



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Att. Raakil Annette Lindahl
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: GULIN
Telefon (direkte): 41295851

Deres ref.:
Vår ref.: 2009/6401-41

Vår dato: 02.10.2015
Løpenr.: 31253/2015

Fylkesrådmannens høringsuttalelse til forslag til endringer i plan- og bygningsloven

SAMMENDRAG

Forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven ble kunngjort 6.8.15, og fylkeskommunen er invitert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å gi innspill til forslaget. Formålet med endringene oppgis i hovedsak å være forenkling og effektivisering av planprosesser.

Endringsforslagene som direkte berører fylkeskommunen som plan- og fagmyndighet er:

- Krav om sentral godkjenning av regional planstrategi foreslås fjernet
- Krav om årlig rullering av handlingsprogram til regionale planer foreslås erstattet med krav om at *behovet* for rullering skal vurderes årlig.
- Fylkeskommunens mulighet for medvirkning i for eksempel dispensasjonssaker er begrenset til "nasjonale og viktige regionale interesser" istedenfor "saksområde".

Flere av de øvrige endringene berører også regional planmyndighets ansvar og oppgaver.

Fylkesrådmannen vurderer flere av endringene som fornuftige, men har merknader til enkelte av forslagene som det kan stilles spørsmålstegn ved om vil gi en reell effektiviseringsgevinst eller bidra til forenkling. Noen forslag vil potensielt kunne gå på bekostning av kvalitet i planleggingen, svekke planers forutsigbarhet og kommuneplanens styringsverdi. Dette gjelder blant annet nye regler for behandling av private reguleringsplanforslag, utvidede rammer for å kunne foreta mindre endringer av reguleringsplan og ny bestemmelse om dispensasjon. Fylkesrådmannen mener også at forslag til ny bestemmelse om dispensasjon reiser spørsmål som synes ubesvart i høringen, blant annet fordi skjønnsrommet er uklart.

VURDERING AV ENDRINGSFORSLAGENE

I det følgende kommenteres den enkelte hovedendring:

Fylkesrådmannen støtter i hovedsak forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ.

Fylkesrådmannen støtter de foreslåtte endringene som har som formål å styrke oppstartsmøtet som avklarende arena. Den innledende fasen av en planprosess er svært viktig, og avklaring av rammer og formål tidlig i prosessen vil legge best mulig grunnlag for videre prosess. Fylkesrådmannen vurderer at krav til referat fra oppstartsmøtet er svært viktig, men er usikker på hensiktsmessigheten til forslaget om at det gjennom forskrift blant

annet skal legges til rette for at forslagsstiller kan kreve et slikt referat lagt frem for politisk behandling dersom det foreligger uenighetspunkt eller uklarheter. Til grunn for skepsisen ligger at oppstartsmøtet ikke er en politisk arena, men en samarbeidsarena der de faktuelle rammene for planarbeidet, forankret i lov, forskrift og relevante overordnede planer klargjøres, i tillegg til avtale om prosess, utbyggingsavtale m.v. Såfremt konklusjonen blir at planarbeid kan igangsettes, vil det helhetlige planspørsmålet uansett komme til politisk behandling på vanlig måte.

Videre legger forslag til lovendring opp til at planinitiativ som kommunen mener ikke kan føre frem kan stanses gjennom prosessledende beslutning allerede ved oppstart, og kunngjøring om oppstart av planarbeid skal ikke kunne gjøres før etter at kommunen har gitt klarsignal. I de tilfeller der planinitiativet er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, skal imidlertid forslagsstiller kunne kreve spørsmålet fremlagt for kommunestyret dersom avslag blir gitt. Forskjellen fra gjeldende rett er at beslutning om å stanse planarbeidet kan fattes allerede i initiativfasen, i motsetning til i dag hvor dette i tilfelle må gjøres ved offentlig ettersyn. Fylkesrådmannen støtter denne endringen, og anser at dette i tilfeller vil være ressursbesparende. Det stilles likevel spørsmål ved hensiktsmessigheten av delegeringssperre på politisk behandling av avslag i tidlig planprosessen.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges til offentlig ettersyn.

Lovendringen innebærer at alle private planforslag skal legges ut til offentlig ettersyn, uavhengig av om kommunen skulle vurdere at planforslaget ikke bør føre fram. I praksis vil nok dette i hovedsak gjelde planinitiativ som ikke allerede er stanset ved oppstart, men som underveis i prosessen har fått en karakter som kommunen mener ikke er ønskelig, eller som kanskje har utviklet seg i strid med avtalt innhold i oppstartsmøtet. Også i dag har kommunene myndighet til å stanse planforslag i forbindelse med behandling av spørsmålet om offentlig ettersyn. Forskjellen fra dagens rett er at offentlig ettersyn etter lovforslaget uansett må gjennomføres. Det nye lovforslaget, som altså innebærer at beslutning om å stanse planarbeidet må finne sted etter at offentlig ettersyn er gjennomført, er ment å styrke private forslagsstilleres posisjon.

Kommunens frist for å legge et planforslag ut til offentlig ettersyn foreslås halvert, fra 12 til seks uker (med mindre kommunen fremmer alternativt planforslag). Høringen synes å begrunne denne endringen i at forslagsstiller nå har krav på å få forslaget sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Fylkesrådmannen konstaterer at høringen ikke diskuterer redusert behandlingsfrist i beskrivelsen av administrative økonomiske og andre konsekvenser av forslaget. Det vesentlige aspektet her må være at kommunene har tilstrekkelige rammer til å kunne gjennomføre forsvarlig saksforberedelse. En halvering av dagens frist synes i så måte svært krevende, ikke minst på grunn av at første gangs behandling av et planforslag skal finne sted i et politisk utvalgsmøte. Kommunenes adgang til å avtale nærmere frist med forslagsstiller foreslås videreført, og må påregnes å bli flittig benyttet dersom forslaget fører frem.

Lovforslaget innebærer også at forslagsstiller kan kreve å få fremlagt en eventuell beslutning om å stanse planarbeidet for kommunestyret. Det er imidlertid ikke krav om at det skal være samsvar mellom planforslaget og kommuneplanens arealdel eller områderegulering for å få avslaget fremlagt. Dette er en vesentlig forskjell fra dagens rett, og også ulikt forslaget om tilsvarende mulighet for å kreve avslag i *oppstartsfasen* fremlagt, jf. foreslått § 12-8. Et aspekt som ikke synes å være diskutert i denne sammenheng, er mulige konsekvenser i forhold til medvirkning. Etter dagens rett er det slik at planforslag som kommunene vedtar å legge ut til offentlig ettersyn i prinsippet må antas å ha blitt vurdert som en akseptabel løsning av planmyndigheten. I de aller fleste tilfellene kan i utgangspunktet derfor både forslagsstiller, høringsparter og andre forvente at planforslaget blir vedtatt, eventuelt i en justert form etter offentlig ettersyn. Dette er et prinsipp som gir rimelig god forutsigbarhet for alle høringsparter og interessenter. Lovforslaget vil kunne endre dette, fordi også planforslag som planmyndigheten mener ikke kan føre fram, skal legges ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunene gir uttrykk for sitt syn om at planen ikke bør føre fram i forbindelse med offentlig ettersyn, kan dette få betydning for innspillene som kommer inn. For eksempel ved at berørte/interessenter unnlater å gi innspill fordi det ikke anses nødvendig. Fylkesrådmannen mener også at er en klar risiko for at adgangen til å kreve fremlegging av avslag på planforslag som avviker fra overordnet plan vil bidra til å undergrave kommuneplanenes styringsverdi.

Det fremgår av høringen at KMD vurderer at lovendringen neppe vil føre til vesentlig mer arbeid for kommunene i forhold til i dag, og vises blant annet til at beslutningen om å legge forslaget dødt kan gjøres uten vesentlig saksbehandling, for eksempel merknadsbehandling. Fylkesrådmannen antar imidlertid at adgangen til å kreve avslag fremlagt for kommunestyret vil bli benyttet i større grad, også for planforslag som avviker fra overordnet plan. Ved behandlingen av disse sakene, vil det være nødvendig for kommunene å gjennomføre full saksforberedelse for å sikre forsvarlig belysning av planforslaget. Det virker dermed klart at lovforslaget vil resultere i merarbeid for både kommunene og berørte myndigheter, og det er i denne sammenheng viktig å avklare hvor i prosessen kommunens grunnlag for å kreve gebyr stopper. Det fremgår for øvrig ikke av lovforslaget hvilken frist som skal gjelde for behandling av krav om fremlegging av avslag.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslag om endrede regler for endring av plan.

Fylkesrådmannens erfaring med gjeldende bestemmelse om *endring* av plan § 12-14 er at denne bestemmelsen har fungert. Hva som kan håndteres som “mindre endringer” eller “utfyllinger innenfor hovedtrekkene” har i all hovedsak blitt tolket likt i kommunene, og myndigheten til å treffe slike vedtak har i stor utstrekning blitt delegert til rådmannen. Fylkesrådmannen har inntrykk av at mange kommuner har preferert å håndtere unntak som tidligere ble håndtert som dispensasjoner som “mindre endringer”, og i de fleste tilfellene er dette en mer solid fremgangsmåte i den forstand at reelt mindre endringer dermed blir i samsvar med plan. Videre synes det ikke som om kommunene i særlig stor grad har utfordret de nokså smale rammene for hva som kan håndteres som “mindre endringer”. Fylkesrådmannen mener dermed at gjeldende § 12-14 legger opp til en effektiv håndtering av uvesentlige avvik fra en vedtatt reguleringsplan. Det er også et viktig poeng at rammene for hva som kan anses som “mindre endring” må stå i sammenheng med de begrensede medvirkningskravene som bestemmelsen legger opp til.

Forslaget til endring av bestemmelsen legger opp til et større skjønnsmessig handlingsrom ved vurderingen av hvorvidt en endring kan bli å betrakte som en endring som kan behandles uten prosessregler som for ny plan. Fylkesrådmannen mener at ordlyden i forslag til ny bestemmelse, og høringsbrevets kommentarer til endringen, vil kunne bidra til å svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner. I tillegg vil en konsekvens kunne være at man vil preferere å "flikke" på planer som burde vært undergitt en ny helhetsvurdering fremfor å utarbeide en ny plan.

Fylkesrådmannen støtter forslag om enklere regler for oppheving av plan.

Fylkesrådmannens erfaring er at enklere adgang til å oppheve reguleringsplaner som ikke er i samsvar med kommuneplan har vært etterspurt av kommunene. Dette gjelder i hovedsak større kommuner med relativt sett høy aktivitet og arealpress, men også mindre kommuner. Per i dag synes et fåtall av kommunene å være rustet til å kunne prioritere gjennomføring av opphevingsprosesser. Måten kommunene har løst problemet på, synes derfor å være ymse bestemmelser til kommuneplanene om hvilke reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde og/eller hvilke reguleringsplaner kommuneplanen skal gjelde foran. I tillegg åpenbart også utarbeidelse av nye reguleringsplaner i områder hvor eldre reguleringsplaner finnes. Det er imidlertid svært sjelden at kommunene i Aust-Agder har gjennomført prosesser for oppheving av utdaterte/irrelevante reguleringsplaner. Fylkesrådmannen støtter dermed forslag om forenkling av adgangen til å oppheve eldre planer som er fortrenget av kommuneplanens arealdel.

Det fremgår av høringen at berørte fagmyndigheter skal varsles som i dag, men denne formuleringen synes å ha falt ut av forslag til nytt fjerde ledd i § 12-14.

Fylkesrådmannen støtter ikke forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsene.

I høringen legger departementet vekt på at erfaringer med dagens lovregler har vist at dispensasjonsbestemmelsene kan være unødig krevende å praktisere både når det gjelder prosessmessige og innholdsmessige vurderingstema, samt at de gir liten forutsigbarhet for utfallet.

Om § 19-1 - dispensasjonssøknaden

Høringen legger opp til en avgrensning av hvilke dispensasjonsspørsmål som skal legges fram for regionale og statlige myndigheter. Dagens rett formulerer dette som "*Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8*". Forslag til ny § 19-1, siste setning lyder: "*Regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8*". Avgrensningen er her knyttet til formuleringen "*nasjonale og viktige regionale interesser*".

I denne sammenheng fremgår det av høringen at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i forbindelse med ikraftsetting av lovendringene vil veilede om hva som er nasjonale og viktige regionale interesser. Fylkesrådmannen mener det er naturlig at departementet klargjør hva som er nasjonale interesser, og gjerne gir råd om hva som kan være viktige regionale interesser. Sistnevnte må imidlertid i hovedsak bero på nettopp en *regional avveining*. I denne sammenheng er det opp til fylkeskommunene, i dialog med kommunene og andre regionale/lokale aktører å definere den enkelte regions interesser, fortrinn og

utfordringer. Det som er viktige regionale interesser ett sted, kan være av mindre betydning et annet sted, og motsatt. I det store og hele kan det allikevel diskuteres om presiseringen i lovforslaget kan være overflødig. Eventuelle innspill fra regionale myndigheter som måtte være av bagatellmessig karakter vil allikevel ikke vinne frem i kommunens dispensasjonsvurdering.

Fylkesrådmannen vil for øvrig bemerke at Aust-Agder fylkeskommunen allerede har avgrenset de dispensasjonssakene som skal oversendes for forhåndsuttalelse til tiltak som kan få betydning for kulturminnevernhensyn. Fylkeskommunens prioritering er formidlet til kommunene gjennom rundskriv, og er en konsekvens av et ønske om å prioritere medvirkning i planspørsmål og planfaglig veiledning fremfor enkeltsaker.

Om § 19-2 - dispensasjonsvedtaket

Gjeldende lov angir en del kriterier for dispensasjonsvurderingen som etter forarbeidene er å anse som rettsanvendelsesskjønn. De tre kritiske kriteriene er knyttet til vurderingen av om tiltaket vesentlig tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller formålsbestemmelsen, om fordelene ved å dispensere vil være klart større enn ulempene eller om det er snakk om dispensasjon fra saksbehandlingsregler. I tillegg skal det legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet, nasjonale eller regionale rammer og mål og uttalelse fra statlig eller regional fagmyndighet.

Fylkesrådmannen vurderer at gjeldende dispensasjonsbestemmelse skisserer en prosess og tilnærming som er klart bedre enn tidligere regime med pbl 85 § 17-2, der "særlige grunner" var vilkåret for å kunne dispensere. Ut ifra praksis ble den alminnelige forståelsen av "særlige grunner" at slike forelå dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt, tilsvarende gjeldende bestemmelse § 19-2, 2. ledd.

Fylkesrådmannen er enig i at lovforslaget innebærer en tekstlig forenkling, men er i tvil om det kan forstås som en reell forenkling. Dette skyldes at lovforslaget legger opp til en høyere grad av skjønnsutøvelse enn gjeldende rett, og at nye vurderingskriterier bringes inn. Forslag til nytt annet ledd i § 19-2 lyder:

Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Fylkesrådmannen konstaterer at lovforslaget har en positiv inngang på formuleringen til forskjell fra dagens bestemmelse ("kan gis" vs "kan ikke gis"). Dispensasjonsspørsmålets stilling i forhold til hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra endres fra "vesentlig tilsidesatt" til "i liten grad [...] blir tilsidesatt". Dette kan språklig sett oppfattes som en innskjerping. I høringen beskrives det imidlertid slik: "Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt må gjøres ut fra de hensyn den aktuelle bestemmelsen skal ivareta. De avgjørende kriteriene heretter vil være:

- om bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra er av slik karakter at de kan fravikes ved dispensasjon,

- om den fortsatt er aktuell med tilnærmet samme styrke som da den ble gitt,
- om dispensasjon i det enkelte tilfelle vil innebære at hensynene som vedkommende bestemmelse(r) skal sikre, fremme eller ivareta blir fraveket på en måte og i en grad som kan eller ikke kan aksepteres.”

Gitt ovennevnte kriterier, mener fylkesrådmannen at man vanskelig kan se for seg at bestemmelsens andre ledd, første setning kan betraktes som rettsanvendelsesskjønn, slik departementet legger opp til. Ovennevnte tre kriterier fremstår ganske klart som skjønnsbetraktninger. Fylkesrådmannen tilrår at gjeldende formulering i § 19-2, 2. ledd 1. setning videreføres, da dette oppfattes å være et godt innarbeidet vurderingstema i kommunenes dispensasjonsbehandling.

Det helt nye kriteriet som bringes inn er imidlertid knyttet til “andre viktige samfunnshensyn”. I høringsdokumentet omtales dette som situasjonsbetingede avvik, og lovformuleringen innebærer at “andre viktige samfunnshensyn” kan trumfe en eventuell vurdering om at tiltaket tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra. Det åpenbare spørsmålet er da hva som ligger i “andre viktige samfunnshensyn”, og dette viktige spørsmålet besvares ikke i høringen. Slik bestemmelsen foreslås formulert, og uten en nærmere fundering om hva som regnes som “andre viktige samfunnshensyn”, legges det til rette for potensielt store ulikheter mellom kommunene ved den praktiske håndteringen av dispensasjonssaker. Krav til begrunnelse av vedtaket vil neppe endre dette. I forbindelse med dette endringsforslaget ville det for øvrig være relevant å få belyst om gjeldende dispensasjonsbestemmelse har vanskeliggjort ivaretagelsen av slike viktige samfunnshensyn som bestemmelsen skal ivareta.

Lovforslaget innebærer at avveining av fordeler og ulemper tas ut av bestemmelsen. Fylkesrådmannen er enig i at praksis har vist at denne vurderingen i hovedsak har tatt opp igjen de avveiningene som allerede blir gjort i forbindelse med vurdering av konsekvenser i forhold til bestemmelsen det dispenseres fra. I realiteten har det vært slik at fordelsovervekt har blitt “påvist” der konfliktene/ulempene har vært små.

Fylkesrådmannen støtter delvis forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering.

Fylkesrådmannen støtter departementets ønske om å stimulere bruken av områderegulering som plantype. Omfanget av områdereguleringer er relativt lavt, og forslaget om hjemmel til å kreve gebyr for utarbeiding av områderegulering kan bidra til økt bruk av planformen. Det er imidlertid ikke sikkert om det vil fremme intensjonen med områdereguleringsplan som en strategisk, kommunal plantype. Etter gjeldende rett kan det inngås avtale med private om utarbeiding og bekostning av områderegulering. Mulighet for gebyrbeleggelse vil endre rollene, og kan potensielt medføre svekket kommunalt eierskap for områdereguleringsplaner. I så fall kan det tenkes at endringen vil kunne medføre en dreining der områdereguleringsplaner i fremtiden i større grad vil fremstå som private flatereguleringsplaner.

Høringen peker på andre årsaker som ligger til grunn for det relativt lave omfanget av områdereguleringer. Som eksempel erfarer Aust-Agder fylkeskommune at kulturminneloven § 9, som ikke skiller mellom reguleringsplantypene områderegulering og detaljregulering i

forhold til undersøkelsesplikten og tidspunkt for undersøkelser, er krevende for kommunene. I slike tilfeller vurderer kommunene heller å utarbeide kommunedelplaner, alternativt å unnlate helt plannivå mellom kommuneplan og detaljregulering.

Fylkesrådmannen støtter forslag om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.

Krav om regional planstrategi ble innført i pbl 08, og er fylkeskommunenes eneste obligatoriske planøvelse. Etter erfaringsinnhenting og dialog med fylkeskommunene 2012-16 og rundspørring i 2013, er det funnet at fylkeskommunene ønsker å beholde en sentral godkjenning, men bare dersom det er regjeringen som står bak godkjenningen. Ordningen med sentral godkjenning av regional planstrategi er imidlertid delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementet foreslår å oppheve den sentrale godkjenningen (§ 7-2, andre ledd), men presiserer samtidig at statlige myndigheters rett og plikt til å delta i de regionale planprosessene når den berører deres saksområder, egne planer og vedtak er uavhengig av ordningen med sentral godkjenning.

Fylkesrådmannen har ikke vesentlige merknader til forslaget.

Fylkesrådmannen støtter forslag om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.

Gjeldende lovs § 8-1, 4. ledd stiller krav om årlig rullering av handlingsprogram for regionale planer. Høringsforslaget legger opp til å erstatte *krav om årlig rullering* til krav om at *behovet for rullering* skal vurderes årlig. Fylkesrådmannen støtter denne endringen. Regionale planer er ulike i form, tema, perspektiver og omfang. Noen er tiltaksorientert, mens andre er svært strategiske. Dette innebærer at krav om årlig rullering har vært et for rigid krav, og det er positivt at bestemmelsen nå gir regional planmyndighet nødvendig fleksibilitet til å vurdere behovet for rullering av de ulike planenes handlingsprogram konkret.

Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.

Fylkesrådmannen tar til etterretning at departementet vil lovfeste den praksis som ble lagt til grunn av departementet etter ikraftsetting av gjeldende plandel.

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

Ingen merknader.

Forslag om å styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker.

Ingen merknader.

Forslag om retting av feil lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven.

Ingen merknader.

KONKLUSJON

Fylkesrådmannen støtter følgende endringsforslag:

- Forslag om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.
- Forslag om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.
- Forslag om enklere regler for oppheving av plan.

Fylkesrådmannen støtter delvis følgende endringsforslag:

- Forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ
- Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering.

Fylkesrådmannen støtter ikke følgende endringsforslag:

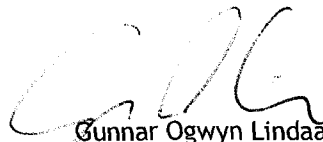
- Forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges til offentlig ettersyn, herunder begrenset behandlingsfrist for kommunene
- Forslag til nye regler for endring av plan
- forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsene

Øvrige endringsforslag tas til etterretning.

Vennlig hilsen



Ola Olsbu
plansjef



Gunnar Ogwyn Lindaas
rådgiver