



FYLKESRÅDSSAK

Sak 213/15

Løpenr.: 42012/15
Saknr.: 13/5705-17
Ark.nr.: L00SAKSARKIV
Dato: 04.11.2015

Til: Fylkesrådet
Fra: Fylkesråd for plan og økonomi

SVAR PÅ HØRING - FORENKLING I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Innstilling:

...

Fylkesrådet tilrår fylkestinget å fatte slikt vedtak:

1. Fylkestinget er positiv til regjeringens arbeid og ambisjon om forenklinger i plan- og bygningsloven, og gir sin støtte til lovendringsforslag som gir kommunene økt fleksibilitet. Fylkestinget gir ikke sin tilslutning til lovendringer som kan svekke kommunenes og fylkeskommunens rolle som planmyndighet og sektormyndighetenes rolle som ivaretakere av nasjonale fellesskapsverdier. Mange av endringene er av prinsipiell karakter ved at de røkter ved maktbalansen mellom kommunen som planmyndighet og utbygger/tiltakshaver.
2. Fylkestinget i Troms oversender saken i sin helhet til departementet som høringsuttalelse.

...

...

Saksutredning:

Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 08.06.15 invitert Troms fylkeskommune til å komme med høringsuttalelse til forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven (pbl) (vedlegg 1: KMDs høringsbrev). Fristen for å gi uttalelse er opprinnelig satt til 15. november 2015, men KMD er orientert pr telefon og epost om behandling i fylkestinget i desember.

Hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere planprosessene i alle ledd av planbehandlingen, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og aktører.

Målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvalitet på planene ikke skal bli dårligere. Noen av forslagene berører også byggesaksdelen i loven.

KMD planlegger å fremme en lovproposisjon til Stortinget med forenklingstiltak i plandelen av pbl andre halvår av 2015. Høringsnotatet vil sammen med hørings svarene danne grunnlag for proposisjonen.

Litt om departementets forenklingsarbeid

Det fremgår fra KMD at høringsnotatet inngår i Regjeringens arbeid med «En enklere hverdag for folk flest», som har som siktemål å fjerne tidstyver og forenkle regelverk. Regjeringen vil forenkle og effektivisere planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging, nærings- og samfunnsutvikling.

En rekke forenklingstiltak i plandelen i pbl. trådte i kraft 1. januar 2015 og er allerede gjeldene:

- 5-årsregelen for byggerett ved detaljregulering er opphevet og erstattet med et generelt krav om vurdering og oppdatering av plangrunnlaget av planer som er ti år eller mer.
- Det er vedtatt nye veiledende tidsfrister for å sikre raskere behandling av innsigelsessaker. Fristene sikrer mer effektive prosesser frem til endelig planvedtak. Plansaker skal ikke lenger bli liggende ubehandlet i overgangen mellom behandlingsleddene.
- Det er gjort forenklinger i regelverket for konsekvensutredning.

I høringsnotatet redegjør KMD for pågående arbeid knyttet til planlegging. Dette gjelder:

• Arbeidet med færre innsigelser: Målsettingen er å redusere antall innsigelser og antall innsigelsesinstanser. Kommunalministeren har understreket at kommunalt selvstyre skal tillegges økt vekt når statsetatene vurderer innsigelser til kommunale planer. Flere departement og direktorater arbeider med å definere nasjonale føringer innenfor sine områder og med å forbedre veiledningen til kommunene. KMD har gjennomført et opplæringsprogram innen kommunal planlegging i samarbeid med fylkesmenn og fylkeskommuner.

• Samordningsforsøket: Et forsøk på å samordne innsigelser fra statlige etater til kommunale planer etter pbl. Målsettingen med samordningsforsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Forsøket gjelder i 12 fylker hvorav Troms er ett av de.

• Regionalt planforum: KMD har i rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, framhevet at regionalt planforum skal bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser, bedre samordning av interesser og redusert konfliktnivå. Det anbefales at planforum brukes i oppstartsfasen, i planleggingsfasen, i høringsfasen og dersom det fremmes innsigelse. NIVI analyse AS har på oppdrag fra KMD gjennomført en evaluering av regionalt planforum. Denne viser at alle fylkeskommuner har etablert regionalt planforum, og at dette oppfattes som en nyttig arena av alle.

• Evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven: KMD har initiert og finansiert et forskningsprosjekt under Forskningsrådets DEMOSREG-program. En vil i perioden 2014-2018 se på hvordan plandelen av pbl fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre lover. Gjennom prosjektet skal forbedringspunkter identifiseres.

• Andre forenklingsaktiviteter:

- KMD arbeider med å forbedre og videreutvikle den alminnelige reguleringsplanveilederen (T-1490)

- Rapport «Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekter» utarbeidet av arbeidsgruppe hos Samferdselsdepartementet og KMD.
- IKT-satsing for mer effektive planprosesser

Det framgår i høringsnotatet at departementet gjerne vil ha innspill fra alle høringsinstansene til aktuelle tema som bør utredes i det videre forenklingsarbeidet.

Gjennomgang av endringsforslagene i plandelen

(vedlegg 2: Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv.)

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

KMD skriver i høringsbrevet: *«Det åpnes for at kommunen skal kunne stanse behandling av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartsmøtet, dvs. langt tidligere i planprosessen enn i dag. Forslaget skal sørge for at kommunene ikke behøver å bruke tid på urealistiske planinitiativ. Det foreslås dessuten en mer formalisert oppstartsfase som skal sikre en forutsigbar planprosess. Oppstartsmøte skal styrkes og klargjøres for å gi tydelige rammer for det videre planarbeidet. Hvis kommunen ønsker å gå videre med et planinitiativ, skal kommunen i de fleste tilfeller ha plikt til å gjennomføre høring av private planforslag. Kommunen kan samtidig legge ved sitt eget alternative forslag.»*

En formalisering av oppstartsmøtet innebærer obligatorisk referat og forskrift om tema som alltid skal behandles og søkes avklart i oppstartsmøtet.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl. (det som er nytt eller endringer i kursiv) :

§12-8 første ledd skal lyde:

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er an annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet *først* legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. *Det skal skrives referat fra møtet.*

Nytt andre ledd skal lyde:

Finner kommunen at planinitiativet ikke bør føre frem, må beslutning om dette tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og senest etter avholdt oppstartsmøte. Initiativtaker skal underrettes om avgjørelsen så snart som mulig. Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

§12-11 skal lyde:

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommune snarest, og senest innen seks uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, *sende forslaget på høring og legge det ut* til offentlig ettersyn og *behandling* etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan fremme alternative forslag til regulering av arealet. *Fristen utvides i slike tilfeller til 12 uker hvis ikke annen frist er avtalt.*

Nytt andre ledd skal lyde:

Kommunen kan unnlate å fremme forslag som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, jf. § 12-8 første ledd. Kommunen står fritt til å avgjøre om planen skal fremmes til videre behandling når høring og utlegging er avsluttet. Forslagsstiller kan kreve avslag forelagt kommunestyret.

Fylkestingets vurdering:

Fylkestinget i Troms stiller seg positiv til å styrke oppstartsmøtet som en viktig arena for avklaringer. Den innledende fasen av en planprosess er svært viktig, og tidlig avklaring av rammer og mål er hensiktsmessig. Videre støttes forslaget om at kommunen skal kunne beslutte at planinitiativet ikke skal videreføres i tilknytning til oppstartsmøte. Dette gjelder i de tilfeller der initiativet åpenbart strider med nasjonale-, regionale- eller kommunale interesser. Forslaget må imidlertid ses i sammenheng med neste endring, se nedenfor.

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

KMD skriver i høringsbrevet: *«Departementet foreslår at større planendringer enn i dag skal kunne gjennomføres uten full planbehandling. Kommunen skal i større grad kunne bruke planfaglig skjønn ved vurderingen av hvilken saksbehandling (varsling mv.) som er nødvendig for å gjennomføre endringer. Kommunen skal videre kunne oppheve eldre planer som ikke er i samsvar med overordnet plan uten å måtte følge krav til full planbehandling som i dag. Kommunen vil spare tid på saksbehandling blant annet ved at behovet for varsling kan reduseres. Forslaget skal sørge for at kommunene uten mye ressursbruk kan oppheve eldre planer som er uten betydning i dag.»*

Det foreslås at utbygger som får klarsignal for å gå videre med planen etter oppstartsmøtet, alltid skal få sitt planforslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, så fremt det er i samsvar med overordnet plan. Samtidig kan kommunen legge ut et alternativt forslag sammen med det private planforslaget. Dette er også mulig etter dagens lovverk.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl. (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§12-14 andre ledd skal lyde:

Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.

Nytt fjerde ledd i § 12-14 skal lyde:

Plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan kan kommunestyret eller den som er delegert myndighet, oppheve seks uker etter at registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres er gitt anledning til å uttale seg.

Fylkestingets vurdering:

Denne lovendringen vil i praksis bety at alle private planforslag skal legges ut til offentlig ettersyn, uavhengig av om kommunen skulle vurdere at planforslaget ikke bør føre fram. I dag kan kommunen stoppe et planforslag i forbindelse med behandling av spørsmålet om offentlig ettersyn. Målet er å styrke private forslagsstillere sin posisjon.

En fortsettelse av ordningen med at kommunen kan legge ut en alternativ plan, betyr i praksis at kommunen allerede ved oppstartsmøtet kan ha sterke motforestillinger til et planinitiativ, men av ulike grunner velge å ikke ta konfrontasjonen med utbygger på dette stadiet. I stedet kan kommunen utsette avgjørelsen og legge frem sitt eget forslag ved siden av det private planforslaget ved offentlig ettersyn. Dette – to alternative planforslag – praktiseres i mange tilfeller i dag, og skaper et betydelig merarbeid både for kommunen og for sektor-myndighetene. Erfaringen er at dette er en lite konstruktiv arbeidsmetode. En kommune som egentlig ikke ønsker det private planforslaget, vil heller ikke legge mye arbeid i å klargjøre forslaget før utlegging, og det private forslaget kan inneholde vesentlige feil og mangler som i

verste fall førere til innsigelser på plantekniske forhold. To ulike planer satt opp mot hverandre kan også føre til store endringer i planforslagene gjennom administrativ og politisk behandling etter offentlig ettersyn. I realiteten blir offentlig ettersyn en ny innspillsrunde, og den endelige planen må ofte ut på et nytt ettersyn. Det blir også vanskeligere for sektormyndighetene å avveie sektorhensyn mot andre samfunnsmessige hensyn, når man faktisk ikke vet hvilket planforslag som blir kommunens endelige valg. Erfaringsmessig er det ikke alltid kommunens alternative forslag som faktisk blir vedtatt av kommunestyret etter offentlig ettersyn. Prinsippet i loven er at når kommunen vedtar å legge en plan ut til offentlig ettersyn, så gjør de samtidig planen til sin egen, med de forpliktelser det innebærer med hensyn til klargjøring og forankring. Dette er et nyttig prinsipp, for da vet alle hva kommunen ønsker. To alternative planer til offentlig ettersyn synes å undergrave dette prinsippet.

Med de krav som nå foreslås stillet til oppstartsmøtet, bør det også ligge en forpliktelse for kommunen og forslagsstiller til å utarbeide et omforent planforslag som er ferdig klargjort ved offentlig ettersyn for de planinitiativene som videreføres. Forslagsstiller må da allerede ved oppstartsmøtet ha så klare tanker om hovedgrepene i planen at det er mulig for kommunen å ta stilling til om dette er en plan kommunen selv ønsker å gå videre med, eventuelt også gjennom å forelegge forslaget for kommunestyret. Det vil deretter være i partenes interesse å avklare alle hensyn underveis i den videre planprosessen og å ferdigstille planen slik at den er uten vesentlige feil og mangler ved offentlig ettersyn. Dette forutsetter også at kommunen og forslagsstiller hver på sin kant har gjort et godt forarbeid før oppstartsmøtet, slik at vesentlige premisser for det videre planarbeidet legges allerede der. Det vil også gjøre lovendringen om mulighet for tidlig avskjæring mer effektiv.

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

KMD skriver i høringsbrevet: *«Departementet foreslår at større planendringer enn i dag skal kunne gjennomføres uten full planbehandling. Kommunen skal i større grad kunne bruke planfaglig skjønn ved vurderingen av hvilken saksbehandling (varsling mv.) som er nødvendig for å gjennomføre endringer. Kommunen skal videre kunne oppheve eldre planer som ikke er i samsvar med overordnet plan uten å måtte følge krav til full planbehandling som i dag. Kommunen vil spare tid på saksbehandling blant annet ved at behovet for varsling kan reduseres. Forslaget skal sørge for at kommunene uten mye ressursbruk kan oppheve eldre planer som er uten betydning i dag.»*

Kommunene opplever dagens regler for endring og oppheving av planer som stivbent og unødig omfangsrik. Departementet mener at det er rom for større fleksibilitet med hensyn til enklere saksbehandling og delegering av vedtaksmyndighet fra kommunestyret. Forslaget tar sikte på å tillate en forenklet prosess ved mindre endring av en reguleringsplan der det skal innføres nye planformål eller formålsgrensene skal endres på en måte som ikke endrer den opprinnelige planens karakter eller går ut over planes hovedrammer.

Departementet foreslår videre forenklet saksbehandling form oppheving av reguleringsplaner som er helt eller delvis i strid med kommuneplanens arealdel, noe som blant annet innebærer at kravet til varsling av offentlige organer faller bort. Det tas likevel høyde for at den eldre planen kan inneholde f.eks. miljøinformasjon og restriksjoner som også bør videreføres, selv om planen bortfaller. I så fall skal varslingsplikten fortsatt gjelde.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl. (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§12-14 andre ledd skal lyde:

Kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.

Nytt fjerde ledd i § 12-14 skal lyde:

Plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan kan kommunestyret eller den som er delegert myndighet, oppheve seks uker etter at registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres er gitt anledning til å uttale seg.

Fylkestingets vurdering:

Departementet ser at et avgjørende utgangspunkt for vurdering bør være om endringene krever involvering av flere myndigheter, og forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser tillegges vekt, videreføres. Med disse forutsetningene lagt til grunn, synes endringen å være uproblematisk. Departementets forutsetninger gjenspeiles imidlertid ikke i den nye lovteksten, som bare uttrykker kommunestyrets mulighet til å «delegere myndighet til å treffe vedtak endringer i reguleringsplan som i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.» Det er vesentlig at forutsetningene om involvering av fagmyndighetene fremgår av forskriftene til lovendringen.

Med de forutsetninger som Departementet beskriver, synes denne lovendringen knyttet til oppheving å være akseptabel for fylkestinget. Som i forslaget til endring av reguleringsplaner, fremgår imidlertid heller ikke her disse forutsetningene av lovteksten, og det overlates til kommunen å vurdere om det er nødvendig å varsle andre myndigheter. Det er også her vesentlig at forutsetningene om involvering av fagmyndighetene fremgår av forskriftene til lovendringen.

Forslaget til endring av bestemmelsen legger opp til et større skjønnsmessig handlingsrom ved vurderingen av hvorvidt en endring kan bli å betrakte som en endring som kan behandles uten prosessregler som for ny plan. Fylkestinget mener at ordlyden til ny bestemmelse, og kommentarer i høringsbrevet, vil svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner.

4. Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

KMD skriver i høringsbrevet: «*Det foreslås endringer i loven som gir enklere og tydeligere kriterier for kommunens behandling av dispensasjonssaker. Endringene vil gi større lokalt handlingsrom for mindre tiltak som ikke har nasjonal eller viktig regional betydning, og vil innebære at færre saker skal inngå i sektormyndigheter.*»

Regjeringen ønsker å forenkle, effektiviser og gi kommunene større handlingsrom i dispensasjonssaker. De mener derfor det er et behov for å konkretisere og forenkle dispensasjonsbestemmelsene og redusere ressursbruken, blant annet gjennom reduksjon av antall saker som må forelegges berørte sektormyndigheter og fylkeskommunen. I utgangspunktet forutsettes at kommunene gjennom systematisk fornyelse av kommunal planstrategi hvert fjerde år, tar stilling til hvilke planer det er behov for å revidere. På den måten skal både overordnede planer og detaljplaner være oppdatert og fornyet, slik at behovet til dispensasjoner reduseres til et minimum. Det fremholdes at dispensasjon alltid skal være unntaket.

Med den foreslåtte lovendringen ønsker Departementet å forenkle vurderingskriteriene for dispensasjon vesentlig, og å trekke en skarpere grense mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser, og hva som kommunene selv skal vurdere og ivareta. Det vil bli utarbeidet en veileder om slike avgrensninger. På den måten innskrenkes involveringen av sektormyndighetene til det de områdene der de er direkte berørt. Videre

foreslås «større rom for situasjonsbetingede avvik slik at dispensasjon kan gis hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Det innføres et særskilt krav til styrket begrunnelse for ønsket om dispensasjon.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 19-1. Søknad om dispensasjon, skal lyde:

Dispensasjon krever grunngitt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. 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.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket, første og andre ledd skal lyde

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. 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. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Tredje og fjerde ledd oppheves.

Nåværende femte ledd blir nytt tredje ledd.

Fylkestingets vurdering:

Fylkestinget i Troms støtter ikke forslaget til endringer i dispensasjonsbestemmelsene. Erfaringene våre er at dispensasjonsbestemmelsene fungerer godt slik det behandles i dag. Endringene som foreslås er krevende å benytte i et rettsanvendelsesskjønn og svekker fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. Dette er ikke ønskelig. Forenklingen kan også medføre at befolkningen får mindre informasjon om endringer som planlegges, noe som vil svekke fellesskapets interesser.

Det fremgår av høringen at KMD vil veilede om hva som er nasjonale og viktige regionale interesser. Fylkestinget mener at at KMD skal klargjøre hva som er nasjonale interesser, men når det kommer til regionale interesser må dette bero på en regional avveining. Da må det være opp til fylkeskommunene, i samarbeid med kommunene og andre regionale aktører å definere den enkeltes regions interesser, fortrinn og utfordringer. Departementet kan gjerne gi råd om hva som kan være regionale interesser, men ikke sitte på den endelige definisjonsmakten.

Kommentar til §19-1: I lovforslaget fremheves at «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 ...» Dette oppfatter vi som en oppfølging av de føringer som allerede er gitt gjennom tidligere endringer i blant annet forskriftene om innsigelser, der grensen mellom statlig og regional interesse på den ene siden og kommunal myndighet på den andre, strekes tydeligere opp. Denne lovendringen er dermed i tråd med prinsipper som allerede er kjent for sektormyndighetene.

Kommentar til §19-2: Denne lovendringen får imidlertid langt mer vidtrekkende konsekvenser. Kravet om å tillegge statlige og regionale rammer og mål særlig vekt,

bortfaller. I stedet gis kommunen myndighet til å gi dispensasjon «hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Fylkestinget stiller spørsmål om hva dette vil bety for eksempel for automatisk fredete kulturminner – åpner lovforslaget for at kommunen kan gi dispensasjon for bygging i et område der slike kulturminner vil bli berørt av tiltaket, til tross for at sektormyndigheten ikke anbefaler dette? I så fall har denne dispensasjonsbestemmelsen med et pennestrøk overlatt til kommunen å dispensere fra kulturminneloven, uten noen av de forutgående faglige vurderingene og forutsetningene som ligger i loven i dag.

Fylkestinget vil på det sterkeste anmode Departementet om å vurdere denne endringen i lovteksten på nytt, og å utrede hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser en slik ny dispensasjonspraksis vil kunne få i forhold til sektorlover og viktige nasjonale og regionale verdier.

5. Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering.

KMD skriver i høringsbrevet: *«Det foreslås å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet og bekostet av private. Siktet med forslaget er å gi kommunene et insitament til å utarbeide flere områdereguleringer ved at gebyrinntektene kan øke plankapasiteten. Forslaget legger opp til at gebyrgrunnlaget skal utvides til å omfatte kommunens arbeid med planforslaget til og med høring og offentlig ettersyn, herunder merknadsbehandling av høringssvarene.»*

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 33-1 første ledd første punktum skal lyde:

Kommunestyret selv kan gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av søknad om tillatelse, utferdigelse av kart og attester og for andre arbeid som det etter denne lov eller forskrift påhviler kommunen å utføre, herunder behandling av private planforslag. *Kommunen kan kreve gebyr for behandlingen av reguleringsplan frem til og med høring og offentlig ettersyn samt merknadsbehandling når private har utarbeidet forslaget, jf. §§ 12-2 andre ledd og 12-11.*

Fylkestingets vurdering:

Fylkestinget støtter departementets ønske om å stimulere bruken av områderegulering som plantype. Omfanget av områdereguleringer er relativt lavt, og forslaget om hjemmel til å kreve gebyr for utarbeiding av områderegulering kan bidra til økt bruk av planformen.

Det er imidlertid ikke sikkert om det vil fremme intensjonen med områdereguleringsplan som en strategisk, kommunal plantype. Etter gjeldende rett kan det inngås avtale med private om utarbeiding og bekostning av områderegulering. Mulighet for gebyrbeleggelse vil endre rollene, og kan potensielt medføre svekket kommunalt eierskap for områdereguleringsplaner.

Forslaget har ingen direkte konsekvens for kulturminneforvaltningen. Imidlertid beskriver Departementet i sitt saksfremlegg blant annet forholdet til kulturminneloven og kostbare grunnundersøkelser, jf KML §§9 og 10, som et tema som er kommet opp i forbindelse med lovendringen. Det skilles mellom områderegulering, som skal være kommunens ansvar, og detaljregulering, som gjerne gjøres av utbygger med derav følgende kostnadsdekning utgifter. Forslaget som løftes frem er om kulturminneregistreringene skal knyttes til det laveste plannivået (detaljplanen).

Ut fra fylkestingets erfaring brukes områderegulering ikke bare på store arealer, og slik regulering kan ofte være initiert av private utbyggere. Områdereguleringen kan gjøres

detaljert uten plankrav, dvs. med direkte byggerett. Dersom registreringer etter kulturminnelovens §9, med kostnadsdekning etter §20, bare skal gjøres på detaljplannivået, ser vi flere uheldige konsekvenser.

For det første vil det med en slik lovendring være naturlig at tiltakshavere i størst mulig grad unngår å benytte kategorien «detaljregulering», og i stedet gjør et så omfattende arbeid med områdereguleringsplanen at detaljregulering ikke kreves. Når skal i så fall kulturminneregistreringene utføres? Skal staten dekke kostnadene?

For det andre vil tiltakshaver miste vesentlig informasjon der det utarbeides område-reguleringsplaner med krav til detaljregulering. Hvis kulturminneregistreringer bare blir gjort på detaljnivået, kan man lett risikere at det brukes mye ressurser på planlegging som ikke fører frem. Riksantikvarens prinsipp «Tidlig og tydelig» gjelder så absolutt her!

Departementet skriver at de vil diskutere lovendring som gjør at «undersøkelsesplikten etter avtale med kulturminnemyndighetene kan utsettes til den reguleringsplanen som danner det endelige grunnlaget for byggerett, dvs. normalt detaljreguleringen». Fylkestinget understreker at formuleringene kan utsettes og «den reguleringen som danner det endelige grunnlaget for byggerett» gir vesentlige forbehold i denne sammenhengen. Det er viktig at undersøkelsesplikten etter KML §9, jf §10, ikke utelukkende knyttes opp til detaljregulering, men at muligheten til å få avklart slike hensyn kan plasseres på det nivået i planprosessen der det i det enkelte tilfelle er mest hensiktsmessig for alle parter. Eventuell dispensasjon fra kulturminneloven avklares ved fastsettelse av arealformål, og må dermed behandles på det nivået der rettslig bindende arealformål fastsettes, slik dagens plan- og bygningslov legger til rette for.

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

ses i sammenheng med

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

KMD skriver i høringsbrevet: *«Departementet foreslår å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av regionale planstrategier. Det foreslås også å fjerne kravet om obligatorisk oppdatering (rullering) av regionalt handlingsprogram. Forslagene må ses i lys av regjeringens ønske om å styrke det lokale handlingsrommet.»*

Den regionale planstrategien skal etter loven godkjennes av Kongen, men myndigheten ble delegert til Miljøverndepartementet ved kgl. res. av 24. mai 2013, og overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved kgl. res. av 13. desember 2013.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 7-2 andre ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt andre ledd.

§ 8-1 fjerde ledd skal lyde:

Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet. *Behovet for rullering skal vurderes årlig.*

Fylkestingets vurdering:

Denne lovendringen er den som berører regional myndighet direkte. Da godkjenningen allerede er delegert fra Kongen i statsråd til KMD mener fylkestinget at den har mistet sin funksjon. Fylkestinget i Troms mener at ordningen har vært viktig for den regionale planleggingens legitimitet og statlige etaters plikt til å oppfølging. Samtidig har godkjenningen hos regjeringen tatt svært lang tid, og ofte har godkjenningen ikke kommet før midt i planperioden. Dette har vært uholdbart og har undergravet ordningen. Det er også verdt å merke seg at et flertall av fylkeskommunene ønsker å beholde en sentral godkjenningsordning dersom den ikke delegeres til et departement.

Fylkestinget støtter forslaget om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier i og med at godkjenningen allerede er delegert til et departement. Når det gjelder forenklingen som er knyttet til rullering av handlingsprogram for regional plan støttes dette. Dette vil frigjøre ressurser hos regional planmyndighet og gi større grad av fleksibilitet. Regionale planer er ulike i form, tema, perspektiver og omfang. Noen er tiltaksorientert, mens andre er svært strategiske. Dette innebærer at krav om årlig rullering har vært et for rigid krav, og det er positivt at bestemmelsen nå gir regional planmyndighet nødvendig fleksibilitet til å vurdere behovet for rullering av de ulike planenes handlingsprogram konkret.

8. Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrenser

KMD skriver i høringsbrevet: *«Det foreslås å lovfeste Kommunal- og moderniseringsdepartementets fortolkning av overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 fjerde ledd i forhold til kravet i § 1-8 tredje ledd om byggegrense i reguleringsplan innenfor 100-metersbeltet mot sjøen. Departementet syn er at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Departementet viser til at Sivilombudsmannen i en uttalelse fra 2015 har kommet til at kravet til byggegrense må anses å gjelde alle planer i strandsonen, også planer vedtatt med hjemmel i tidligere lovgivning. Departementets forslag skal bidra til en rettslig avklaring på et punkt hvor det er ulike rettsoppfatninger i dag.»*

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 34-2 fjerde ledd skal lyde:

Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov. *Dette gjelder også planer i 100-metersbeltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 tredje ledd.*

Fylkestinget vurderer:

Fylkestinget i Troms tar til etterretning at departementet vil lovfeste den praksis som ble lagt til grunn av departementet etter ikraftsetting av gjeldende plandel.

9. Forslag om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter om utarbeider private planforslag

KMD skriver i høringsbrevet: *«Det foreslås at foretak som utarbeider private reguleringsforslag skal kunne søke om sentral godkjenning i en frivillig godkjenningsordning. Ordningen skal gjøre det enkelt for dem som lager planforslag å dokumentere sine faglige kvalifikasjoner og enklere for en oppdragsgiver å velge en seriøs aktør. Strengere krav til dokumentasjon av kvalifikasjoner vil gjøre at kommunene får planforslag av bedre kvalitet enn i dag, noe som sparer tid og ekstraarbeid for alle parter.»*

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 12-3 andre ledd nytt andre punktum skal lyde:

Dette gjelder ikke dersom kommunen har stoppet planinitiativet, jf. § 12-8 andre ledd.

§ 12-3 fjerde ledd skal lyde:

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige. Nødvendig kyndighet skal erklæres samtidig med innsending av planforslaget. Kommunen kan kreve kyndighet dokumentert.

§ 12-3 nytt femte ledd skal lyde:

Foretak som skal utarbeide planforslag kan søke sentral godkjenning som planforetak når det kan dokumentere at det innehar nødvendige kvalifikasjoner til å lage planforslag som tilfredsstiller gjeldende krav fastsatt i eller i medhold av lov. Bestemmelsene i kapittel 22 om sentral godkjenning gjelder tilsvarende så langt de passer.

Fylkestingets vurdering:

Fylkestingets erfaring er i tråd med Planlovutvalgets delutredning (NOU 2001:7), som konstaterer at «mange planer som tas opp til behandling ikke oppfyller minstekrav til kvalitet, verken innholdsmessig eller teknisk». Det medfører et betydelig merarbeid både for sektormyndighetene og for kommunene å skulle bearbeide disse planene frem til ønsket kvalitet. Fylkestinget tror en slik godkjenningsordning vil være noe planforetakene vil strekke seg etter, og ordningen ønskes velkommen.

10. Forslag om å styrke tiltakshavers rettsikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker

KMD skriver i høringsbrevet: Departementet foreslår endringer i loven som gjør at kommunen må behandle byggesaken på grunnlag av den planen som gjaldt da 12-ukersfristen for byggesaksbehandlingen utløp. Det betyr at kommunen ikke kan bruke et nytt plangrunnlag eller legge ned byggeforbud etter at fristen er utløpt.

Fra høringsbrevet fremkommer det at endringene gjelder følgende paragrafer i pbl (det som er nytt eller endringer i kursiv):

§ 1-5 første ledd skal lyde:

Virkningen av vedtatt plan etter denne lov for videre planlegging, forvaltning og vedtak om virksomhet, utbygging og vern framgår av bestemmelsene for de enkelte plantypene, jf. §§ 6-3, 8-2, 8-5, 11-3, 11-6 og 12-4, med den begrensning som fremgår av § 21-7 andre ledd.

§ 13-1 nytt andre ledd skal lyde:

For søknad om tillatelse til tiltak som ikke er avgjort før midlertidig forbud mot tiltak etter første ledd blir vedtatt, får forbudet bare virkning dersom søkeren er blitt varslet om at kommunen vil vedta slikt forbud innen utløpet av 12-ukersfristen etter § 21-7, og forbudet deretter er vedtatt senest innen 8 uker. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige bygge- og deleforbud etter § 13-4.

Nåværende andre og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

§ 21-7 første ledd skal lyde:

Søknad om tillatelse til tiltak etter §§ 20-1 og 20-2 som ikke medfører dispensasjon fra plan, skal avgjøres av kommunen innen 12 uker etter at fullstendig søknad foreligger, med mindre annet følger av andre, tredje eller fjerde ledd. Ved overskridelse av fristen skal kommunen tilbakebetale byggesaksgebyr etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

§ 21-7 nytt andre ledd skal lyde:

Ved overskridelse av fristen skal plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen legges til grunn for avgjørelsen, med mindre tiltakshaver innen utgangen av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak og forbudet deretter er vedtatt senest innen 8 uker, jf. § 13-1 andre ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter pbl. §§ 6-3 og 8-5, samt statlig areal plan etter § 6-4.

Nåværende andre til femte ledd blir nytt tredje til sjette ledd.

Fylkestinget vurderer:

Fylkestinget har ingen merknader.

11. Forslag om retting av mindre feil i plan- og bygningsloven

Det forslås noen mindre rettinger av feilskrift mv.

Fylkestinget vurderer:

Fylkestinget har ingen merknader til av det skal gjøres retting av mindre feil i loven, utover at dette virker hensiktsmessig.

Tromsø, 04.11.2015

Gerd H. Kristiansen

Fylkesråd for plan og økonomi

Vedlegg:

1. KMDs høringsbrev
2. Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv.

...