

Dato: 09.10.2015
Arkivref: 2015/4542-3

Saksnr	Utvalg	Møtedato
78/15	Hovedutvalg for plan, næring og miljø	04.11.2015
208/15	Fylkesutvalg	09.11.2015
	Fylkesutvalg	16.11.2015

Høring av lovforslag om endringer i plan - og bygningsloven - Endringer i reglene om sentral godkjenning

Innstilling

Fylkesutvalget i Akershus vedtar følgende høringsuttalelse til de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven:

- 1. Fylkesutvalget støtter forslaget om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ, og forslaget om enklere regler for oppheving av plan.*
- 2. Fylkesutvalget støtter ikke forslaget om enklere regler for endring av plan, og heller ikke forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.*
- 3. Fylkesutvalget vil bare gi betinget støtte til forslaget til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.*
- 4. Fylkesutvalget støtter forslagene om forenklinger som gjelder regionale planer.*
- 5. Fylkesutvalget støtter forslaget om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense, og forslaget om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag*
- 6. Fylkesutvalget har ingen merknader til de øvrige forslagene, og støtter også disse.*

Sammendrag

Regjeringen har sendt ut forslag til nye regler for å effektivisere alle ledd i planprosessene ut på høring, med høringsfrist 15. november 2015. Arbeidet inngår i Regjeringens arbeid med å forenkle regelverk og å fjerne tidstyver.

I løpet av det siste året er det allerede gjennomført en rekke forenklingstiltak i plandelen av plan- og bygningsloven (pbl). Forslagene som nå er på høring er mer omfattende, og utgjør mer enn ti ulike endringsforslag.

Fylkesrådmannen slutter seg til de fleste av endringsforslagene, men støtter ikke forslaget om enklere regler for endring av plan, og heller ikke forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fylkesrådmannen vil også bare gi betinget støtte til forslaget til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.

Når fylkesrådmannen ikke kan støtte enkelte av forslagene til endring i plan- og bygningsloven, så skyldes dette at disse endringene kan bidra til å svekke kommunen som planmyndighet, og også utydeliggjøre fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i forbindelse med ikraftsetting av lovendringene angitt at departementet vil veilede om hva som skal legges i begrepet 'nasjonale og viktige regionale interesser'. I den forbindelsen vil det også bli omtalt hvordan sumvirkninger av lokale og regionale tiltak kan falle inn under nasjonale interesser. Som en del av det videre forenklingarbeidet anbefaler fylkesrådmannen at det avklares om og hvordan fylkeskommunene som regional planmyndighet kan bidra i dette utviklingsarbeidet, og hvilket mandat regional planmyndighet har ved vurderinger av sumvirkninger av lokale og regionale tiltak.

Saksutredning

Bakgrunn og saksopplysninger

Regjeringen sendte 6. august 2015 forslag til nye regler for å effektivisere alle ledd i planprosessene ut på høring, med høringsfrist 15. november 2015.

Regjeringen har allerede gjennomført flere forenklingstiltak i plan- og bygningsloven. Femårsregelen for byggerett ved detaljregulering er opphevet, og det er vedtatt nye veiledende frister for å sikre raskere behandling av innsigelsessaker. Forslagene som nå er sendt ut på høring har som formål å gi bedre rammebetingelser for næringslivet, og skal sørge for kortere saksbehandlingstid i kommunene og færre omkamper.

De viktigste forslagene gjelder:

- Endringer som skal føre til mer effektive planprosesser i kommunene
- Endringer som skal gjøre det enklere å endre og oppheve arealplaner
- Enklere dispensasjonsregler
- Forenklinger som gjelder regionale planer
- Etableringen av en frivillig sentral godkjenningsordning for planforetak
- Nye saksbehandlingsfrister som styrker rettssikkerheten for tiltakshaver i byggesaker

I tillegg foreslår departementet å rette feil i noen lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et eget høringsnotat. Her redegjøres det for gjeldende rett og behov for endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. I høringsnotatet presenterer departementet forslagene til lovendringer og drøfter administrative, økonomiske og andre konsekvenser av de ulike lovendringene. Endringsforslagene kan leses i sin helhet her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plandelen-av-plan--og-bygningsloven-mv/id2428529/>.

Vurdering av hvert enkelt endringsforslag

I vurderingen av endringsforslagene blir hvert enkelt endringsforslag omtalt. Til flere av endringsforslagene har fylkesrådmannen ingen merknader. Til de øvrige er det knyttet korte kommentarer.

Forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ

Det åpnes med dette forslaget for at kommunen skal kunne stanse videre behandling av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartsmøtet. Det blir også foreslått en mer formalisert oppstartsfase som skal sikre en forutsigbar oppstartsprosess og at planforslag som blir utarbeidet blir mest mulig i tråd både med utbyggers og kommunens ønsker.

Fylkesrådmannen støtter forslaget, og vil ut fra sin kunnskap peke på at forslaget ligger nær dagens praksis. Det vil være forenkende, særlig ved forslag som åpenbart strider mot nasjonale, regionale eller kommunale interesser. En forutsetning for en slik endring er imidlertid at alle involverte parter har den nødvendige planfaglige kompetansen. Erfaringsmessig kan dette være en utfordring, særlig i mindre kommuner.

Forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

Det åpnes med dette forslaget for at alle planforslag som ikke blir stanset i initiativfasen (og som er i tråd med overordnede planer) skal bli sendt på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslaget. Det er ikke nødvendigvis slik at styrkeforholdet mellom de lokale aktørene er slik det er angitt i høringsnotatet (s. 27), hvor det heter at «en utvidet rett til høring og offentlig høring vil bidra til å balansere kommunens sterke posisjon noe i forhold til grunneiers interesse av å utvikle sin eiendom». Skulle det motsatte være tilfellet, vil forslaget undergrave kommunen som planmyndighet. Det vil samtidig også kunne være en lokal-demokratisk utfordring at et økende antall planforslag varsles digitalt, hvor plandokumentene kan være vanskelig tilgjengelig fra kommunenes hjemmesider.

Forslag om enklere regler for endring av plan og oppheving av plan

Departementet foreslår enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner. Dagens regler om forenklet saksbehandling (begrenset høring) foreslås å omfatte noe større endringer enn i dag. Det foreslås dessuten videre forenklinger ved oppheving av plan, ved at bare registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres skal varsles ved oppheving av «plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan».

Fylkesrådmannen støtter forslaget om enklere regler for oppheving av plan, men vil ikke støtte forslaget om enklere endring av plan. Slik forslaget er presentert er det utilstrekkelig beskrevet hva som skal forstås som mindre endringer, særlig med formuleringen «Forenklet sagt kan man gjøre justeringer i det som allerede ligger inne i planen, men ikke innføre nye elementer» i høringsnotatet (s. 32). Vil dette for eksempel si at selv om man ikke fjerner en hensynssone, så kan man fortsatt endre bestemmelsene til hensynssonen?

Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Det åpnes med dette forslaget for forenklinger i dagens dispensasjonsbestemmelser. Hensikten er å bidra til redusert ressursbruk og økt kommunalt handlingsrom i slike saker. Endringene innebærer en begrensning i kommunenes foreleggings- og varslingsplikt til regionale og statlige myndigheter.

Fylkesrådmannen vil bare gi betinget støtte til forslaget. Kommunene skal allerede i dag ta større ansvar for å behandle lokale verdier. En forutsetning for forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene er imidlertid at kommunene også er i stand til å avgjøre hva som kan og vil være av nasjonal eller viktig regional verdi, og har den nødvendige planfaglige kompetansen til dette. Erfaringsmessig kan dette være en utfordring, særlig i mindre kommuner. Slik sett vil forenklingen trolig bidra til å svekke fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder.

Tillegg til sak:

I Akershus har kommunene stort sett tilstrekkelig planfaglig kompetanse til selv å kunne avgjøre hva som kan og vil være av nasjonal eller viktig regional verdi. I fylker med mange småkommuner vil denne utfordringen trolig være mye større, og forslaget derfor hvile på mer sviktende forutsetninger om kommunenes plankompetanse. Det er mot en slik bakgrunn at fylkesrådmannen bare vil gi betinget støtte til forslaget om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.

Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering

Departementet forslår å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet og bekostet av private. Kommunen har ikke adgang til dette i dag. Fylkesrådmannen har ingen merknader til dette, og støtter forslaget.

Forslag om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier

Det åpnes med dette forslaget for en styrking av det lokale selvstyret. Fylkesrådmannen støtter forslaget, selv om ordningen hittil har vært viktig for den regionale planleggingens legitimitet. Ordningen har samtidig forpliktet statlige etaters oppfølging.

Forslag om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regionale plan

Det foreslås med dette å erstatte dagens krav om årlig rullering av handlingsprogram for regional plan med en årlig *vurdering* av behovet for å rullere handlingsprogrammet i regional plan. Fylkesrådmannen støtter forslaget. Det er ressurs sparende og gir fleksibilitet i fylkeskommunens arbeid som lokal samfunnsutvikler.

Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

Forslaget skal bidra til å gi en rettslig avklaring på et punkt hvor departementet og sivilombudsmannen har ulik rettsoppfatning. Sivilombudsmannen har i en uttalelse fra 2015 kommet til at kravet til byggegrense må anses å gjelde *alle* planer i strandsonen, også planer vedtatt med hjemmel i tidligere lovgivning. Departementets syn er at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover, og ønsker å lovfeste sin fortolkning.

Fylkesrådmannen støtter forslaget, men vil bemerke at byggegrense kan få negative konsekvenser på sikt i områder med historisk bebyggelse fordi det enten kan føre til mange dispensasjonssøknader eller langsiktig omvandling av slike områder.

Forslag om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag

Det foreslås å etablere en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som på vegne av andre utarbeider private planforslag som skal sendes til kommunen. Både kommuner og utbyggere har uttrykt misnøye med at plankonsulenter utarbeider mangelfulle planforslag.

Fylkesrådmannen støtter forslaget, siden det kan bidra til å høyne kvaliteten i planforslagene. Departementet bør imidlertid også vurdere muligheten for å avgrense den frivillige sentrale

godkjenningsordningen til kun å omfatte visse virksomheter (på tilsvarende måte som for sentral og lokal godkjenning for ansvarsrett i byggesaker).

Forslag om å styrke tiltakshavers rettsikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker

Departementet foreslår å styrke tiltakshavers rettsstilling i de tilfeller der kommunen overskrider 12-ukersfristen for behandling av byggesøknad etter pbl § 21-7. Det foreslås også begrensninger i kommunens adgang til å vedta midlertidig forbud mot tiltak etter at fristen er utløpt.

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

Forslag om retting av feil lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven

Fylkesrådmannen støtter forslaget.

Fylkesrådmannens anbefalinger

Regjeringen sendte 6. august 2015 forslag til nye regler for å effektivisere alle ledd i planprosessene ut på høring, med høringsfrist 15. november 2015. Forslagene som nå er sendt ut på høring har som formål å gi bedre rammebetingelser for næringslivet, og skal sørge for kortere saksbehandlingstid i kommunene og færre omkamper. Fylkesrådmannen vil gi følgende tilrådning til de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven:

1. Fylkesrådmannen *støtter* forslaget om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ, og forslaget om enklere regler for oppheving av plan.
2. Fylkesrådmannen *støtter ikke* forslaget om enklere regler for endring av plan, og heller ikke forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
3. Fylkesrådmannen *vil bare gi betinget støtte* til forslaget til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene.
4. Fylkesrådmannen *støtter* forslagene om forenklinger som gjelder regionale planer.
5. Fylkesrådmannen *støtter* forslaget om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense, og forslaget om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag
6. Fylkesrådmannen har ingen merknader til de øvrige forslagene til endringer i plan- og bygningsloven, og *støtter* disse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i forbindelse med ikraftsetting av lovendringene angitt at departementet vil veilede om ha som skal legges i begrepet 'nasjonale og viktige regionale interesser'. I den forbindelsen vil det også bli omtalt hvordan sumvirkninger av lokale og regionale tiltak kan falle inn under nasjonale interesser. Som en del av det videre forenklingarbeidet bør det avklares om og hvordan fylkeskommunene som regional planmyndighet kan bidra i dette utviklingsarbeidet, og hvilket mandat regional planmyndighet har ved vurderinger av sumvirkninger av lokale og regionale tiltak.

Oslo, 16. oktober 2015

Tron Bamrud

fylkesrådmann

Saksbehandler: Jon Moxnes Steineke

Vedlegg:

Tillegg til sak: presisering av innstillingspunkt 3 i saken