



## Saksframlegg

Dokumentnr.: 15/01086-2

Saksbehandler: Henning Berby

Dato: 25.09.2015

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Rådmannsutvalget	21.10.2015
	Hovedstyret	02.11.2015

### **HØRING - FORENKLINGER I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN**

---

#### Forslag til vedtak

Administrasjonen gis fullmakt til å innlevere høringsuttalelse, med følgende hovedstandpunkter:

1. KS er positiv regjeringens ambisjoner om forenklinger i plan- og bygningsloven og støtter i hovedsak lovendringsforslagene som gir kommunene økt fleksibilitet og mer effektiv ressursbruk, men går i mot forslag som kan svekke kommunenes rolle som planmyndighet og kommunenes handlingsrom.
2. KS er positiv til å styrke oppstartsmøtet som en avklarende arena og støtter forslaget om at kommunen skal kunne beslutte at planinitiativet ikke skal videreføres i tilknytning til oppstartsmøtet.
3. KS mener at kommunene skal beholde sin rett til å vedta hvilke planforslag som skal legges ut til offentlig ettersyn, og går i mot forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
4. KS 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. KS foreslår at dagens ordning opprettholdes.
5. KS er positiv til enklere regler for oppheving av plan, men er skeptisk forslagene om endring av plan fordi disse kan svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner og svekke allmenhetens interesser.
6. KS er skeptisk til lovteksten som gjelder endring av dispensasjonsbestemmelsene. Etter KS sin vurdering kan lovteksten oppfattes som at det er kommunen som må argumentere for hvorfor dispensasjon ikke kan gis. KS oppfatter dette som en prinsipiell speilvendning av ansvar – både i vedtak og begrunnelse.
7. KS mener områderegulering fortsatt skal være en kommunal plantype og det er dermed problematisk å ta gebyr når plantypen utarbeides i samarbeid med private. KS er positiv til at grunneiere kan dekke utredningskostnader for områdereguleringer.

8. KS støtter forslaget om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier.
9. KS støtter forslaget om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan.
10. KS går i mot forslaget om 12-ukerfrist for nedlegging av midlertidig byggeforbud.
11. KS støtter forslaget om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag.

### Saksframstilling

KS er invitert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å gi innspill til høring av forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. Formålet med endringene oppgis i hovedsak å være forenkling og effektivisering av planprosesser.

Forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven ble kunngjort 6.8.15. Endringsforslagene kan leses i sin helhet her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plandelen-av-plan--og-bygningsloven-mv/id2428529/>.

### INNLEDNING

Administrasjonen er positiv regjeringens ambisjoner om forenklinger i plan- og bygningsloven og støtter i hovedsak lovendringsforslag som gir kommunene økt fleksibilitet, men anbefaler ikke forslagene som kan svekke kommunenes rolle som planmyndighet og kommunenes handlingsrom. Mange av endringene er av prinsipiell karakter ved at de rokker ved maktbalansen mellom kommunen som planmyndighet og utbygger/grunneier/tiltakshaver. Disse endringene bør ses i en helhetlig og strukturell sammenheng og kobles opp mot det pågående forskningsprogrammet for evaluering av plandelen i loven (EVAPLAN).

### ADMINISTRASJONENS VURDERING AV LOVENDRINGSFORSLAGENE:

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

Administrasjonen støtter de foreslåtte endringene som har som formål å styrke oppstartsmøtet som avklarende arena. Den innledende fasen av en planprosess er svært viktig, og avklaring av rammer og formål tidlig i prosessen vil legge best mulig grunnlag for videre prosess. Administrasjonen støtter forslaget om at kommunen skal kunne beslutte at planinitiativet ikke skal videreføres i tilknytning til oppstartsmøtet. Dette gjelder i de tilfeller der initiativet åpenbart strider med nasjonale-, regionale- eller kommunale interesser.

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

Lovendringen innebærer at alle private planforslag skal legges ut til offentlig ettersyn, uavhengig av om kommunen skulle vurdere at planforslaget ikke bør føre fram. Kommunene har i dag myndighet til å stanse planforslag i forbindelse med behandling av spørsmålet om offentlig ettersyn. Forslaget

innebærer at offentlig ettersyn etter lovforslaget uansett må gjennomføres. Forslaget er ment å styrke private forslagsstilleres posisjon. Når utbygger etter det nye forslaget i utgangspunktet har krav på å få forslaget sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, mener departementet fristen kan halveres til seks uker.

Administrasjonen anbefaler ikke forslaget om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges til offentlig ettersyn. Høring og offentlig ettersyn av saker der det er uenighet om arealbruken mellom utbygger og kommunen som planmyndighet er ikke tilrådelig. Forslaget undergraver kommunens rolle som planmyndighet og bidrar til uklarhet om hva kommunen mener om forslaget. Med dagens lovverk innebærer høring og offentlig ettersyn at kommunen stiller seg bak forslaget. Dette skaper forutsigbarhet for alle høringsparter og interessenter. Forslaget innebærer også betydelig tidsbruk og kan bli en tidstyv.

Administrasjonen anbefaler ikke forslaget om at kommunen snarest, og senest innen 6 uker skal sende private planforslag på høring og legge det ut til offentlig ettersyn. Dette vil gå utover kvalitet på saksforberedelser og er neppe praktisk gjennomførbart. Det anbefales at dagens ordning opprettholdes.

#### Forslag om endrede regler for oppheving og endring av plan.

Endring og oppheving av plan følger i dag de samme regler som gjelder for vedtakelse av ny plan. Begrunnelsen for dette er at virkningen av å endre eller oppheve en plan kan være like store som ved vedtakelse av en ny plan. Loven åpner i dag for noe enklere saksbehandling ved «mindre endringer» av reguleringsplan. Slike endringer kan gjennomføres på en lettere måte og tar kortere tid enn en ordinær reguleringsendring. Det er ikke krav om offentlig ettersyn, og mindre endringer må bare forelegges berørte myndigheter og eiere/festere som direkte berøres av vedtaket.

Departementet mener det bør vurderes å endre på dette for å få en mer fleksibel og ressursbesparendegjennomføring av planendringer. Det foreslås å erstatte begrepet «mindre endring» med et annet og mer egnet begrep for å tydeliggjøre at det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringene, som må være utgangspunktet for om det kan legges til grunn enklere saksbehandlingsregler ved planendringen. Slik departementet ser det bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene krever involvering av flere berørte myndigheter fordi den må betraktes som omstridt eller konfliktfylt. Dersom endringen ikke er av en slik karakter, og den også ligger innenfor planens hovedramme eller påvirker gjennomføringen av planen, bør endringen anses å være av en slik begrenset art at endringsprosessen kan forenkles.

Departementet foreslår følgende ordlyd om endring: «*Kommunestyret kan delegerer 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.*»

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. Forenklingen vil først og fremst gjelde planer som i prinsippet ikke kan gjennomføres uten at overordnet plan først må endres, fordi det er motstrid mellom reguleringsplan og overordnet plan. Kommunene vil spare tid på saksbehandling blant annet ved at behovet for varsling kan reduseres.

Administrasjonen anbefaler forslaget om enklere regler for oppheving av plan men er skeptisk til enklere regler for endring av plan. Reglene for endring av plan må være tydelige og forutsigbare og ikke svekke forutsigbarheten av reguleringsplaner. Rammene for hva som kan anses som «mindre endring» må ses i sammenheng med de begrensede medvirkningskravene som bestemmelsen legger opp til. Endringene i lovens § 12-14 er formulert slik at det vil oppstå uklarhet om hvilke parter som må kontaktes ved endring av plan. Administrasjonen er skeptisk til at planer skal kunne endres uten

nødvendige muligheter for medvirkning. Det fryktes at allmennhetens interesser får en svakere rolle i planleggingen, dersom det åpnes for vesentlig endring av reguleringsplan uten offentlig ettersyn.

Lovteksten bør bearbeides for å gjøre rammene tydeligere, og begrepet «mindre endring» eller tilsvarende bør beholdes, slik at det blir tydelig for alle hvilken type saksbehandling som den enkelte sak blir behandlet etter.

#### Forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsene.

Det foreslås endringer i loven som skal forenkle vurderingskriteriene vesentlig for når dispensasjon skal gis. Samtidig skal det trekkes en tydeligere grense mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen skal varsles om og uttale seg til, og hva som er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar.

Ordlyden i dagens § 19-2 andre ledd understreker at dispensasjon er ment å være et unntak:

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*

Forslag til ny formulering er:

*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.*

Etter administrasjonens vurdering gir forslaget videre rammer for å akseptere dispensasjon og vurderingstemaet fremstår mer komplekst og vanskeligere å håndheve enn dagens bestemmelse. At ordlyden er tydelig og stiller konkrete krav til hvordan vurderingen skal gjøres, er en fordel både for kommune og for søker, ikke minst med tanke på likebehandling. Administrasjonen anbefaler ikke lovteksten. Forslaget snur om på argumentasjonsgrunnlaget, fra dagens praksis der tiltakshaver må argumentere for at hensyn ikke blir «vesentlig tilsidesatt», til at dispensasjon kan gis der hensyn i liten grad blir tilsidesatt. Dette kan oppfattes som at det er kommunen som må argumentere for hvorfor dispensasjon ikke kan gis. KS oppfatter dette som en prinsipiell speilvendning av ansvar – både i vedtak og begrunnelse.

Forslaget utfordrer forholdet mellom plan som styringsredskap og dispensasjon som unntaksbestemmelse ved at «andre viktige samfunnshensyn» kan trumfe hensynene bak bestemmelsen. Dette kan oppfattes som en undergraving av plansystemet. Forslaget kan også bidra til omkamper og bli en tidstyv. Dersom forslaget blir fremmet i lovproposisjon bør det tydeliggjøres at endringen ikke innebærer ikke svekker planmyndighetens juridiske eller politiske handlingsrom.

#### Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering.

I dag har ikke kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet i samarbeid med private. Departementet foreslår å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for dette. Siktemålet med forslaget er å gi kommunene et insitament til å utarbeide flere områdereguleringer ved at gebyrinntektene kan øke plankapasiteten. Områderegulering er ment å erstatte tidligere kommunedelplan som et bedre og mer detaljert verktøy for kommunens planlegging av større utbyggingsområder, m.m.

Administrasjonen vil bemerke at bruken av områderegulering har sammenheng med plankapasiteten i kommunene og kostnader knyttet til undersøkelser og utredninger. I mange tilfeller kan også kommunedelplan være et like egnet verktøy. Administrasjonen mener områderegulering fortsatt skal være en kommunal plantype og det er dermed problematisk å ta gebyr når plantypen utarbeides i samarbeid med private. Administrasjonen er imidlertid positiv til at grunneiere kan dekke utredningskostnader for planarbeidet, der grunneierstrukturen legger til rette for dette. En eventuell endring av initiativretten til områderegulering bør behandles som et prinsipielt spørsmål.

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

Krav om regional planstrategi ble innført i 2008, og er fylkeskommunenes eneste obligatoriske planøvelse. Etter erfaringsinnhenting og dialog med fylkeskommunene 2012-16 og rundspørring i 2013, er det funnet at fylkeskommunene ønsker å beholde en sentral godkjenning, men bare dersom det er regjeringen som står bak godkjenningen. Ordningen med sentral godkjenning av regional planstrategi er allerede blitt delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Departementet foreslår å oppheve den sentrale godkjenningen, men presiserer samtidig at statlige myndigheters rett og plikt til å delta i de regionale planprosessene når den berører deres saksområder, egne planer og vedtak er uavhengig av ordningen med sentral godkjenning.

Administrasjonen støtter forslaget om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier. KS vil imidlertid påpeke at ordningen har vært viktig for den regionale planleggingens legitimitet og statlige etaters plikt til oppfølging. Siden godkjenningen allerede har blitt delegert fra Kongen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 har godkjenning allerede mistet sin funksjon.

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

Gjeldende lov stiller krav om årlig rullering av handlingsprogram for regionale planer. Høringsforslaget legger opp til å erstatte *krav om årlig rullering* til krav om at *behovet for rullering* skal vurderes årlig. Administrasjonen støtter denne endringen. 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.

#### Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense.

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

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

Departementet foreslår at foretak og andre virksomheter som utarbeider private reguleringsforslag skal kunne dokumentere sine faglige kvalifikasjoner gjennom en sentral godkjenningsordning slik som «sentral godkjenning» for ansvarsrett fungerer i dag for byggesak. Godkjenningsordningen skal være frivillig. Det skal være et grunnkrav at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret, dvs. er en juridisk person.

Administrasjonen mener dette på sikt vil bidra til at planforslag rent kvalitativt er bedre, og bedre forberedt, når de sendes kommunen.

## Forslaget om 12-ukersfrist for nedlegging av midlertidig byggeforbud

Etter pbl. § 21-7 første ledd skal byggesøknader avgjøres av kommunen innen 12 uker. Departementet legger til grunn at oversittelse av fristen etter gjeldende rett ikke får andre rettsvirkninger enn nedsettelse eller bortfall av det kommunale byggesaksgebyret. Etter gjeldende rett får tiltakshaver dermed ingen byggerett i samsvar med den innsendte byggesøknaden ved overskridelse av 12-ukersfristen, og kommunen kan legge med midlertidig forbud mot tiltak også etter fristens utløp. 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, med mindre tiltakshaver innen utgangen av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og forbudet deretter er vedtatt senest innen 8 uker. Det betyr at kommunen ikke kan bruke et nytt plangrunnlag eller legge ned midlertidig byggeforbud etter at fristen er utløpt, med mindre byggeforbudet er varslet innen 12-ukersfristen.

Forslagene innebærer at tiltakshavers rettsstilling styrkes i de tilfeller hvor kommunen overskrider saksbehandlingsfristen på 12 uker for behandling av byggesøknad.

Administrasjonen mener forslaget fjerner en viktig del av kommunens handlingsrom i arealplanleggingen. Midlertidig byggeforbud er et kraftig virkemiddel som krever omfattende utredninger og vurderinger. Ved endrede forutsetninger for en plan er midlertidig byggeforbud et viktig redskap for å få tid til å lage nye kommunale planer. Behovet for å stoppe en plan er like relevant for eldre planer som ikke har blitt realisert og det bør således ikke være tidsbegrensninger.

Forslaget på 12 uker er også problematisk ved at midlertidig byggeforbud ikke kan benyttes i klagesaker fordi fristen blir for knapp. Erfaring fra Oslo viser at det ofte kan ta minst tre måneder å få en sak politisk behandlet fra den er avgitt fra Plan- og bygningssetaten.

## Forslag om retting av feil lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven.

Ingen merknader.

Lasse Hansen

Helge Eide