

Saksnummer	Utvalg/komite	Dato
268/2015	Fylkesrådet	06.10.2015
141/2015	Fylkestinget	19.10.2015

Høring - forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, mv.

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven på høring. Fristen er 15.11.2015.

Fylkesrådet ser at en rekke av forslagene til endringer berører fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. De fleste endringene vurderes som positive.

Nordland fylkeskommune ber om at endringene i plan- og bygningsloven i tillegg skal inkludere krav om at varsel om oppstart av et planarbeid skal inkludere referat fra oppstartsmøtet med kommunen.

Nordland fylkeskommune mener forslagene til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene vil svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser, og svekke fylkeskommunens veilederrolle. Forenklingene kan medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser. Det frarådes derfor at endringene i dispensasjonsreglene gjennomføres.

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven (pbl) på høring. Fristen er 15.11.2015.

Forslaget er omfattende og skal bidra til å effektivisere alle ledd i planprosessene. Departementet viser til at forslagene også vil gi bedre rammebetingelser for næringslivet, og sørge for kortere saksbehandlingstid i kommunene og færre omkamper.

I «Høringsnotat - forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv.» er forslagene til endringer beskrevet. Endringene er konkretisert i 11 punkter, jf. høringsnotatet s. 2-3. Noen av disse endringene berører fylkeskommunen. Disse punktene er vurdert nærmere under problemstillinger.

De øvrige punktene vurderes til å i liten grad berøre regionale interesser, og berøres derfor

ikke nærmere i saken. Fylkeskommunen vil imidlertid påpeke at en godkjenningsordning for planforetak (punkt 9) er positivt da det skal sikre at man får planforslag av bedre kvalitet enn i dag.

Problemstilling

Fylkeskommunens rolle i planlegging

I henhold til plan- og bygningsloven (pbl) er fylkeskommunen regional planmyndighet, jf. pbl § 3-4, siste ledd. I plansaker innebærer dette i hovedsak to roller.

For det første skal fylkeskommunen arbeide for at *regionale interesser ivaretas* i planleggingen. Som regional planmyndighet har fylkeskommunen, sammen med andre offentlige organer *rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen* jf. pbl § 3-2, tredje ledd. Dette er for eksempel arealpolitikken slik den er formulert i fylkesplanen, og fylkeskommunens myndighet etter kulturminneloven og akvakulturloven. Dette ivaretas i hovedsak gjennom skriftlige uttalelser ved oppstart og offentlig ettersyn av saker etter plan- og bygningsloven, direkte dialog med kommuner og gjennom møter i regionalt planforum.

For det andre har fylkeskommunen et *veiledningsansvar* etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer at fylkeskommunen skal *veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver*, jf. pbl § 3-2, siste ledd. Dette ivaretas blant annet gjennom at det gis råd og anbefalinger i skriftlige uttalelser ved oppstart og offentlig ettersyn av saker etter plan- og bygningsloven, ved direkte veiledning i enkeltsaker og gjennom fylkets syv plannettverk som Nordland fylkeskommune har vært en pådriver for å få etablert de siste årene.

Fylkeskommunen har ansvaret for regionalt planforum. I planforumet skal *statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer*, jf. pbl § 5-3. Dette er en av de viktigste arenaene for å avklare vesentlige regionale og nasjonale interesser i plansaker. Planforumet har også en veiledningsfunksjon, da sakene ofte diskuteres grundig mellom flere parter, slik at man i fellesskap kan finne gode løsninger på utfordringene.

Forslag til endringer som berører regionale interesser

Nedenfor er de punktene som berører fylkeskommunen vurdert nærmere. Punkt 1, 2 og 3 berører regionale interesser, da det må vurderes hvordan fylkeskommunale interesser ivaretas ved oppstart av planarbeid, høringer/offentlig ettersyn og når reguleringsplaner endres. Punkt 4 innebærer forenklinger av dispensasjonsreglene, og det må vurderes i hvilke konsekvenser dette har i forhold til å ivareta regionale interesser i slike saker. Punkt 6 og 7 berører regionale planer som fylkeskommunen som regional planmyndighet utarbeider.

- 1. Forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartprosess ved behandling av private planinitiativ**
- 2. Forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn**

Punkt 1 omfatter to endringsforslag. For det første åpnes det for at kommunen skal kunne stanse videre behandling av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartmøtet. For det andre blir det foreslått en mer formalisert oppstartfase med krav om at det skrives referat fra oppstartsmøtet med kommunen. Dette skal sikre en forutsigbar planprosess og at planforslag som blir utarbeidet blir mest mulig i tråd både med utbyggers og kommunens ønsker.

I punkt 2 foreslås det at alle planforslag som ikke blir stanset i initiativfasen (og som er i tråd med overordnet planer) skal bli sendt på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Departementet skriver at disse tre endringene bør sees i sammenheng.

Fylkeskommunen er opptatt av å kunne avklare eventuelle konflikter i planer så tidlig som mulig. En tidlig konfliktavklaring medfører raskere planprosesser og reduserer muligheten for at en plan blir møtt med innsigelse når planen senere legges ut til offentlig ettersyn. Basert på erfaring ser fylkeskommunen at mange oppstartsvarsel på planer inneholder lite informasjon ut over en planavgrensning og en generell beskrivelse av hva planen skal legge til rette for.

For å kunne få bedre avklaringer i en tidlig planfase er det positivt at det blir stilt krav om at det utarbeides et formalisert referat fra oppstartmøtet. Bodø kommune har i dag en praksis på at de på sine nettsider legger ut kunngjøring om oppstart av planarbeid, og referatet fra oppstartsmøtet med kommunen. På denne måten gjør kommunen referatet tilgjengelig for offentligheten. Fylkeskommunen har erfart at dette gir grunnlag for å kunne gi mer konkrete innspill til planen i en tidlig fase. Med mer kunnskap kan eventuelle konflikter med vesentlige regionale eller nasjonale interesser identifiseres, og partene kan legge til rette for en dialog der man i fellesskap finner løsninger som er akseptable.

I dag har kommunen i henhold til plan- og bygningsloven hjemmel til å stanse utbyggers planinitiativ før offentlig ettersyn. Dette foreslås endret ved at kommunen skal kunne stanse videre behandling av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartmøtet. Kommunen kan dermed stoppe planprosesser slik at man unngår at tid og ressurser brukes på et planarbeid som uansett ikke vil føre frem. Samtidig foreslås en endring som skal sikre at når en privat forslagsstiller først har utarbeidet en plan og den ikke er stoppet i forbindelse med oppstartmøtet, bør den private part få rett til å få sendt sitt planforslag på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Departementet mener at dette vil innebære en styrking av forslagsstilleres rettigheter. Det påpekes at kommunen likevel kan fremme alternative planforslag, og kan avvise planforslaget etter høring og offentlig ettersyn.

Samlet sett vil dette gi kommunene mulighet til å stoppe planinitiativ tidligere noe som i seg selv er positivt i forhold til at man unngår bruk av tid og ressurser på urealistiske planer. At planer som utarbeides skal på høring og lagt ut til offentlig ettersyn før kommunen eventuelt stopper dem er også positivt. Dette fordi man da får inn uttalelser og kunnskap om planforslaget som gir et bedre grunnlag for kommunen for å vurdere planens innhold og om det er aktuelt å avvise planforslaget.

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

Endring av eksisterende reguleringsplaner har i dagens lov tydelige krav i forhold til om dette er en *mindre endring* eller ikke. Dersom det er en mindre endring er saksbehandlingen forenklet, men naboer, festere og berørte fagmyndigheter (inkludert fylkeskommunen) skal varsles. Dersom endringen ikke er «mindre» skal den behandles som en vanlig reguleringsplan, det vil si at det skal varsles oppstart av arbeidet, og planen skal senere legges ut til offentlig ettersyn. Det samme gjelder ved oppheving av reguleringsplaner.

Forslaget tar ifølge departementet sikte på å tillate forenklet prosess der det skal innføres nye planformål eller formålsgrensene skal endres på en måte som ikke endrer planens karakter og går ut over planens hoveddrammer. Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser med hensyn til konsekvenser av planendringen tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene klart tilsier at det er behov for full planbehandling, forutsettes kommunen å tillegge det avgjørende vekt ved den videre planbehandlingen, dvs. at vilkårene for enklere prosess ikke er til stede.

Forslaget vurderes som positivt da det legger til rette for at mindre endringer som ikke er i konflikt med regionale og nasjonale interesser lettere kan gjennomføres. Det er også tids- og ressursbesparende at reglene for oppheving av eldre planer som ikke lenger er relevante forenkles. I begge tilfellene skal fortsatt fylkeskommunen varsles som i dag, noe som sikrer at regionale interesser vil bli vurdert i sakene.

4. *Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene*

Regjeringen ønsker å forenkle, effektivisere og gi kommunene større handlingsrom i saker som behandles som dispensasjon etter plan- og bygningslovens regler. I dag høres statlige og regionale myndigheter i alle saker, og fylkeskommunen gir uttalelse i forhold til om regionale interesser berøres og med planfaglige råd. Det siste kan være knyttet til om kommunen bør vurdere å knytte vilkår til en dispensasjon eller om tiltaket er så stort at det bør utarbeides en reguleringsplan.

Det foreslås flere endringer. En endring er å ta ut av loven et vilkår som sier at *fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering*, jf. pbl § 19-2, andre ledd.

Videre oppheves et krav om at det skal *«legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet»*. Dette ivaretas ifølge departementet gjennom vurderinger gjort i planen det dispenseres fra, og gjennom plan- og bygningslovens formålsparagraf.

Dagens lov sier blant annet at *«Kommunen bør heller ikke dispensere (...) når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden»*. I forslaget til endringer tas dette ut. Videre begrenses hva fylkeskommunen skal uttale seg til kun å gjelde *nasjonale og viktige regionale interesser*.

Nordland fylkeskommune har de siste årene behandlet ca 400 – 450 dispensasjoner etter plan- og bygningsloven per år. Vi ser at mange kommuner velger å behandle saker som burde vært løst gjennom en endring av reguleringsplan eller som en ny reguleringsplan som dispensasjoner. Dette gjelder for eksempel opparbeiding av større industriområder, etablering

av parkeringsplasser, utbygging av hyttefelt etc. Fylkeskommunen mener derfor at det er viktig å fortsatt kunne gi kommunene god veiledning i forhold til hvordan dispensasjoner bør behandles og løses, noe som i hovedsak skjer gjennom uttalelser til hver enkelt dispensasjonssak. Forslaget om at fylkeskommunens uttalelse skal begrenses til kun å gjelde *nasjonale og viktige regionale interesser*, vil kunne være til hinder for at andre regionale og lokale interesser blir synliggjort i sakene og vurdert.

Fylkeskommunen er kulturminnemyndighet og det forutsettes at forholdet til automatisk fredete og andre fredete objekter regnes som *nasjonale og viktige regionale interesser*.

Samlet sett vil forslaget til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser i slike saker. Det vil også svekke fylkeskommunens veilederrolle, noe som er spesielt viktig da vi ser at mange kommuner har en uheldig praktisering av dispensasjonssaker. Forenklingene kan også medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser.

6. *Forslag om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier*

Regional planstrategi ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 2008 som et nytt plan-instrument. Gjennom utarbeidelse av regional planstrategi skal man ta stilling til langsiktige utviklingsmål for regionen. Videre skal det avklares hva som er de viktigste utfordringene i en region, og hvilke regionale planer som skal prioriteres i den kommende valgperioden for å møte disse utfordringene. Den regionale planstrategien skal etter loven godkjennes av Kongen, men myndigheten er i dag delegert Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ved godkjenningen kan departementet gjøre de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Det foreslås at kravet om sentral godkjenning avvikles. Departementet viser til at sentrale godkjenninger i liten grad vært brukt til å gi konkrete signaler om statlig politikk. Videre påpekes det at regjeringens signaler om statlig politikk er gitt i forkant gjennom nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer. Departementet mener derfor at bortfall av sentral godkjenning vil gi en raskere og ryddigere planprosess og overføre myndighet til den regionale planmyndigheten (fylkestinget).

Forslaget innebærer at fylkestingets vedtak av planstrategi vil være endelig og at planstrategien raskere kan følges opp.

7. *Forslag om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan*

Plan- og bygningsloven § 8-1 tredje ledd foreskriver at det til alle regionale planer skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig. Departementet mener at det i mange tilfeller ikke er behov for årlige rulleringer av handlingsprogram. En årlig rullering vil være ressurskrevende for en fylkeskommune med mange regionale planer, noe som kan redusere langsiktigheten i oppfølgingen av dem. Behovet for rullering og kapasiteten til rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen mener departementet

loven må legge til rette for.

For å gjøre ordningen med rullering av handlingsprogrammer mer fleksibelt, men uten å fravike kravet om at en regional plan skal ha et handlingsprogram, foreslår departementet derfor endringer i plan- og bygningsloven § 8-1 fjerde ledd slik at dagens obligatoriske krav til rullering erstattes med et krav til å vurdere rullering.

Forslaget vurderes til å legge til rette for en mer fleksibel håndtering av planprogrammene. Fylkeskommunen har i dag flere regionale planer, og handlingsprogrammene til disse har vært rullert hvert år (i desember/tinget). Det har vist seg at for flere av planene har man videreført planprogrammet uendret. En endring der fylkeskommunen selv vurderer behovet for å rullere hvert enkelt planprogram vil være ressursbesparende.

Vurderinger

Fylkesrådet ser at en rekke av forslagene til endringer berører fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. De fleste endringene vurderes som positive. Dette gjelder blant annet forslag om at kommunene i allerede i forbindelse med oppstart av planarbeid skal kunne stoppe dette. Fylkesrådet mener også at det er rimelig at når en privat forslagsstiller har utarbeidet en plan, bør planforslaget sendes på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Dette sikrer kommunen et bedre grunnlag for å vurdere planens innhold og om det er aktuelt å avvise planforslaget.

Det er også positivt at kravene til oppstartsmøte mellom tiltakshaver og kommunen styrkes og at det skal skrives referat fra dette. Fylkesrådet mener at tidlig medvirkning i planprosesser er den beste måten å kunne avklare om og eventuelt i hvilken grad en plan kan berøre vesentlige regionale eller nasjonale interesser. Fylkeskommunens rolle som *veileder* i planleggingen tilsier også at en tidlig og kunnskapsbasert medvirkning i planleggingen må omfatte statlige og regionale myndigheter. En slik tilnærming er da også et av hovedgrepene for *Forsøksordning om samordning av statlige innsigelser i Nordland* (FOSIN), der Nordland fylkeskommune er en samarbeidspart. Som regional planmyndighet støtter fylkeskommunen arbeidet blant annet ved å bruke regionalt planforum som en aktiv og viktig arena for å avklare eventuelle konflikter i planer.

Erfaring fra Bodø kommunes praksis med å tilgjengeliggjøre referatene fra oppstartsmøtene viser at statlige og regionale myndigheter tidligere kan gi gode tilbakemeldinger til tiltakshaver og kommunen om eventuelle konflikter. Dette styrker dialogen i planprosessen og bidrar til å forhindre at det ved offentlig ettersyn fremmes innsigelser til planer. Fylkesrådet vil derfor forelå at endringene i plan- og bygningsloven også skal inkludere et krav om at når berørte offentlige organer og andre interesserte varsles om oppstart av et planarbeid skal dette varselet inkludere referat fra oppstartsmøtet med kommunen.

Fylkesrådet mener at forslagene til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene vil svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser i slike saker. Forslaget vil også svekke fylkeskommunens veilederrolle.

Fylkesrådet mener også at forenklingene i dispensasjonsreglene kan medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser. Samlet sett vil fylkesrådet derfor fraråde at endringene i dispensasjonsreglene

gjennomføres.

Forslaget omfatter også endringer i forhold til regionale planer, der det foreslås å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av regionale planstrategier. Det foreslås også å fjerne kravet om årlig rullering av handlingsprogrammer til regionale planer. Fylkesrådet mener at begge forslagene er positive, da de legger til rette for en mer målrettet regional planlegging, der fokus i større grad blir på gjennomføring av regionale planer.

Konsekvenser

Dersom dagens krav om årlig rullering av handlingsprogrammer til regionale planer fjernes vil det kunne medføre en viss ressursbesparelse for fylkeskommunen.

Saken vil ellers ikke medføre økonomiske, administrative eller personellmessige konsekvenser for Nordland fylkeskommune. Saken har ingen konsekvenser knyttet til gjennomgående fylkeskommunal politikk knyttet til likestilling, universell utforming og folkehelse.

Fylkesrådets innstilling til vedtak

1. Nordland fylkesting mener at en rekke av forslagene til endringer berører fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. De fleste endringene vurderes som positive.
2. For å sikre bedre kunnskap og tidlig avklaring av eventuelle konflikter i plansaker ber Nordland fylkesting om at endringene i plan- og bygningsloven i tillegg skal inkludere krav om at varsel om oppstart av et planarbeid skal inkludere referat fra oppstartsmøtet med kommunen.
3. Nordland fylkesting mener forslagene til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene vil svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser, og svekke fylkeskommunens veilederrolle. Forenklingene kan medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser. Det frarådes derfor at endringene i dispensasjonsreglene gjennomføres.

Bodø den 06.10.2015
Tomas Norvoll
fylkesrådsleder
sign

Ingelin Noresjø
fylkesråd for kultur, miljø og
folkehelse

sign

FRÅD-268/2015

FRÅD-268/2015

Vedtak

Fylkesrådets innstilling enstemmig vedtatt

19.10.2015 Fylkestinget

Næringskomiteens innstilling ble lagt fram av saksordfører Arne Ivar Mikalsen, Venstre:

1. Nordland fylkesting mener at en rekke av forslagene til endringer berører fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. De fleste endringene vurderes som positive.
2. For å sikre bedre kunnskap og tidlig avklaring av eventuelle konflikter i plansaker ber Nordland fylkesting om at endringene i plan- og bygningsloven i tillegg skal inkludere krav om at varsel om oppstart av et planarbeid skal inkludere referat fra oppstartsmøtet med kommunen.
3. Nordland fylkesting mener forslagene til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene vil svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser, og svekke fylkeskommunens veilederrolle. Forenklingene kan medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser. Det frarådes derfor at endringene i dispensasjonsreglene gjennomføres.

Votering

Komiteinnstillinga punktene 1 og 2 enstemmig vedtatt med 45 stemmer.

Komiteinnstillinga punkt 3 vedtatt mot 14 stemmer (9H, 5Frp).

FT-141/2015

Vedtak

1. Nordland fylkesting mener at en rekke av forslagene til endringer berører fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet. De fleste endringene vurderes som positive.
2. For å sikre bedre kunnskap og tidlig avklaring av eventuelle konflikter i plansaker ber Nordland fylkesting om at endringene i plan- og bygningsloven i tillegg skal inkludere krav om at varsel om oppstart av et planarbeid skal inkludere referat fra oppstartsmøtet med kommunen.
3. Nordland fylkesting mener forslagene til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene vil svekke fylkeskommunens mulighet til å sikre regionale interesser, og svekke fylkeskommunens veilederrolle. Forenklingene kan medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke felleskapets interesser. Det frarådes derfor at endringene i dispensasjonsreglene gjennomføres.

Vedlegg

Tittel

Til høring - forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven - høringsfrist 15.11.2015
FT-sak 141 Innstilling fra komite for næring

DokID

588584
605241