

Saksnr.: 2015/1039
Løpenr.: 77550/2015
Klassering: L10
Saksbehandler: Kari Ottestad

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	18.11.2015	

Høringsuttalelse. Forslag til endring i plandelen av plan- og bygningsloven

Vedlegg

1. Vurdering av overgangsbestemmelser 100 meter-beltet i strandsonen
2. Lenke til vedlegg i saken:
[Høringsdokumenter](#)

Bakgrunn for saken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt forslag til endring i plandelen av plan- og bygningsloven på høring. Frist for uttalelse er satt til 15. november 2015. Fylkesrådmannen har oversendt innstilling i saken innen fristen, med forbehold om endringer som følger av politisk behandling. Protokoll fra Fylkesutvalgets møte oversendes departementet straks den foreligger. Som grunnlag for uttalelsen har Fylkesrådmannen også brukt KS sitt utkast til samordnet høringssvar i saken.

Fakta og fylkesrådmannens vurdering

Departementet foreslår endringer for å oppnå:

- mer effektive planprosesser
- forenkling rundt det å endre og oppheve arealplaner
- enklere dispensasjonsregler
- og gi hjemmel til kommunene til å kunne ta gebyr for sin behandling av områdereguleringsplaner som er utarbeidet og bekostet av private
- forenkling som gjelder regionale planer
- etablering av en frivillig, sentral godkjenningsordning for planforetak
- overgangsbestemmelser for planer i strandsonen uten byggegrenser
- nye saksbehandlingsfrister som styrker rettssikkerheten for tiltakshavere i byggesaker
- retting av mindre feil i plan- og bygningsloven

Endringene beskrives mer utfyllende under, med Fylkesrådmannens vurdering av disse.

Generelt sett er Fylkesrådmannen positiv til forenklinger som gir kommunene fleksibilitet og som er ressursbesparende for kommunene, men er skeptisk til de endringene som svekker kommunene som planmyndighet.

Mer effektive planprosesser

Det foreslås at kommunene skal kunne stanse behandling av et privat, urealistisk planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartmøtet, dvs tidligere i planprosessen enn i dag. Det foreslås en mer formalisert oppstartfase, og kommunen skal i de fleste tilfeller ha plikt til å gjennomføre høring av private planforslag, der de velger å gå videre med et planinitiativ. Kommunen kan samtidig legge ved sitt eget alternative forslag.

Momenter i endringsforslaget:

- Forslag om å lovfeste referat fra oppstartmøte
- Departementet fastsetter i forskrift krav til de tema som alltid skal behandles og forsøkes avklart i oppstartmøtet
- Ved uenighet skal kommunen, gjennom politisk behandling kunne:
 - Gi føringer for det videre arbeidet
 - eller
 - Beslutte at planforslaget ikke skal videreføres
- Tiltakshaver skal ikke kunne gjennomføre varsling og kunngjøring av planarbeid før kommunen har gitt uttrykkelig klarsignal (oppstartmøtet eller etter politisk vurdering)
- Ved krav om planprogram, skal innholdet i dette drøftes i oppstartmøtet
- Frist for å sende forslag på høring og offentlig ettersyn foreslås endret fra 12 til 6 uker i de saker hvor kommunen velger å ikke utarbeidet alternativt forslag.

Vurdering

Styrking av tidlig planfase og oppstartmøtet kan bety sparte ressurser, og krav om referat fra oppstartmøtet viktig. Tidlig avklaring av rammer og føringer er avgjørende for en smidig planprosess.

Forslag til endring legger opp til at kommunen kan stanse planinitiativ de mener ikke kan føre frem allerede ved oppstart. I de tilfeller hvor et avslått planinitiativ er i tråd med kommuneplanen arealdel eller områderegulering, kan forslagsstiller kreve spørsmålet lagt frem for kommunestyret. Kunngjøring om oppstart skal ikke kunne gjøres før etter at kommunen har gitt klarsignal. I dag tas beslutninger om å stanse planarbeid ved offentlig ettersyn. Fylkesrådmannen støtter forslag til endring, og mener dette er ressursbesparende.

Punktet om at kommunene i utgangspunktet skal ha plikt på seg til å gjennomføre høring av private planforslag, der de velger å gå videre med et planinitiativ, kan være utfordrende. Dette beskrives som en naturlig konsekvens av at kommunen har gått god for et planinitiativ. Det er imidlertid behov for en «kvalitets-sjekk» i kommunene ift. planjus og ift. de rammer og føringer som ligger i overordnede planer og i premissene fra oppstartsmøtet. Det savnes en kobling til premissene i oppstartsreferatet i nytt 2. ledd i § 12-11. Kommunene må kunne stoppe planforslag som de ikke kan stille seg bak. For å ivareta forutsigbarheten for alle parter må det være tydelighet rundt at de forslag som sendes på offentlig ettersyn er i tråd med kommunens intensjoner og rammer.

Forslaget til endringer synes å svekke kommunene som planmyndighet, særlig sett i lys av at det vil være en ressursmessig utfordring for kommunene å utarbeide alternative høringsforslag.

Fylkesrådmannen mener en frist på 6 uker for å legge planer ut til offentlig ettersyn kan være knapp, særlig i de tilfeller hvor det kreves en politisk vedtak før høringen. Fylkesrådmannen oppfordrer til at kommunene og KS blir lyttet til når det gjelder dette endringsforslaget.

Forenkling rundt det å endre og oppheve arealplaner

Dagens regler om forenklet saksbehandling (begrenset høring) ved *mindre endringer* av reguleringsplan foreslås endret. Reglene skal omfatte større endringer enn i dag. Forutsetningene er at endringene «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen». Det blir i større grad opp til kommunene å vurdere hvilke endringer som kan gjennomføres etter de enklere saksbehandlingsreglene. Begrepet «mindre endring» skal ut, og det presiseres at det er konsekvensene av endringene som må legges til grunn for vurderingen av om enklere saksbehandlingsregler kan nyttes.

Det foreslås også forenklinger ved *oppheving av planer*, og nytt 4. ledd i § 12-14 sier at kun registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres, skal varsles ved oppheving av planer «som i det vesentlige er i strid med overordnet plan».

Vurdering

I dag kan «mindre endringer» av reguleringsplaner gjennomføres på en lettere måte som tar kortere tid enn en ordinær reguleringsendring. Det er ikke krav om offentlig ettersyn, og endringene må kun forelegges direkte berørte myndigheter og eiere/festere. Forslag til endring legger opp til at reglene skal kunne omfatte større endringer i reguleringsplaner enn i dag, og at kommunene skal vurdere hva som kan gjennomføres etter enklere saksbehandlingsregler. Forslag til endring legger opp til en mer skjønnsmessig vurdering av om hvorvidt endringen er å betrakte som en endring som kan behandles uten prosessregler som for ny plan. Fylkesrådmannen er skeptisk til ordlyden om planendring. Graden av hva som kan endres gjennom en enkel prosess må i større grad harmonere med at det legges opp til begrenset medvirkning. Forslag til lovtekst er noe utydelig, og dette kan svekke forutsigbarheten av reguleringsplanene. Det at større endringer kan gjøres uten høring/medvirkning vil også kunne bidra til at de allmenne interessene blir tapende part.

Reglene for oppheving av planer er i dag som for vedtak av ny plan, noe som krever mye ressurser i kommunene, særlig om de sitter med et stort og utdatert planverk. Fylkesrådmannen er enig i at det er behov for forenkling for å gjøre en nødvendig jobb med oppdatering av planverket overkommelig. Men eldre planer, som kan være utdaterte for enkelte tema og i strid med overordnet plan, kan ha i seg elementer som er nødvendige for å sikre viktige interesser og hensyn som ikke er fanget opp i overordnet og mer strategisk arealplan. Fylkesrådmann mener derfor det er viktig at faginstanser varsles, eksempel Fylkeskonservator, Statens Vegvesen mfl. Som eksempel, vil oppheving av eldre reguleringsplaner, som regulerer byggegrense mot veg (15 m), automatisk føre til at

veglovens byggegrenser gjelder (50 m). Likeledes kan en eldre plan sikre hensynssoner rundt kulturminner/fornminner, som ikke fanges opp av overordnet plan. Ved oppheving av en slik plan, vil det være nødvendig å høre Fylkeskonservatoren. Dette må tydeliggjøres i § 12-14 4. ledd, som kun viser til at det er direkte berørte eiere og festere som skal få anledning til å uttale seg før oppheving. Lovteksten er noe uklar, siden §12-13, 3. ledd, som stiller krav om høring av berørte myndigheter, viser tilbake til 2. ledd, som kun omhandler *endring* av planer.

Enklere dispensasjonsregler

Endringene skal bidra til redusert ressursbruk og økt kommunalt handlingsrom i slike dispensasjonssaker.

Momenter i endringsforslaget:

- Begrensning i foreleggings- og varslingsplikten
 - Det presiseres at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir berørt, bare skal uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser
- Vurderingstemaene forenkles ved at flere vurderingstemaer utgår. Vektleggingen av konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet oppheves
 - Vurderingen innskrenkes til å omfatte spørsmålet om «tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, bli tilsidesatt»
- Opphever dagens vektlegging av statlige og regionale rammer og mål, og vektlegging av regionale myndigheters stillingtagen til dispensasjonsspørsmålet.
- Innfører «andre viktige samfunnshensyn» som vurderingskriterium

Vurdering

Dispensasjonsregelverket er komplisert, og fylkesrådmannen mener i utgangspunktet at det kan være behov for forenklinger.

Å lovfeste at statlige og regionale myndigheter kun skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser, innebærer imidlertid en betydelig risiko for enkelte tema, og kanskje spesielt for kulturminner. Grensen mellom regionale og lokale hensyn er ikke alltid tydelig og entydig, og nasjonale og regionale interesser fanges ikke alltid opp av kommunene. Fylkesrådmannen viser også til at Fylkeskonservatoren har en rolle selv om det er snakk om lokale hensyn, blant annet som en ressurs for byantikvarene i kommunene. De fleste kommuner har ikke kulturminneplaner, mange mangler kompetanse til å forvalte kulturminner, og det kan uansett være uklart hvilken status/betydning et kulturminne har eller er klassifisert som. Skillet mellom regionale og lokale interesser er m.a.o. ikke gitt og entydig for alle tema. Fylkesrådmannen finner ut fra dette at § 19-1 ikke bør endres, men beholdes som i dag. Uavhengig av hvilke råd og innspill som gis fra sektormyndighetene, er det kommunen som er beslutningsmyndighet ved dispensasjonssøknader. Sektormyndighetenes mulighet til å uttale seg når deres saksområde blir berørt, innebærer derfor ikke en overstyring av kommunene, men er en mulighet til å sikre at dispensasjonsvedtak fattes på best mulig grunnlag.

I § 19-2 2. ledd foreslås det at dispensasjon kan gis «hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Fylkesrådmannen leser dette som en undergraving av

plansystemet som rokker ved forholdet mellom gjeldende plan som demokratisk styringsverktøy og dispensasjon som unntak. Planer etter plan- og bygningsloven er resultat av omfattende prosesser med høringer og bred medvirkning, samt vedtak i kommunens øverste folkevalgte organ. Det er et viktig prinsipp at planene ikke skal undergraves som informasjons og beslutningsgrunnlag og at forutsigbarheten ikke svekkes

Forslaget om at vektlegging av statlige og regionale rammer og mål skal utgå fra dispensasjonsparagrafen (oppheving av §19-2. 3. og 4. ledd) er uheldig. Særlig sett i sammenheng med at tydeliggjøringen i dagens lovtekst, om at dispensasjon er ment å være unntak, blir fjernet. §19-2 2. ledd foreslås endret slik at det gis videre rammer for å akseptere dispensasjon. Samtidig snus argumentasjonsrekken helt om. I dag må tiltakshaver argumentere for at hensyn ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Dette underbygger forståelsen av at dispensasjon er unntaket. Forslaget åpner nå for at dispensasjon kan gis der hensyn i liten grad blir tilsidesatt. Fylkesrådmannen tror da kommunen kommer i den situasjonen at de må argumentere for hvorfor dispensasjon ikke kan gis. Fylkesrådmannen mener det er uheldig at bevisbyrden snus, da dette kan bidra til å svekke forutsigbarheten i plansystemet. At vektlegging av statlige og regionale rammer og mål skal utgå fra dispensasjonsparagrafen er også uheldig sett i lys av forslag til endring som muliggjør at «andre viktige samfunnshensyn» kan trumfe hensynene bak bestemmelsen/planen.

Henvisning til vurdering av konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet §19-2 3. ledd foreslås opphevet. Det skrives i høringsforslaget at disse temaene uansett vil inngå som vurderingstema dersom hensynet er ivaretatt i bestemmelsen det dispenseres fra. Fylkesrådmannen mener dette er en svakhet. Det dispenseres også fra formål og plankrav, og da kan slike vurderinger falle ut. Dette kan være uheldig, siden grunnlaget for å vurdere en dispensasjon blir dårligere opplyst, samtidig som viktige hensyn kan bli tilsidesatt. Fylkesrådmannen mener at i et endringsforslag, hvor kommunene må argumentere for hvorfor det ikke kan gis dispensasjon, så vil det være særlig viktig å presisere disse hensynene i loven.

Hjemmel til kommunene til å kunne ta gebyr for sin behandling av områdereguleringsplaner som er utarbeidet og bekostet av private

Kommunene har i dag ikke adgang til å kreve behandlingsgebyr for områdereguleringsplaner. Når slike planer utarbeides av private, etter avtale med kommunene, skal kommunene kunne kreve gebyr. Dette er ment som et insitament for å utarbeide flere områdereguleringsplaner.

Vurdering

Områderegulering er i utgangspunktet kommunens verktøy, et strategisk plannivå hvor kommunens rammer og føringer fastsettes som underlag for videre privat detaljregulering. Fylkesrådmannen er opptatt av at områderegulering fremdeles skal være kommunens verktøy, og mener det er uheldig om områderegulering nærmer seg detaljregulering i prosess og som virkemiddel. Det er mindre problematisk at private dekker utredningskostnader til underlagsmateriale til en områdeplan, enn at kommunen tar gebyr for behandling av en plan, som skal fastsette kommunens egne rammer og føringer. Fylkesrådmannen mener det er viktig at kommunene har tilstrekkelig planleggingsressurser

selv, og at økt bruk av områderegulering som del av det private planinitiativet, kan svekke den strategiske planleggingen i kommunene.

Forenkling som gjelder regionale planer

Det foreslås å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av den regionale planstrategien. Begrunnes med ønske om økt lokalt selvstyre.

Det foreslås også å fjerne kravet til årlig rullering av handlingsprogram for regional plan, og erstatte dette med krav om at behovet for rullering skal vurderes årlig.

Vurdering

Fylkesrådmannen støtter forslaget om å oppheve kravet om sentral godkjenning av regional planstrategi. Dette begrunnes med at godkjenningen allerede er delegert fra Kongen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet og at godkjenningen har tatt opp til to år og derfor ikke har fungert godt i oppfølgingen av planstrategien. Det er imidlertid ikke nødvendigvis kun et positivt signal at nasjonale myndigheter ikke godkjenner hverken regionale planer (inkludert fylkesplanen) eller regional planstrategi, støtten gis derfor ikke uten forbehold.

Statlige myndigheter skal delta på de regionale arenaene for politikkutforming og konfliktavklaring som regionale planer gir, men når ingen av dem er godkjent av statsråd eller departement kan det bli vanskeligere å forplikte de statlige sektormyndighetene i praktisk politikk og adferd, særlig der hvor det er målkonflikter. Vi ser f.eks. at statlige etater ikke bygger opp om regjeringens ambisjoner for god areal- og transportplanlegging av byene og bysentre, eller statlige milliardinvesteringer i jernbane og knutepunkter, når de lokaliserer sine kontorplasser. Det er derfor nødvendig at godkjenningsordningen erstattes av tydeligere forventninger til forpliktende deltakelse fra statlige sektormyndigheter i regionalt planarbeid. Særlig viktig er dette for planarbeid som gjelder arealbruk. Fylkesrådmannen forventer også en betydelig innstramning av statlig praksis og nytenkning om statens rolle regionalt og lokalt som følge av denne endringen. Det oppfordres til innføring av et nytt regelverk hvor regional planstrategi følges opp med forpliktende avtaler mellom stat og region om oppfølgingen.

Fylkesrådmannen støtter også forslaget om å fjerne kravet til årlig rullering av handlingsprogram for regional plan. En årlig rullering krever mye kapasitet hvis man skal ivareta alle hensyn til medvirkning som pbl krever. Det som imidlertid er viktig er å årlig vurdere om det er rulleringsbehov og rullere kun de handlingsplanene hvor behovet er reelt.

Etablering av en frivillig sentral godkjenningsordning for planforetak

Det foreslås å innføre en kvalifikasjonsvurdering av konsulenter og andre som fremmer private planforslag i planmyndigheten i kommunen. I dagens regelverk heter det at planer skal utarbeides av fagkyndige. Dette foreslås nå utvidet slik at nødvendig kyndighet skal erklæres samtidig med innsending av planforslag, og at kommunen kan kreve kyndigheten dokumentert. Det foreslås også et nytt punkt som åpner for at foretak kan søke sentral godkjenning som planforetak.

Vurdering

Fylkesrådmannen støtter forslaget om dokumentert kyndighet og en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag. Kommunene mottar i dag planforslag av særs ulik kvalitet, og bruker store ressurser på å kvalitetssikre planer som sendes inn. En slik endring kan bidra til kvalitetsmessig forberedte planforslag.

Overgangsbestemmelser for planer i strandsonen uten byggegrenser

Det foreslås å lovfeste departementets forståelse av overgangsbestemmelsene om byggegrense i reguleringsplan innenfor 100-meters beltet mot sjø. Departementet mener kravet til byggegrenser ikke gjelder foran planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Sivilombudsmannen har i 2015 uttalt at byggegrensen anses å gjelde alle planer i strandsonen.

Det foreslås å tas inn et nytt 4. ledd i §34-2: «Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov. *Dette gjelder også planer i 100-meters beltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 3. ledd.*»

Vurdering

Fylkesrådmannen mener det må skjeles til hva som var intensjonen fra lovmaker. Ikke bare lovens ordlyd, men også forarbeidene taler for at lovens byggeforbud kommer til anvendelse hvor verken kommuneplanens arealdel eller reguleringsplanen inneholder noen byggegrense. (Vedlegg 1)

Denne forståelsen, som er hentet fra Sivilombudsmannen, Sak: 2014/2809, datert 27.02.2015, tilsvarer den forståelse ØFK har lagt til grunn for sin vurdering av den innstramming som ble gjort i 100 meters beltet ved forrige lovendring. Forslaget som nå er på høring, fjerner på en uheldig måte innskjerpingen for planer som er vedtatt før PBL 2008 trådte i kraft.

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

Det foreslås å innarbeide 12 ukers frist for nedleggelse av midlertidig byggeforbud.

Vurdering

Fylkesrådmannen har ikke merknader til dette forslaget, da det ikke angår den sakstype som regionalt nivå normalt behandler. Vi viser til KS sin uttalelse på dette punktet.

Fylkesrådmannen har heller ikke merknader til retting av mindre feil i PBL.

Fylkesrådmannens forslag til vedtak

Østfold fylkeskommune (ØFK) er positiv til forenklinger som gir kommunene fleksibilitet og som bidrar til ressursbesparelse for kommunene. ØFK er skeptisk til de endringene som svekker kommunene som planmyndighet og som kan bidra til å undergrave plansystemet som demokratisk styringsverktøy og arena.

1. ØFK er positiv til å styrke oppstartsmøtet som en avklarende arena og støtter forslaget om krav om referat og at kommunen skal kunne beslutte at planinitiativet ikke skal

- videreføres i tilknytning til oppstartsmøtet.
2. ØFK mener at kommunene skal beholde sin rett til å vedta hvilke planforslag som skal legges ut til offentlig ettersyn, og går mot forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
 3. ØFK mener at dersom kommunene gjennom lov pålegges snarest, og senest innen 6 uker å sende private planforslag på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, vil det klart svekke kvaliteten på saksbehandlingen. ØFK foreslår at dagens ordning opprettholdes.
 4. ØFK er positiv til enklere regler for oppheving av plan, men mener det må tydeliggjøres i § 12-14 4. ledd at regionale myndigheter skal høres. ØFK er skeptisk til forslag til oppheving av §12-14 3. og 4. ledd, som bidrar til svekking av viktige samfunnsmessige hensyn og som kan gi dårlig opplyst grunnlag for vedtakene.
 5. ØFK er skeptisk til forslagene om endring av plan fordi disse kan svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner og svekke allmenhetens interesser.
 6. ØFK er skeptisk til lovteksten som gjelder endring av dispensasjonsbestemmelsene. Etter ØFK sin vurdering kan lovteksten oppfattes som at det er kommunen som må argumentere for hvorfor dispensasjon ikke kan gis. ØFK oppfatter dette som en uheldig speilvendning av ansvar – både i vedtak og begrunnelse, som kan undergrave planer som demokratisk verktøy. Siden grensen mellom regionale og lokale hensyn ikke er entydig for alle tema, og for at underlaget for dispensasjonsvedtaket skal være best mulig, mener ØFK at regionale myndigheter skal høres i alle dispensasjonssaker, og at §19-1 ikke bør endres.
 7. ØFK mener områderegulering fortsatt skal være et kommunalt strategisk verktøy, og det er dermed problematisk å ta gebyr når plantypen utarbeides i samarbeid med private. Økt bruk av områderegulering som del av det private planinitiativet kan bidra til å svekke den strategiske planleggingen i kommunene. ØFK er positiv til at tiltakshaver kan dekke utredningskostnader for områdereguleringer.
 8. ØFK støtter forslaget om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier, men mener det er nødvendig med nye tiltak for å styrke statens forpliktelse til deltakelse og oppfølging av regional plan. ØFK støtter forslaget om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.
 9. ØFK mener forslag til endring i § 34-2 på en uheldig måte fjerner innskjerpingen av byggeforbudet i 100 meters beltet langs sjø for planer som ble vedtatt før PBL 2008 trådte i kraft.
 10. ØFK støtter forslaget om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag. Dette vil medføre sparte ressurser for kommunen og kvalitetsmessig forbedrete planforslag.

Sarpsborg, 23. oktober 2015

Atle Haga
fylkesrådmann

Hilde Brandsrud
fylkesdirektør