



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 13.12.2016
Vår ref.: 2016/9627-3
Saksbehandlar: livsund
Dykkar ref. KMD 16/3147 og 15/1738, KLD 16/169

Forslag til endringar i plan- og bygningslova mm – høyring

Vi viser til brev 20.09.2016 frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) om høyring av forslag til endringar i plan- og bygningslova, og ei mindre justering i matrikkellova med høyringsfrist 15.12.2016 (KMD 16/3147).

Vi viser også til felles høyringsbrev frå KMD og Klima- og miljødepartementet (KLD) om endring i regelverket for konsekvensutgreiingar med høyringsfrist 02.12.2016. (KMD 15/1738, KLD 16/169).

Fordi desse to høyringane har om lag samanfallande høyringsperiode og også innhaldsmessig lyt sjåast i samanheng har vi funne det føremålstenleg å lage ei felles saksframstilling ved den politiske handsaminga i Hordaland fylkeskommune. Saka var handsama i utval for kultur, idrett og regional utvikling 06.12.16 og i fylkesutvalet 08.12.2016. Saksframlegg med innstilling og vedtak ligg vedlagt.

Høyringsforslaga er kommentert slik i saksframlegget:

- Punkt 3 med underpunkt gjeld forslag frå KMD om endringar i plan- og bygningslova
- Punkt 4 gjeld forslag til endringar i regelverket om konsekvensutgreiingar
- Underpunkt 4.2 gjeld forslag frå KMD om endringar i plan- og bygningslova sine føresegner om konsekvensutgreiing
- Underpunkt 4.3 gjeld felles forslag frå KMD og KLD til forskrift om konsekvensutgreiingar
- Punkt 5 er oppsummering

Eva Katrine Ritland Taule
konstituert plansjef

Liv Sundheim
seniorrådgjevar

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Kopi til:
Klima og miljøverndepartementet

Arkivnr: 2016/9627-2
Saksbehandlar: Liv Sundheim

Saksframlegg

Saksgang

| Utval | Saknr. | Møtedato |
|--|--------|------------|
| Utval for kultur, idrett og regional utvikling | 154/16 | 06.12.2016 |
| Fylkesutvalet | 314/16 | 08.12.2016 |

Forslag til endringar i plan- og bygningslova og regelverk om konsekvensutgreiingar - høyring

Samandrag

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt forslag til endringar i plan- og bygningslova på høyring. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også, saman med Klima- og miljødepartementet (KLD), på høyring forslag til endring av regelverket for konsekvensutgreiingar (KU). Dette forslaget omfattar endring av plan- og bygningslova sine føresegner om KU og endring av forskrift om KU. Det vert føreslått felles forskrift. Bakgrunnen for endringane i regelverket for KU er i stor grad tilpassing til EU-direktiv, samt behov for forenkling.

På bakgrunn av fylkeskommunen si rolle som regional planmyndigheit og som rettleiar i kommunal planlegging er forslaga i lova om obligatorisk krav til regionalt planforum, mineralressursar som omsynssone, reglar for avleidning av overvatn og fareområde særleg relevante.

Samordning av dei to KU-forskriftene for planlov og for sektorlovar til ei forskrift er ei forenkling. Dei største endringane er gjort i vedlegg III om vurderingskriterier.

Forslag til innstilling

1. Høyringsforslaget frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet om endringar i plan – og bygningslova samsvarar i hovudsak med etablert praksis og mål og retningsliner i regionale planar i Hordaland. Fylkesutvalet kan såleis stø opp om endringsforslaget.
2. Høyringsforslaget om felles forskrift for konsekvensutgreiingar vil i det vesentlege vere ei forenkling av gjeldande regelverk.
3. Meir generelle vurderingskriterier i nytt forslag til forskrift for konsekvensutgreiingar kan føre til at viktige miljø- og samfunnsinteresser fell utanfor. Utvalet er derfor særleg kritisk til å ta ut laksebestandar som kriterium i vedlegg III.

Saksprotokoll i utval for kultur, idrett og regional utvikling - 06.12.2016

Røysting

Fylkesrådmannen sitt forslag pkt. 1 og 2 vart samrøystes vedtatt.

Fylkesrådmannen sitt forslag pkt.3 vart vedteke med 11 røyster mot 2 røyster (Frp).

Innstilling

1. Høyringsforslaget frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet om endringar i plan – og bygningslova samsvarar i hovudsak med etablert praksis og mål og retningsliner i regionale planar i Hordaland. Fylkesutvalet kan såleis stø opp om endringsforslaget.
2. Høyringsforslaget om felles forskrift for konsekvensutgreiingar vil i det vesentlege vere ei forenkling av gjeldande regelverk.
3. Meir generelle vurderingskriterier i nytt forslag til forskrift for konsekvensutgreiingar kan føre til at viktige miljø- og samfunnsinteresser fell utanfor. Utvalet er derfor særleg kritisk til å ta ut laksebestandar som kriterium i vedlegg III.

Saksprotokoll i fylkesutvalet - 08.12.2016

Innstillinga vart samrøystes vedteken.

Vedtak

1. Høyringsforslaget frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet om endringar i plan – og bygningslova samsvarar i hovudsak med etablert praksis og mål og retningsliner i regionale planar i Hordaland. Fylkesutvalet kan såleis stø opp om endringsforslaget.
2. Høyringsforslaget om felles forskrift for konsekvensutgreiingar vil i det vesentlege vere ei forenkling av gjeldande regelverk.
3. Meir generelle vurderingskriterier i nytt forslag til forskrift for konsekvensutgreiingar kan føre til at viktige miljø- og samfunnsinteresser fell utanfor. Utvalet er derfor særleg kritisk til å ta ut laksebestandar som kriterium i vedlegg III.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
fylkesdirektør regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 18.11.2016

1. Bakgrunn

Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD) har lagt fram forslag til endringer i plan- og bygningslova med frist 15. desember. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også, saman med Klima- og miljødepartementet (KLD) lagt fram forslag til endring av regelverket for konsekvensutgreiingar (KU) med frist 2. desember.

KMD er ansvarleg for regelverket om konsekvensutgreiingar for planar etter plan- og bygningslova. KLD er ansvarlig for regelverket etter plan- og bygningslova kapittel 14, Konsekvensutredningar for tiltak og planer etter annet lovverk. Det felles høyringsforslaget frå KMD og KLD omfattar 1) endring av plan- og bygningslova sine føresegner om konsekvensutgreiing og 2) forskrift om konsekvensutgreiingar. Det vert føreslått felles forskrift. Dei to høyringsforslaga lyt sjåast i samanheng.

Fylkeskommunen er regional planmyndigheit etter plan- og bygningslova. Lova slår også fast at regional planmyndigheit skal rettleie og bistå kommunane i deira planleggingsoppgåver. Dei framlagte forslaga til endringar er her i hovudsak vurdert ut frå desse rollene. Mest relevant for fylkeskommunen er dei endringspunktta som gjeld plandelen i plan- og bygningsloven. Punktta som gjeld byggesaksdelen i loven er ikkje kommentert.

Fylkeskommunen forvaltar også sektorlover som kulturminnelova og akvakulturlova. Desse er omfatta av regelverket om konsekvensutgreiingar, men dei føreslåtte endringane vil ikkje ha innverknad på fylkeskommunen sin praksis for desse.

2. Tidlegare forslag om endring i plan- og bygningslova

I 2015 var det også på høyring forslag til endringar i plan- og bygningslova. Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) er under handsaming i Stortinget. Førebels dato for vedtak er 23. februar 2017.

Endringane gjeld:

- *En mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ.*
- *At alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.*
- *Enklere regler for endring og oppheving av plan.*
- *Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.*
- *Å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.*
- *Forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.*
- *Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.*
- *Frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag.*
- *Å styrke tiltakshavers rettsikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker.*

I samband med høyringa er det kome kritiske fråsegner frå KS og mange fylkeskommunar. Hordaland er orientert om KS sine synspunkt i e-post 29.09.2016. Oppsummert er desse som følgjer:

- *KS mener at kommunene skal beholde sin rett til å vedta hvilke planforslag som skal legges ut til offentlig ettersyn, og går i mot forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.*
- *KS er positiv til enklere regler for oppheving av plan, men er skeptisk forslagene om endring av plan fordi disse kan svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner og svekke allmenhetens interesser.*
- *KS er skeptisk til lovteksten som gjelder endring av dispensasjonsbestemmelsene.*
- *KS går i mot forslaget om 12-ukerfrist for nedlegging av midlertidig byggeforbud.*

Høyringsperioden er avslutta og fylkeskommunen skal ikkje ta stilling til desse endringane no. For fylkeskommunen som regional planmyndigheit er det verd å merke seg endringane med oppheving av sentral godkjenning av regionale planstrategiar og forenklingar ved rullering av handlingsprogram for regional plan.

3. Høring av forslag til endringar i plan- og bygningslova (KMD)

3.1 Føreslåtte endringspunkt

1. *Innføre obligatorisk krav til regionalt planforum*
2. Enklare og betre tilgang til stedefesta informasjon om leidningar i grunnen
3. *Ta inn mineralressursar som hensynssone (omsynssone) i § 11-8*
4. Tilpasse plan- og bygningslova til endringar i inndelingslova
5. *Tidspunkt for når avleidning av overvann må vere sikra*
6. Klargjering av frist for å behandle søknad om rammeløyve og søknad om endring
7. Midlertidig bruksendring
8. *Flytte § 28-1 om fareområde til lovens kapittel 1*
9. Presisere forskriftsheimelen i § 32-8 sjette ledd
10. Presisere bestemmelsen om overtredelsesgebyr i § 29-7 c
11. Rette feil om henvisning i § 21-5 første ledd
12. Presisere forskriftshjemlene i §§ 20-4 andre ledd og 20-5 andre ledd

(dei som er særleg relevante for Hordaland fylkeskommune si verksemd er markert i kursiv)

3.2 Regionalt planforum

§ 5-3 i dagens plan- og bygningslov seier følgjande:

«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.»

Regjeringa fremjar no forslag om å gjøre regionalt planforum obligatorisk for alle landets regioner.

Bakgrunnen er eit ønskje om at regionalt planforum skal bli meir standardisert og bidra til tidlig avklåring av usemje, raskare avgjerder, betre samordning av interesser og redusert konfliktnivå.

I høyringsnotatet vert dette sagt om organisering av planforum og fylkeskommunens rolle:

«Fylkeskommunen må være tydelig i formidlingen av hvilke type saker som ønskes drøftet på planforum, og prioritere tiden til kommuneplaner, regionale planer og komplekse reguleringsplaner. Kommunene og regionene på sin side må i størst mulig grad synliggjøre utfordringer, fokusområder og eventuelle konfliktområder for å få konkrete tilbakemeldinger i planforum.

Regionalt planforum kan brukes gjennom hele planprosessen. Departementet mener denne fleksibiliteten er hensiktsmessig da det kan komme opp problemstillinger i hele planforløpet, fram mot endelig politisk vedtak, som det kan være behov for å drøfte med flere aktører. Samtidig er det grunn til å poengtere at

dersom konfliktpotensialet kommer på bordet i en tidlig fase er det større muligheter for å unngå innsigelser. Det anbefales derfor at planforslag drøftes i planforum før offentlig ettersyn.»

«Forslaget innebærer at ordningen med regionalt planforum blir obligatorisk for hver enkelt region. Forslaget vil i praksis ikke medføre administrative konsekvenser for fylkeskommune og statlige etater. Økt bruk av regionalt planforum kan medføre økonomiske konsekvenser ved økt ressursbruk for kommuner, fylkeskommuner, statsetater og sametinget som deltar i planprosessene.»

Vurdering

I Hordaland fylkeskommune er regionalt planforum etablert med faste rutinar. På www.hordaland.no er planforum presentert slik:

«Regionalt planforum er ein møtestad der kommunar og andre forvaltingsorgan kan drøfte planar som er under arbeid. Målet er at ein tidleg i planprosessen avklarar spørsmål og ulike interesser mellom kommunar, fylke og sektorstyresmakt. Hordaland fylkeskommune er sekretariat for regionalt planforum. Drøfting i planforum er særleg naudsynt for kommuneplanane, men òg for kommunedelplanar og større reguleringsplanar.

Det er ønskeleg at kommunane kjem i planforum med ein plan minst to gonger, før planprogram og før planforslag vert sendt på formell høyring. Det kan òg vere aktuelt å drøfte kommunale planstrategiar og regionale planar.»

Møta blir haldne i fylkeshuset siste tysdag i månaden. Kommunar som ønskjer å ta aktuelle planar opp til drøfting melder frå til koordinator på planseksjonen. På heimesidene blir lagt ut møteplan, møtedokument og referat.

Hordaland oppfyller i dag dei krava som er stilt i nytt lovforslag, og forslaget inneber dermed inga endring i Hordaland fylkeskommune sin praksis.

3.3 Ta inn mineralressursar som hensynssone i plan- og bygningslova § 11-8 tredje ledd bokstav c

Hensynssoner (nynorsk omsynssoner) er eit verkemiddel som kjem i tillegg til å angi konkret kva eit areal kan brukast til gjennom arealformål. Omsynssoner kan omfatte ulike typar omsyn som flomfare, skredfare, viktige naturtypar, næringsinteresser, viktige førekomstar eller bandlegging i medhold av plan- og bygningslova eller andre lover. Ved bruk av omsynssoner kan ein unngå arealdisponeringar som vil gjere det vanskeleg for framtidig arealbruk eller ressursdisponering. Retningslinjer til ei sone er ikkje rettsleg bindande, men vil gi grunnlag for vurdering i enkeltsaker og føringar for reguleringsplanlegging. Omsynssonene vil ofte være knytt til nasjonale og viktige regionale omsyn som skal ivaretakast i planlegginga.

§ 11-8 i plan- og bygningslova seier at *«Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.»*

Den føreslåtte endringa vil gjelde § 11-8 bokstav c): *Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.* Som tillegg til dette er det føreslått å ta inn mineralressursar.

Høyringsforslaget opnar for at kommunane gjennom si planlegging kan synleggjere mineralressursar som er aktuelle for framtidig utvinning. Føremålet er å unngå utbygging eller tiltak som kan gjere det vanskeleg

med seinare utvinning av mineralske ressursar. I høyringsnotatet er det vist til innspel frå fylkeskommunane om at det er behov for å klargjere korleis råstoffområde og mineralske ressursar kan ivaretakast i kommuneplanens arealdel.

Massetak, gruveverksemd og anna mineralnæring skal etter plan- og bygningslova § 11-7 avsetjast i kommuneplanen som arealformål bebyggelse og anlegg, underformål råstoffutvinning, og tilsvarande for reguleringsplan. Departementet påpeiker at det å vise omsynssone for mineralske førekomstar ikkje betyr at det er tatt stilling til framtidig utvinning, men at det vert tatt omsyn til ei eventuell framtidig utvinning ved behandling av planar og enkeltsaker. Ei eventuell framtidig utvinning av mineralressursane må avklarast gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, med tilhøyrande konsekvensutgreiing, som bl.a. skal avklare viktige miljø- og samfunnsomsyn.

Vurdering

Hordaland fylkeskommune er regional tilretteleggjar for næringsverksemd som omfattar mineralressursar som uttak av sand, pukk og skifer. Det er behov for å sikre tilgang på ikkje-fornybare pukk-, grus- og andre mineralførekomstar som er regionalt eller nasjonalt viktige, slik at dei ikkje «uforvarande» vert bygd ned eller gjort utilgjengelege. Ei omsynssone vil vere eit eigna verktøy for å ivareta desse interessene. Det følgjer alt av plan- og bygningslova (§ 11-7) at det i nødvendig utstrekning skal avsetjast område til (underformålet) råstoff-utvinning. Ei omsynssone for ressursane kan verte eit forstadium til dette.

I dagens lovtekst til omsynssoner etter § 11-8 c er det berre næringane landbruk og reindrift som er nemnt. Omsynssonene er i stor grad knytt til bevaring: jordvern, kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv, samt differensierte jordbruks-, skogbruks- og reindriftssoner. Råstoffutvinning er ei næring der det kan vere kryssande interesser med vern og anna næringsverksmed. I ein arealplan må det kome tydeleg fram at ei omsynssone for mineralressursar ikkje automatisk betyr at utvinning er tillete.

3.4 Tidspunkt for når avleidning av overvann må vere sikra

Endringsforslaget klargjer på kva tidspunkt i byggesaka avleidning av overvatn må vere sikra. Det er føreslått at det vert presisert i lova at løysing for handtering av overvatn skal vurderast og avklarast før det vert gitt rammeløyve. Fylkeskommunen har gitt fråsegn i samband med høyring av NOU 2015:16 *Overvann i byer og tettsteder - som problem og ressurs*. I fylkesutvalet sitt vedtak i møte 20.04.2016 vart det uttrykt at utvalet er positiv til at handtering av overvatn vert forankra i kommunane og at deira mynde vert styrka gjennom endringar i plan- og bygningslova.

Forslaget er dermed i tråd med Hordaland fylkeskommune si tidlegare fråsegn om handtering av overvatn.

3.5 Flytte § 28-1 om fareområde til lovens kapittel 1

§ 28-1 om byggegrunn og miljøforhold ligg i dag i byggesaksdelen i plan- og bygningslova. Departementet føreslår å flytte § 28-1 frå byggesaksdelen i lova til kapittel 1, i ny § 1-8 a. Kapittel 1 er plan- og bygningslovas generelle del. Ved å løfte føreseigna frå byggesaksdelen til fellesdelen vert det slått fast at dette er ei allmenn interesse som skal vektleggjast i alle saker etter loven. Departementet legg til grunn at forslaget vil føre til enklare handheving av forbodet mot å bygge i fareområde, og at helse, miljø og sikkerheit får sterkare fokus i plan- og byggesakshandsaming.

Dagens § 1-8 gjeld forbodet mot tiltak mv langs sjø og vassdrag. Departementet meiner at forbodet mot tiltak som medfører fare og vesentleg ulempe som følgje av natur- og miljøforhold bør gis auka tyngde på lik linje med strandsonevernet.

§ 1-6 i plan- og bygningslova definerer kva som skal reknast som tiltak. Lovendringa inneber også at alle tiltak etter § 1-6 vert omfatta av ny § 1-8 a, ikkje berre dei som er søknadspliktige etter § 20-1 i lovas byggesaksdel.

Vurdering

Klimaplan for Hordaland har følgjande mål om klimatilpassing: «*Hordaland skal vere best mogleg budd på klimaendringane, og klimatilpassing skal baserast på føre-var-prinsippet, forskning og kunnskap om lokale tilhøve*». I planen er slått fast at ein skal bruke ny kunnskap som grunnlag for tiltak mot flaum og skred og for betre arrondering av infrastruktur som vegar, bane, straum- og telenett.

Klimaplanen har desse retningslinene for tilpassing til klimaendringar:

- Kommunen bør i størst mogleg grad unngå utbygging i aktsemdsområde for flaum og skred.
- Planlegging av kystnære område må ta omsyn til havnivåstigning og stormflo.
- Planlegging skal sikre handtering av overvatn, og dimensjonere avlaup m.m. for framtidig auke i nedbør.

Den føreslåtte endringa signaliserer ei sterkare vektlegging av fareområde i planar og byggesaker. Som følge av klimaendring er det forventet auka havnivå, stormflo og auka nedbørsmengd, med fare for flaum og ras, og Vestlandet er svært utsett i så måte. Ei styrka lovfesting av beredskapen er i tråd med mål og tiltak i Klimaplan for Hordaland, og vil inngå som eit virkemiddel for gjennomføring av mål, strategiar og retningslinjer for klimatilpassing i samfunnsplanlegginga.

4. Høyring - forslag til endringar i regelverket om konsekvensutgreiingar

4.1. Bakgrunn

Bakgrunnen for endringane er EU-direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks verknader for miljøet som vart revidert i 2014. Det er også føreslått forenklingar i forskrifta på bakgrunn av erfaringar med praktiseringa av gjeldande regelverk. Det ligg føre to høyringsnotat:

- Høring av forslag til endringar i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger - Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Høring av forslag til forskrift om konsekvensutredninger - Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Klima- og miljødepartementet (KLD)

Regelverket for konsekvensutgreiingar har relevans for fylkeskommunen både når det gjeld regional planlegging, rådgjeving/ høyring i kommunale plansaker samt der fylkeskommunen har sektoransvar i høve anna lovverk.

4.2 Høyring av forslag frå KMD om endringar i plan- og bygningslova (PBL) sine føresegner om konsekvensutgreiing

Det er føreslått å oppheve krav om konsekvensutgreiing for områdereguleringar og detaljreguleringar i strid med overordna plan (PBL § 12-2 siste ledd og § 12-3 tredje ledd, siste punktum). For å sikre at større utbyggingstiltak som hytte- og bustadfelt i strid med overordna plan vert fanga opp av regelverket, er det føreslått at desse tiltaka vert tatt inn i forskriftas vedlegg I punkt 2, dvs. at alle slike større tiltak fortsatt vil bli omfatta av regelverket om KU.

Øvrige foreslåtte endringer i lova er: Føresegner om tidspunkt for høring av planprogram (§§ 4-1, 11-13 og 12-9), og ny føresegn om gebyr ved brot på regelverket om konsekvensutgreiing (§ 32-8a)

Vurdering

Gjeldande KU-forskrift (§ 3) seier at områdereguleringar og detaljreguleringar som inneber vesentlege endringar av overordna plan skal vurderast etter vedlegg III. I forslag til ny forskrift er denne paragrafen tatt ut, men i vedlegg I i forskrifta (som inneheld oversikt over reguleringsplanar og tiltak som alltid skal konsekvensutgreiast) er regulering av hyttefelt eller nye bustadområde som ikkje er i samsvar med overordna plan tatt inn. Krava vert dermed skjerpa når det gjeld desse føremåla.

Forslaget om føresegn for gebyr kan fungere som «ris bak spegelen» og dermed skjerpe kravet til kvalitet i planlegginga. Det er elles i dag vanskeleg å sjå for seg kva følgjer denne endringa vil få for fylkeskommunen sin praksis i plansaker.

4.3 Høring av felles forslag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet til forskrift om konsekvensutgreiingar

På bakgrunn av ansvarsdelinga av regelverket trådte det i kraft to forskrifter om konsekvensutgreiingar frå 1. januar 2015: Ei for planar etter plan- og bygningsloven og ei for tiltak etter sektorlover. Forskriftene regulerer saksbehandlinga av planar og tiltak som kan få vesentlege verknader for miljø eller samfunn. Regelverket er utforma i tråd med EU-direktiva om miljøkonsekvensutgreiingar (SEA- og EIA-direktivet), Dagens to forskrifter om konsekvensutgreiingar er føreslått slått saman til ei felles forskrift. Den felles forskrifta inneheld §§ 1 – 22 samt vedlegg I-IV.

Forskrifta skil mellom planar og tiltak som alltid skal konsekvensutgreiast (vedlegg I), og planar og tiltak som skal vurderast nærare og konsekvensutgreiast dersom planen eller tiltaket kan få vesentlege verknader (vedlegg II). Vurderingskriteriene er i vedlegg III. Vedlegg IV er krav til innhald i KU.

Hovudgrepet i omarbeidinga av vedlegg III er at det er skilt mellom planen/tiltakets eigenskapar, planen/tiltakets lokalisering og dei moglege verknadene sin karakter. Dette er i tråd med EU-direktivets annex, som i liten grad stiller opp klåre kriterier og som inneber stor grad av skjønnsutøving.

Gjeldande forskrift inneheld kriterier som ikkje inngår i direktivet. Her vil vi særleg peike på at det i gjeldande vedlegg III er eit punkt som seier at «*laksebestander i områder som er omfattet av ordningen med nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder*» er eit vurderingskriterium. Dette er ikkje med i nytt forslag. Det er lagt til grunn at dette elementet vil inngå i forslaget «*områder som er beskyttet etter annet regelverk enn nevnt i bokstav a eller gjennom Stortingsvedtak, og utvalgte naturtyper*».

Fleire endringar i forskrifta er presiseringar og endra ordlyd av nokre punkt i gjeldande forskrift om kompetansekrav, rollepresisering, ansvarsdeling, krav til informasjon mv.

Vurdering

Dagens regelverk for konsekvensutgreiing kan vere vanskeleg få oversikt over og praktisere, og forenklingar vil vere kjærkomne. Samordning av dei to KU-forskriftene for planlov og for sektorlovar til ei forskrift må seiast å vere ei forenkling.

Endringa i vedlegg I punkt 2 kan seiast å delvis bøte på at utgreiingskravet til reguleringsplanar som ikkje er i samsvar med overordna plan blir tatt ut av plan- og bygningslova. Dette vil bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget for to føremål som svært ofte framstår som hovudføremål i reguleringsplanar. Andre planføremål, som for eksempel regulering av samferdselsanlegg og bruk og vern av sjøområde i strid med

overordna plan er derimot ikkje omfatta av same kravet. Prosessane i slike tilfelle vil då støtte seg på dei generelle utgreiingskrava i plan- og bygningslova.

I praksis dekker det nye forslaget til vedlegg III dei same omsyna som i gjeldande forskrift, men er meir generelt utforma. Når vurderingskriterier ikkje lenger er eksplisitte, kan dette føre til at viktige miljø- og samfunnsinteresser fell utanfor. Vi er derfor kritiske til å ta ut punktet om laksebestandar.

På den positive sida kan den nye inndelinga gjere det enklare å sortere, redigere og formulere vurderingar og innhald i ei konsekvensutgreiing. Dette vil vere tenleg både for dei som utarbeider KU og dei som skal bruke KU som beslutningsgrunnlag.

For fylkeskommunen som kulturminnemyndigheit kan ein merke seg at det er gjort nokre endringar i måten kulturminne og kulturmiljø er omtalt på. I gjeldande forskrift punkt b er kulturminne og kulturmiljø omtalt meir eksplisitt enn i det nye forslaget. Slik sett kan det sjå ut som om krava til vurdering av kvalitet og kvantitet med omsyn til kulturminne og kulturmiljø er innskrenka. Dette treng likevel ikkje vere negativt for prosessen, sidan den nye måten å sortere kriteriene på kan tvinge fram meir presise vurderingar og dermed skape klårare argument for eller mot ein plan/ tiltak.

5. Oppsummering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har lagt fram forslag til endringar i plan- og bygningslova med frist 15. desember. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også, saman med Klima- og miljødepartementet (KLD) lagt fram forslag til endring av regelverket for konsekvensutgreiingar (KU) med frist 2. desember.

Forslag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet til endring i plan- og bygningslova:

- Hordaland oppfyller i dag dei krava som er stilt i nytt lovforslag om regionalt planforum, og forslaget inneber dermed inga endring i Hordaland fylkeskommune sin praksis.
- Forslaget opnar for at kommunane gjennom si planlegging kan synleggjere mineralressursar som er aktuelle for framtidig utvinning ved å avsette omsynssoner. Hordaland fylkeskommune er regional tilretteleggjar for næringsverksemd som omfattar mineralressursar og omsynssone vil vere eit eigna verktøy for å ivareta desse interessene. Råstoffutvinning er ei næring der det kan vere kryssande interesser med vern og anna næringsverksmed. I ein arealplan må det kome tydeleg fram at ei omsynssone for mineralressursar ikkje automatisk betyr at utvinning er tillate.
- Endringsforslaget om overvatn presiserer at løysing for handtering av overvatn skal vurderast og avklarast før det vert gitt rammeløyve. Forslaget er i tråd med Hordaland fylkeskommune si tidlegare fråsegn om handtering av overvatn og er i tråd med Klimaplan for Hordaland.
- Ved å flytte § 28-1 frå byggesaksdelen i plan- og bygningslova til kapittel 1 i lovas generelle del vert det slått fast at dette er ei allmenn interesse som skal vektleggjast i alle saker etter loven. Ei styrka lovfesting av beredskapen er i tråd med mål og tiltak i Klimaplan for Hordaland, og vil inngå som eit virkemiddel for gjennomføring av mål, strategiar og retningsliner for klimatilpassing i samfunnsplanlegginga.

Forslag om endringar i plan- og bygningslova om konsekvensutgreiingar:

Bakgrunnen for endringane er EU-direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks verknader for miljøet, som vart revidert i 2014.

- Det er føreslått å oppheve kravet i § 12 om konsekvensutgreiing for områdereguleringar og detaljreguleringar i strid med overordna plan. For å sikre at større utbyggingstiltak som hytte- og bustadfelt i strid med overordna plan vert fanga opp av regelverket, er det føreslått at desse tiltaka vert tatt inn i forskriftas vedlegg I, dvs. at dei alltid skal konsekvensutgreiast. Krava vert dermed skjerpa når det gjeld desse viktige føremåla. Departementet har m.a. lagt til grunn for å ta kravet ut av lova vist til at det er overlapping mellom lov og forskrift. Det kan innvendast at ei overlapping like gjerne kan vere ei ekstra sikkerheit for at planar får ei fagleg forsvarleg utgreiing.
- Forslaget om føresegn for gebyr kan fungere som «ris bak spegelen» og dermed skjerpe kravet til kvalitet i planlegginga. Det er elles i dag vanskeleg å sjå for seg kva følgjer denne endringa vil få for fylkeskommunen sin praksis i plansaker.

Forslag frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet til felles forskrift om konsekvensutgreiingar

Den felles forskrifta inneheld §§ 1 – 22 samt vedlegg I-IV. Fleire endringar er presiseringar og endra ordlyd av nokre punkt i gjeldande forskrift om kompetansekrav, rollepresisering, ansvarsdeling, krav til informasjon mv.

- Dagens regelverk for konsekvensutgreiing kan vere vanskeleg få oversikt over og praktisere, og forenklingar vil vere kjærkomne. Samordning av dei to KU-forskriftene for planlov og for sektorlovar til ei forskrift må seiast å vere ei forenkling.
- Tillegget i vedlegg I om krav til KU for hytteområde og bustadområde i strid med overordna plan kan styrke beslutningsgrunnlaget for desse to planføremåla. Samtidig vil andre føremål, som for eksempel regulering av samferdselsanlegg og sjøområde i strid med overordna plan ikkje vere omfatta av same kravet, og må støtte seg på lovfesta prosesskrav og på vedlegg II i forskrifta som seier kva planar og tiltak som skal vurderast nærare etter kriteriene i vedlegg III.
- Ny inndeling over kriterier i vedlegg III kan gjere det enklare å sortere, redigere og formulere vurderingar og innhald i ei konsekvensutgreiing. I praksis dekker det nye forslaget til vedlegg III dei same omsyna som i gjeldande forskrift, men er meir generelt utforma. Når vurderingskriterier ikkje lenger er eksplisitte, kan dette føre til at viktige miljø- og samfunnsinteresser fell utanfor. Vi er derfor kritiske til å ta ut laksebestandar som kriterium.

Høyringsdokumenta er lagt ut på regjeringa sine nettsider:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing----forslag-til-endring-i-plan--og-bygningsloven-og-en-mindre-endring-i-matrikkelova/id2511386/>

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plan--og-bygningslovens-bestemmelser-om-konsekvensutredninger/id2512871/>