

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
15/296

Vår ref
15/2805-

Dato
10.12.2015

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

Samferdselsdepartementet viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev av 6. august 2015 og til etterfølgende e-postkontakt vedrørende forsinkelse m.h.t. høringsfristen. Vi beklager forsinkelsen.

Samferdselsdepartementet har innhentet underliggende instansers syn på forslagene til endringer i plan- og bygningsloven. Høringsuttalelsen omfatter således hovedpunktene i innspillene fra disse etatene. Etatenes høringsuttalelser følger for øvrig vedlagt i sin helhet. Høringsuttalelsen forholder seg til de kapitlene i høringsnotatet som vi har merknader til.

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

En mer formalisert oppstartsprosess når det gjelder private initiativ vil kunne bidra til å kvalitetssikre planinitiativ i en tidlig fase. Dette vil kunne bidra til å redusere berørte myndigheters ressursbruk og forslaget anses derfor i utgangspunktet som positivt. Det knytter seg imidlertid også noen betenkeligheter og motforestillinger til forslaget.

Det foreslås blant annet at planmyndigheten skal kunne prøve hensiktsmessigheten av planinitiativet og eventuelt kunne stoppe initiativet på et langt tidligere tidspunkt enn det er hjemmel for i dag. Jernbaneverket har i denne sammenheng vist til brev 2. desember 2013, uttalelse til Miljøverndepartementets forslag til regelendringer i høringsnotat av 9. september 2013. I Jernbaneverkets uttalelse ble det – i tilknytning til forslaget om å presisere i § 12-9 tredje ledd at kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes - gitt uttrykk for at hensynet til å unngå unødige ressurs spille i utgangspunktet tilsier at dersom kommunen ikke ønsker en gitt regulering, så bør kommunen gi uttrykk for dette så tidlig som mulig i prosessen, eventuelt allerede før det utarbeides planprogram.

I nærværende forslag tas dette et steg videre ved å foreslå at kommunen så tidlig som mulig ikke kun skal gi uttrykk for sitt syn på om den ønsker den foreslåtte reguleringen eller ikke, men skal allerede i forbindelse med oppstartmøtet kunne stoppe et planinitiativ.

Det å ta tidlig stilling til om et planforslag er ønskelig eller ikke kan også ha ulemper. Det legges ikke opp til noen overprøvningsmulighet dersom planinitiativ avskjæres. En regulering som på et tidlig stadium synes mindre ønskelig, kan ved en grundigere gjennomgang på et bredere faktagrunnlag senere i prosessen, likevel vise seg å være ønskelig også sett fra kommunens ståsted. Vi merker oss imidlertid at dersom kommunen avskjærer planinitiativet fordi det ikke er i samsvar med overordnet plan, kan det eventuelt sendes inn på nytt og bli vurdert i forbindelse med neste rullering av kommuneplanens arealdel.

Mer problematisk er det at det i overskriften framgår at forslaget gjelder private planinitiativ. Slik forslaget til endringer i § 12-8 (nytt andre ledd) er formulert, kan det se ut som om kommunen skal ha mulighet til å stanse alle planinitiativ som ikke fremmes av planmyndigheten selv. Det bør gå tydeligere frem hva som gjelder for private planforslag og hva som gjelder for planforslag fra offentlige myndigheter.

Både Jernbaneverket og Statens vegvesen mener det må klargjøres at § 12-8 nytt andre ledd gjelder planinitiativ fra private forslagsstillere. Alternativt kan det tas inn en tilføyelse om at bestemmelsen (nytt andre ledd) ikke gjelder planinitiativ fra myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur som har hjemmel til å utarbeide og fremme forslag til arealplaner for slike tiltak, jf pbl § 3-7 tredje ledd. Uten en slik presisering i § 12-8 må berørt statlig samferdselsmyndighet i større utstrekning benytte hjemmelen i § 3-7 og overta kommunale oppgaver knyttet til planbehandlingen, som angitt i §§ 12-9 og 12-10. Samferdselsdepartementet er enig i disse anførselene.

Avslutningsvis påpeker Jernbaneverket at i merknadene til dette kapittelet synes høringsnotatet å rette seg mot detaljreguleringsforslag. Pbl. § 12-8 gjelder imidlertid både områdereguleringer og detaljreguleringer, slik at ev endringer i bestemmelsen vil gjelde begge reguleringsplantyper med mindre annet uttrykkelig fastslås i den aktuelle bestemmelse.

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

Jernbaneverket gir uttrykk for at dagens regulering, som innebærer at kommunen etter pbl. § 12-11 i alle tilfeller kan la være å fremme en reguleringsplan og således nekte å sende forslaget ut på høring og legge det ut på offentlig ettersyn, synes tilfredsstillende.

Vegvesenet legger til grunn at endringsforslaget kun vil berøre private planforslag og således ikke få direkte konsekvens for Statens vegvesens planleggingsvirksomhet, og har ikke merknader ut over det.

Samferdselsdepartementet bemerker at dette punktet er naturlig å se i sammenheng med foregående kapittel og innebærer en styrking av forslagsstillers posisjon der forslaget ikke stanses alt i oppstartsmøtet, noe som kan føre til merarbeid for sektormyndigheten.

Kapittel 3 Forslag om enklere regler om endring av plan og oppheving av plan

Jernbaneanverket anfører at det bør vurderes om det i lovteksten (plbl. § 12-14 annet ledd) bør fremkomme at konsekvensene av planendringen må være små eller mindre eller være av annen kvantifiserbar størrelse. Det bør også vurderes om det bør fremgå at det er eldre planer som kan oppheves etter den forenklete prosessen.

Vegvesenet er i hovedsak positiv å utvide grensen for planendringer som kan gjennomføres med begrenset høring og en enklere saksbehandling, jf forslaget til endring av § 12-14 andre ledd. Vegvesenet er enig i at det først og fremst er konsekvensen av endringene, og ikke størrelsen på endringen som skal være utgangspunktet for om det kan legges opp til en enklere saksbehandling.

Det bemerkes at det i gjennomføringsfasen for et utbyggingstiltak ofte vil oppstå behov for endringer i reguleringsplan, og det er besparende både for tiltakshaver og reguleringsmyndighet at mindre vesentlige endringer kan gjennomføres på en enkel måte.

Vegvesenet legger til grunn at berørte myndigheter og grunneiere som berøres av endringene uansett skal ha mulighet til å uttale seg til endringene og eventuell klage på vedtaket, jf § 12-14 tredje ledd som ikke foreslås endret.

Vegvesenet forstår det slik at hovedhensikten med den foreslåtte hjemmelen for å oppheve planer på en forenklet måte er å lette arbeidet med å rydde i planer som uansett ikke har rettsvirkning, eller bare i svært liten grad har rettsvirkning. Dette er positivt. Fortrinnsvis bør det imidlertid i utarbeidelse og vedtak av en overordnet plan avklares forholdet til berørte reguleringsplaner, dvs om reguleringsplanen fortsatt skal gjelde, om den skal gjelde i den utstrekning den ikke er i motstrid med kommuneplanens arealdel/kommunedelplanen eller om reguleringsplanen skal oppheves samtidig med vedtak av kommuneplanen.

Samferdselsdepartementet ser verdien i at kvantifiserbare rammer for hva slags endringer som skal omfattes av forslaget til forenklinger både setter en øvre grense og gir forutberegnelighet. Departementet er imidlertid enig med Vegvesenet i at det først og fremst er konsekvensen av endringene, og ikke størrelsen på endringen som bør være utgangspunktet for om det kan legges opp til en enklere saksbehandling. Departementet legger i den forbindelse vekt på at man etter hvert vil få et erfaringsgrunnlag for kriteriene for forenklet saksbehandling og at disse sakene blir sendt berørte til uttalelse og at vedtak vil kunne påklages.

For øvrig legger vi til grunn at «berørte fagmyndigheter» (evt «berørte myndigheter») skal nevnes blant de som skal ha anledning til å uttale seg. Det framgår blant annet i kapittel 3.4 om «administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget» at «berørte fagmyndigheter» skal varsles som i dag. At dette ikke har kommet med i lovteksten antar vi beror på en inkurie.

Forutsatt at «berørte fagmyndigheter» tas inn i § 12-14 fjerde ledd blant de som skal være gitt anledning til å uttale seg har Samferdselsdepartementet ikke vesentlige innvendinger til bestemmelsen.

Kapittel 4 Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Det foreslås endringer i lovens dispensasjonsregler for å gi lokal planmyndighet større handlingsrom, og som avgrenser sektormyndighetenes mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser, ved at færre saker skal forelegges sektormyndighetene til uttalelse.

Transportetatene er betenkt over at berørte myndigheter i mindre grad skal forelegges dispensasjonssaker.

Avinor påpeker spesielt bekymring for sine fagområder knyttet til høyderestriksjoner rundt lufthavnene og restriksjoner rundt navigasjonsanlegg. Disse har en utstrekning langt utenfor det som naturlig kan tenkes som lufthavnareal, og det knyttes bekymring for at det gis tillatelse til tiltak som kan komme i strid med disse restriksjonene. Dette gjelder også bygging i støysoner, som er Luftfartstilsynets fagområde.

Kystverket er skeptisk til en lovendring som foreslått, da det i større grad vil være opp til kommunen å vurdere om Kystverket som sektormyndighet skal involveres.

Jernbaneverket bemerker at etaten som statlig fagmyndighet for jernbanen er tildelt ansvar for å definere nasjonale og vesentlige regionale jernbaneinteresser i arealplanleggingen etter pbl. §5-4. Forslag til forenkling av § 19-1 innebærer at det trekkes en skarpere grense mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen har interesse i og som de skal varsles og uttale seg til, og hva som er lokale interesser som kommunen selv vurderer og ivaretar. En slik grensedragning forutsetter at kommunen har kunnskap om hva som er nasjonale og vesentlige interesser innenfor de ulike sektorene i arealplanleggingen og følger dette opp i sin saksbehandling. Det kan være et krevende vurderingstema for en kommune som naturlig nok ikke innehar nødvendig fagkompetanse innenfor jernbanesektoren og de (tekniske) krav som gjelder for å kunne foreta en korrekt grensedragning mellom nasjonale og vesentlige jernbaneinteresser på den ene siden og lokale interesser på den andre. For å unngå at jernbaneinteressene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, foreslås at følgende formulering merket med rødt tas inn i § 19-1, siste setning: «Statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser og **andre vesentlige interesser** før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8".

Når det gjelder forslaget til endring i pbl § 9-2, som bl.a. innebærer oppheving av paragrafens 4. ledd vurderer Jernbaneverket dette som særdeles uheldig. Reguleringsplaner som er initiert av andre enn Jernbaneverket kan også inneholde bestemmelser om for eksempel byggegrense mot jernbanen. Det bør ikke gis dispensasjon dersom berørt myndighet har uttalt seg negativt til dispensasjonssøknaden.

Vegvesenet er ikke uenige i intensjonen om klarere og enklere regler. Staten har imidlertid sterke innvendinger til endringene i pbl § 19-1 slik det er foreslått.

I nåværende § 19-1 siste setning står det at «Statlige og regionale 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». I forslaget til endring av § 19-1 siste setning foreslås dette endret slik: «Statlige og 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. I motivene forklares at foreleggingsplikten i hovedsak er tenkt å ha samme ramme som vedkommende myndighet har til å fremme innsigelse. Statens vegvesen mener det vil innebære en uakseptabel og uforsvarlig innskrenkning av plikten til å legge fram dispensasjonssaker for andre berørte myndigheter og disse myndighetenes adgang til å uttale seg i slike saker. Det er svært uheldig og prinsipielt feil å innføre samme grense for når andre myndigheter skal bli forelagt dispensasjonssaker, som loven setter for vedkommende myndighets adgang til å fremme innsigelse i plansaker. Kommunens adgang til å gi dispensasjon er forutsatt å gjelde mindre saker, herunder tiltak som ikke berører viktige interesser. Så lenge dispensasjonshjemmelen brukes etter intensjonen, vil en dispensasjonssak slik Vegvesenet ser det, sjelden eller aldri berøre nasjonale eller viktige regionale interesser.

Selv om dispensasjonssaker i hovedsak ikke gjelder forhold som det er grunnlag for å fremme innsigelse til, vil sakene ofte berøre hensyn statlige eller regionale fagmyndigheter har ansvar for å følge opp eller ivareta – og som disse myndighetene derfor må ha mulighet til å uttale seg om før vedtak fattes, og adgang til eventuelt å påklage dispensasjonsvedtaket. Typiske slike saker vil være knyttet til bl.a. spørsmål om byggegrenser og avkjørsler. Endringer som foreslått vil nødvendiggjøre en gjennomgang av bestemmelsene om avkjørsler og byggegrenser i vegloven og tilhørende regelverk.

Statens vegvesen mener derfor at den foreslåtte endringen §19-1 ikke er akseptabel ut fra de hensynene (trafikksikkerhet mv) etaten skal ivareta i avkjørsels- og byggegrensesaker. Slik Vegvesenet ser det må dagens bestemmelse - om at statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt skal ha mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon - beholdes.

Samferdselsdepartementet er enig med Jernbaneverket og Vegvesenet i at høringsplikten av dispensasjonssøknader ikke kan begrenses som foreslått. Departementet viser i den forbindelse til at sammenlikningen med innsigelseskompetanse i plansaker ikke er treffende, siden etatene har sektoransvar som strekker seg langt ut over det nasjonale og regionalt viktige. Vi viser i den forbindelse til drøftingene i disse to etatenes vedlagte høringsuttalelser. Vi ber om at dette blir tatt hensyn til i det videre arbeid med saken.

Kapittel 6 Forenklinger mht. godkjenning av regionale planstrategier

I fylker der det er etablert regionalt planforum, vil disse foraene kunne fungere som arenaer for samhandling og samordning. I Oslo kommune er det ikke opprettet et slikt forum, og de regionale statlige fagmyndighetene blir slik Statens vegvesen ser det ikke gitt reell mulighet til å medvirke i planarbeidet slik loven forutsetter. Det medfører mange unødige innsigelser i arealkonflikter som kunne vært løst gjennom forhandlinger tidlig i planprosessene.

En forutsetning for at den forenklingen som er foreslått ikke bidrar til at statlige fagmyndigheter og statlige interesser tilsidesettes i større grad enn tidligere, er å stille krav i pbl § 5-3 om at regionalt planforum skal opprettes i alle regioner, inkl. Oslo kommune, slik at kravet til samordning av ulike regionale interesser og at samhandlingsprosesser gjennomføres i tidlig fase av planprosessene i tråd med lovens intensjoner.

Samferdselsdepartementet viser for øvrig til de enkelte høringsuttalelsene fra departementets underliggende etater.

Med hilsen

Ola Brattegård (e.f.)
avdelingsdirektør

Morten Gundersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Kopi: Vegdirektoratet
Jernbaneverket
Kystverket
Avinor
Luftfartstilsynet

Vedlegg.