



Møre og Romsdal
fylkeskommune

saksframlegg

Dato:	Referanse:	Vår saksbehandlar:
02.11.2015	67401/2015	Johnny Loen

Saksnr	Utval	Møtedato
	Fylkesutvalet	16.11.2015

KMD - framlegg til endringar i plandelen av plan- og bygningslova - høyring

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt til høyring eit forslag om endringar i plandelen av plan- og bygningslova. Endringsforslaget bygger på Regjeringa si erklæring om forenkling og effektivisering i forvaltinga og om å unngå unødig tidsbruk i planprosessar. Forslaget bygger elles også på omfattande informasjon frå kommunar, fylkeskommunar, bygge- og anleggsnæringa og ei rekkje konsulentrapportar.

Endringane gjeld først og fremst arealplanlegginga og i mindre grad den strategiske samfunnsplanlegginga.

Høyringsbrevet er på 80 sider og er ikkje vedlagt. Fram til høyringsfristen november kan ein finne dokumentet på denne lenka:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plandelen-av-plan--og-bygningsloven-mv/id2428529/>

Dei ulike endringane er vurdert paragraf for paragraf nedanfor. Fylkesrådmannen si vurdering og tilrådingar bygger på saksframlegget for KS sitt hovudstyre 2. november (vedtaket er ikkje kjent i skrivande stund).

Vurdering

Generelt

Plan- og bygningslova er omfattande reint tekstmessig, og i mange tilfelle komplisert å tolke. Ambisjonen om å forenkle og tydeleggjere plandelen av lova er derfor positiv i utgangspunktet. Fylkesrådmannen ser det likevel som avgjerande viktig å ta i vare dei overordna intensjonane i føremålsparagrafen. Lova må sikre reell demokratisk medverknad i spørsmål som er vesentlege for utvikling av samfunnet både lokalt, regional og nasjonalt. Likeeins skal lova sikre at forvaltinga i størst mogleg grad er føreseieleg og langsiktig fundert, og at avgjerder blir tekne på grunnlag av tilstrekkeleg kunnskap om kva dei fører til.

Plandelen av lova er elles under forskningsmessig evaluering i eit prosjekt som går over fleire år (EVAPLAN). Når dette forskningsprogrammet først er sett i gang, bør lovendringsforslaga ikkje vere slik at ein førehandskonkluderer forskinga.

Generelt er kommunen sin rolle som planmynde i arealpolitikken (dei rettsleg bindande planane) ikkje vesentleg utfordra i endringsforslaget. Det har dei siste par åra vore teke til orde for meir bruk av statleg planlegging. Heimelen for dette har vore

på plass også tidlegare, men vert no i større grad manifestert, særleg i vegplanlegginga.

Når dette er sagt, kan det frå motsett ståstad vere rett å spørje kva som er den nasjonale arealpolitikken. Denne har i praksis vorte utydelegare (med unnatak for samferdsel). Utfordringa for kommunane og fylkeskommunane i denne samanhengen er at nasjonale føringar i stor grad avgrensar kommunane sitt handlingsrom i arealpolitikken, men utan at dette synest kommunisert som arealpolitikk eller gjennom det rammeverket som er tilrettelagt for arealplanlegging (men derimot gjennom andre kanalar). Klimapolitikken er eitt døme, slik som hevda av førsteamanuensis Jon P Knudsen ved Universitetet i Agder (tidsskriftet «Plan» nr 5/2015). Det betyr at ein gjennom plan- og bygningslova predikerer større kommunalt sjølvstyre i arealforvaltinga, medan realiteten kanskje er det motsette. Ingenting i endringsforslaga medverkar til å klargjere dette, kanskje snarare tvert om.

Delar av forslaget synes også å svekke planinstituttet som metodeverk for politikkutforming, og dermed også planane sin styringsverdi og prosessen si rolle som «konsensusmakar». Dette vil vere i strid med føremålsparagrafen. Det kan også føre til at openbare konflikhtar kjem fram i etterkant av vedtak i staden for å bli avklart i prosessar, og det er vanskeleg å sjå at det skal føre til større effektivitet. Sjå elles meir detaljert nedanfor.

§ 12-8

Gjeld oppstartfasen av reguleringsplanar og endringsforslaget gjeld samhandlinga med private aktørar når desse tek initiativ til regulering.

Departementet foreslår at kommunen som planmynde formelt skal kunne stoppe private planinitiativ tidlegare enn i dag. Etter gjeldande rett (§ 12-11) kan kommunen stoppe eit privat planinitiativ i samband med at kommunen skal vurdere å legge planen til offentleg ettersyn. Dette skjer etter at initiativtakar har brukt ressursar på å utarbeide forslaget.

Endringa fordrar at både kommune og tiltakshavar legg noko meir ressursar i oppstartarbeidet, men samla sett bør ressursbruken likevel bli mindre for begge partar, i og med at ein ikkje vil bruke tid og kroner på forslag som er i strid med vesentlege nasjonale, regionale eller kommunale interesser og som derfor ikkje vil føre fram. Det er frå før krav om at private regulantar har oppstartmøte med kommunen, og allereie i dette møtet bør/kan signal bli gitt, eller i det minste signal om kva tid kommunen treng til å ta avgjerd. Oppstartmøtet får med dette ein meir forpliktande karakter, og ein foreslår derfor å innføre krav om skriftleg referat. Møtet kan etter dette også nyttast til å drøfte byggesak, noko som gjer det lettare å parallellføre plansak og byggesak.

Fylkesrådmannen meiner endringsforslaget er positivt. Det rokkar ikkje ved kommunen sitt mynde som planstyresmakt, og heller ikkje ved private sin rett til å fremje planforslag. I praksis vil endringane berre krevje større medvit ved igangsetting av prosessar, og redusere unødig bruk av private og kommunale ressursar.

§ 12-11

Gjeld den vidare behandlinga av private reguleringsforslag og endringsforslaget vert frå departementet si side sett i samheng med endringa ovanfor. Departementet foreslår at private reguleringsforslag alltid – dersom dei ikkje vert stoppa i medhald av § 12-8 – skal leggest til offentleg ettersyn. Dette er tenkt som ei styrking av private sine rettar.

Etter dagens rett skal kommunen innan ein frist på 12 veker (frå ferdig planforslag er innsendt) ta avgjerd om offentleg ettersyn og underrette tiltakshavar innan tre veker dersom planen vert avvist.

I endringsforslaget skal kommunen innan 6 veker (frå ferdig planforslag er innsendt) legge forslaget til offentleg ettersyn, eventuelt sjølv foreslå alternativ plan innan 12 veker. Kommunen kan avvise planforslaget straks det har vore til offentleg ettersyn, utan vidare behandling av høyringssvara.

Dersom kommunen skal ha seks veker til å førebu offentleg ettersyn, vil dette måtte føre til dårlegare saksførebuing. Offentleg ettersyn skjer i dei aller fleste kommunar etter vedtak i politiske utval, og sakbehandlingstida vil i realiteten bli vesentleg kortare enn dei seks vekene. KMD sitt høringsnotat drøftar ikkje dette, og fylkesrådmannen kan ikkje tilrå ein slik frist. I og med at kommunen i etterkant av høyringa likevel kan avvise forslaget utan vidare drøfting, er det vanskeleg å sjå kva høyringa skal tene til, utover at forslagsstillar vert gitt særskilt tid til å mobilisere for positive høyringssvar, og dermed legge eit press på politikarane med ei vekt som ikkje treng vere i samsvar med lokalsamfunnet sine vurderingar. Dette vil undergrave politikarane si rolle som planmynde og også rolla som likverdig ombud for alle partane i lokalsamfunnet.

§ 12-14

Gjeld prosedyrar for endring og oppheving av reguleringsplan. Etter gjeldande rett må sjølv mindre endringar først etter same prosess som utarbeiding av ny plan, med unntak av at mynde til sluttvedtak kan delegerast frå kommunestyret. Kva som kan forståast som mindre endringar er relativt strengt definert, og det er føresett at endringsforslaget skal til høyring hos rettslege partar og regionale styresmakter.

Også oppheving av reguleringsplan krev ny reguleringsprosess, sjølv om kommunen gjennom nyare overordna plan har gjort vedtak om endra arealbruk (her kan altså to gjeldande planar vere motstridande, men nyaste plan vil ha størst tyngd). Over tid er den faktiske situasjonen slik at nesten alle kommunane har eldre reguleringar som kommuneplanen i praksis overstyrar, men der den gamle planen formelt sett også gjeld.

I endringsforslaget er det teke til orde for å utvide ramma noko for kva som kan forståast som mindre endringar. Det er lagt vekt på at det er konsekvensane av endring som må ligge til grunn for definisjonen og ikkje nødvendigvis det arealmessige omfanget. Fylkesrådmannen er samd i denne vinklinga og ser at presiseringa i § 12-4 andre ledd gir eit betre tolkingsgrunnlag. Vi registrerer at KS i si saksutgreiing er skeptisk til denne endringa med tilvising til at det i høyringsbrevet er uklart kven som skal høyrast. Fylkesrådmannen føresett at paragrafen sitt tredje ledd blir vidareført, slik at eigarar, festarar og styresmakter skal høyrast slik som tidlegare. Dette er nødvendig for å avdekke eventuelle konsekvensar av endringane.

Vi registrerer også at det i høyringsfråsegn frå Aust-Agder fylkeskommune vert framheva at dagens praksis med mindre endringar har fungert godt og vert praktisert likt i kommunane. Vår erfaring er ikkje den same. Det er nokså ulik praksis mellom kommunane, og nokre av kommunane søker å strekke heimelen. I så måte vil fokus på konsekvensar vere ei presisering av rammene.

Når det gjeld oppheving av plan er fylkesrådmannen samd i endringsforslaget. Det er å sjå som ein formaljuridisk lapsus når to planar på same areal kan vere motstridande på grunn av at prosedyreverket fordrar for stor ressursbruk når eldre reguleringsplanar – som trass alt ikkje er relevante lenger – skal opphevast formelt. At kommunen pliktar å høyre eigarar og festarar sikrar at desse partane vert orientert og kan gi fråsegn på ein nivå som ikkje nødvendigvis var relevant eller aktuelt under utarbeidinga av overordna plan.

Kap 19

Gjeld heimelen for dispensasjonar frå arealplan. Det vert i høyringsbrevet vist til at reglane kan vere vanskelege å praktisere og at utfallet av praksis ikkje let seg føreseie. I den fylkeskommunale forvaltinga er dette stort sett relevant berre når det er tale om dispensasjon frå arealplanar (og ikkje frå byggetekniske krav mm.) og vår fråsegn er avgrensa til dette.

I gjeldande rett er fastslått at utbygging som hovudregel skal skje i medhald av plan, og at tiltak som strir mot plan dermed krev behandling som dispensasjon. Dispensasjonsopninga er å sjå som ein sikkerhetsventil, gitt at ikkje alle tilhøve kan føreseiast og planleggast i detalj. Endringsforslaget endrar ikkje desse grunnleggjande premissa, noko fylkesrådmannen vurderer som positivt.

Gjeldande rett fastslår vidare at dispensasjon ikkje kan bli gitt dersom ein vesentleg sett til side omsyn som planen/bestemmelsen det vert dispensert frå skal ivareta. I tillegg skal fordelar vere klart større enn ulemper etter ei samla vurdering.

I endringsforslaget er det teke til orde for å «*gi kommunene større handlingsrom i saker som behandles som dispensasjon*». Dagens heimel har fem ledd (§§ 19-1 til 19-5). § 19-3 gjeld mellombelse dispensasjonar og vert foreslått innbakt i § 19-2. Fylkesrådmannen har ikkje merknader til dette.

I § 19-1 er det foreslått eit tillegg som presiserer at statlege og regionale styresmakter berre skal uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser. Denne formuleringa er ikkje til hinder for at etatane gir faglege råd, og fylkesrådmannen har ikkje vesentlege merknader til dette tillegget, som vi ser kan vere ei tenleg presisering.

I § 19-2 omhandlar som tidlegare vilkåra for å gi dispensasjon. Her er det foreslått vesentlege endringar, dels endringar som høyringsnotatet ikkje drøftar. Vilåret om tilsidesetting av dei omsyna plan skal ivareta er endra noko, frå «kan ikkje gis dersom vesentleg tilsidesetting» til «kan gis dersom tilsidesetting i liten grad». Omformuleringa inneber ei ny, positiv vinkling (frå «kan ikkje» til «kan»). Fylkesrådmannen er positiv til dette.

Tredje og fjerde ledd i dagens § 19-2 er foreslått fjerna. Desse to er tenkt å sikre at konsekvensar for mellom anna miljø, tryggleik og helse skal synleggjerast, og at statlege og regionale rammer og mål skal tilleggast særleg vekt. Grunngivinga for å fjerne desse er slik: dersom planen det skal dispenserast frå skal trygge slike interesser, vil dei uansett måtte bli vurdert. Argumentet er logisk nok, men fylkesrådmannen sine erfaringar med dispensasjonssaker gjennom mange år er annleis; Dispensasjonar vert ofte nytta og i det store og heile i samsvar med det som synest å vere departementet sine intensjonar. Vurderingane og grunngivingane er likevel ofte svært knappe. Påminninga i tredje og fjerde ledd vil vere nyttig for kommunale saksbehandlarar i dispensasjonssaker. For det andre er det ikkje i alle planar tydeleg kva omsyn planen faktisk skal ivareta. For det tredje har mange planar ein alder

som tilseier at det ikkje var teke omsyn som det i dag vil vere naturleg og nødvendig å vurdere.

Den største endringa i § 19-2 er likevel det nye sisteleddet: *«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..»*.

Isolert sett kan denne formuleringa oppfattast som en «generalpassus» der graden av samfunnsnytte er det avgjerande for kva prosess som er nødvendig. Dette vil raskt undergrave både eksisterande planar og planlegging som verktøy. Konsekvensen av ein slik forståing vil vere at mange store, viktige avgjerder kan bli tekne utan vesentleg medverknad dersom det synest viktigare at avgjerd vert teke raskt. Det innlysande spørsmålet blir då kva som skal/kan vere «viktige samfunnshensyn». Dette er ikkje drøfta i høyringsnotatet i det heile.

Endringsforslaget er neppe tenkt som ein «generalpassus», og det er presisert at slik bruk av dispensasjon ikkje skal vere eit alternativ til ordnær planavklaring. I den praktiske sakstilnærminga vil skjønnsrommet likevel vere uhandterleg, og i større grad enn no måtte avklarast gjennom klage. Dette vil særleg ramme naboar og lokale almenne bruksinteresser som frå før har høg klageterskel fordi det medfører stor belastning i lokalsamfunnet.

I motsetnad til det som er intensjonen i departementet sitt forslag (klarare og enklare reglar) synes delar av forslaget for § 19-2 derfor til å føre til det motsette. Skjønselementa vert utvida og er berre vagt avgrensa. Resultatet vil vere betydeleg større variasjon både i tolking og i praktisering. Det vert argumentert med at regelverket skal gi kommunen større rom for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikkje rører ved viktige interesser. Presiseringa som er foreslått i § 19-1 er positiv i så måte, men Fylkesrådmannen ser ikkje at dette har vore eit generelt problem for kommunane. Det vert også i dag fremma og gitt dispensasjon, i den grad det er nødvendig, for mindre tiltak som ikkje rører ved viktige interesser. Derimot har fylkesrådmannen røynsle for at det i enkelttilfelle også blir søkt og gitt dispensasjon for tiltak som openbart kunne trengt større medverknad gjennom reguleringsprosessar, først og fremst av omsyn til nabolaget.

Også KS tilkjennegir skepsis til desse endringane, men tilvising til at det er vanskelegare å handtere og stiller større krav til kommunane. Fylkesrådmannen er samd i dette.

Utfrå dette kan fylkesrådmannen ikkje tilrå § 19-2 slik det er foreslått. Fylkesrådmannen meiner dagens dispensasjonsparagraf hovudsakleg har fungert etter intensjonane, og at det ikkje synes nødvendig med endringar utover det som er foreslått for § 19-1.

§§ 12-2/33-1

Gjeld opning for kommunale gebyr for områderegulering som er utarbeidd av private. Det er i utgangspunktet ikkje høve for private å sette igang områderegulering. Dette er kommunen sitt verkemiddel. I nokre tilfelle kan det likevel vere slik at private utbyggingsinitiativ gjer områderegulering nødvendig, mellom anna for å få på plass overordna infrastruktur. Fylkesrådmannen har ikkje merknader til forslaget om endring.

§ 7-2

Gjeld regionale planstrategiar og kravet om sentral godkjenning. Etter gjeldande rett skal regional planstrategi leggst fram for Kongen til godkjenning. Departementet foreslår å oppheve godkjenningskravet. Den regionale planstrategien skal føresetnadsvis bygge på det statlege forventingsbrevet (som vert sendt ut i forkant av kommunevalet). Ordninga med sentral godkjenning har etter KMD si vurdering ikkje ført til endringar i dei regionale planstrategiane og har heller ikkje medverka vesentleg til betre dialog mellom stat og fylkeskommune. Fylkesrådmannen har ikkje merknader til endringsforslaget.

§ 8-1

Gjeld kravet om årlege handlingsplanar knytt til regionale planar. Departementet foreslår å endre dette slik at ein i staden må vurdere handlingsplanar. Fylkesrådmannen støttar dette. Mange regionale planar er av ein slik karakter at «handlingsdelen» for ein stor dreier seg om vinklingar i den alminnelege saksbehandlinga og ikkje særskilte tiltaks om krev budsjettressursar. Det er også slik at ein i den årlege økonomiplanlegginga må sjå til det regionale planverket på ein slik måte at årsbudsjettet i realiteten blir handlingsprogram for planane.

§ 34-2

Gjeld verknaden av § 1-8 (strandsonevernet). Hundremeters byggegrense gjeld dersom ikkje annan grense er fastsett i plan. Det har vore noko spørsmål om forholdet til planar etter gamal plan- og bygningslov og det er behov for ei presisering. Fylkesrådmannen har ikkje merknader til forslaget som er i samsvar med den den praksis som har vore.

§ 12-3

Gjeld krav om kompetanse for utarbeiding av private reguleringsforslag. Etter gjeldande rett vert stilt krav om at planar skal utarbeidast av fagkyndige. Departementet foreslår å innføre ei frivillig sentral godkjenningsordning. Fylkesmannen støttar dette.

§ 21-7

Gjeld behandling av byggesaker og følgene av at kommunen oversitt behandlingsfrist på 12 veker. Hittil har følgene ikkje vore anna enn redusert gebyr. Utgangspunktet for forslaget er ei sak i Bodø der Sivilombodet finn lova uklar og har bede om presisering. Departementet ønsker å styrke tiltakshavar sine rettar i slike saker. Som departementet skriv:

«For tiltakshaver som har sendt en byggesøknad til kommunen i tråd med gjeldende regelverk og plangrunnlag, vil det framstås om urimelig hvis kommunen først overskrider den lovpålagte 12-ukersfristen, og deretter endrer forutsetningene for behandlingen av søknaden gjennom et vedtak som gjør at den blir avslått i stedet for innvilget.»

Den viktigaste konsekvensen av endringsforslaget er at kommunen, dersom bygge- og deleforbod er aktuelt, må varsle tiltakshavar om dette innan 12 veker og deretter gjere vedtak i løpet av dei neste 8 vekene. Kommunen har etter dette 20 veker frå søknad er innkomen og til eventuelt bygge- og deleforbod må vere vedteke i politisk utval. Sjølv om det er nødvendig med grundig saksutgreiing før bygge- og deleforbod, og sjølv om det kan gå nokre veker mellom møte i politiske utval, bør 20 veker vere tilstrekkeleg. Fylkesrådmannen har derfor ikkje merknader til endringsforslaget.

KS er derimot negativ til forslaget med utgangspunkt i at det kommunale handlingsrommet vert redusert.

Øvrige endringsforslag er berre av redaksjonell karakter og fylkesrådmannen finn ikkje grunn til å kommentere desse.

Forslag til vedtak:

Møre og Romsdal fylkeskommune støttar forslaget om endringar i plan- og bygningslova slik som fremma av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med unnatak av følgande:

- § 12-11. Møre og Romsdal fylkeskommune kan ikkje sjå at det er tenleg å sende private reguleringsforslag til offentleg ettersyn dersom dei likevel er tenkt avvist. Ein frist på seks veker til saksførebuing og vedtak vil ved alle høve vere for kort.
- § 19-2. Møre og Romsdal fylkeskommune går imot endringsframlegget og viser til at dagens regelverk for dispensasjonar i all hovudsak har virka etter dei same intensjonane som departementet tek til orde for i høyringsbrevet og som vert lagt bak endringane.

Framlegget til endringar opnar i motstrid til dette for eit uavgrensa skjønnsrom på mange plan, og vil medføre store forskjellar i praksis og tilnærming. Det vil i tillegg kunne medføre at viktige samfunnsavgjerder vert tekne utan vesentleg grad av medverknad, til at planar og planlegging blir undergrave, og til at private og ålmenne rettar berre let seg forsvare gjennom klageordninga.

Det vert elles vist til den meir detaljerte saksgjennomgangen ovanfor.

Ottar Brage Guttelvik
fylkesrådmann

Ole Helge Haugen
fylkesplansjef