



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
Vår referanse 2015/5187-4 420.0 NMA
Saksbehandler Nina Marie Aas, tlf. 61 26 60 39

Dato 23.11.2015

Forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven – Uttalelse fra Fylkesmannen i Oppland

Fylkesmannen er positiv til regjeringens ambisjoner om forenklinger på plan- og bygningsrettens område, og støtter mange av endringsforslagene. Vi har innvendinger mot noen endringer som etter vår vurdering kan svekke kvaliteten på planarbeidet og forutsigbarheten i planprosessene.

Fylkesmannen viser til departementets høringsbrev av 6. august 2015 som gjelder forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, mv. I tillegg til merknader til foreslåtte lovendringer vil departementet gjerne ha innspill fra alle høringsinstansene til aktuelle tema som bør utredes i det videre forenklingsarbeidet.

Innledning

Hovedhensikten med endringene er å effektivisere planprosessene i alle ledd av planbehandlingen, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og aktører. Målet skal være enklere, raskere og bedre saksbehandling.

Fylkesmannen er positiv til regjeringens ambisjoner om forenklinger på plan- og bygningsrettens område. Vi har likevel noen merknader til enkelte av endringene.

Våre merknader og kommentarer er i hovedsak sammenfallende med kapittelinnstillingen i høringsbrevet. Kapitteloverskriften mv. er gjengitt for de deler der vi har merknader til høringsbrevet.

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

Endringen gjelder plan- og bygningsloven § 12-8 om oppstart av reguleringsplan ved privat forslagsstiller. Det foreslås at kommunen allerede på dette stadiet kan beslutte at planinitiativet ikke kan føre frem. Forslaget medfører at private planinitiativ skal kunne stoppes i forbindelse med oppstartsmøte. Det foreslås videre at oppstartsmøtet skal formaliseres og styrkes. Det blir et krav om referat fra oppstartsmøte. Det er tenkt at ordningen skal fungere som en tidlig silingskontroll.

Fylkesmannen er enig med departementet i at forslagene til endring i § 12-8 kan bidra til å få bedre opplyste varsel om oppstart. Lovforslaget legger opp til at planen er kommet lengre ved

oppstartsmøtet enn det som er vanlig i dag. Et referat som skal gå gjennom aktuelle nasjonale og regionale hensyn ved oppstartsmøte kan belyse problemområder på et tidlig tidspunkt og gi regionale myndigheter mulighet til mer konkret veiledning ved oppstart.

I vårt fylke har vi benyttet et standardisert planskjema som skal ligge ved oppstartvarsel. I mange kommuner er dette ikke benyttet av plankonsulenter på grunn av at det foreligger lite opplysninger om planen i denne fasen. Hvorvidt dette kommer til å endres med de foreslåtte endringene avhenger av kommunenes kapasitet og kompetanse til en grundig behandling ved oppstart av planarbeidet. Vi foreslår at det lages en nasjonal mal for oppstartsmøtet som kan tilpasses den enkelte sak. Dette vil gi kommunene mer å støtte seg til.

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

Planer "skal" sendes ut på høring

§ 12-11 blir foreslått endret fra at kommunen kan "*avgjøre*" om planen skal sendes ut på høring til at kommunen "*skal*" sende plan på høring. Departementet beskriver at målet med dette er å styrke grunneiers/utbyggers rettsstilling i planleggingen og sørge for at de parter som er forutsatt å medvirke, herunder allmennheten, har fått tilkjennegitt sitt syn på forslaget før kommunen eventuelt vedtar at det ikke skal videreføres.

Å begrense kommunenes mulighet til å avslutte en planprosess på dette stadiet vil etter Fylkesmannens vurdering svekke kommunens rolle som planmyndighet. Vi ser også en fare for at både kommunene og høringspartene må bruke omfattende ressurser på behandling av planforslag som ikke har livets rett. Dersom bestemmelsen endres, mener vi at kommunen bør få hjemmel til å sende tilbake planforslag som er mangelfulle. Dette for å sikre at planer som sendes på høring holder en viss kvalitet.

Frister for kommunens saksbehandling

Departementet foreslår i § 12-11 om kommunens behandling av planforslag, å redusere fristen for å sende forslag på høring og offentlig ettersyn til 6 uker, det foreslås samtidig å opprettholde dagens frist på 12 uker der kommunen ønsker å lage et alternativt planforslag.

Fylkesmannen mener den foreslåtte endringen kan slå uheldig ut med tanke på tidlig involvering og bruk av regionalt planforum. Vår opplevelse av regionalt planforum er at det fungerer svært godt i perioden etter at kommunen har mottatt planen fra forslagsstiller og før den går ut på høring. Det kan i denne perioden gjøres endringer slik at planer ikke kommer på høring med formelle feil som kan ha betydning for nasjonale og regionale hensyn. Disse feilene kan ofte være lette å rette før høring, men når saken kommer på høring kan de utløse en innsigelse. Det å gi kommunen god tid på å gå gjennom planforslaget anses å være nødvendig for å få gode og forutsigbare planprosesser. Vi mener departementets forslag her vil virke mot sin hensikt og gi lengre saksbehandlingstid totalt.

Vi viser også til at vi i våre "rammer og rutiner" for forsøket med å samordne innsigelser legger opp til aktiv bruk av regionalt planforum. Vi tilbyr kommunene et opplegg for tidlig dialog gjennom regionalt planforum. Formålet er å se samlet på kommunens utviklingsbehov og mulige konflikter med nasjonale/viktige regionale interesser, for å kunne vurdere løsninger tidlig. Formålet er også å bidra til at planmaterialet er godt nok opplyst ved høring. Bruk av regionalt planforum før høring bidrar også til at statlige og regionale myndigheter er oppmerksomme på at saken kommer på høring og har mulighet til å stille spørsmål som er relevante for høringsinnspillene.

Fylkesmannen oppfordrer etter dette til å beholde fristen på 12 uker fra planforslaget er mottatt hos kommunen til det må ut på høring. Dersom bestemmelsen likevel endres ønsker vi at det tas inn en forutsetning om at saken må ha vært lagt fram for regionalt planforum for å komme under den nye

fristen på 6 uker. Hovedregelen vil da eventuelt bli at saksbehandlingsfristen er 12 uker, men dersom saken har vært diskutert i regionalt planforum er fristen 6 uker fra planen er mottatt hos kommunen til saken skal sendes ut på høring. Dette vil styrke bruken av regionalt planforum.

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

Endringene skal i følge høringsnotatet legge til rette for at flere planendringer skal kunne gjennomføres uten full planbehandling. Det åpnes for å kunne bruke mer planfaglig skjønn ved behandlingen. Forslaget innebærer å vri vurderingen fra å dreie seg om endringenes art til å se på konsekvensene.

Slik praksisen er i vårt fylke, vil endringen departementet foreslår i utgangspunktet ikke utgjøre en vesentlig realitetsforskjell. Fylkesmannen mener imidlertid at de nye vilkårene kan være vanskelige å vurdere. Skjønnsmessige vurderinger av konsekvenser kan gi mindre forutsigbarhet og føre til flere klager.

Vi er enig i at det er av avgjørende betydning at § 12-14 tredje ledd blir stående uendret. Det er svært viktig, særlig for naboer, å få anledning til å uttale seg om hva som er mindre endringer.

Oppheve gjeldende reguleringsplaner

Ved vedtakelse av nye arealdeler oppfordres kommunene til å oppheve eller endre reguleringsplaner som er i strid med den nye arealdelen dersom hensynssonen etter § 11-8 f ikke benyttes.

Departementet foreslår derfor at kommunen skal kunne oppheve eldre planer som ikke er i samsvar med overordna plan uten å måtte følge full planbehandling.

Fylkesmannen støtter denne lovendringen, men mener at utformingen av høringsnotatet og bestemmelsen er uklar med tanke på forelegging hos berørte fagmyndigheter. Av forarbeidene fremgår det at kommunen skal varsle offentlige myndigheter som berøres av en plan som skal oppheves. Dette fremgår imidlertid ikke av selve lovteksten og vi ber om at dette klargjøres ved at lovteksten endres i tråd med forarbeidene.

4. Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Regjeringen begrunner sine ønsker om å endre dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven kapittel 19 med at bestemmelsene er unødig krevende å praktisere både når det gjelder prosessmessige og innholdsmessige vurderingstema, samt at de gir liten forutsigbarhet for utfallet. Det foreslås endringer i § 19-1 og 19-2 andre ledd, samt at § 19-2 tredje og fjerde ledd oppheves og at nåværende femte ledd blir nytt tredje ledd.

§ 19-1

Fylkesmannen har ingen merknader til den foreslåtte presiseringen om at statlige og regionale myndigheter skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser.

§ 19-2 andre ledd

Fylkesmannen tolker departementet slik at det ikke er ønskelig å senke terskelen for å få dispensasjon, men at vurderingskriteriene i dispensasjonssakene skal bli enklere.

Lovforslaget innebærer en ny innfallsvinkel i dispensasjonssaker. Utgangspunktet i dag er at «dispensasjon kan ikke gis dersom...». Lovforslaget legger opp til en positiv tilnærming, ved at «dispensasjon kan gis der tiltaket...». Ordlyden i ny § 19-2 andre ledd blir dermed «snudd», slik at utgangspunktet er at dispensasjon kan gis på visse vilkår. Lovbestemmelsen kan dermed forstås slik at terskelen for å dispensere vil bli lavere enn etter dagens bestemmelse. Dersom det ikke er intensjonen, bør det presiseres i forarbeidene.

Vurderingen av når et hensyn «i liten grad» blir tilsidesatt, vil etter vårt syn åpne for tolkningsrom. God veiledning om hvordan bestemmelsen skal tolkes og praktiseres, anser vi å være nødvendig dersom hovedregelen fortsatt skal være at arealplaner følges, og dispensasjon skal være unntaket. Omfattende bruk av dispensasjonsadgangen vil uthule plangrunnlaget og svekke arealplaner som styringsverktøy.

Med hilsen

Christl Kvam

Runa Bø
fagdirektør

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