



BERGEN KOMMUNE

BYRÅDSAVDELING FOR MILJØ OG BYUTVIKLING

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 dep
0030 Oslo

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

200019505-26
ANHA

Emnekode

BMBY-5100

Dato

29. april 2002

Høringsforslag - endringer i plan- og bygningsloven. Forslag om innføring av tidsfrister mv i planbehandlingen

Bergen kommune viser til høringsbrev av 04.03 02 vedrørende innføring av tidsfrister mv i planbehandlingen.

Byrådet behandlet saken i møte 29.04.02, sak 1225/02. Byrådet vedtok å oversende saksutredningen i nevnte sak som Bergen kommunes høringsuttalelse. Saksutredningen følger vedlagt som vår uttalelse i saken.

BYRÅDSAVDELING FOR MILJØ OG BYUTVIKLING

Edel Bikeseth
kommunaldirektør

Marit Sørstrøm
seksjonsleder

Vedlegg: Bergen kommunes høringsuttalelse

Saksutredning:

Stortinget vedtok ved behandlingen av et privat lovforslag våren 2001 at en skal legge til rette for innføring av tidsfrister for kommunenens behandling av private reguleringsplaner uten at det svekker kvaliteten og grundigheten i prosessen. Også NOU 2001:17 fra plan-lovutvalget tar opp spørsmålet om tidsfrister i planprosessen. Høringsfristen er 17. april 2002, noe som er minimumsfrist etter utredningsinstruksen, uten at det er tatt hensyn til ferien i perioden.

Det å innføre fristregler for kommunen og innsigelsesmyndigheter i pbl er nytt. Det er i dag forvaltningslovens prinsipper om å fremme saker uten ugrunnet opphold som gjelder, samt pbl § 30 om at private planforslag skal fremmes for kommunens faste utvalg for plansaker "snarest mulig".

I det følgende redegjøres for endringsforslagene og byrådens vurdering av disse:

1. Frister for behandlingen av private reguleringsforslag som legges frem til offentlig ettersyn / 1. gangsbehandling**Forslaget:**

Departementet foreslår å innføre en frist på 12 uker fra et forslag kommer inn til kommunen til det behandles i det faste utvalget for plansaker. Det ser ut som om forslaget legger opp til at planutvalget selv skal ha behandlet ferdig forslaget innen 12-ukers fristen. Departementet mener 12 uker er tilstrekkelig tid for kommunene til å vurdere om forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn.

Departementet peker på at det er ulik praksis i kommunene på hvordan planforslag prioriteres i denne fasen. Enkelte kommuner bruker mindre tid på forslag som f.eks er i strid med kommuneplanens arealdel og på forslag som har vært avvist før. Departementet mener det å innføre en tidsfrist kan være med på å bidra til større likebehandling av planforslag, og således større forutsigbarhet for forslagsstiller.

Konsekvensene av forslaget kan iflg. departementet bli at kommunen får mindre tid til saksbehandling før den første politiske behandlingen av planforslaget. Dette kan igjen medføre at flere forslag blir avvist fordi forslagene er for lite utredet. For forslag som legges ut til offentlig ettersyn, vil derfor mer av utredningen og ytterligere saksbehandling skyves til fasen frem mot 2.gangs behandling. Departementet viser til at kommunen derved vil måtte prioritere de forslag som har fått politisk tilslutning. Departementet mener dette fremhever den politiske betydningen av reguleringsarbeidet.

Departementet viser til at fristen gir en viss harmoni i regelverket da byggesaksbehandlingen også er foreslått satt til 12 uker, (jf høringsbrev fra kommunal- og regionaldepartementet av 25. januar 2002).

Dersom kommunen bryter fristen, foreslås å innføre i forskrifts form, en plikt for kommunen til å betale tiltakshaver halve saksbehandlingsgebyret tilbake. Det åpnes for en slik sanksjonsmulighet i foreslåtte endringer i pbl § 6, (jf høringsbrev fra kommunal- og regionaldepartementet av 25. januar 2002 om endringer i byggesaksdelen av pbl). Departementet opplyser at det vurderer å fremme forskrift med slikt innhold.

Bergen kommunes vurdering:

Bergen kommune har delegert 1. gangs behandlingen til byrådet, for både offentlige og private planer, etter § 27-1 nr. 2. Det faste utvalget for plansaker selv behandler først og fremst private planer som ikke anbefales av byrådet, etter § 30, 2. ledd. Noen ganger fremmes en sak etter § 30, 2. ledd fordi det er behov for prinsippavklaring før planarbeidet starter for alvor. Administrasjonen gir ellers råd om arbeidet, etter § 30, 1. ledd. Praksisen medfører at planforslag som er i samsvar med overordnede planer, føringer og vedtak gis administrativt klarsignal, og forslagsstiller utfører planarbeidet i samråd med planavdelingen. Forslagsstiller innretter seg da etter premisser som er vedtatt av planmyndighetene. Planer som er i strid med overordnede rammer legges fram for behandling etter § 30, 2. ledd, før det nedlegges større/unødvendige ressurser i planarbeidet.

Bergen kommune mener lovteksten i § 30 med fordel kan presiseres. Etter vår oppfatning er loven i dag noe uklart formulert. Når departementet foreslår å endre § 30, oppfordrer vi departementet til samtidig å benytte anledningen til å rydde avveien den tolkningstil som § 30.2. ledd reiser om foreleggingsplikt og forholdet til § 27-1 nr 2 om 1. gangsbehandling. Vi ber derfor departementet presisere prosessreglene ytterligere mht private planer. Bergen kommune mener at en evt. tidsfrist for private planer bør knyttes til § 27-1 nr. 2. Departementets fristforslag kan innebære at private planer må prioriteres på bekostning av kommunens egenplanlegging. Dette vil i så fall innebære inngripen i det kommunale selvstyret.

Private planer er av svært varierende kvalitet når de sendes inn til kommunen. Dette gjelder selv om arealbruken ikke er i strid med overordnede planer, føringer og vedtak. Bergen kommune har funnet det hensiktsmessig å legge til dels mye arbeid i fasen frem til 1. gangsbehandling for å kunne fremme flest mulig realistiske forslag, og for å skape forutsigbarhet i så henseende. En innføring av foreslåtte frist vil medføre endringer i disse rutineene. Vi kan ikke se at å innføre en praksis der flere planer må avvises fordi materialet er for dårlig, der en fokuserer på at tidsfristen må oppfylles, er en særlig rasjonell løsning. Bergen kommune mener at både samfunnet og utbygger har mer nytte av at ressursene i stedet brukes på å utarbeide en god plan.

Det bør defineres hva som må til for at et planforslag er godt nok for behandling, dvs. hvilke krav forslagsstiller må oppfylle før fristen begynner å løpe. Det bør stilles helt klare krav til planmateriale og til kompetanse. Dette vil være en viktig betingelse for å kunne gjennomføre tidsgarantier. Bergen kommune mener derfor at en absolutt betingelse for forslaget er at det samtidig innføres klare krav i lov- eller forskriftsform til kvalitet til det materialet tiltakshaver fremmer, på samme måte som forholdet i dag er for byggesaker. For plansakene er denne muligheten i dag mer begrenset og av veiledende karakter.

Etter Bergen kommunes vurdering medfører forslaget en forskyvning i prosessen hvor kommunen får merarbeid i fase to, 2. gangsbehandlingen. Departementet legger opp til at utredninger etc skal tas etter offentlig ettersyn og innspill fra berørte myndigheter. Bergen kommune ser det som positivt å åpne for offentlig debatt på et tidligere stadium i prosessen. Imidlertid vil vi peke på at dersom en legger vesentlige endringer inn etter 1. gangs behandlingen, beveger en seg fort over i spørsmålet om foretatte endringer medfører plikt til å legge saken ut til nytt offentlig ettersyn. Forslaget fra departementet kan således føre til en økning både i antall saker som legges ut til nytt offentlig ettersyn eller avvises. I disse tilfeller mener Bergen kommune at forslaget ikke er ressurs- og tidsbesparende, verken for forslagsstiller, kommunen eller samfunnet totalt.

Når det gjelder fristens lengde mener byråden at byggesakene og reguleringssakene i de fleste tilfeller er så ulike mht prosess og innhold at det ikke er grunnlag for å sammenligne fristene.

Når det gjelder forslaget om å kunne kreve tilbakebetaling av halve saksbehandlingsgebyret ved fristoversittelse, mener kommunen at sanksjonene også må ses i forhold hvilke krav som stilles til forslagstiller mht dokumentasjon etc, jf ovennevnte merknader. Det er ikke utelukkende kommunen som har plikter i et privat planarbeid, mens sanksjonene som foreslås ser ut til å legge det til grunn.

2. Rapporteringsordning for kommunen for saker som skal opp til 2. gangs behandling

Forslaget:

Departementet foreslår at det faste utvalg for plansaker skal underettes dersom det tar mer enn 24 uker fra et planforslag er lagt ut til offentlig ettersyn/førstegangsbehandling, til det fremmes for andre gang.

Bakgrunnen for forslaget er at en ønsker å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at plansaken er lagt ut til offentlig ettersyn. Tiden mellom første- og annen gangs behandling vil være knyttet til behandling av innkomne merknader, kommunens behandling av innspill og eventuelle innsigelser. Det erkjennes å være behov for en grundig faglig vurdering av planforslaget i denne fasen. Departementet peker på at tidsbruken vil variere i denne fasen, særlig ut i fra om det foreligger innsigelser eller ikke. Departementet viser til at foreliggende forslag også foreslår endringer som medfører at eventuelle innsigelser må foreligge tidlig i prosessen, jf pkt 4, og at dette vil bidra til å effektivisere tidsbruken. Departementet finner det vanskelig å sette en skjematisk tidsfrist i denne fasen og foreslår i stedet en rapporteringsplikt til planutvalget dersom tidsbruken overskrider 24 uker. Departementet viser til at man også bør redegjøre for hvorfor behandlingen tar tid.

Bergen kommunes vurdering:

Bergen kommune har i dag en ordning med meldinger om saker som skal fremmes for det faste utvalg for plansaker. Byråden mener denne ordningen kan tilpasses nye rapporteringsrutiner.

3. Frist for kommunestyrebehandlingen

Forslaget:

Departementet foreslår også å innføre en 12 ukers frist fra planutvalget/Komité for miljø og byutvikling har sluttbehandlet planforslaget til det skal være ferdigbehandlet i kommunestyret. Formålet med endringen oppgis å være å skape større forutsigbarhet i fremdriften. Departementet mener 12 uker vil være tilstrekkelig tid i de fleste tilfeller og viser til at også denne fristen skaper harmoni i regelverket i det denne fristen også foreslås i byggesaksdelen, jf tidligere.

Endringen medfører at møtefrekvens i bystyret, megling ved innsigelse og avtaleinngåelse for utbyggingsavtaler må koordineres. Departementet viser til at det er anbefalt i rundskriv at megling foretas etter sluttbehandling i planutvalget og før kommunestyrebehandlingen. Formålet med endringen er også å motivere kommunen og utbygger til å forhandle om utbyggingsavtaler innen rimelig tid der dette er en forutsetning for reguleringssaken.

Departementet mener at en 12 ukers tidsfrist vil legge tidspress på begge parter og ikke vil favorisere en av partene forhandlingsmessig.

Når det gjelder eventuelt brudd på saksbehandlingsfristen og innføring av sanksjoner, opplyses departementet at det vil være begrenset behov for sanksjoner og at det vil se situasjonen og behovet an.

Bergen kommunes vurdering:

Bergen kommune mener at utbyggingsavtaler må holdes utenfor kommunestyrets frist til å behandle planforslaget. Forhandlinger om utbyggingsavtale bør kunne foregå parallelt med planprosessen, fra en tidlig fase, men en utbyggingsavtale kan ikke binde opp eller være til hinder for den politiske sluttbehandlingen av en reguleringsplan. Bergen kommune kan derfor ikke slutte seg til forslaget på dette punkt.

4. Frist for å komme med innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner

Forslaget:

Departementet foreslår å innføre en frist for å komme med innsigelse. Departementet foreslår at en innsigelse må sendes innen den fristen som kommunen setter for de berørte myndighets uttalelser etter 27-1 nr 2 andre ledd. Det foreslås videre at nabokommuner skal varsles. Endringen foreslås også innført for bebyggelsesplaner. Når det gjelder bebyggelsesplaner skal disse kun sendes berørte myndigheter når det gjelder annet enn mindre vesentlig endring i forhold til arealdelen av kommuneplanen. Lovforslaget innebærer da at det ikke kan fremmes innsigelse ved planforslag som bare medfører mindre vesentlig endring.

Kommunen har anledning til å forelenge fristen, f.eks. der fristen ikke passer i forhold til berørte myndighets politiske behandling av saken.

I dag er ordningen slik at såfremt innsigelsen fremmes før planen vedtas, har innsigelsen rettslig betydning. Fristen medfører at kommunen vil ha oversikt over innsigelsene på et langt tidligere tidspunkt og således bedre anledning til å ta hensyn til dem.

Lovendringen medfører at uttalelser som fremmes etter fristen, ikke er å regne som innsigelser med den rettslige betydningen dette har. Det betyr at kommunen kan engangodkjenne forslaget. Det å "varsle" om innsigelse vil etter forslaget ikke være nok, berørte myndigheter må ha besluttet å sende innsigelse og gitt tydelig melding om dette.

Bergen kommunes vurdering:

Bergen kommune slutter seg til forslaget om å sette frist for innsigelser til et tidlig tidspunkt i planfasen. Bergen kommune uttalte seg positiv til frist for innsigelser i sin uttalelse til planlovutvalgets innstilling. Vi er mer usikker på forslaget om å gi nabokommuner generell høringsrett i plansaker. Bergen kommune finner det naturlig at det skiller mellom saker hvor nabokommunene har særlige interesser og andre plansaker.

Oppsummering:

Bergen kommune mener at private planarbeid må betraktes som et samarbeid mellom privat og offentlig sektor, der ansvaret for å utføre selve planarbeidet overføres fra det (tradisjonelt) offentlige til det private. Samarbeidet bør ses på som positivt, og gjelde for oppgaver som det ikke er avgjørende at kommunen tar hånd om.

Private planer er komplekse selv om de dekker små områder, og ivartar primært utbyggers interesser. Kommunens rolle blir å kvalitetssikre planforslaget i henhold til plan- og bygningslovens krav, forvaltningslovens krav, overordnede politiske føringer osv, sikre krav til innhold og faglig standard samt vurdere konsekvenser for omgivelsene, som grunnlag for politisk behandling og vedtak.

Private forslagsstillere får i dag utførlig veiledning fra starten av når de ønsker å fremme en plan i Bergen kommune. De får rask avklaring på hvilke rammer som gjelder for arbeidet, hvilke kontakter de må ta, hvilke tema som må belyses, hva planmaterialet må bestå av samt hvilke standarder og normer som gjelder for både innhold og utforming. Det å ensidig innføre frister som foreslått, er etter Bergen kommune ikke veien å gå for å oppnå ønskede effektivisering.