



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 149 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven
(mer effektive planprosesser,
forenklinger mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7	Forslag om etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag	36
2	Sammendrag	6		Gjeldende rett	36
3	Bakgrunnen for lovforslagene	9	7.1	Høringsforslaget	37
3.1	Oversikt	9	7.2	Høringsinstansenes syn	38
3.2	Høringen	10	7.3	Departementets vurdering	40
4	Forslag om at kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart	15	7.4	Nærmere om kravet til fagkompetanse	40
4.1	Gjeldende rett	15	7.4.1	Nærmere om kravet til fagkompetanse	40
4.2	Høringsforslaget	15	7.4.2	Nærmere om seriøsitetssystemer og kvalitetssikringssystemer	41
4.3	Høringsinstansenes syn	16	7.4.3	Nærmere om forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen	42
4.4	Departementets vurdering	19	8	Forslag om forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan ...	43
5	Forslag om en tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer	22	8.1	Gjeldende rett	43
5.1	Gjeldende rett	22	8.2	Høringsforslaget	44
5.1.1	Oppstartsfasen frem til varsling og kunngjøring av oppstart	22	8.3	Høringsinstansenes syn	44
5.1.2	Utarbeidelse av planforslag	24	8.4	Departementets vurdering	46
5.2	Høringsforslaget	24	9	Forslag om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene	48
5.3	Høringsinstansenes syn	26	9.1	Gjeldende rett	48
5.4	Departementets vurdering	28	9.2	Høringsforslaget	49
5.4.1	Nærmere om forslaget	29	9.3	Høringsinstansenes syn	50
6	Forslag om at private planforslag som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn ...	32	9.4	Departementets vurdering	52
6.1	Gjeldende rett	32	10	Forslag om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier	56
6.2	Høringsforslaget	32	10.1	Gjeldende rett	56
6.3	Høringsinstansenes syn	33	10.2	Høringsforslaget	56
6.3.1	Hovedregelen om høring og offentlig ettersyn	33	10.3	Høringsinstansenes syn	56
6.3.2	Forslaget om saksbehandlingsfrist på 6 i stedet for 12 uker	34	10.4	Departementets vurdering	57
6.4	Departementets vurdering	35	11	Forslag om forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan	58
6.4.1	Hovedregel om høring og offentlig ettersyn	35	11.1	Gjeldende rett	58
6.4.2	Forslaget om en saksbehandlingsfrist på 6 uker	35	11.2	Høringsforslaget	58
			11.3	Høringsinstansenes syn	58
			11.4	Departementets vurdering	59

12	Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense	60	14	Forslag om mindre rettinger mv. i loven	69
12.1	Gjeldende rett	60	15	Administrative og økonomiske og andre konsekvenser	70
12.2	Høringsforslaget	60	16	Merknader til endringsforslagene	73
12.3	Høringsinstansenes syn	61	17	Ikrafttredden	82
12.4	Departementets vurdering	61		Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)	83
13	Forslag om å styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker	63			
13.1	Gjeldende rett	63			
13.2	Høringsforslaget	65			
13.3	Høringsinstansenes syn	65			
13.4	Departementets vurdering	66			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 149 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17. juni 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslag til endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Forslagene berører i hovedsak plandelen av loven. Enkelte av forslagene berører også lovbestemmelser i byggesaksdelen.

Det foreslås en lovendring som vil gi kommunen mulighet for å stanse behandlingen av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartmøtet, dvs. tidligere i planprosessen enn i dag. Oppstartmøtets betydning skal styrkes ved å lovfeste plikten til å føre referat fra møtet. Referatet skal angi tydelige rammer for det videre planarbeidet og kommunen skal som hovedregel gjennomføre høring av private planforslag som ikke er stoppet i forbindelse med oppstartmøtet. 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. Det foreslås

videre forenklinger i reglene om dispensasjon, og endringer som gjør at kommunen kan foreslå større planendringer uten å måtte gjennomføres full planbehandling. Det skal også bli enklere å oppheve planer som ikke er i samsvar med overordnet plan. Det foreslås videre å oppheve ordningen med sentral statlig godkjenning av regional planstrategi, og forenklinger i reglene om rullering av regionalt handlingsprogram. Tiltakshavers rettsstilling i byggesaker foreslås styrket ved å begrense kommunens adgang til å kunne legge annet rettsgrunnlag til grunn for avgjørelsen av søknaden enn det som gjald ved fristens utløp.

Forslagene skal bidra til mer effektive planprosesser gjennom bedre samarbeid og økt forutsigbarhet for de involverte aktørene, enklere regler, raskere og bedre saksbehandling og færre klagesaker. Forslagene skal bedre kompetansen hos planforetak og styrke forslagsstillers rettsstilling i planprosessen. Lovendringene skal også føre til mindre statlig kontroll og økt lokalt handlingsrom, særlig i saker som ikke gjelder nasjonale og viktige regionale interesser.

2 Sammendrag

Kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart

Departementet foreslår at kommunen skal kunne stoppe saksbehandlingen av et planinitiativ allerede i oppstartfasen, dvs. langt tidligere i planarbeidet enn i dag. I dag kan kommunene gi råd til private forslagsstillere i oppstartmøtet om at det er lite sannsynlig at kommunen vil fremme planforslaget, men har ikke formell hjemmel til å stoppe planarbeidet. Flere kommuner har gitt uttrykk for at de etter dagens system må bruke tid og krefter på planforslag som kommunen ikke ønsker å fremme. Hovedregelen er at kommunen ikke kan stoppe et planarbeid før kommunen har mottatt et komplett planforslag. I disse sakene kan det derfor være lagt ned et betydelig arbeid både hos forslagsstiller, medvirkende offentlige organer, naboer og andre berørte, og ikke minst av kommunen selv, før kommunen formelt stopper det videre planarbeidet.

Konkret innebærer forslaget at kommunen kan stoppe et planarbeid i oppstartsfasen og senest like (dvs. inntil 2 uker) etter oppstartsmøtet. Vilkåret skal være at kommunen finner at planinitiativet ikke bør føre frem. Avgjørelsen skal være basert på et forsvarlig planfaglig og planpolitisk skjønn med utgangspunkt i statlige, regionale og kommunale rammer og mål. Forslagsstiller skal underrettes gjennom en skriftlig melding om at kommunen ikke vil tillate varsling og kunngjøring av planoppstart for det aktuelle planinitiativet.

Kommunen kan i forbindelse med oppstartsmøtet varsle forslagsstiller om at den ønsker et bedre grunnlag for å avgjøre om planen skal stoppes eller ikke, og inngå avtale med forslagsstiller om å innhente uttalelser fra nærmere angitte regionale organer før kommunen tar endelig stilling til om den vil stoppe planinitiativet.

Dersom planinitiativet ikke stoppes, underrettes forslagsstiller om samtykke til planoppstart, som så gjennomfører kunngjøring og varsling på ordinær måte.

Før planer med krav om planprogram etter § 4-1 der kommunen skal fastsette planprogram, vil kom-

munen som tidligere kunne avvise eller gjøre endringer i planprogrammet etter høring og offentlig ettersyn, selv om planoppstart er varslet.

Tydligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidlige avklaringer

Departementet foreslår å lovfeste kravet til referat fra oppstartsmøtet, og at det skal fastsettes nærmere forskrifter. Partene skal i oppstartsmøtet (mellom forslagsstiller og kommunen) drøfte alle tema som er viktige for å få til en effektiv planprosess og frembringe et godt planforslag, både sett fra forslagsstiller og kommunens ståsted. Det legges opp til at partene i møtet skal ha en mer forpliktende dialog enn det er i dag, og at referatet fra møtet skal være fundamentet for det videre planarbeidet. Referatet skal dermed legge grunnlaget for en forutsigbar og omforent prosess, med klare angivelser både når det gjelder fremdrift, dokumentasjon og utforming av planen, mv. Om nødvendig skal uenighetspunkter rundt innholdet i planinitiativet som avdekkes i oppstartsmøtet, kunne forelegges kommunestyret eller et politisk utvalg som har fått delegert kompetansen. Dermed vil forslagsstiller allerede i oppstartsfasen få nødvendige politiske tilbakemeldinger på uenighetspunktene og kan innrette seg deretter. Det er viktig at kommunen gjør oppmerksom på at interesser som ikke har vært drøftet eller som fortsatt er uavklarte, kan medføre endringer i den videre prosessen og i planforslaget.

Private planforslag skal som hovedregel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

Departementet foreslår at private planforslag som er i samsvar med kommuneplan eller område-regulering som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Forslaget må ses i sammenheng med kommunens nye hjemmel til å stoppe private planinitiativ i oppstartfasen. Det innebærer at kommunen først etter høring og offentlig ettersyn tar stilling til om planforslaget skal fremmes, og dermed fra dette tidspunktet

overtar ansvar for utformingen av planen og dens innhold, jf. pbl. § 12-12. Kommunen kan som tidligere fremme alternative forslag til regulering for arealet. Kommunen skal fortsatt kunne stoppe planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan, og planer som ikke tilfredsstillende formelle krav til prosess, utforming og innhold.

Etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag

For å sikre bedre kompetanse i planprosessen, foreslår departementet at planforetak skal kunne dokumentere sine planfaglige kvalifikasjoner allerede i initiativfasen gjennom et godkjenningsbevis utstedt av en sentral godkjenningsordning. Det er i dag et krav om at planforslag skal utarbeides av fagkyndige, jf. pbl. § 12-3 fjerde ledd. Både kommunene og utbyggerne uttrykker misnøye med at mange plankonsulenter utarbeider mangelfulle planforslag. Dette skaper mye ekstra arbeid for kommunen, forsinker fremdriften i planarbeidet og kan senke plankvaliteten. Det er departementets inntrykk at både kommunene, utbyggerne, byggenæringen og konsulentbransjen selv ønsker en slik sentral godkjenningsordning. Departementets forslag bygger på det systemet som gjelder for frivillig sentral godkjenning for ansvarsrett i byggesaker. Det vil si at virksomheter som ønsker sentral godkjenning som planforetak, må søke om det til den sentrale godkjenningsordningen som administreres av Direktoratet for byggkvalitet. Virksomheten må dokumentere sin kompetanse i form av organisasjonskart, oversikt over medarbeidernes utdanning og praksis, og virksomhetssystem som sannsynliggjør at gjeldende krav til fremstilling av arealplan blir ivaretatt i produksjonen. Ved innsendelse av mangelfulle planforslag kan kommunen rapportere dette til den sentrale godkjenningsordningen, som kan gi advarsler og ev. trekke godkjenningen tilbake. Det kan også gjennomføres tilsyn med at systemkrav er ivaretatt mv. Departementet foreslår at de nærmere detaljer om godkjenningsordningen, herunder krav til utdanning og praksis, fastsettes i forskrift.

Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan

Departementet foreslår enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner. Dagens regler om forenklet saksbehandling ved mindre endring av plan foreslås å omfatte større endringer enn i dag, og er i lovforslaget formulert slik at det kan skje «der endringene i liten grad vil påvirke jen-

nomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen». Forslaget innebærer at kommunen i større grad skal kunne anvende et planfaglig skjønn ved vurdering av hvilke endringer som kan gjennomføres etter de enklere saksbehandlingsreglene i pbl. § 12-14 tredje ledd. Bakgrunnen for forslaget er ønsket om å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling til fordel for en mer forutsigbar langsiktig arealavklaring gjennom plan.

Departementet foreslår videre en forenkling ved oppheving av plan, ved at kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe et vedtak. Videre at varslingen kan begrenses til registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres skal varsles før oppheving av planen kan skje. Ordningen omfatter kun planer som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. For andre planer vil oppheving kreve full planbehandling som i dag. I dag må oppheving av plan gjennomføres etter samme regler som for vedtakelse av ny plan. Forslaget skal bidra til at kommunene holder sitt planverk oppdatert og mer løpende opphever uaktuelle planer.

Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Departementet foreslår forenklinger i lovens dispensasjonsbestemmelser som skal bidra til redusert ressursbruk og økt kommunalt handlingsrom i slike saker. Det foreslås presisert i pbl. § 19-1 at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, bare skal uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8. Endringen innebærer en begrensning i foreleggings- og varslingsplikten. I dag er det i prinsippet ikke fastsatt begrensninger for hva de nevnte myndigheter kan uttale seg om i dispensasjonssaker. Siktemålet med endringen er å begrense høringer til de tilfeller hvor det er nødvendig for å sikre forsvarlig og god saksbehandling. Videre foreslår departementet at flere av de vurderingstema som i dag står i pbl. § 19-2 skal utgå, bl.a. fordi bestemmelsen er unødig komplisert å anvende. Vurderingstemaet forenkles ved at bestemmelsen § 19-2 andre ledd andre punktum om at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, oppheves. Videre føyes det til en ny bestemmelse om at viktige samfunnshensyn kan vektlegges ved dispensasjonsvurderingen. Henvisningene til særskilt vektlegging av vurderingstemaene «konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet» foreslås tatt ut (tredje ledd), men disse

vil uansett inngå som vurderingstema dersom hensynet er ivaretatt i bestemmelsen det dispenseres fra. Departementet forslår også å oppheve dagens fjerde ledd om særskilt vektlegging av statlige og regionale rammer og mål, og vektleggingen av deres stillingstaken til dispensasjonsspørsmålet. Kommunen skal stå fritt i vektleggingen av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende og vurderingskriteriene vil i stor grad være undergitt fritt skjønn. Fylkesmannen skal i klagesaker kunne gå langt i å prøve om nasjonale og viktige regionale interesser er blitt tilstrekkelig ivaretatt i kommunens vedtak.

Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier

Departementet foreslår å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av den regionale planstrategien, jf. pbl. § 7-2 andre ledd. Bakgrunnen for forslaget er erfaringene med den sentrale godkjenningsordningen, og et ønske om å forenkle planprosesser ved overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå. Forslaget må også ses i lys av regjeringens ønske om å styrke det lokale selvstyret. Sentral godkjenning av regionale planstrategier har i liten grad vært benyttet til å gi konkrete signaler om statlig politikk, og godkjenningen har ikke medført endringer i planstrategiene. En avvikling av den sentrale godkjenningen vil medføre at en vedtatt planstrategi er endelig gjennom fylkeskommunens vedtak, og skal legges til grunn for den videre regionale planleggingen. Ettersom den regionale planmyndigheten ikke trenger å avvende den sentrale godkjenningen, kan dette bedre fremdriften i den videre regionale planleggingen.

Forenklinger i reglene om regionale handlingsprogram

Departementet foreslår å fjerne kravet til årlig rullering av handlingsprogram for regional plan, jf. pbl. § 8-1 fjerde ledd, og erstatte det med krav om at behovet for rullering skal vurderes årlig. Forslaget vil bidra til at unødvendige rulleringer ikke gjennomføres. Noe av bakgrunnen for årlig rullering av handlingsprogrammet, var at det skulle rulleres samtidig med den årlige utarbeidingen av den fylkeskommunale økonomiplanen. Erfaringer viser at de aller fleste tiltakene ikke finansieres direkte gjennom den årlige budsjetteringen, og prosessene behøver derfor ikke være så tett knyttet sammen. En årlig rullering er ressurskrevende for en fylkeskommune med mange regionale planer, noe som kan redusere langsiktigheten i oppfølgingen av planene. Fylkeskommunene må imidlertid foreta en årlig vurdering av behovet for

rullering av handlingsprogrammene. Det kan være endrede forutsetninger for oppfølging av programmene, endring i forpliktelser eller finansiering, tiltak kan være gjennomført, eller det er andre aktører som bør trekkes inn. Behovet for rullering og kapasiteten til rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen må loven legge til rette for.

Overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

Departementet foreslår å lovfeste departementets fortolkning av overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 fjerde ledd i forhold til kravet i § 1-8 tredje ledd om byggegrense i plan innenfor 100-metersbeltet mot sjøen. Departementets syn er at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. Sivilombudsmannen har i en uttalelse fra 2015 inntatt et motsatt standpunkt, nemlig at kravet til byggegrense må anses å gjelde alle planer i strandsonen, også planer vedtatt med hjemmel i tidligere lovgivning. Forslaget skal bidra til en rettslig avklaring på et punkt hvor det er ulik rettsoppfatning i dag.

Styrking av tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

Departementet foreslår å styrke tiltakshavers rettsstilling i de tilfeller der kommunen overskrider 12-ukersfristen for behandling av byggesøknad etter pbl. § 21-7. Forslaget innebærer at kommunen ikke kan legge annet plangrunnlag til grunn for behandlingen av søknaden enn det som gjaldt da fristen utløp. Det foreslås også begrensninger i kommunens adgang til å vedta midlertidig forbud mot tiltak etter at fristen er utløpt. De foreslåtte begrensningene skal ikke gjelde statlig bygge- og deleforbud etter pbl. § 13-4. Forslagene må ses i lys av Sivilombudsmannens kritiske uttalelser i saker hvor 12-ukersfristen har utløpt og kommunen la til grunn et nytt rettsgrunnlag for vedtaket enn det som gjaldt da fristen utløp. Den som planlegger et tiltak i samsvar med gjeldende arealplan, lov og forskrift vil normalt forvente at søknader om byggetillatelse blir behandlet etter rettssituasjonen ved utløp av fristen for behandling av søknaden.

Forslag om mindre rettinger mv. i loven

Departementet foreslår å rette feil i noen lovhenvisninger mv. i plan- og bygningsloven.

3 Bakgrunnen for lovforslagene

3.1 Oversikt

Lovforslagene har bakgrunn i regjeringens arbeid med *En enklere hverdag for folk flest*, som bl.a. har som siktemål å fjerne tidstyver og forenkle regelverk. Regjeringen vil forenkle og effektivisere planprosessene for å legge bedre til rette for boligbygging, samt nærings- og samfunnsutvikling. Regjeringen ønsker å sikre gode rammebetingelser for næringslivet, slik at det blir både raskere, billigere og enklere å bygge. Målet er rask, effektiv og forutsigbar offentlig saksbehandling med god kvalitet.

Departementet har innhentet informasjon fra ulike hold om mulige forenklingstiltak. I forbindelse med de innledende faser i forenklingsarbeidet, ble det bl.a. gjennomført møter og mottatt skriftlige innspill fra bygge- og anleggsnæringen, kommuner og fylkeskommuner og andre interesserte. Kartleggingen har vist at loven i all hovedsak fungerer godt, men at det er rom for forbedringer og forenklinger. Det er behov for økt innsikt i hvordan loven kan brukes på en mest hensiktsmessig måte. Det har også vært pekt på at samspillet mellom de involverte aktørene kan bli langt bedre. Departementet har i forbindelse med forenklingsarbeidet gjennomført flere studiebesøk både i Norge, Sverige og Danmark. Forenklingsarbeidet bygger også på informasjon fra en rekke konsulentrapporter.

Det blir årlig vedtatt ca. 2000 kommunale reguleringsplaner. Tiden fra et planinitiativ blir forelagt for kommunen til det blir fremmet et formelt planforslag og kommunen fatter et endelig planvedtak, varierer sterkt. Tall fra KOSTRA viser at det særlig i kommuner med folketall mellom 50 000–299 999 er et stort potensial for å redusere behandlingstiden for plansaker. I dag bruker disse kommunene i gjennomsnitt 352 kalenderdager, altså nesten et helt år, på å behandle et innkommet forslag til reguleringsplan. I tillegg kommer tiden forslagsstiller bruker på å utarbeide et planforslag. Departementet mener at det må være et mål å redusere saksbehandlingstiden i disse kommunene vesentlig. I tillegg må det være et mål å effektivisere planprosessen frem til endelig

planforslag foreligger, slik at den totale planleggingstiden kan bli merkbart redusert.

Fra byggenæringen er det kommet klare signaler om at planleggingen i dag ofte tar for langt tid. Dette gjelder spesielt i pressområdene hvor behovet for økt boligbygging også er størst. Det er pekt på at det blant aktørene som deltar i utarbeidelse av reguleringsplaner synes å mangle en felles forståelse for at man er del av en helhetlig prosess. Vurderinger blir gjort stykkevis og delt. Dette kan skape uforutsigbarhet, unødvendig ressursbruk og omkamper om tema som i utgangspunktet er avklart tidligere. I en del saker tar det lang tid mellom de ulike fasene i planarbeidet. Det er spesielt pekt på behovet for bedre avklaringer av forutsetningene og avveininger mellom sektorinteresser tidlig i prosessen og bedre dialog. I en del tilfeller er oppfatningen at det også stilles for store krav til skriftlig dokumentasjon. Byggenæringen har kommet med konkrete forslag til forbedringer, særlig om å etablere større gjensidig forpliktelser i forhold til tidsfrister, gode obligatoriske arenaer for informasjon, dialog og avklaringer, og tettere samspill mellom planmyndighetene og forslagsstiller bl.a. gjennom økte rettigheter for forslagsstiller.

Fra kommunalt hold er det pekt på at private forslagsstillere i en del tilfeller synes å ha urealistiske forventninger til hva som kan bygges ut. En utfordring er at det kan være mangelfull kompetanse hos forslagsstillere og private plankonsulenter og at dette fører til at kommunen må bruke uforholdsmessig mye tid til å gi veiledning.

Sektormyndighetene er i en del tilfeller forsiktige med å uttale seg tydelig tidlig i prosessen for å unngå å bli møtt med påstander om omkamp senere hvis de ser at det endelige planforslaget ikke i tilstrekkelig grad ivaretar deres interesser slik det ble avklart og forutsatt tidlig i planarbeidet. Resultatet er at sektormyndighetene ofte vil se planforslaget før de går i dialog om den endelige løsningen, noe som skaper usikkerhet og kan forlenge prosessen.

Mye av kritikken som har vært rettet mot planleggingen går mer på samspillet mellom aktørene og mindre på plansystemet som sådan. Departe-

mentet har således inntrykk av at plan- og bygningsloven i all hovedsak fungerer godt, men at det på enkelte områder er behov for forenklinger, forbedringer og justeringer som bl.a. kan få samspillet mellom aktørene til å fungere bedre. I forenklingsarbeidet har departementet tatt utgangspunkt i at tidsbruken i den offentlige planbehandlingen blir påvirket av mange andre aktører enn bare kommunen, som er planmyndighet. Forhold som ligger utenfor kommunens herredømme kan få direkte betydning for saksbehandlingsomfanget og dermed tidsforløpet. Tidsbruken vil følgelig variere alt etter hvilke verdier og interesser som berøres av planforslaget, hvor god planavklaringen er i overordnet plan, samarbeidsklimaet mellom aktørene, omfanget av innspill fra andre kommunale etater, innsigelsesmyndigheter, naboer, nye endringsforslag fra forslagsstiller underveis i planprosessen, formelle klager, mv.

Det som i størst grad synes å påvirke tidsforløpet er likevel om kommunen har en oppdatert og avklarende arealdel til kommuneplanen eller områdereguleringer. I den grad store interessemotsetninger i arealdisponeringen er avklart i overordnet plan, vil tidsbruken knyttet til innsigelser, naboklager o.a. kunne reduseres betydelig. På denne bakgrunn foreslår departementet tiltak som forenkler kommunens mulighet for å endre og oppheve både områdereguleringer og detaljreguleringer. Siktemålet er å gjøre det enklere for kommunen å ha et oppdatert planverk og dermed i størst mulig grad unngå dispensasjonsbehandling.

For å bedre samspillet mellom alle aktører, er det viktig å kunne velge mellom ulike virkemidler. Tiltak for bedre samhandling kan ikke bare baseles på effektivisering gjennom regelendringer. Aktørene, og i særlig grad forslagsstiller og kommunen, må ha vilje og evne til å samarbeide i det praktiske arbeidet og erkjenne å ha et felles ansvar for å finne en løsning. Det beste middelet for effektiv samhandling er at alle har et mål om å lykkes med planarbeidet. Ettersom det ofte er motstridende interesser i plansaker, er dette krevende å få til. Departementet foreslår derfor tiltak som skal bidra til at forslagsstiller og kommunen i størst mulig grad skal etablere felles målsettinger, og etablere en plattform for det videre samarbeidet som er forpliktende, og som skaper forutsigbarhet.

Etter departementets oppfatning er følgende fire forutsetninger særlig viktige for at private detaljreguleringer raskt og effektivt skal kunne bli vedtatt i tråd med felles målsettinger: At kommunen, regionale fagmyndigheter og andre berørte ikke trenger bruke unødig tid på private planinitiativ som kommunen ikke ønsker å føre frem til ved-

tak, at planprosessen følger et forutsigbart opplegg som tidlig er blitt avklart mellom forslagsstiller og kommunen, at alle involverte aktører i planprosessen har nødvendig planfaglig kompetanse, og at partene hver på sin måte bidrar til at arbeidet frem til et planvedtak ikke blir mer komplisert og omfattende enn nødvendig. Departementet foreslår derfor i denne proposisjonen tiltak som berører alle de nevnte forholdene.

Proposisjonen er delt inn slik at kapittel 4–7 i all hovedsak handler om effektivisering av planprosessen, mens kapittel 8–11 omhandler forenklinger. Kapitlene 12 og 13 gjelder forslag til lovendringer med bakgrunn i Sivilombudsmannens avgjørelser.

3.2 Høringen

Lovforslagene er basert på departementets høringsnotat av 5. august 2015, som ble sendt på alminnelig høring med svarfrist 15. november 2015.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Fylkesmennene

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for forvaltning og IKT

Miljødirektoratet

Direktoratet for mineralforvaltning med

Bergmesteren for Svalbard

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap

Forbrukerrådet

Forsvarsbygg

Fiskeridirektoratet

Helsedirektoratet

Husbanken

Jernbaneverket

Konkurransetilsynet

Kystdirektoratet

Mattilsynet

Nasjonalt folkehelseinstitutt

Norges geologiske undersøkelser (NGU)

Norges vassdrags- og energidirektorat

Norsk Polarinstitutt

Oljedirektoratet

Reindriftsforvaltningen (Alta)

Regjeringsadvokaten

Riksantikvaren

Statens helsetilsyn

Statens kartverk	Advokatforeningen
Landbruksdirektoratet	Akademikernes fellesorganisasjon
Statens strålevern	Asplan Viak AS
Statkraft SF	Arkitektenes fagforbund
Statnett SF	Arkitektbedriftene i Norge
Statsbygg	Bedriftsforbundet
Vegdirektoratet	Miljøstiftelsen Bellona
Statens strålevern	Bergindustriens fellessekretariat
Sametinget	Boligbyggelaget USBL
	Boligbyggelaget OBOS
Sivilombudsmannen	Boligprodusentenes forening
	Byggenæringens landsforening
Fylkeskommunene	Byggeindustriens landsforening
	Byggenæringens fellestråd
Kommunene	Byggherreforeningen
	Bygg- og tømremestrenes forening
Avinor AS	Den polytekniske forening
Innovasjon Norge	Den norske turistforening
Norges statsbaner AS	Det kgl. selskap for Norges vel
Statens råd for likestilling av funksjonshemmede	Energibedriftenes landsforening
Statens seniorråd	Energiforsyningens fellesorganisasjon (EnFo)
	Energiverkenes landsforening
Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo	Fagforbundet
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet	Fellesforbundet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)	Finansnæringens hovedorganisasjon
Universitetet i Agder	Fortidsminneforeningen
Universitetet i Bergen	Forum for utdanning i samfunnsplanlegging
Universitetet i Oslo	Friluftslivets fellesorganisasjon
Universitetet i Stavanger	Friluftsrådene landsforbund
Universitetet i Tromsø	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Høgskulen i Volda	GeoForum
Høgskulen i Sogn og Fjordane	GRID Arendal
Høgskolen i Bergen	Handelens og servicenæringens hoved- organisasjon
Agderforskning	Huseiernes landsforbund
Havforskningsinstituttet	IngeniørNytt
Institutt for samfunnsforskning	Kommunesektorens organisasjon (KS)
Møreforskning	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Nordlandsforskning	Landsrådet for norske ungdomsorganisasjoner
Norges byggforskingsinstitutt	Maskinentreprenørenes forbund
Norges forskningsråd	Miljøstiftelsen Bellona
Norsk institutt for by- og regionsforskning	NKF-byggesak
Norsk institutt for kulturminneforskning	Norges bonde- og småbrukarlag
Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)	Norges bondelag
Norsk institutt for naturforskning (NINA)	Norges bygg- og eiendomsforening
Norsk institutt for vannforskning (NIVA)	Norges byggmesterforbund
Rogalandsforskning	Norges eiendomsmeglerforbund
Telemarksforskning	Norges fiskarlag
Transportøkonomisk institutt	Norges handikapforbund
Vestlandsforskning	Norges huseierforbund
Østlandsforskning	Norges hytteforbund
	Norges idrettsforbund
Forskningsstiftelsen Fafo	Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon NITO
	Norges ingeniørorganisasjon

Norges jordskifte kandidatforening
 Norges juristforbund
 Norges karttekniske forbund
 Norges praktiserende arkitekter
 Norges kvinne- og familieforbund
 Norges miljøvernforbund
 Norges naturvernforbund
 Norges skogeierforbund
 Norges takseringsforbund
 Norsk anleggsgartnermesterlag
 Norsk bergindustri
 Norsk byggtjeneste AS
 Norges byggstandardiseringsråd
 Norsk eiendom
 Norsk fjernvarme
 Norsk fjernvarmeforening
 Norsk huseierforening
 Norsk industri
 Norsk kommunalteknisk forening
 Norsk landbrukssamvirke
 Norsk pensjonistforbund
 Norsk teknologi
 Norsk VA-verkforening
 Norske arkitekters landsforbund
 Norske boligbyggelags landsforbund
 Norske fiskeoppdretteres forening
 Norske landskapsarkitekters forening
 Norske reindriftssamers landsforbund
 Norske samers riksforbund
 Norsk sentrumsforening
 Teknisk-naturvitenskapelig forening
 (TEKNA)
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Prosessindustriens landsforbund
 Pukk- og grusleverandørenes landsforbund
 Reiselivsbedriftenes landsforening
 Rådgivende ingeniørers forening
 Samarbeidsrådet for biologisk mangfold
 (SABIMA)
 Samisk folkeforbund
 Samisk kulturminneråd
 Samenes landsforbund
 Teknisk ukeblad
 Tekniske entreprenørers landsforening
 Teknisk-naturvitenskapelig forening
 Teknologisk institutt
 Vellenes fellesorganisasjon
 Norges velforbund
 Ungdommens demokratiforum
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
 Zero Emission Resource Organisation (ZERO)

Departementet har mottatt i overkant av 250 høringssvar, hvorav omtrent 65 fra privatpersoner og foretak.

Følgende instanser har meldt tilbake at de ikke ønsker å avgi uttalelse eller ikke har merknader til forslagene:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Fellesforbundet
 Forsvarsdepartementet
 Havforskningsinstituttet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Luftfartstilsynet
 Ringebu kommune
 Statens strålevern
 Utenriksdepartementet

Følgende instanser har hatt realitetsmerknader til forslagene:

Advokatforeningen
 Akershus fylkeskommune
 ALMA consulting
 Alunfoto
 Arendal kommune
 Arkitektbedriftene i Norge
 Asker kommune
 Aukra kommune
 Aust Agder fylkeskommune
 Avinor AS
 Bamble kommune
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Bodø kommune
 Boligprodusentenes forening
 Buskerud fylkeskommune
 Byggenæringens Landsforening (BNL)
 Bærum kommune
 Den norske turistforening
 Direktoratet for byggkvalitet
 Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 Efferus Veksthus
 Elverum kommune
 Enebakk kommune
 Fagforbundet
 Fiskeridirektoratet
 Fitjar kommune
 Fortidsminneforeningen
 Fosen Naturvernforening
 Friluftsrådernes landsforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Fylkesmannen i Buskerud
 Fylkesmannen i Finnmark
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Hordaland
 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
 Fylkesmannen i Nordland

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Norsk botanisk forening
Fylkesmannen i Oppland	Norsk Eiendom
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Norsk Friluftsliv
Fylkesmannen i Rogaland	Norsk kommunaltekniske forening
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Norsk Ornitologisk Forening
Fylkesmannen i Telemark	Norsk Vann
Fylkesmannen i Troms	Norske arkitekters landsforbund
Fylkesmannen i Vest-Agder	Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL)
Fylkesmannen i Vestfold	Notodden kommune
Fylkesmannen i Østfold	Næringslivets hovedorganisasjon
Granvin herad	OBOS
Hadsel kommune	Olje- og energidepartementet
Heimdal Eiendom AS	Oppland fylkeskommune
Hvaler kommune	Oslo kommune
Jernbaneverket	Osterøy kommune
JM Norge AS	Porsgrunn kommune
Justis- og beredskapsdepartementet	Randaberg kommune
Kartverket	Riksantikvaren
Klepp kommune	Ringerike kommune
Klima- og miljødepartementet	Ringsaker kommune
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Rogaland fylkeskommune
Kongsberg kommune	Rom Eiendom AS
Konkurransetilsynet	SABIMA
Kristiansand kommune	Sametinget
Kystverket	Samferdselsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet	Samskipnadsrådet
Landbruksdirektoratet	Sandnes kommune plan
Lunner kommune	Sandvika advokatkontor
Lørenskog kommune	Sarpsborg kommune
Miljøpartiet De Grønne, Røyken	Skedsmo kommune
Meland kommune	Skien kommune
Midtre Gauldal kommune	Sogn og Fjordane fylkeskommune
Miljødirektoratet	Songdalen kommune
Møre og Romsdal fylkeskommune	Statens vegvesen
Nannestad kommune	Stavanger kommune
Naturvernforbundet	Søndre land kommune
Nedre Eiker kommune	Sør-Trøndelag fylkeskommune
Nesodden kommune	Sørum kommune
Nesodden kommune	Time kommune
Nittedal kommune	Troms fylkeskommune
Norconsult AS	Trondheim kommune
Nord Aurdal kommune	Tønsberg kommune
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Ullensvang herad
Nordhordland Digitalt	Vellenes Fellesorganisasjon
Nordland fylkeskommune	Vest-Agder fylkeskommune
Nordre Land kommune	Vågå kommune
Norges bondelag	WWF-Norge
Norges bygg- og eiendomsforening	Østfold fylkeskommune
Norges Eiendomsmeglerforbund	Øvre Eiker kommune
Norges handikapforbund	Øyer kommune
Norges Jeger- og Fiskerforbund	
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	(Privatpersoner som har kommet med hørings-
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)	svar er ikke tatt med i oversikten)
Norsk Bergindustri	

Konsultasjonsmøter

Departementet har konsultert Kommunesektorens organisasjon (KS) om lovendringene i tråd med gjeldende avtale om en konsultasjonsordning. KS har hatt merknader til forslaget om at private planforslag som hovedregel skal sendes på høring, forslaget om at det skal bli enklere å endre reguleringsplan, og forslaget til endringer i dispensasjonsbestemmelsene.

Departementet har også konsultert Sametinget om lovendringene. Sametinget har hatt synspunkter til forslaget om endringer i dispensasjonsbestemmelsene og forslaget om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier. Det har vært avholdt to konsultasjonsmøter, og synspunktene ble ivaretatt gjennom konsultasjonen. Sametinget har på denne bakgrunn gitt sin tilslutning til lovendringsforslagene i proposisjonen.

Høringsforslag som er lagt til side

Departementet har valgt å legge to av forslagene som ble sendt på høring til side. Det ene gjelder forslaget om å innføre en hjemmel for å kunne gebyrlegge kommunens behandling av område-regulering i de tilfeller der det blir overlatt til private å utarbeide et forslag på vegne av kommunen, jf. pbl. § 12-2 andre ledd andre punktum. I høringen kom det inn vektige argumenter, spesielt fra Advokatforeningen, om at så lenge private ikke har mulighet for å fremme et alternativt planforslag til områderegulering, vil gebyret i realiteten innebære å innføre privat finansiering av saksbehandling. Det andre gjelder forslaget om å redusere saksbehandlingstiden for kommunens behandling av planforslag til 6 uker, jf. pbl. § 12-11. For sistnevnte forslag vises det til omtale i kapittel 6.4.2.

4 Forslag om at kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart

4.1 Gjeldende rett

Det fremgår av pbl. § 3-2 første og andre ledd at kommunen er ansvarlig for planleggingen etter loven, men at offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag. Denne forslagsretten er likevel ikke ubetinget, men gjelder med de begrensninger som ellers fremgår av loven.

Kommunens mulighet for å stoppe et planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart arter seg i dag forskjellig avhengig av om det endelige planforslaget kan få vesentlige virkninger for «miljø og samfunn» eller ikke, jf. pbl. § 4-1. Dersom et planforslag kan få slike vesentlige virkninger må planprosessen følge krav i bestemmelsen om utarbeidelse og fastsettelse av planprogram. Ettersom det er kommunen som vedtar planprogrammet, vil kommunen ved å unnlate å vedta programmet de facto kunne stoppe det videre arbeidet med planinitiativet.

For planforslag som ikke har vesentlige virkninger for miljø og samfunn, vil kommunen først kunne stoppe planarbeidet etter at forslagsstiller har utarbeidet og oversendt et planforslag til kommunen. Stansingen skjer da i forbindelse med at kommunen må ta stilling til om planforslaget skal sendes på høring og legges ut på offentlig ettersyn etter reglene i pbl. § 12-11. Det fremgår av denne bestemmelsen at når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker, eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes. Dette gjøres ved at det sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Kommunen kan fremme alternative forslag. Kommunen kan dessuten gjøre endringer i pri-

vate reguleringsforslag før de sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunen finner ikke å ville fremme planforslaget, skal forslagsstilleren underrettes om dette i brev med begrunnelse for hvorfor forslaget ikke fremmes.

Kommunestyrets vedtak om ikke å fremme reguleringsplan kan ikke påklages.

Kommunen kan altså ikke stoppe et planinitiativ før et ferdig planforslag er utarbeidet og oversendt kommunen, utenfor de tilfellene som faller inn under pbl. § 4-1. Før dette tidspunktet må kommunen nøye seg med å fraråde forslagsstiller å gå videre med planinitiativet og understreke at kommunen ikke tror det vil bli vedtatt. Kommunen kan ikke nekte å gjennomføre et oppstartsmøte etter pbl. § 12-8 første ledd andre punktum, og kan heller ikke nekte forslagsstiller å kunngjøre og varsle planoppstart, jf. andre ledd. Det blir opp til forslagsstiller å vurdere om han ønsker å gå videre med planarbeidet tatt i betraktning risikoen for å få stoppet planforslaget på et senere trinn i prosessen.

4.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet at kommunen som planmyndighet allerede i oppstartsfasen av et planarbeid skal kunne prøve hensiktsmessigheten av forslagsstillerens planinitiativ og ha hjemmel til å kunne stoppe det videre planarbeidet dersom det blir ansett å være «urealistisk», dvs. ikke vil bli vedtatt. Siktemålet med forslaget var å begrense ressursbruken i plansaker som ble ansett ikke å ville føre frem til en endelig vedtatt detaljregulering. En ønsket dermed å frigjøre kapasitet og ressurser til annet og mer formålstjenlig planarbeid hos kommunens planmyndighet, men også hos andre som ellers ville blitt involvert i det videre planarbeidet, f.eks. øvrige kommunale etater, regionale og statlige myndigheter og andre berørte.

Departementet foreslo at kommunen skulle kunne stoppe et planinitiativet helt frem til tidspunktet for eventuell varsling og kunngjøring av

planoppstart etter pbl. § 12-8. Kommunen ville i så fall kunne gi en stoppbekjeding til forslagsstiller både før, under eller like etter at det var avholdt regulært oppstartsmøte mellom forslagsstiller og kommunen. En siste frist skulle være «innen rimelig tid» etter at oppstartsmøtet var avholdt. Forslaget la således opp til en fleksibel ordning for når kommunen skulle kunne gi den endelig stoppbekjedingen. I praksis ble det antatt at stoppbekjedingen i de fleste tilfeller ville komme i forbindelse med, eller like etter, at oppstartsmøtet var avholdt. Den viktigste dialogen mellom forslagsstiller og kommunen skjer normalt i oppstartsmøtet, og det er på dette tidspunkt informasjonsgrunnlaget vil være det beste for å vurdere om planinitiativet er tilstrekkelig gjennomtenkt og realistisk.

Proseduren skal være at kommunen gir bekjeding til forslagsstiller så snart det er blitt klarlagt at kommunen ikke vil bruke tid og krefter på å følge opp planinitiativet. Kommunens beslutning om å stoppe planinitiativet blir meddelt for forslagsstiller gjennom en skriftlig underretning om at kommunen ikke vil gi samtykke til varsling og kunngjøring av planoppstart etter pbl. § 12-3. Denne beslutningen vil ikke være et enkeltvedtak som kan påklages.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at forslagsstiller alltid skulle kunne bringe spørsmålet om stansing av planinitiativet inn for kommunestyret dersom det var i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegleregling. Dette er i dag ordningen for private planforslag i de tilfeller hvor kommunen beslutter ikke å sende et privat planforslag på høring eller legge det ut til offentlig ettersyn etter reglene i pbl. § 12-11 siste punktum.

Departementet foreslo videre at når kommunen først hadde gitt samtykke til varsling og kunngjøring av planoppstart, kunne den ikke lenger stoppe arbeidet med planinitiativet og forslagsstiller ville ha en rett til å oversende et planforslag til kommunen.

I høringsnotatet ble det ikke foreslått utformet nærmere kriterier for når kommunen skulle kunne beslutte å stoppe arbeidet med planinitiativet. Bakgrunnen for dette var at kommunen som planmyndighet har fullt herredømme over den fremtidige arealdisponeringen i kommunen. Det ble derfor ikke ansett nødvendig å gi nærmere kriterier annet enn at kommunen anså planinitiativet for å være urealistisk og derfor ikke ville bruke mer tid på dette. Noen formelle krav til begrunnelse ble heller ikke foreslått. Det ble anført at reglene om begrunnelse etter forvaltningsloven § 2 første ledd b), jf. §§ 24 og 25, ikke kom til anvendelse siden det ikke er tale om et

enkeltvedtak. I høringsnotatet ble det pekt på at det vil følge av god forvaltningsskikk at kommunen kort skulle redegjøre for begrunnelsen i underretningen til forslagsstiller.

Departementet fremmet følgende forslag til et nytt andre ledd i § 12-8:

«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 områderegleregling, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.»

Nåværende andre ledd og tredje ledd skulle endres til nytt tredje og fjerde ledd.

4.3 Høringsinstansenes syn

Rundt 100 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Høringsuttalelsene kommer fra ett departement, 15 fra andre statlige organer, 6 fra fylkeskommunale organer, 48 fra kommuner i tillegg til Kommunesektorens organisasjon (KS) og 19 fra andre typer organisasjoner/virksomheter e.l.

Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslagene. Følgende høringsinstanser støtter ikke forslaget: *Granvin herad, Ullensvang herad, Jernbaneverket, Boligprodusentenes forening, NBBL, OBOS, Norsk bergindustri og Sandvika advokatkontor.*

Justis- og beredskapsdepartementet har forslag til lovtekniske forbedringer, bl.a. at man i loven ikke bør bruke begreper som gir grunnlag for å tro at det å stoppe et planinitiativ er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er også påpekt at det av høringsnotatet går frem at dersom kommunen velger å unnlate å fastsette planprogram etter pbl. § 12-9 siste ledd, blir konsekvensen at planprosessen ikke føres videre. Etter Justis- og beredskapsdepartementets syn bør dette fastsettes i lovteksten. Det bør videre klargjøres om dette er en beslutning som skal kunne kreves lagt frem for kommunestyret etter forslaget til § 12-11 andre ledd tredje punktum.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard støtter forslaget, men mener at hvis varsling og kunngjøring av planoppstart ikke skal skje før etter at det er gitt «klarsignal» for tiltaket fra kommunen, vil fagmyndighetene kunne miste sin mulighet til å komme tidlig inn med innspill og synspunkter på planforslagene.

Direktoratet mener derfor at det er behov for systemer som sikrer tidlig involvering av viktige særinteresser.

Fiskeridirektoratet støtter forslaget, men mener det er viktig å avklare på et tidligst mulig tidspunkt om planinitiativet blir avskåret eller ikke.

Jernbaneverket støtter ikke forslaget, og er bekymret for at kommunen vil stoppe planinitiativ på et forhastet grunnlag og at et bedre underlag enn det en har i initiativfasen vil kunne gi motsatt resultat. Jernbaneverket mener det er en risiko for at kommunen vil kunne misbruke silingsadgangen til å forsøke å forplikte forslagsstiller til noe mer enn det som følger av lov- og forskriftsfastsatte krav samt for øvrig stille urimelige krav. Jernbaneverket foreslår videre at det gjøres unntak for samferdselsanlegg slik at denne typen planinitiativ ikke kan stanses i oppstartsfasen. Jernbaneverket foreslår at det må være krav til at et eventuelt avslag begrunnes.

Statens vegvesen peker på at slik forslaget til endringer i § 12-8 (nytt andre ledd) er formulert, kan det se ut som om kommunen skal ha mulighet til å stoppe 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.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus peker på at i og med at det er knyttet prosessuelle rettigheter til spørsmålet om et planforslag er i samsvar med overordnet plan, bør departementet klargjøre hvorvidt avgjørelsen om å avvise et slikt planinitiativ kan påklages.

Fylkesmannen i Hordaland og Miljødirektoratet støtter forslaget, og mener at forslagsstiller må få melding så tidlig som mulig dersom planforslaget ikke skal føres videre, men at dette ikke bør skje før etter at andre offentlige organer er varslet og har fått anledning til å uttale seg.

Fylkesmannen i Nordland støtter forslaget, men ber departementet vurdere om fristen for avskjæring bør være uttrykt mer konkret enn «senest etter avholdt oppstartsmøtet». En må her kunne forvente at en slik beslutning bør kunne tas innen rimelig tid etter avholdt oppstartsmøte.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener private sin rett til å fremme utfordrende planforslag er en styrke ved plansystemet, og at en skal være varsom med å innføre innskrenkninger i denne retten. Fylkesmannen stiller derfor spørsmål ved behovet for en silingsmekanisme, og viser bl.a. til at kostnaden med å fremme et planforslag i seg selv virker begrensende. Fylkesmannen er også redd for at planinitiativ kan bli nektet fremmet av

usaklige grunner, f.eks. fordi kommunen ikke har kapasitet til å vurdere initiativet ordentlig.

Fylkesmannen i Rogaland er skeptisk til forslaget, men enig i at avvisningen av et planinitiativ bør skje så tidlig som mulig. Det pekes på at dette kan være vanskelig å få til fordi mange kommuner ikke har tradisjon for å ta slike avgjørelser uten politisk behandling og at det ikke er vanlig med delegasjon av slik myndighet. Fylkesmannen er bekymret for at administrasjonen i mange kommuner vil vegre seg mot å avvise et planforslag, fordi den vet at det uansett vil bli en politisk behandling av planinitiativet.

Kommunesektorens organisasjon (KS) støtter forslaget, og mener stansing av planinitiativ som åpenbart strider mot nasjonale-, regionale eller kommunale interesser vil bidra til bedre bruk av knappe planressurser i kommunene.

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget, men stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av en delegeringssperre på politisk behandling av avslag tidlig i planprosessen.

Arendal kommune støtter forslaget, men mener det kan være vanskelig å vurdere om et planinitiativ er i strid med overordnet plan allerede i initiativfasen, og at dette kanskje ikke blir klart før et endelig planforslag foreligger.

Asker kommune støtter forslaget, og viser til at forutsetningen om at beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og senest etter avholdt oppstartsmøte, i praksis innebærer at beslutningen må tas av rådmannen.

Bodø kommune støtter forslaget, men er bekymret for at forslagsstilleres rett til å kreve politisk behandling av avvisning av planinitiativ kan forsinke planprosessen unødige, i og med at det er et begrenset antall utvalgsmøter i året.

Granvin herad og Ullensvang herad støtter ikke forslaget, og mener det ikke vil føre til effektivisering. Kommunene viser til at forslagsstiller vil måtte bruke mer ressurser på en tidlig og mer usikker del av plansaken. De tror derimot forslaget er nyttig som et bidrag til å styrke kvaliteten i planarbeidet. De viser videre til at i rurale kommuner er kommuneplanens arealdel det viktigste verktøyet for planlegging. De foreslår derfor at kommunens silingsadgang i oppstartsfasen ikke skal gjelde i rurale strøk.

Klepp kommune opplyser at deres erfaring er at god dialog med forslagsstillere tidlig får samme virkning som en silingsordning.

Kongsberg kommune støtter forslaget, men mener fristen for når et planinitiativ kan stoppes ikke bør konkretiseres, men være mer generelt utformet til «tidligst mulig» fordi det ofte først blir

klart et stykke ut i planarbeidet om planen kan bli realistisk å gjennomføre.

Lunner kommune støtter forslaget, men påpeker at en slik tidlig avklaring forutsetter at planinitiativet har en detaljeringsgrad som gir grunnlag for en vurdering av realismen i planinitiativet.

Nesodden kommune mener det må stilles klare kriterier for hvilke planinitiativ kommunen kan stanse i en oppstartsfasen. Kriteriene må være av objektiv karakter, og må i det minste knytte seg til initiativ som åpenbart er urealistiske. Kommunen anbefaler at planer som ikke er i tråd med kommuneplanen skal kunne avvises på et hvert trinn i planprosessen.

Sandnes kommune støtter forslaget, og viser til at kommunen i dag bruker mye tid på planer som ikke kan føre frem, eller av ulike årsaker ikke bør eller kan realiseres.

Advokatforeningen støtter forslaget, men mener det er behov for en klarere regel for når silingsbestemmelsen kan benyttes. Vurderingstemmet som ligger til grunn for beslutningen bør fremgå av bestemmelsens ordlyd, slik at forslagsstiller vet når hans planinitiativ står i fare for å bli stoppet.

Boligprodusentenes forening støtter ikke forslaget. Foreningen viser til at avskjæring av planinitiativ skal baseres på kommunens vurdering, og at det ikke er krav til begrunnelse. Når avgjørelsen verken trenger begrunnelse eller kan påklages, gir det forslagsstillerne en meget svak rettsstilling. Avgjørelsen må kunne kreves forelagt for politisk behandling i kommunestyret eller det organet som har fått fullmakt fra kommunestyret, uansett om planforslaget er i overensstemmelse med overordnet plan eller ikke.

Byggenæringens landsforening (BNL) støtter ikke forslaget, og anfører i det alt vesentlige de samme argumenter som Boligprodusentenes forening. BNL er videre uenig i at forutsigbarheten som oppnås ved en tidlig avvisning har betydning når det gjelder utvikling av parallell behandling av detaljplan og byggesak. BNL anfører at departementets begrunnelse for å stoppe planforslag ligger for en stor del i behovet for å slippe å bruke ressurser på planforslag som ikke er kvalitativt gode nok. BNL mener dette ikke er en god nok begrunnelse, og at stansingsmuligheten også lett kan ramme gode planforslag som kommunen ikke ønsker å fremme, uten realitetsbehandling.

Den norske turistforening mener det skal gis en kort begrunnelse for avslaget.

JM Norge AS (entreprenørbedrift) støtter ikke forslaget. Selskapet anfører at det basert på tid-

ligere erfaringer er redd for at endringsforslaget vil kunne bli brukt til å stoppe reguleringsforslag som utfordrer overordnede rammer mht. høyder, utnyttelse, o.l.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) går imot forslaget og mener det vil svekke rettsikkerheten til den private forslagsstilleren, og at det er betenkelig at et slik vedtak ikke kan påklages. Med bakgrunn i at avslag vil oppleves som byrdefullt for den private forslagsstilleren, mener NHO at det må tas inn i lovteksten at et avslag skal være skriftlig og begrunnes utførlig.

Norsk bergindustri støtter ikke forslaget, og mener det ikke vil bidra til å styrke forutsigbarheten; snarere tvert imot. Det anføres at industrien ikke kan være prisgitt en tilfeldig saksbehandler i kommunen.

Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL) støtter ikke forslaget. Forbundet er bekymret for at en slik ordning åpner for maktmisbruk fra kommunens side, ved at man åpner for et stort skjønn uten nærmere kontroll. NBBL mener det må kreves at beslutningen om avskjæring av planinitiativet må fattes som et enkeltvedtak med en begrunnelse som kan påklages.

Norges jeger- og fiskerforbund mener departementet må ta inn et nytt punkt i loven for å presisere kommunenes rett til å stoppe planer på et hvilket som helst stadium i en planprosess dersom kommunene vurderer dette som riktig.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) mener det gir liten mening å operere med en frist for kommunen til «senest etter avholdt oppstartsmøte», slik departementet foreslår i høringsnotatet. NMBU foreslår at berørte offentlige organer og andre interesserte skal varsles før planarbeidet starter opp, dvs. før oppstartsmøtet. Videre foreslår NMBU at kommunen skal stå fritt til å stoppe et planinitiativ på et hvert stadium i en planprosess.

Norsk eiendom mener det er avgjørende at en slik eventuell avvisning krever god begrunnelse.

OBOS BBL uttrykker skepsis til forslaget og viser til sine erfaringer fra krevende planprosesser de siste årene. De frykter at en avvisningsrett vil føre til store forsinkelser og omkamper på høyere politisk nivå i saker der planmyndighetene på administrativt nivå er sterkt uenig i blant annet utnyttelsesgrad og byggehøyde. OBOS mener det vil være for tidlig å bruke oppstartsmøtet til å stoppe planforslag som ikke er i strid med overordnet plan.

Rom eiendom AS støtter forslaget, men mener det må være klare kriterier for når et planforslag kan avvises, at det må begrunnes og at alle avslag

må kunne bringes inn for politisk behandling, ikke bare de planinitiativene som er i strid med overordnet plan.

4.4 Departementets vurdering

Departementet viderefører i all hovedsak forslaget til lovendring slik det fremkom i høringsnotatet, men vil på bakgrunn av synspunkter og innspill fra høringsinstansene foreslå visse justeringer. Det er i proposisjonen behov for utdyping bl.a. når det gjelder krav til begrunnelse og adgangen til å få forelagt beslutninger om å stoppe planinitiativ for kommunestyret. Det vil også være en mulighet for kommunen til å innhente høringsuttalelser fra regionale myndigheter før det tas endelig stilling til spørsmålet om å stoppe et planinitiativ.

Det presiseres at denne silingsordningen kun skal gjelde planinitiativ som skal lede frem til private detaljreguleringer etter pbl. § 12-11. Et reguleringsforslag er ikke privat når de tiltak som planen åpner for både er initiert av og skal ivareta offentlige interesser, og også skal gjennomføres med bevilgninger over offentlige budsjetter.

Departementet mener kommunen normalt skal beslutte om et planinitiativ skal stoppes eller ikke på bakgrunn av de opplysninger som foreligger på tidspunktet for oppstartsmøtet. Kommunen kan likevel i forbindelse med oppstartsmøtet varsle forslagsstiller om at den ønsker et bedre grunnlag for å avgjøre om planen skal stoppes eller ikke, og at det kan inngås avtale om å innhente uttalelser fra nærmere angitte regionale organer før kommunen tar endelig stilling til om den vil stoppe planinitiativet eller ikke.

Departementet har vurdert om det er grunnlag for å innføre en ordning hvor fagmyndighetene skal varsles om planinitiativet og på formelt grunnlag gis anledning til å uttale seg til det før oppstartsmøtet gjennomføres. Departementet finner imidlertid at dette vil være å tilføre saksbehandlingen et ytterligere obligatorisk saksbehandlingselement, noe som ikke er ønskelig.

Flere høringsinstanser mener at kommunen bør kunne stoppe et planinitiativ også etter varsling og kunngjøring av planoppstart, og at dette vil gi et bedre grunnlag for beslutningen om å stoppe planinitiativet. Det er bl.a. vist til at kommunen etter hvert som planarbeidet skrider frem vil få et bedre grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten og realismen i planinitiativet. Det pekes på at planinitiativet bør kunne stoppes også etter at andre offentlige organer er varslet og har fått

uttale seg. Noen peker også på at det bør kunne stoppes før forslaget sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Departementet mener at varsling og kunngjøring av planoppstart som hovedregel skal være det endelige skjæringspunktet for å kunne stoppe planinitiativet og vil derfor ikke åpne for andre løsningsalternativer enn det høringsforslaget la opp til. Den foreslåtte ordningen må ses i sammenheng med at departementet ønsker en tydeligere og mer formalisert planprosess, hvor viktige opplysninger, avklaringer og premisser for gjennomføringen av planprosessen og utformingen av planforslag skal være avklart og fremgå av referatet fra oppstartsmøtet. Departementet mener hensyn til en forutsigbar planprosess for forslagsstiller må tillegges avgjørende vekt og at det skaper stor usikkerhet for forslagsstiller om planprosessen nærmest på et hvert tidspunkt senere kan stoppes.

Det er kommunen som har ansvaret for at referatet fra oppstartsmøtet holder et faglig forsvarlig nivå. Før møtet avholdes må kommunen derfor ha samlet inn tilgjengelig informasjon. Også forslagsstiller vil ha et betydelig ansvar for å fremskaffe et godt nok beslutningsgrunnlag til oppstartsmøtet, og departementet foreslår derfor i denne proposisjonen at det gjennom forskrift skal stilles tydeligere krav til innhold og utforming av planinitiativet. Forslagsstiller må f.eks. kunne fremlegge tilstrekkelig med opplysninger til at kommunen kan avgjøre om det er i samsvar med overordnet plan eller ikke.

Det er ikke meningen at kommunen skal bruke vesentlig mer tid enn i dag fra bestilling om oppstartsmøte mottas til møtet berammes og gjennomføres. For å motvirke at kommunen skal utsette oppstartsmøtet fordi informasjonsgrunnlaget ikke anses godt nok, mener departementet det er riktig å stille klare krav til innholdet i planinitiativet og legge til rette for at forslagsstiller eller forslagsstillers plankonsulent har god nok kompetanse til å utforme et komplett planinitiativ i første forsøk slik at kommunen ikke trenger å be om tilleggsinformasjon. Det vises til det som fremgår i kapittel 5 og 7 i proposisjonen om krav til innholdet i planinitiativ og krav til faglige kvalifikasjoner for planforetak.

Det er fra flere høringsinstanser gitt uttrykk for bekymring for at kommunen vil kunne stoppe et planinitiativ på et for spinkelt saksgrunnlag, eller på et usaklig grunnlag ved at det f.eks. blir tatt utenforliggende hensyn. Departementet ser disse innvendingene mot forslaget. Kommunen kan f.eks. ikke knytte spørsmålet om å stoppe et planinitiativ opp mot krav til forslagsstiller om

dokumentasjon, utredninger, tekniske krav, bidrag til infrastruktur osv., for å få et informasjonsgrunnlag eller løsninger som går utover det som følger av lov og forskrift. Departementets utgangspunkt er at det bare er *urealistiske* planforslag kommunen kan stanse, og at det i dette skal ligge en sterk formodning om at planinitiativet, selv med noen vesentlige justeringer, ikke vil lede frem til en endelig vedtatt detaljregulering. Det skal i praksis legges samme kriterier til grunn for denne vurderingen som etter dagens pbl. § 12-11. Kommunen vil stå relativt fritt til å stoppe planinitiativ som f.eks. er i strid med retningslinjer og føringer for områdets utvikling som er gitt av kommunestyret.

Det vil likevel i mange tilfeller kunne være tvil hos kommunen om planinitiativet bør stoppes fordi informasjonsgrunnlaget ikke trekker entydig i en retning eller avveiningen av de ulike interessene er vanskelig. I slike tilfeller bør kommunen være varsom med å stoppe planinitiativet.

I de tilfeller der kommunens kompetanse til å stoppe et planinitiativ er lagt til andre enn kommunestyret, dvs. et politisk utvalg, rådmannen eller andre i administrasjonen, bør beslutning om å stoppe planinitiativet kunne kreves forelagt kommunestyret. Dette bør ikke bare – slik departementet foreslo i høringsnotatet – begrenses til å gjelde de tilfeller hvor planinitiativet er i samsvar med overordnet plan, men i alle tilfeller hvor et initiativ blir stoppet. Departementet mener det ut fra rettsikkerhetsbetraktninger vil være fornuftig å ha tilsvarende krav til begrunnelse. Departementet støtter derfor forslagene om dette som er kommet fra ulike høringsinstanser, men mener det fører for langt å lage klare regler for når sliingsbestemmelsen kan benyttes, slik Advokatforeningen ønsker.

Når det gjelder krav til begrunnelse mener departementet det i prinsippet må gjelde samme krav til begrunnelsen for å stoppe et planinitiativ som det i dag gjelder for å unnlate å fremme et planforslag etter pbl. § 12-11 tredje punktum. Det er ikke fastsatt krav til begrunnelsen direkte i loven, men i forarbeidene til bestemmelsen er det forutsatt at det skal gis en begrunnelse: «*I tilfelle kommunen ikke finner å ville fremme planforslaget, skal forslagsstilleren etter tredje punktum underrettes om dette i brev med begrunnelse for hvorfor forslaget ikke fremmes.*», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 237. Departementet mener det fortsatt ikke er nødvendig å lovfeste en begrunnelsesplikt.

Som et minstekrav til begrunnelse bør det klart framgå hvorfor planen ikke kan godtas. Begrunnelsen må være så tydelig at forslagsstiller

har mulighet for å argumentere mot kommunens standpunkt dersom avslaget ønskes brakt inn for kommunestyret til ev. ny vurdering. At utbyggingen ikke er i tråd med kommunens syn på den fremtidige utviklingen av området vil normalt kunne være en tilstrekkelig begrunnelse. Det samme gjelder dersom begrunnelsen kan fastslås å stride mot nasjonale eller regionale interesser. Når planinitiativet er i samsvar med overordnet plan, bør begrunnelsen være noe mer utdypende og så langt det er mulig vise til konkrete forhold, f.eks. at planområdet er for lite for den aktuelle type utbygging eller at utbyggingen vil skape støymessige utfordringer som en vanskelig ser er mulig å løse på en hensiktsmessig måte. Dersom planinitiativet f.eks. forutsetter statlig samferdselstiltak i form av avkjørsel eller oppgraderte tilførselsveger som ligger langt frem i tid å få på plass, f.eks. mer enn 10 år, vil dette kunne være en akseptabel begrunnelse selv om det er klart at planinitiativet på lengre sikt vil kunne bli realisert. Departementet viser her til at 10 år er fristen for ekspropriasjon etter pbl. § 16-2 første ledd og at dette også er det tidsrom som ligger til grunn for kommunens vurdering av privat detaljregulering etter § 12-4 femte ledd. Det vil derfor være en saklig begrunnelse å stoppe et planinitiativ under henvisning til at gjennomføringen av planen ligger for langt frem i tid.

Departementet fastholder at planmyndighetens avslag på å få videreført et planinitiativ ikke vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd b), og følgelig ikke kan påklages til overordnet klageinstans. Departementet mener det ikke er grunnlag for å ha en utvidet klagerett. Retten bør – som i dag – være begrenset til å kunne kreve spørsmålet om et planforslag er i samsvar med overordnet plan forelagt for kommunestyret. En klageinstans vil ikke kunne overprøve kommunens suverene myndighet til selv å vurdere om et område skal tas opp til regulering eller ikke. Kommunestyret vil dermed i praksis ha siste ord når det gjelder spørsmålet om planinitiativet skal danne grunnlag for oppstart av en formell planprosess. Departementet forutsetter imidlertid at en eventuell fullmakt fra kommunestyret til å ta endelig standpunkt i spørsmål som gjelder å stoppe et planinitiativ ikke blir gitt (delegert) til administrasjonen, men ev. et politisk utvalg. Dermed kan man beholde en to-instans behandling, hvor administrasjonen tar stilling i første hånd og at forslagsstiller kan kreve en politisk behandling av stoppeskjeden.

Det er reist spørsmål ved fristen for kommunen til å fatte beslutning om å stoppe et planinitia-

tiv. I høringsforslaget var dette i lovforslaget formulert som «senest etter avholdt oppstartsmøtet». Forslagsstiller skulle deretter underrettes «så snart som mulig». Departementet ser at ordlyden gir et for vidt rom for kommunen til selv å definere hva som er rimelig saksbehandlingstid, og at det derfor kan være grunnlag for å presisere fristen nærmere. Departementet mener det vil føre for langt å fastsette en frist med et konkret antall dager, og foreslår i stedet ordlyden «*senest like etter at oppstartsmøte er avholdt*». Kravet vil etter departementets syn være oppfylt dersom kommunen fatter beslutning senest to uker etter oppstartsmøtet. Kommunen må nødvendigvis ha noe tid på seg både til å formulere referatet og til å ta en endelig beslutning om planinitiativet skal stoppes eller ikke. Dersom beslutningen ikke er delegert til administrasjonen, vil det nødvendigvis ta noe mer tid før endelig beslutning foreligger i et utvalg eller i kommunestyret. Departementet for-

utsetter at beslutningen i disse tilfellene tas i første ordinære møte.

Departementet mener det bør gjøres en tilføyelse i § 12-9 tredje ledd som åpner for at forslagsstiller kan kreve at beslutning om ikke å fastsette planprogram etter reglene i § 4-1 skal kunne forelegges kommunestyret, på samme måte som beslutning om å stoppe et planinitiativ kan kreves forelagt kommunestyret. Retten til slik foreleggelse vil gjelde i de tilfeller hvor kommunestyret har delegert til annen instans å ta stilling til planprogrammet. Det er departementets syn at en forslagsstiller ikke skal stilles ulikt med hensyn til om det er et planprogram eller et planinitiativ som stoppes, jf. en tilsvarende ordning i § 12-8 andre ledd. En tilsvarende rett til å kreve foreleggelse for kommunestyret gjelder også dersom kommunen velger å ikke fremme et privat planforslag, jf. forslaget til § 12-11 første og andre ledd.

5 Forslag om en tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer

5.1 Gjeldende rett

Forslagsretten for private fremgår av pbl. § 3-2 andre ledd. Kommunestyret har ledelsen av den kommunale planleggingen, og er planmyndighet, jf. pbl. § 3-3 andre ledd.

Oppstartsfasen i planarbeidet består i all hovedsak av forslagsstillers idéfase, oppstartsmøtet med kommunen, og varsling og kunngjøring av planoppstart. Det videre planarbeidet vil deretter omfatte medvirkning og forslagsstillers utarbeidelse av planforslaget. Medvirkning fra offentlige og private, og aktivt samråd med kommunen, er viktig som grunnlag for utvikling og forbedring av planen. Forslagsstiller har hovedansvaret for en god framdrift i denne fasen, men kommunen og andre offentlige myndigheter har også et ansvar for å bidra aktivt. Når kommunen har mottatt planforslaget gjennomføres det en førstegangs planbehandling, der kommunen tar stilling til om den vil fremme planforslaget eller ikke. Dersom planforslaget videreføres, gjennomføres det høring og offentlig ettersyn.

5.1.1 Oppstartsfasen frem til varsling og kunngjøring av oppstart

Idéfasen omfatter først og fremst forslagsstillers egen kartlegging og avklaring av utbyggingsbehovet, samt forhåndssondering hos kommunen for å klargjøre om det er mulig å tenke seg et byggeprosjekt i det aktuelle planområdet. Det er ikke fastsatt nærmere bestemmelser i plan- og bygningsloven om ide- og sonderingsfasen.

Kommunens oppgave på dette stadiet er å veilede om plansituasjonen i planområdet, rekkefølgekrav, hva som er gjeldende retningslinjer for utbygging, og redegjøre for annet planarbeid av betydning som pågår i området, samt andre forhold som eventuelt har betydning.

Forslagsstiller sørger gjerne for å få en plankonsulent til å lage skisser og annet materiale som kan benyttes som dokumentasjon av planinitia-

tivet. I enkelte saker har en sett at forslagsstiller faktisk har besørget utarbeidet ganske omfattende prosjekteringsunderlag allerede i initiativfasen. Det er viktig at planinitiativene kun fokuserer på det som er viktig å få frem i plansammenheng.

Prosedyrene for oppstarten av kommunens arbeid med et privat planinitiativ er angitt i pbl. § 12-8, som lyder:

«Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis.»

Oppstartsmøtet etter første ledd er obligatorisk. I praksis er forslagsstiller sin bestilling av et oppstartsmøte med kommunen det første formelle steget i kommunens arbeid etter plan- og bygningsloven. Kommunen kan ikke nekte å gjennomføre et oppstartsmøte, selv om den mener at planinitiativet er helt urealistisk.

Plan- og bygningsloven har ikke nærmere regler for hvordan et oppstartsmøte skal forberedes og gjennomføres. Hensikten med møtet er at kommunen skal bli informert om planlagt innhold og avgrensning av reguleringsplanen, og at kommunen kan avklare gjeldende plansituasjon i området, hvilke krav til ny planlegging som vil

kunne bli utløst, og hvordan kommunen kan bistå med avklaring av planspørsmålene som planinitiativet reiser. Forslagsstiller vil normalt ha sendt inn noe underlagsmateriale til kommunen på forhånd, og gir ellers mer utfyllende beskrivelser av byggeprosjektet i møtet. Forslagsstiller vil dessuten orientere om ideene og formålet med planarbeidet.

Det er ikke gitt tidsfrister for når kommunen skal ha gjennomført oppstartsmøtet, men mange kommuner har fastsatt interne frister. Møtets karakter og krav til forberedelse tilsier at kommunen bør kunne tilby et møte innen tre uker etter at bestilling er mottatt.

Det er heller ikke stilt formelle krav til gjennomføringen av oppstartsmøtet. Mange kommuner stiller nokså klare krav til hva forslagsstiller skal ha med seg av informasjon til oppstartsmøte, og har lagt informasjon om dette på sin hjemmeside. Kravene kan variere noe fra kommunene til kommune ettersom plan- og bygningsloven ikke stiller formelle krav til oppstartsmøtet. Departementet har gitt anbefalinger om hva en oppstartsbestilling bør inneholde.

Det vanligste materialet som en forslagsstiller fremlegger i et oppstartsmøte, vil normalt være oversiktskart og utsnitt av kommuneplanens arealdel og andre relevante overordnede planer, samt detaljkart med forslag til plangrense, atkomst, matrikelnummer, mv. Forslagsstiller bør ha oversikt over eiendomsforholdene og orientere om berørte parters rettigheter og komme med forslag til hvordan medvirkning skal sikres. Dersom forslagsstiller har gjort et mer grundig forarbeid, vil mulige interessekonflikter, utredningsbehov og medvirkning fra regionale fagmyndigheter allerede være beskrevet i materialet som er oversendt kommunen på forhånd, og det kan også være laget en stedsanalyse.

Et viktig punkt i oppstartfasen er kommunens plikt til å vurdere behovet for konsekvensutredning etter forskrift om konsekvensutredninger. I følge § 4 i forskriften skal kommunen ta stilling til dette *«tidligst mulig og før oppstart etter pbl § 12-8»*.

Normalt vil forslagsstiller stille i oppstartsmøtet sammen med sin plankonsulent. Kommunens planmyndighet vil gjerne ha pekt ut en saksbehandler hos kommunens planmyndighet på dette tidspunktet. Det er vanlig at enkelte andre kommunale etater som er viktige premissgivere i planarbeidet også deltar i møtet.

Det fremgår av pbl. 12-8 første ledd siste punktum at kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og at den kan bistå i planarbeidet. Kommunen vil i mange tilfeller gi uttrykk for hvilke utredninger og krav til dokumentasjon som skal

følge planforslaget. Det er ikke vanlig at representanter fra regionale fagmyndigheter eller andre eksterne deltar i oppstartsmøter, men kommunen kan ha synspunkter på om forslagsstiller skal bringe planen inn for regionalt planforum, jf. pbl. § 5-3. Forslagsstiller kan be kommunen om å ta opp planforslaget i regionalt planforum for å få indikasjoner på hvordan en regulerings sak vil bli vurdert av regionale myndigheter. Dette kan være viktig ikke minst for å unngå eventuelle innsigelser senere i prosessen, jf. pbl. §§ 5-4 til 5-6 og 12-13.

Kommuneplanens samfunns- og arealdel og eventuell områderegulering skal ligge til grunn for utarbeiding av private detaljreguleringsforslag. Dette gir forutsigbarhet for alle parter som er berørt av arealbruken og for planbehandlingen i kommunen. Planmyndighetens vurdering av planinitiativet vil derfor ta utgangspunkt i de overordnede strategiske rammene for planområdet slik de er angitt i kommuneplanens samfunns- og arealdel, kommunedelplan eller områderegulering. Forholdet til gjeldende reguleringer i planområdet, forståelsen av planbestemmelsene samt forholdet til tilgrensende reguleringsplaner, vil også være et vanlig tema i oppstartsmøte. Det er naturlig at kommunen særlig legger vekt på å informere om den rettslige plansituasjonen i området, men kommunen bør også gi råd om hvilke konkrete behov en ny plan bør dekke, og hvordan den derfor helst bør utformes. Dersom planforslaget ikke ser ut til å være i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, skal behovet for planrevisjon og ansvarsfordeling tas opp, jf. § 12-1. Det er forslagsstiller som er ansvarlig for at kravet i § 4-2 om at alle planer skal inneholde en beskrivelse av planens formål, hovedinnhold og følger, samt forholdet til andre planer som gjelder for området, er oppfylt. Kommunen bør derfor ta opp dette i oppstartsmøtet.

Spørsmålet om planen kan ha vesentlige virkninger, og dermed omfattes av pbl. § 4-1 om planprogram og § 4-2 andre ledd om konsekvensutredninger, skal også tas opp. Forslagsstiller har et selvstendig ansvar for å vurdere om planarbeidet faller inn under gjeldende forskrift om slik utredning. Det er kommunen som tar endelig stilling til spørsmålet, og dette skal avklares før varsling og kunngjøring av planoppstart. Forslagsstiller har ansvar for utarbeiding av planprogram og konsekvensutredninger. Planprogrammet skal fastsettes av kommunen. Det er forslagsstilleren som bærer kostnadene ved utarbeidelse av disse

Der det av ulike årsaker er aktuelt å fravike gjeldende kommuneplan eller områderegulering, vil dette føre til behov for ekstra utrednings- og

analysearbeid, jf. pbl. § 12-3 tredje ledd. Dette vil kreve ekstra tid til vurdering også fra kommunen. I slike saker kan kommunen avtale en annen frist for kommunens behandling av planforslaget som står i rimelig forhold til det merarbeidet saken vil innebære.

Departementet har inntrykk av at de fleste kommuner praktiserer en ordning med å skrive referat fra oppstartsmøte, men det er ikke påkrevd etter dagens regelverk. Det antas likevel å følge av kravet til god forvaltningsskikk at kommunen skal sørge for et skriftlig referat, med opplysninger om hvem som var deltakere, hvilke spørsmål og tema som ble tatt opp og drøftet samt konklusjonene. Dersom oppstart ikke anbefales, skal dette begrunnes.

Dersom forslagsstiller velger å gå videre med planforslaget etter at oppstartsmøtet er gjennomført, skal han alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier, jf. § 12-8 andre ledd. Noen kommuner forestår selv varslingen av regulering, eller krever å få godkjenne tekst og tidspunkt for varslingen. Kommunen kan imidlertid ikke nekte en forslagsstiller å varsle og kunngjøre planoppstart. Varslingen skjer ved at registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet, samt naboer til planområdet som blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

Etter første ledd første punktum skal dessuten offentlige organer og andre interesserte varsles om planarbeidet. Siktemålet med denne varslingen er å sikre god medvirkning i planprosessen, slik at alle interesser som berøres blir tatt i betraktning underveis i planarbeidet.

Loven styrer ikke direkte rekkefølgen på oppstartsmøte og varsling. Forslagsstiller kan derfor ha gjennomført varsling allerede før oppstartsmøtet, noe som av og til forekommer, men som anses som uheldig. I verste fall kan det føre til at det må gjennomføres ny varsling fordi det i oppstartsmøtet blir avdekket forhold som i vesentlig grad endrer forutsetningene og innholdet i varslingen. Normalt vil en forslagsstiller ikke gjennomføre varsling og kunngjøring før etter at oppstartsmøtet med kommunen er gjennomført.

5.1.2 Utarbeidelse av planforslag

Ved utarbeidelse av planforslaget skal forslagsstiller påse at planen blir fremstilt i tråd med de utredningskrav som gjelder, og eventuelt i tråd med planprogram. Det skal utarbeides en plan-

beskrivelse, eventuelt med konsekvensutredning, jf. pbl. § 4-2 første ledd, og et plankart med tilhørende planbestemmelser, jf. pbl. § 12-1 første ledd. Plankartet skal fremstilles i henhold til gjeldende beskrivelser, tegneregler og tekniske krav som er fastsatt i nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, som er utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Et planforslag regnes ikke som komplett før disse formelle og tekniske kravene er oppfylt, og kommunen kan nekte å ta imot planforslaget og starte sin planbehandling i påvente av at de fremstillings-tekniske kravene i produktspesifikasjonen er oppfylt.

Forslagsstillers rett til å fremme planforslag er ubetinget, men den bør være i samsvar med overordnet plan. Først når kommunen har overtatt ansvaret for planbehandlingen, dvs. når den har besluttet å sende planen på høring og legge den ut til offentlig ettersyn, kan den endre den til å bli utformet helt etter eget ønske. Kommunens førstegangsbehandling vil imidlertid gi en klar indikasjon på hva forslagsstiller kan regne med å få gjennomslag for.

Forslagsstiller har etter pbl. § 5-1 plikt til å tilrettelegge for medvirkning i planprosessen.

En viktig del av planprosessen er samarbeid med berørte sektormyndigheter, som forslagsstiller i henhold til pbl. § 12-8 første ledd første punktum også skal varsle særskilt. I en del tilfeller vil det være naturlig at forslagsstiller har direkte dialog enkeltvis med disse myndighetene. Pbl. § 5-3 har også regler om regionalt planforum, som er en møteplass mellom kommunen og de regionale fagmyndighetene.

Det er fylkeskommunene som administrerer regionalt planforum. Selv om det etter loven ikke er krav om at alle fylker skal ha regionalt planforum, har alle fylkeskommunene etablert dette. Forslagsstiller må kontakte kommunen for å få brakt sin plansak inn til forumet.

5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslås lovendring slik at det blir plikt til å skrive referat fra oppstartsmøtet. Departementet mener at mange detaljreguleringsprosesser kan bli bedre dersom forslagsstiller og kommunen allerede i oppstarten av planarbeidet kan bli enige om hva som er realistisk å bygge i det aktuelle planområdet. Videre kan partene gjennom en mer forpliktende dialog tidlig avklare hvordan prosessen frem til et endelig planforslag skal forløpe. Byggenæringen og andre har påpekt

at planprosessen håndteres ulikt i kommunene, og at det ofte kommer krav til ytterligere avklaringer, dokumentasjon og dialogmøter med naboer, innbyggere, o.a. underveis i planarbeidet, som man ikke så for seg da prosessen startet.

Departementet mener at større forutsigbarhet i planprosessen best kan sikres ved at det settes tydeligere krav til hva som skal komme ut av oppstartsmøte. Det er viktig at både forslagsstiller og kommunen allerede på dette tidspunktet i planprosessen har en klar og mest mulig omforent oppfatning om hvilke mål, rammer og verdier som bør gjelde for utformingen av planforslaget.

Departementet ønsker at forslagsstiller og kommunen må forholde seg til et mer standardisert sett av kriterier som skal drøftes og avklares i forbindelse med oppstarten av planarbeidet. Siktemålet skal være økt forutsigbarhet for forslagsstiller og en enklere og mindre konfliktfylt slutfase i den kommunale planbehandlingen.

Departementet la på denne bakgrunn ikke opp til vesentlige endringer i innholdet i planprosessen, men foreslår at planprosessen, og særlig oppstartsfasen, skal få en tydeligere ramme tilpasset behovet og utfordringene i den konkrete plansaken. En tydeligere ramme innebærer i praksis krav om et grundigere forarbeid og mer utfyllende opplysninger i planinitiativet som forslagsstiller sender kommunen. Det foreslås at man i oppstartsmøtet skal drøfte alle viktige forhold av betydning for planprosessen og det endelige planforslaget, og at referatet dokumenterer det man er blitt enige om. Også uenighetspunkter skal fremkomme av referatet. Forslagsstiller og kommunen må følgelig føre en mer forpliktende dialog i oppstartsmøte, noe som skal føre til at den etterfølgende planprosessen blir langt mer effektiv enn i dag, og særlig i store og kompliserte saker.

Referatet fra oppstartsmøtet skal redegjøre for de forutsetninger forslagsstiller og planmyndigheten er blitt enige om skal gjelde for det videre planarbeidet. Det skal også på en systematisk og mest mulig forpliktende måte dokumenteres hva som er partenes ansvar og plikter, hvilket igjen skal bidra til økt forutsigbarhet for forslagsstiller i den videre planprosessen. Dersom planforslaget fremstilles i overensstemmelse med det som fremgår av referatet, vil det også lette kommunens etterfølgende vurderinger og videre planbehandling.

Departementet legger til grunn at det er vanlig at partene i oppstartsmøtet drøfter tiltakets form og omfang, forholdet til eksisterende planer, krav til dokumentasjon og utredninger, prosessledelse og kontaktpersoner, hva som er avklart mellom par-

tene, og hva som er uavklart og gjenstår. Eventuelle krav om planprogram og konsekvensutredning blir gjerne også drøftet. Spørsmål knyttet til rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, tilliggende infrastruktur og nasjonale og regionale føringer mv., vil ofte være tema. Tilsvarende gjelder spørsmålet om det ligger til rette for parallell plan- og byggesak, og hvilke nærmere avklaringer og forutsetninger som må være oppfylt dersom forslagsstiller skal velge å gå videre i den retning. Når det gjelder det siste mener departementet ordningen med parallell plan- og byggesak blir for lite brukt og at oppstartsmøtet derfor i større grad enn i dag bør brukes for å avklare spørsmålet.

I høringsnotatet legges det ikke opp til å gjøre endringer i forslagsstillers rett til selv å definere innholdet i sitt endelige planforslag, samtidig som det heller ikke skal gjøres endringer i kommunens roller som prosessleder og vedtaksmyndighet. Konsekvensen av dette er at det ikke ble foreslått en ordning hvor partene skulle inngå en juridisk bindende avtale om planprosessen og det endelige planforslaget.

En del av kommunens vurderinger som kommer til uttrykk i referatet fra oppstartsmøtet vil likevel ha en mer bindende karakter enn andre. Det gjelder f.eks. punkter om forståelsen av overordnede rammer som kommunen har fortolket og operasjonaliserer i forhold til det foreliggende prosjektet. Andre vil fremstå mer som råd, veiledning, og ønskemål som må anses som innspill til forslagsstillers videre arbeid med planen. På en del punkter vil det kunne være uenighet både om forståelsen av de overordnede rammene og de planfaglige rådene. Eventuell uenighet på vesentlige punkter bør fremgå av referatet fra oppstartsmøte. Kommunen bør si tydelig fra til forslagsstiller dersom den mener at elementer i forslagsstillers forslag neppe vil bli vedtatt i kommunestyret. Dersom kommunen finner at vesentlige elementer gjør at det blir helt urealistisk å få vedtatt planen i kommunestyret, kan planinitiativet stoppes, jf. departementets forslag i kapittel 4.

Departementet ønsker heller ikke å styre innholdet i planinitiativ og referatet fra oppstartsmøtet i for stor grad, men vil uttrykkelig i forskrift angi hvilke temaer som skal drøftes i møtet. Mange kommuner har gode eksempler og maler for oppstartsmøte, og tradisjon for å lage solide referater. Det er derfor ønskelig at kommunen gir føringer tilpasset lokal organisering i kommunen og kompleksiteten i den stedlige planleggingen. Det vil f.eks. være naturlig at kommunen går lenger i å lage maler og sette krav til planinitiativet i pressområder enn i mer rurale strøk.

Selv om forslaget kan føre til noe mer arbeid for partene i oppstartsfasen, vil forslaget kunne bidra til forenkling og effektivisering ved at partene vet hva de har å forholde seg til, og at faren for misforståelser senere i prosessen blir vesentlig redusert. Departementet mener derfor at forslaget totalt sett vil gi god prosessøkonomi, ved at en lettere kan unngå uklarheter og nye utredninger lenger ut i planprosessen.

Departementet ønsker å fastsette nødvendige forskriftsbestemmelser om behandlingen av detaljregulering, herunder mer standardiserte krav til planinitiativets innhold og hvilke tema og avklaringer som skal fremgå av referatet fra oppstartsmøtet med hjemmel i pbl. § 12-1 siste ledd.

Departementet foreslo følgende endringer i pbl. § 12-8 første ledd:

«Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en 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.*»

5.3 Høringsinstansenes syn

103 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Høringsuttalelsene kommer fra 2 departementer, 21 fra andre statlige organer, 10 fra fylkeskommunale organer, 49 fra kommuner i tillegg til Kommunesektorens organisasjon (KS) og 21 fra andre typer organisasjoner/virksomheter e.l.

Det er bred tilslutning til forslagene. Bare én av høringsinstansene går imot forslaget; *Fylkesmannen i Rogaland*, som mener forslaget ikke vil forenkle planprosessen, men tvert om virke kompliserende fordi det blir for høy grad av detaljstyring av planprosessen. Særlig vil det virke kompliserende om departementet vil følge opp forslaget om å utarbeide forskrift for standardisert innhold av planinitiativ og oppstartreferat. Det vises til at en egen forskrift med detaljerte krav til hvordan referatet skal se ut, blir for høy grad av detaljstyring av planprosessen, og vil i noen grad svekke kommunen sin rolle som planstyresmakt.

I hørings svarene for øvrig fremkommer en rekke forslag til større eller mindre presiseringer og forbedringer.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at det i høringsnotatet har anført at «en del av kommunens vurderinger som kommer til uttrykk i

referatet fra oppstartsmøtet vil ha mer bindende karakter». *Justis- og beredskapsdepartementet* antar dette ikke innebærer at kommunale tjenestemenn som deltar i oppstartsmøtet, skal ha fullmakt til helt eller delvis å binde kommunens videre saksbehandling og senere vedtak.

Klima- og miljødepartementet anfører at for å få en effektiv planprosess og en god arealplan, er det avgjørende at miljøhensyn blir tatt med helt fra starten av planarbeidet. I møtet med et planinitiativ er det viktig at kommunen gjør forslagsstiller kjent med nasjonale mål som angår planen og hvilke nasjonale og vesentlige regionale hensyn som finnes i og rundt planområdet. Når det er usikkert for kommunen om planinitiativet berører nasjonale eller vesentlige regionale hensyn, bør kommunen involvere fagmyndighet som kan gi råd. Dette vil også heve kvaliteten på planforslaget som sendes på høring, noe som igjen vil effektivisere planprosessen.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap støtter forslaget, og foreslår at hensynet til samfunnsikkerhet, herunder klimatilpasning, alltid bør være tema i oppstartsmøtet.

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard støtter forslaget, men mener forslaget vil kunne føre til at fagmyndighetene kobles på senere i prosessen enn i dag og at det kan bidra til at kommunene i for stor grad kan komme til å binde seg opp tidlig i prosessen, slik at etterkommende innspill og eventuelle innsigelser blir mer krevende å ta hensyn til enn i dag.

Jernbaneverket støtter forslaget, og viser til at siktemålet må være at referatet skal bli en felles referanse for forslagsstiller og kommunens videre arbeid med planen og således vil kunne utgjøre en retningslinje som partene i fellesskap skal arbeide etter. Dette vil være egnet til å skape forutberegnelighet for begge parter. *Jernbaneverket* peker på at det ikke kan stilles krav til forslagsstiller om dokumentasjon, utredninger, tekniske krav, bidrag til infrastruktur osv. utover det som følger av lov og forskrift.

Kartverket mener de tekniske kravene til framstilling av reguleringsplan, behov for avklaring av eksisterende eiendomsforhold og bruksrettigheter samt ny eiendomsstruktur, må være obligatoriske temaer i oppstartsmøtene, og at representanter for matrikkelmyndigheten er tilstede.

Miljødirektoratet støtter forslaget, men mener at for at prosessen skal være avklarende og gi forutsigbarhet, er det viktig at forslagsstiller også får føringer og signaler om forholdet mellom planforslaget og nasjonale/vesentlig regionale hensyn. *Miljødirektoratet* peker dessuten på at det er vik-

tig å få inn kunnskapsgrunnlag om miljø- og friluftslivshensyn også i oppstartsfasen, og mener at når planleggingen først er i gang, vil det kunne oppleves som vanskelig å komme tilbake med nye krav.

Riksantikvaren støtter forslaget, men mener det må settes en frist for når referatet fra oppstartsmøtet skal foreligge. Det må også være en forutsetning at referatet gjøres lett tilgjengelig digitalt og blir distribuert til alle myndigheter hvis virkeområder berøres i den aktuelle planen. Riksantikvaren viser til at endringsforslaget ikke omtaler hvilke temaer som skal belyses i oppstartsmøtet, og påpeker at det er svært viktig at kulturminner, kulturmiljøer og landskap tas opp i oppstartsmøtet.

Fylkesmannen i Hordaland støtter forslaget, men mener en skal være varsom med å legge for stor vekt på referatet senere i planprosessen og viser til at møtereferatet gir uttrykk for den kunnskapen og det standpunktet en kan ha på dette tidspunktet, men at det kan endre seg etter som prosessen med utgreiinger og avklaringer går videre.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag støtter forslaget, men mener det ikke vil være prosessøkonomisk gunstig å etablere en rettighet for forslagsstiller til å få avgjort omstridte forhold i oppstartsfasen i et politisk utvalg. Forslagsstillere som ønsker å få gjennom en plan delvis i strid med administrasjonens tilrådinger vil da gjerne be om en slik avklaring. Ofte vil forslagsstiller ha interesse av å få prøvd denne muligheten uansett, for så ev. å følge administrasjonens råd dersom utvalgsbehandlingen ikke fører frem.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus støtter forslaget, og anfører at erfaring viser at en del planer som er i strid med nasjonale og regionale føringer blir satt i gang uten at de private forslagsstillerne er klar over hvilke føringer som gjelder, og at planarbeidene allerede ved varsel kan ha kommet så langt i prosessen at det er vanskelig å få gjort nødvendige tilpasninger og endringer.

Fylkesmannen i Telemark støtter forslaget, og mener referatet fra oppstartsmøtet må følge materialet som sendes regionale myndigheter ved varsel om planoppstart. Dette vil gi en større forutsigbarhet for alle parter videre i prosessen. *Nordland fylkeskommune* har et tilsvarende forslag.

Fylkesmannen i Vestfold støtter forslaget, og mener endringene vil føre til mer likebehandling og effektivisering. Fylkesmannen presiserer at krav til flere avklaringer fra kommunens side i oppstartsmøtet også vil tvinge statlige og regionale myndigheter til å komme tidligere på banen.

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget, og vurderer det slik at krav til referat fra oppstartsmøtet er svært viktig, men er usikker på hensiktsmessigheten av forslaget om at det gjennom forskrift blant annet skal legges til rette for at forslagsstiller kan kreve et slikt referat lagt frem for politisk behandling dersom det foreligger uenighetspunkt eller uklarheter.

Bærum kommune støtter forslaget, og viser til at når departementet vil utarbeide forskrifter som skal klargjøre planinitiativets innhold og temaer som skal berøres i referatet fra oppstartsmøtet bør ikke disse detaljstyre kommunene eller planforslagene. Det er derfor viktig at temaene og «kravene» utformes til kun å være veiledende.

Fitjar kommune støtter forslaget, og mener administrasjonen bør ha samme rett til å legge saken frem for politikerne som forslagsstiller.

Klepp kommune støtter forslaget, men er bekymret for om en politisk behandling av uenighetspunkter mellom forslagsstiller og kommunen kan føre til at kommunen i realiteten forhåndsgodkjenner et etterfølgende planforslag.

Kongsberg kommune støtter forslaget, men stiller spørsmål om ordningen også skal gjelde for endring av plan. Kommunen mener at dette i mange tilfeller vil virke unødvendig tungvint og byråkratisk.

Nordhordland digitalt, som er et interkommunalt faglig samarbeid mellom ti kommuner i Nordhordland (Radøy, Austrheim, Fedje, Masfjorden, Gulen, Modalen, Lindås, Meland, Vaksdal og Osterøy kommuner), mener det bør være mulig å ta gebyr for formøte og oppstartsmøtet.

Oslo kommune støtter forslaget, og viser til at det på mange måter innebærer en kodifisering av praksisen Oslo kommune allerede har hatt i flere år med å tilby omfattende veiledning og vurdering av planinitiativ tidlig i oppstartsfasen. Kommunen stiller spørsmål ved om enigheten som skal avklares binder opp planmyndigheten på en måte som ikke samsvarer med de prinsipper for medvirkning og politisk behandling av reguleringsplaner som plan- og bygningsloven bygger på.

Sandnes kommune støtter forslaget, men mener det ikke bør være adgang til å kreve foreleggning av planutkast for en politisk avklaring dersom det er i strid med overordnet plan.

Advokatforeningen støtter forslaget, og anbefaler at det forskriftsfestes en plikt for administrasjonen til å forelegge vesentlige uenighetspunkter for politisk nivå til avklaring når forslagsstiller krever det.

Boligprodusentenes forening støtter forslaget, og mener tidlig politisk involvering i planforslag

er svært viktig for muligheten for realisering av planforslaget. Foreningen mener det er lite tilfredsstillende at politisk behandling kommer sent i prosessen, etter at forslaget er mer eller mindre ferdig gjennomarbeidet av administrasjonen. *Byggenæringens landsforening* har et tilsvarende synspunkt.

Fagforbundet støtter forslaget, og mener at en bedre samordning av de statlige interesser knyttet til kommunenes planarbeid vil gjøre planprosessene mer effektive.

Norges jeger- og fiskerforbund støtter forslaget, men mener det er en stor svakhet at oppstartsmøtet ikke involverer andre enn forslagsstiller og kommunen, og viser til at allmenne interesser som organisasjoner innenfor miljø, naturforvaltning og friluftsliv, ikke får anledning til å gi innspill til et slikt oppstartsmøte.

Norges kommunaltekniske forening støtter forslaget, men mener det er viktig at et planforslag ikke blir avvist før saken er opplyst, og at det kan være for tidlig i denne fasen å ta stilling til om initiativet er i strid med overordnet plan.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) mener man bør være klar over de uheldige bindinger som kan oppstå mellom planmyndigheten og forslagsstiller i en tidlig fase.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) støtter forslaget, men viser til at det fortsatt vil være usikkerhet knyttet til om planen blir vedtatt eller vesentlig endret i den senere politiske behandling.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) støtter forslaget, men mener at tiltakene for mer effektive planprosesser bør utvides og omfatte tidsfrist også for departementets behandling av innsigelsaker.

SABIMA og *WWF* støtter forslaget, men er bekymret for at når bare forslagsstiller og kommunen er aktører i oppstartsfasen, kan denne foregå uten god medvirkning der ikke alle interesser blir hørt. Foreningen mener planforslaget i praksis vil bli vurdert i et lukket møte mellom forslagsstiller og kommunen, og at et klarsignal til å gå videre vil kunne oppfattes som en forhåndstilatelse.

Vellenes fellesorganisasjon støtter forslaget og mener det bør vurderes om man skal innføre en minimumsperiode fra varsel om oppstart av planarbeid etter oppstartsmøtet til innsending av planforslag. Organisasjonen foreslår å lovfeste at departementet kan gi retningslinjer om tema og gjennomføring av oppstartsmøtet som også innebærer å sørge for tidlig medvirkning av berørte parter og allmenhet i planprosessen.

5.4 Departementets vurdering

Departementet velger å videreføre forslagene fra høringsnotatet, men ser behov for å foreslå enkelte presiseringer i tråd med innspill fra høringsinstansene.

Departementet er langt på veg enig med *fylkesmannen i Telemark og Nordland fylkeskommune* om at referatet fra oppstartsmøtet bør følge materialet som sendes regionale myndigheter ved varsel om planoppstart, bl.a. fordi dette vil gi en større forutsigbarhet for alle parter videre i prosessen. Det kan vurderes om det bør stilles krav om at kommunen legger informasjonen ut på sin hjemmeside slik at det er tilgjengelig for alle. Dette vil uansett bli vurdert i forskriftssammenheng. Forslagsstiller må sørge for god kontakt med fagmyndigheter, naboer og andre som berøres av planarbeidet. Planinitiativet vil være et godt utgangspunkt for å starte en dialog også med disse. Av denne grunn må planinitiativet være så godt utformet at både fagmyndigheter, naboer og andre berørte blir i stand til å ivareta sine interesser.

Departementet har vurdert om det er behov for å «rette» referatet fra oppstartsmøtet i ettertid etter at uenighetspunkter har vært politisk behandlet, men har kommet til at dette ikke vil være hensiktsmessig. Fordelen med en slik ordning ville være at man har et referat som fullt og helt gir uttrykk for kommunens syn på planinitiativet når varsel og kunngjøring av planoppstart skjer. Departementet mener det i stedet bør være slik at når det er kommet tilbakemeldinger fra politikerne i en møteprotokoll, anses disse som et supplement og korrektiv til referatet, som – hvis det er motstrid – gjelder foran det som står i referatet fra oppstartsmøtet. Signaliserer politikerne f.eks. at de er åpne for å vurdere et større utbyggingsvolum i et planområde enn det administrasjonen i utgangspunktet mener er tilrådelig, må dette kunne legges til grunn for det videre planarbeidet. Tilsvarende gjelder dersom det gis politiske signaler om at rammene for tiltaket må begrenses. Både administrasjonens og de politiske signalene vil kun være av rådgivende karakter, jf. pbl. § 12-8 første ledd tredje punktum, som uttrykkelig fastslår at «Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.». Rådene må i praksis antas å få stor betydning, fordi de får direkte innvirkning på forslagsstillerens prosessrisiko. En forslagsstiller som ikke forholder seg til rådene vil sannsynligvis løpe en større risiko for ikke å få sitt planforslag vedtatt, helt eller delvis.

Det er reist spørsmålet om ikke administrasjonen bør ha samme rett som forslagsstiller til å legge tvilssaker fra oppstartsmøtet frem for politikere. Departementet mener det ikke er behov for særlige regler om dette i plan- og bygningsloven idet det er naturlig å følge de alminnelige reglene og prinsippene som gjelder etter kommuneloven i forholdet mellom administrasjon og politikere. Departementet legger til grunn at så lenge det er delegert til administrasjonen å forberede og gjennomføre oppstartsmøter, vil rådmannen alltid kunne foreslå at en sak fremlegges for et politisk utvalg eller ev. kommunestyret i stedet for å avgjøre saken selv.

Flere høringsinstanser er bekymret for at behandlingen av planinitiativet og forslaget om en mer forpliktende dialog mellom forslagsstiller og kommunen i oppstartsfasen, kan svekke effekten av medvirkning fra fagmyndigheter, naboer, allmennheten o.a. senere i prosessen. Det pekes på at det er en risiko for at kommunen gjennom en tidlig vurdering av planinitiativet i realiteten forhåndsgodkjenner et etterfølgende planforslag. Det er også pekt på at dersom planmyndigheten ikke kan foreta en ubundet og fri vurdering av uttalelser etter høring og offentlig ettersyn, kan planprosessen bli udemokratisk.

Departementet er også opptatt av denne problemstillingen og ser faren ved at en større grad av tidlig involvering og forhåndsvurdering kan øke risikoen for at resten av prosessen blir en skinnprosess. Det er kommunestyret som er øverste planmyndighet og som fatter det endelige planvedtaket, og det må skje på en måte som ikke kan rokke ved kommunestyrets integritet og vedtakets legitimitet. Det er følgelig ikke et siktemål med forslaget å innsnevre reguleringsmyndighetenes handlingsrom i sluttfasen av planbehandlingen. Det er derfor viktig at kommunen er ryddig i sin håndtering av planinitiativet slik at det ikke kan stilles spørsmål om bindinger i ettertid. De signaler som kommer fra kommunen i oppstartsfasen skal som nevnt kun ha en rådgivende karakter.

Forvaltningens adgang til å binde opp sin myndighetsutøvelse gjennom forhåndstilsagn er etter gjeldende rett begrenset. Kommunen kan som en klar hovedregel ikke inngå avtale eller gi løfter om utfallet av planbehandlingen. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 94 er det lagt til grunn at det ikke foreligger en slik fullmakt for kommunale tjenestemenn som deltar i forhåndskonferansen i byggesaker. Departementet legger derfor til grunn at det heller ikke gjelder en fullmakt til helt eller delvis å binde kommunens videre saksbehandling og

senere vedtak i oppstartsmøtet i plansaker. Siden det innenfor forvaltningsretten er relativt klart hva som er hovedregelen, anser ikke departementet det nødvendig å fastsette bestemmelser om kommunens adgang til å gi forhåndstilsagn i plan- og bygningsloven.

Det har fra enkelte høringsinstanser vært reist spørsmål om ikke tredjemenn bør kunne delta i oppstartsmøtet, f.eks. en regional fagmyndighet eller andre. Departementet mener det ikke er behov for å innføre dette som en regelbestemt ordning, men at det vil være adgang for kommunen til å invitere andre fagmyndigheter enn kommunens egne etater til å delta i møtet. Departementet mener at dersom andre fagmyndigheter enn kommunens egne skal inviteres til møtet, forutsetter det en aksept fra forslagsstillers side.

5.4.1 Nærmere om forslaget

Hovedsiktemålet med lovforslagene er å legge til rette for en mer effektiv og forutsigbar planprosess frem til kommunen selv overtar ansvaret for den videre bearbeidingen av planforslaget og fatter endelig planvedtak. Hovedgrepet for å få til en mer effektiv og forutsigbar planprosess er å legge til rette for at viktige forutsetninger for planarbeidet alltid blir drøftet, konkretisert, og så langt som mulig avklart og dokumentert i referatet fra oppstartsmøtet. Partene skal forholde seg til disse forutsetningene i det videre planarbeidet så langt det er praktisk mulig. Departementet foreslår derfor at oppstartsfasen skal være preget av en mer forpliktende dialog mellom forslagsstiller og kommunen enn i dag, og at dette kommer til uttrykk i referatet fra oppstartsmøtet. Referatet skal dermed få en viktigere rolle enn før. Det foreslås av denne grunn at kravet til referat blir lovfestet.

Kommunens råd i oppstartsfasen kan omfatte både utformingen av planforslag, men også opplegget for planprosessen, herunder f.eks. hvordan medvirkningsaspektet skal ivaretas. På noen områder kan det inngås avtaler mellom kommunen og forslagsstiller. Det gjelder f.eks. fremdriftsplan, hvem som er kontaktpersoner, hva kommunen og forslagsstiller skal frembringe av dokumentasjon mv.

Forslagsstiller skal være trygg på at den informasjon kommunen gir vedrørende statlige og regionale rammer og mål, overordnede planer, lokale bestemmelser og retningslinjer, og kommunens praksis i tilsvarende saker, saksbehandlingsrutiner med videre, er korrekt og kan legges til grunn hvis ikke det er tatt nærmere forbehold fra kommunens side. Dette forutsetter at kommu-

nens representant i oppstartsmøtet er godt forberedt og har tilstrekkelig faglig kompetanse.

Hvis det er uenighet mellom forslagsstiller og kommunen på punkter som er av vesentlig betydning, f.eks. om forutsetninger for planarbeidet som har utredningsmessig eller kostnadsmessig betydning for planprosessen eller innholdet i planforslaget, og som det er nødvendig å få avklart tidlig, skal forslagsstiller kunne kreve at uenighetspunktene blir forelagt et politisk utvalg eller kommunestyret til endelig avklaring. Departementet forutsetter at uenighet av mer bagatellmessig art faller utenfor ordningen med foreleggelse. Uenighetspunktene bør således være av en viss betydning. Også administrasjonen i kommunen kan ta initiativ til slik foreleggelse hvis den mener det er påkrevd. Varsling og kunngjøring av planoppstart kan ikke skje før kommunen har gitt klarsignal til forslagsstiller om dette. Der det er fremmet krav om foreleggelse for politisk utvalg eller kommunestyret, og foreleggelsen kan få betydning for innholdet i varselet, må planoppstarten utsettes for å unngå ny varsling senere.

For å sikre bedre kompetanse i planprosessen, foreslår departementet å forskriftsfeste at kommunen kan kreve at planforetak skal dokumentere sine planfaglige kvalifikasjoner allerede i initiativfasen. Kravet til fagkyndighet fremgår av pbl. § 12-3 siste ledd. Det er ikke nødvendig med en lovendring for at kommunen skal ha denne adgangen. Det er dermed adgang for kommunen til å kreve at dokumentasjon for fagkyndighet blir frembrakt til oppstartsmøtet.

Planinitiativet

For å sikre en forsvarlig saksbehandling i oppstartsfasen, mener departementet det er nødvendig å fastsette formelle krav til utforming av planinitiativet i forskrift, men slik at disse kun er av overordnet karakter. Hensikten er først og fremst å sikre at kommunen får den informasjonen den trenger for så tidlig som mulig å kunne vurdere om planinitiativet skal stoppes. Dette skal dessuten sikre at planinitiativet er utfyllende og forsvarlig utformet for at det skal kunne legge grunnlaget for et mest mulig effektivt oppstartsmøte. Kravene skal dessuten sørge for at kommunen ikke må bruke tid på å innhente tilleggsopplysninger. Det foreslås at departementet kan fastsette kravene i forskrift og at dette skjer med hjemmel i gjeldende pbl. § 12-1 siste ledd, hvor det heter at

«Kongen kan i forskrift fastsette tekniske kvalitetskrav til reguleringsplan og gi nærmere

bestemmelser om inndelingen av arealformål, planbestemmelser og behandling av reguleringsplan.»

Kravene vil bl.a. omfatte minimumsinformasjon til initiativet, herunder krav til utforming av illustrasjoner og skisser, bakgrunnsinformasjon om planområdet, vurdering av krav om konsekvensutredning, mv. I planinitiativet skal forslagsstilleren legge hovedvekten på å synliggjøre viktige hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Enkelte høringsinstanser mener det vil føre for langt å standardisere kravene til dokumentasjon i planinitiativet og andre forberedelser til oppstartsmøtet, og vil heller at det fra sentralt hold blir utarbeidet maler som kan tilpasses lokalt. Departementet støtter dette, og vil derfor ikke gå lenger enn det som anses som nødvendig for å sikre at det er gjort grundige forberedelser både fra forslagsstiller og kommunen sin side før oppstartsmøtet gjennomføres.

Flere høringsinstanser foreslår konkrete tema som skal behandles i oppstartsmøtet, bl.a. at forslagsstiller gjøres kjent med nasjonale mål som angår planen og hvilke nasjonale og vesentlige regionale hensyn som finnes i og rundt planområdet, herunder samfunnsikkerhet og klimatilpassning, kulturminner, kulturmiljøer og landskap, ivaretagelse av mineralressurser mv., de tekniske kravene til framstilling av reguleringsplan, behovet for avklaring av eksisterende eiendomsforhold og bruksrettigheter samt ny eiendomsstruktur. Departementet er i stor grad enig i disse betraktningene, og vil ta dem med i forskriftsarbeidet. Noen høringsinstanser uttrykker også ønske om at der kommunen er usikker på om planinitiativet berører nasjonale eller vesentlige regionale hensyn, skal kommunen involvere fagmyndighet som kan gi råd. Dette er også i tråd med hva departementet mener er en viktig del av forberedelsene til oppstartsmøtet.

Oppstartsmøte og referat

Departementet mener oppstartsmøtet, referatet fra dette og det videre planarbeidet med fordel kan benytte prinsipper fra prosjektplanlegging og -styring for å få en så effektiv planprosess som mulig, dvs. at det i planarbeidet legges opp til felles målformuleringer, tydelig ansvarsdeling, klare milepæler mv. og tett dialog og løpende avklaringer mellom forslagsstiller og kommunen underveis.

Mer formaliserte krav til referat vil innebære at det punktvis skal redegjøre for de forhold som

er av betydning for planprosessen og for det endelige planforslaget som skal sendes kommunen. Departementet tar derfor sikte på å fastsette forskriftsbestemmelser om behandlingen av planinitiativet i oppstartsmøtet, herunder krav til planinitiativets innhold og hvilke tema og avklaringer som skal eller bør fremgå av referatet fra oppstartsmøtet. Departementet vil supplere med veiledning, og mange kommuner vil kunne bygge videre på de malene for gjennomføring av oppstartsmøter og utforming av referat som allerede benyttes i dag.

Referatet bør redegjøre for de forutsetninger som forslagsstiller og planmyndigheten er blitt enige om skal gjelde for det videre planarbeidet, herunder foreleggelse for andre fagmyndigheter, medvirkning og utredninger som skal følge planforslaget. Det bør videre gjøre rede for avklaringer som er gjort om tiltakets utforming (form og størrelse), forholdet til eksisterende planer, krav til dokumentasjon og utredninger, prosessledelse og kontaktpersoner, hva som er endelig avklart mellom partene, og hva som er uavklart og som gjenstår samt når beslutning om disse forholdene skal tas. Referatet bør være tydelig på hva man er enige om og hva man er uenig om. Referatet bør på en systematisk og mest mulig forpliktende måte synliggjøre partenes forutsetninger, ansvar og plikter i den videre planprosess, hvilket igjen skal bidra til økt forutsigbarhet for forslagsstiller i den videre planprosessen og lette kommunens etterfølgende planbehandling. Også spørsmål knyttet til universell utforming, rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, tilliggende infrastruktur og ulike nasjonale og regionale føringer mv., bør være tema. Tilsvarende gjelder spørsmålet om det ligger til rette for parallell plan- og byggesak, og de nærmere avklaringer og forutsetninger som må være oppfylt dersom forslagsstiller skal velge å gå videre i den retning.

Det er et siktemål at referatet skal bli en felles referanse for forslagsstillers og kommunens videre arbeid med planen, og således utgjøre en retningslinje som partene i fellesskap skal arbeide etter. Det er derfor viktig at man er blitt enige om hva som er krevende vurderingstema og hvordan de skal løses. Brudd på de forutsetninger som fremgår av referatet vil føre til at planarbeidet kan bli forsinket og samarbeidet blir vanskeliggjort.

Dersom det i oppstartsmøtet blir avklart at det er behov for en foreleggelse av uenighetspunkter for kommunestyret eller et politisk utvalg, bør dette fremgå av referatet. Det bør også fremgå når dette skal forventes å skje og hvilket utvalg det i tilfelle er tale om. Hvilket organ som i tilfelle skal

behandle foreleggelsen vil måtte fremgå av kommunens delegasjonsreglement.

De premisser som kommer fra den politiske behandlingen av referatet fra oppstartsmøtet vil i praksis være førende både for administrasjonen og forslagsstiller.

Parallell plan og byggesak

Plan- og bygningsloven har som utgangspunkt at plansak og byggesak skal behandles separat og som to ulike prosesser. I forbindelse med innføring av plan- og bygningsloven av 2008, ble det tatt inn bestemmelser i §§ 1-7, 12-15 og 21-4 om felles behandling av plan- og byggesak. Ordningen blir lite brukt. Departementet antar det ligger et stort utnyttet effektiviseringspotensial i parallell plan- og byggesak. Fordelen med parallell behandling er at utbygger kan bruke samme dokumentasjon både i plansaken og byggesaken, og man unngår unødig dobbeltbehandling. Saksbehandlingstiden fra oppstart av planarbeid til rammetillatelse blir dermed kortere totalt sett.

Departementet er opptatt av at ordningen med parallell behandling av plan- og byggesak skal bli benyttet i større grad enn i dag, fordi det kan bidra til å korte ned den totale tidsbruken fra planoppstart til byggetillatelse blir gitt. Dette ble også påpekt i høringsforslaget og flere høringsinstanser har kommentert dette. Departementet anførte at større forutsigbarhet tidlig i plansaken vil være et viktig bidrag til å nå en slik målsetting. Forslaget om et formalisert referat fra oppstartsmøtet som punktvis tar opp forhold av betydning for planen og planprosessen, herunder muligheten for parallell plan- og byggesaksbehandling, vil være et viktig tiltak for å øke bruken av parallell behandling. Synspunktene fra høringsinstansene går imidlertid stort sett i retning av at det er krevende å få til slik parallell behandling og at det sjelden er hensiktsmessig å gjennomføre.

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene gir uttrykk for at de ikke tror en mer formalisert oppstartfase med tidlige avklaringer vil føre til økt bruk av parallell plan- og byggesak. Noen kommuner mener det er behov for nærmere veiledning om bruk av parallell behandling av plansak og byggesak. Departementet mener det er viktig med fortsatt tilrettelegging, og vil derfor arbeide videre med tilpasninger i forhold til dagens praksis for å øke bruken av parallell behandling av plan- og byggesak der dette er mulig. Departementet vil også gi ytterligere veiledning om hvordan parallell behandling kan organiseres og gjennomføres.

6 Forslag om at private planforslag som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

6.1 Gjeldende rett

I dag kan kommunen først stoppe den videre behandlingen av et planforslag i forbindelse med at kommunen skal vurdere om forslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. pbl. § 12-11 tredje punktum. Et unntak fra denne ordningen er der det først må utarbeides planprogram. I slike tilfeller kan kommunen stoppe et planinitiativ i tidlig fase ved å unnlate å vedta planprogrammet.

Enkelte kommuner praktiserer i dag en ordning hvor den private planen alltid blir sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. I noen tilfeller legger administrasjonen ved et alternativt planforslag, eller den legger ved sine vurderinger og kommentarer til det private planforslaget, hvilket er i tråd med lovens system, jf. pbl. § 12-11.

Pbl. § 12-11 Behandling av private reguleringsplanforslag, lyder:

«Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.»

Som det fremgår, er det kommunen som tar stilling til om det private planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dersom kommunen velger ikke å gå videre med planforslaget, kan forslagsstiller, når forslaget er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kreve å få avslaget fremlagt for kommunestyret. Forslagsstiller kan følgelig ikke kreve å få

planforslaget fremlagt for kommunestyret, bare avslaget, noe som er en viktig nyanse.

Kommunen kan i dag ta gebyr innenfor selv-kostprinsippet for kostnadene ved behandling av private planforslag frem til offentlig ettersyn, jf. pbl. § 33-1. Gebyr for bearbeiding av planforslag etter offentlig ettersyn kan ikke kreves dekket.

6.2 Høringsforslaget

Departementet foreslår at private planforslag som er i tråd med kommuneplan eller områderegulering som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Forslaget må ses i sammenheng med kommunens nye hjemmel til å stoppe private planforslag i oppstartfasen. Departementet mener at når planforslaget har sluppet gjennom oppstartfasen, bør det som hovedregel også sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Dette innebærer at kommunen først tar stilling til om planforslaget skal fremmes etter høring og offentlig ettersyn. Kommunen kan som tidligere fremme alternative forslag til regulering på arealet. Kommunen skal fortsatt kunne stoppe planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan, og planer som ikke tilfredsstiller formelle krav til utforming og innhold.

Det er kommunen som er planmyndighet og som bestemmer arealbruken innenfor sine grenser. Forslagsstiller/grunneier må akseptere kommunens vurderinger når det gjelder den fremtidige arealbruken og står rettighetsmessig nokså likt med andre aktører som vil påvirke arealbruken i det aktuelle området. Likevel er det ofte grunneier som har størst interesse i den fremtidige arealbruken og som derfor tar initiativ til videre utvikling av eiendommen(e). Grunneier har også størst incitament til å bekoste utarbeidelse av planforslag, selv om enhver i prinsippet kan gjøre det for en hvilken som helst eiendom. De fleste detaljreguleringer blir derfor i dag vedtatt med utgangspunkt i et forslag fra en forslagsstiller/grunneier. En utvidet rett til høring og

offentlig ettersyn vil bidra til å balansere kommunens sterke posisjon noe i forhold til grunneiers interesse av å utvikle sin eiendom. Kommunens arealdisponering vil i større grad enn i dag måtte bygge på et bredere informasjonsgrunnlag ved at også allmenheten, statlige- og regionale faginstanser mfl. får si sin mening om forslaget.

Ved at grunneiere, festere, publikum, berørte myndigheter og andre interesserte alltid får anledning til å kommentere private planforslag, vil planen, saksgrunnlaget og forholdene knyttet til planområdet bli bedre opplyst. Forslaget kommer under offentlig debatt, hvilket er en styrke i seg selv. Kommunen vil uansett ha siste ord når det gjelder vedtak knyttet til planforslaget. Forslaget må ses i sammenheng med departementets forslag om at kommunen kan avskjære planinitiativ i forbindelse med oppstartsmøtet. Departementet mener det er bedre at kommunen tidlig kan avskjære et planinitiativ enn at et ferdig utarbeidet planforslag blir nektet sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. På dette stadiet i planleggingen kan forslagsstiller ha lagt ned et betydelig arbeid i planen.

Kommunen bør, som i dag, kunne nekte å fremme forslag som ikke samsvarer med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Det er en forutsetning at planer må tilfredsstillte tekniske og formelle krav til innhold og prosess før de kan sendes på høring og offentlig ettersyn. Forslagsstiller kan fremme flere alternative forslag, men minst ett av disse forutsettes å være innenfor de rammer som er skissert i oppstartsmøtet, og ev. etterfølgende foreleggelse og politisk vurdering av uenighetspunkter i referatet fra oppstartsmøtet. I tilfeller der det er krav om planprogram og kommunen uttrykkelig har tatt stilling til å unnlate å fastsette planprogram etter pbl. § 12-9 siste ledd, vil følgen av det være at planinitiativet ikke blir ført videre. Departementet mener det er tilstrekkelig å presisere her og at det ikke er nødvendig å ta inn i loveteksten. Kommunens manglende fastsetting av planprogram vil de facto innebære at initiativtaker må stoppe det videre planarbeidet.

Dagens ordning er at kommunen senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, skal avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i pbl. §§ 12-9 og 12-10. Når forslagsstiller etter det nye forslaget i utgangspunktet har krav på å få forslaget sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn foreslo departementet at fristen kan reduseres til seks uker. I løpet av disse seks ukene må kommunen eventuelt ha utarbeidet sine kommentarer.

Dersom kommunen ønsker å utarbeide et alternativt planforslag, skal fristen være 12 uker som i dag.

Kommunen kan i dag ikke ta gebyr for sitt arbeid med det private planforslaget etter at det er besluttet å fremme planen, dvs. sende den på høring og legge den ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene i pbl. §§ 12-9 og 12-10. Fra dette tidspunkt er planen å regne som kommunens egen plan. Departementet mener gebyret etter det nye forslaget bør dekke kostnadene til og med høring og offentlig ettersyn, herunder ev. behandlingen av de innkommende merknadene. Forslag i tråd med dette er innarbeidet i forslaget til endringer i pbl. § 33-1 første ledd.

6.3 Høringsinstansenes syn

103 høringsinstanser har uttalt seg til forslagene. Høringsuttalelsene kommer fra 21 statlige organer, 12 fra fylkeskommunale organer, 53 fra kommuner i tillegg til Kommunesektorens organisasjon (KS) og 16 fra andre typer organisasjoner/virksomheter e.l.

6.3.1 Hovedregelen om høring og offentlig ettersyn

Det er delte oppfatninger om forslaget om at private planforslag skal sendes på høring og forslaget om endringer i saksbehandlingstid. Spesielt til det siste spørsmålet er det mange som uttaler seg imot.

Blant de regionale sektormyndighetene er det et gjennomgående syn at forslaget om obligatorisk høring vil føre til merarbeid for regionale myndigheter. Et flertall av fylkesmennene og fylkeskommunene (og KS), går følgelig imot forslaget, men det er også noen av disse myndighetene som støtter forslaget eller som ikke har merknader til det. De viktigste innvendingene fra høringsinstansene mot forslaget er at det vil føre til merarbeid for de regionale sektormyndighetene som må uttale seg til planforslag som kommunen egentlig ikke ønsker å vedta, men som den er forpliktet til å sende på høring. Dette kan være tale om omfattende og kompliserte saker med mange involverte og som vil kreve mye ressurser. Det er sannsynligvis hverken mulig eller ønskelig å gjøre så mange og detaljerte avklaringer på oppstartsmøtet at det hindrer uønskede planforslag. Det blir anført at mange kommuner ikke vil gjøre en god nok innsats for å stoppe urealistiske planinitiativ i oppstartsfasen, med den følge at forslaget uansett innhold må sendes på høring.

Enkelte instanser mener kommunene bør ha en viss mulighet til å be om revisjon av forslaget før det kan kreves utlagt og advarer mot at forslagsstiller får en sterkere posisjon på bekostning av allmenne og nasjonale hensyn og privatpersoner som blir berørt av planinitiativ. Det pekes også på at kravet til forsvarlig saksbehandling/god forvaltningsskikk antas å medføre at administrasjonen alltid må gjennomgå høringsuttalelser og lage en begrunnet saksfremstilling til kommunestyret. Det er også anført at departementets forslag vil føre til at kommunen oftere lager sitt eget alternativ til det private.

Riksantikvaren mener bl.a. at dersom nasjonale mål ikke følges opp i planarbeidet og planforlaget likevel må sendes på høring, vil dette kunne medføre et økt antall innsigelser.

KS mener forslaget undergraver kommunens rolle som planmyndighet og bidrar til uklarthet 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 interesser.

OBOS er skeptisk til at kommunen bruker ressurser på å utarbeide sitt eget alternative planforlag. *OBOS* sin erfaring er at sentrale kommuner bruker ressurser på å lage mange forslag som ikke får gjennomslag hos egen politisk ledelse. *OBOS* stiller spørsmål om dette er godt anvendte ressurser fremfor å kjøre korte og effektive planprosesser.

Troms fylkeskommune mener at med de krav som nå foreslås stillet til oppstartsmøtet, bør det ikke være grunnlag for å sende to forslag på høring, men heller legges opp til en forpliktelse for kommunen og forslagsstiller til å utarbeide et omforent planforlag 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.

Byggenæringen mener retten til høring/utlegging må gjelde alle planforslag (også de som kommunen ønsker å stoppe fordi de er i strid med overordnet plan).

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) er enig i avgrensningene som er foreslått for endring av plan, herunder at en endring vil måtte behandles som en ordinær plansak dersom det foreligger innvendinger fra sektormyndighet.

6.3.2 Forslaget om saksbehandlingsfrist på 6 i stedet for 12 uker

Mange høringsinstanser, særlig *KS* og et stort flertall av kommunene går klart imot forslaget om en frist på seks uker i stedet for dagens tolv uker fra planforlaget er mottatt til det skal sendes på høring og offentlig ettersyn. De viktigste innvendingene fra høringsinstansene mot forslaget om en frist på seks uker i stedet for dagens tolv uker, er at det blir for kort reell tid til gjennomgang av innsendt dokumentasjon og til politisk vurdering av om kommunen skal lage et alternativt planforlag. Det vil klart svekke kvaliteten på saksbehandlingen. Mange kommuner oppgir at de alltid vil måtte involvere politikerne og at det særlig om sommeren vil være problematisk å få til en saksbehandlingstid på 6 uker. Kommunene peker på at det i en del tilfeller vil kunne bli aktuelt å høre både forslagsstillerens planforlag og kommunens bearbejdede planforlag. 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.

Miljødirektoratet forstår forslaget slik at dersom kommunen ikke innen en fastsatt frist har gitt «avslag» om å gå videre med planen, så gir dette et rettskrav for forslagsstiller til å få planen til høring. Direktoratet mener det er vanskelig å se at forslaget vil bidra til en mer effektiv og ressursbesparende planprosess, og tror det snarere vil medføre økt ressursbruk blant annet hos statlige og regionale sektormyndigheter. En sannsynlig følge vil være at en del av planene som sendes på høring vil være av dårligere kvalitet. Det vil også fremstå som uklart hva som er kommunens holdning til forslaget. Miljødirektoratet ser en fare for at forslaget vil kunne medføre store forventninger hos forslagsstiller til et resultat i henhold til et tidlig forslag, og at en tillatelse til å sende på høring lett kan oppfattes som en forhåndstillatelse.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Hovedregel om høring og offentlig ettersyn

Forslaget innebærer en vesentlig styrking av forslagsstillers rettigheter i planprosessen samtidig som det forenkler kommunens behandling ved at den ikke trenger ta stilling til spørsmålet om høring og offentlig ettersyn. Departementet finner å ville videreføre forslaget fra høringen.

Flere høringsinstanser, blant annet flertallet av fylkesmennene, fylkeskommunene og de regionale statsetatene går imot forslaget. De mener det vil føre til merarbeid for de regionale sektormyndighetene som må uttale seg til planforslag som kommunen egentlig ikke ønsker å vedta, men som den er forpliktet til å sende på høring og at antallet innsigelser dermed kan øke. Departementet tror ikke merarbeidet blir av et så stort omfang som mange av disse høringsinstansene frykter fordi forslaget må ses i sammenheng med forslaget i kapittel 4 om at kommunen skal kunne stoppe urealistiske planinitiativ allerede i oppstartsfasen. Hvis kommunen følger opp sin forpliktelse i denne fasen, vil forslaget faktisk medføre at de regionale myndighetene får noe færre saker å forholde seg til både i utarbeidingsfasen og høringen.

Departementet vil for øvrig påpeke at selv om kommunen som hovedregel ikke skal kunne stoppe private planforslag, vil den kunne fraråde forslagsstiller å gå videre med planforslaget under henvisning til at det er kommet vektige argumenter mot forslaget fra regional fagmyndighet og at disse er av en slik karakter at kommunestyret neppe vil vedta planforslaget, jf. § 12-12. En forslagsstiller vil derfor på eget initiativ kunne komme til at det ikke har noen hensikt å gjennomføre høring og offentlig ettersyn.

Departementet kan ikke se at forslaget undergraver kommunens rolle som planmyndighet. Kommunen vil alltid kunne legge ved sine vurde-

ringer og anbefalinger, ev. konkrete forslag til justeringer, og om den finner det nødvendig – utarbeide sitt eget alternative planforslag. Hvis dette gjøres på en god og forsvarlig måte, vil det ikke bli behov for ytterligere høringer.

Departementet foreslår ikke endringer i dagens ordning om at kommunen kan stoppe planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan, at kommunen skal underrette forslagsstiller om dette innen tre uker, og at forslagsstiller kan kreve at en slik beslutning blir forelagt kommunestyret, jf. pbl. § 12-11 tredje ledd. Kommunens rett til å legge ved sitt eget planforslag er viktig for å sikre ønsket utvikling i et område hvor kommunen og en forslagsstiller ikke klarer å komme til enighet om et omforent planforslag, og det synliggjør på en tydelig måte kommunens rolle som planmyndighet.

Forslaget innebærer at det må gjøres endring i gebyrreglene, jf. lovforslaget til pbl. § 33-1 første ledd nytt siste punktum, slik at kommunens krav på gebyr dekker planarbeidet til og med høring og offentlig ettersyn, samt den etterfølgende merknadsbehandlingen. Etter dette tidspunkt overtar kommunen ansvaret for planforslaget, og de videre kostnadene med saksbehandlingen må derfor dekkes av kommunen selv.

6.4.2 Forslaget om en saksbehandlingsfrist på 6 uker

Departementet viderefører ikke forslaget om å redusere saksbehandlingsfristen for kommunens behandling av planforslag fra 12 til 6 uker, jf. pbl. § 12-11. Forslaget har møtt sterk motstand, særlig fra kommunene, og departementet ser viktigheten av at kommunen får tid til å legge planforslaget frem for politisk behandling, og at det er tilstrekkelig tid for kommunen til å legge ved sine vurderinger av planforslaget når det sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

7 Forslag om etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag

7.1 Gjeldende rett

Pbl. § 12-3 omhandler krav til detaljregulering, og lyder:

«Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, herunder utfyllende regulering, for konkrete bygge- og anleggstiltak og arealendringer, og til å få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget.

Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer. Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.»

Slik bestemmelsen lyder kan alle fremme forslag til detaljregulering. Det omfatter også endringer og forslag for å fylle ut og detaljere gjeldende regulering. Med «alle» menes private og offentlige tiltakshavere, dvs. enkeltpersoner, foretak, organisasjoner, forskjellige typer myndighetsorganer mv. Kommunen kan også selv utarbeide en detaljregulering. Retten til å fremme forslag til reguleringsplan gjelder alle typer planformål. Med rett til å fremme forslag til reguleringsplan menes at forslagsstiller har et rettskrav på at forslaget skal tas imot og gis en behandling og vurdering i kommunen. Planen må oppfylle visse minstekrav til fremstilling. Nærmere krav følger av forskrift etter § 12-1 siste ledd.

Forslag til detaljregulering skal innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i godkjent arealdel til kommuneplan eller områderegulering.

Detaljreguleringen skal vise hvordan den bidrar til å gjennomføre disse planene. Dersom forslag til detaljregulering ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan kommunen la være å fremme forslaget på dette grunnlaget. Kommunen kan også kreve at forslagsstiller utreder konsekvensene av de endringer som planen medfører for å ta planen opp til behandling. Avviker planen på en måte som medfører at planen får vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det gjennomføres en konsekvensutredning etter kravene i § 4-2 andre ledd. Hva som skal utredes skal fremgå av planprogrammet for planen, jf. §§ 4-1 og 12-9.

Siste ledd i bestemmelsen i § 12-3 fastslår at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige. Kravet knyttes til utarbeiding av private planforslag. Det er ikke fastsatt hvilken utdannings- eller fagbakgrunn som må oppfylles for å tilfredsstille det gjeldende lovkravet. Departementet har heller ikke gitt retningslinjer om dette, men overlatt til hver enkelt kommune å vurdere hva som er tilstrekkelig fagkompetanse i det enkelte tilfelle. Kravet om fagkompetanse omfatter også konsekvensutredninger etter pbl. § 4-2. Det vises til Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven av 19. desember 2014 nr. 1726 som i § 7 andre ledd siste punktum fastsetter krav til relevant faglig kompetanse.

For kommunene sin del er det fastsatt i § 3-3 at kommunene skal ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding av egne planforslag. Formålet med bestemmelsen er å sikre en kvalitativ standard på planene. Det følger av gjeldende retningslinjer for statens styring av kommunene (veileder H-2277 B), pkt. 4.4.5 at staten skal være tilbakeholden med å stille særskilte kompetansekrav til kommunens personell:

«Regler om at kommunesektoren må ansette særskilt definert personell og sørge for nødvendig opplæring og etterutdanning bør i utgangspunktet ikke innføres. Når kommune-

sektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette eller på annen måte skaffe tilgang til nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse.»

7.2 Høringsforslaget

Ideen om å ha en sentral godkjenningsordning for planforetak har vært gjenstand for diskusjon tidligere. Planlovutvalgets første delutredning (NOU 2001: 7) hadde følgende omtale av behovet for kvalifikasjonskrav:

«Utvalget konstaterer at mange planer som tas opp til behandling ikke oppfyller minstekrav til kvalitet, verken innholdsmessig eller teknisk. Dårlige private planforslag medfører et betydelig merarbeid for mange kommuner. Utvalget har stilt seg spørsmålet om det bør stilles bestemte formelle krav til de som utarbeider planer, enten det skjer i privat eller offentlig regi. De nye reglene i lovens byggesakskapittel om «ansvarlig utførende» og godkjenning av disse kunne være en modell. Det kan hevdes at behovet for kvalifikasjonskrav er minst like store i forbindelse med større reguleringsplaner som i en enkelt byggesak. De nye reglene for ansvarlige i byggesaker er omstridte, og en utvidelse av prinsippet til også å omfatte planer vil kunne føre til ytterligere byråkratisering. Det kan også være vanskelig å finne gode kriterier for kvalifikasjonskrav på dette feltet. Utvalget er derfor i tvil om en slik veg vil være hensiktsmessig, men er interessert i synspunkter i høringsrunden.»

Det kom få synspunkter i høringsrunden på dette punktet i utredningen, og i den andre delutredningen (NOU 2003: 14) nøyde Planlovutvalget seg med å foreslå det som i praksis er blitt dagens bestemmelse i pbl. § 12-3 siste ledd om krav til fagkyndige. Det ble også foreslått tilsvarende krav til fagkyndighet for de andre plantypene, men disse forslagene ble ikke fulgt opp av departementet i proposisjonen som ligger til grunn for dagens plan- og bygningslov. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), skriver departementet følgende:

«Departementet er enig i Planlovutvalgets forslag om å videreføre lovens kvalitetskrav ved at private reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige. Flere evalueringer av planpraksis

viser at det er for mange forslag til reguleringsplaner som har for dårlig kvalitet. Minstekrav til kvalitet og fagkyndighet vil derfor være et viktig bidrag til å sikre nødvendig kvalitet i planleggingen. Departementet går også inn for at det i forskrift kan stilles nærmere tekniske krav til planforslagene. Det er imidlertid ikke hensiktsmessig å gi nærmere regler om kvalifisering av de som utarbeider reguleringsplaner. Høringsinstansene har gitt bred støtte til forslag som kan bidra til å høyne kvaliteten i planforslag og planer.»

I rapporten «*Enkelt å være seriøs*» fra utvalget som ble nedsatt av Byggenæringens Landsforening (BNL) på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ble det foreslått å innføre en ordning med sentral godkjenning for «planforetak.»

Departementet valgte å følge opp forslaget og foreslo i høringsnotatet at foretak og andre virksomheter som utarbeider private reguleringsplanforslag skal ha mulighet til å dokumentere sine faglige kvalifikasjoner gjennom en sentral godkjenningsordning. En slik ordning for sentral godkjenning er allerede innført for ansvarsrett, jf. pbl. kapittel 22. Kravene her gjelder utdanningsnivå, praksiskrav og krav til at virksomheten har et kvalitetssystem for å sikre at sluttresultatet blir i tråd med myndighetskravene. Det er imidlertid ikke naturlig å kreve ansvarsrett for å kunne sende inn et planforslag til kommunen. I motsetning til søknadspiktige tiltak med ansvarsrett, vil kommunen overta ansvaret for planforslaget samt den endelige utformingen av planen.

I høringsnotatet ble det foreslått at planforetak skal kunne bli sentralt godkjent. Dette begrepet er ment å omfatte både rene konsulentvirksomheter, men også eiendomsselskaper, entreprenører og enkeltmannsfirma som utarbeider planforslag og sender dem til kommunen, dvs. virksomheter som driver planlegging i egen regi. Det skal være et grunnkrav at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret, dvs. er en juridisk person. Dette ekskluderer fysiske personer fra å kunne søke sentral godkjenning. Ordningen retter seg heller ikke mot offentlige virksomheter som er planmyndighet etter plan- og bygningsloven, f.eks. kommuner og fylkeskommuner, Statens vegvesen m.fl. Det er likevel ikke noe i veien for at slike virksomheter kan søke sentral godkjenning om de ønsker å dokumentere sin kompetanse.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det på samme måte som ved ansvarsrettsordningen skal være frivillig å søke sentral godkjenning for planforetak. For å få godkjenning må planfore-

taket, foruten å kunne fremvise et organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, dokumentere sine kvalifikasjoner på en måte som gjør det mulig for godkjenningsmyndigheten å vurdere disse opp mot et sett av forhåndsdefinerte kriterier. Dersom foretaket tilfredsstillt kravene, blir det registrert i godkjenningsregisteret. Godkjenningsregisteret skal ligge åpent på Internett, og foretaket mottar også et godkjenningsbevis. Dersom det skal være attraktivt for foretak å være sentralt godkjent, må godkjenningsordningen innebære et kvalitetsstempel som foretakene kan bruke i sin markedsføring av virksomheten.

I Norge er det flere utdanninger som bør kunne kvalifisere for godkjenning. I tillegg til utdanningskrav bør det også vurderes om det skal være krav til praksis. Departementet er innstilt på å lage overgangsbestemmelser, slik at foretak som har operert i markedet i en lengre periode ikke uten videre blir nektet godkjenning fordi det har medarbeidere som ikke tilfredsstillt de formelle utdanningskravene.

Departementet foreslo i høringsnotatet at dagens sekretariat for sentral godkjenning for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven får ansvar også for godkjenning av planforetak. Denne ordningen administreres av Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), som ligger under Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Godkjenningsordningen er selvfinansierende gjennom gebyrer. Årsgebyret for å inneha sentral godkjenning for ansvarsrett er pr. i dag 3.100,- kr, jf. forskrift om gebyrregulativ for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett. Det antas at oppstart av den nye godkjenningsordningen for planforetak vil kunne innpasses i DiBK uten større problemer fordi antall planforetak er relativt begrenset. Dette gjelder også tekniske tilpasninger i godkjenningsordningens IKT-system. En del av planforetakene er antakelig allerede registrert fra før hos DiBK for andre godkjenningsområder.

I høringsnotatet ble det også foreslått å stille krav til seriøsitet og kvalitetssikringssystemer, slik tilfellet er for den sentrale godkjenningsordningen for foretak med ansvarsrett, jf. Prop. 131 L (2014–2015) Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak).

Begrunnelsen for å gi reglene som forskriftshjemler, er at regler med slik detaljering og innhold bør kunne justeres mer dynamisk etter hvert som myndighetene får erfaringer med praktiseringen av ordningen. Departementet la til grunn at forskrifter med krav til utdanning mv. må utarbeides i samarbeid med byggenæringen, konsulentbransjen, utdanningsinstitusjonene og kommunene.

I tillegg til den alminnelige høringen høsten 2015 har departementet gjennomført et seminar i mars 2016 med sentrale planleggingsaktører i markedet, Oslo kommune m.fl., der forslagene i høringsnotatet ble diskutert.

7.3 Høringsinstansenes syn

80 høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. Høringsuttalelsene kommer fra ett departement, 11 fra andre statlige organer, 10 fra fylkeskommunale organer, 37 fra kommuner i tillegg til Kommunesektorens organisasjon (KS) og 20 fra andre typer organisasjoner/virksomheter o.l.

Alle høringsinstansene, med unntak av *Akershus fylkeskommune*, er i utgangspunktet positive til forslaget om å innføre en sentral godkjenning for planforetak.

Riksantikvaren anbefaler at det først innhentes erfaringer fra andre liknende ordninger.

Justis- og beredskapsdepartementet har merknader knyttet til utformingen av selve lovforslaget, og uttaler bl.a. at reguleringen bør skje på en annen og tydeligere måte enn ved en henvisning til kapittel 22 som det ble lagt opp til i høringsnotatet.

Enkelte av høringsinstansene har innspill til det nærmere innholdet i reguleringen av godkjenningsordningen:

DiBK har enkelte merknader knyttet til spørsmålet om seriøsitetskrav for planforetak, påpeker bl.a. at nye seriøsitetskriterier er basert på opplysninger som har generell samfunnsmessig interesse og er egnet til å vise foretakenes evne og vilje til lovlydig drift. Den sentrale godkjenningsordningen vil innhente nødvendige opplysninger direkte fra aktuelle myndigheter. Nye seriøsitetsvilkår pålegger ikke foretakene utvidede plikter. Direktoratet mener det er hensiktsmessig at også planforetak bør omfattes av nye seriøsitetskrav i den sentrale godkjenningsordningen.

En rekke høringsinstanser uttaler seg positivt til ordningen. Som eksempel kan nevnes *Advokatforeningen* som er av den oppfatning at det er minst like stort behov for kvalifikasjonskrav for foretak som skal utarbeide planer, som til foretak som er ansvarlig for byggesaker. Advokatforeningen støtter således departementets forslag om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag. Høy kompetanse er viktig for å oppnå et godt planarbeid, og Advokatforeningen er av den oppfatning at forslaget vil kunne være et bidrag til å øke kvaliteten på planarbeidene.

Arkitektbedriftene i Norge støtter forslaget og har samtidig merknader knyttet til den nærmere reguleringen av innholdet i kvalifikasjonskravet og undersøkelsen fra 2014 for KS utført av NIVI Analyse i samarbeid med Asplan Viak og Urbanet Analyse:

«Vi er vel av den oppfatning at oppgavene til planleggere/arealplanleggere hos kommuner og andre myndigheter i stor grad er knyttet til arbeid med overordnet plan (kommuneplan (samfunnsdel og arealdel) og at denne undersøkelsen derfor ikke direkte kan brukes som underlag og analyse for hvilken kompetanse som anvendes ved utarbeidelse av private reguleringsplaner i dag. Vår erfaring er at private planforslag i stor grad utarbeides av arkitekter/landskapsarkitekter, rådgivende ingeniører, arealplanleggere og andre som kvalifiserer som ansvarlig prosjekterende PRO etter plan- og bygningsloven.»

Hvaler kommune, Nordre Land kommune og Notodden kommune er kritiske til at ordningen skal være frivillig i stedet for obligatorisk. Hvaler kommune uttaler i denne sammenheng bl.a. følgende:

«Vi er usikre på hvor mange foretak/konsulentselskap som vil benytte seg av den, og hva som skal være motivasjonen deres for å gjøre det. Ikke minst er vi usikre på hvilke insitamenter en utbygger vil ha for å hyre et konsulentselskap med sentral godkjenning framfor ett uten. Dette spesielt hvis det skulle være slik at selskaper med godkjenning tar seg mer betalt enn dem som ikke har det. Vi mener derfor godkjenningen bør være obligatorisk og gjelde for samtlige foretak, tilsvarende ordningen om sentral godkjenning av foretak i byggesaksdelen.»

Lørenskog kommune påpeker bl.a. at de i en innledende fase åpenbart ikke har kompetanse til å utarbeide planforslag, gjerne forsvinner fra sakene på eget initiativ. Likevel viser det seg at en del av de som man skulle forvente er kvalifisert, må ha betydelig hjelp av kommunen for å få i stand et planforslag som er av en slik kvalitet at det kan legges ut til offentlig ettersyn og vedtas. Videre uttaler kommunen følgende:

«Rådmannen frykter derfor at en sentral godkjenningsordning i større grad vil medføre en økt byråkratisering av feltet enn økt kvalitet på planforslag. På den annen side antas det at en

godkjenningsordning vil kunne gi kommunen mulighet til å melde inn aktører som ikke burde fått sentral godkjenning til det organet som får ansvar for godkjenningsordningen.»

Norske arkitekters landsforbund og Oslo kommune mener at det også bør stilles krav til kommunenes planfaglige kompetanse da de opplever at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse til å kunne drøfte og vurdere faglige spørsmål. Oslo kommune uttaler bl.a. følgende:

«Oslo kommune er svært positiv til at det etableres en frivillig sentral godkjenningsordning for fagpersoner som utarbeider private planforslag. På sikt vil dette bidra til at planleggingen/planforslag rent kvalitativt er bedre, og bedre forberedt, når de sendes kommunen. Oslo kommune stiller imidlertid spørsmål ved at godkjenningsordningen bindes opp til Enhetsregisteret, da behovet for god fagkompetanse også gjelder kommunene ved ansettelse av planleggere. Departementet bes vurdere hvordan ordningen kan etableres på en måte som også kan bidra til økt planfaglig kompetanse også blant offentlig ansatte planleggere. Det kan stilles spørsmål ved om DiBK er rette instans for å forvalte ordningen.»

Midtre Gauldal kommune mener de foreslåtte kravene til oppstartsmøtet tydeliggjør behovet for profesjonell/fagkyndig bistand fra forslagsstiller. Det er en logisk oppfølging at når kommunen først aksepterer det private planforslaget, så skal saken selvsagt følge de ordinære prosesskravene som ligger i loven.

Nannestad kommune viser til at plankonsulent bør være på plass til oppstartsmøtet og mener det er viktig at en «fagkyndig» utarbeider og legger frem planinitiativet, og at plankonsulent er engasjert fra begynnelsen av prosessen. Plankonsulent bør dokumentere sine kvalifikasjoner til oppstartsmøtet. Det er viktig at det er tilstrekkelig dokumentasjon i oppstartsmøtet til å kunne gi konkrete føringer og kunne gi forutsigbarhet, og det bør vurderes hvilke krav kommunen kan sette.

Arkitektbedriftene i Norge understreker behovet for at kommunene er sikret tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse som en absolutt forutsetning for utvikling av egne og behandling av private planforslag.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) støtter forslaget til lovfesting av muligheten for sentral godkjenning for virksomheter som utarbeider private planforslag, og mener det er grunn til å tro at

en slik sentral godkjenning vil heve nivået på innsendte planforslag.

7.4 Departementets vurdering

Departementet finner det riktig å gå videre med høringsforslaget, og konstaterer at det har fått bred oppslutning hos høringsinstanser både i offentlig og privat sektor. Det foreslås enkelte mindre endringer i tråd med Justis- og beredskapsdepartementets innspill om at bestemmelsen bør være tydeligere i stedet for å inneholde en ren henvisning til lovens kapittel 22, samt enkelte andre mindre endringer. Formålet med ordningen vil være å øke kvaliteten på reguleringsplanforslagene som sendes inn til kommunene. Dette vil bidra til mer effektive planprosesser og til mer fokus på innholdet i planleggerutdanningen i Norge. Det foreslås bestemmelser i nye §§ 12-16 og 12-17, istedenfor i § 12-3, som foreslått i høringsnotatet.

7.4.1 Nærmere om kravet til fagkompetanse

De nærmere spesifikasjonene av innholdet i kravet til utdanning og praksis skal skje i forskrifts form. Det er likevel hensiktsmessig at det skisseres hvilke føringer som vil danne utgangspunktet for forskriftsarbeidet.

Det er foretakets samlede faglige kvalifikasjoner som skal legges til grunn ved kvalifikasjonsvurderingen. Dette vil gjelde både for krav til utdanning og krav til praksis.

Arealplaner blir i dag utarbeidet av personell med ulik fagbakgrunn. Årsaken til dette er plan- og bygningslovens vide spenn av oppgaver og hensyn som skal ivaretas. Planlegging er derfor en typisk tverrfaglig aktivitet. Det forutsetter god samfunnsforståelse hos alle involverte, forståelse for innhold og utforming av plandokumenter i form av planbeskrivelse, planprogram, konsekvensutredning, krav til planers innhold mv, bruk av planteknisk verktøy (IKT) samt krav til standardisert teknisk fremstilling av arealrettede planer og anvendelse av digitale verktøy, herunder geografiske informasjonssystemer (GIS), i planfremstilling. Fagkyndige må ha kunnskap om hvordan planer utarbeides og hvordan planprosesser skal gjennomføres. Mer konkret innebærer dette kunnskap om følgende: plansystemet, planprosessen og prosessledelse, plankart med kravspesifikasjon for utveksling av digitale plandata, utarbeidelse av planbestemmelser, utarbeidelse av planbeskrivelse, konsekvensutredninger, og metode-

anvendelse, kommunale bestemmelser og retningslinjer, nasjonale og regionale retningslinjer samt planutforming.

En godkjenningsordning må derfor nødvendigvis favne vidt med hensyn til hvilken fagkompetanse den skal dekke. Følgende utdanningskategorier er de mest vanlige innen arealplanlegging i kommunene: Ingeniører, natur- og miljøforvaltere, arealplanleggere, arkitekter, sivilingeniører, landskapsarkitekter, samfunnsvitere, samfunnsplanleggere og jordskifte kandidater. Ingeniører, natur- og miljøforvaltere og arealplanleggere utgjør den største andelen.

I rapporten «Planleggerutdanning i Norge» utarbeidet av det nasjonale forskningskonsern NORUT 2014 for Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS), er det opplyst at det finnes flere varianter av planleggerutdanninger i Norge, både slike som har hovedvekten på areal, landskap og fysisk utforming, og utdanninger der den faglige profilen først og fremst er knyttet til forståelsen av planprosesser og av de samfunnsmessige rammevilkårene som planleggingen skal virke innenfor og forandre. Noen studiesteder har sitt tyngdepunkt på bachelor-nivå og utdanner mange, andre har prioritert masternivå og utdanner færre. Flere av institusjonene tilbyr også doktorgradsprogrammer og etter- og videreutdanningsprogrammer.

Når det gjelder utdanningsnivå, mener departementet at både utdanning på bachelor- og masternivå må være tilstrekkelige kvalifikasjonskrav, men at det i tillegg må stilles krav til hvor mange års praksis som er nødvendig for de aktuelle utdanningsnivåene. Etter departementets oppfatning er utdanning i seg selv ikke et tilstrekkelig kriterium for godkjenning. Departementet ser for seg en ordning der en bachelorutdanning vil innebære krav til lenger praksis; om lag 5 års relevant praksis, og der en masterutdanning vil innebære krav til noe kortere praksis; om lag 2 års relevant praksis. Praksis kan være opparbeidet ved at foretaket har hatt relevante oppdrag. Slike referanseprosjekter må kunne dokumenteres. Videre må planpraksis både fra privat og offentlig virksomhet i prinsippet være likestilt.

Byggesaksforskriften inneholder bestemmelser om tiltaksklasser, som er gitt med hjemmel i pbl. § 22-5, og som fastslår at det kan fastsettes forskjellige nivåer for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett. Bestemmelsen deler oppgavene inn i tre tiltaksklasser etter kompleksitet, vanskelighetsgrad og mulige konsekvenser som mangler og feil kan få for helse, miljø og sikkerhet. Tiltaksklasse 1 omfatter de enkleste opp-

gavene, mens tiltaksklasse 3 omfatter de mest kompliserte oppgavene. Departementet mener det er vanskelig å se for seg en ordning med tiltaksklasser i en sentral godkjenningsordning for planforetak. Årsaken til dette er at det vil være vanskelig å finne gode parametere for hvilke reguleringsplaner som er enkle og hvilke som er mer komplekse. Samtidig vil en ordning med tiltaksklasser kunne virke unødvendig og kompliserende for planforetak.

Det vil bli nødvendig å fastsette overgangsbestemmelser for å sikre at de nye reglene ikke på en urimelig måte utestenger virksomheter. Overgangsordningene kan bli gjort tidsbegrensende.

Departementet tar sikte på å utarbeide forskrifter med krav til utdanning mv. og sende disse på egen høring. Godkjenningsordningen vil således ikke kunne tre i kraft før nødvendige forskrifter er på plass.

7.4.2 Nærmere om seriøsitetsskrav og kvalitetssikringssystemer

I høringsnotatet ble det foreslått å stille krav til seriøsitet tilsvarende ordningen for sentral godkjenning for foretak med ansvarsrett. Det ble også foreslått i høringsnotatet at det stilles krav til at virksomheten har et kvalitetssystem og styringssystem for å sikre at sluttresultatet blir i tråd med myndighetskravene.

I pbl. § 22-3 første ledd er det vedtatt en hjemmel til å gi forskrift med krav til sentral godkjenning for ansvarlige foretak som trådte i kraft 1. januar 2016. Forskriftshjemmelen innebærer at det kan gis bestemmelser om krav for å få sentral godkjenning utover krav til faglige kvalifikasjoner. Kravene må vise foretakenes evne og vilje til lovlydig drift og det må kunne hentes inn opplysninger som er konkrete, etterprøvbare og så langt som mulig oppdaterte. Dette gjelder krav om betalt skatt og merverdiavgift, oppfyllelse av krav i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven, revisjon av kvalitetssikringssystemer og andre forhold som er egnet til å vise foretakenes evne og vilje til lovlydig virksomhet. Det er også gitt hjemmel til å gi forskrift om at den sentrale godkjenningen kan inneholde opplysninger om foretakenes forsikringer, godkjenninger foretakene har etter andre ordninger mv. Sentral godkjenning varer i tre år og kan fornyes dersom foretaket kan dokumentere at det fortsatt tilfredsstillende vilkårene for godkjenning. Den sentrale godkjenningsordningen skal ikke vurdere forhold som andre myndigheter er ansvarlige for og allerede har vurdert. Lovbestemmelsen baserer seg altså på bruk av

opplysninger fra norske myndigheter om foretakenes tidligere drift, samtidig som det er avgjørende at utenlandske foretak ikke møter ulovlige hindre for etablering og tjenesteyting i Norge.

Det er lagt til grunn at det må legges opp til en kostnadseffektiv og minst mulig ressurskrevende innhenting og behandling av opplysningene i godkjenningsordningen. Siktemålet har vært å etablere ordninger som sikrer en automatisert overføring av oppdaterte opplysninger. Samtidig er det en viktig del av ordningen at foretak som ikke oppfyller kravene mister godkjenningen.

Det er også gitt en forskriftshjemmel for forskrifter om en frivillig godkjenningsordning for foretak som utfører arbeid uten krav om ansvarsrett. Her kan det på tilsvarende måte stilles seriøsitetsskrav.

Fra 1. januar 2016 er det gjort flere endringer i både byggesaksforskrift (SAK) og byggteknisk forskrift (TEK) for å innføre seriøsitetsskravene for foretak med ansvarsrett.

Bakgrunnen for forskriftshjemlene for seriøsitetsskrav for foretak med ansvarsrett, er at krav om lokal godkjenning av foretak ble opphevet i juni 2014 med ikrafttredelse 1. januar 2016, som en følge av at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) anla sak mot Norge. Det var som følge av dette behov for andre virkemidler for å ivareta kvalitet og seriøsitet i byggenæringen. Det er dessverre grunn til å anta at mange bruker svart arbeidskraft i byggeprosjekter, og at det forekommer mange brudd på bestemmelser om helse, miljø og sikkerhet (HMS) i disse prosjektene. Det gjør markedet vanskelig for seriøse foretak, se mer om dette i Prop. 131 L (2014–2015) Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak).

I rapporten «*Enkelt å være seriøs*» fra arbeidsgruppen som ble nedsatt av Byggenæringens Landsforening (BNL) på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ble det foreslått at seriøsitetsskravene også skal gjelde for en sentral godkjenningsordning for planforetak.

Departementet har vært i tvil om det er behov for å stille tilsvarende seriøsitetsskrav til planforetak som for foretak med ansvarsrett siden det ikke foreligger dokumentasjon for useriøsitet og svart arbeid i denne bransjen. Departementet ser imidlertid at gode grunner taler for å ha like regler for planforetak som for foretak med ansvarsrett. Mest mulig like regler vil gjøre det enklere å praktisere ordningen, samtidig som flere av foretakene er aktuelle for godkjenning innen begge områdene. Departementet foreslår på denne bakgrunn tilsvarende hjemler for seriøsitetsskrav om kvalitetssikring som for foretak med ansvarsrett, og viser til

de vurderingene som er gjort i Prop. 131 L (2014–2015) Endringer i plan- og bygningsloven (Sentral godkjenning av foretak) i denne sammenheng.

7.4.3 Nærmere om forholdet til Norges forpliktelser etter EØS-avtalen

Tjenstedirektivet setter grenser for hvilke krav som kan stilles til foretak. Direktivets artikkel 16 nr. 2 b) oppstiller et generelt forbud mot tillatelsesordninger og obligatorisk registrering for midlertidige tjenesteytere. Direktivet skiller i utgangspunktet mellom hvilke krav som kan stilles for henholdsvis etablerte foretak (etablert i staten) og midlertidige tjenesteytere (foretak etablert i en annen stat). Statene har større handlingsrom og kan stille strengere krav til foretak som er etablert i staten, jf. direktivets artikkel 15. Eventuelle unntak fra dette utgangspunktet kan kun tillates forutsatt at kravet er begrunnet i et legitimt hensyn, så som offentlig orden, offentlig helse, offentlig sikkerhet eller vern av miljøet. Kravet må også være ikke-diskriminerende, nødvendig og forholdsmessig, se direktivets artikkel 16 nr. 1.

Lov om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) av 19. juni 2009 nr. 103 gjennomfører tjenstedirektivet i norsk rett. Tjenesteloven fastslår bl.a. i § 9 at retten til å starte og utøve tjenestevirksomhet ikke kan gjøres betinget av krav som direkte eller indirekte innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat. Det fastslås videre i § 10 at krav om tillatelse til å starte og utøve tjenestevirksomhet eller kriteriene for å gi tillatelse bare gjelder hvis tillatelsesordningen eller kriteriet ikke innebærer forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat, er begrunnet ut fra tvingende allmenne hensyn, og er egnet og nødvendig for å oppnå formålet med tillatelsesordningen eller kriteriet.

Departementet legger til grunn at Norges EØS-rettslige forpliktelser og tjenesteloven ikke er til hinder for å etablere en godkjenningsordning for planforetak som ikke er obligatorisk (dvs. frivillig), slik som departementet foreslår i de nye bestemmelsene i pbl. §§ 12-16 og 12-17.

8 Forslag om forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan

8.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven har regler om endring og oppheving av reguleringsplaner i § 12-14:

«For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller til å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.»

Hovedregelen følger av første ledd som fastsetter at endring og oppheving av reguleringsplan følger de samme regler som gjelder for vedtak av ny plan. Bakgrunnen for dette er at virkningen av å endre eller oppheve en plan kan være like stor som virkningen av ny plan. Blant annet tilsier behovet for medvirkning, både fra allmennheten, grunneiere, naboer, festere og andre berørte, og fra offentlige fagorganer, at det må være en bred prosess. For mindre endringer åpner loven i andre og tredje ledd for en enklere prosess.

Nærmere om mindre endringer av reguleringsplan

De nærmere kriterier for hva som skal forstås med «mindre endringer» er omtalt i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 238:

«Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser...

Dersom det foreligger innvendinger til endringene fra berørte myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som mindre. Da vil saken måtte behandles som en vanlig reguleringsendring.»

Plan- og bygningsloven av 2008 tok sikte på en klargjøring og innstramming i forhold til tidligere praksis, og begrepet «mindre vesentlig endring» i loven av 1985 ble endret til «mindre endringer».

Departementet har på denne bakgrunn ved tolkingen av § 12-14 lagt til grunn at det er en relativt snever adgang til å endre reguleringsplaner gjennom den enklere prosessen for mindre endringer. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet av om det er mulig å endre en plan gjennom en mindre endring, eller om det er nødvendig å behandle saken som en ordinær reguleringsendring. Det er kommunen som ut fra en slik konkret vurdering tar stilling til om endringen er å anse som en mindre endring. Er kommunen i tvil om en endring er mindre i lovens forstand, er det lagt til grunn at endringen bør følge ordinær saksbehandling for endring av plan.

Med mindre endringer menes endringer som relativt sett er mindre i forhold til planen, og som ikke går ut over hovedtrekkene i planen. Dersom endringen er konfliktyllet, vil det være nødvendig med en bredere vurdering og medvirkning, og endringen må da behandles på ordinær måte. Det samme gjelder når endringen krever avklaring fra sektormyndighet, eller endringen er i strid med overordnede planer. Der det foreligger protest fra nabo eller andre private, er det vanligvis lagt til grunn at endringen ikke kan behandles som en mindre endring.

Det er videre lagt til grunn at mindre endringer ikke omfatter endring av arealformål eller hensynssoner. Justering av grensen mellom to formål kan likevel anses som en mindre endring. Dette gjelder også justering av byggegrenser, frisiktsoner, linjeføring for infrastrukturbygg og lignende. Det betyr at det kan gjøres justeringer i elementer som allerede ligger inne i planen, men det kan ikke innføres nye elementer.

Nærmere om oppheving av reguleringsplan

Oppheving av reguleringsplaner må i dag alltid følge ordinær planprosess, jf. § pbl. § 12-14 første

ledd. Kommunen skal se over og vurdere behovet for endringer i kommuneplanen minst en gang hvert fjerde år, i forbindelse med at et nytt kommunestyre skal ta stilling til den kommunale planstrategien etter pbl. § 10-1. Det følger av bestemmelsen at denne vurderingen også skal omfatte arealbruken i kommunen, og om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Endringer i kommuneplanens arealdel kan føre til at tidligere vedtatte reguleringsplaner ikke lenger er i samsvar med overordnet plan. Tilsvarende kan en områderegulering vedtas i strid med en tidligere detaljregulering. Ved motstrid er det normalt den sist vedtatte planen som gjelder, jf. pbl. § 1-5 andre ledd. Dette gjelder dersom ikke annet er fastsatt, for eksempel gjennom hensynsone etter § 11-8 tredje ledd bokstav f.

Kommunen bør alltid ved behandlingen av kommuneplanens arealdel vurdere behovet for endring eller oppheving av eldre reguleringsplaner slik at det ikke oppstår motstrid når den nye arealdelen blir vedtatt. Det kan imidlertid være en relativt omfattende oppgave å vurdere konsekvensene av slike endringer, og i mange tilfeller velger derfor kommunene å vente med denne vurderingen. Over tid har dette ført til at mange kommuner i dag har et relativt stort antall planer som krever endringer eller som skal oppheves. Rettssikkerhetsmessig er dette uheldig, fordi det blir vanskelig både for kommunen og andre å ta stilling til plansituasjonen for eksempel for en bestemt eiendom.

8.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner.

Endring av reguleringsplan

I høringsnotatet ble det foreslått å utvide muligheten for endring av reguleringsplaner etter en enklere prosess. Det ble foreslått at adgangen til enklere saksbehandling skulle omfatte noe større endringer enn i dag, og det ble også foreslått endring i begrepene. Det ble ikke foreslått endringer i varslingsreglene i § 12-14 tredje ledd.

Forslaget innebærer at kommunen i større grad enn i dag skal kunne anvende et planfaglig skjønn ved vurderingen av hvilke endringer som kan gjennomføres etter de enklere saksbehandlingsreglene. Forslaget vil føre til at det blir enklere å oppdatere reguleringsplaner, og at nødvendig oppdatering faktisk gjennomføres. Det

ble foreslått følgende endring i § 12-14 andre ledd:

«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 i planen.»

Oppheving av reguleringsplan

I høringsnotatet ble det foreslått enklere regler for oppheving av uaktuelle reguleringsplaner, dvs. planer som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Det ble foreslått mulighet for delegering, og at bare registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres skal varsles ved oppheving av plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. I dag må oppheving av plan gjennomføres etter samme regler som gjelder for vedtak av ny plan, også der planen i det vesentlige er tilsidesatt av ny plan. Forslaget skal bidra til at kommunene i større grad enn i dag holder sine planer oppdatert og løpende opphever utdaterte og uaktuelle planer.

Det ble foreslått et nytt fjerde ledd i § 12-14 slik:

«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.»

8.3 Høringsinstansenes syn

Forslag om enklere regler for endring av reguleringsplan

Departementet har mottatt 102 høringsuttalelser om endring av reguleringsplan. Av disse er det ett departement, 9 direktorater, 14 fylkesmenn, 11 fylkeskommuner, 38 kommuner og 29 andre som har uttalt seg. Også noen privatpersoner har uttalt seg til forslaget.

67 av høringsuttalelsene gir uttrykkelig støtte til forslaget, mens 19 uttaler seg imot. Det er 4 som uttaler at de ikke har merknader. De øvrige gir uttrykk for synspunkter uten å ta uttrykkelig standpunkt til forslaget.

Det er dermed bred støtte til forslaget. De aller fleste kommuner og fylkesmenn som har uttalt seg støtter forslaget, og er positive til en enklere prosess når det ikke går ut over viktige interesser.

Noen peker på at det er behov for at kriterier for vurderingen av hvilke endringer som kan ha en enklere prosess, gis i forskrift eller veiledning.

Fylkesmannen i Hedmark uttaler for eksempel at de deler departementets syn om at det er rom for større fleksibilitet, og mener utvidet direkte varsling av berørte er å foretrekke fremfor avis-kunngjøring. *Bærum kommune* uttaler at de støtter lovforslaget, men ser behov for nærmere retningslinjer for hvilke planendringer som kan gjøres med en enklere prosess.

Det er noen direktorater og enkelte fylkeskommuner som er skeptiske til forslaget, blant annet på grunn av at det kreves vanskelige skjønnsmessige vurderinger for å avgjøre om endringene oppfyller de foreslåtte vilkårene. De peker også på at det blir for mangelfull medvirkning. I tillegg er en rekke natur- og friluftsansasjoner skeptiske. De frykter at det blir foretatt endringer av reguleringsplaner uten medvirkning fra ansasjoner og allmennheten, og at det særlig kan gå utover natur- og friluftsansasjoner. Det vises også til hensynet til lokaldemokratiet og forutsigbarheten i planleggingen.

Blant annet uttaler *Kystverket* at de er skeptisk til at valg av behandlingsmåte i større grad enn i dag vil være opp til den enkelte kommune. *Miljødirektoratet* mener det fortsatt bør være en snever adgang til slike endringer, og peker på viktige hensyn som grøntarealer og naturmangfold, der allmennheten og miljø- og friluftsansasjoner har lokalkunnskap. *Riksantikvaren* mener det er svært uheldig at det åpnes for større endringer, og mener fagmyndighetenes uttalelse må tillegges avgjørende vekt.

Av fylkeskommuner kan nevnes at *Rogaland fylkeskommune* peker på at medvirkning er viktig, og at det er uklarhet om hvilke parter som må kontaktes. *Østfold fylkeskommune* og *Sogn og Fjordane fylkeskommune* er skeptiske til forslaget fordi det kan svekke forutsigbarheten i planleggingen og allmenne interesser.

Blant ansasjonene peker *Kommunesektorens organisasjon (KS)* på at endringen kan svekke forutsigbarheten og allmennhetens interesser, uten mulighet for medvirkning. *Norges Naturvernforbund* er kritisk til forslaget fordi det fratrar allmennheten mulighet til å uttale seg og svekker allmenne interesser. *Norsk Friluftsliv* mener forslaget er uakseptabelt og tilsidesetter viktige demokratiske prinsipper når allmennheten ikke får uttale seg.

For øvrig pekes det i høringen på at det er uklarhet om saksbehandlingen, blant annet om

det gjelder en frist på 6 uker for uttalelse eller en kortere frist.

Noen høringsinstanser foreslår endring i formuleringen av bestemmelsen. Det foreslås at det tas inn i bestemmelsen at det ved innsigelse fra fagmyndigheter må gjennomføres ordinær planprosess med høring og offentlig ettersyn. Det foreslås at det i lovteksten bør fremkomme at konsekvensene av endringen må være små, og at endringen ikke skal være i konflikt med allmenne interesser. Videre foreslås det at plikt til å innhente uttalelse fra flere berørte tas inn i bestemmelsen.

Forslag om enklere regler for oppheving av reguleringsplan

Departementet har mottatt 89 høringsuttalelser om oppheving av reguleringsplan. Av disse er det ett departement, 9 direktorater, 13 fylkesmenn, 10 fylkeskommuner, 34 kommuner og 22 andre som har uttalt seg.

I 72 av disse høringsuttalelsene gis det uttrykkelig støtte til forslaget, mens det bare er én som uttaler seg imot. 7 uttaler bare at de ikke har merknader. De øvrige gir uttrykk for synspunkter uten å ta uttrykkelig standpunkt til forslaget.

Dermed er det et stort flertall som støtter forslaget, og som er positive til en enklere prosess for oppheving av uaktuelle planer. Det vises til at det er et stort behov for slike muligheter, og enkelte mener også at det bør gis enda større muligheter for å oppheve gamle reguleringsplaner enn det som foreslås.

For eksempel uttaler *Norges vassdrags- og energidirektorat* at forslaget er positivt og kan føre til at planer som ikke oppfyller dagens krav til sikkerhet mot flom- og skredfare blir opphevet. *Miljødirektoratet* mener det i utgangspunktet er positivt om kommunene gis mulighet til å holde arealplanene oppdaterte og mer løpende opphever utdaterte/uaktuelle planer, men viser til at det kan være reguleringsplaner som fortsatt kan ha rettsvirkninger i behold.

Enkelte peker på at det kan være vanskelig å vurdere kriteriet «i det vesentlige i strid med overordnet plan», og det ønskes mer veiledning om dette.

Det er også synspunkter på saksbehandlingen. Det pekes på at det bør klargjøres i lovteksten at det er varslingsreglene i § 12-14 tredje ledd som gjelder også for oppheving av plan. Det pekes særlig på at det er viktig at det innhentes uttalelse fra berørte myndigheter. Det pekes også på at det er behov for ytterligere medvirkning ved at også andre berørte bør få uttale seg.

Det er flere fylkesmenn og fylkeskommuner som mener det er behov for å lovfeste at offentlige myndigheter skal høres.

8.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om enklere regler om endring og oppheving av reguleringsplan, men med noen endringer. Saksbehandlingsreglene klargjøres og suppleres.

Departementet ser at det er behov for å forenkle reglene for endring og oppheving av reguleringsplaner. Dagens regler oppleves som for omfattende for de mindre og ukontroversielle sakene. Mange planer er gått ut på dato. Dette kan være fordi de ikke lenger er samsvar med behovet i planområdet, eller fordi de er i strid med nyere overordnet plan.

Departementet mener det er rom for å forenkle regelverket for oppheving av planer uten at dette behøver å gå ut over rettssikkerhetshensyn eller viktige planfaglige hensyn. § 12-14 andre og tredje ledd har i dag bestemmelser som åpner for en noe enklere saksbehandling ved mindre endring av reguleringsplan, og dette tar kortere tid enn en ordinær reguleringsendring. Ved mindre endring av plan er kravet om foreleggelse begrenset til å gjelde «berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket», jf. § 12-14 tredje ledd, og det er ikke krav om offentlig ettersyn. Dessuten kan myndigheten delegeres fra kommunestyret. Det er ikke gitt tilsvarende enklere regler for oppheving av planer som er i strid med overordnet plan.

Departementet foreslår på denne bakgrunn å utvide grensen for endringer av reguleringsplan som kan gjennomføres på en enklere måte. Departementet foreslår også en ny bestemmelse som gjør det enklere å oppheve planer som i det vesentlige er i strid med overordnet plan.

Nærmere om enklere regler om endring av reguleringsplan

Departementet opprettholder forslaget om endring i § 12-14 andre ledd om enklere endring av reguleringsplan. Departementet mener det er rom for noe større fleksibilitet med hensyn til hvilke endringer kommunestyret kan delegeres og som kan undergis enklere saksbehandling enn i dag.

Som det fremgår av omtalen foran av gjeldende rett, er det normalt ikke anledning til å innføre nye planelementer i reguleringsplanen ved

bruk av reglene om «mindre endring». Departementet mener dette må endres for å få en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av enklere planendringer. Det er samtidig naturlig å erstatte begrepet «mindre endringer» med en tydeligere formulering der det fremgår at det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringen i seg selv, som vil være utgangspunktet for om det kan være enklere saksbehandling. Departementet mener det også i større grad må gjøres en planfaglig og praktisk vurdering her, og at det legges vekt på konsekvensene for omgivelsene og behovet for en bredere medvirkning.

Slik departementet ser det, bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og derfor krever bredere medvirkning og grundigere behandling. Dersom endringen ikke er av en slik karakter og den også ligger innenfor planens hoveddramme, vil endringen kunne anses å være av en slik art at prosessen kan forenkles. Dette gjelder selv om det foreligger protester fra naboer eller andre berørte.

Forslaget tar sikte på å åpne for en enklere prosess også der det skal innføres nye planformål eller grensen mellom formålene endres, uten at det endrer planens karakter og går ut over planens hoveddrammer. Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene har karakter av innsigelse og klart gir uttrykk for at det er behov for full planbehandling, bør kommunen ta hensyn til dette i den videre planbehandlingen. Vilkårene for enklere prosess vil da normalt ikke være til stede.

Det foreslås i tillegg, på bakgrunn av innspill i høringen, endringer i saksbehandlingsreglene for å sikre en bredere medvirkning og bedre opplysning av saken.

Saksbehandlingsreglene for slike endringer fremgår i dag av § 12-14 tredje ledd. Ved denne typen endringer av planer er det bare krav om en begrenset foreleggelse og ikke ordinær høring og offentlig ettersyn. Den ordinære fristen for høring og offentlig ettersyn på minst 6 uker gjelder dermed ikke, og det er ikke i bestemmelsen angitt noen frist. Det er i bestemmelsen henvist til pbl. § 1-9 om forholdet til forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler om forsvarlig saksbehandling vil gjelde, og departementet legger til grunn at en frist på 2–3 uker for å gi uttalelse vanligvis vil være tilstrekkelig.

Departementet foreslår også endring i reglene om å innhente uttalelser fra berørte. I høringen er

det mange som mener det må legges opp til bredere medvirkning for å sikre tilstrekkelig vurdering av allmenne interesser. Departementet foreslår derfor at det tas inn i bestemmelsen at det i tillegg til uttalelse fra berørte myndigheter, eiere og festere, også skal innhentes uttalelse fra «andre berørte». Dette vil sikre at alle interesser kommer frem og blir vurdert, og det vil sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes. Dette vil likevel ikke føre til at saksbehandlingen tar lenger tid. Det kan imidlertid føre til flere innspill og noe økt omfang på merknadsbehandlingen i ettertid.

Nærmere om enklere regler om oppheving av reguleringsplan

Departementet opprettholder forslaget om en ny bestemmelse § 12-14 fjerde ledd om enklere regler for oppheving av reguleringsplan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Departementet mener det bør åpnes for at kommunestyret kan delegere myndighet til å oppheve slike planer og at saksbehandlingen bør forenkles. Villkårene for når slik oppheving er aktuelt videreføres fra høringsforslaget. Saksbehandlingsreglene foreslås endret i tråd med innspill som har kommet i høringen.

Bakgrunnen for forslaget er at det er behov for enklere regler for oppheving av gamle reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Det gjelder reguleringsplaner som helt eller delvis er i strid med kommuneplanens arealdel, herunder kommunedelplan. Enklere regler vil føre til at planer som har mistet sin funksjon, kan oppheves på en mindre ressurskrevende måte. Dette vil sannsynligvis føre til at slike planer i større grad blir opphevet, og dette vil bidra til en mer oversiktlig plansituasjon.

Kommunen må foreta en nærmere vurdering av forholdet til den overordnede planen, og hvilke konsekvenser opphevingen får før den gjennomføres. Dersom opphevingen får konsekvenser for tiltak som er gjennomført eller sikret i henhold til reguleringsplanen, må dette tas i betraktning. Det er viktig at restriksjoner i reguleringsplanen ikke utilsiktet faller bort ved oppheving av reguleringsplanen, men at forholdet blir vurdert i samråd med vedkommende fagmyndighet.

Forslaget om enklere saksbehandling vil ha størst betydning for gamle planer som ikke er gjen-

nomført og som derfor ikke lenger har noen vesentlig funksjon. I slike tilfeller vil det ikke være behov for samme prosess ved oppheving av reguleringsplan som ved ordinær planbehandling, fordi det allerede har vært bred medvirkning under arbeidet med kommuneplanens arealdel. Den nye arealbruken vil følgelig ha vært gjennom en grundig prosess, herunder høring og offentlig ettersyn. Behovet for en tilsvarende bred og grundig prosess ved oppheving av reguleringsplanen er dermed tilsvarende mindre. Ettersom det ikke er krav til varsling av grunneiere og festere ved behandling av kommuneplanens arealdel og det heller ikke er klagerett, mener departementet at grunneiere og festere fortsatt må varsles særskilt før reguleringsplanen blir endret eller opphevet. Etter de nye reglene vil det for øvrig ikke være krav til oppstartsmøte, varsel om oppstart av planarbeidet, høring eller offentlig ettersyn ved oppheving.

Departementet foreslår på grunnlag av høringen endringer i saksbehandlingsreglene for oppheving av uaktuelle reguleringsplaner. Det er hensiktsmessig at saksbehandlingen her samordnes med reglene for endring av plan. De samme formuleringer som fremgår av tredje ledd om endring av plan kan benyttes, så langt de passer. Det er imidlertid ikke samme behov for bred medvirkning ved oppheving av reguleringsplaner som ved endring av reguleringsplaner. Høringsforslaget om at kun berørte eiere og festere skal gis anledning til å uttale seg, blir derfor videreført.

Det stilles dermed ikke krav om at også berørte myndigheter og andre berørte får uttale seg til oppheving av plan. Dette gjelder reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet plan, og planene vil derfor normalt ikke inneholde elementer av reell betydning. Forvaltningslovens krav om at saken skal være tilstrekkelig opplyst før vedtak treffes, vil imidlertid gjelde. Dersom det er usikkerhet om forholdet til overordnet plan og om reguleringsplanen inneholder elementer som bør beholdes, bør det eventuelt innhentes uttalelse fra berørte myndigheter eller andre.

Høringsforslaget inneholdt forslag om en frist på 6 uker, men denne fristen videreføres ikke i lovforslaget. Fristen for å gi uttalelse fremgår dermed ikke av loven, men forvaltningslovens regler om forsvarlig saksbehandling vil gjelde. Departementet legger til grunn at en frist på 2–3 uker vanligvis vil gi tilstrekkelig tid til å angi uttalelse.

9 Forslag om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

9.1 Gjeldende rett

Kommunen skal innvilge søknad om byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd dersom et tiltak ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Tiltaket må altså både være i samsvar med gjeldende arealplaner og med materielle regler gitt i loven og tilhørende forskrifter. Hovedregelen er at utbygging skal skje i medhold av plan, og etter behandlingsreglene og oppfyllelsen av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter.

Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Arealdisponerings spørsmål bør som hovedregel behandles gjennom den grundige planprosess som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret. Etter pbl. § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger likevel gi dispensasjon selv om tiltaket strider mot slike planer og bestemmelser. Ved dispensasjon kan plan- og bygningsmyndighetene tillate godkjenning av et tiltak eller regelavvik som ellers ikke ville vært lovlig.

Loven bygger på et prinsipp om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner. Dispensasjonsbestemmelsen er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller avvik. I forhold til planer kan et unntak være situasjonsbetinget slik at det:

- ikke er hensiktsmessig eller på grunn av hastebehov ikke er tid til å gjøre planendring,
- er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn,
- gjelder tidsbestemte eller midlertidige tiltak som det ikke er naturlig å lage plan for,
- gjelder tiltak som er behandlet etter andre lover som gir forsvarlig prosess, avklaring og avgjørelse av samfunnsmessige hensyn.

Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Tiltak som omfattes av loven kan ha svært ulik karakter. Geografiske og andre lokale forhold kan variere. Planer virker over lang tid og både forutsetninger og omgivelsene forandrer seg. Dessuten vil det for mindre tiltak kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjen-

nomføre en planendring med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Dispensasjon krever søknad, jf. pbl. § 19-1. Søknaden skal begrunnes og varsles overfor naboer og berørte statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir berørt. Dispensasjon kan gis permanent eller midlertidig (§ 19-3), og det kan settes saklig begrunnede vilkår for dispensasjon.

Nærmere om de rettslige rammene etter gjeldende rett

Kommunens adgang til å gi dispensasjon etter loven er avgrenset. Det kreves at hensynene bak den bestemmelsen det dispenseres fra ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er i utgangspunktet ansett som et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt. Den kommer til anvendelse på samme måte ved behandlingen av klager og domstolskontroll.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker. Når det gjelder plankrav som følger av pbl. § 11-9 nr. 1 eller § 12-1, kan det dispenseres fra plankravet under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må likevel alltid være til stede.

Hvis konklusjonen etter vurderingene i forhold til lovens kriterier er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon, må kommunen vurdere om den finner grunn til å gi dispensasjon. Det forutsettes at kommunen må ha en saklig

grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at de vil se saken i større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det ev. bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak.

Dagens lov lyder:

«§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunnlagt 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. Regionale og statlige 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.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

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 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. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.

§ 19-3. Midlertidig dispensasjon

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid. Ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg må søkeren uten

utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand.

Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier eller fester for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for pantthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

§ 19-4. Dispensasjonsmyndigheten

Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.»

9.2 Høringsforslaget

Høringsforslaget hadde følgende fire elementer:

1. En presisering i pbl. § 19-1 om at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, bare skal uttale seg om *nasjonale og viktige regionale interesser* før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i plan- og bygningsloven § 1-8. Endringen innebærer en begrensning i foreleggings- og varslingsplikten, og gis i hovedsak samme ramme som myndigheten vedkommende sektor og fylkeskommunen har til å fremme innsigelse. I dag er det i prinsippet ikke fastsatt begrensninger for hva de nevnte myndigheter kan uttale seg om i dispensasjonssaker. Siktemålet med endringen er å begrense høringer til de tilfeller hvor det er nødvendig for å sikre forsvarlig og god saksbehandling.
2. Flere vurderingstema i pbl. § 19-2 er foreslått tatt ut fordi bestemmelsen er ansett å være unødig komplisert å anvende. Vurderingstemaet i andre ledd første punktum var foreslått forenklet (og gjort mer fleksibelt ved formulering i andre punktum) ved at dispensasjonsvurderingen i høringsforslaget var innskrenket til følgende vurderingstema:

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 samfunns-hensyn 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.

3. Henvisningene til særskilt vektlegging av vurderingstemaene «konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet» var i høringsforslaget tatt ut (pbl. § 19-2 tredje ledd), men disse vil uansett inngå som vurderingstema dersom hensynet er ivaretatt i bestemmelsen det dispenseres fra.
4. Dagens bestemmelse i pbl. § 19-2 fjerde ledd ble foreslått opphevet. Det gjelder formuleringer om særskilt vektlegging av statlige og regionale rammer og mål, og vektleggingen av deres stillingtaken til dispensasjonsspørsmålet. Dette må ses i sammenheng med regjeringens ønske om styrking av det lokale selvstyret. Kommunen bør etter departementets syn stå friere i vektleggingen av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende. De nevnte instanser vil uansett ha som sikkerhetsventil å kunne påklage kommunalt vedtak om dispensasjon i medhold av plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd.

I høringsnotatet ble det anført at det foreslåtte alternativet i all hovedsak inneholdt vurderinger som var undergitt fritt skjønn, men at vurderingen av hvilke hensyn bak bestemmelsene det dispenseres fra ville være rettsanvendelsesskjønn. Lovforslaget har som målsetting å styrke kommunenes handlingsrom. Selv om vurderingen «vesentlig tilsidesatt» beholdes, er det likevel snakk om et utpreget skjønnsmessig vurderingstema hvor både fylkesmannen og domstolene bør være tilbakeholdne med å overprøve kommunenes vurderinger, særlig hvor dispensasjonen i mindre grad berører nasjonale og regionale interesser og hensyn.

I høringsnotatet ble det videre angitt at endringene ikke har som intensjon å øke bruken av dispensasjoner til erstatning for planer, men å unngå unødig komplisert behandling av mindre og enkle dispensasjonssaker.

9.3 Høringsinstansenes syn

Det kom hørings svar fra tre departementer, Sametinget, andre statlige organer: 11 direktora-

ter og 19 fylkesmenn, 12 fylkeskommuner, 38 kommuner, 31 fra andre herunder private: næringsorganisasjoner (7), FoU-institusjoner (1), fagorganisasjoner (3), interesseorganisasjoner (14) selskaper (5) og private (62).

Justisdepartementet har hatt en del lovtekniske kommentarer og pekt på behov for å klargjøre hvilke endringer som innebærer henholdsvis fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn. Dette bl.a. ut fra behovet for grensedragningen mellom kommunenes frie skjønn og domstolenes adgang til å prøve rettsanvendelsen.

Klima- og miljødepartementet har vist til at det ikke alltid vil være innlysende hvilke ulike diskusjoner og hensyn som gir resultat av en plan, og at berørte fagmyndigheters syn derfor bør tas med i kommunens vurdering av om aktuelle hensyn blir tilsidesatt eller ikke. Departementet uttaler at de helst ville sett at plan- og bygningsloven § 19-2 tredje og fjerde ledd om vektleggingen av visse hensyn ikke blir opphevet. Dette ut fra ivaretagelsen av miljøhensyn og at klagefrekvensen kan øke hvis kommunene gir dispensasjoner som ikke tar tilstrekkelig hensyn til fagmyndighetenes interesser. Departementet uttaler i forhold til forslag nr. 4 at det er viktig å klargjøre retningslinjer og vilkår for hva som er slike «viktige samfunns-hensyn», slik at det blir klart hva som kan gi grunnlag for å dispensere.

Landbruks- og matdepartementet er positive til hovedtanken i høringsforslaget, men mener det er behov for å tydeliggjøre hvordan en skarpere grense mellom nasjonale og viktige regionale interesser på den ene siden, og lokale interesser på den andre, skal komme til uttrykk i bestemmelsene. Dette for at forenklingene ikke skal ramme statlige og viktige regionale interesser knyttet til eksempelvis jordvern, strandvern og kulturminner. Departementet er enig i at framleggingsplikten kan begrenses samtidig som det er et poeng at regionalt nivå har en viss mulighet til å ha oversikt over hva som skjer. Når utgangspunktet er at planer styrer bygge- og anleggsvirksomheten, og dispensasjoner skal betraktes som unntaksordning, bør det ikke være en for høy terskel for å gi berørt regional og statlig myndighet mulighet til å uttale seg. I tilfelle kommuner ikke får eller følger uttalelser fra en fagmyndighet er stansingsmuligheten klage. Det stilles derfor spørsmål om terskelen for å sende dispensasjonssøknader på foreleggning bør være på samme nivå som for å fremme innsigelse. Departementet mener det er viktig å utarbeide god veiledning hvis lovforslaget videreføres.

Sametinget har ikke merknader hvis alle dispensasjoner fra planer fortsatt skal sendes på høring

før det gjøres vedtak, men Sametinget ønsker konsultasjoner hvis en kommune heretter vil kunne dispensere for endringer i arealbruken uten høring. Dette knyttes først og fremst til sikring og forvaltning av kulturminner, men også ut fra at kommuner legger opp til omkamper og relativt store endringer av vedtatte planer. Videre er Sametinget skeptisk til at regelen om at det ikke bør gis dispensasjon når statlige og regionale interesser er negative, er foreslått fjernet. I stedet har departementet foreslått en setning som tilsier at det også kan gis dispensasjon hvis andre viktige samfunns-hensyn veier tyngre. Også her ønsker Sametinget at departementet klargjør hvordan samiske interesser skal vektlegges i slike sammenhenger.

Fylkesmennene er i hovedsak forbeholdne eller negative. Flere vil beholde gjeldende lovbestemmelser. Noen mener at det er like virkningsfullt å klargjøre i rundskriv eller veiledning hvordan mindre og enkle saker kan behandles. Enkelte fylkesmenn har ikke merknader til en begrensning i framleggingsplikten, som de mener allerede er etablert praksis.

Flere er usikre på om skjønnskriterier som foreslått i plan- og bygningsloven § 19-2 vil være enklere og mindre ressurskrevende å bruke for kommunene. De vil kreve klargjøring og god veiledning.

Samtidig gir også flere uttrykk for at det er uklart hva som er rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn og at det vil være en forbedring av skjønnsstemaet om man omformulerer kravet om avveining av «fordeler og ulemper».

Flere er betenkt over sumvirkningen av dispensasjoner, i forhold til hvordan eksempelvis reinbeiteinteresser eller hensyn til natur og landskap, blir påvirket.

Et klart flertall av *direktoratene* er negative eller forbeholdne. Noen ser behovet for klarere og enklere dispensasjonsregler, men under klare forutsetninger for en oppmykning fordi planer har vært gjennom bred medvirkning og avklaring også med sektormyndigheter.

Flere gir uttrykk for at det heller bør stimuleres til planendring, framfor forslaget som antas å bidra til mer bruk av dispensasjon.

Noen peker på behov for å skille mellom planer initiert av myndigheter for å ivareta offentlige funksjoner, og private tiltak og forslag.

Andre argumenter fra direktoratene:

- Å skille mellom statlige og regionale interesser kan i mange tilfelle kreve særlig fagkompetanse eller avklaring/tillatelse i forhold til regelverk utenfor plan- og bygningsloven.

- Forenkling og effektivisering må ikke svekke ivaretagelsen av viktige hensyn og oppgaver som statlige organ har ansvaret for. Flere av disse gjelder sikkerhet og risiko.
- De foreslåtte vilkårene for å kunne gi dispensasjon er vide og lite klargjort. Det gjelder særlig hva som ligger i begrepet «andre samfunnsmessige hensyn».
- Flere ser det som uheldig at det blir mindre forutsigbarhet for hvilke langsiktige interesser som kan avklares/ivaretas i forkant av vedtak, og også ved klage og ev domstolsprøving.
- Det kan bli behov for mer detaljerte planbestemmelser bl.a. for å sikre avklaring av eksempelvis kulturminneinteresser.

De fleste *fylkeskommunene* er forbeholdne eller negative. Enkelte er positive til å avgrense høringsplikten som foreslått i pbl. § 19-1. Flere gir uttrykk for at gjeldende dispensasjonsbestemmelser etter erfaringene fungerer godt som grunnlag for saksbehandlingen, og tar særlig opp hensynet til kulturminner og kulturminneinteresser som de er bekymret for. Det er ikke ønskelig å oppmuntre til økt bruk av dispensasjon.

Vurderingen av hva som er regionale interesser må etter flere fylkeskommuners syn vurderes og avgjøres på folkevalgt regionalt nivå.

Forslaget i pbl. § 19-2 innebærer en speilvendning slik at kommunen får ansvaret for å begrunne hvorfor dispensasjon ikke blir gitt. Det innebærer også et for stort og uklart skjønnsrom og medfører ikke forenkling og mindre ressursbruk for behandlingen.

Enkelte forventer at forslaget vil kunne svekke fylkeskommunens rolle som planfaglig veileder. Akershus fylkeskommune er betinget positiv, men forutsetter at fylkeskommunens rolle som planmyndighet opprettholdes.

Kommunenes uttalelser er delt. Noen gir generell tilslutning til forslagene, herunder økt kommunal selvråderett. Flere er betinget positive, og en del er reserverte eller negative. 18 er i utgangspunktet positive. 7 er negative og enkelte framstår bare som merknader/kommentarer.

KS er skeptiske og mener, som noen fylkeskommuner, at forslaget innebærer en speilvendning av ansvar og begrunnelse og at en så vid ramme for skjønnet blir mer vanskelig og tidkrevende å praktisere. Det samme gir også flere av kommunene uttrykk for. Enkelte vil beholde skjønnskriteriene i dagens lov slik at det ikke åpnes for så vidt stort subjektivt skjønn. Det bør heller stimuleres til planendring.

En del andre kommuner mener forslaget kan bidra til raskere og mer forutsigbar saksbehandling og ser det som positivt at kommunene får større myndighet til å avklare saker av lokal karakter. De uttaler samtidig at forslaget kan gjøre det enklere å avklare mange mindre saker. Det vil utløse behov for å avklare og veilede om skjønnsrommet og kriteriene for å kunne vurdere dispensasjonssøknaden, og hvilke saker som må forelegges statlige og regionale myndigheter.

Noen uttaler også skepsis mot å fjerne plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd som vektlegger negativ uttalelse fra sektorer i forhold til viktige interesser, herunder strandsone.

Enkelte vil fortsatt ha krav om avveining av fordeler/ulempes, mens andre ser det som en forenkling å omformulere eller fjerne det kriteriet.

Andre høringsinstanser:

Bygge- og eiendomsvirksomheter er generelt positive.

Andre nærings- og profesjonsorganisasjoner gir blandet tilbakemelding.

Bondelaget er negative og foreslår styrket jordvernbestemmelse.

Norsk kommunalteknisk forening er negativ og mener forenklingen er for radikal og at den vil kunne gå ut over samfunnsinteresser og miljøverdier av statlig og regional karakter.

Norske arkitekters landsforbund er negative og mener det bør stimuleres til å lage bedre og oppdaterte planer framfor å åpne for mer bruk av dispensasjoner.

NMBU er negative og mener forslaget gir for stor frihet til lokalt skjønn som ikke kan overprøves av overordnet forvaltningsorgan eller av domstolene. De tilrår at gjeldende bestemmelser blir beholdt nå, og at regelendringer bør være basert på dokumentert og systematisk faktaunderlag, og den lovevaluering som nå blir gjennomført.

Interesseorganisasjoner o.a. som ivaretar interesser knyttet til natur, kultur, friluftsliv, jakt/fiske og andre allmenne interesser er generelt sterkt negative.

En del privatpersoner protesterer kraftig mot forslagene.

9.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for klarere og enklere regler om når dispensasjon kan gis, selv om mange av høringsinstansene har hatt reserver mot deler av høringsforslaget.

Departementet opprettholder derfor i det alt vesentlige forslaget om å forenkle og klargjøre

dispensasjonsreglene og justere vurderingskriteriene for når dispensasjon kan gis. Departementet mener også at vurderingene i pbl. § 19-2 andre ledd, første og andre punktum, skal være et fritt skjønn. På den annen side ønsker departementet å markere at adgangen til å gi dispensasjon skal brukes med varsomhet. Departementet opprettholder derfor bestemmelsen i § 19-2 andre ledd første punktum som innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.

Forslaget innebærer i praksis en lemping ved at terskelen for å innvilge dispensasjon i saker av lokalpolitisk art senkes noe, dvs. i saker hvor det kun er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar. Det legges dessuten opp til at viktige samfunnshensyn skal kunne tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen der dette kan begrunnes konkret ut fra klare og sterke samfunnsmessige behov. Samfunnsmessig viktige tiltak skal dermed kunne gjennomføres uten å måtte avvende en planbehandling. Det blir også en skarp grense i forhold til hva som er nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen har interesser i, og som de skal varsles om og uttale seg til. I klagesaker kan fylkesmannen gå langt i å prøve om disse hensynene blir tilstrekkelig ivare tatt i kommunens dispensasjonsvedtak, selv om kommunens vurderinger bygger på fritt skjønn.

I høringsforslaget ble det lagt vekt på å redusere det faktiske behovet for dispensasjon ved å klargjøre når planendring er en mer hensiktsmessig eller nødvendig behandlingsmåte enn dispensasjon. Departementet viderefører dette forslaget, jf. omtalen i kapittel 8.4. Departementet anser det som en vesentlig forutsetning for å få redusert det faktiske behovet for dispensasjoner, og derved antallet og omfanget av dispensasjonssaker, at plangrunnlaget er oppdatert og aktuelt.

Omfanget av varsling til andre myndigheter, jf. pbl. § 19-1 siste punktum

Mange berørte høringsinstanser har hatt merknader som er knyttet til det store saksomfanget og merarbeidet som følger av kommunens plikt til å forelegge eller sende på høring «alle» dispensasjonssaker til berørte regionale og statlige myndigheter. Denne saksmengden blir nå begrenset til kun å gjelde dispensasjonssaker som berører nasjonale og viktige regionale interesser.

For å begrense antall saker som sendes på høring, har mange fylker allerede gitt kommu-

nene beskjed om hvilke saker og sakstyper de ønsker å få seg forelagt, og når kommunene selv får innestå for vurderingene. Departementet mener derfor at forslaget i realiteten reflekterer mye av det som er praksis i dag hos de berørte instansene. Endringen forutsetter at kommunene gjør en forsvarlig vurdering av om en dispensasjon vil berøre nasjonale og viktige regionale interesser. Kommunen må i dag vurdere om disse instansenes saksområde er «berørt». Det ligger altså allerede inne en forutsetning om en vurdering som avgrenser omfanget av saker som legges frem for de aktuelle myndigheter.

I proposisjonen her foreslås pbl. § 19-1 endret når det gjelder avgrensningen av hvilke saker og tema som vil inngå i kommunens plikt til å forelegge overfor andre myndigheter. Den knyttes nå til, og gis i hovedsak samme ramme som myndighetens vedkommende sektorer og fylkeskommunen har til å fremme innsigelse. De aktuelle myndigheter og deres saklige ansvarsområder fremgår av vedlegg til det aktuelle rundskrevet H-2/14, datert 17. februar 2014. Denne klargjøringen skal også bidra til at myndigheter bare benytter sin klageadgang for å ivareta overordnede viktige interesser, herunder interesser som gjelder oppfølging av lov, forskrift og statlige vedtak og planretningslinjer. Det legges også opp til at hver enkelt sektor, som ikke har gjort dette allerede, klargjør hva som er interesser og saker av slik karakter og betydning at de skal sendes på høring og forelegging. Dette vil sikre forutsigbarhet for kommunene. Også fylkeskommunene bør klargjøre hvilke interesser og saker som berører viktige regionale interesser. Gjeldende regionale planer vil da være et viktige utgangspunkt for denne klargjøringen.

For øvrig begrenser ikke denne lovendringen fylkeskommunenes andre oppgaver og ansvar etter plan- og bygningsloven, herunder som planfaglig veileder, ansvarlig for regionalt planforum og som sektoransvarlig på områder som kulturminner, samferdsel mv.

Det er mange saker etter plan- og bygningsloven som kan berøre nasjonale og viktige regionale interesser. Nasjonale og viktige regionale interesser vil kunne overlappe hverandre, og det kan dermed være vanskelig å skille helt klart mellom dem. Forhold som kan være av nasjonal eller regional interesse vil typisk omhandle saker i strandsonen, jordverninteresser, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, forurensning, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern, universell utforming, barn og unges interesser,

havne- og farvannsforvaltning, fiskeri, samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafiksikkerhet, jernbane, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.

I plan- og bygningsloven benyttes begrepene «vesentlige regionale interesser» og «viktige regionale interesser». Departementet legger til grunn at det ikke er noen reell forskjell i meningsinnholdet i disse to begrepene.

Hva som er relevante «nasjonale og viktige regionale interesser» i forbindelse med en dispensasjonssak må defineres av vedkommende statlig eller regional fagmyndighet, og Sametinget. Kommunen må således legge til grunn det vedkommende fagmyndighet mener er nasjonale eller viktig regional interesser. De fleste fylkesmenn synes å ha gitt kommunen god veiledning om dette tilpasset forholdene i fylket. Andre fagmyndigheter har gjort det samme.

Når det gjelder forholdet til samiske interesser, understreker departementet at kommunen må påse at det ikke blir gitt dispensasjoner i strid med Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, Grunnloven § 108 og andre nasjonale rettsregler. Disse reglene forplikter kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsnivå til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dersom samiske interesser berøres i en dispensasjonssak, må de på tilsvarende måte undergis en særskilt vurdering og behandling. Det er ikke hensikten med lovendringene å svekke de samiske interessene.

Departementet er opptatt av at antall klager og ressursbruken knyttet til dispensasjonssaker blir redusert. Kommunen bør derfor søke å legge seg på en praksis i dispensasjonssaker slik at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivarettet og en unngår klager fra fagmyndighetene og Sametinget.

Når det gjelder den ordinære varslingen av private som naboer og andre direkte berørte parter, vises det til de ordinære reglene for nabovarsel etter plan- og bygningsloven § 21-3 og forvaltningsloven § 16. Det tas ikke sikte på å endre varslingsplikten etter disse bestemmelsene.

Varslingsreglene i henholdsvis pbl. § 19-1 og § 21-3 er formulert noe ulikt. Ut fra ordlyden i § 19-1 kan det synes som om kretsen for hvem som skal varsles er avgrenset til naboer, mens § 21-3 stiller krav om varsling både til naboer og gjenboere. Det er verken intensjonen eller videre hensiktsmessig å ha snevrere varslingsregler for

dispensasjon enn for byggesak. Departementet legger derfor til grunn at kretsen for hvem som skal varsles etter § 19-1 må forstås på samme måte som i § 21-3. Det vil si at varsel også skal sendes gjenboere.

Endring av kriteriene for å kunne dispensere, jf. pbl. § 19-2 andre ledd

Første og andre punktum

Mange av innvendingene fra høringsinstansene til dette forslaget er knyttet til formuleringen i høringsforslaget som de oppfatter som en speilvending av ordlyden i bestemmelsen fra å si at «dispensasjon kan ikke gis», til at «dispensasjon kan gis». Mange mener dette gir et feil signal. Departementet ser at det kan være et viktig poeng å markere at det ikke er kurant å dispensere. Departementet vil derfor beholde dagens ordlyd i pbl. § 19-2 første ledd første punktum.

Videre oppheves andre punktum slik flere av høringsinstansene har sluttet seg til. Andre punktum lyder i dag: «*I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.*» Opphevingen av andre punktum skal – foruten å innebære en betydelig forenkling i vurderingstemaet for dispensasjon – også markere at det skjer en materiell endring i første punktum, ved at terskelen for å innvilge dispensasjon i saker av lokalpolitisk art senkes noe. Dette skal spesielt gjelde i saker av rent lokalpolitisk art, dvs. i saker hvor det kun er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar. Endringen skal også markere at de planfaglige og planpolitiske vurderingene som gjøres etter første punktum vil være fritt skjønn. Bakgrunnen for dette er departementets målsetting om å øke det lokale handlingsrommet i dispensasjonssaker.

Nytt andre og tredje punktum

Departementet foreslår en tilføyelse av et nytt andre punktum som gir større rom for situasjonsbetingede avvik slik at dispensasjon kan gis hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Anvendelsesområdet for dette alternativet er først og fremst ment i forhold til planer som ikke er tidsmessige, og som derfor ikke gir et nødvendig grunnlag for gjennomføring av viktige tiltak som det er klart og sterkt begrunnet behov for å iverksette. En slik bruk av dispensasjon skal imidlertid ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring. Det er derfor innført et særskilt krav til styrket begrunnelse som redegjør for kommunens egen vurdering av

behovet og avveiningene som legges til grunn for avgjørelsen. Bakgrunnen for dette er å unngå tvil om at det er hensynet til de samfunnsmessige interessene, og ikke tiltakshavers interesser, som har vært bestemmende for dispensasjonsvedtaket. Begrunnelsen skal derfor omtale vedtakets rettslige grunnlag, gjengivelse av de faktiske forhold som gjør seg gjeldende i saken, og angivelse av de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av eventuelt forvaltningskjønn.

Oppheving av overflødige formuleringer i pbl. § 19-2 tredje og fjerde ledd

For øvrig blir tredje og fjerde ledd i pbl. § 19-2 om vektlegging av konsekvenser for visse interesser sløyfet, siden dette likevel er interesser som ivaretas direkte gjennom vurderingene av hensynene bak vedkommende bestemmelse, herunder lovens formålsparagraf.

Alle samfunnshensyn som ivaretas etter plan- og bygningsloven, skal også hensyntas i den enkelte dispensasjonssak. Innsigelsesmyndighetenes rolle vil fortsatt være å peke på nasjonale eller viktige regionale interesser, slik at disse vektlegges i avgjørelsen.

Selv om mange høringsinstanser mener disse to leddene ikke bør oppheves, mener departementet at de er unødvendige.

Nærmere om forholdet mellom fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn i saker etter pbl. § 19-2 andre ledd

Spørsmålet om forholdet mellom forvaltningens frie skjønn og rettsanvendelsesskjønn i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven, var lenge uavklart. Spørsmålet har betydning både for om domstolene kan prøve kommunens dispensasjonsvurdering og for vektlegging av det kommunale selvstyret ved fylkesmannens overprøving i klagesaker, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd, tredje punktum. I en dom gjengitt i Rt. 2007 s. 257 (Trallfa-dommen) kom Høyesterett til at det daværende kriteriet «særlige grunner» (pbl. 1985 § 7) var en del av det frie skjønn. Høyesterett viste i avsnitt 42 til at vurderingene «i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk».

I forarbeidene til plan- og bygningsloven av 2008 ble dette endret, da det ble uttalt at vilkårene for dispensasjon etter § 19-2 skulle anses som et rettsanvendelsesskjønn, se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) kapittel 5.7.2.5.

Lovforslaget i proposisjonen her innebærer en endring av rettstilstanden slik den har vært siden ikrafttredelse av loven i 2009. Vurderingen etter første punktum, om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra og lovens formålsbestemmelse ikke blir vesentlig tilsidesatt, er å anse som fritt skjønn. Det samme gjelder vurderingen etter andre punktum, om andre viktige samfunnshensyn tilsier dispensasjon. Bakgrunnen for dette er at vurderingstemaene etter første og andre punktum er utpreget skjønnsmessige, og i all hovedsak vil bygge på planfaglige og planpolitiske vurderinger. Dertil, også vurderingen av om dispensasjon skal innvilges selv om vilkårene for dispensasjon er til stede, er et fritt skjønn, jf. ordet «kan» både i første og andre punktum.

I utgangspunktet gjelder en viss terskel for fylkesmannen til å endre kommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønnet etter forvaltningsloven § 34 andre ledd, andre punktum. I forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995–96) side 41, fremgår imidlertid at hvilken vekt klageinstansen skal legge på hensynet til det kommunale selvstyret må vurderes ut fra den aktuelle loven saken gjelder, og at de ulike hensyns relative vekt dessuten kan variere etter saksområdet. Det er

videre fremhevet at hensynet til nasjonal styring vil være tungtveiende på enkelte lovområder. Som eksempel er nevnt vedtak etter jordloven § 9 om omdisponering av dyrket mark mv. Etter departementets syn innebærer dette at det i saker hvor en dispensasjon vil være i strid med nasjonale eller viktige regionale hensyn, så vil hensynet til det kommunale selvstyret sjelden ha avgjørende betydning for fylkesmannens overprøving. Videre vil det generelt være større grunn til å legge vekt på hensynet til nasjonal styring hvis disse hensynene er kommet klart til uttrykk gjennom skjønnsmessige begreper i loven, gjennom statlige planretningslinjer, spesielt de som gjelder for strandsonen, nasjonale forventninger eller utsagn i lovforarbeider eller andre regjerings- eller stortingsdokumenter.

Det vises for øvrig til pkt. 2.3 i rundskriv H-2103, «Retningslinjer for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34»¹. Det vises også til pkt. 7.4 for så vidt gjelder plan- og bygningslovens regler om byggesaker.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/publikasjonsnummer-h-2103/id272444/>

10 Forslag om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier

10.1 Gjeldende rett

Regional planstrategi ble tatt inn i plan- og bygningsloven i 2008 som et nytt planinstrument, og er det eneste obligatoriske kravet til planlegging på regionalt nivå. Gjennom utarbeidelse av regional planstrategi skal man ta stilling til langsiktige utviklingsmål for regionen. Det skal også avklares hva som er de viktigste utfordringene i en region, og hvilke regionale planer som skal prioriteres i den kommende valgperioden for å møte disse utfordringene. Planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp, og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Gjeldende plan- og bygningslov § 7-2 andre ledd fastsetter at vedtatt regional planstrategi skal legges frem for Kongen for godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen gjøre de endringer i planstrategien som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser. Strategien vurderes i forhold til nasjonal politikk og eventuelle merknader som måtte være fremsatt i høringsfasen. Regjeringen kan på grunnlag av merknader fra regionale statsetater, eller på eget initiativ, foreta endringer i strategien ut fra hensynet til nasjonale interesser. Før dette skjer skal spørsmålet være drøftet med regional planmyndighet. Myndigheten til å godkjenne den regionale planstrategien ble delegert fra Kongen til tidligere Miljøverndepartementet ved kongelig resolusjon av 24. mai 2013, og overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved kongelig resolusjon av 13. desember 2013.

10.2 Høringsforslaget

Forslaget som har vært på høring innebærer endringer i pbl. § 7-2 andre ledd. Som et ledd i forenkling av planprosesser, og et ønske om å overføre mer myndighet til regionalt nivå, er ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier foreslått avviklet. En avvikling av den sentrale godkjenningen vil medføre at vedtatt

planstrategi er endelig gjennom fylkeskommunens vedtak, og skal legges til grunn for den videre regionale planleggingen.

Bakgrunnen for endringsforslaget er erfaringer med godkjenningsordningen. Den har i liten grad vært benyttet til å gi konkrete signaler om statlig politikk, og godkjenningen har ikke medført endringer i noen av planstrategiene. Det er heller ikke holdepunkter for å anta at den har bedret dialogen mellom stat og regional planmyndighet. Fylkeskommunene har sett regjeringens sentrale godkjenning av planstrategiene som en støtte for den regionale planleggingen. Når godkjenningsmyndigheten nå er delegert fra regjeringen til departementet, er fylkeskommunenes tilbakemelding at godkjenningen ikke lenger tillegges samme betydning. Regjeringens signaler om statlig politikk er gitt i forkant gjennom nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer, og bortfall av sentral godkjenning vil gi en raskere og mer ryddig planprosess.

10.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet 49 høringsuttalelser til dette forslaget. Høringsuttalelsene kommer fra 4 fylkesmenn, 13 fylkeskommuner, 16 kommuner og 16 fra organisasjoner og andre virksomheter.

Høringsinstansene som har uttalt seg til den foreslåtte endringen er generelt positive til forslaget.

Fylkesmannen i Buskerud påpeker at de regionale planstrategiene skal ta utgangspunkt i nasjonale forventninger til regional planlegging som er et dokument som utarbeides hvert fjerde år og vedtas ved kongelig resolusjon. Overordnede styringssignaler legger dermed føringer for de regionale statsetatene og innspill i de regionale planprosessene.

Buskerud fylkeskommune bemerker at regionale statsetaters deltakelse i den regionale planleggingen ikke må svekkes ved at den sentrale godkjenningsordningen faller bort.

Riksantikvaren og Kommunesektorens organisasjon (KS) påpeker at godkjenningsordningen har vært viktig for den regionale planleggingens legitimitet og statlige etaters plikt til oppfølging. Det forutsettes at statlige rammer og mål legges til grunn for den regionale planleggingen, også etter at godkjenningsordningen er avviklet.

Sametinget bemerker at endringen vil medføre en svekkelse av Sametingets mulighet til å sikre samisk kultur, språk, næringsutøvelse og samfunnsliv ved at Sametinget ved avvikling av sentral godkjenning av regionale planstrategier mister en mulighet til konsultasjon.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) viser til at det er viktig at det finnes sikkerhetsventiler for at sentrale statlige hensyn tas tilstrekkelig med i regional planlegging og støtter ikke en generell opphevelse av ordningen, men mener at den kan begrenses til tilfeller der den regionale planen i særlig grad berører nasjonale hensyn. NHO forutsetter at en eventuelle opphevelse av ordningen uansett ikke berører den særskilte ordningen med godkjenning av regionale vannforvaltningsplaner etter vannforskriften.

Norges bondelag mener det gir en sikkerhet at departementet går gjennom planstrategiene før de blir iverksatt, og at det er uheldig at en endring av § 7-2 andre ledd fjerner det eneste obligatoriske kravet til regional planlegging.

SABIMA forutsetter at regionale planer fortsatt må ligge innenfor handlingsrommet som består av statlige rammer og mål.

10.4 Departementets vurdering

Etter en samlet vurdering finner departementet det riktig å opprettholde forslaget om å oppheve lovbestemmelsen om sentral godkjenning av regionale planstrategier i § 7-2 andre ledd. Departementet ser på bakgrunn av mottatte innspill og egne vurderinger at bestemmelsen om sentral godkjenning i liten grad har fungert etter sin hensikt.

Et siktemål med sentral godkjenning av planstrategiene har vært å avklare regionale statseta-

ters medvirkning i den regionale planleggingen. Ordningen har i liten grad ført til endringer i strategiene og konkrete signaler om statlig politikk, og ordningen har heller ikke bedret dialogen mellom stat og regional planmyndighet.

Nasjonale interesser ivaretas gjennom formidling av nasjonale forventninger til regional planlegging, og om nødvendig gjennom innvending til den enkelte plan. Statlige myndigheter vil fortsatt ha rett og plikt til å delta i de regionale planprosessene når den berører deres saksområder, egne planer og vedtak, uavhengig av ordningen med sentral godkjenning. Det vises for øvrig til bestemmelsen i pbl. § 3-2 om medvirkning fra Sametinget i planleggingen, som skal bidra til å sikre samisk kultur, språk, næringsutøvelse og samfunnsliv i planene.

Endringsforslaget legger til rette for at den regionale planmyndigheten ikke trenger å avvente en sentral godkjenning før strategien legges til grunn for det regionale planarbeidet. Departementet mener dette kan bedre fremdriften for den videre regionale planleggingen, og bidra til forenkling av planprosessen. Endringen vil også medføre at myndighet overføres fra statlig til regionalt og lokalt nivå, ved at den regionale planstrategien er endelig når regional planmyndighet har fattet sitt vedtak.

I forhold til Sametingets synspunkt om at en oppheving av godkjenningsordningen vil svekke deres påvirkningsmuligheter i forhold til innholdet i planstrategien, viser departementet til at Samerettsutvalget i NOU 2007: 13 Den nye same retten, har foreslått å lovfeste myndighetenes plikt til å konsultere samiske interesser. Departementet arbeider med oppfølgingen av forslaget med sikte på å forankre konsultasjonsplikten for statlige myndigheter, fylkeskommunene og kommunene i lov. Sametinget konsulteres i arbeidet og fylkeskommunene og kommunene vil bli involvert gjennom KS.

En oppheving av sentral godkjenning vil ikke berøre kravet til godkjenning av regionale vannforvaltningsplaner etter vannforskriften, hvor det er egne bestemmelser om sentral godkjenning i § 29 tredje ledd.

11 Forslag om forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan

11.1 Gjeldende rett

Gjeldende plan- og bygningslov § 8-1 tredje ledd fastsetter at det til alle regionale planer skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. I handlingsprogrammet må det redegjøres for tiltak og ressurser som er nødvendige for å gjennomføre planen, og for hvem som har ansvaret for å gjennomføre og bekoste tiltakene. Handlingsprogrammet vedtas første gang som en del av den regionale planen. Denne planen vil normalt ha et langsiktig perspektiv. I følge pbl. § 8-1 fjerde ledd skal handlingsprogrammet vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig. Det er regional planmyndighet som har ansvaret for å ta handlingsprogrammet opp til årlig rullering. De øvrige aktørene som berøres av handlingsprogrammet, plikter å medvirke ved rulleringen i henhold til den generelle samarbeidsplikten som er nedfelt i pbl. § 3-2 andre ledd. Rullering av handlingsprogrammet kan skje separat for den enkelte regionale plan, eller ved en samlet sak for flere planer, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 200. Det vil være opp til regional planmyndighet å ta stilling til hvilken av disse to fremgangsmåtene som er mest hensiktsmessig.

11.2 Høringsforslaget

Det er foreslått endringer i pbl. § 8-1 slik at dagens obligatoriske krav til årlig rullering av handlingsprogrammer erstattes med et krav til en årlig vurdering av behovet for rullering. Bakgrunnen for endringsforslaget er at en årlig rullering vil redusere noe av det langsiktige perspektivet i programmet både økonomisk og med hensyn til avtaler som er inngått. Endringene vil gjøre ordningen med rullering av handlingsprogrammer mer fleksibel.

11.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet 41 høringsuttalelser til den foreslåtte endringen i § 8-1 fjerde ledd. Høringsut-

talelsene kommer fra 2 direktorater, 2 fylkesmenn, 11 fylkeskommuner, 15 kommuner og 11 fra organisasjoner og andre virksomheter.

Høringsinstansene er generelt positive til forslaget. Det vektlegges at forslaget legger til rette for at regional planmyndighet kan vurdere behovet for rullering av de ulike planenes handlingsprogram konkret. Flere høringsinstanser påpeker at forslaget vil gi større fleksibilitet, og at ordningen som endringen legger opp til vil være ressursbesparende. Enkelte høringsinstanser vektlegger betydningen av at handlingsprogrammer i noen tilfeller forutsetter langsiktighet, og at en årlig rullering av handlingsprogrammer blir for rigid.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) mener ideen om å unngå unødvendige rulleringsprosesser er god, men at forslaget innebærer en fare for at «årlig vurdering» lett kan bli en sovepute. Det bemerkes at handlingsprogrammet bør revideres minimum hvert fjerde år med årlig vurdering av behovet for rullering.

Buskerud fylkeskommune mener en endring som foreslått gir regional planmyndighet et handlingsrom til å tilpasse rullering av handlingsprogrammet til den enkelte regionale planens behov. Fylkeskommunen mener det er viktig at slik vurdering skjer i nært samarbeid med berørte kommuner, statlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner.

Oslo kommune påpeker at en mer hensiktsmessig rullering av handlingsprogrammet kan være at det skal vurderes gjennomført i hver valgperiode.

Øvre Eiker kommune mener de foreslåtte endringene vil bidra til mer forutsigbare planprosesser og vil redusere tiden det går fra utarbeidelse av en plan til bygging kan starte. Det påpekes også at forslaget vil medføre at kommunen vil få større myndighet til å avklare saker som er av lokal karakter.

Kommunesektorens organisasjon (KS) mener det er positivt at bestemmelsen nå gir regional myndighet nødvendig fleksibilitet til å vurdere behovet for rullering av de ulike planenes handlingsprogram.

OBOS støtter forslaget og mener det må være tilstrekkelig å kreve at fylkeskommunen årlig vurderer behovet for oppdatering av regionalt handlingsprogram.

11.4 Departementets vurdering

Departementet finner det riktig å gå videre med høringsforslaget om årlig rullering av handlingsprogram og foreslår derfor å endre lovbestemmelsen i § 8-1 fjerde ledd i tråd med dette. På bakgrunn av mottatte innspill og egne vurderinger ser departementet at bestemmelsen er for rigid. I mange tilfeller er det ikke behov for årlige rulleringer av handlingsprogram. En årlig rullering vil være ressurskrevende for en fylkeskommune

med mange regionale planer, noe som kan redusere langsiktigheten i oppfølgingen av dem. Byutviklingsavtaler vil bli knyttet til handlingsprogrammet i de regionale planene for areal og transport. Tiltakene vil i mange tilfeller være langsiktige og ha en varighet ut over et år. Departementet mener at en lovendring vil forenkle arbeidet med handlingsprogrammer knyttet til slike byutviklingsavtaler. Noe av bakgrunnen for årlig rullering av handlingsprogrammet var at det skulle rulleres samtidig med den årlige utarbeidningen av den fylkeskommunale økonomiplanen. Erfaringer viser at de aller fleste tiltakene ikke finansieres direkte gjennom den årlige budsjetteringen. Disse prosessene behøver derfor ikke være så tett knyttet sammen.

12 Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

12.1 Gjeldende rett

Det generelle forbudet mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen fremgår av § 1-8 andre ledd. Unntaksbestemmelsen fremkommer i § 1-8 tredje ledd:

«Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2.»

Her fremgår det at for å fravike forbudet er det ikke tilstrekkelig å avsette et område til byggeformål i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan; det må i tillegg fastsettes en byggegrense for området.

Overgangsbestemmelser til plandelen av plan- og bygningsloven av 2008 er gitt i § 34-2. Virkningen av de nye reglene for tidligere vedtatte planer fremgår av fjerde ledd som lyder slik:

«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.»

Det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven av 1985 § 17-2 ble videreført i plan- og bygningsloven av 2008 § 1-8, med enkelte endringer. Blant annet ble unntaksbestemmelsen i § 17-2 andre ledd strammet inn. Tidligere var det unntak fra forbudet for områder som var omfattet av reguleringsplan og for områder som i arealdelen av kommuneplanen var lagt ut til byggeområder, områder for råstoffutvinning og landbruks-, natur- og friluftsområder for spredt bebyggelse. I loven av 2008 er denne tidligere unntaksbestemmelsen erstattet av en bestemmelse i § 1-8 tredje ledd, der det fremgår at forbudet ikke gjelder der det er fastsatt en annen byggegrense i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan.

Det ble ikke fastsatt noen særskilt overgangsbestemmelse i forbindelse med denne endringen i forhold til planer vedtatt etter tidligere lov. Departementet har lagt til grunn at den generelle overgangsbestemmelsen i § 34-2 fjerde ledd derfor vil gjelde også for planer i 100-metersbeltet langs sjøen. Av denne følger at tidligere planer gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter plan- og bygningsloven av 2008. Departementet har derfor lagt til grunn at kravet om en særskilt angitt byggegrense bare gjelder for nyere planer.

12.2 Høringsforslaget

Departementets syn er at kravet til byggegrense ikke gjelder for planer vedtatt etter tidligere plan- og bygningslover. Sivilombudsmannen har imidlertid i uttalelse 27. februar 2015 (sak 2014/2809) lagt til grunn at kravet om byggegrense må anses å gjelde alle planer i strandsonen, også planer vedtatt etter tidligere lovgivning.

I høringsnotatet ble det foreslått å lovfeste departementets tolking om at overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 fjerde ledd gjaldt i forhold til kravet i § 1-8 tredje ledd om byggegrense for planer i 100-metersbeltet langs sjøen. Forslaget ville etter departements syn gi en rettslig avklaring på et punkt hvor det er ulik rettsoppfatning i dag, ved at departementets standpunkt tas inn i lovteksten.

Det ble i høringsnotatet foreslått følgende endring i § 34-2 fjerde ledd:

«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.*»

12.3 Høringsinstansenes syn

Departementet har mottatt 60 høringsuttalelser om byggegrense i strandsonen. Av disse er det ett departement, 2 direktorater, 12 fylkesmenn, 6 fylkeskommuner, 19 kommuner og 20 andre som har uttalt seg.

I 20 av disse høringsuttalelsene gis det uttrykkelig støtte til forslaget, mens 17 uttaler seg imot. 9 uttaler bare at de ikke har merknader. De øvrige gir uttrykk for synspunkter uten å ta uttrykkelig standpunkt til forslaget.

Det er mange som mener det er bra og vil være avklarende at departementets standpunkt forankres i loven, og noen peker på at det ikke får stor betydning i praksis. Det er imidlertid en del som mener det ikke gir en tydelig nok avklaring å endre overgangsbestemmelsen i loven, og de foreslår at endringen tas inn i § 1-8. Noen har forslag til endrede formuleringer.

For eksempel uttaler *Fylkesmannen i Buskerud* at det er bra at departementet tar grep for å innarbeide standpunktet i lov for å unngå usikkerhet, men mener bestemmelsen ikke bør gjemmes i overgangsbestemmelsen, men tas inn i § 1-8.

Det er særlig natur- og friluftsansjasjoner som er negative til forslaget. De mener endringen vil svekke strandsonevernet. Det pekes på at det ikke er noen oversikt over hvor mange vedtatte planer uten byggegrense som foreligger, og det bes om at det foretas utredning av konsekvensene av forslaget for natur- og friluftssinteressene.

Blant annet uttaler *Norges Naturvernforbund* seg kritisk til forslaget. De mener det vil øke presset på strandsonen og krever at konsekvensene for naturmangfold og friluftsliv må utredes. *Friluftsrådernes landsforbund* mener forslaget svekker strandsonevernet i strid med lovens forarbeid og gjeldende friluftslivspolitikk. De mener forslaget bør trekkes, og at det må gjøres en grundigere vurdering av konsekvensene for noen av de mest verdifulle og sårbare deler av norsk natur.

12.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder lovforslaget i høringsnotatet med en tilføyelse i ordlyden. Det foreslås en tilføyelse som presiserer at forbudet i pbl. § 1-8 andre ledd ikke gjelder for tidligere planer.

Departementet har etter plan- og bygningsloven av 2008 lagt til grunn at tidligere planer uten byggegrense fortsatt gjelder og dermed går foran det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet

langs sjøen i pbl. § 1-8. Det er dermed lagt til grunn at kravet om byggegrense bare får betydning for nye planer som vedtas etter plan- og bygningsloven av 2008. Tidligere vedtatte planer gjelder inntil planen oppheves eller endres, eller det vedtas en ny plan med byggegrense.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen har i uttalelse i sak 2014/2809 av 27. februar 2015 i forbindelse med behandlingen av en konkret sak, inntatt et annet standpunkt til dette tolkingsspørsmålet enn departementet. I brev 15. april 2015 til alle fylkesmenn har departementet opprettholdt sitt tidligere standpunkt, og samtidig varslet at det tas sikte på å foreslå en presisering i loven om dette.

Departementet foreslår derfor at det i overgangsbestemmelsen i § 34-2 fjerde ledd blir tatt inn et nytt andre og tredje punktum for å lovfeste den rettsoppfatningen departementet har lagt til grunn. Departementet har lagt denne oppfatningen til grunn i praksis siden loven trådte i kraft 1. juli 2009, og dette standpunktet er også inntatt i skriftlig veiledning fra departementet. Departementet har lagt til grunn at lovens ordinære overgangsbestemmelse i § 34-2 fjerde ledd, om at tidligere planer fortsatt gjelder, også kommer til anvendelse for tidligere vedtatte planer i strandsonen. Disse planene er vurdert og avklart i forhold til byggeforbudet i strandsonen, og dette gjelder også for planer som ikke har en særskilt angitt byggegrense mot sjøen.

Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen ble innskjerpet i loven av 2008, ved at det ble stilt krav om byggegrense. Dessuten ble det tidligere unntaket fra byggeforbudet for tettbygd strøk tatt ut. Det var imidlertid ikke intensjonen at kravet om byggegrense skulle gjøres gjeldende for de tidligere vedtatte planene. Dersom tidligere planer uten byggegrense skulle settes til side, ville det fått store konsekvenser for tillatt utbygging uten at dette var utredet.

Når dette standpunktet opprettholdes og tas inn i loven, vil det gi forutsigbarhet i planleggingen, og det vil gi en enkel og fornuftig løsning i praksis. Det betyr at det ikke kreves dispensasjon fra byggeforbudet i § 1-8 andre ledd eller planendring for å gjennomføre bygging i samsvar med planer vedtatt før plan- og bygningsloven av 2008. Dersom det er grunn til å endre tidligere vedtatte planer, må dette gjøres gjennom planendring eller vedtak av ny plan.

Departementet har ikke oversikt over hvor mange tidligere vedtatte planer som avklarer arealbruken i strandsonen, men som ikke har byggegrense. Det kan i praksis være vanskelig å

avgjøre om en plan faktisk har angitt en byggegrense, slik at det er nødvendig med en konkret vurdering av den enkelte planen for å avgjøre dette. Departementet antar at mange tidligere vedtatte reguleringsplaner som avsetter områder til byggeformål kan ha en byggegrense. Likevel kan det være mange planer der byggegrense ikke er særskilt tatt inn.

Bestemmelsen er reelt sett bare en overgangsbestemmelse, og departementet mener den derfor bør tas inn som foreslått i overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2, og ikke tas inn i bestemmel-

sen om byggeforbudet i § 1-8. Bestemmelsen vil få betydning i en overgangsperiode, frem til det vedtas en ny plan eller planendring, mest sannsynlig frem til kommuneplanens arealdel revideres.

Når departementets standpunkt videreføres, er det viktig at kommunene i planleggingen fremover vurderer behovet for å fastsette byggegrense for byggeområdene i 100-metersbeltet langs sjøen etter pbl. § 1-8 tredje ledd. Dette gjelder ved rulling av kommuneplanen, ved oppdatering av gamle reguleringsplaner og ved vedtak av nye planer.

13 Forslag om å styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

13.1 Gjeldende rett

Midlertidig forbud mot tiltak etter innsendt byggesøknad

Etter gjeldende rett vil tiltakshaver ha krav på byggetillatelse såfremt søknaden ikke er i strid med plan- og bygningsloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Dersom kommunen ikke finner hjemmel for å avslå søknaden, men av ulike grunner likevel ønsker å forhindre at tiltaket blir realisert i tråd med søknaden, kan den vedta et såkalt midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 første ledd. Dette gir kommunen en mulighet for å vente med å ta stilling til søknaden, få tid til å endre planen eller lage en mer tidsriktig arealplan for området.

Adgangen til å forby tiltak som kan vanskeliggjøre annen ønskelig arealutnyttelse er således et viktig virkemiddel som kommuner og eventuelt statlig planmyndighet må ha for å kunne sikre seg tid til å revidere eksisterende planer, eller utarbeide nye planer, uten at det iverksettes tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. Pbl. § 13-1 er dermed en sikkerhetsventil for å sikre uheldig arealdisponering. Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak kan brukes for å utsette alle former for bygging eller endring av tiltak, men også hindre fradeling eller endring av grunneiendom.

Et midlertidig forbud mot tiltak begrenser tiltakshaveres råderett for perioden forbudet gjelder og bør derfor brukes med forsiktighet. Samtidig gir et slikt forbud en forutsigbarhet og sparer tiltakshavere for unødvendige kostnader med å utarbeide søknader. Det er ikke et vilkår for et slikt vedtak at det aktuelle området allerede er tatt opp til ny regulering. Det er imidlertid et vilkår at kommunen har til hensikt å regulere eller omregulere området. Effekten av vedtaket blir et bygge- og deleforbud som skal gjelde midlertidig i påvente av en ny regulering.

Kommunen kan vedta midlertidig forbud mot tiltak uavhengig av om det er mottatt en bygge-

søknad eller ikke. Vedtaket kan f.eks. fattes straks man har besluttet å ta opp et område til ny regulering, nettopp for å sikre seg mot unødvendige søknader og skape forutsigbarhet i forhold til grunneiere og andre. Dette kan være en fornuftig fremgangsmåte der det er klart at tiltak i samsvar med tidligere plan ikke vil bli godkjent.

I praksis brukes denne muligheten i begrenset grad uten at kommunen først mottar en søknad eller blir kjent med konkrete utbyggingsplaner. En grunn til dette er at kommunen ved å nedlegge midlertidig forbud setter en frist for seg selv. Et midlertidig forbud mot tiltak varer i inntil fire år, jf. pbl. § 13-2. Kommunen kan vedta et forbud for en kortere periode. Et nytt planvedtak opphever forbudet i den forstand at tiltak skal behandles etter den nye planen. Så snart ny plan er vedtatt skal den tidligere søknaden tas opp til behandling og avgjøres. Det samme gjelder dersom fireårsfristen har løpt ut uten at ny eller endret plan er vedtatt. Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen, jf. pbl. § 13-3. Vedtak om fristforlengelse må i tilfelle treffes innen fristens utløp.

Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak skal varsles på forhånd i tråd med forvaltningsloven § 16. En vanlig frist for berørte til å uttale seg vil være 2–3 uker.

Det stilles ikke store krav til kommunens begrunnelse av vedtaket. Det er tilstrekkelig at kommunen finner at et midlertidig forbud mot tiltak er hensiktsmessig i den foreliggende situasjonen, men kommunen kan bare nedlegge midlertidig forbud mot tiltak hvis den ikke har til hensikt å gi tillatelse. Kommunens behov for å vinne tid, for eksempel fordi kommunen ser at saksbehandlingsfristen etter loven er i ferd med å løpe ut, er ikke tilstrekkelig begrunnelse for å nedlegge midlertidig forbud. Etter å ha vedtatt midlertidig forbud må kommunen sørge for at planprosessen kommer i gang. Kommunen kan ikke la plansaken ligge ubehandlet. Tidsfristen på fire år er endelig tidsgrense for når planspørsmålet må være avgjort.

Rettsvirkningene av vedtak om midlertidig forbud mot tiltak er at byggesøknaden stilles i bero og at kommunen ikke er forpliktet til å behandle søknaden så lenge forbudet varer, maksimalt inntil 4 år dersom forbudet ikke forlenges. Et midlertidig forbud vil ramme ethvert tiltak etter § 1-6 første ledd, og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. Dette betyr at også tiltak som ikke er søknadspliktige er omfattet av det midlertidige forbudet. Etter § 13-1 andre ledd kan kommunen samtykke til tiltak under en midlertidig forbudsperiode dersom dette etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen. Private reguleringsplanforslag kan ikke stoppes eller stilles i bero ved å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak.

Et midlertidig forbud mot tiltak får ikke virkning for tiltak som allerede er lovlig igangsatt. Spørsmålet ble avklart i Høyesteretts dom i Rt. 2002 side 683, Vassøy Canning. Her ble det uttalt at det gir best rettsvern for grunneieren om byggetillatelsen gir vern, og at kommunen i forbindelse med søknaden har hatt anledning til å vurdere tiltaket opp mot gjeldende plan. En gyldig rammetillatelse står seg overfor senere vedtatt midlertidig forbud mot tiltak og ny reguleringsplan. Dersom tillatelsen som følge av klage blir opphevet og sendt tilbake til ny behandling, vil kommunens adgang til å nedlegge midlertidig forbud etter pbl. § 13-1, fortsatt være i behold.

Saksbehandlingsfristen for byggesaker på 12 uker etter § 21-7 er etter gjeldende rett ikke til hinder for at kommunen legger ned midlertidig forbud etter at fristen løper ut. Med hjemmel i pbl. § 13-1 vil kommunen også kunne vedta et midlertidig forbud mot tiltaket etter fristens utløp. Det finnes imidlertid eksempler på at tiltakshavere har fått erstatning for økonomisk tap på grunnlag av uaktsomhet fra bygningsmyndighetens side ved for lang saksbehandlingstid, se f.eks. dommen i LB.2013-14712.

For saker som i utgangspunktet er ukontroversielle og som oppfyller vilkårene etter § 21-7 tredje og fjerde ledd, følger det av loven at tillatelse skal anses gitt dersom saken ikke er behandlet av kommunen innen tre uker. Treukersfristen gjelder bare tiltak som er i samsvar med lov og forskrift, gjeldende arealplaner, der tillatelse fra annen myndighet ikke er nødvendig og der det ikke foreligger nabomerknader. Søker får dermed en byggerett tre uker etter at søknaden ble sendt inn dersom kommunen ikke griper inn før dette tidspunktet. Byggerett kan ikke sies å foreligge der kommunen har varslet søker om at den mener vilkårene for tre ukers behandlingsfrist ikke er til stede. Terskelen for å avbryte treukersløpet må

være lav, og når fristen er avbrutt gjelder hovedregelen om 12 ukers saksbehandlingsfrist. Søker får ingen byggerett etter tre uker der det ved en senere prøving viser seg at vilkårene ikke var til stede, eller der det er varslet om eller allerede nedlagt midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1.

Nytt plangrunnlag etter at søknad er sendt inn

Planer trer i kraft ved kommunestyrets vedtak (dersom det ikke er innsigelse), jf. f.eks. for reguleringsplaner pbl. § 12-4 første ledd, andre punktum. Dersom det trer i kraft et nytt eller endret plangrunnlag før søknaden blir ferdigbehandlet, vil det kunne påvirke tiltakshavers muligheter for å få byggetillatelse og innholdet i tillatelsen. Sivilombudsmannen har påpekt at den private part etter omstendighetene kan måtte finne seg i at regelgrunnlaget endres i hans disfavør etter at søknad er inngitt, også etter at vedtak er truffet i første instans. Normalt vil tiltakshaver være klar over pågående reguleringsprosesser, men det vil likevel kunne knytte seg usikkerhet til når nytt plangrunnlag trer i kraft fordi enkelte planprosesser kan ta tid.

Det er innført bestemmelser om tidsfrister for å effektivisere byggesaksbehandlingen. Oversettelse av 12-ukersfristen for å behandle byggesøknader får etter gjeldende rett ikke andre rettsvirkninger enn nedsettelse eller bortfall av det kommunale byggesaksgebyret. Dette følger av lovens ordlyd, lovens forarbeider, rettspraksis og langvarig forvaltningspraksis. Tiltakshaver får altså ikke noen byggerett i samsvar med den innsendte byggesøknaden selv om 12-ukersfristen blir oversittet. Kommunen vil som utgangspunkt kunne legge et nytt plangrunnlag til grunn for behandlingen av søknaden etter at saksbehandlingsfristen har løpt ut. Tiltakshaver får byggerett fra tidspunktet for endelig vedtak.

Fristoverskridelse har for øvrig kun konsekvens for byggesaksgebyrets størrelse. Kommunen taper inntekt ved redusert gebyr, men er fortsatt forpliktet til å behandle søknaden etter fristen. De nærmere regler om gebyrnedsettelse fremgår av byggesaksforskriften § 7-4, jf. pbl. §§ 21-7 første ledd andre punktum og 21-8 tredje ledd. Bestemmelsen fastsetter at kommunen skal tilbakebetale tiltakshaver 25 % av det totale byggesaksgebyret for hver påbegynt uke tidsfristen overskrides. I tilfeller der det er avtalt særskilte frister eller kommunen har forlenget fristen etter byggesaksforskriften § 7-3, inntreer virkningene av fristoverskridelse (gebyrnedsettelse) fra det tidspunkt den avtalte eller forlengede frist overskrides.

Nytt lov- eller forskriftsgrunnlag etter innsendt byggesøknad

I enkelte tilfeller vedtas endringer i lover eller forskrifter eller endringer trer i kraft etter at en søknad er sendt inn, men før søknaden har blitt innvilget. Heller ikke i slike tilfeller vil tiltakshaver kunne påberope seg noen byggerett. Ikrafttredelsestidspunktet for regelendringen og eventuelle overgangsbestemmelser vil her være avgjørende. Det er imidlertid sjeldent at lovendringer får virkning for allerede innsendte byggesøknader. For endringer i plan- og bygningsloven har det lenge vært fast praksis å fastsette overgangsordninger slik at regelendringer ikke har fått virkning for søknader som var sendt kommunen før lovens ikraftsetting, jf. for eksempel overgangsbestemmelsene for pbl. § 34-4 fjerde ledd.

13.2 Høringsforslaget

For å styrke tiltakshavers rettsstilling i forhold til vedtak om midlertidig forbud mot tiltak og endringer i arealplaner, foreslo departementet i høringsutkastet endringer i plan- og bygningsloven som innebærer at søknader om tillatelse skal avgjøres på det rettsgrunnlag som gjaldt ved utløpet av 12-ukersfristen etter pbl. § 21-7.

Det ble også foreslått at kommunale vedtak om midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 bare skulle få virkning for det aktuelle tiltaket såfremt tiltakshaver har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak før 12-ukersfristen er utløpt. Kommunen har adgang til å forlenge 12-ukersfristen etter byggesaksforskriften § 7-3. Endelig vedtak om midlertidig forbud mot tiltak i første instans må være fattet senest 8 uker etter dette tidspunktet dersom forbudet skal stå seg. I de tilfeller der det er gitt fristforlengelse etter byggesaksforskriften § 7-3, vil 8-ukersfristen gjelde fra utløpet av den nye fristen.

Departementet foreslo at det bør gjøres unntak for statlige bygge- og deleforbud etter § 13-4. I slike saker vil det normalt være sterke nasjonale hensyn som begrunner forbudet og de vil være så tungtveiende at det ikke er naturlig at det gjelder en tidsfrist i slike situasjoner. Staten vil ikke ha oversikt over byggesaker som ligger til behandling i kommunene for det aktuelle området, og kan således ikke passe på å nedlegge midlertidig forbud før saken blir behandlet.

Departementet foreslo endringer i pbl. §§ 1-5 og 21-7 som gjør at tiltakshaver ikke risikerer at forsinket byggesaksbehandling kan føre til at søk-

naden blir behandlet på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da søknaden ble sendt inn. Departementet mente det er naturlig at skjæringstidspunktet settes til utløpet av 12-ukersfristen etter pbl. § 21-7. Denne fristen bør heller ikke gjelde for statlige og regionale planbestemmelser etter pbl. §§ 6-3 og 8-5, samt statlig arealplan etter 6-4. Begrunnelsen er at statlig og regionale planbestemmelser og statlig arealplan ivaretar tungtveiende overordnede interesser og at rettsvirkningen av disse ikke kan være avhengig av om kommunen klarer å overholde gjeldende saksbehandlingsfrister eller ikke i byggesaker.

13.3 Høringsinstansenes syn

54 høringsinstanser har uttalt seg til forslagene.

Et flertall av høringsinstansene er positive til forslagene. Det er imidlertid også flere som er negative til forslaget, særlig blant kommunene. Disse viser til at fristene vil kunne begrense kommunenes mulighet til å styre dersom planene ikke er gode nok eller ny kunnskap gjør at planene burde vært endret. Noen høringsinstanser har også forslag til alternative løsninger og andre justeringer.

Asker kommune, Fylkesmannen i Nordland, Ringerike kommune og flere andre mener at samfunnsmessige hensyn bør veie tyngre enn hensynet til den enkelte tiltakshaver, og er negative til at brudd på saksbehandlingsfrister skal få betydning. *KS* er inne på det samme og mener det vil innskrenke kommunens handlingsrom, og derfor ikke bør være tidsbegrensninger.

Oslo kommune mener forslaget vil kunne føre til at flere midlertidige forbud legges ned på preventivt grunnlag, noe som igjen vil føre til at tiltakshavere må leve i uvisshet i lenger tid enn nødvendig. Det vises til at forslaget er i strid med en uttalelse i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) om at departementet skulle vurdere mulighet til å gripe inn i alle ikke påbegynte tiltak. Etter Oslo kommunes vurdering bør det ikke settes en formell frist for nedleggelse av midlertidig forbud, jf. også lagmannsrettsdommen i sak LB-2013-14712 «Mellbyedalen». Hensynet til tiltakshaver kan løses erstatningsmessig. Oslo kommune peker også på at tidsfristen på 8 uker etter varsling kan være en utfordring for kommuner med et parlamentarisk system. Oslo kommune mener tidspunktet for formell tillatelse bør være skjæringstidspunktet for nedleggelse av midlertidig forbud.

Bærum kommune påpeker mulige problemstillinger der vedtak blir opphevet etter klage. I slike

tilfeller må fristen forskyves til etter at klageinstansen har fattet endelig vedtak.

Bodø kommune ser potensialet for uklarheter der byggesøknader er returnert som ikke komplette. Det stilles spørsmål ved om fristen i slike tilfeller løper fra ny og komplett søknad er sendt inn, eller fra opprinnelig innsendingstidspunkt. Formelt sett er retur en avvisning, og hva skjer når avvisningen blir påklaget og klager får medhold? Dette er etter Bodø kommunes syn uklart.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er inne på noe av det samme når det påpekes at kommunen kan ha en feilaktig oppfatning av at eksisterende plangrunnlag gir avslagsgrunn. Det bør klargjøres hvorvidt ny 12-ukersfrist løper fra opphevelse/omgjøring. Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpeker også at det vil kunne gi bedre forutsigbarhet for søker dersom fireårsfristen for midlertidig forbud løper fra innsendelse av søknad.

Fylkesmannen i Nordland påpeker at frister ikke bør gjelde der et byggeområde bør revurderes på grunn av ny kunnskap om ras og flomfare, mens *Miljødirektoratet* mener forslaget harmonerer dårlig med naturmangfoldloven § 8 i de tilfeller der ny kunnskap blir kjent etter utløpet av 12-ukersfristen.

Lørenskog kommune vil gi kommunene en mer omfattende hjemmel til å avslå søknader mens planer er under arbeid, uten å treffe særskilt vedtak om midlertidig forbud.

Hedmark fylkeskommune mener at byggesaker som ikke krever dispensasjon bør behandles etter det plangrunnlaget som gjaldt da søknad ble stemplet inn. Kun helt unntaksvis kan midlertidig forbud i byggesak være aktuelt. *Samskipnadsrådet* har samme oppfatning av utgangspunktet for fristen.

Advokatforeningen foreslår at fristene bør gjelde også dersom det pågår planarbeid. Tiltakshaver bør få vurdert om det foreligger vektige grunner til å stanse det planlagte prosjektet.

Boligprodusentene og *Bolignæringens landsforening* mener hovedfristen for saksbehandling er tre uker og at rettsvern mot midlertidig forbud og nytt plangrunnlag må gjelde også her. Dette gjelder der et tiltak ikke er i strid med plan, forskrift eller lov og der det ikke er naboprotester. I slike tilfeller kan tiltakshaver starte selv om han ikke har fått vedtak fra kommunen.

Fylkesmannen i Rogaland ber om at regelen om forlengelse av 12-ukersfristen flyttes fra forskrift (SAK10 § 7-3) til lovens § 21-7. Dessuten bør det presiseres at 8-ukersfristen bør regnes fra egenforlenget frist.

Fylkesmannen i Rogaland påpeker at det er benyttet en feil lovutgave i høringsnotatet. Fra

1. juli 2015 ble fristene gjort gjeldende også for dispensasjoner. Dette er ikke reflektert i forslaget.

Justisdepartementet foreslår en alternativ formulering av ny § 13-1 andre ledd for å markere kommunens adgang til å vedta og ikke virkningen. § 13-1 andre ledd må dessuten samordnes med første ledd mht. tiltaksbegrepet. Det påpekes også uklarheter i forhold til andre frister i § 21-7 (treukersfristen) og forholdet til adgangen til fristforlengelse etter SAK § 7-3.

Bærum kommune påpeker at skjæringspunktet for fristen bør være når forhåndsvarselet blir sendt, ikke mottatt som i forslaget. Dette harmonerer etter kommunens mening bedre med øvrige frister i SAK10 kap. 7.

Kartverket ønsker at midlertidig forbud skal markeres i matrikkelen, ikke tinglyses som foreslått. Forholdet mellom midlertidig forbud og gitt rammetillatelse bør tydeliggjøres i § 13-1.

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet mener forslaget til endring i § 1-5 er unødvendig.

13.4 Departementets vurdering

For kommunen vil det kunne være mange vektige grunner til at kommunen helst vil gi avslag selv om søknaden er i tråd med gjeldende plangrunnlag, f.eks. at planen er gammel og ikke lenger aktuell. Det er derfor ikke ønskelig å innskrenke kommunens muligheter til å vedta midlertidig byggeforbud. For å bedre søkers rettssikkerhet og forutsigbarhet mener departementet likevel at det bør innføres visse frister for når slike vedtak må være fattet for å få virkning overfor allerede innsendte byggesøknader.

Midlertidig forbud mot tiltak etter innsendt byggesøknad

Departementet foreslår at midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 bare får virkning dersom forbudet er vedtatt innen utløpet av saksbehandlingsfristene i § 21-7 eller dersom kommunen har varslet et forbud innen fristen. Dersom slikt varsel foreligger har kommunen 8 uker på å vedta forbudet.

Forslaget innskrenker ikke kommunens materielle muligheter for å vedta midlertidig byggeforbud, vilkårene for å nedlegge slikt forbud eller varigheten. Etter forslaget samordnes muligheten for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak med fristreglene i loven. Dette innebærer en ny rettsvirkning av fristoverskridelser. I tillegg vil tidsrommet for kommunens vurdering av om det bør

nedlegges midlertidig forbud kortes ned. Dette kan, slik Oslo kommune påpeker i sitt hørings-svar, føre til at det blir varslet om eller nedlagt noen flere midlertidige forbud. Departementet mener at kommunene bør kunne ha tilstrekkelig oversikt over behovet for regulering ved å justere rutiner for mottak av saker, og ved godt kommuneplanarbeid. Etter departementets mening er denne ulempen uansett forsvarlig sett i forhold til den økte forutberegneligheten som forslaget vil gi. Fristene vil ikke innskrenke kommunens saklige handlingsrom, men stille noe høyere krav til årvåkenhet og oppfølging.

Noen av høringsinstansene, særlig kommuner, har vist til at det i enkelte tilfelle kan være vanskelig å overholde saksbehandlingsfristene på grunn av sykdom eller ressursmangel i byggesaksavdelingen. Departementet mener saksbehandlingsfristenes lengde og muligheten til å forlenge disse etter byggesaksforskriften § 7-3, kombinert med muligheten for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, gir tid til å vurdere om plangrunnlaget er holdbart og om søknaden er i samsvar med ønsket arealbruk.

Vanlig saksbehandlingsfrist er 12 uker fra søknaden er fullstendig, jf. pbl. § 21-7 første og fjerde ledd. Der saken er særlig komplisert, eller krever ekstra politisk avklaring eller samtykke fra andre myndigheter etter § 21-5 kan fristen etter byggesaksforskriften § 7-3 forlenges av kommunen. I så fall vil den forlengede fristen gjelde. Det samme gjelder der en lenger frist er avtalt, jf. § 21-7 syvende ledd. Et særlig spørsmål gjelder de saker der saksbehandlingsfristen er tre uker, jf. pbl. § 21-7 andre og tredje ledd. Dette gjelder saker som fullt ut er i samsvar med gjeldende plan, forskrift og lov, der det ikke foreligger merknader fra naboer eller gjenboere, og der det ikke er nødvendig med ytterligere samtykke, tillatelse eller uttalelse fra annen myndighet. For slike saker regnes tillatelse som gitt dersom kommunen ikke har truffet vedtak innen fristen.

For de saker der det gjelder en tre ukers saksbehandlingsfrist etter § 21-7 andre og tredje ledd, og tillatelse anses gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, foreslår departementet at forhåndsvarsel om midlertidig forbud må være mottatt av tiltakshaver innen utløpet av treukersfristen. Etter departementets syn vil forslaget ivareta tiltakshavers interesse på en god måte. Kravet om forhåndsvarsling følger av forvaltningsloven § 16. Forslaget medfører trolig at kommunen må følge med på sine restanser i større grad enn i dag fordi fristoversittelse kan få

større konsekvenser enn bare et bortfall av byggesaksgebyrer.

Departementet viser til at tiltakshaver i treukerssakene får en byggerett dersom kommunen ikke har behandlet saken, og et midlertidig forbud etter dette tidspunktet vil være et inngrep i gitt tillatelse. Departementet påpeker at det ikke er meningen at kommunene skal gjøre en fornyet planvurdering i hver enkel byggesak.

Et særtilfelle, som er påpekt av Bodø kommune, er der en sak som behandles av kommunen innenfor 12-ukersfristen påklages og klageinstansen opphever vedtaket og returnerer saken til kommunen, samt at det er vedtatt nytt plangrunnlag før saken byggesaksbehandles av kommunen for andre gang. I slike saker har kommunen akseptert tidligere plangrunnlag og valgt ikke å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Dersom klagebehandlingen og saksbehandlingstiden hos klageinstansen skal være avgjørende for hvilket plangrunnlag som skal komme til anvendelse, vil det kunne gi svært tilfeldige utslag. Departementet er derfor av den oppfatning at ny behandling bør skje på grunnlag av det plangrunnlag som gjaldt ved første vedtak i saken, altså senest ved utløpet av 12-ukersfristen fra opprinnelig søknad. Kommunen må altså ta stilling til spørsmålet om plangrunnlaget er tilstrekkelig ved første gangs behandling av byggesaken.

Endring av plangrunnlaget etter at søknad er sendt inn

Rettsvirkningen av arealplaner inntreffer straks de er vedtatt, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4. Byggetillatelse må derfor være i samsvar med de krav som gjelder på tidspunktet for vedtak om tillatelse. Overskridelse av plan- og bygningslovens saksbehandlingsfrister har ikke hatt andre rettsvirkninger enn nedsettelse av byggesaksgebyret kommunen kan kreve for saksbehandlingen. Gebyrnedsettelse gir kommunen et insentiv til å overholde fristene. Etter departementets vurdering gir imidlertid ikke gebyrnedsettelse tilstrekkelig vern for tiltakshavers interesser i byggesaken.

Departementet foreslår derfor endringer i pbl. §§ 1-5 og 21-7 som gjør at tiltakshaver ikke risikerer at byggesaksbehandling – ut over de saksbehandlingsfrister som gjelder etter § 21-7 – kan føre til at søknaden blir behandlet på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da søknaden ble sendt inn. Formålet med forslaget er å sikre tiltakshavers rettssikkerhet. For tiltakshaver som har sendt en byggesøknad til kommunen i tråd med gjeldende regelverk og plangrunnlag vil det kunne fremstå som urimelig hvis kommunen først

overskrider den lovpålagte 12-ukersfristen i pbl. § 21-7 første ledd, og deretter endrer forutsetningene for behandlingen av søknaden gjennom et eget planvedtak som gjør at den blir avslått i stedet for innvilget. Tiltakshavers økonomiske interesse av å få realisert et byggetiltak vil som oftest overstige den kompensasjon bortfallet av byggesaksgebyret gir. Endringen vil gi bedre forutsigbarhet for tiltakshaver og dermed økt rettsikkerhet. Å koble fristreglene til avgjørelsesgrunnlaget gir etter departementets syn bedre sammenheng i regelverket.

Hedmark fylkeskommune og Samskipnadsrådet har påpekt at byggesaker som ikke krever dispensasjon bør behandles etter plangrunnlaget på søknadstidspunktet. Etter høringsforslaget vil det etter disse høringsinstansers oppfatning fortsatt være uklart hvilket plangrunnlag som skal legges til grunn helt frem til utløpet av saksbehandlingsfristen på 12 uker og eventuelt ytterligere 8 uker etter et varsel om midlertidig forbud. Hensynet til forutberegnelighet kunne tale for at skjæringstidspunktet flyttes til søknadstidspunktet, f.eks. kombinert med en 12-ukers frist til å nedlegge midlertidig forbud. Dette vil også være i

samsvar med den praksis som følges ved lovendringer der det gis overgangsbestemmelser for søknader innkommet før lovvedtaket. Bestemmelsene om planers umiddelbare rettsvirkninger er imidlertid klare og departementet ser ikke grunn til å endre dette utgangspunktet.

Det er naturlig at skjæringstidspunktet settes til utløpet av saksbehandlingsfristene etter pbl. § 21-7, normalt 12 uker med mindre fristen er forlenget etter byggesaksforskriften § 7-3. Dette vil både gi tilstrekkelig tid for kommunene til å vurdere saken og gir sammenheng i regelverket. Saksbehandlingsfristen regnes fra komplett søknad foreligger. Dersom det er avtalt en lenger saksbehandlingsfrist etter § 21-7 syvende ledd, skal denne legges til grunn.

Fristen bør etter departementets oppfatning ikke gjelde for statlige og regionale planbestemmelser etter pbl. §§ 6-3 og 8-5, samt statlig arealplan etter 6-4. Begrunnelsen for dette er at statlig og regionale planbestemmelser og statlig arealplan ivaretar tungtveiende overordnede interesser og at rettsvirkningen av disse ikke kan være avhengig av om en kommune klarer å overholde gjeldende saksbehandlingsfrister i byggesaker.

14 Forslag om mindre rettinger mv. i loven

Det er behov for klargjøringer og rettinger av noen mindre feil i plan- og bygningsloven. Dette er i det vesentlige endringer av teknisk karakter som ikke innebærer realitetsendringer.

Endringene berører følgende lovbestemmelser:

§ 15-2 Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan

§ 15-3 Erstatning for tap ved reguleringsplan

§ 16-2 Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan

§ 29-4 Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense

§ 32-8 Overtredelsesgebyr

§ 33-2 Undersøkelse på fast eiendom.

Det har ikke kommet merknader fra høringsinstansene til de foreslåtte endringene. Departementet finner derfor grunnlag for å videreføre forslagene uendret.

En kort omtale av endringene er tatt inn i merknadene til endringsforslagene i kapittel 16.

15 Administrative og økonomiske og andre konsekvenser

Forslaget om at kommunen skal kunne stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart

I den grad kommunen ikke legger mye arbeid i oppstartsmøtet i dag, vil den etter det nye forslaget måtte legge mer arbeid i den tidlige planfasen. Forslaget vil føre til at kommunene etter gjennomført oppstartsmøte må ta stilling til om planinitiativet skal videreføres eller ikke. På denne måten vil behandlingen av urealistiske planinitiativ kunne avsluttes langt tidligere enn i dag. Selv om forslaget leder til et nytt beslutningsledd i prosessen, vil besparelsene kunne veie dette opp totalt sett, både for kommunen, forslagsstiller selv og andre som ellers ville blitt involvert i planprosessen.

Forslaget om en tydeligere og mer formalisert ramme for oppstart av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer

En mer formalisert oppstartsprosess som stiller klare krav til hvilke temaer som skal drøftes og fremgå av referatet forutsetter at både forslagsstiller og kommunen legger noe mer arbeid i den innledende planfasen enn slik tilfellet er i dag.

Det er foreslått et nytt sakselement ved at referatet fra oppstartsmøtet i visse tilfeller skal fremlegges politikerne til uttalelse hvis forslagsstiller krever det. Det er forutsatt at foreleggelsen kun gjelder viktige uenighetspunkter eller uklarheter som av hensyn til den videre planprosessen bør søkes avklart. Etter departementets oppfatning er det tale om et begrenset administrativt merarbeid for kommunen, som må ses i sammenheng med at det også kan føre til besparelser senere. Referatet fra oppstartsmøtet skal tale for seg, og det bør derfor bare være nødvendig med et relativt kortfattet saksframlegg til politikerne. Referatet fra oppstartsmøtet bør fremstå med punktvis oppsummeringer, og være klart og konsist nok til at politikerne ikke trenger problemstillingene ytterligere forklart.

Politisk involvering i en slik tidlig fase vil i seg selv kunne føre til noe økt ressursbruk. På den annen side vil faren for forsinkelser, misforståel-

ser og konflikter på et senere tidspunkt kunne reduseres i betydelig grad. Et planforslag som bygger på god informasjon fra kommunen og som er utformet i tråd med de felles forutsetningene partene tidlig har blitt enige om, bør kunne bli vedtatt uten større forsinkelser. Det må antas at planforslagene som sendes kommunen vil være mer i tråd med det som er realistisk å få vedtatt.

Departementet mener forslagene totalt sett vil føre til en enklere, mer effektiv og forutsigbar planprosess som både forslagsstiller og kommunen vil ha fordel av. Det vil være god prosessøkonomi i en tilnærming som skaper økt forutsigbarhet i en tidlig planfase. Med økt forutsigbarhet i planprosessen vil forslagsstiller sannsynligvis oftere også gjøre bruk av lovens bestemmelser om parallell plan- og byggesak, hvilket vil gi en ytterligere innsparing av tid og ressurser. Kommunene må til gjengjeld mer aktivt enn i dag vurdere mulighetene for parallell behandling av plansak og byggesak, og ta stilling til dette allerede i forbindelse med oppstartsmøtet.

Forslaget om at private planforslag som hovedregel skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

Når loven blir endret slik at forslagsstiller som hovedregel skal ha krav på å få sitt forslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn, vil kommunens behandlingsgebyr måtte øke noe for å kunne bekoste disse utgiftene. Gebyret skal også kunne omfatte merknadsbehandlingen frem til kommunen fatter beslutning om planen skal fremmes eller ikke. Fra det tidspunkt kommunen beslutter å fremme planen skal den regnes som kommunens egen plan. Kommunen vil gjennom forslaget få dekket en større del av kostnadene til planarbeidet, mens forslagsstiller vil ha fordel av å få bred medvirkning og offentlig debatt om forslaget. Forslagsstillers rettigheter i planprosessen styrkes således ved dette forslaget.

Forslaget vil neppe føre til vesentlig mer arbeid for kommunene i forhold til i dag, men vil kunne føre til mer arbeid for berørte myndigheter som skal uttale seg i høringen. Forslagsstiller kan kreve avslaget fremlagt for kommunestyret som i

dag. Det presiseres at kommunen kan stanse det videre arbeid med planen straks etter at høringsfristen er utløpt. Det er ikke krav om at det først må utarbeides en merknadsbehandling av høringssvarene. Merarbeidet i forhold til i dag blir således i prinsippet begrenset til å sende planen på høring og å legge den ut til offentlig ettersyn.

Det er vanskelig å ha en sikker formening om forslaget samlet sett vil føre til merarbeid for de statlige og regionale sektormyndighetene. De må muligens gi innspill til flere planforslag enn i dag, og antallet innsigelser kan derfor øke. På den annen side vil de ikke lenger behøve å gi innspill til urealistiske planinitiativ som er stoppet av kommunen tidlig i prosessen. Det foreligger ikke statistikk på hvor mange planforslag som blir stoppet av kommunene før offentlig ettersyn og høring i dag.

Forslaget om etablering av en sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag

I dag kan kommunen kreve at foretak som sender inn planforslag dokumenterer sin fagkyndighet etter pbl. § 12-3 siste ledd. Sentral godkjenning vil lette dokumentasjonen av faglige kvalifikasjoner og forenkle kommunens vurderinger. Sentral godkjenning for planforetak vil være frivillig.

Departementet er ikke kjent med at kommunene i stor utstrekning kontrollerer om lovens krav til fagkyndighet er oppfylt slik systemet er i dag, og kjenner heller ikke til om noen kommuner har nektet å motta et planforslag under henvisning til at lovens kompetansekrav ikke er oppfylt. Det må videre antas at de fleste virksomheter som med jevne mellomrom utarbeider planforslag vil benytte seg av godkjenningsordningen. Foretaket kan da nøye seg med å dokumentere sine kvalifikasjoner én gang, og senere vise til godkjenningsbeviset når det skal dokumentere sine faglige kvalifikasjoner overfor sine oppdragsgivere og kommunen.

Den nye ordningen vil nødvendigvis føre med seg enkelte administrative og økonomiske byrder for foretakene første gang man søker godkjenning, men deretter blir byrden mindre. Den sentrale godkjenningsordningen hos Direktoratet for byggkvalitet finansieres i dag med et gebyr på kr. 3.100,- per år for hvert godkjent foretak. Ordningen er selvfinansierende. Kostnadene knyttet til søknadsbehandling og fornyelse inngår i årsgebyret. Departementet legger til grunn at det blir samme gebyrer for planleggingsforetak som for foretak som søker sentral godkjenning for ansvarsrett. Det må antas at mange av foretakene som vil søke godkjenning

som planforetak allerede har sentral godkjenning for ansvarsrett. For disse foretakene vil det ikke påløpe ekstra årlige kostnader.

For kommunene kan en slik ordning gjøre det enklere å vurdere om lovens krav til fagkyndig plankompetanse er oppfylt. Kommunene skal følge opp foretakene dersom et planforslag ikke holder mål, og det vil også kunne føre til at det sendes varsel til den sentrale godkjenningsordningen. På den annen side er det grunn til å anta at kommunene vil kunne spare mye tid og arbeid i forhold til i dag fordi antallet mangelfulle og kvalitetsmessig dårlige planforslag vil gå ned. Kommunens utgifter til dette kan dekkes inn via gebyret som betales inn for planbehandlingen etter pbl. § 33-1 første ledd.

Søknadsbehandlingen vil bli dekket av gebyret som foretakene betaler. Departementet vil vurdere om det er behov for å gi Direktoratet for byggkvalitet en engangsbevilgning for å få dekket oppstartskostnadene med den nye godkjenningsordningen. Det legges til grunn at dette beløpet ikke er større enn at det kan bli dekket innenfor departementets vanlige budsjetterammer. Kostnadene vil i all hovedsak gjelde tilpasninger i direktoratets IKT-systemer, opplæring av personell og utarbeidelse av veiledningsmateriale. Ev. merkostnader ved etableringen av ordningen, vil bli dekket innenfor Kommunal- og moderniseringsdepartementets gjeldende budsjetterammer.

Selv om ordningen vil føre til noe økt byråkrati, mener departementet at godkjenningsordningen samlet sett vil kunne gi administrative besparelser for kommunene og bidra til økt kvalitet i planforetakene. Ordningen vil virke effektiviserende på planprosessen og øke kvaliteten på de private planforslagene som sendes kommunene. Statlige utgifter i forbindelse med forslagene til lovendringer vil bli dekket innenfor eksisterende budsjetterammer. Departementet legger til grunn at forslagene til lovendringer samlet sett ikke forventes å gi kommunene økte utgifter.

Forslaget om forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan

Forslaget vil gjøre det enklere å foreta endringer i plan uten full planbehandling og dette vil føre til at tid og ressurser spares. En mer fleksibel saksbehandling kan føre til at behovet for dispensasjon reduseres. Berørte myndigheter, eiere og festere skal fortsatt varsles. Tilføyelsen om at også andre berørte skal varsles, vil sikre bedre opplysning av saken og vil ikke føre til merarbeid av betydning.

Etter endringen blir det enklere å oppheve uaktuelle reguleringsplaner. Det kan gjøres uten ordinær planprosess, men med enklere saksbehandling. Berørte myndigheter, eiere og festere skal fortsatt varsles som i dag, men det blir ikke nødvendig med høring og offentlig ettersyn. Dette kan gi tids- og ressursmessige besparelser.

Det er påregnelig at kommunens gebyrer vil bli gjort avhengig av omfanget av planendringen. I dag er gebyrene for en stor del et fast beløp.

Forslaget om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Forslaget om at forelegging- og varslingsplikten blir knyttet til saker som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning gir en klar avgrensning av statlige og regionale organers kompetanse, og skal derved redusere antallet saker som forelegges og behandles av statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen.

Forslaget om endring av andre ledd i § 19-2 innebærer et enklere vurderingstema i spørsmålet om lovens vilkår for å kunne dispensere er oppfylt. Dette vil bety arbeids- og ressursmessige forenklinger og besparelser for kommunene og andre berørte statlige og regionale myndigheter.

De foreslåtte endringene innebærer i praksis et utvidet kommunalt handlingsrom fordi sektormyndighetenes interesseområder etter § 19-1 er avgrenset til nasjonale og viktige regionale interesser og flere vurderingstema er forenklet i § 19-2. Dessuten er det større rom for interesseavveining i forhold til viktige samfunnshensyn, jf. andre ledd, andre og tredje punktum.

Loven beholder et sett av felles dispensasjonsbestemmelser for både plansaker og byggesaker.

Forslaget om oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier

En avvikling av sentral godkjenning av regionale planstrategier vil gi mindre ressursbruk i departementene og bidra til forenkling av planprosessen på regionalt nivå.

Forslaget om forenklinger i reglene om rullering av handlingsprogram for regional plan

Forslaget vil gi mindre ressursbruk i fylkeskommunene og legge til rette for en mer langsiktig oppfølging av handlingsprogrammene.

Forslaget om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

Forslaget vil gi en presisering og avklaring av forholdet til tidligere vedtatte planer. Dessuten vil en videreføring av planer som er vedtatt etter tidligere lover føre til at slike planer fortsatt kan gjennomføres uten dispensasjon eller planendring. Dette vil bidra til at det spares ressurser både for kommunen, fylkesmannen, og for private, og det vil også gi en enkel og effektiv løsning i praksis.

Forslaget om å styrke tiltakshavers rettsikkerhet ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker

Forslagene innebærer at tiltakshavers rettsstilling styrkes i de tilfeller hvor kommunen overskrider saksbehandlingsfristen på 12 uker for behandling av byggesøknad, jf. § 21-7 første og femte ledd. Kommunen må påse at den har gode rutiner for å vurdere om en byggesøknad bør møtes med et vedtak om midlertidig forbud mot tiltak. I så fall må slikt forbud varsles innen utløpet av 12-ukersfristen og vedtas senest åtte uker deretter. Dette antas ikke å gi merarbeid for kommunene, men kan i enkelte kommuner skape behov for å organisere arbeidet annerledes enn i dag. Regelen om at byggesøknad skal behandles på det rettsgrunnlag som gjaldt da 12-ukersfristen utløp antas ikke å få noen administrative konsekvenser.

Forslaget om mindre rettinger mv. i loven

Departementet legger til grunn at endringene ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser.

16 Merknader til endringsforslagene

Til § 1-5 første ledd

Endringen av bestemmelsen er en følge av endringen i pbl. § 27-1 der saksbehandlingsfrister får betydning for rettsvirkningen av nytt plangrunnlag vedtatt etter at en søknad er sendt inn, men før søknaden er avgjort av kommunen. I bestemmelsen i § 1-5 opprettholdes prinsippet om at vedtatte planer skal legges til grunn for etterfølgende saksbehandling fra tidspunktet de er vedtatt, men tillegget i § 1-5 medfører en viss innskrenkning av dette prinsippet.

Endringen innebærer at nytt plangrunnlag, f.eks. en vedtatt reguleringsplan, ikke kan legges til grunn for byggesaker der kommunen har oversittet tidsfristen for byggesaksbehandling. Der fristen er oversittet skal plangrunnlaget som gjaldt da fristen løp ut, legges til grunn, med mindre kommunen har lagt ned midlertidig forbud mot tiltak eller slik forbud er varslet, jf. kommentarene til endringene i §§ 13-1 og 27-1 nedenfor.

Til § 7-2 andre ledd

Endringen innebærer en avvikling av den sentrale godkjenningen av regionale planstrategier ved at regelen om sentral godkjenning av regionale planstrategier oppheves, og nåværende tredje ledd blir nytt andre ledd. En avvikling av den sentrale godkjenningen vil medføre at en vedtatt planstrategi er endelig vedtatt gjennom fylkeskommunens vedtak, og skal legges til grunn for den videre regionale planleggingen. Ettersom den regionale planmyndigheten ikke trenger å avvente den sentrale godkjenningen kan dette bedre fremdriften for den videre regionale planleggingen. Endringen er ikke til hinder for at sentrale myndigheter vil kunne gi innspill til regional planstrategi før den blir vedtatt.

Til § 8-1 fjerde ledd

Bestemmelsen endres slik at kravet til årlig rullering av handlingsprogrammet forandres til en årlig vurdering av behovet for rullering. Det er fylkestinget som er regional planmyndighet og som

derfor skal gjøre denne vurderingen. Det kan være endrede forutsetninger for oppfølging av handlingsplanen, endring i forpliktelser eller finansiering, tiltak kan være gjennomført eller det er andre aktører som bør trekkes inn. Behovet for rullering og kapasiteten til å gjennomføre en full rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen legger lovbestemmelsen til rette for.

Til § 12-8

Første ledd. Ved en tilføyelse av ordet «først» i andre punktum presiseres at møtet er det første formelle trinnet i oppstarten av planarbeidet i de tilfellene hvor forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv.

I fjerde punktum tilføyes en bestemmelse om at det skal skrives referat fra oppstartsmøte. Hensikten med dette er å gjøre referatet obligatorisk og sikre at drøftinger, avklaringer og eventuelle gjenstående uavklarte problemstillinger knyttet til planinitiativet og det videre planarbeidet blir nedtegnet og dokumentert. Bestemmelsen må ses i lys av målsettingen om å effektivisere planprosessen ved at partene i oppstartsmøtet skal føre en mer forpliktende dialog omkring planspørsmålene, og at avklaringene som man blir enige om i møtet skal dokumenteres og dermed bidra til større forutsigbarhet i den videre planprosessen for å hindre omkamper og forsinkelser senere. Departementet tar sikte på å gi forskriftsbestemmelser om hvilke temaer som skal behandles i oppstartsmøtet så langt det er relevant. Det er kommunen som er ansvarlig for å utarbeide referatet og å sende det til forslagsstiller etter møtet. Det bør klart fremgå av referatet at det gjelder oppstartsmøte, slik at det i ettertid ikke er tvil om hva møtet gjaldt. Det er ikke satt frist for når referatet skal oversendes forslagsstiller, men departementet forutsetter at det skjer innen rimelig tid, dvs. senest innen 2 uker etter at møtet ble avholdt. Det fremgår av bestemmelsen at annet tidspunkt kan avtales. Denne fleksibiliteten innføres for å gjøre det mulig for partene å få klargjort tema det var tvil om i møtet eksempelvis på grunn av man-

glende saksopplysninger. Kommunen kan i forbindelse med oppstartsmøtet varsle forslagsstiller om at de ønsker et bedre grunnlag for å avgjøre om planen skal stoppes eller ikke, og inngå avtale med forslagsstiller om å innhente uttalelser fra nærmere angitte regionale organer før kommunen tar stilling til om de vil stoppe planinitiativet eller ikke. Dersom planinitiativet ikke stoppes, gjennomføres kunngjøring og varsling på ordinær måte.

Dersom forslagsstiller og kommunen er uenige på punkter som har en viss betydning for det videre planarbeidet, må referatet være så fyllestgjørende og klart at det kan forelegges kommunestyret, eller et politisk utvalg som har fått delegert myndigheten, helst uten en ytterligere saksutgreiing, dersom forslagsstiller krever slik foreleggelse.

Andre ledd. Bestemmelsen gir kommunen hjemmel for å stoppe behandlingen av et planinitiativ både før, under og etter oppstartsmøtet. Kommunen skal ta stilling til spørsmålet om å stoppe initiativet så tidlig som mulig. Bakgrunnen for dette er å redusere unødig ressursbruk både hos kommunen, forslagsstiller og andre som må forholde seg til initiativet. Plansaken kan stoppes før, under eller etter oppstartsmøtet, dvs. helt frem til samtykket til å gjennomføre varsling og kunngjøring av planoppstart, jf. pbl. § 12-8 tredje ledd, er sendt forslagsstiller eller dennes representant.

Beslutningen om å stoppe planinitiativet er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. Beslutningen skal være skriftlig. Avgjørelsen skal være basert på et forsvarlig planfaglig eller planpolitisk skjønn, hvor det ikke er tatt utenforliggende eller andre usaklige hensyn.

Forslagsstiller skal bli underrettet om beslutningen innen rimelig tid. Beslutningen skal være begrunnet i en slik grad at forslagsstiller har mulighet for å angripe den ved å kreve at avgjørelsen blir forelagt kommunestyret. I de tilfeller beslutningen fattes av administrasjonen i kommunen, kan kommunestyret delegere kompetansen til å behandle spørsmålet til et politisk utvalg. Dersom beslutningen om å stoppe planinitiativet fattes av et politisk utvalg, skal kommunestyret selv behandle foreleggelsen. I praksis vil krav fra forslagsstiller om foreleggelse for kommunestyret følgelig bare kunne fremsettes i de tilfeller hvor kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndigheten til annen instans i kommunen.

Det er i prinsippet samme lave terskel for kommunen til å stoppe et planinitiativ etter § 12-8 andre ledd som det er til å unnlate å fremme et planforslag etter § 12-11 andre ledd. Begge avgjø-

relsen beror på et fritt skjønn. Planinitiativ skal likevel ikke stoppes dersom kommunen har rimelig grunn til å anta at initiativet underveis i planprosessen gjennom nødvendige justeringer, som det er realistiske å få gjennomført, kan bli vedtatt som en endelig plan. Når det gjelder de nærmere vurderingene av planinitiativet, vil eksempelvis etasjehøyder være noe som vanligvis er enkelt å justere i løpet av en planprosess. Det samme gjelder plassering og volum. Et mer grunnleggende hinder for planens realisering vil imidlertid kunne være nasjonale eller viktige regionale interesser som forslagsstillers prosjekt åpenbart ikke vil kunne ivareta. Det kan i det hele tatt være et meget vidt spekter av grunner som kan gjøre at kommunen ikke mener at planinitiativet lar seg realisere. Kommunen må gjøre en konkret faktisk og samlet vurdering, hvor den tar hensyn til statlige og regionale rammer og mål, overordnede planer, lokale bestemmelser og retningslinjer, lokale forhold i planområdet eller tilstøtende arealer, og kommunens praksis i tilsvarende saker.

En forutsetning for at kommunen skal kunne stoppe et planinitiativ, er at den har tilstrekkelig innsikt og forståelse for hva tiltaket går ut på og hvilke konsekvenser det kan få for omgivelsene. Underlagsmaterialet bør derfor være så konkret og godt opplyst som mulig på dette tidlige planstadiet. Av denne grunn tar departementet sikte på å fastsette nærmere krav til utformingen av planinitiativet i forskrift. Det er viktig at forslagsstiller får frem målsettingene med prosjektet sitt og premisene for det videre planarbeidet, på en informativ måte så tidlig som mulig. Det vil på den annen side være uheldig om forslagsstillerne må bruke store ressurser på å «selge inn» sine planer for å sikre å komme videre i prosessen etter oppstartsmøtet. Ved å stille nærmere forskriftskrav til utformingen vil man kunne motvirke unødig ressursbruk.

Bestemmelsen kan bare anvendes på private planinitiativ. Planinitiativ som er ment å lede frem til planforslag som skal ivareta offentlige interesser, og som skal gjennomføres med bevilgninger over offentlige budsjetter, regnes ikke som et privat planinitiativ. Det vil typisk gjelde for større samferdselstiltak, men også mange andre tiltak hvor kostnadene ved gjennomføringen blir dekket av offentlige midler.

Dersom kommunen finner at planarbeidet kan videreføres, skal det gis en skriftlig underretning til forslagsstiller om dette og et klarsignal om å gjennomføre varsling og kunngjøring av planoppstart. Det er viktig at kommunen gjør oppmerksom på at interesser som ikke har vært drøftet eller som fortsatt er uavklarte, f.eks. fordi de ligger under stat-

lige eller regionale fagmyndigheters ansvarsområde, kan medføre endringer i forutsetningene for den videre prosessen, bl.a. ytterligere dokumentasjonskrav. Det ligger ingen binding for kommunen til senere å vedta et planforslag selv om det gis klar-signal til å gjennomføres varsling og kunngjøring av planoppstart basert på et planinitiativ. Kommunens reguleringsmyndighet er undergitt et fritt planfaglig og planpolitisk skjønn, og et planinitiativ som er sluppet gjennom silingskontrollen i oppstartsfasen og som fører frem til et endelig planforslag som sendes kommunen, kan derfor likevel bli stoppet straks etter at kommunen har gjennomført høring og offentlig ettersyn. Kommunen er således ikke bundet av sine tidligere vurderinger av realismen i planinitiativet. Forslagsstiller kan ikke kreve kompensasjon for sine utgifter selv om vedkommende med god grunn kunne ha gode forhåpninger om å få planforslaget vedtatt.

For planinitiativ som er så stort at det kommer inn under reglene i pbl. §§ 4-1- og 4-2 om planprogram og konsekvensutredning, skal forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart, jf. § 4-1 andre ledd andre punktum og 12-9 andre ledd. I slike tilfeller kan plansaken altså bli stoppet etter at det er gjennomført varsling og kunngjøring. Kommunens beslutning om ikke å vedta planprogrammet vil dermed de facto ha samme virkning som om kommunen stopper planprogrammet i forbindelse med oppstartsmøtet. Dersom avgjørelsen om ikke å vedta planprogram fattes av en annen enn kommunestyret selv, kan forslagsstiller kreve også denne avgjørelsen forelagt kommunestyret.

Forslagsstiller kan ikke gjennomføre varsling og kunngjøring av planoppstart før forslagsstiller har mottatt skriftlig underretning om det. Kommunen må derfor ta stilling til spørsmålet senest like etter oppstartsmøtet. Departementet mener tiden det tar ikke bør overstige 2 uker, så fremt ikke annet er avtalt. Kommunen kan avtale å bruke lenger tid på spørsmålet, og dette er først og fremst myntet på de tilfeller der det er uenighetspunkter som skal bringe inn for politisk behandling. Kommunen kan også avtale å gjøre undersøkelser eller innhente uttalelser fra berørte regionale myndigheter. Slike avtaler bør alltid inneholde en tidsbegrensning slik at ikke spørsmålet blir liggende uavklart.

Til § 12-9 tredje ledd

Bestemmelsen gir forslagsstiller rett til å kreve beslutning om ikke å fastsette planprogram fore-

lagt kommunestyret til endelig avgjørelse. I praksis vil dette bare gjelde der kommunestyret har delegert til annen instans å fastsette planprogrammet. Tilsvarende bestemmelser fremgår av 12-8 andre ledd og 12-11 tredje ledd for de tilfeller der kommunen henholdsvis stopper et planinitiativ eller velger ikke å fremme et planforslag.

Til § 12-11

Første ledd. Bestemmelsen fastslår at kommunen som hovedregel skal sende privat planforslag på høring og legge det ut til offentlig ettersyn. Unntak fra denne hovedregelen gjelder planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan. Det er opp til kommunens frie skjønn å avgjøre om slike planforslag skal stoppes eller ikke. Avgjørelsen er ikke et enkeltvedtak som kan påklages, men forslagsstiller kan kreve at spørsmålet blir forelagt kommunestyret. Kommunen kan samtidig sende på høring og fremme ett eller flere egne alternative planforslag. Ofte vil nok kommunen nøye seg med å legge ved sine egne vurderinger av det private planforslaget og fremsette alternative forslag til justeringer uten å lage et helt nytt komplett planforslag.

Andre ledd fastsetter at kommunen kan stoppe den videre behandlingen av planforslaget straks etter at høring og offentlig utlegging har funnet sted. Beslutningen kan fattes av administrasjonen eller et politisk utvalg som har fått delegert nødvendig myndighet fra kommunestyret. Beslutningen kan fattes uten at det først er gjennomført en merknadsbehandling, men avgjørelsen skal begrunnes slik at forslagsstiller kan ha grunnlag for å argumentere i en ev. foreleggelse for kommunestyret.

Tredje ledd. Forslagsstiller kan kreve at beslutning etter første og andre ledd om ikke å fremme et planforslag blir forelagt kommunestyret. I praksis vil et slikt krav fra forslagsstiller om foreleggelse for kommunestyret bare kunne fremsettes i de tilfeller hvor kommunestyret har delegert avgjørelsesmyndigheten til annen instans i kommunen. Bestemmelsen skal således i disse tilfellene ikke forstås slik at forslagsstiller har rett til en ny behandling i kommunestyret.

Til § 12-14

Det er reglene om endring og oppheving av plan i § 12-14 som endres.

Andre ledd endres slik at muligheten til å vedta endring av reguleringsplan etter en enklere prosess utvides. Det tidligere kriteriet «mindre

endringer» erstattes av formuleringen «når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen.»

Den nye formuleringen er i stor grad i samsvar med det som tidligere har vært lagt til grunn i praksis – dvs. at mindre endringer gjaldt endringer som relativt sett er mindre i forhold til planen, og som ikke går ut over hovedtrekkene til planen. Adgangen til å gjøre slike reguleringsendringer utvides noe, ved at de nye kriteriene favner videre enn det som har vært lagt til grunn etter loven av 2008.

Hva som ligger i at endringene «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen» må vurderes av kommunen konkret i det enkelte tilfellet. Justering av grenser og arealformål vil som tidligere kunne være aktuelt. Det kan også være mulig å gjøre endringer i arealformål. Det må imidlertid i den konkrete vurderingen tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder og hvilke interesser som blir berørt. Dersom det gjelder tiltak i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser som gir grunnlag for innsigelse, vil det ikke være aktuelt å gjennomføre endringen etter den enklere prosessen. Dersom endringen får konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker som gjør at det er nødvendig å se endringen i en større sammenheng, vil det heller ikke være aktuelt å behandle den uten ordinær prosess.

Det må i det enkelte tilfellet vurderes om det gjelder endringer som «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig». En endring som berører viktig infrastruktur eller har sammenheng med andre tiltak planen inneholder vil kunne falle utenfor.

Meningen er at det bare skal være aktuelt å ha den enklere saksbehandlingen for endringer som ikke er spesielt konfliktfylte. Protester fra nabo eller andre berørte vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres på den enklere måten. Heller ikke vil enhver merknad fra berørte myndigheter forhindre dette. Imidlertid vil merknader fra berørte myndigheter som har karakter av innsigelse, føre til at endringen må behandles videre etter en ordinær planprosess.

Muligheten til å gjøre endringer etter bestemmelsen omfatter også å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen, selv om ordet utfylling ikke lenger fremgår direkte av ordlyden i bestemmelsen. Ordet utfylling er overflødig, fordi det omfattes av det generelle og mer vidtrekkende begrepet endringer.

Tredje ledd gjelder saksbehandlingen ved endring av reguleringsplaner etter enklere prosess. Kravene til saksbehandling blir nå at forslag til endringer skal forelegges for berørte myndigheter, eiere og festere og andre berørte.

Plikten til foreleggelse er utvidet med «andre berørte». Dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning og opplysning av saken før vedtak treffes. Det er viktig når muligheten til enklere prosess utvides, jf. forvaltningslovens krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Begrepet «andre berørte» er generelt, og det må derfor vurderes i det konkrete tilfellet hvem som skal få forslag til endring til uttalelse. Naboer vil måtte anses som berørte, og likedan rettighetshavere som for eksempel et berørt reinbeitedistrikt. Velforeninger og organisasjoner vil også kunne anses for å være berørt av en reguleringsendring, avhengig av de konkrete forholdene i saken.

Muligheten til å uttale seg vil sikre at alle hensyn kommer frem og blir vurdert. Det er imidlertid ikke slik at enhver negativ uttalelse vil forhindre at saken behandles på en enkel måte. Dersom berørte myndigheter gir merknader som klart har karakter av innsigelse, vil det imidlertid være nødvendig å behandle saken videre som en ordinær planendring.

Bestemmelsen setter ingen spesiell frist for uttalelse, men det må gis en rimelig frist. Det er lagt til grunn at en rimelig frist vil kunne være på 2–3 uker. De ordinære krav til høring og offentlig ettersyn med frist på 6 uker vil ikke gjelde.

Fjerde ledd inneholder den nye bestemmelsen om oppheving av uaktuelle reguleringsplaner.

Bestemmelsen gjelder oppheving av reguleringsplan «som i det vesentlige er i strid med overordnet plan». Dette kan være nyere arealdel i kommuneplan eller kommunedelplan, som er i motstrid med tidligere reguleringsplan. Det er ikke tilstrekkelig at det er motstrid; den nyere planen må «i det vesentlige være i strid med overordnet plan.» Ved behandlingen av saken kan det komme frem om det er elementer i den tidligere vedtatte reguleringsplanen som bør videreføres, slik at det ikke er aktuelt med oppheving etter de enklere reglene. Dette vil avhenge av forholdene i det enkelte tilfellet.

I en del tilfeller vil ny overordnet plan bare delvis sette til side en eldre reguleringsplan og planen kan fortsatt ha vesentlige rettsvirkninger. I slike tilfeller vil det ikke ligge til rette for å begrense saksbehandlingen. Det er vanskelig å angi eksakte grenser for når en gammel reguleringsplan fortsatt har slike vesentlige rettsvirkninger.

ger at opphevingen krever en full opphevelsesbehandling etter § 12-14 første ledd. Kommunen må foreta en nærmere konkret vurdering av dette i det enkelte tilfellet ut fra den aktuelle plansituasjonen. Det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, vil gjelde.

Eksempel på særskilte forhold som må vurderes nærmere, er der det i eldre reguleringsplaner kan ligge informasjon om kulturminner og annen miljøinformasjon som er innarbeidet som restriksjoner i reguleringsplanens kart og bestemmelser. Det kan være gjort undersøkelser som normalt ikke blir gjennomført i samme grad på kommuneplannivå, for eksempel undersøkelse i medhold av kulturminneloven § 9 av om planen berører automatisk fredete kulturminner. Det er viktig at restriksjoner som ivaretar hensyn av betydning ikke utilsiktet faller bort ved oppheving av reguleringsplanen. Det er kommunen som må vurdere og påse dette. Det kan likevel være aktuelt å forelegge saken for berørte myndigheter, selv om det i utgangspunktet ikke gjelder krav om dette.

Bestemmelsen setter krav om at det skal innhentes uttalelse fra eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av vedtaket. Det stilles ikke krav om å forelegge for myndigheter eller andre berørte. For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, kan det likevel være behov for å innhente uttalelse fra andre, jf. henvisningen til plan- og bygningsloven § 1-9 om forholdet til forvaltningsloven.

Bestemmelsen setter ingen spesiell frist for uttalelse, men det må gis en rimelig frist. Det legges til grunn at en rimelig frist vil kunne være på 2-3 uker. De ordinære krav til høring og offentlig ettersyn med frist på 6 uker vil ikke gjelde.

Vedtak om oppheving av utdatert plan vil være enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, jf. pbl. § 1-9.

Til § 12-16

Første ledd fastslår at sentral godkjenning for planforetak gis til foretak som er kvalifisert til å utarbeide reguleringsplaner. Ordningen med sentral godkjenning er frivillig. Det fremkommer i andre ledd at vilkårene for å anses kvalifisert gis i forskrifts form. De som anses kvalifiserte, må bl.a. ha kunnskap om hvordan planer og konsekvensutredninger utarbeides, og om hvordan planprosesser skal gjennomføres. Det må kunne dokumenteres at alle vilkårene er oppfylt før godkjenning gis.

Pbl. § 12-3 siste ledd fastslår at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige. Departementet

har ikke gitt retningslinjer om dette, men overlatt til hver enkelt kommune å vurdere hva som er tilstrekkelig fagkompetanse i det enkelte tilfelle. Innføringen av den frivillige godkjenningsordningen er ikke ment å endre kommunenes praktisering av § 12-3 siste ledd. En sentral godkjenning må imidlertid kunne anses tilstrekkelig, men ikke nødvendig, for å oppfylle kravene i § 12-3 siste ledd.

Andre ledd gir forskriftshjemmel for en rekke bestemmelser: krav om nødvendige kvalifikasjoner, betalt skatt og merverdiavgift, oppfyllelse av krav i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven og revisjon av kvalitetssikringssystemer. Det gis også en hjemmel til å innføre adgang til å legge inn opplysninger om foretakenes forsikringer og andre offentlige godkjenninger. Bestemmelsene tilsvarer i hovedsak pbl. § 22-3 første ledd som gjelder for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett.

Tredje ledd gir hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om behandlingen av saker om sentral godkjenning. Bestemmelsen fastslår at departementet kan gi forskrift om saksbehandlingen av søknader om sentral godkjenning, tilbaketreking, ordningens omfang og organisering, tidsfrister for behandling av søknader om sentral godkjenning og konsekvenser av fristoverskridelse. Departementet kan gi forskrift om innholdet i registeret over sentralt godkjente foretak. Departementet kan gi forskrift om gebyr for sentral godkjenning. Gebyret skal ikke overskride selvkost. Bestemmelsene tilsvarer i hovedsak pbl. § 22-3 tredje ledd som gjelder for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet generelle retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Retningslinjene er tatt inn i rundskriv H-3/14.

Fjerde ledd fastslår at sentral godkjenning for planforetak gis av det godkjenningsorgan som departementet bestemmer og at vedtak om godkjenning registreres i et sentralt, åpent register. Bestemmelsen tilsvarer i hovedsak pbl. § 22-1 andre ledd som gjelder for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett.

Til § 12-17

Bestemmelsen fastslår vilkårene for tilbaketreking av sentral godkjenning og tilsvarer i hovedsak bestemmelsene for sentral godkjenning av foretak for ansvarsrett i pbl. § 22-2 første ledd. Sentral godkjenning for planforetak skal trekkes tilbake dersom godkjent foretak ikke lenger inne-

har de nødvendige kvalifikasjoner. Foretaket skal få et varsel med frist til å uttale seg. Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketrekking likevel utelates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

Til § 13-1 andre ledd

Bestemmelsen er ny og gir kommunen en frist for å vedta midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 første ledd. Fristen knyttes til saksbehandlingsfristene for byggesaker etter § 21-7. Normalfristen for kommunal behandling av byggesaker er 12 uker fra fullstendig søknad foreligger, jf. § 27-1 første og fjerde ledd. I enkelte saker er fristen 3 uker, jf. § 27-1 andre og tredje ledd. Dersom kommunen ønsker å gjøre en ny planmessig vurdering, kan den innen utløpet av disse saksbehandlingsfristene sende forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 andre ledd. Varselet må være mottatt av tiltakshaver innen utløpet av den aktuelle saksbehandlingsfristen. Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak må dessuten være vedtatt senes innen 8 uker etter utløpet av saksbehandlingsfristen. Det er saksbehandlingsfristens lengde i den enkelte sak, henholdsvis 12 og 3 uker, som avgjør skjæringspunktet for hvilket plangrunnlag som skal legges til grunn, og for fristen for å varsle og nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Der det etter § 21-7 syvende ledd (nytt åttende ledd) er avtalt en særskilt saksbehandlingsfrist utover 12 uker, er det denne fristen som er skjæringspunktet.

Bestemmelsen gjelder alle søknader, både for tiltak etter § 1-6, oppretting av eiendom og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. Dette følger av omfanget av den midlertidige forbudshjemmelen slik den er formulert i første ledd av bestemmelsen. Bestemmelsen gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter pbl. §§ 6-3 og 8-5, samt statlig arealplan etter § 6-4. Nåværende andre og tredje ledd blir nytt tredje og fjerde ledd.

Til § 15-2 tredje ledd første punktum

Bestemmelsen i § 15-2 *tredje ledd* inneholder feil lovhenvvisning. Tredje ledd første punktum viser feilaktig til § 12-12 fjerde ledd. Fjerde ledd omhandler ikke kunngjøring, men underretning til registrerte grunneiere m.fl. Setningen inneholder også feilskrift ved at henvisningene til § 12-12 femte ledd og siste ledd i realiteten viser til det samme leddet i § 12-12, dvs. femte ledd om kunngjøring av reguleringsplan. Endringsforslaget går

ut på at henvisningen til § 12-12 fjerde og femte ledd blir endret til § 12-12 femte ledd, og at henvisningen til § 12-12 siste ledd, som gjelder underretning til registrerte grunneiere m.fl., blir rettet til § 12-12 fjerde ledd. For sammenhengens skyld redigeres setningen i § 15-2 tredje ledd slik at henvisningen til § 12-12 fjerde ledd kommer før henvisningen til § 12-12 femte ledd slik at rekkefølgen blir i samsvar med leddenes rekkefølge i § 12-12.

Til § 15-3 andre ledd

Bestemmelsen i § 15-3 *andre ledd* inneholder feil lovhenvvisning. Andre ledd viser feilaktig til § 12-12 fjerde og femte ledd. Fjerde ledd omhandler ikke kunngjøring av reguleringsplan, men underretning til registrerte grunneiere m.fl. Videre inneholder setningen feilskrift ved at henvisningen til § 12-12 siste ledd i realiteten skal være en henvisning til § 12-12 fjerde ledd som gjelder underretning til registrerte grunneiere m.fl. Endringsforslaget går ut på at henvisningen til § 12-12 fjerde og femte ledd blir endret til § 12-12 femte ledd, og at henvisningen til § 12-12 siste ledd, som gjelder underretning til registrerte grunneiere m.fl., blir rettet til § 12-12 fjerde ledd. For sammenhengens skyld redigeres setningen i § 15-3 andre ledd slik at henvisningen til § 12-12 fjerde ledd kommer før henvisningen til § 12-12 femte ledd slik at rekkefølgen blir i samsvar med leddenes rekkefølge i § 12-12.

Til § 16-2 første ledd siste punktum

Bestemmelsen i § 16-2 *første ledd* inneholder feil lovhenvvisning. Første ledd viser til § 12-12 fjerde og femte ledd. Fjerde ledd omhandler ikke kunngjøring av reguleringsplan, men underretning til registrerte grunneiere m.fl. Endringsforslaget går ut på at henvisningen til § 12-12 fjerde og femte ledd blir endret til § 12-12 femte ledd som gjelder kunngjøring av reguleringsplan.

Til § 19-1 siste punktum

Varslingsplikten begrenses slik at det bare kreves varsel til berørte myndigheter om nasjonale og viktige regionale interesser. Dette er interesser som også gir grunnlag for innsigelse til planer. Aktuelle myndigheter og interesser framgår av vedlegg i rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker. De fleste hensynene og interessene er forankret i lov, forskrift og andre dokumenter, og grunnlag basert på stortingsvedtak, eller vedtak og retningslinjer fra regjeringen eller de enkelte fag-

departementer. Nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, sektorvise rundskriv og veiledninger og regionale planstrategier og planer vil være aktuelle kilder for å angi hva som er nasjonale og viktige regionale interesser.

Flere av de aktuelle sektormyndighetene har allerede klargjort hvilke oppgaver og interesser som er av slik betydning at de skal avklares med vedkommende sektor eller fylkeskommune. Det forutsettes at dette blir gjort systematisk slik at det blir mest mulig entydig hva som er nasjonale og viktige regionale interesser som fortsatt skal høres som i dag.

Kommunens ansvar og plikter etter forvaltningsloven vedrørende krav til saksopplysning, begrunnelse og krav til å følge opp lov, forskrifter, planer og retningslinjer vil fortsatt gjelde.

Det blir nå kommunene som i større grad må stå ansvarlig for å oppfylle saksbehandlingskrav og faglige og planpolitiske føringer, og som fortsatt må sørge for å søke hjelp, råd og bistand hos aktuelle sektorer og fylkeskommunen. Departementet er opptatt av at antall klager og ressursbruken knyttet til dispensasjonssaker blir redusert, og det er derfor viktig at kommunen følger opp sitt ansvar om foreleggelse i saker som berører nasjonale og viktige regionale interesser. De berørte myndighetene og Sametinget bør av eget tiltak gi veiledning om hva som skal være terskelen for foreleggelse. Dersom kommunen unnlater å gjennomføre foreleggelse hvor dette er påkrevd, vil det kunne føre til at dispensasjonsvedtaket blir ugyldig. Fylkesmannen (etter delegert myndighet fra departementet) kan for øvrig på eget initiativ ta et dispensasjonsvedtak fra kommunen opp lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59 nr. 5.

Praksis med forhåndsavklaring og avtaler om hvilke saker og spørsmål som bør avklares i forkant bør følges videre og legges til grunn av kommunen.

Til § 19-2 andre ledd

Første punktum. Departementet viderefører bestemmelsen som innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Vurderingskriteriene gir fortsatt en ramme som kommunen skal forholde seg til når den vurderer om dispensasjon kan gis, men kriteriene er undergitt fritt skjønn. Gjelder dispensasjonen forhold av lokalpolitisk karakter skal det lokale selvstyre således tillegges betydelig vekt ved prøvingen i klagesaker. Terskelen for overprøving i klage-

saker skal være lav hvis det dispenseres i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser.

Bestemmelsen i *andre punktum* innebærer at overordnede behov av samfunnsmessig karakter kan tillegges vekt ved dispensasjonsvurderingen. Det forutsettes en streng praksis for hva som skal regnes som viktige samfunnsmessige hensyn, og at adgangen bare skal benyttes der det er helt særskilte behov, f.eks. for rask avklaring. Forhold som utelukkende ivaretar hensyn som gagnar tiltakshaver er ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon. Det må kunne dokumenteres at en dispensasjon også vil gagne samfunnet på en betydningsfull måte. Det kan foreligge viktige samfunnshensyn når det offentlige har behov for å sette i verk tiltak. Av slike praktiske behov og tilfeller er asylinnkvartering ett eksempel. Andre eksempler kan være behov for dispensasjon for bygging av en skole innen skoleårets begynnelse, behov for rask framdrift av nødvendige kommunikasjons- eller infrastrukturprosjekt, viktige sikringstiltak som har sin årsak i miljøfare eller andre sikkerhetsmessige årsaker. Det er likevel ikke meningen å begrense anvendelsesområdet for bestemmelsen til offentlige tiltak. Også private tiltak kan ha stor samfunnsmessig betydning, og således være omfattet av bestemmelsens virkeområde. Dispensasjon skal imidlertid ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring. Avveiningen mellom ulike samfunnshensyn skjer normalt gjennom en bred og åpen planprosess. Dispensasjon skal ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring. Behovet for dispensasjon kan særlig oppstå i situasjoner som ikke var kjent under planprosessen, og som vanskelig kan avvende en ny planprosess.

Særskilt om forholdet til samiske interesser. Innenfor lovens rammer skal naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv sikres, jf. loven §§ 1-1 og 3-1. I det tradisjonelle samiske området, skal hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv vektlegges ved vurderingen av dispensasjon. Grunnloven § 108 og menneskerettsloven §§ 2 og 3, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27 forplikter kommunale, regionale og statlige myndigheter til å vektlegge og ikke tillate inngrep som medfører fare for nektelse eller vesentlig krenkelse av muligheten til samisk kulturutøvelse. Selv om et tiltak isolert sett kan være relativt beskjedent må det vurderes i lys av tidligere og andre planlagte inngrep. Rekkevidden av disse forpliktelsene må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Tradisjonell samisk

næringsutøvelse og utmarksbruk, herunder reindrift, er arealkrevende og lett utsatt for at mange inngrep og forstyrrelser i sum kan true grunnlaget for denne kulturutøvelsen.

Til § 21-7 femte ledd

Endringen gjør at det innføres en ny konsekvens av overskridelse av saksbehandlingsfristene som følger av § 21-7 første til fjerde ledd. Dersom kommunen ikke har avgjort saken innen de frister på 12 eller 3 uker som følger av loven, kan den ikke avgjøre saken på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da saksbehandlingsfristen løp ut. Dette innebærer også en innskrenkning i prinsippet om at planer gjelder fra det tidspunkt de er vedtatt. Ønsker kommunen likevel en ny planvurdering må det nedlegges midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 innen utløpet av de fristene som følger av første til fjerde ledd, eller varsel om slik forbud må være kommet frem til tiltakshaver eller hans representant innen utløpet av fristen, og kommunen må ha vedtatt det midlertidige forbudet innen 8 uker etter dette. I det særtilfellet at det er varslet midlertidig forbud og kommunen vedtar et nytt plangrunnlag innen utløpet av 8-ukersfristen, bør slikt forbud vedtas før eller samtidig med at ny plan vedtas. Nåværende andre til femte ledd blir nytt tredje til sjette ledd.

Til § 29-4 fjerde ledd

Bestemmelsen i § 29-4 *fjerde ledd* inneholder feil henvisning til samme bestemmelse andre ledd bokstav b. Andre ledd er ikke delt inn i bokstavavsnitt, men det er bestemmelsens tredje ledd. Endringsforslaget går ut på at den feilaktige henvisningen til andre ledd byttes ut med riktig henvisning til tredje ledd. Gyldendal Rettsdata note 832 støtter at det riktige skal være tredje ledd.

Til § 32-8 første ledd bokstav h

Bestemmelsen i § 32-8 *første ledd bokstav h* inneholder feil lovhenvvisning til § 31-3 første ledd første punktum. § 31-3 første ledd inneholder kun ett punktum. Henvisningen til første punktum er overflødig og foreslås fjernet.

Til § 33-1 første ledd siste punktum

Bestemmelsen endres for å gi kommunen hjemmel for å kunne kreve gebyr for behandling av planforslaget helt frem til høring og offentlig etter-

syn, samt merknadsbehandling, er gjennomført. Kommunen bør gradere sitt gebyrreglement slik at forslagsstillere får et incentiv til på frivillig grunnlag å avslutte planarbeidet før høring og ettersyn er gjennomført. En aktuell gradering kan derfor være å ha et eget gebyr for oppstartsmøtet, kommunens bistand til utredninger, medvirkningsmøter, møte i regionalt planforum mv. underveis i forslagsstillers planarbeid, og et gebyr for kommunens gjennomføring av høring og offentlig ettersyn, og ev. merknadsbehandlingen.

Kommunen kan ikke ta gebyr ut over merknadsbehandlingen, dvs. at gebyret ikke kan dekke kostnadene med å fremme og behandle et endelig planforslag for kommunestyret, jf. § 12-12.

Til § 33-2 andre ledd siste punktum

Bestemmelsen i § 33-2 *andre ledd siste punktum* inneholder feil lovhenvvisning. I siste punktum vises det til oreigningslova § 15. Rett henvisning skal være til oreigningslova § 19. Oreigningslova § 15 gjelder ansvaret for kostnadene for saksbehandling, mens § 19 gjelder erstatning for skader som skyldes undersøkelse av fast eiendom. Endringsforslaget går ut på at henvisningen i § 33-2 andre ledd siste punktum til oreigningslova § 15 blir endret til oreigningslova § 19. Endringsforslaget har støtte i at Bygningslovutvalget i NOU 2005:12 på side 26 viser til § 19, og ikke § 15. I Innjord sin kommentarutgave til loven på side 902 uttales det også at § 15 er en feilhenvvisning.

Til § 34-2 fjerde ledd andre og tredje punktum

Overgangsbestemmelsen i § 34-2 fjerde ledd endres ved at det tas inn et nytt *andre og tredje punktum*. Her lovfestes den rettsoppfatningen departementet har lagt til grunn for virkningen av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen for områder som omfattes av planer vedtatt etter tidligere plan- og bygningslover.

Bestemmelsen synliggjør at kravet om byggegrense bare gjelder for planer vedtatt etter at plan- og bygningsloven av 2008 trådte i kraft 1. juli 2009. For tidligere vedtatte planer gjelder ikke kravet om byggegrense, og disse planene vil fortsatt gjelde og gå foran byggeforbudet selv om de ikke har byggegrense. Dette gjelder for alle planer som gjaldt 1. juli 2009, både planer vedtatt etter plan- og bygningsloven av 1985 og etter tidligere lover.

For planer som vedtas etter at plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2009, må det i tillegg til arealformålet også vedtas en byggegrense for at byggeforbudet skal vike. Det er ikke til-

strekkelig å angi et byggeformål i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, det må i tillegg fastsettes en byggegrense. Hjemmel for å fastsette bestemmelser om byggegrense fremgår av § 11-9 nr. 5 for kommuneplanens arealdel og § 12-7 nr. 2 for reguleringsplaner.

Kommunene må i nye planer vurdere behovet for byggegrense. Dersom det vedtas nye planer uten at det blir fastsatt byggegrense, vil byggeforbudet gjelde. Dersom det i ny kommuneplan ved hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav f,

eller på annen entydig måte vedtas at tidligere reguleringsplaner fortsatt skal gjelde uendret, vil det som fremgår av den tidligere vedtatte reguleringsplanen fortsatt gjelde. Det gjelder imidlertid ikke dersom det bare vedtas et formål i kommuneplanen som er i samsvar med tidligere vedtatt reguleringsplan uten byggegrense – da vil ikke kravet til byggegrense være oppfylt. Dersom det i kommuneplanen vedtas en særskilt byggegrense, vil denne grensen også gjelde for tidligere vedtatte planer.

17 Ikrafttreden

Det foreslås at lovendringene trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 1-5 første ledd skal lyde:

Virkingen 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 femte ledd.*

§ 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.*

§ 12-8 første ledd og nytt andre ledd skal lyde:

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en 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. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.*

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

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

§ 12-9 tredje ledd skal lyde:

Kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes. Planprogrammet fastsettes ordinært av kommunestyret. Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å fastsette planprogram i samsvar med kommunelovens regler. *Beslutning om ikke å fastsette planprogram kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.*

§ 12-11 skal lyde:

§ 12-11. *Behandling av private reguleringsplanforslag*

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstilleren, *sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, behandle det og fremme det* etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. *Kommunen kan unnlate å fremme forslag som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Den kan fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev.*

Kommunen kan også stoppe den videre behandlingen av planforslaget etter at høring og offentlig ettersyn er gjennomført.

Kommunens beslutning etter første og andre ledd om ikke å sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, eller fremme planforslaget, kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve at den blir forelagt kommunestyret til endelig avgjørelse.

§ 12-14 skal lyde:

§ 12-14. *Endring og oppheving av reguleringsplan*

For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.

Kommunestyret kan delegere myndigheten 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 i planen.

Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Ny § 12-16 skal lyde:

§ 12-16. Sentral godkjenning for planforetak

Sentral godkjenning for planforetak gis til foretak som er kvalifisert til å utarbeide reguleringsplaner. Godkjenning gis når foretaket kan dokumentere at det oppfyller krav fastsatt i forskrift.

Departementet kan gi forskrift om krav for å få sentral godkjenning, herunder krav om nødvendige kvalifikasjoner, betalt skatt og merverdiavgift, oppfyllelse av krav i arbeidsmiljøloven, allmenngjøringsloven og revisjon av kvalitetssikringssystemer. Departementet kan gi forskrift om at den sentrale godkjenningen også kan inneholde opplysninger om foretakenes forsikringer, godkjenninger foretakene har etter andre ordninger mv.

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av søknader om sentral godkjenning, tilbaketreking, ordningens omfang og organisering, tidsfrister for behandling av søknader om sentral godkjenning og konsekvenser av fristoverskridelse. Departementet kan gi forskrift om innholdet i registeret over sentralt godkjente foretak. Departementet kan gi forskrift om gebyr for sentral godkjenning. Gebyret skal ikke overskride selvkost.

Sentral godkjenning for planforetak gis av det godkjenningsorganet som departementet bestemmer. Vedtak om godkjenning registreres i et sentralt, åpent register.

Ny § 12-17 skal lyde:

§ 12-17. Tilbaketreking av sentral godkjenning for planforetak

Sentral godkjenning for planforetak skal trekkes tilbake dersom godkjent foretak ikke lenger innehar de nødvendige kvalifikasjonene for å ha godkjenning for planforetak. Før det treffes vedtak om tilbaketreking, skal foretaket gis varsel med frist til å

uttale seg. Når særlig formildende hensyn gjør seg gjeldende, kan tilbaketreking av sentral godkjenning for planforetak likevel unnlates. Ved mindre alvorlige overtredelser kan det gis advarsel.

§ 13-1 nytt andre ledd skal lyde:

Dersom en søknad om tillatelse til tiltak ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfrister som følger av § 21-7, og dersom forbudet vedtas senest innen åtte uker etter utløpet av fristen.

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

§ 15-2 tredje ledd skal lyde:

Krav etter første ledd må være satt fram senest tre år etter at reguleringsplanen er gjort kjent etter § 12-12 fjerde ledd, eller vedtak er kunngjort etter § 12-12 femte ledd. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt fram senest tre år etter dette tidspunkt.

§ 15-3 andre ledd skal lyde:

Krav om erstatning må være satt fram senest tre år etter at vedtak er gjort kjent etter § 12-12 fjerde ledd, eller at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.

§ 16-2 første ledd skal lyde:

Kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 femte ledd.

§ 19-1 skal lyde:

§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunnlagt 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. Regionale og statlige 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 andre ledd skal lyde:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. *Dersom andre viktige samfunnshensyn tilsier det, og det foreligger særskilte behov, kan det likevel gis dispensasjon. 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.

§ 21-7 første ledd skal lyde:

Søknad om tillatelse etter § 20-2 skal avgjøres av kommunene 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 byggesaksgebyret etter nærmere bestemmelser i forskrift, jf. § 21-8 tredje ledd.

§ 21-7 nytt femte ledd skal lyde:

Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen, legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.

Nåværende femte til syvende ledd blir sjetten til åttende ledd.

§ 29-4 fjerde ledd skal lyde:

Nærmere bestemmelser, herunder regler om avstand mellom byggverk, beregningsmåten for høyde, avstand fra nabogrense og areal på

bygning som nevnt i *tredje* ledd bokstav b, gis ved forskrift.

§ 32-8 første ledd bokstav h skal lyde:

h) tross skriftlig pålegg ikke oppfyller plikten etter § 31-3 første ledd til å holde byggverk og installasjoner i stand

§ 33-1 første ledd 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. *Gebyret for behandling av slikt planforslag kan omfatte kommunens arbeid frem til og med høring og offentlig etter-syn, samt den etterfølgende merknadsbehandlingen.*

§ 33-2 andre ledd skal lyde:

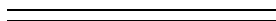
Eieren eller brukeren må varsles før undersøkelse finner sted, og kan i tilfelle kreve bekreftelse fra kommunen om at den har gitt samtykke til undersøkelsen. Om gjennomføring av undersøkelsen gjelder forvaltningsloven § 15. Lider en eier eller rettighetshaver tap ved undersøkelsen, gjelder oreigningslova § 19 om erstatning.

§ 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. Forbudet i § 1-8 andre ledd gjelder ikke for slike planer.*

II

Loven trer i kraft fra det tidspunktet Kongen bestemmer.



Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Xpress AS – 06/2016

