enklere saksbehandling og redusere antall klagesaker.

2. Forslag til endring

2.1 Endring av femårsregelen for detaljreguleringer basert på private planforslag

2.1.1 Endring av § 12-4 Rettsvirkninger av regulering femte ledd

Ved vedtakelsen av den nye plandelen i 2008, ble det innført 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 var satt i gang innen fem år, kan det i utgangspunktet ikke gis rammetillatelse uten at det først fattes nytt planvedtak. For slikt vedtak kreves det 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.

Fylkesmannen kan ikke se at dette har skapt nevneverdige problemer for byggenæringen og kommunene i Oppland, ettersom dette bare gjelder planer som er vedtatt etter ny lov som fanges opp. Av høringsnotatet fremgår det at det er spesielt byggenæringen og Oslo kommune som har argumentert for å oppheve eller endre femårsregelen. Vi antar at argumentet mot femårsregelen gjelder store byggeprosjekter, som de store byene har mange av, og som vanskelig kan gjennomføres innen femårsfristen. For Oppland fylkes vedkommende, som bl.a. er det største hyttefylket i landet med nærmere 46 000 hytter, kan femårsregelen heller ha virket i positiv retning. Fristen bidrar til at regulerte tomter ikke blir liggende ubebygde i lang tid. Når ferdig regulerte tomter ikke blir utbygd, vil det stadig være behov for nye tomtearealer. På denne måten blir det liggende en ubenyttet tomtereserve som ikke blir utbygd. Dette er etter vårt syn uheldig og vitner om dårlig planlegging og arealøkonomisering. I den gamle plan- og bygningsloven av 1985, var det en bestemmelse i § 23 andre ledd siste setning, hvor det het: «*Reguleringsplaner skal ikke gis i større omfang enn det kan gjennomføres innen rimelig tid*».

Gjeldende femårsfrist kan etter vårt syn ha virket disiplinerende for gjennomføring av private tiltak etter planen.

Vi har imidlertid ikke store innvendinger mot at det lovfestes en adgang for kommunene til å sette en lengre frist i forbindelse med planvedtaket, med en begrensning på ti år. Vi har også merket oss at forlengelsen kan behandles etter reglene om mindre endring av reguleringsplan etter pbl. § 12-14 andre ledd. Fylkesmannen er enig i at endringen innebærer at bestemmelsen blir mer fleksibel når det gjelder spesielle situasjoner i den enkelte sak, og støtter derfor forslaget.

2.2. Forslag til endringer i bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredninger

Endringene omfatter i hovedsak:

- § 4-1 Planprogram første ledd, andre ledd og fjerde ledd
- § 14-2 Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning nytt andre ledd
- § 12-9 Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger første ledd og tredje ledd

Det foreslås i tillegg enkelte mindre rettinger og klargjøring som omfatter:

- § 12-2 Områderegulering tredje ledd
- § 12-3 Detaljregulering tredje ledd
- § 12-10 Behandling av reguleringsplanforslag første ledd

For disse endringer og i tillegg enkelte mindre rettinger og klargjøringer, som lovmessig er til dels kronglete og vanskelig å få forstå, er Fylkesmannen positivt til oppryddingen i gjeldende regelverk. Vi forstår det slik at endring av loven vil åpne for at konsekvensutredningsforskriften kan gi mer differensierte og tilpassede saksbehandlingsregler for reguleringsplaner der det er usikkerhet om de faller inn under forskriftens bestemmelser. Videre at dette i hovedsak vil gjelde reguleringsplaner der spørsmålet om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, først blir reist i forbindelse med høring av planforslag. Vi er også enig i at dagens lovbestemmelser begrenser handlingsrommet for en slik differensiert saksbehandling.

2.3 Tidsfrister

Fylkesmannen viser til at gjeldende lov og forskrifter har enkelte bestemmelser om tidsfrister. Forskrift om konsekvensutredninger har i tillegg enkelte frister i tilknytning til behandlingen av konsekvensutredninger. Unødvendig lang behandlingstid for enkelte planer gjør det derfor aktuelt å vurdere flere tidsfrister i planbehandlingen. Fristene skal legges til rette for at saker ikke blir liggende ubehandlet i overgangen mellom behandlingsleddene. På denne bakgrunn foreslås det å gi følgende nye frister for behandling av planforslag:

- Frist for når en sak bør være ferdigbehandlet for behandling i kommunestyret etter avsluttet offentlig høring (tolv uker)
- Frist fra kommunestyrets vedtak til saken oversendes fylkesmannen (to uker)
- Frist for når saken oversendes fra fylkesmannen til Miljøverndepartementet (fire uker)

Lovfestede regler om saksbehandlingstid skal etter Fylkesmannens syn ivareta to hovedhensyn:

- Kort saksbehandlingstid
- Forutsigbarhet

Spørsmålet om innføring av saksbehandlingsfrister i forvaltningen er ikke ny, og var bl a. gjenstand for en omfattende høring våren 1998 gjennom et høringsutkast fra Justisdepartementet.

Lovbestemte saksbehandlingsfrister er et svært tydelig og direkte virkemiddel for å oppnå kort saksbehandlingstid. Men det forutsettes at både kommunene og fylkesmennene faktisk vil være i stand til å innfri saksbehandlingsfristene. Fylkesmannen finner derfor grunn til å peke på at også andre tiltak kan virke i samme retning. Vi nevner stikkord som oppfølging av frister nedfelt i virksomhetsplan og serviceerklæring, økt mulighet for kompetanseheving, regelforenkling, delegasjon og standardisering. Selv om Fylkesmannen mener det kan være andre metoder som kan gi de samme resultatene, vil lovbestemte frister sette hele det berørte forvaltningsnivået under press på en særdeles tydelig måte. Hvorvidt dette er en heldig angrepsvinkel, vil avhenge av de virkninger man knytter til oversittelse av fristene.

Det er i dag en utstrakt fokusering på effektiviseringsfremmende tiltak som vil være ved uansett lovbestemte frister eller ikke. Samtidig er det de færreste forvaltningsorganer som kan regne med økt tilgang på ressurser. Dette har bl.a. sammenheng med en samfunnsutvikling som kontinuerlig setter offentlig forvaltning under press. Offentlige ytelser og reguleringer griper inn på stadige nye områder, kompleksiteten i sakene øker, samtidig som det legges stor vekt på individets rettigheter med et omfattende klagesystem.

Fylkesmannen har derfor liten tro på at en lovbestemt frist i seg selv vil være et vesentlig bidrag til at forvaltningen får sakene raskere unna med samme kvalitet. Saksbehandlingstiden kan imidlertid gå noe ned ved at en lovbestemt frist motiverer til en mindre grundig saksbehandling. I hvilken grad dette er uheldig, må vurderes konkret. Det vil her være spørsmål om partenes krav til rettsikkerhet og forutsigbarhet trues av faren for å treffe tilfeldige og eventuelt ulovlige avgjørelser.

Fylkesmannen kan derfor ikke dele departementets oppfatning at kommunene bruker unødig lang tid til å oversende ferdigbehandlede plansaker etter kommunestyrets vedtak til Fylkesmannen. Vi kan heller ikke se at Fylkesmannen bruker unødvendig lang behandlingstid med å oversende saker til Miljøverndepartementet med sin tilrådning. Det vises her til siste innsigelsesrundskriv T-2/13 hvor Fylkesmannen i sitt oversendelsesbrev bl.a. skal gi sin samlede vurdering av saken og tilrådning om vedtak i saken, herunder gi sin vurdering og tilrådning til alle innsigelsene i saken som nødvendigvis krever litt tid.

2.3.2 Forslag til endringer i bestemmelsene

§ 5-6 Mekling og avgjørelse av departementet

Fylkesmannen har merket seg at forslag til endringer i bestemmelsen, hvor bestemmelsen er tilføyd nytt andre ledd og at andre punktum i første ledd blir nytt tredje ledd. Nåværende andre ledd blir nytt fjerde ledd. Vi har også merket oss at det ikke er knyttet sanksjoner til brudd på fristene, noe som Fylkesmannen er enig i.

Fylkesmannen er imidlertid noe forundret over at Miljøverndepartementet (fra nytt år KMD) ikke har høyere målsetting om å korte ned på sin egen behandlingstid (8 måneder) i innsigelsessaker. Når departementet argumenterer med at de ikke vil lovfeste en frist for egen behandlingstid av innsigelsessaker under henvisning til at sakene kan være svært ulike i omfang og kompleksitet, så har departementet et forklaringsproblem. Utfordringene vil stort sett være lik for de ulike planmyndigheter/organer som er involvert. Vi registrerer at departementet påberoper seg her en «særstatus» i planprosessen når det gjelder behandlingstid.

Antall innsigelsessaker i departementet har i en årrekke ligget mellom 30 og 45 saker. For inneværende år er antall innsigelsessaker pr. dags dato kommet opp i 15. Departementet påpeker selv viktigheten av at planprosessene er gode og effektive, og at flere frister knyttet til planbehandlingen kan bidra til dette. Det virker derfor forunderlig at departementet ikke i større grad selv vil bidra til at saksbehandlingstiden for innsigelsessaker skal gå ned. Dette er en holdning som som vanskelig vil bli forstått i det offentlige rom. Vi anbefaler derfor at departementet fastsetter kortere frist for sin behandling slik at saksbehandlingstiden kan reduseres. «Tidstyven» i behandlingstiden for innsigelsessaker, har i de senere år ikke vært kommunene eller det regionale ledd, men departementet hvor enkelte saker har blitt liggende i flere år før det er truffet noen avgjørelse.

2.4 Rettinger og klargjøringer av enkelte andre deler av lovteksten

Fylkesmannen har ingen merknader til rettingene, klargjøringene og de redigeringsmessige endringene av lovteksten, og støtter forslagene.

Sigurd Tremoen e.f.
Ass. fylkesmann

Vebjørn Knarrum
avdelingsdirektør

Etter våre rutiner er dette brevet godkjent og sendt uten underskrift.

Kopi: - Kommunene i Oppland