



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

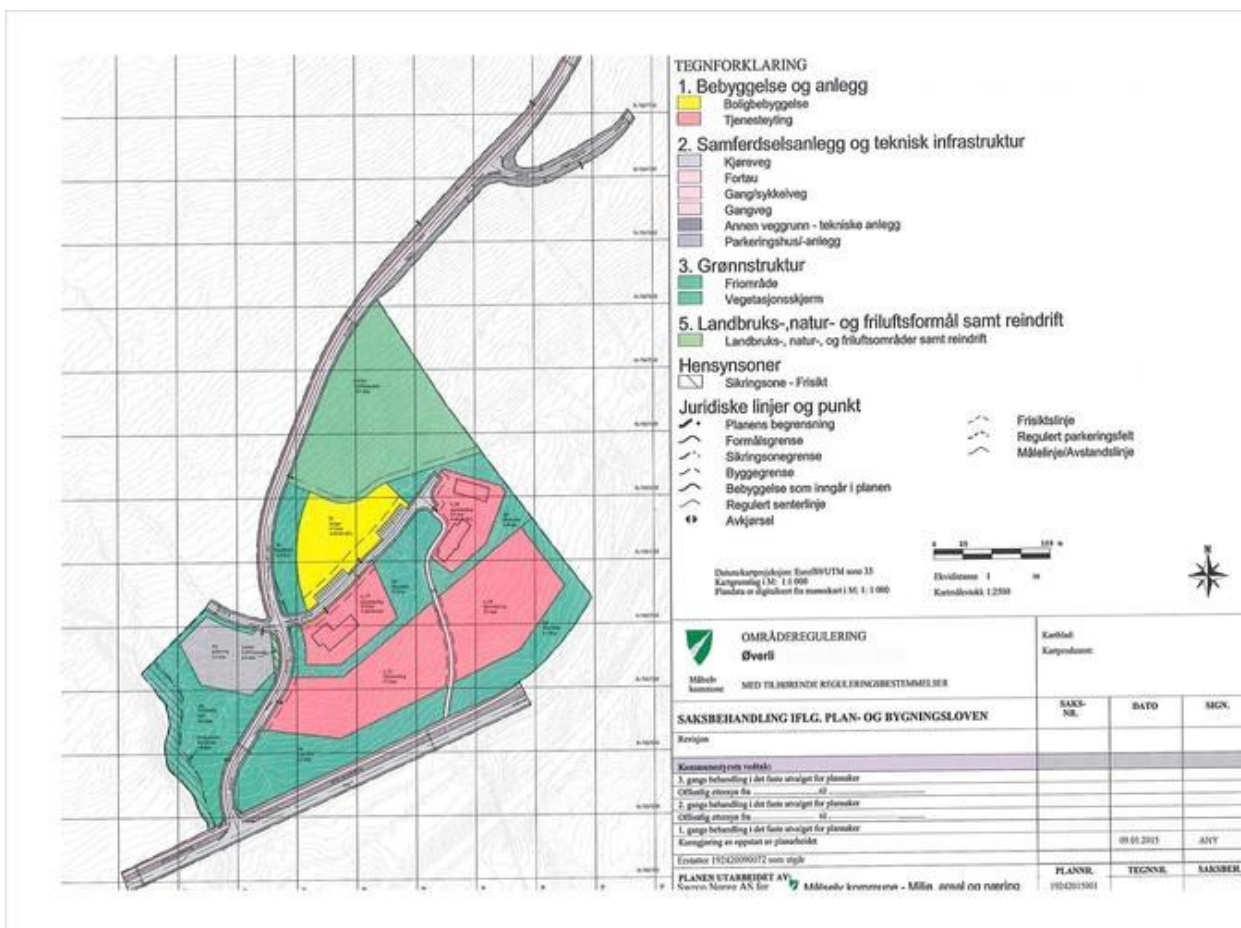
HØRINGSNOTAT

- FORENKLINGER I PLANDELEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVEN MV.

HØRINGSFRIST: 15. NOVEMBER 2015

PLANAVDELINGEN 5. AUGUST 2015

15/296



Alminnelig høring

Notat om forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv.

Innholdsfortegnelse

	Innledning	4
	Om departementets forenklingsarbeid	4
	Sammendrag av forslagene i høringsnotatet	11
1.	Forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartprosess ved behandling av private planinitiativ	16
1.1	Innledning	16
1.2	Gjeldende rett	17
1.3	Forslag til endringer	19
1.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	24
1.5	Lovforslag (§ 12-8)	25
2.	Forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn	26
2.1	Innledning	26
2.2	Gjeldende rett	26
2.3	Forslag til endringer	27
2.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	28
2.5	Lovforslag (§ 12-11)	29
3.	Forslag om enklere regler for endring av plan og oppheving av plan	29
3.1	Innledning	29
3.2	Gjeldende rett	30
3.3	Forslag til endringer	33
3.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	36
3.5	Lovforslag (§ 12-14)	36
4.	Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene	37
4.1	Innledning	37
4.2	Gjeldende rett	37
4.3	Forslag til endringer	41
4.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	44
4.5	Lovforslag (§§ 19-1 og 19-2)	45
5.	Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering	45
5.1	Innledning	45
5.2	Gjeldende rett	48
5.3	Forslag til endringer	50
5.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	50

5.5	Lovforslag (§§ 12-2 og 33-1)	51
6.	Forslag om å oppheve ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier	51
6.1	Innledning	51
6.2	Gjeldende rett	52
6.3	Forslag til endringer	52
6.4	Økonomiske og administrative konsekvenser	53
6.5	Lovforslag (§ 7-2)	53
7.	Forslag om forenklinger ved rullering av handlingsprogram for regional plan	53
7.1	Innledning	53
7.2	Gjeldende rett	54
7.3	Forslag til endringer	55
7.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	55
7.5	Lovforslag (§ 8-1)	56
8.	Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense..	56
8.1	Innledning	56
8.2	Gjeldende rett	56
8.3	Forslag til endringer	57
8.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	58
8.5	Lovforslag	58
9.	Forslag om en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som utarbeider private planforslag	58
9.1	Innledning	58
9.2	Gjeldende rett	60
9.3	Forslag til endringer	61
9.4	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	66
9.5	Lovforslag (§ 12-3)	68
10.	Forslag om å styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker	68
10.1	Innledning	68
10.2	Gjeldende rett	69
10.3	Behovet for endringer	73
10.4	Forslag til endringer	75
10.5	Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget	76
10.6	Lovforslag (§§ 1-5, 13-1 og 21-7)	77
11.	Forslag om retting av feil lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven	77
11.1	§ 15-2 tredje ledd	77
11.2	§ 15-3 andre ledd	78
11.3	§ 16-2 første ledd	79
11.4	§ 33-2 andre ledd siste punktum	79
11.5	§ 32-8 første ledd	80
11.6	§ 29-4 fjerde ledd	80

Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sender med dette på alminnelig høring forslag til forenklinger og andre endringer i plan- og bygningsloven (plandelen).

Høringsfristen er 15.11.2015.

Hørings svar skal sendes inn elektronisk via departementets hjemmeside:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/id1763/>

Kontaktpersoner i departementet for spørsmål om høringen er:

- Fagdirektør Magnar Danielsen, tlf. 22 24 59 58, e-post: md@kmd.dep.no
- Fagdirektør Marit Tofte, tlf. 22 24 59 21, e-post: mt@kmd.dep.no

Hovedhensikten med endringsforslagene er å effektivisere planprosessene i alle ledd av planbehandlingen, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og aktører. Målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvaliteten på planene ikke skal bli dårligere. Noen av forslagene berører også byggesaksdelen i loven.

Om departementets forenklingsarbeid

Dette høringsnotatet inngår 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, 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.

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 byggesaker. I disse kommunene bør det være et mål å redusere saksbehandlingstiden med 30–50 prosent.

Departementet har i perioden juni til september 2014 innhentet informasjon om aktuelle forenklingstiltak. I forbindelse med dette arbeidet er det gjennomført møter med, og mottatt skriftlige innspill fra bygge- og anleggsnæringen, kommuner og fylkeskommuner og flere andre berørte/interesserte. Kartleggingen har vist at loven i all hovedsak fungerer godt, men at det er rom for både forbedringer, forenklinger og økt innsikt i hvordan loven kan brukes på en mest hensiktsmessig måte. Departementet har i forbindelse med forenklingsarbeidet også gjennomført flere studiebesøk både i Norge, Sverige og Danmark. Forenklingsarbeidet bygger også på informasjon fra en rekke konsulentrapporter.

Gjennomførte forenklingstiltak i plandelen så langt

Departementet kan vise til at en rekke forenklingstiltak allerede er gjennomført siste året:

- Flere forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven trådte i kraft ved årsskiftet (1.1.2015):
 - 5-årsregelen for byggerett ved detaljregulering er opphevet og erstattet med et generelt krav om vurdering og oppdatering av plangrunnlag av planer som er ti år eller mer.
 - Det er vedtatt nye veiledende tidsfrister for å sikre raskere behandling av innsigelsessaker. Fristene sikrer mer effektive prosesser frem til endelig planvedtak. Plansaker skal ikke lenger bli liggende ubehandlet i overgangen mellom behandlingsleddene.
 - Det er gjort forenklinger i regelverket for konsekvensutredning.
- Regjeringen har bedt fylkesmenn og andre innsigelsesmyndigheter om å være aktive tidlig i planprosessene slik at flest mulig problemstillinger kan løses uten bruk av innsigelse. Det skal kun skal fremmes innsigelser der det er nasjonale, vesentlige regionale eller andre vesentlige interesser. Det skal legges vekt på det lokale selvstyret.
- Tolv fylkesmenn er med i en forsøksordning om samordning og avskjæring av innsigelser. Tiltaket bidrar til økt samhandling mellom kommunene og sektormyndighetene. Det hever terskelen for innsigelser og gjør at man finner gode løsninger lokalt.
- Regjeringen vedtok i 2014 nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging¹ som gir føringer om høy arealutnyttelse, fortetting og bygging rundt kollektivknutepunkt.
- Regjeringen satser på digitalisering og ser et stort potensial innenfor plan- og bygningsrettsområdet. Det er bevilget 25 mill. kroner til IKT-satsingen i 2015.
- Regjeringen vedtok 12. juni 2015 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging². Forventningsdokumentet er retningsgivende for regional og kommunal planlegging og vektlegger bl.a. behovet for en mer effektiv areal- og samfunnsplanlegging i årene som kommer.

¹ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Statlige-planretningslinjer-for-samordnet-bolig-areal-og-transportplanlegging/id2001539/>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging/id2416681/>

Nærmere om arbeidet med færre innsigelser

Regjeringen har som målsetting å redusere antall innsigelser og antall innsigelsesinstanser. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner har i brev av 17.2.2014 fremhevet at kommunalt selvstyre skal tillegges økt vekt når statsetatene vurderer innsigelser til kommunale planer. Rundskriv H-2/14 ”Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter PBL”³ fokuserer på innsigelsesetatens ansvar for tidlig og tydelig medvirkning i plansaker slik at konflikter og uenighet kan avklares tidlig og innsigelser unngås.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte høsten 2014 en ny møterunde med departementene som har underliggende etater med innsigelsesmyndighet. Målet var å kartlegge hva departementene gjør for å bidra til en mer effektiv praktisering av innsigelsesinstituttet. Gjennomgangen viser at flere departementer og direktorater arbeider med å definere nasjonale føringer innenfor sine områder og med å forbedre veiledningen til kommunene. Noen innsigelsesetater har også gjennomført tiltak for å sikre lik innsigelsespraksis over hele landet. Fylkesmenn og fylkeskommuner samarbeider om samordning og formidling overfor kommunene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført et omfattende opplæringsprogram innen kommunal planlegging i samarbeid med fylkesmenn og fylkeskommuner. Det er fortsatt et stort behov for videre arbeid med kompetanseheving, og departementet deltar i en rekke fagsamlinger med direktorater, kommuner og andre planaktører. Departementets egne nettverkssamlinger for fylkesmenn, fylkeskommuner og statsetater blir også brukt til kompetanseheving. Veiledning og erfaringsinformasjon om planlegging finnes også på departementets nettside www.planlegging.no.

Nærmere om samordningsforsøket

Høsten 2013 startet et treårig forsøk der seks fylkesmenn fikk ansvar for å samordne innsigelser fra statlige etater til kommunale planer etter plan- og bygningsloven. Målsettingen med samordningsforsøket er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige

³ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/>

myndigheter. Det er også et mål at kvaliteten på og gjennomførbarheten av de kommunale planene skal styrkes.

Fylkesmennene har ansvar for å ivareta nasjonale interesser knyttet til blant annet landbruk, reindrift, miljøvern, folkehelse og barn og unges interesser i planleggingen. I forsøket skal fylkesmannen samordne uttalelser og innsigelser knyttet til disse fagområdene med uttalelser og innsigelser fra andre statlige etater som Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket, NVE og Fiskeridirektoratet. Fylkesmannen kan i denne forbindelse avskjære innsigelser som er motstridende eller ikke tilstrekkelig begrunnet.

Erfaringene med samordningsforsøket er så langt gode. Det bidrar til bedre dialog mellom statsetatene og større fokus på ansvaret for tidlig og aktiv deltagelse i kommunale planprosesser. Fylkesmennene har tatt en mer aktiv rolle i å løse uklarheter og uenigheter tidlig i planprosessene. Samordningsforsøket ser ut til å føre til færre innsigelser fra noen etater, men kan også medføre økt antall innsigelser fra etater som tidligere ikke har brukt dette instituttet aktivt.

Forsøket omfattet fra starten fylkene Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Nordland. Fra 2015 er forsøket utvidet med seks nye fylker – Oppland, Buskerud, Telemark, Vest-Agder, Møre og Romsdal og Troms. Utvidelsen vil gi et bedre grunnlag for å vurdere om ordningen skal være permanent. Samordningsforsøket vil bli evaluert.

Nærmere om regionalt planforum

Plan- og bygningsloven anbefaler at det opprettes et regionalt planforum i hvert fylke (§ 5-3). Forumet ledes av fylkeskommunen og skal bidra til klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i regionale og kommunale planprosesser.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i rundskriv H-2/14 *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, framhevet at regionalt planforum skal bidra til tidlig avklaring av uenighet, raskere avgjørelser, bedre samordning av interesser og redusert konfliktnivå. Det anbefales at planforum brukes i oppstartsfasen, i planleggingsfase, i høringsfasen og dersom det fremmes innsigelse. Det framheves videre at fylkesmannen også har ansvar for samordning av statlig virksomhet og skal samarbeide med fylkeskommunen.

NIVI analyse AS har på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en evaluering av regionalt planforum⁴. Evalueringen viser at alle fylkeskommuner har etablert regionalt planforum, og at dette oppfattes som en nyttig arena av alle aktørgrupper. Forumet er en fast arena for nødvendig dialog i planprosessene, og kan ofte bidra til å løse konflikter tidlig. Det er også viktig for kunnskapsutveksling mellom de ulike aktørene i planprosessen. Det er likevel ulik organisering og ressursinnsats i fylkene, noe som påpekes som uheldig av kommunene. Det er i rapporten pekt på følgende forbedringspunkter:

- Fylkeskommunene må prioritere arenaen ressursmessig, ikke minst med hensyn til å sikre en effektiv sekretariatsfunksjon
- Fylkeskommunen må prioritere ledelsen av planforum og bør være representert på ledernivå i møtene fortrinnsvis i rollen som møteleder
- Det bør utarbeides tydelige og skriftlig nedfelte rutiner for deltagelse, frister, saksbehandling mv.
- Planforum bør være viet komplekse plansaker, saker som kan avklares bilateralt bør ikke meldes opp i planforum
- Kommunene bør oppfordres til å utarbeide «bestilling» i form av notat med konkrete spørsmål og problemstillinger som følger plansak som skal til behandling
- Prioritering av tidlig fase i planleggingen, utkast til plan bør uansett til første gangs behandling i planforum før det er fattet et formelt vedtak om høring.
- Fylkeskommunen må invitere statsetatene i saker hvor de er berørt, og statsetatene må på sin side prioritere og følge opp sin forpliktelse til å delta
- Møtene bør med jevne mellomrom legges til kommunene

Nærmere om evaluering av plandelen i plan- og bygningsloven - EVAPLAN

Et forskningsprosjekt under Forskningsrådets DEMOSREG-program, vil i perioden 2014-2018 se på hvordan plandelen av plan- og bygningsloven fungerer i praksis og hvordan den er samordnet med andre lover. Prosjektet er initiert og finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og skal evaluere om, og eventuelt i hvilken utstrekning, plandelen fungerer etter intensjonene. Evalueringen skal også se på om plandelen fører til lokal og regional bærekraftig utvikling, gjennom helhetlig samfunns- og arealplanlegging.

⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/evaluering-av-regionalt-planforum/id2412288/>

Et av hovedspørsmålene er hva som kan identifiseres som forbedringspunkter. Prosjektet skal også vurdere loven, og dagens praksis, ut fra et internasjonalt komparativt perspektiv. Prosjektet ledes av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), i samarbeid med Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Universitetet i Tromsø (UiT), forsknings- og innovasjonskonsernet NORUT, Transportøkonomisk institutt (TØI), København universitet (KU), Aalborg universitet (AAU), svenske Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), Umeå universitet (UMU), og Technische Universität Berlin (TUB).

Nærmere om andre forenklingsaktiviteter

Departementet arbeider med å forbedre og videreutvikle den alminnelige reguleringsplanveilederen (T-1490). Departementet ser at en rekke tema kan bli belyst og eksemplifisert på en bedre måte enn tidligere, og at loven nå har virket lenge nok til å få fram gode eksempler. Det vil i særlig grad bli vektlagt å tydeliggjøre hva som er ”beste praksis”.

En felles arbeidsgruppe under Samferdselsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har kommet med forslag til nye effektiviseringstiltak ved planleggingen av store samferdselsprosjekter. Disse er tatt inn i rapporten "Effektivisering av planprosesser for store samferdselsprosjekt", N-0556 2014⁵.

Et viktig forenklingstiltak er regjeringens IKT-satsing for mer effektive planprosesser. Det er satt av 25 millioner kroner til dette på statsbudsjettet for 2015, hvorav 10 millioner spesielt gjelder plan. Det tas sikte på å videreføre satsingen i 2016. Utviklingsarbeidet innen planområdet skal bidra til et moderne digitalt basert plansystem hvor det meste av informasjonen blir utvekslet digitalt. Statens bidrag omfatter utvikling av et overordnet rammeverk bestående av kravspesifikasjoner, datamodeller, standarder og tekniske produktspesifikasjoner for 3D arealplan med integrerte standardiserte planbestemmelser. Informasjonen skal være egnet til bruk i elektronisk byggesaksbehandling i kommunene. Arbeidet omfatter også videreutvikling av Digital plandialog med sikte på at all informasjon i planprosessen i fremtiden skal kunne utveksles digitalt. Informasjonsflyten skal omfatte medvirkning fra publikum, næringsliv og andre berørte i planleggingen, og skal også effektivisere statlige og regionale fagmyndigheters medvirkning (høring, klager og innsigelser).

⁵ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/effektivisering-av-planprosesser-for-store-samferdselsprosjekt/id2414122/>

Departementet har inngått rammeavtaler med fem konsulentvirksomheter som skal bidra i arbeidet. I tillegg vil KS-KommIT (kommune/fylkeskommunene), byggenæringen og Direktoratet for byggkvalitet mfl. delta i arbeidet.

Om det videre forenklingsarbeidet i plandelen

Kommunal- og regionaldepartementet tar sikte på å fremme en lovproposisjon til Stortinget med forenklingstiltak i plandelen av plan- og bygningsloven andre halvår 2015. Dette høringsnotatet danner sammen med høringssvarene grunnlaget for proposisjonen.

I det videre forenklingsarbeidet vil departementet bl.a. vurdere:

- tiltak som klargjør planbehovet for at planleggingen skal sikre kvalitet men ikke bli mer ressurskrevende enn nødvendig
- tiltak som skaper større forutsigbarhet i overgangen mellom plan og byggesak, herunder hvilket detaljeringsnivå en plan bør ha i ulike typetilfeller
- tiltak som klargjør reglene om rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler
- tiltak som fører til bedre harmonisering og mer effektiv samordning mellom plan- og bygningsloven og tilgrensende regelverk
- tiltak for mer effektiv transformasjon og fortetting i byer og tettsteder, herunder endring av eiendomsforholdene, mv.
- tiltak som gjelder planforhold knyttet til etablering av energi- og grunnvannsbrønner, infrastrukturtiltak i grunnen, mv.
- tiltak som ser på forholdet mellom områderegulering og detaljregulering
- tiltak for ytterligere forenklinger i reglene om konsekvensutredning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet deltar i et forenklingsprosjekt kalt "Paradigmeskifte i planprosesser" i regi av Norsk Eiendom, som er bransjeorganisasjon for store utvikler- og utbyggingsselskaper. Byggenæringens Landsforening (BNL) har etablert prosjektet "Bolig og infrastruktur" som bl.a. vurderer tiltak for mer effektive planprosesser. Departementet har hentet inspirasjon til sitt forenklingsarbeid fra disse prosjektene, og det er grunn til å tro at disse prosjektene vil komme med nyttige innspill til det videre forenklingsarbeidet i sine sluttrapporter.

Departementet er også kjent med at det på kommunal side pågår arbeid med forenklingsforslag.

Departementet vil gjerne ha innspill fra alle høringsinstansene til aktuelle tema som bør utredes i det videre forenklingsarbeidet.

Nærmere om forenklingsarbeidet i byggesaksdelen av loven

En rekke forenklinger i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven ble vedtatt i juni 2014 med tilhørende forskrifter vedtatt i mars 2015. Endringene trådte i kraft den 1. juli 2015:

- Flere tiltak er unntatt søknadsplikt under forutsetning av at de er i samsvar med øvrige lov- og forskriftsregler og bindende arealplan. Dette gjelder blant annet garasjer og andre frittliggende bygninger på bebyggd eiendom på inntil 50 m² som ikke skal brukes til beboelse, tilbygg på inntil 15 m² som ikke skal brukes til varig opphold, reparasjon av byggtekniske installasjoner, samt en rekke levegger, antenner, mindre forstøtningmurer og fyllinger, internveier og biloppstillingsplasser.
- Nabovarslingsreglene er forenklet og det er åpnet for bruk av elektronisk kommunikasjon.
- Det er innført flere tidsfrister for saksbehandlingen, herunder en uttalelsesfrist for statlige og regionale myndigheter.
- Det er gjort innskrenkninger i klageadgangen for forhold som allerede har vært behandlet.
- Det er gjort endringer (ryddet) i reglene om ferdigattest.

Videre er reglene om lokal godkjenning av ansvarsrett fjernet. Samtidig er den sentrale godkjenningsordningen styrket og utvidet til å gjelde tiltak som styrker seriøsitet i byggenæringen. Regjeringen har dessuten lempet på kravene til tilgjengelighet for å redusere byggekostnadene.

Sammendrag av forslagene i høringsnotatet

Kapittel 1 og 2 inneholder tre forslag som må ses i sammenheng. For det første åpnes det for at kommunen skal kunne stanse videre behandling av et privat planinitiativ allerede i forbindelse med oppstartmøtet. For det andre blir det foreslått en mer formalisert oppstartfase som skal sikre en forutsigbar planprosess og at planforslag som blir utarbeidet blir mest mulig i tråd både med utbyggers og kommunens ønsker. For det tredje foreslås det at alle planforslag som ikke blir stanset i initiativfasen (og som er i tråd med overordnet planer) skal bli sendt på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Departementet foreslår i *kapittel 1* at kommunen får hjemmel i loven til å kunne avskjære planinitiativ på et tidligere tidspunkt enn i dag. Dette vil redusere unødig ressursbruk på planarbeid som uansett ikke vil lede frem til en endelig detaljregulering. Kommunen skal før, under eller straks etter oppstartmøtet, kunne beslutte at planinitiativet ikke skal videreføres (silingsfase). Planinitiativ som videreføres vil bli underlagt en mer formalisert og grundig oppstartsprosess enn tilfellet ofte er i dag, og det private planforslaget skal i utgangspunktet alltid sendes på høring og legges ut på offentlig ettersyn, jf. forslaget i *kapittel 2*. En mer formalisert oppstartsprosess skal

bidra til å øke forutsigbarheten for utbygger i den videre planprosessen, hindre overraskelser, omkamper og forsinkelser. Departementet foreslår å lovfeste et krav til referat fra oppstartmøtet. Det foreslås videre at departementet i forskrift fastsetter nærmere krav til de tema som alltid skal behandles og forsøkes avklart i oppstartmøtet med sikte på å få en mest mulig effektiv videre planprosess. Dersom kommunen og utbygger ikke blir enige på viktige punkter, skal kommunen kunne gi forslagsstiller føringer for videre arbeid med planforslaget gjennom politisk behandling, eventuelt beslutte at planforslaget ikke skal videreføres. Departementet antar at en slik tidlig politisk vurdering kan bidra til at prosjekter oftere enn i dag vil bli undergitt parallell plan- og byggesaksbehandling. Besparelsene ved dette er en prosess med felles varsling, felles dokumentasjon og saksbehandling, felles behandling av eventuelle merknader og klager, og at rammetillatelse i byggesaken kan bli gitt straks etter vedtak i plansaken. Departementet foreslår videre at utbygger ikke skal kunne gjennomføre varsling og kunngjøring av planarbeidet før kommunen har gitt uttrykkelig klarsignal, dvs. normalt i tilknytning til oppstartmøtet eller ev. etter en nærmere politisk vurdering. Der et planinitiativ forutsetter utarbeidelse av planprogram, jf. pbl. § 12-9, bør innholdet i planprogrammet drøftes i oppstartmøtet og "sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet".

Departementet foreslår i *kapittel 2* at utbygger som får klarsignal for varsling og kunngjøring av planoppstart etter silingsfasen, jf. forslaget i kapittel 1, alltid skal få sitt planforslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn såfremt det er i samsvar med overordnet arealplan. Kommunen kan eventuelt sammen med det private planforslaget velge å legge ut et eget alternativt forslag. I dag kan kommunen vedta at det private planforslaget ikke skal videreføres som kommunal plan. Siktemålet med forslaget er å styrke grunneiers/utbyggers rettsstilling i planleggingen og sørge for at de parter som er forutsatt å medvirke, herunder, allmennheten, har fått tilkjennegitt sitt syn på forslaget før kommunen eventuelt vedtar at det ikke skal videreføres. Kommunen kan stoppe det videre arbeid med planforslaget straks etter høringsfristen er utløpt, og trenger heller ikke gjøre en formell merknadsbehandling av høringssvarene. Departementet foreslår å redusere fristen for å sende forslag på høring og offentlig ettersyn til 6 uker, men foreslår samtidig å opprettholde dagens frist på 12 uker der kommunen ønsker å lage et alternativt planforslag. Departementet foreslår å utvide gebyrgrunnlaget til å omfatte kommunens arbeid med høring og offentlig ettersyn, herunder merknadsbehandling av høringssvarene.

Departementet foreslår i *kapittel 3* enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner. Dagens regler om forenklet saksbehandling (begrenset høring) ved mindre endring av plan foreslås å omfatte noe større endringer enn i dag, og er i lovforslaget formulert slik at det kan skje "der endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for

planen". 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 i pbl. § 12-14 tredje ledd. Departementet foreslår videre forenklinger ved oppheving av plan, ved 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 for vedtakelse av ny plan. Forslaget skal bidra til at kommunene i større grad enn i dag holder sitt planverk oppdatert og mer løpende opphever utdaterte/uaktuelle planer.

Departementet foreslår i *kapittel 4* 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 forelegging- 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 fordi bestemmelsen er unødig komplisert å anvende. Vurderingstemaet forenkles ved at dispensasjonsvurderingen innskrenkes til å omfatte spørsmålet om "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." Henvisningene til særskilt vektlegging av vurderingstemaene "konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet" tas ut (tredje ledd), men disse vil uansett inngå som vurderingstema dersom hensynet er ivaretatt i bestemmelsen det dispenseres fra. Departementet foreslår også å oppheve dagens fjerde ledd om særskilt vektlegging av statlige og regionale rammer og mål, og vektleggingen av deres stillingtagen til dispensasjonsspørsmålet. Dette må ses i sammenheng med regjeringens ønske om styrking av det lokale selvstyret. Kommunen bør stå fritt 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 pbl. § 1-9 tredje ledd. Endringene har ikke som intensjon å øke bruken av dispensasjoner til erstatning for planer, men å unngå unødig komplisert behandling av mindre og enkle dispensasjonssaker.

Departementet foreslår i *kapittel 5* å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet og bekostet av private. I dag har kommunen ikke adgang til dette. Siktemålet med forslaget er å gi kommunene et insitament til å utarbeide flere områdereguleringer ved at gebyrinntektene kan øke plankapasiteten. Forslaget legger opp til at gebyrgrunnlaget skal utvides til å omfatte

kommunens arbeid med planforslaget til og med høring og offentlig ettersyn, herunder merknadsbehandling av høringssvarene.

Departementet foreslår i *kapittel 6* å oppheve dagens krav til sentral godkjenning av den regional planstrategien, jf. pbl. § 7-2 andre ledd. Forslaget må ses i lys av regjeringens ønske om å styrke det lokale selvstyret.

Departementet forslår i *kapittel 7* 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 rulling skal vurderes årlig. Forslaget vil bidra til at unødvendige rullinger ikke gjennomføres.

Departementet foreslår i *kapittel 8* å lovfeste departementets fortolkning av overgangsbestemmelsen i pbl. § 34-2 fjerde ledd i forhold til kravet i § 1-8 tredje ledd om byggegrense i reguleringsplan innenfor 100-metersbeltet mot sjøen. Departementet syn er at kravet til byggegrenser ikke gjelder for planer utarbeidet etter tidligere plan- og bygningslover. 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.

Departementet forslår i *kapittel 9* å etablere en frivillig sentral godkjenningsordning for virksomheter som på vegne av andre utarbeider private planforslag som skal sendes kommunen. 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 skaper frustrasjon hos alle parter. Det er departementets inntrykk at både kommunene, utbyggerne, byggenæringen og konsulentbransjen selv ønsker en slik sentral godkjenningsordning. Departementets forslag bygger i all hovedsak på det systemet som gjelder for sentral godkjenning for ansvarsrett i byggesaker. Det vil si at plankonsulentvirksomheter som ønsker sentral godkjenning 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 planer som ikke holder mål, 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 i samråd med kommunene, utbyggerne, byggenæringen og konsulentbransjen.

Departementet foreslår i *kapittel 10* 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.

Departementet foreslår i *kapittel 11* å rette feil i noen lovhenvvisninger i plan- og bygningsloven.

1. FORSLAG OM EN MER FORMALISERT OG AVKLARENDE OPPSTARTPROSESS VED BEHANDLING AV PRIVATE PLANINITIATIV

1.1 Innledning

De tre viktigste forutsetningene for at private detaljreguleringer raskt og effektivt skal kunne bli vedtatt er at:

- a) kommunen og andre aktører ikke trenger bruke tid på planinitiativ som kommunen som planmyndighet ikke ønsker å gjennomføre,
- b) planprosessen følger et forutsigbart og omforent opplegg som tidlig er blitt avklart mellom partene, og at
- c) alle involverte parter har nødvendig planfaglig kompetanse.

Departementet fremmer i dette kapittelet forslag som åpner for at kommunen skal kunne stoppe planinitiativ som innebærer urealistiske planforslag som ikke kommer til å bli vedtatt. Videre foreslås det at oppstartmøtet skal diskutere alle tema som er viktige for en god plan og en effektiv planprosess, og at referatet fra møtet skal være grunnlaget for en forutsigbar og omforent prosess frem til et endelig planforslag er blitt utarbeidet. Om nødvendig skal planinitiativet kunne forelegges et politisk utvalg i forbindelse med oppstarten. I kapittel 9 foreslår departementet at planforetak skal kunne dokumentere sine planfaglige kvalifikasjoner gjennom et godkjenningsbevis utstedt av en sentral godkjenningsordning.

Bakgrunn

Det blir årlig vedtatt ca. 2000 kommunale reguleringsplaner. Dette antallet har ligget relativt stabilt i flere år⁶. I 2013 ble det totalt vedtatt 1896 reguleringsplaner, av disse var 147 områdereguleringer, 1318 privat initierte detaljreguleringer og 431 offentlig initierte detaljreguleringer. I 2014 ble det vedtatt 1972 reguleringsplaner, hvorav 158 områdereguleringer, 1415 privat initierte detaljreguleringer og 399 offentlig initierte detaljreguleringer. Som det fremgår av tallene, blir den langt største andelen detaljreguleringer som kommunene vedtar fremmet som private planforslag (ca. 75 %).

Plan- og bygningsloven § 3-2 andre ledd gir offentlige organer og private rett til å fremme planforslag etter reglene i §§ 3-7 og 12-3, jf. § 12-11. Flere kommuner har

⁶ I flg. Kostra/SSB

overfor departementet påpekt det uheldige i at de må bruke tid og krefter på planforslag som de ikke ønsker å realisere. Den formelle ordningen er at kommunen har 12 uker på seg, hvis ikke annen frist er avtalt, til å avgjøre om et planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. pbl. § 12-11 første punktum. Ikke alle planforslag blir fulgt opp av kommunen med endelig planvedtak i kommunestyret. Det vil derfor i en del tilfeller være lagt ned et betydelig arbeid både hos forslagsstiller, medvirkende offentlige organer og i kommunen før kommunen finner ut at forslaget ikke har noe for seg og planbehandlingen blir avsluttet.

Mange detaljreguleringsprosesser kan bli bedre om de involverte parter tidlig blir enige om hva som er realistisk arealbruk i det aktuelle planområdet og hvordan planprosessen frem til endelig planforslag skal forløpe. Departementet mener derfor det bør settes tydeligere krav til hva som skal komme ut av oppstartmøtet. Både utbygger og kommunen må følgelig gjøre seg opp en klarere mening om hvilke mål, rammer og verdier som bør gjelde for utformingen av planforslaget. Dette skal også bidra til at utbygger og kommunen forholder seg til et sett av mer fastsatte rammer for den videre planprosess. Siktemålet skal være økt forutsigbarhet for utbygger og en enklere og mindre konfliktfylt kommunal saksbehandling i slutfasen av planbehandlingen. Med økt forutsigbarhet for at planforslaget blir vedtatt, vil utbygger oftere enn hva som er tilfelle i dag kunne benytte seg av parallell plan- og byggesaksbehandling for å spare tid frem til ferdigstillelse av det endelig byggeprosjektet. Forslaget vil kunne bidra til forenkling ved at partene vet hva de har å forholde seg til, og faren for feil og overraskelser blir redusert.

Departementets forslag om at kommunen tidlig skal kunne avskjære uaktuelle planinitiativ og innføring av en mer formalisert og avklart oppstartsprosess, må ses i sammenheng med forslaget i kapittel 2 nedenfor om en utvidet rett for utbygger til å få sitt planforslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Bakgrunnen for dette forslaget er at planforslag som er blitt til gjennom en forutsigbar og omforent planprosess vil være utformet på en måte som i stor grad er tilfredsstillende både for utbygger og kommunen. Forslagene må også ses i sammenheng med forslaget i kapittel 9 om en sentral godkjenningsordning for planforetak, for å sikre god samhandling i planprosessen og bedre kvalitet på de private planforslagene.

1.2 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.

Forslagsfasen for private planinitiativ er regulert i pbl. § 12-11, som 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.

Det er fastsatt nærmere bestemmelser om hva som skal skje i den såkalte initiativfasen, dvs. fasen forut for at et planforslag blir utarbeidet og oversendt kommunen. Oppstart av reguleringsplanarbeid er regulert i § 12-8 første og andre ledd, 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.

Loven legger i § 12-8 andre ledd opp til at initiativtaker skal sørge for å kunngjøre melding om oppstart av planarbeidet, og underrette registrerte grunneiere, festere, naboer, mfl. Etter første ledd første punktum skal dessuten offentlige organer og andre interesserte varsles om planarbeidet.

Loven styrer ikke direkte rekkefølgen på oppstartmøte og varsling. Normalt vil likevel en utbygger ikke gjennomføre varsling og kunngjøring før etter at oppstartmøte er gjennomført.

Møtet som bestemmelsen referer til omtales gjerne som *oppstartmøtet*, og er obligatorisk. Planmyndigheten kan allerede på et tidspunkt forut for, eller i selve møtet, gi til kjenne at den anser det uaktuelt å realisere planinitiativet, dvs. vedta en endelig plan basert på det konseptet initiativet omhandler. Planmyndigheten kan imidlertid ikke stoppe utbyggers videre arbeide med initiativet eller hindre at utbygger sender kommunen et planforslag basert på det skisserte konseptet. Planmyndighetens vurdering av planinitiativet vil normalt ta utgangspunkt i de overordnede strategiske

rammene for området slik de er angitt i kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller områderegulering.

Når planmyndigheten har mottatt planforslaget, fremgår det av § 12-11 første punktum at den skal ta stilling til om planforslaget skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Først på dette tidspunkt har planmyndigheten en formell hjemmel til å stanse utbyggers planinitiativ. Utbygger skal underrettes om avslaget innen tre uker, jf. tredje punktum. Utbygger kan kreve å få avslaget forelagt kommunestyret i de tilfeller der forslaget er i samsvar med kommuneplanens arealdel, jf. siste punktum. Dersom planmyndigheten finner å ville sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, kan den samtidig fremme sine kommentarer til forslaget eller legge ved et eget planforslag, jf. andre punktum.

Der et planinitiativ forutsetter utarbeidelse av planprogram, jf. pbl. § 12-9, bør innholdet i planprogrammet drøftes i oppstartmøtet og "sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet". Ettersom planprogrammet må vedtas av kommunen ("ordinært kommunestyret"), betyr det at planinitiativet allerede på dette tidspunkt kan stoppes av kommunen.

Kommunene synes å praktisere oppstart av planarbeidet og behandling av planforslag noe ulikt. Noen kommuner velger å koble et politisk utvalg inn allerede i initiativfasen, for å få en politisk avklaring i forhold til planinitiativet tidlig i prosessen. Departementet er også kjent med en praksis der kommunen velger konsekvent å sende alle planforslag på høring og offentlig ettersyn uten å gjøre bruk av sin mulighet for å stoppe planbehandling. Dersom kommunen er uenig i forslaget, følger det alltid med kommentarer eller en redegjørelse fra kommunen, eventuelt et eget alternativt planforslag. Det er også praksis for at kommunen aldri avskjærer et planforslag før etter at høring og offentlig ettersyn er gjennomført. Mange kommuner praktiserer en ordning hvor et politisk utvalg tar stilling til om et planforslag skal sendes på høring og legges ut, andre kobler politikerne inn først etter at planforslaget har vært på høring og offentlig ettersyn.

1.3 Forslag til endringer

For å begrense unødvendig ressursbruk foreslår departementet at planmyndigheten skal kunne prøve hensiktsmessigheten av planinitiativet og eventuelt kunne stoppe initiativet på et langt tidligere tidspunkt enn det er hjemmel for i dag. Kommunen bør med andre ord kunne utøve en tidlig silingskontroll for å unngå sløsing med tid og ressurser på et planarbeid som uansett ikke vil føre frem. Forslag om dette er tatt inn som et nytt annet ledd i § 12-8.

Enkelte kommuner har gitt uttrykk for at de ønsker å kunne stoppe et planinitiativ allerede i forbindelse med at utbygger tar kontakt med kommunen og anmoder om oppstartmøte. Departementet mener dette kan være en god løsning.

Kommunen bør også kunne stanse planinitiativet før, under eller like etter at oppstartmøtet er avholdt, dvs. helt til kommunen har fått gjort seg opp en endelig mening om "planspørsmålet", jf. § 12-11 første punktum. Kommunen bør gi beskjed i oppstartmøtet om når tilbakemelding blir gitt. Dette skal uansett ikke være lenger enn "*innen en rimelig tid*", jf. lovforslaget. Utbygger skal ikke kunne gjennomføre varsling og kunngjøring som fastsatt i § 12-8 første og andre ledd før etter at kommunen har gitt klarsignal. Kommunen skal på den annen side ikke kunne stanse planinitiativet etter at planmyndigheten har gitt utbygger klarsignal til å gjennomføre varsling og kunngjøring. Når planinitiativet først er kommet gjennom sliingsprosessen, skal ikke kommunen kunne stoppe planarbeidet før etter at forslaget har vært på høring og offentlig ettersyn, jf. departementet forslag til endringer i kapittel 2.

Vilkåret for å kunne avslå å videreføre et planinitiativ vil være at planmyndigheten mener planen ikke bør realiseres. Noen nærmere krav til begrunnelse blir ikke fastsatt, men det vil følge av god forvaltningsskikk at kommunen redegjør for begrunnelsen. Dersom planinitiativet er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, skal utbygger uansett ha rett til å få avslaget forelagt kommunestyret på samme måte som avslag på et planforslag kan kreves forelagt kommunestyret etter dagens bestemmelse i pbl. § 12-11 siste setning. Den foreslåtte nye ordningen åpner i praksis opp for at utbygger og kommunen på et tidlig tidspunkt kan bli enige om de overordnede forutsetninger som planforslaget skal holde seg innenfor. Disse forutsetningene skal fremgå av referatet fra oppstartmøtet. Det er ikke gitt at man er enige på alle punkter, men at man er enige i utbyggers visjon for prosjektet og de "verdier" som skal ligge til grunn for et planforslag. Det vises til omtale av referatet fra oppstartmøte og håndteringen av dette og eventuelle uenighetspunkter nedenfor.

Planmyndighetens avslag på å få videreført et planinitiativ vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd b), og kan følgelig ikke påklages til overordnet klageinstans. Kommunens administrasjon, eller eventuelt kommunestyret, vil dermed i praksis ha siste ord når det gjelder spørsmålet om planinitiativet skal danne grunnlag for oppstart av en formell planprosess. Dette følger av kommunens rolle som planmyndighet etter § 3-3

Fordelen med en slik tidlig avskjæringsrett for kommunen er at det reduserer unødig arbeid i en plansak som uansett ikke vil føre frem. Besparelser kan dermed oppnås både for initiativhaver, kommunen, naboer, berørte offentlige organer, mfl. Et forhold som taler mot en tidlig avskjæringsrett er at planinitiativ på et så tidlig tidspunkt som

ved oppstartmøtet ikke er utredet og bearbeidet på en uttømmende måte. Det kan derfor være en viss fare for at planinitiativ, som etter videre bearbeiding ville fått livets rett, likevel aldri blir realisert. Dersom kommunen avskjærer planinitiativet fordi det ikke er i samsvar med overordnet plan, kan det eventuelt sendes inn på nytt og bli vurdert i forbindelse med neste rullering av kommuneplanens arealdel.

Nærmere om oppstartmøtet

Det bør utarbeides et formalisert referat fra oppstartmøtet som punktvis tar opp forhold av betydning for planprosessen og det endelige planforslaget. Departementet vil 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 oppstartmøtet.

Referatet fra oppstartmøtet skal først og fremst redegjøre for de forutsetninger utbygger og planmyndigheten er blitt enige om skal gjelde for det videre planarbeidet. Det bør vanligvis gjøres rede for tiltakets form og omfang, forholdet til eksisterende planer, krav til dokumentasjon og utredninger, prosessledelse og kontaktpersoner, hva som er avklart mellom partene, og hva som er uavklart og gjenstår. Eventuelle krav om planprogram og konsekvensutredning skal avklares. Referatet bør være tydelig på hva man enig 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 utbygger i den videre planprosessen og lette kommunens etterfølgende planbehandling. Også spørsmål knyttet til rekkefølgebestemmelser, utbyggingsavtaler, tilliggende infrastruktur og 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 utbygger skal velge å gå videre i den retning.

Departementet mener det er god prosessøkonomi i den tilnærming som er beskrevet foran, fordi en kan unngå uklarheter og omkamper lenger ut i planprosessen.

Departementet ønsker ikke å detaljstyre innholdet i planinitiativ og referatet fra oppstartmøtet, bare angi de tema som skal berøres. Mange kommuner har gode eksempler og maler for oppstartmøtet, og tradisjon for å lage solide referater.

Det er et siktemål at referatet skal bli en felles referanse for utbygger og kommunens videre arbeid med planen, og således utgjøre en retningslinje som partene i fellesskap skal arbeide etter. Punkter som bør søkes avklart i det videre planarbeid kan gjelde ivaretagelse av utbyggeres forutsetninger for å kunne gjennomføre byggeprosjektet, de hensyn, verdier og plankvaliteter som planmyndigheten mener må eller bør ivaretas i

en endelig plan, avklaring av eiendomsforhold og bruksrettigheter underveis i planleggingen, planens detaljering og utforming, tidsplan og milepæler i den videre planprosessen, mv. Det kan f.eks. fremgå hvilken dokumentasjon som skal følge planforslaget, og hvordan kommunen underveis i planleggingen skal gi tilkjenne om dokumentasjonskrav er ivaretatt slik at dette ikke blir et forsinkende element etter at planforslaget er sendt kommunen.

Departementet ønsker ikke å rukke ved utbyggers rett til selv å definere innholdet i et forslag til detaljregulering, samtidig som en heller ikke vil rokkes ved kommunens rolle som prosessleder og vedtaksmyndighet. En del av kommunens vurderinger som kommer til uttrykk i referatet fra oppstartmøtet vil 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 utbyggers 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 referatet fra oppstartmøtet.

Det kan ikke stilles krav til forslagsstiller om dokumentasjon, utredninger, tekniske krav, bidrag til infrastruktur osv. utover det som følger av lov og forskrift.

For å få en så tidlig avklaring av eventuelle uenighetspunkter mellom kommunen og utbygger slik de kommer til uttrykk i referatet, kan utbygger be om at referatet, dvs. i praksis de uavklarte spørsmålene, blir forelagt politisk nivå, f.eks. et utvalg, til vurdering. En slik behandling må i tilfelle være gjennomført før kommunen gir samtykke til varsling og kunngjøring av planoppstart.

De premisser som kommer fra den politiske behandlingen av referatet fra oppstartmøtet vil i praksis være førende både for administrasjonen og utbygger. Dersom utbygger ikke finner å kunne utarbeide et planforslag på de premisser som det blir gitt føringer om, vil kommunen kunne la være å gi klarsignal til varsling og kunngjøring av planoppstart etter pbl. § 12-8.

Departementet foreslår lovfesting av krav til referat fra oppstartmøtet. Departementet vil også vurdere behovet for å forskriftsfeste en plikt for administrasjonen til å forelegge vesentlige uenighetspunkter for politisk nivå til avklaring når utbygger krever det.

Har kommunen unnlatt å avskjære et planinitiativet i oppstartfasen, vil den etter forslaget i kapittel 2 være forpliktet til å gjennomføre høring og offentlig ettersyn. Dette gjelder likevel ikke dersom forslaget ikke er i samsvar med overordnet plan.

Departementet vil vurdere om det er behov for å gi utfyllende bestemmelser i forskrift om oppstartmøtet for å sikre en så optimal saksgang som mulig, med en begrenset, men forsvarlig ressursbruk. Departementet tar videre sikte på å gi veiledning om hvordan parallell behandling kan organiseres og gjennomføres med utgangspunkt i tidligere og tydeligere avklaringer det nå legges opp tid. Siktemålet er å få en økning i bruken av ordningen.

Departementet vil anvende forskriftshjemmelen i pbl. § 12-1 siste ledd (om behandling av reguleringsplan) til å vedta nødvendige forskriftsbestemmelser etter dette kapittel.

Forslaget gir mulighet for økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling

Departementet ønsker at bruken av parallell plan- og byggesaksbehandling øker. Større forutsigbarhet tidlig i plansaken vil være et viktig bidrag til å nå en slik målsetting. Forslaget om et formalisert referat fra oppstartmøtet 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.

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 uutnyttet effektiviseringspotensial i parallell plan- og byggesak. Fordelen med parallell behandling er at utbygger kan bruke samme dokumentasjon både i plansaken og byggesaken, man unngår unødig dobbeltbehandling. Saksbehandlingstiden fra oppstart av planarbeid til rammetillatelse blir dermed kortere totalt sett.

Departementet har i den senere tid hatt kontakt med en rekke kommuner og utbyggere, for å avklare hvorfor ordningen er så lite benyttet. Ut fra tilbakemeldingene, er det først og fremst manglende kjennskap og oppmerksomhet om ordningen, svak tilrettelegging fra kommunen, samt usikkerhet knyttet til utfallet av planbehandlingen som synes å være grunnen til den beskjedne bruken. Når det gjelder usikkerhet, henspiller det på at utbygger ikke tør bruke større ressurser på prosjektering og arbeid med rammetillatelsen i en tidlig planfase fordi det knytter seg stor usikkerhet til om planen vil bli vedtatt med det innholdet som passer for utbygger. Departementet mener at en mer formalisert oppstart, en mer forutsigbar planprosess og et relativt utførlig referat fra oppstartmøtet om utbyggers handlingsrom, vil kunne føre til økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling.

Parallell behandling er en frivillig ordning, men forutsetter at utbygger ser seg tjent med å bruke ordningen og at kommunen finner grunnlag for å tilrettelegge for den.

Kommunens holdning er her sentral fordi det er kommunen som må saksbehandle plansaken og byggesaken samtidig. Parallell behandling er avhengig av tett kommunikasjon mellom kommunen og utbygger, og det er derfor viktig at kommunen er villig til å prioritere slik behandling. Parallell behandling er også avhengig av at utbygger har kapasitet til starte prosjekteringen på et tidligere stadium enn vanlig. I forarbeidene er det flere steder poengtert at parallell behandling er mest aktuelt der det endelige planforslaget vil være i samsvar med overordnet plan (kommuneplanens arealdel eller områderegulering). I praksis vil en manglende planavklaring i forhold til overordnet plan nesten alltid være til hinder for å velge parallell plan- og byggesaksprosess. Det vil likevel la seg gjøre å gjennomføre parallell behandling dersom utbygger tidlig kan få en politisk vurdering av planinitiativet med sikte på å akseptere avvik fra overordnet plan. En slik tilnærming er ikke drøftet nærmere verken i NOU'er eller proposisjonene som loven bygger på. Noen planer egner seg uansett ikke for parallell behandling. Det gjelder spesielt detaljreguleringer som kan ha vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, og hvor det er krav om utarbeidelse av planprogram og konsekvensutredning.

1.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

I den grad kommunen ikke legger mye arbeid i oppstartmøtet i dag, vil den etter det nye forslaget måtte legge mer arbeid i den tidlige planfasen. Forslaget vil føre til at kommunene etter gjennomført oppstartmøte må ta stilling til om planinitiativet skal videreføres eller ikke. På denne måten kan 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, utbygger selv og andre som ellers ville blitt involvert i den unødvendige planprosessen.

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

Det er foreslått et nytt sakselement ved at referatet fra oppstartmøtet i visse tilfeller skal fremlegges for politisk nivå til uttalelse hvis forslagsstiller krever det fordi det er viktige uenighetspunkter eller uklarheter som ønskes avklart. Etter departementets oppfatning er det tale om et begrenset administrativt merarbeid for kommunen, som må ses i sammenheng med at det kan føre til besparelser senere. Referatet fra oppstartmøtet skal tale for seg, og det bør derfor bare være nødvendig med et kortfattet saksframlegg til politikerne. Referatet fra oppstartmøtet bør fremstå med punktvis oppsummeringer

og uten for mye prosa. Det skal følgelig 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, misforståelser 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 ble 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.

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.

Departementet mener forslagene totalt sett vil føre til en enklere, mer effektiv og forutsigbar planprosess som både utbygger og kommunen vil ha fordel av. Det vil være god prosessøkonomi i en tilnærming som skaper økt forutsigbarhet i tidlig planfase. Med økt forutsigbarhet i planprosessen vil utbyggere 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, dvs. og ta stilling allerede i forbindelse med oppstartmøtet. Når utbygger i utgangspunktet får krav på å få gjennomført høring og offentlig utlegging av sitt forslag, vil gebyret øke noe for å kunne bekoste kommunen merutgifter til dette.

1.5 Lovforslag (§ 12-8)

§ 12-8 første 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.*

Nytt andre ledd skal lyde:

Finner kommunen at planinitiativet ikke bør føre frem, må beslutning om dette tas så tidlig som mulig i oppstartfasen, og senest etter avholdt oppstartmøte.

Initiativtaker skal underrettes om avgjørelsen så snart som mulig. Er planinitiativet i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

2. FORSLAG OM AT ALLE PRIVATE PLANFORSLAG I UTGANGSPUNKTET SKAL SENDES PÅ HØRING OG LEGGES UT TIL OFFENTLIG ETTERSYN

2.1 Innledning

Dette forslaget må ses i sammenheng med forslaget i kapittel 1 hvor departementet foreslår at kommunen skal få hjemmel til å avskjære et planforslag tidligere enn i dag. 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. § 12-11 tredje punktum. Et unntak fra denne ordningen er der det først må utarbeides planprogram. I slike tilfeller kan kommunen stanse et planinitiativ i tidlig fase ved å unnlate å vedta planprogrammet.

Departementet mener at når en privat forslagsstiller først har utarbeidet en plan og den ikke er stoppet i forbindelse med oppstartmøtet, jf. forslaget i høringsnotatets kapittel 1 om å styrke kommunens adgang til å avskjære planinitiativ, bør den private part få rett til å få sendt sitt planforslag på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Dette vil innebære en styrking av forslagsstillers rettigheter. Kommunen kan likevel fremme alternative planforslag, og kan avvise planforslaget etter høring og offentlig ettersyn.

Enkelte kommuner praktiserer i dag en slik 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/kommentarer til det private planforslaget, hvilket er i tråd med lovens system, jf. § 12-11.

2.2 Gjeldende rett

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 å ikke 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. Dette er en viktig nyanse.

Kommunen kan i dag ta gebyr innenfor selvkostprinsippet 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.

2.3 Forslag til endringer

Det er ønskelig å styrke forslagsstillers rettigheter ved at alle private planforslag skal sendes på høring og bli lagt ut til offentlig ettersyn. Det er kommunen som er planmyndighet og bestemmer arealbruken innenfor sine grenser. Grunneier må akseptere kommunens vurderinger når det gjelder den fremtidige arealbruken for sin eiendom og står rettighetsmessig nokså likt med andre aktører som vil påvirke arealbruken i det aktuelle området. Likevel er det slik at grunneier som har størst interesse i den fremtidige arealbruken og derfor ofte tar initiativ til videre utvikling av eiendommen(e). Grunneier har også størst incitament til å bekoster 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 utbygger/grunneier. En utvidet rett til høring og offentlig ettersyn, vil bidra til å balansere kommunens sterke posisjon noe i forhold til grunneier 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 i kapittel 1, om at kommunen kan avskjære planinitiativ i forbindelse med oppstartmøtet. Departementet mener det er bedre at kommunen tidlig kan avskjære et planinitiativ enn at et ferdig utarbeidet planforslag blir nekte sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. På dette stadiet i planleggingen kan forslagsstiller ha lagt ned et

betydelig arbeid i planen. Det fremstår dessuten som en fornuftig avveining av interesser at når kommunen først har unnlatt å stoppe et planinitiativ i tidlig fase, skal forslagsstiller til gjengjeld få utvidet sine rettigheter ved gjennomført offentlig høring og ettersyn før planforslaget ev. kan bli stoppet av kommunen. Dette må også ses i lys av vektleggingen av tidlige og tydelige avklaringer i oppstarten som skal lede til planforslag som ikke er kontroversielle.

Kommunen bør, som i dag, kunne nekte å fremme forslag som ikke samsvarer med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Forslagsstiller kan fremme flere alternative forslag, men minst ett av disse må være innenfor de rammer som er skissert i oppstartmøtet, og ev. etterfølgende politisk vurdering av referatet fra oppstartmøtet slik det er foreslått i høringsnotatets kapittel 1. 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 dette i forarbeidene til loven og ikke i lovteksten. 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 §§ 12-9 og 12-10. Når utbygger etter det nye forslaget i utgangspunktet har krav på å få forslaget sent på høring og lagt ut til offentlig ettersyn mener departementet 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 - 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 lovforslaget i kapittel 5.5.

2.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av 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. I motsetning til i dag må, skal i utgangspunktet alle planforslag sendes på høring.

Forslagsstillers rettigheter i planprosessen styrkes ved at alle planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. På den annen side kan kommunen straks etterpå beslutte å legge planforslaget dødt. Det kan skje uten vesentlig saksbehandling. Avslaget kan forslagsstiller kreve 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 legge den ut til offentlig ettersyn.

2.5 Lovforslag (§ 12-11)

Pbl. § 12-11 skal lyde:

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

Nytt andre ledd skal lyde:

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

3. FORSLAG OM ENKLERE REGLER FOR ENDRING AV PLAN OG OPPHEVING AV PLAN

3.1 Innledning

Departementet har ved flere anledninger blitt anmodet om å forenkle reglene for endring og oppheving av planer. Kommunene opplever dagens regelverk som stivbent og unødig omfangsrik. Det blir vist til at mange planer er ”gått ut på dato”, dvs. at de ikke lenger er i tråd med behovet i planområdet eller ikke har rettskraft av betydning fordi de er i strid med overordnet eller nyere plan. Det anslås at det i Norge finnes ca. 70 000 reguleringsplaner, og at det vedtas 2-3000 nye hvert år. Mange planer kan være svært gamle, uten at de av den grunn i sin helhet er utdaterte. Som oftest er det større

behov for å gjøre nye planfaglige vurderinger jo eldre planen er. Departementet er kjent med at det i noen kommuner er gjeldende planer som er mer enn 100 år gamle.

Departementet mener det er rom for å forenkle regelverket for oppheving av planer uten at dette behøver å gå ut over rettsikkerhet eller viktige planfaglige hensyn. Pbl. § 12-14 andre og tredje ledd har i dag bestemmelser som åpner for en noe enklere saksbehandling ved *mindre endring* av reguleringsplan. Slike endringer kan gjennomføres på en lettere måte og 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. § 12-12 tredje ledd, og det er ikke krav om offentlig ettersyn. Dessuten kan myndigheten delegeres fra kommunestyret. Det er ikke gitt en tilsvarende forenklende regler for oppheving av planer som er i strid med overordnet plan.

Departementet forslår derfor å utvide grensen for endringer av plan som kan gjennomføres på en forenklet måte, og også innføre en bestemmelse som gjør det enklere å oppheve planer som i det alt vesentlige er i strid med overordnet plan.

3.2 Gjeldende rett

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

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.

Generelt

Hovedregelen følger av første ledd som fastsetter at endring og oppheving av plan følger de samme regler som gjelder for vedtakelse av ny plan. Bakgrunnen for dette er at virkningen av å endre eller oppheve en plan kan være like store som ved vedtakelse av ny plan. Bl.a. tilsier behovet for medvirkning, både fra allmennheten, grunneiere, naboer, feste og andre berørte, herunder offentlige fagorganer, at prosessen bør legges

bedt opp på samme måte som når ny plan utarbeides. Oppheving av planer kan påklages, jf. pbl. § 1-9.

Nærmere om forholdet til overordnet plan

Alle kommuner skal ha en kommuneplan, som foruten å inneholde en samfunnsdel, også skal inneholde en arealdel. Det er obligatorisk for kommunen å se over og vurdere behovet for endringer i styringsdokumentene minst en gang hvert fjerde år når et nytt kommunestyre skal ta stilling til den kommunale planstrategien, jf. pbl. § 10-1. Det følger av bestemmelsen at denne vurderingen også skal omfatte arealbruken i kommunen.

Endringer i kommuneplanens arealdel kan føre til at tidligere vedtatte reguleringsplaner ikke lenger er i samsvar med planen. Tilsvarende kan en områderegulering komme i strid med en tidligere detaljregulering. Ved motstrid er det normalt den sist vedtatte plan som gjelder. Dette følger av pbl. § 1-5 andre ledd lyder:

Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.

Kommunen kan gjennom hensynssone fastsette at en reguleringsplan, som ellers ville være i strid med ny arealdel av kommuneplanen, likevel skal gjelde foran arealdelen ("gjelde uendret"). Dette følger av pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f).

Kommunen bør alltid ved behandlingen av kommuneplanens arealdel vurdere behovet for endring eller opphevelse 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 fører dette til at mange kommuner har et relativt stort antall planer som krever endringer eller som skal oppheves. Rettssikkerhetsmessig er det uheldig at kommunene ikke følger opp, fordi det blir vanskelig både for kommunen selv, publikum og andre å ta stilling til den rettslige plansituasjonen f.eks. for en eiendom.

Nærmere om mindre endring av plan

De nærmere kriterier for hva som skal forstås med "mindre endring" er bl.a. omtalt i Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 138:

"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.”

Den nye begrepsbruken i plan- og bygningsloven av 2008, tok sikte på en klargjøring og innstramming i forhold til tidligere praksis, jf. begrepsbruken ”mindre vesentlig endring” i loven av 1985. Den nye begrepsbruken tar sikte på en klargjøring og innstramming i forhold til tidligere uhjemlet praksis.

Departementet har på denne bakgrunn ved tolkingen av pbl. § 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 kommunene 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.

Der endringen er konfliktfylt vil den kreve en bredere vurdering og må derfor behandles på ordinær måte. Det samme gjelder når endringen krever avklaring fra sektormyndighet eller endringen er i strid med overordnede planer. Departementet har videre sett det slik at med mindre endringer menes endringer som relativt sett er mindre i forhold til planen, og som ikke går ut over hovedtrekkene i planen på en måte som forutsetter nytt offentlig ettersyn.

Det har vært uttalt at mindre endringer f.eks. kan være arrondering av formålsgrenser, justering av linjeføringer for infrastrukturanlegg. Mindre endringer omfatter ikke innføring av nye eller fjerning av arealformål eller hensynssoner. Derimot vil en justering av grensene mellom to formål kunne anses som en mindre endring. Som mindre endring kan man også justere byggegrenser, frisiktsoner og lignende. Forenklet sagt kan man gjøre justeringer i det som allerede ligger inne i planen, men ikke innføre nye elementer.

Departementet har lagt til grunn at mindre endring uansett ikke kan gjennomføres etter reglene i pbl. § 12-14 annet ledd, dersom endringen:

- utløser krav om risiko- og sårbarhetsanalyse etter pbl. § 4-3,
- forutsetter medvirkning fra andre enn de grunneiere som endringen direkte berører,
- foreligger innvending fra sektormyndighet (innsigelsesmyndighet etter pbl. § 5-4),
- er i strid med overordnede planer, eller

- protest fra nabo.

3.3 Forslag til endringer

Utvidet grense for planendring med begrenset høring

Departementet mener det er rom for større fleksibilitet med hensyn til hvilke endringer som kommunestyret kan delegerer vedtaksmyndighet i og som kan undergis enklere saksbehandling enn i dag, jf. § 12-14 andre og tredje ledd.

Som det fremgår av redegjørelsen ovenfor om gjeldende rett, er det normalt ikke anledning til å innføre nye planelementer i reguleringsplanen ved bruk av reglene om ”mindre endring”. Departementet mener det bør vurderes å endre på dette for å få en mer fleksibel og ressursbesparende gjennomføring av planendringer. Det er samtidig naturlig å erstatte begrepet ”mindre endring” med et annet og mer egnet begrep for å tydeliggjøre at det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringene, som må være utgangspunktet for om det kan legges til grunn enklere saksbehandlingsregler ved planendringen.

Departementet mener det også i større grad bør ligge en planfaglig og praktisk vurdering til grunn for vurderingen, snarere enn dagens strenge juridiske forståelse av begrepet ”mindre endring”. Det foreslås derfor at bestemmelsen i § 12-14 andre ledd justeres i tråd med en slik synsvinkel og at man anvender vurderingstema som i større grad legger vekt på konsekvensene for omgivelsene og behovet for en bredere medvirkning enn dagens kriterier.

Slik departementet ser det bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene krever involvering av flere berørte myndigheter fordi den må betraktes som omstridt eller konfliktfylt. Dersom endringen ikke er av en slik karakter, og den også ligger innenfor planens hoveddrømme eller påvirker gjennomføringen av planen, bør endringen anses å være av en slik begrenset art at endringsprosessen kan forenkles. Dette gjelder selv om det foreligger protest fra nabo.

Forslaget tar sikte på å tillate forenklet prosess der det skal innføres nye planformål eller formålsgrensene skal endres på en måte som ikke endrer planens karakter og går ut over planens hoveddrømme. Etablering av et mindre parkeringsområde vil f.eks. kunne gjennomføres uten en full planbehandling, såfremt parkeringsområdet skal ivareta lokale behov og ikke er i strid med overordnede rammer omparkeringsdekning m.v. Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser med hensyn til konsekvenser av planendringen tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene klart tilsier at det er behov for full planbehandling, forutsettes kommunen å

tillegge det avgjørende vekt ved den videre planbehandlingen, dvs. at vilkårene for enklere prosess ikke er til stede.

Departementet vil vurdere å gi utfyllende bestemmelser i forskrift om endring av plan i medhold av pbl. § 12-1 siste ledd.

Departementet har vurdert om fristen på 6 uker i § 12-10 første ledd skal reduseres til 4 uker for saker etter 12-14 andre og tredje ledd. Det er imidlertid blitt ansett som det enkleste at man har en felles frist fore endring av plan uansett omfanget av endringen.

Departementet har vurdert forholdet til bestemmelsen om mindre endring av kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-17 andre punktum, men ser ikke at det er et tilsvarende behov for å forenkle her som det er for detaljregulering.

Oppheving av planer som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel

Departementet antar forenklingsbehovet først og fremst knytter seg til oppheving av *områderegulering* og *detaljregulering* som helt eller delvis er i strid med kommuneplanens arealdel, herunder kommunedelplan. Forenklingene vil følgelig først og fremst gjelde planer som i prinsippet ikke kan gjennomføres uten at kommuneplanens arealdel først må endres. Kommunen må foreta en nærmere vurdering av hvilke konsekvenser opphevingen får før den gjennomføres. Dersom opphevingen får konsekvenser for tiltak som er gjennomført eller sikret i henhold til planen, må dette tas i betraktning.

Departementet foreslår at saksbehandlingsreglene forenkles i de situasjoner hvor en reguleringsplan er i strid med kommuneplanens arealdel, og reguleringsplanen som følge av motstriden har relativt sterkt begrensede rettsvirkninger, eller er helt uten rettsvirkninger. Normalt vil det gjelde gamle planer som ikke er gjennomført og derfor ikke lenger har noen betydning. I slike tilfeller vil det ikke være behov for samme prosess ved oppheving av reguleringsplan som pbl. § 12-14 forutsetter, fordi det allerede skal ha vært gjennomført en bred medvirkning i planleggingen under arbeidet med arealdelen. Det vises her til pbl. kap. 5 og bestemmelsene i pbl. §§ 11-12 til 11-14. Den nye arealbruken vil følgelig ha vært gjennom en grundig prosess, herunder med påkrevd høring og offentlig ettersyn. Behovet for en tilsvarende bred og grundig prosess ved oppheving av reguleringsplanen er dermed tilsvarende mindre. De instanser som var inne i bildet da arealdelen ble vedtatt, må antas å være kjent med, og også innforstått med, at eldre plan for samme område blir utdatert og må endres eller oppheves.

Ettersom det ikke er samme krav til varsling av grunneiere og festere m.v. ved endringer i kommuneplanens arealdel som ved endringer av reguleringsplan, og det

heller ikke er klagerett knyttet til arealdelen, mener departementet at grunneiere og festere uansett fortsatt må varsles særskilt før reguleringsplanen blir endret eller opphevet.

Departementet foreslår derfor å fjerne det alminnelige kravet til varsling av offentlige organer og andre interesserte ved oppstart, jf. § 12-8 første ledd første punktum og kunngjøring, jf. § 12-8 andre ledd første punktum. Det skal heller ikke gjennomføres oppstartmøte når forslaget kommer fra en annen enn planmyndigheten selv, jf. § 12-8 første ledd annet punktum. Det er heller ikke nødvendig å sende forslag om endring eller oppheving på høring, og legge det ut til offentlig ettersyn eller oppheving tilgjengelig på elektroniske medier, jf. pbl. § 12-10 første ledd. Det er ikke nødvendig med førstegangs behandling av forslaget forut for høring og offentlig ettersyn (som gjelder ved vedtakelse av ny plan). Kommunen kan dermed utelate politisk førstegangsbehandling av opphevelsesforslaget om den ønsker det. Saksbehandlingen kan dermed begrenses til å omfatte underretning til registrerte grunneiere og festere som er direkte berørt i planområdet med en frist på 6 uker til å uttale seg, et saksframlegg fra administrasjonens side til kommunestyret eller det organs som har fått delegert myndighet til å oppheve planer. I dag kan kommunestyret kun delegere vedtaksmyndighet for mindre plan, jf. pbl. § 12-12 andre ledd. Departementet mener det bør åpnes opp for at kommunestyret kan delegere myndighet til å oppheve planer som kan undergis forenklet saksbehandling fordi de er helt eller delvis i strid med kommuneplanens arealdel.

I en del tilfeller vil overordnet eller ny reguleringsplan bare delvis sette en eldre reguleringsplan til side og planen kan fortsatt ha vesentlige rettsvirkninger. I slike tilfeller vil det etter departementets oppfatning ikke ligge til rette for å begrense saksbehandlingen. Planene vil da leve side om side og en søknad om byggetiltak vil måtte vurderes opp mot alle planene. Departementet mener det ikke er mulig å sette opp konkrete regler for når en gammel plan fortsatt har slike vesentlige rettsvirkninger at opphevingen krever en grundigere behandling. Departementet mener det må kunne overlates til kommunen å vurdere dette ut fra den konkrete plansituasjonen. Det er likevel ikke slik at det ikke er mulig å forenkle behandlingen også i disse tilfellene, men kommunen må varsle alle berørte, dvs. offentlige organer og andre instanser og i ytterste konsekvens allmennheten, om disse blir berørt. *Som et eksempel kan nevnes at i eldre reguleringsplaner kan det ligge 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, og som der heller ikke vises i plankart og bestemmelser på samme måte som i reguleringsplanen. Eksempelvis gjennomføres ved reguleringsplan undersøkelse i medhold av kulturminneloven § 9 av om planen berører automatisk fredete kulturminner. Dersom planen avdekker slike kulturminner, blir det gjerne tatt inn restriksjoner av hensyn til dem;*

både i reguleringsplankartet og bestemmelsene. Også andre klima- og miljøhensyn kan være innarbeidet i arealplaner. Det er viktig at slike restriksjoner som ivaretar viktige klima- og miljøhensyn ikke utilsiktet faller bort ved oppheving av reguleringsplanen. Det må være vedkommende sektormyndighet som best vurderer om og hvordan miljøhensyn ivaretas i slike situasjoner, og det vil derfor være nødvendig å forelegge spørsmål om opphevelse for berørt myndighet.

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

Departementet har vurdert om det er grunnlag for å vurdere enklere regler for oppheving av planer som er av eldre dato, altså at planens alder i seg selv skal gi grunnlag for enklere prosedyrer. Bakgrunnen for dette er at kommuneplanens arealdel i en del tilfeller fullt ut vil være dekkende som fremtidig styringsverktøy fordi den eldre reguleringsplanen er gjennomført fullt ut. Departementet har imidlertid funnet å ikke gå videre i denne retning fordi det vil bli relativt komplisert å utforme og praktisere en slik bestemmelse.

3.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Planendring

Forslaget vil føre til at behovet for dispensasjon fra plan blir mindre og gjøre det enklere å foreta endringer i plan uten full planbehandling. Naboer, festere og berørte fagmyndigheter skal fortsatt varsles som i dag. En mer fleksibel saksbehandling kan føre til at antallet dispensasjonssaker reduseres fordi tiltakshaver i stedet ønsker en permanent endring av plan.

Oppheving av plan

Naboer, festere og berørte fagmyndigheter skal fortsatt varsles som i dag, men det blir ikke nødvendig med alminnelig høring og offentlig ettersyn, hvilket kan gi både tids- og ressursmessige besparelser.

3.5 Lovforslag (§ 12-14)

§ 12-14 andre ledd skal lyde:

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

Nytt fjerde ledd i § 12-14 skal lyde:

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

4. FORSLAG TIL FORENKLINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE

4.1 Innledning

Regjeringen ønsker å forenkle, effektivisere og gi kommunene større handlingsrom i saker som behandles som dispensasjon etter plan- og bygningslovens regler.

Erfaringer med dagens lovregler har vist at dispensasjonsbestemmelsene kan være unødig krevende å praktisere både når det gjelder prosessmessige og innholdsmessige vurderingstema, samt at de gir liten forutsigbarhet for utfallet. De krever blant annet omfattende behandling også for mindre og enkle saker.

Det er derfor et behov for å konkretisere og forenkle dispensasjonsbestemmelsene, og redusere ressursbruken bl.a. gjennom reduksjon av antallet saker som må forelegges berørte sektormyndigheter og fylkeskommunen.

Det er behov for å tydeliggjøre hvordan hensyn og oppgaver i plansammenheng og byggesak er forskjellige, og hva dette betyr for utformingen og praktiseringen av de forskjellige reglene for å ivareta de forskjellige oppgaver og hensyn.

4.2 Gjeldende rett

Hovedregelen er at utbygging skal skje i medhold av plan. Kommunen skal innvilge søknad om byggetillatelse etter § 21-4 første ledd dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Tiltaket må altså både være i samsvar med gjeldende arealplaner og materielle regler gitt i loven og tilhørende forskrifter. Når det gjelder kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er disse rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål, bestemmelser og tegnesymboler. Etter pbl. § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger likevel gi tillatelse ved dispensasjon selv om tiltaket strider mot slike regler. Ved dispensasjon kan plan- og bygningsmyndighetene likevel 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. Rammen i forhold til planer er at unntak kan 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 gjennomføre 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 saksområdet blir berørt. Dispensasjon kan gis permanent eller midlertidig (§ 19-3), og det kan settes vilkår for dispensasjon. Arealdisponeringsspørsmål bør som hovedregel behandles gjennom den grundige planprosess som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret. Dispensasjon skal ikke være en diskresjonær adgang til å ta stilling til enkeltspørsmål.

Når kan dispensasjon gis?

Dette er omtalt på følgende måte i departementets lovkommentar:

Kommunens adgang til å gi dispensasjon 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 om lovens vilkår for å kunne dispensere er 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 § 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 selvfølgelig alltid være til stede.

Som angitt i paragrafkommentarene til loven vil vurderingen av omsøkte tiltak i forhold til lovens kriterier være rettsanvendelse. Det gjelder:

- om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt,
- om fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering,
- om det legges (tilstrekkelig) vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø sikkerhet og tilgjengelighet,
- om det legges forutsatt vekt på foreliggende nasjonale eller regionale rammer og mål,
- om negativ uttalelse fra statlig eller regional fagmyndighet tillegges tilstrekkelig vekt,
- om det dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Hvis vurderingen etter første, andre og siste strekpunkt konkluderer med at lovens vilkår ikke er oppfylt vil dispensasjon ikke kunne gis. Tredje og fjerde strekpunkt vil først og fremst være aktuelle skjønnsmomenter i vurderingene etter første og andre strekpunkt. Det gjelder for så vidt også femte strekpunkt, men dette punktet vil være en ramme og påminnelse overfor kommunene, og et grunnlag for vedkommende myndighet og klageorganet i forbindelse med en ev. klagesituasjon dersom kommunen likevel fatter vedtak i strid med uttalelse fra fagorgan.

Hvis konklusjonen etter vurderingene i forhold til foregående 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 panthavere 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.

4.3 Forslag til endringer

Det er behov for klarere og enklere regler for når det kan gis dispensasjon. Det er også behov for å gi kommunen noe større muligheter for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikke berører viktige interesser.

Som et viktig utgangspunkt ved utformingen av høringsforslaget er 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. At plangrunnlaget er oppdatert og aktuelt er en vesentlig forutsetning for å få redusert behovet for dispensasjoner og derved antallet og omfanget av dispensasjonssaker. I dag er kravet om ny planvurdering etter ti år bare knyttet til private utarbeidete planforslag, jf. § 12-4 siste ledd slik den lyder etter lovendringen 1.1.2015. Kommunen skal gjennom behandling av kommunal planstrategi hvert fjerde år ta stilling til hvilke planer det er behov for å revidere.

For å forenkle og klargjøre dispensasjonsreglene legges det opp til å forenkle vurderingskriteriene vesentlig for når dispensasjon kan gis. Samtidig trekkes det en skarpere grense mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen har interesser i, som de skal varsles om og uttale seg til, og hva som er lokale interesser som kommunene selv vurderer og ivaretar.

Det tas sikte på å skille tydeligere mellom behov i saksbehandling og innholdsmessige vurderinger og avveininger for henholdsvis plansaker og byggesaker.

Det er også behov for å klargjøre og sikre at vesentlige krav for en ordnet plangjennomføring over tid ikke blir fraveket underveis i et saksbehandlingsforløp som går over lengre tid og gjennom flere trinn. Det gjelder eksempelvis deltakelse i

infrastruktur, rekkefølgetiltak og arealer og tiltak som skal inngå i helhetlig og varig planløsning.

I pbl. § 19-1 foreslås det en avgrensning av hvilke saker og tema som bør inngå i kommunens fremleggingsplikt overfor andre myndigheter. Den knyttes nå til, og gis i hovedsak samme ramme som myndigheten vedkommende sektorer og fylkeskommunen har til å fremme innsigelse. De aktuelle myndigheter og deres saklige ansvarsområder fremgår av vedlegg til rundskrivet. 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.

Når det gjelder den ordinære varslingen av private i form av naboer og andre direkte berørte parter, vises til de ordinære reglene for nabovarsel etter pbl. § 21-3 og forvaltningsloven § 16. Det tas ikke sikte på å endre varslingsplikten etter disse bestemmelsene, men det vil i det videre arbeidet med forslaget gis en utdypende beskrivelse av hvordan disse kommer til anvendelse ved behandlingen av søknad om dispensasjon i plan- og byggesaker.

I pbl. § 19-2 andre ledd foreslås vesentlige forenklinger både i bestemmelsens ordlyd, og i vurderingstemaene som ligger til grunn for avgjørelsen om hvorvidt lovens vilkår for å dispensere er oppfylt, og om det etter en saklig avveining er grunnlag for å dispensere eller ikke. Vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt må gjøres ut fra de hensyn den aktuelle bestemmelsen skal ivareta. De avgjørende kriteriene heretter vil være:

- om bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra er av slik karakter at de kan fravikes ved dispensasjon,
- om den fortsatt er aktuell med tilnærmet samme styrke som da den ble gitt,
- om dispensasjon i det enkelte tilfelle vil innebære at hensynene som vedkommende bestemmelse(r) skal sikre, fremme eller ivareta blir fraveket på en måte og i en grad som kan eller ikke kan aksepteres.

Det foreslås også endring ved å ta ut tilleggsvilkåret om at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Ved vurderingen av fordeler og ulemper er det i hovedsak de samme hensyn som skal vurderes på ny. Dette har skapt uklarhet i praksis og har forhindrede fornuftige dispensasjoner til mindre tiltak som ikke berører viktige interesser.

Videre foreslås større rom for situasjonsbetingede avvik slik at dispensasjon kan gis hvis kommunen finner at andre viktige samfunns-hensyn veier tyngre. Anvendelsesområdet for dette alternativet er først og fremst ment i forhold til planer som ikke er

tidsmessige, og som 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 behovet og avveiningene som legges til grunn for avgjørelsen, og som går ut over det vanlige forvaltningsrettslige begrunnelseskravet.

For øvrig foreslås 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.

Planer har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være kurant å fravike disse. Departementet vil påpeke at dersom det er tvil om vilkårene for dispensasjon er til stede, bør kommunen heller endre planen, jf. pbl. § 12-4. Det vises for øvrig til forslaget i kapittel 3 om endring av plan, som bl.a. har til hensikt å redusere behovet for dispensasjoner.

Det er heller ikke en intensjon med forslaget at det skal være kurant gjennom dispensasjon å sette til side krav i plan- og bygningsloven som skal ivareta kvaliteten på byggverk eller øvrige tiltak som for eksempel krav til sikkerhet og brukbarhet. Dispensasjon er fortsatt ment å være en unntaksbestemmelse også i forhold til denne delen av loven.

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum om at hensynet til lokalt selvstyre har betydning for fylkesmannens kompetanse ved overprøving av det frie skjønn når et statlig klageorgan, slik som fylkesmannen, overprøver en kommunal avgjørelse. Bestemmelsen gir ingen begrensning ved fylkesmannens prøving av lovanvendelse, faktumbedømmelse eller saksbehandling. Det gjelder imidlertid en viss terskel for fylkesmannen til å endre kommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønnet. Departementet legger til grunn at de skjønnsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 første ledd faller inn under det frie skjønnet, men at vurderingene knyttet til hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra må betraktes som rettsanvendelsesskjønn. Hvilken vekt som her skal legges på hensynet til det kommunale selvstyret må da vurderes ut fra den aktuelle loven saken gjelder. De ulike hensyns relative vekt kan dessuten variere etter saksområdet, jf. Ot.prp. nr. 51 (1995-96) side 41.

I saker som berører nasjonale og viktige regionale interesser vil terskelen i forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum følgelig ikke gjelde like sterkt i alle tilfeller. I forarbeidene til lovbestemmelsen er det 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. Det vil generelt være større grunn til å legge vekt på hensynet til nasjonal styring hvis disse hensyn er kommet klart til uttrykk gjennom skjønsmessige 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 forvaltningsloven § 34⁷. Det vises også til pkt. 7.4 for så vidt gjelder plan- og bygningslovens regler om byggesaker.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i forbindelse med ikraftsetting av lovendringene, veilede om hva som er nasjonale og viktige regionale interesser. I denne forbindelse vil det også bli omtalt i hvordan sumvirkning av tiltak kan falle inn under nasjonale interesser.

Ellers videreføres og beholdes flere av innholdselementene i bestemmelsene om dispensasjon i dagens lov. Det vises til tidligere forarbeider, rundskriv, veiledning og prinsippavklaringer om de elementene som ikke blir foreslått endret.

4.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Forslaget om at forelegging- og varslingsplikten blir knyttet til saker som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning gir også en klar avgrensning av statlige 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 resursmessige 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

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/publikasjonsnummer-h-2103/id272444/>

større rom for interesseavveining i forhold til viktige samfunnshensyn, jf. andre punktum.

4.5 Lovforslag (§§ 19-1 og 19-2)

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

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. Statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg *om nasjonale og viktige regionale interesser* før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

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

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

Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. Det kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Tredje og fjerde ledd oppheves.

Nåværende femte ledd blir nytt tredje ledd.

5. FORSLAG OM UTVIDET GEBYRGRUNNLAG VED BEHANDLING AV OMRÅDEREGULERING

5.1 Innledning

Departementet foreslår å gi kommunen hjemmel til å ta gebyr for sin behandling av forslag til områderegulering som er utarbeidet og bekostet av private. I dag har kommunen ikke adgang til dette. Siktemålet med forslaget er å gi kommunene et insitament til å utarbeide flere områdereguleringer ved at gebyrinntektene skal brukes til å øke plankapasiteten. Forslaget legger opp til at gebyrgrunnlaget kan utvides til å omfatte kommunens arbeid med forslaget til og med høring og offentlig ettersyn, herunder arbeidet med å oppsummere høringsinnspillene.

Bakgrunn

Plantypen *områderegulering* ble innført med plan- og bygningsloven av 2008. Områderegulering er ment å være en kommunal plan for et større areal med flere eiendommer. Det ble samtidig innført en annen ny plantype, *detaljregulering*, som er ment å være en detaljert plan for enkelte eiendommer eller konkrete bygge- eller vernetiltak. *Reguleringsplan* er en felles betegnelse på de to plantypene. Det har tatt noe tid før kommunene har tatt i bruk denne plantypen, men den tas nå i bruk i økende omfang. Departementet har inntrykk av at mange kommuner fortsatt utarbeider relativt detaljerte kommunedelplaner i stedet for å vedta en områderegulering. Departementet ønsker å stimulere til økt bruk av områderegulering og legger i den forbindelse særlig vekt på at plantypen er et egnet virkemiddel for å øke boligbyggingen, særlig i pressområder. Også i kommuner utenfor pressområder vil områderegulering være en egnet plantype, f.eks. for å håndtere planlegging av større fritidshusområder og reiselivsområder.

Antallet områdereguleringer sendt på høring økte fra 146 i 2013 til 224 i 2014. De tilsvarende tallene for vedtatte områdereguleringer er 147 i 2013 og 158 i 2014.

Områderegulering er en meget fleksibel plantype fordi kommunen bl.a. kan velge å vedta den som en overordnet plan med krav om videre detaljering, eller som en mer detaljert plan uten plankrav, dvs. med direkte byggerett. Ulike variasjoner overordnet/detaljert kan også være et alternativ, slik at det for eksempel gjelder plankrav bare for visse deler av områdereguleringen, mens det i andre er direkte byggerett.

Bruken av områderegulering krever at kommunen har en bevisst holdning til planbehovet. Kommunen skal ta stilling til hvilke områdereguleringer de ønsker å gjennomføre i sin kommunale planstrategi. Det er bl.a. viktig at områderegulering ikke fører til unødvendig dobbeltregulering. Gjelder det et stort område, kan det f.eks. være hensiktsmessig at en områderegulering bare fastlegger de forholdene som er viktig for området som helhet, mens det overlates til en eller flere detaljreguleringer å fastsette de detaljerte rammene. Dette kan være en vanlig situasjon i byer og større tettsteder. Kravet om detaljregulering vil da være forankret i en bestemmelse i områdereguleringen.

Områderegulering vil ofte ha lenger tidshorisont enn en detaljregulering, og den bør derfor være i stand til å håndtere konjunktursvingninger og næringslivets skiftende behov. Har kommunen gitt mer utdypende bestemmelser i kommuneplanens arealdel om f.eks. rammene for utbygging i et nærmere angitt tettsted, vil det i de fleste tilfeller være tilstrekkelig med utarbeiding av detaljregulering. Det krever god planfaglig

forståelse for å utarbeide en områderegulering som tar høyde for en etterfølgende detaljregulering.

Fra utbyggere og byggenæringen har det fremkommet kritikk av at kommunene har for mange plannivåer, at det forekommer dobbeltregulering, at kommunen ikke alltid planlegger etter behovet, men går lenger i detaljering enn nødvendig og at planene dermed ikke blir så holdbare over tid, men i stedet gir økt behov for dispensasjoner og omregulering. Det er vist til at dette i sin tur forsinker og fordyrer utbyggers prosjekt. Næringen har også uttrykt ønske om å få rett til å fremme områderegulering på samme måte som private i dag har rett til å fremme detaljregulering. I dag har kommunen hjemmel for å overlate til private å utarbeide forslag til områderegulering på sine vegne, men de private har ikke tilsvarende rettigheter for den videre behandlingen i kommunen slik som ved privat forslag til detaljregulering, noe som begrenser den private viljen til å legge innsats i slike planer.

Det kan være ulike årsaker til at det har tatt tid å ta i bruk områderegulering i pressområdene. Det er blitt pekt på at områdereguleringer vil omfatte større områder enn detaljregulering og derfor krever mer innsats. Reguleringskapasiteten og plankompetansen i kommunene er mange steder begrenset. Det er også trukket frem at noen kommuner av samme grunn helst ser at det er private som utarbeider forslag til områderegulering, noe loven også åpner opp for. Kommunene ønsker å kunne kreve gebyr for sin behandling av områdereguleringer når private lager forslaget. Private bekoster ofte utgiftene til å lage planforslaget, men den videre behandling i kommunen må kommunen selv dekke. Det hevdes derfor at manglende gebyrhjemmel bidrar til at kommunen ikke ønsker å satse på plantypen.

Forholdet til kulturminneloven og kostbare grunnundersøkelser er også trukket frem, jf. kulturminneloven § 9, jf. § 8 fjerde ledd. I dag gjelder undersøkelsesplikten for "reguleringsplan", dvs. for både område- og detaljregulering. Dersom områdereguleringen omfatter et større område, kan kommunens kostnader til kulturminneundersøkelser følgelig bli store. Ved detaljregulering er det utbygger som dekker disse utgiftene. Mange kommuner velger blant annet av denne grunn å videreføre bruken av kommunedelplan i stedet for å utarbeide områderegulering. Departementet vil på et senere tidspunkt, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet, vurdere om det bør fremmes forslag til lovendring som gjør at undersøkelsesplikten etter avtale med kulturminnemyndigheten kan utsettes til den reguleringsplanen som danner det endelige grunnlaget for byggerett, dvs. normalt detaljreguleringen.

Det er også pekt på at reglene om innløsningsplikt i pbl. kap. 15, gjør at kommunene risikerer å måtte innløse tomter for fremtidig offentlig bruk lang tid før noe som helst

skal bygges. Dette gjelder f.eks. ved utvikling av bydeler, hvor tidlig innløsning av fremtidig tomt til f.eks. skole kan beløpe seg til mange titalls millioner kroner. Etter departementets syn ligger det foreløpig ikke til rette for forenklinger i forhold til reglene om innløsning. Reglene om innløsning henger sammen med kommunens adgang til å ekspropriere med grunnlag i områderegulering. Endringer her berører et komplisert saksområde som ligger utenfor det som faller naturlig å vurdere som ledd i departementets pågående forenklingsarbeid.

Departementet vil i denne omgang foreslå en adgang for kommunen til å ta gebyr for behandling av områderegulering utarbeidet av private. Det er igangsatt et arbeid med å evaluere plandelen av plan- og bygningsloven i regi av Forskningsrådet. Områderegulering inngår i evalueringen. Departementet vil derfor på et senere tidspunkt vurdere om det er grunnlag for ytterligere tiltak i forhold til denne plantypen.

5.2 Gjeldende rett

Pbl. § 12-2 omhandler områderegulering og lyder:

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken.

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.

For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder §§ 4-1 og 4-2 andre ledd.

Områderegulering er ment å erstatte tidligere kommunedelplan som et bedre og mer detaljert verktøy for kommunenes planlegging av større utbyggingsområder, byområder, mv.

På et vesentlig punkt skiller områderegulering seg fra detaljregulering. Mens detaljregulering er ment å være en detaljert plan for enkelteiendommer eller konkrete bygge- eller vernetiltak, er områderegulering ment å være en plan for et større areal med flere eiendommer. Forslag til detaljregulering omfatter derfor som regel mindre områder med få grunneiere. En områderegulering vil ofte få større virkninger enn en detaljregulering. Områdereguleringer vil ofte også være mer komplekse å utarbeide fordi de skal avklare hovedstrukturen i større områder med flere samfunnsmessige sammenhenger og viktige infrastrukturtiltak. Det er imidlertid ingen begrensning i loven på hvor stort et privat detaljreguleringsforslag kan være.

Det fremgår av § 12-2 andre ledd siste punktum at kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. I dette ligger at kommunen kan overlate til private å stå for hele eller deler av det planfaglige arbeidet innenfor de rammer kommunen bestemmer, og dekke kostnadene ved dette helt eller delvis. Det er kommunen som har ansvaret for rammer, innhold og fremdrift i planprosessen. Bestemmelsen kommer til anvendelse der private aktører ser seg tjent med å gå inn i et samarbeid med kommunen for å få avklart plansituasjonen for et større område, som grunnlag for å få fremmet sine prosjekter som detaljregulering. Det kan også tenkes situasjoner der større utbyggere ønsker å utarbeide en områderegulering for å avklare hovedstrukturen i et område, før det utarbeides detaljregulering for delområder. Kommunen kan ikke kreve gebyr for sin behandling av områderegulering slik som for private forslag til detaljregulering. Dette følger av at loven uttrykkelig fastslår at det er kommunen som skal utarbeide områderegulering, jf. § 12-2 andre ledd første punktum. Dessuten er det i pbl. § 33-1 bare hjemmel for å ta gebyr for behandlingen av private planforslag. § 33-1 lyder:

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 skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren. I gebyret kan det inkluderes utgifter til nødvendig bruk av sakkyndig bistand under tilsyn. Andelen av gebyr som innkreves for tilsyn skal framgå av regulativet. Tiltakshaver kan selv sørge for de nødvendige utredninger.

Eier skal betale gebyr for kostnadene for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll til vedkommende myndighet. Gebyr for driftskontroll kan helt eller delvis dekkes av årsavgiften.

For mange kommuner kan det være praktisk å overlate til private å utarbeide forslag til områderegulering. Det kan imøtekomme et behov som oppstår der manglende kommunal plankapasitet eller prioritering fører til at gjennomføringen av viktige samfunns- eller utbyggingsoppgaver stopper opp, eller at utbyggingsinteresser ikke får avklart sine prosjekter fordi områderegulering mangler. Forslaget må imidlertid ligge innenfor de rammer og betingelser som kommunen har bestemt. Ingen har krav på å få behandlet forslag til områderegulering, og kommunen skal vedta oppstart av og rammer for planarbeidet på ordinær måte. For områdereguleringer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn skjer disse rammeavklaringene gjennom arbeidet med planprogrammet. Kommunen kan heller ikke pålegge private eller andre offentlige myndigheter å utarbeide områderegulering, som primært er et kommunalt ansvar, dersom ikke planområdet ligger innenfor en hensynssone med krav om felles

planlegging, jf. § 11-8 bokstav e. Kommunens ansvar etter reglene om behandling i § 12-8 til § 12-10 gjelder fullt ut.

5.3 Forslag til endringer

I pressområder er det ofte nødvendig å se større arealer, for eksempel en bydel eller flere kvartaler, i sammenheng før utbygging kan finne sted. Områderegulering er et godt planverktøy for detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken.

Områderegulering kan dessuten gi direkte grunnlag for rammetillatelser og for rask gjennomføring av detaljregulering av enkelteiendommer. Der forholdene ligger til rette for det, kan en slik plan åpne for hurtig igangsetting av et stort antall boliger straks planvedtaket er fattet.

Mange kommuner har i dag ikke tilstrekkelig plankapasitet i forhold til behovet. Departementet foreslår derfor å gi kommunene adgang til å kreve gebyr for behandling av områderegulering der private har bekostet planforslaget. Gebyrinntektene vil sette kommunene i stand til å øke sin plankapasitet og lage flere områdereguleringer. Det vil også føre til en situasjonen hvor valg av plantypen områderegulering blir mer likestilt med detaljregulering, og at kommunen følgelig ikke vil velge plantype ut fra hva som er kostnadmessig mest fordelaktig. Når kommunen overlater til private å utarbeide områderegulering, vil det ofte være private aktører som ser seg tjent med å gå inn i et samarbeid med kommunen for å få avklart plansituasjonen for et større område. Dette vil inngå som del av et samarbeid mellom kommuner og private om ulike typer utbygging og utvikling. En slik ordning antas å kunne få god effekt i forhold til at flere kommuner tar plantypen i bruk. Det er imidlertid fortsatt kommunen som skal vedta oppstart, planprogram og rammer for områderegulering, og styre planarbeidet. Dersom private vil fremme et planforslag for kommunen for et større område, må det skje gjennom å fremme privat forslag om detaljregulering.

Gebyret skal omfatte kommunens arbeid med privat utarbeidede planer til og med utsendelse på høring og offentlig ettersyn, herunder behandlingen av de innkomne merknadene. Ordningen vil dermed samsvare med det som gjelder for gebyr knyttet til kommunens behandling av private detaljreguleringsforslag, jf. forslag om dette i kapittel 2.

5.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Forslaget innebærer at kommunene kan ta gebyr for sine utgifter med å behandle planforslag utarbeidet av private. Dette har de ikke anledning til i dag, og det vil således bidra til å lette byrden med å gjennomføre områderegulering. Gebyret må holdes

innenfor selvkost, jf. pbl. § 33-1 første ledd. Forslaget fører til økte utgifter for private, men de vil som regel se seg tjent med å en økt forutsigbarhet for at det planforslaget de har bekostet utarbeidet, faktisk blir tatt under behandling straks, og ikke utsatt til behandling et senere tidspunkt på grunn av svak kommuneøkonomi. Mange områdereguleringer har i dag lang behandlingstid.

5.5 Lovforslag (§§ 12-2 og 33-1)

Pbl. § 33-1 første ledd første punktum skal lyde:

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

6. FORSLAG OM Å OPPHEVE ORDNINGEN MED SENTRAL GODKJENNING AV REGIONALE PLANSTRATEGIER

6.1 Innledning

Regional planstrategi ble tatt inn i plan- og bygningsloven av 2008 som et nytt plan-instrument, og er nå det eneste obligatoriske kravet til planlegging på regionalt nivå. Gjennom utarbeidelse av regional planstrategi skal man ta stilling til langsiktige utviklingsmål for regionen. Videre skal det 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 også inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp, og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

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

Det er samlet erfaringer med sentral godkjenning av de regionale planstrategiene for 2012-2016 gjennom møter med fylkeskommunene og berørte departementer. I tillegg er ordningen med regionale og kommunale planstrategier vurdert gjennom en rundspørring utført av NIVI Analyse i 2013. Rundspørringen ble gjennomført før den sentrale behandlingen av de regionale planstrategiene var avsluttet, men gir likevel noen erfaringer med den sentrale godkjenningsordningen.

Et resultat fra kartleggingen er at et flertall av fylkeskommunene ønsker å beholde en sentral godkjenningsordning såfremt det er regjeringen som står bak godkjenningen. Dersom godkjenningsmyndigheten skulle bli delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ønsket fylkeskommunene at den sentrale godkjenningen ble avvirket.

Et flertall av de berørte departementene ønsket å avvikle den sentrale godkjenningen.

6.2 Gjeldende rett

Etter plan- og bygningsloven § 7-2 andre ledd skal vedtatt regional planstrategi legges frem for Kongen for godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen gjøre de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser.

Ved godkjenningen vurderes strategien i forhold til nasjonal politikk og eventuelle merknader som måtte være fremsatt i høringsfasen. Godkjenningsordningen er i dag eneste dialogelement i det regionale plansystemet. 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.

6.3 Forslag til endringer

Å fjerne den sentrale godkjenningen av planprogram er et ledd i forenkling av planprosesser, og overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå. Sentral godkjenning har i liten grad vært benyttet til å gi konkrete signaler om statlig politikk, og godkjenningen har ikke medført endringer i noen av planstrategiene. Den har heller ikke 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 ryddigere planprosess.

En avvikling av den sentrale godkjenningen vil medføre at en vedtatt planstrategi er endelig, 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.

Et siktemål med sentral godkjenning av planstrategiene har vært å avklare regionale statsetaters medvirkning i den regionale planleggingen. 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. Nasjonale interesser ivaretas gjennom formidling av nasjonale forventninger til regional planlegging, og om nødvendig gjennom innvending til den enkelte plan.

6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

En avvikling av sentral godkjenning av regionale planstrategier vil gi mindre ressursbruk i departementene. Avviklingen forutsetter endringer i plan- og bygningsloven.

6.5 Lovforslag (§ 7-2)

§ 7-2 andre ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt andre ledd.

7. FORSLAG OM FORENKLINGER VED RULLERING AV HANDLINGSPROGRAM FOR REGIONAL PLAN

7.1 Innledning

Regionale planer skal ha et handlingsprogram, jf. plan- og bygningsloven § 8-1 tredje ledd. Innholdet av handlingsprogrammet må tilpasses de problemstillinger planen tar opp. En tematisk plan som i hovedsak er rettet mot tjenesteyting, vil kreve andre virkemidler enn planer med retningslinjer for arealplanleggingen.

Handlingsprogrammet må konkretisere hvilken oppfølging planen krever.

De økonomiske ressursene er i mange tilfeller knyttet til årlige budsjettvedtak. Handlingsprogrammet bør derfor anslå ressursbehovet og utpeke ansvarlig organ og samarbeidspartnere for gjennomføringen av planen. I arbeidet med handlingsprogrammet bør behovet og de reelle mulighetene for statlig medvirkning i gjennomføringen av planen klargjøres, slik at de deler av planen som krever statlig medvirkning blir mest mulig realistiske. At det er en felles forståelse her mellom statlige og regionale myndigheter, er en av forutsetningene for statlig medvirkning.

Det er fylkestinget som vedtar handlingsprogrammet som en del av den regionale planen. Det er også fylkestinget som har ansvar for å ta handlingsprogrammet opp til en årlig rullering. Ved denne rulleringen fornyes inngåtte avtaler med andre regionale og

kommunale aktører om gjennomføringen av planen. Det er det enkelte departement som er ansvarlig for å sørge for at deres ytre etater har mandat til å bidra på en konstruktiv måte i dette arbeidet.

Slik rullering kan skje ved behandling av den enkelte plan, eller ved en samlet sak for flere planers handlingsprogrammer. Uansett er det nødvendig at rullering av de regionale planenes handlingsprogrammer er en del av fylkeskommunenes arbeid med rullering av sin økonomiplan. Det vil være opp til fylkestinget å ta stilling til hva som er mest hensiktsmessig i forhold til å få forpliktende oppfølging av planene.

Tilbakemeldinger fra fylkeskommunene viser at det krever mye kapasitet, både politisk og administrativt, å utarbeide handlingsprogrammer for alle fylkeskommunens regionale planer hvert år. En årlig rullering vil også redusere noe av det langsiktige perspektivet i programmet både økonomisk og med hensyn til avtaler som er inngått.

7.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 8-1 tredje ledd foreskriver at det til alle regionale planer skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Loven gir ikke noen nærmere regler om hva handlingsprogrammet skal inneholde. Slike regler vil kunne gis ved forskrift i samsvar med plan- og bygningsloven § 8-1 andre ledd, men det er foreløpig ikke gjort. Ved utarbeiding av handlingsprogrammet vil det kunne hentes veiledning i den noe mer detaljerte bestemmelse om regionalt handlingsprogram som Planlovutvalget foreslo i sitt lovutkast til § 6-7, jf. NOU 2003:14 s. 284-285.

Plan- og bygningsloven § 8-1 fjerde ledd fastslår at handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig. Handlingsprogrammet vedtas første gang som en del av den regionale planen. Denne planen vil normalt ha et langsiktig perspektiv. Fordi økonomiske ressurser i mange tilfeller er knyttet til årlige budsjettvedtak, foreskriver loven at handlingsprogrammet skal rulleres hvert år.

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 plan- og bygningsloven § 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.

Selv om lovens bestemmelse om handlingsprogram er gjort mer åpen og kortfattet enn det var tenkt i NOU 2003:14, er det ikke noe som tilsier at lovgiver har ment å gi kravet

til handlingsprogram noe vesentlig annet innhold enn det som lå i utvalgets forslag. I handlingsprogrammet må det i tråd med dette redegjøres både for de tiltak og ressurser som er nødvendige for å gjennomføre planen, og for hvem som har ansvaret for å gjennomføre og bekoste tiltakene. Dette kan være både statlige og regionale organer og berørte kommuner.

Noe av bakgrunnen for årlig rullering av handlingsprogrammet, var at det skulle rulleres samtidig med den årlige utarbeidingen av den fylkeskommunale økonomiplanen. Erfaringen viser at de aller fleste tiltakene ikke finansieres direkte gjennom den årlige budsjetteringen. Disse prosessene behøver derfor ikke være så tett knyttet sammen.

7.3 Forslag til endringer

Departementet har fått tilbakemeldinger fra fylkeskommunene som viser at bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 8-1 fjerde ledd 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. Samtidig understrekes det fra fylkeskommunene at man minst en gang hvert år må vurdere behovet for rullering av handlingsplanene.

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 rullering vil variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, og denne variasjonen mener departementet loven må legge til rette for. Byutviklingsavtaler vil bli knyttet til handlingsprogrammet i de regionale planene for areal og transport. I mange tilfeller vil tiltakene være langsiktige og ha en varighet ut over et år. Departementet mener en lovendring vil forenkle arbeidet med handlingsprogrammer knyttet til slike byutviklingsavtaler.

For å gjøre ordningen med rullering av handlingsprogrammer mer fleksibelt, men uten å fravike kravet om at en regional plan skal ha et handlingsprogram, foreslår departementet derfor endringer i plan- og bygningsloven § 8-1 fjerde ledd slik at dagens obligatoriske krav til rullering erstattes med et krav til å vurdere rullering.

7.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

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

7.5 Lovforslag (§ 8-1)

§ 8-1 fjerde ledd skal lyde:

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

8. FORSLAG OM OVERGANGSBESTEMMELSE FOR PLANER I STRANDSONEN UTEN BYGGEGRENSE

8.1 Innledning

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 omfattes av reguleringsplan og for områder som i arealdelen av kommuneplanen er lagt ut til byggeområder, områder for råstoffutvinning og landbruks-, natur- og friluftsområder for spredt bebyggelse. I tillegg gjaldt byggeforbudet ikke for tettbygd strøk. 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. Etter en uttalelse fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen mener departementet det er nødvendig å presisere dette uttrykkelig i overgangsbestemmelsen.

8.2 Gjeldende rett

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

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

Overgangsbestemmelser til plandelen av plan- og bygningsloven av 2008 ble fastsatt i § 34-2. Virkningen av de nye reglene for tidligere vedtatte planer fremgår av paragrafens 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.

8.3 Forslag til endringer

Departementet har lagt til grunn at tidligere planer uten byggegrense fortsatt gjelder og dermed går foran det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningsloven § 1-8. Det er 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 tolkningsspørsmålet enn departementet. I brev 15. april 2015 til alle fylkesmenn har departementet opprettholdt sitt tidligere standpunkt og 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 punktum for å presisere den rettsoppfatningen departementet har lagt til grunn. Departementet har lagt denne tolkningen til grunn i praksis siden loven trådte i kraft 1. juli 2009, og dette er også inntatt i skriftlig veiledning fra departementet. Departementet mener dette er i samsvar med ordlyden i den generelle overgangsbestemmelsen. 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 for å gjennomføre bygging i samsvar med planer vedtatt før plan- og bygningsloven av 2008.

Departementet antar at de fleste reguleringsplaner som viser områder til byggeformål, vanligvis har vist en byggegrense. Likevel kan det være mange planer der dette ikke er gjort.

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 plan- og bygningsloven § 1-8 tredje

ledd. Dette gjelder ved rullering av kommuneplanen, ved oppdatering av gamle reguleringsplaner og ved vedtak av nye planer. 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 samme gjelder dersom det vedtas et formål i kommuneplanen som er i samsvar med tidligere vedtatt reguleringsplan. Dersom det i kommuneplanen vedtas en særskilt byggegrense, vil denne grensen også gjelde for tidligere vedtatte planer.

8.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

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

8.5 Lovforslag

§ 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.*

9. FORSLAG OM EN FRIVILLIG SENTRAL GODKJENNINGSORDNING FOR VIRKSOMHETER SOM UTARBEIDER PRIVATE PLANFORSLAG

9.1 Innledning

Det har fra ulikt hold og over tid blitt anført at det er behov for en kvalifikasjonsvurdering av konsulenter og andre som fremmer private planforslag til planmyndigheten i kommunene etter pbl. § 12-11, jf. § 12-3 andre til fjerde ledd og § 12-8 første ledd. Både eiendomsbransjen, byggenæringen og kommuner har gitt uttrykk for et slikt syn. Det er anført at mange planforslag har for dårlig kvalitet og påfører kommunene, utbygger og andre berørte unødige tidsspille og kostnader. Kravet i pbl. § 12-3 siste ledd, om at reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige, er ikke ansett som

en tilstrekkelig garanti for at planene får god utforming og planfaglig kvalitet, og ellers tilfredsstillende teknisk krav.

Det siste innspillet til en godkjenningsordning kom i rapporten ”Enkelt å være seriøs”⁸ fra bygge- og anleggsnæringen i august 2014. I rapporten foreslår næringen en rekke tiltak som de mener kan bidra til en mer seriøs næring. De viktigste forslagene i rapporten er:

- Ny sentral godkjenning med seriøsitetsskrav.
- Utvidet ID-kortordning med opplysninger om kvalifikasjoner.
- Ny registreringsordning for arbeid på eiendom.
- Automatisk informasjonsinnhenting fra offentlige registre.
- Forsterket tilsyn og kontroll.

Forslagene er spredt over et bredt spekter av regelverk og virkemidler, og faller inn under ansvarsområdet til flere departementer. På side 25 i rapporten er forslag til godkjenning av forslagsstillere omtalt, slik:

3.4 Modul 3 - Godkjenning av forslagsstillere av planforslag
Utvalget foreslår at forslagsstillere av planforslag også skal kunne få ny Sentral Godkjenning. Denne godkjenningen vil ligge innenfor plan- og bygningslovens godkjenningsområder, men vil ikke være knyttet til søknadsplikt eller kreve egen ansvarsrett. Seriøsitetsskravene vil gjelde også for denne godkjenningen. Planforslag er det viktigste grunnlaget for utbygging, og det er en svakhet i regelverket at det ikke er krav til forslagsstillere. Et slikt krav vil bidra til bedre standardisering av kravene til planforslag, noe som i dag varierer svært fra kommune til kommune. Selv om plan ikke kommer inn under reglene som gjelder søknadsplikt i lovens byggesaksdel, er likevel behovet for kvalifikasjoner for planforslagsstillere så stort at det må finnes mulighet for det i ny Sentrale Godkjenning. Det må være mulig å lage eget godkjenningsområde uavhengig av søknadsplikten, særlig etter at lokal godkjenning oppheves, og forholdet mellom ny Sentral Godkjenning og ansvarsrett dermed blir noe annerledes enn i dag.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bl.a. med bakgrunn i sitt arbeid med kriminalitetsbekjempelse i næringslivet og innspillene i rapporten ”Enkelt å være

⁸ <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Enklere-a-vare-serios-i-byggenaringen/id766142/>

seriøs” fra fremmet et lovforslag for Stortinget om endringer i plan- og bygningsloven ^[2]. Departementet oppfatter ikke at forslaget om en godkjenningsordning for foretak som utarbeider private forslag til planer, primært er et tiltak for bekjempelse av svart arbeid og useriøsitet i næringen. Det er likevel gode grunner som taler for at de vedtatte seriøsitetskravene i Prop 131 L (2014-2015)⁹ bør gjelde for planforetak. Det vil være en styrke for de foretakene som blir godkjent og det vil lette arbeidet med den sentrale godkjenningsordningen. Søknader fra planforetak vil her bli håndtert etter de samme prosedyrer som de andre foretakene som søker godkjenning. Det blir dermed ikke nødvendig med et tosporet system i saksbehandlingen.

9.2 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven § 12-3 andre til fjerde ledd, gjelder detaljregulering, og lyder:

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.

Alle kan 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 både med sikte på gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, verne- og bevaringsoppgaver og endring av arealbruk generelt. Med rett til å fremme forslag til reguleringsplan menes at forslagsstiller har krav på at forslaget (som må oppfylle visse minstekrav til framstilling, jf. § 12-1 siste ledd) skal tas imot og gis en behandling og vurdering i kommunen. Det

⁹ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/prop.-131-l-20142015/id2413983/>

innebærer at det tas standpunkt til om det private forslaget skal følges opp ved at det utarbeides og fremmes en reguleringsplan for det aktuelle arealet.

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 forslagstiller utreder konsekvensene av de endringer som planen medfører for å ta planen opp til behandling. Ved oppstart av planarbeidet skal det foretas en vurdering av hvilke konsekvenser avviket innebærer. Er avviket vesentlig – dvs. at det vil få 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. § 12-9. Kommunen kan i denne sammenheng også kreve at det gjennomføres en områderegulering hvor den aktuelle detaljreguleringen inngår.

Det samme gjelder der det er stilt krav om områderegulering i kommuneplanens arealdel, men slik plan ikke er utarbeidet. Et forslag om detaljregulering må da behandles etter bestemmelsene i § 12-2 andre ledd. Dette innebærer at planoppgaven omdefineres til områderegulering, og at saksbehandlingsreglene for slik plan følges. Dette betinger at kommunen ønsker en slik områderegulering.

Krav om at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige for å sikre en kvalitativ standard på planene videreføres, men knyttes nå til utarbeiding av private planforslag. Kommunene skal etter § 3-2 ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding av egne planforslag.

9.3 Forslag til endringer

Departementet foreslår at foretak og andre virksomheter som utarbeider private reguleringsforslag skal kunne dokumentere sine faglige kvalifikasjoner gjennom en sentral godkjenningssordning slik som Sentral godkjenning for ansvarsrett fungerer i dag etter pbl. kap. 22. Det er imidlertid ikke naturlig å kreve ansvarsrett for å kunne sende inn et planforslag til kommunen. Ansvarsrett er knyttet til søknadspliktige tiltak, og det passer derfor ikke å koble søknadsplikt med innsending av planforslag.

I det videre omtales de virksomheter som skal kunne søke godkjenning for ”planforetak”. Begrepet innbefatter 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 ikke mot offentlige virksomheter som er planmyndighet etter plan- og bygningsloven, dvs. f.eks. kommuner og fylkeskommuner, Statens vegvesen mfl. Det er likevel ikke noe i veien for at slike virksomheter kan søke sentral godkjenning om de ønsker å dokumentere sin kompetanse som arealplanlegger for seg selv eller overfor andre.

Departementet foreslår at det på samme måte som ved ansvarsrettsordningen skal være frivillig å søke sentral godkjenning for planforetak. For å få godkjenning må planforetaket, foruten å kunne fremvise et organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, dokumentere sine kvalifikasjoner på en måte som gjør det mulig for godkjenningsmyndigheten vurdere disse opp mot et sett av forhåndsfastsatte kriterier. Dersom foretaket tilfredsstillt kravene blir det registrert i godkjenningsregisteret, som skal ligge åpent på Internett, og det blir utstedt et godkjenningsbevis.

I Norge er det flere utdanninger som bør kunne kvalifisere for godkjenning. Departementet er likevel innstilt på å lage overgangsbestemmelser, slik at foretak som har operert i markedet ikke uten videre blir nektet godkjenning fordi det har medarbeidere som ikke tilfredsstillt de formelle utdanningskravene.

Departementet foreslår at dagens sekretariat for sentral godkjenning for ansvarsrett 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. Det antas at oppstart av den nye godkjenningsordningen for planforetak vil kunne innpasses i DiBK uten større problemer fordi antall slike planforetak er relativt begrenset. Det gjelder også tekniske tilpasninger i godkjenningsordningens IKT-system. En del av foretakene er antakelig allerede registrert fra før hos DiBK for andre godkjenningsområder.

Det er foretakets samlede faglige kvalifikasjoner som skal legges til grunn ved kvalifikasjonsvurderingen. Praksis kan være opparbeidet ved at foretaket har hatt relevante oppdrag, eller ved at det benyttes personer som har opparbeidet relevant praksis. Det kan etter omstendighetene benyttes praksis opparbeidet som underleverandør. Praksis kan dokumenteres med referanseprosjekter for foretaket, attester for ansatte eller lignende.

Nærmere om kravet til fagkompetanse

Arealplaner blir i dag utarbeidet av personell med meget ulik fagbakgrunn. Bakgrunnen for det er plan- og bygningslovens vide spenn av oppgaver og hensyn som skal ivaretas.

En godkjenningsordning må derfor nødvendigvis favne vidt med hensyn til hvilken fagkompetanse den skal dekke. En undersøkelse fra 2014 for KS utført av NIVI Analyse i samarbeid med Asplan Viak og Urbanet Analyse, viser at 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. NMBU og NTNU er de institusjonene som utdanner flest arealplanleggere i dag.

Kommunene skal etter § 3-2 ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding av egne planforslag. 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 kommunesektoren 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.

Arealplanlegging er komplisert og krevende. Planlegging er 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 GIS, i planfremstilling.

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. Det ble også foreslått tilsvarende krav til fagkyndighet for de andre plantypene, med 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.

De nærmere tekniske kravene til fremstilling av detaljregulering som omtales i proposisjonen, ble fastsatt samtidig med lovens ikrafttreden 1.7.2009 i Kart- og planforskriften og Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister.

KS sin forannevnte undersøkelse viser at over 90 % av kommunene benytter konsulenttjenester til utforming av sine egne planer. 26 % oppgir at de gjør det svært ofte, mens 66 % oppgir av og til. Det er derimot et fåtall av kommunene som benytter konsulenttjenester til ordinær saksbehandling. Kun 18 % oppgir at de gjør dette av og til. Tjenester til utarbeidelse av reguleringsplaner nevnes hyppigst som årsak til kjøp fra eksterne, men også tjenester knyttet til konsekvensutredninger (KU) i forbindelse med arealplanarbeidet oppgis av mange. Konsulentene brukes i minst grad til arbeid med overordnet samfunnsplanlegging.

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 master-nivå og utdanner færre. Det fremgår at følgende utdanningsinstitusjoner tilbyr master og/eller bachelorprogrammer:

Høgskulen i Volda

- Bachelor i planlegging og administrasjon
- Master i samfunnsplanlegging og ledelse

Høgskulen i Sogn og Fjordane

- Master i landskapsplanlegging

Høgskolen i Bergen

- Bachelor byggingeniør
- Bachelor landmåling og eiendomsdesign

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

- Master i fysisk planlegging
- Master of science in Urban Ecological Planning
- Master I Arkitektur
- Master I teknologi, studieretning Veg, transport og geomatikk
- Masterprogrammet i samfunnsgeografi

Universitetet i Oslo

- Bachelorprogrammet i samfunnsgeografi
- Masterprogrammet i samfunnsgeografi

Universitetet i Tromsø

- Bachelor i samfunnsplanlegging og kulturforståelse
- Master i samfunnsplanlegging og kulturforståelse

Universitetet i Stavanger

- Bachelor i byutvikling og urban design og Bachelor i teknisk planlegging
- Master i byutvikling og urban design

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

- Master i by- og regionalplanlegging
- Master i landskapsarkitektur

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

- Master i urbanisme

Flere av institusjonene tilbyr doktorgradsprogrammer og etter- og videreutdanningsprogrammer.

Nærmere om forslaget

Plan- og bygningsloven § 12-3 siste ledd fastsetter at reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige. Kravet skal sikre en kvalitativ standard på planene ved å sikre grunnleggende kompetanse hos planleggere som utarbeider planene. Det er ikke fastsatt hvilke 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.

Når det gjelder den foreslåtte nye godkjenningsordningen for virksomheter som utarbeider planforslag, vil departementet i forskrift fastsette hvilke konkrete krav som skal stilles for godkjenning. Det er naturlig å se hen til de krav som gjelder for den sentrale godkjenningsordningen for ansvarsrett etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. kap. 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 vises til §§ 22-1 og 22-5, samt Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften) av 26. mars 2010 nr. 488 kapittel 9-11. Kravene til styringssystem vil i prinsippet tilsvare de krav som i dag gjelder for sentral godkjenning for ansvarsrett. Departementet mener det ikke er behov for tiltaksklasser slik som i ansvarsrettsordningen. Det vil bli nødvendig å fastsette overgangsbestemmelser for å sikre at de nye reglene ikke på en urimelig måte utestenger virksomheter som i dag lever av å utforme planforslag fra å kunne fortsette sin virksomhet. Overgangsordningene kan bli gjort tidsbegrensede.

Departementet tar sikte på å utarbeide forskrifter med krav til utdanning mv. i samarbeid med byggenæringen, konsulentbransjen, utdanningsinstitusjonene og kommunene.

9.4 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Sentral godkjenning for planforetak vil være frivillig. I dag kan kommunen kreve at foretak som sender inn planforslag dokumenterer sin fagkyndighet etter pbl. 12-3 siste ledd. Forslaget innebærer at planforetaket alltid skal legge frem en egenerklæring om at det tilfredsstiller kravene til kyndighet. Sentral godkjenning vil lette dokumentasjonen av faglige kvalifikasjoner og forenkle kommunens vurderinger.

Departementet er ikke kjent med at kommunene i større utstrekning kontrollerer om lovens krav til fagkyndighet er oppfylt, og kjenner heller ikke til om noen kommuner har nektet å motta et planforslag under henvisning til at lovens kompetansekrav ikke er oppfylt. Det er grunn til å anta at etableringen av en sentral godkjenningsordning vil gjøre at kommunene kommer til å etterspørre slik fagdokumentasjon i større utstrekning enn i dag. 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 en del administrative og økonomiske byrder for foretakene første gang man søker godkjenning, men deretter blir byrden betydelig mindre. Den sentrale godkjenningsordningen hos Direktoratet for byggkvalitet finansieres i dag med et gebyr på kr. 3.100 per år fra 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 kostander.

For kommunene vil det være enkelt å vurdere om godkjenningsbeviset dekker lovens krav til fagkyndig plankompetanse. Kommunene vil måtte følge opp foretakene dersom planforslaget ikke holder mål, og det må påtales og 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.

Departementet vil vurdere om det er behov for å gi DiBK en engangsbevilgning for å få dekket oppstartkostnadene med en den nye godkjenningsordningen. Det legges til grunn at dette beløpet ikke er større enn at det kan bli dekket innenfor departementets vanlige budsjettammer. 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 budsjettammer.

9.5 Lovforslag (§ 12-3)

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

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

§ 12-3 fjerde ledd skal lyde:

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

§ 12-3 nytt femte ledd skal lyde:

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

10. FORSLAG OM Å STYRKE TILTAKSHAVERS RETTSSIKKERHET VED OVERSKRIDELSE AV BEHANDLINGSFRISTER I BYGGESAKER

10.1 Innledning

Med bakgrunn i erfaringene fra en sak for Sivilombudsmannen, som gjaldt oppføring av bolig i Bodø kommune, foreslår departementet å foreta endringer i plan- og bygningsloven for å styrke tiltakshavers rettsstilling ved å innføre en frist for når plan- og bygningsmyndighetene skal kunne gripe inn og utsette behandlingen av en byggesøknad som ellers oppfyller vilkårene for godkjenning.

I saken fra Bodø var hovedproblemstillingen om overskridelse av 12-ukersfristen måtte føre til at ny plan ikke kunne legges til grunn. Hvis det var tilfelle, var en videre konsekvens at overskridelse av 12-ukersfristen også medførte at kommunen mistet retten til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Sivilombudsmannen har i korrespondanse med departementet gitt uttrykk for at byggesøknaden i denne saken skulle vært behandlet på det rettsgrunnlag som forelå ved utløpet av 12-ukersfristen for byggesaksbehandlingen og begrunner det med hensynet til borgernes rettsikkerhet og forutsigbarhet. I et brev til Sivilombudsmannen har departementet sagt seg enig i behovet for å klargjøre regelverket.

10.2 Gjeldende rett

Etter pbl. § 21-7 første ledd skal byggesøknader avgjøres av kommunen innen 12 uker. Departementet legger til grunn at oversittelse av fristen etter gjeldende rett ikke får andre rettsvirkninger enn nedsettelse eller bortfall av det kommunale byggesaksgebyret. Dette er i tråd med lovens ordlyd, lovens forarbeider, rettspraksis fra Borgarting lagmannsrett (LB-2013-14712), og lang og konsistent forvaltningspraksis, noe departementet også har redegjort for i korrespondanse med Sivilombudsmannen.

Dagens fristregel er utformet som en skal-regel. Utgangspunktet er at kommunen har plikt til å behandle saken innen 12 uker. Etter gjeldende rett får tiltakshaver likevel ikke noen byggerett i samsvar med den innsendte byggesøknaden selv om 12-ukersfristen blir oversittet. Kommunen vil følgelig med hjemmel i pbl. § 13-1 kunne vedta et midlertidig forbud mot tiltaket også etter fristens utløp. Dersom det trer i kraft et nytt eller endret plangrunnlag før søknaden blir ferdigbehandlet, vil også det kunne påvirke tiltakshavers muligheter for å få byggetillatelse. Årsaken til dette er at det normalt er rettsgrunnlaget på avgjørelsestidspunktet som skal legges til grunn for behandlingen av en byggesøknad. I Sivilombudsmannens avgjørelse i Somb-2007-83 ("Tretelt-saken") uttales det om dette:

Jeg deler fylkesmannens syn om at det normalt er rettsgrunnlaget på avgjørelsestidspunktet som skal legges til grunn for avgjørelsen. Den private part kan således etter omstendighetene måtte finne seg i at regelgrunnlaget endres i hans disfavør etter at søknad er inngitt, og for så vidt også etter at vedtak er truffet i første instans.

Verken plan- og bygningsloven eller lovens forarbeider regulerer eventuelle rettslige konsekvenser av at byggesaksbehandlingen tar for lang tid – ut over at det er innført bestemmelser om tidsfrister for å effektivisere byggesaksbehandlingen. Innføringen av tidsfrister har frem til ombudsmannens uttalelse heller ikke blitt forstått slik at brudd på fristen får betydning av materiell art for bygningsmyndighetenes behandling av den aktuelle søknaden. Konsekvensen for kommunen er av økonomisk art ved at gebyr skal tilbakebetales dersom fristen oversittes, men brudd på bestemmelsene får ikke negative konsekvenser for øvrige interesser som skal ivaretas ved byggesaksbehandlingen.

Departementet har lagt til grunn at kommunen har adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak selv om det foreligger en fristoverskridelse. En langdryg saksbehandling kan imidlertid medføre at tiltakshaver, ev. ved å reise sak for domstolene, kan få erstatning for økonomisk tap på grunnlag av uaktsomhet fra bygningsmyndighetens side (se til eksempel rettspraksis fra Borgarting lagmannsrett i

sak LB-2013-14712). Det er frem til nå også lagt vekt på at reelle hensyn taler for at denne type forsømmelse fra bygningsmyndighetens side løses ved erstatning til den private part som er skadelidende, og ikke ved at offentligrettslige interesser må stå tilbake og således bli skadelidende ved at tiltak iverksettes i strid med lov, forskrift eller arealplan som gjelder på tidspunktet for behandlingen av søknaden.

Etter dagens ordning vil tiltakshaver kun ha krav på nedsettelse av byggesaksgebyret og etter hvert også bortfall av dette såfremt fristoverskridelsen blir av noe varighet. De nærmere regler om gebyrnedsettelse fremgår av byggesaksforskriften § 7-4, jf. pbl. §§ 21-7 første ledd annet 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 fra det tidspunkt den avtalte eller forlengede frist overskrides.

Departementet vil i det følgende redegjøre for hvilke endringer i rettsgrunnlaget som kan inntre etter gjeldende rett og som gir plan- og bygningsmyndighetene mulighet for å avslå en byggesøknad selv om den fylte vilkårene for godkjenning på søknadstidspunktet.

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 plan- og bygningsloven § 13-1 første ledd. Dette gir kommunen en mulighet for å vente med å ta stilling til søknaden og få tid til å endre planen eller lage en mer tidsriktig arealplan for området, og ikke være tvunget til å behandle søknaden etter en utdatert plan som ikke lenger imøtekommer de samfunnsmessige behovene i området.

Plan- og bygningsloven § 13-1 første ledd lyder:

”Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.”

Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak er et viktig virkemiddel som kan brukes ikke bare for å utsette alle former for bygging eller endring av tiltak, men også hindre fradeling eller endring av grunneiendom. En typisk situasjon vil være at tiltakshaver har

søkt om et tiltak som er tråd med lov, forskrift eller plangrunnlag, men likevel ikke får realisert tiltaket som planlagt, i hvert fall på kort sikt, inntil de hensyn som begrunner forbudet er avklart. Adgangen til å forby tiltak som kan vanskeliggjøre en 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.

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 man 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. Bestemmelsen bidrar til at det offentlige har kontroll med utviklingen. Man kan godt si det er en sikkerhetsventil mot en utilsiktet arealdisponering.

Kommunen kan vedta midlertidig forbud mot tiltak uavhengig av om det er mottatt en byggesøknad 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 vil være en fornuftig fremgangsmåte for å unngå at kommunen kommer i en situasjon hvor den blir forpliktet til å dekke tiltakshavers utgifter til en mottatt byggesøknad som er i tråd med arealplanen, jf. det forannevnte eksempelet fra Borgarting lagmannsrett i sak LB-2013-14712.

Varigheten av et midlertidig forbud mot tiltak er fire år, jf. pbl. § 13-2. Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen, jf. pbl. § 13-3. Vedtak om fristforlengelse må i tilfelle treffes innen fristens utløp. Vedtak om midlertidig forbud skal i visse tilfelles tinglyses. Vedtak 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 for vedtaket. Det er tilstrekkelig at kommunen finner at et midlertidig forbud mot tiltak er hensiktsmessig i den foreliggende situasjonen. Det må riktignok ligge reelle overveielser til grunn for vedtaket. Det betyr at kommunen bare kan nedlegge midlertidig forbud mot tiltak hvis den ikke har til hensikt å gi tillatelse. Slike vedtak kan ikke brukes for å vinne midlertidig tid, for eksempel fordi kommunens ser at saksbehandlingsfristen er i ferd med å utløpe. Kommunen kan heller ikke la saken ligge ubehandlet. Det er fastsatt en tidsfrist på fire år i loven for når planspørsmålet må være endelig 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. Dersom det ikke kommer ny regulering innen fristens utløp, og fristen heller ikke blir forlenget eller

søknaden er trukket, plikter kommunen å gjenoppta behandlingen av byggesøknaden, jf. pbl. § 13-2 andre punktum.

Private reguleringsplanforslag omfattes ikke av ordlyden i pbl. § 13-1.

I en sak for Agder lagmannsrett (LA-2006-34860), ble spørsmålet om kommunens ønske om omdisponering kunne benyttes for å nekte å fremme et privat forslag til reguleringsplan som var i samsvar med gjeldende kommunedelplan, uten at kommuneplanen samtidig endres eller at det nedlegges dele- og byggeforbud etter pbl. 1985 § 33. Etter lagmannsrettens oppfatning hadde kommunestyret en slik adgang. Lagmannsretten viser bl.a. til Justisdepartementets lovavdeling uttalelse av 23. mai 2002:

”... om at det her ikke er snakk om søknader som innvilges eller avslås. Det synes mer nærliggende å se forslagene som forslag om igangsetting av en planprosess for et spesielt område, som enten evner å vekke interesse eller ikke”

Lagmannsretten uttalte videre om pbl. § 33:

”Private forslag til reguleringsplan faller utenfor paragrafhenvisningen og vil heller ikke ... kunne vanskeliggjøre kommunens planlegging eller gjennomføring.”

Et midlertidig forbud mot tiltak får ikke virkning for tiltak som allerede er lovlig igangsatt, jf. pbl. §§ 11-6 og 12-4, for eksempel på grunnlag av gitt byggetillatelse. Se i denne forbindelse Høyesteretts avklaring i Rt. 2002 side 683, Vassøy Canning. Saken gjaldt gyldigheten av et nedlagt bygge- og deleforbud etter pbl. 1985 § 33, samt krav om erstatning. Høyesterett foretok ingen drøftelse av de offentlige hensyn som skal veies mot grunneiers interesser, men uttalte at det vanligvis ikke er behov for noe midlertidig byggeforbud etter at tillatelse er gitt, idet kommunen bare er bundet i tre år.

Førstvoterende uttalte, med tilslutning fra de andre dommerne:

”For grunneieren er det - som også lovavdelingen er inne på - åpenbart at det gir best rettssikkerhet om byggetillatelsen gir vern. For det offentlige vil riktignok denne løsning gi mindre frihet enn om byggetillatelser ikke ga slikt vern for grunneieren. Men her kommer det inn i vurderingen at spørsmålet om å nedlegge byggeforbud, oftest kommer opp i forbindelse med at det søkes om byggetillatelse. Det er altså vanligvis ikke samme behov for å gå til et slikt skritt på senere stadier i saken.”
(Departementets understrekning.)

Departementet legger med dette til grunn at en gyldig rammetillatelse står seg ovenfor 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.

Nytt plangrunnlag etter innsendt byggesøknad

Etter gjeldende rett skal byggesøknader avgjøres på det rettsgrunnlaget som gjelder på vedtakstidspunktet, og ikke søknadstidspunktet. Det betyr at dersom det aktuelle området i planen etter søknadstidspunktet endres fra byggeområde til for eksempel naturområde, vil kommunen måtte avslå byggesøknaden fordi tiltaket er i strid med planformålet. Normalt vil tiltakshaver/grunneier 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 forhold at rettsvirkningen av plan normalt trer i kraft straks, betyr at den får virkning for søknader som er under behandling. En privat part kan således etter omstendighetene måtte finne seg i at regelgrunnlaget endres i hans disfavør etter at søknad er inngitt, og for så vidt også etter at vedtak er truffet i første instans, hvis det er inngitt klage.

Nytt lov- eller forskriftsgrunnlag etter innsendt byggesøknad

En kan også tenke seg en situasjon hvor det etter 12-ukersfristens utløp og før byggetillatelse er blitt innvilget, trer i kraft endringer i lover eller forskrifter slik at søknaden, som uten forsinkelsen ville ha blitt innvilget, nå må avslås. Heller ikke i slike tilfeller vil tiltakshaver kunne påberope seg noen byggerett. Det er sjelden at lovendringer får virkning for allerede innsendte byggesøknader. Når det gjelder 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. av 2008 § 34-4 fjerde ledd. Det finnes imidlertid eksempler på at det ikke er gitt overgangsordninger. Da Markaloven ble vedtatt i 2009, ble det ikke gitt slike overgangsbestemmelser. Dette medførte at alle ubehandlede byggesøknader etter ikrafttredelsestidspunktet ble vurdert etter de nye reglene.

10.3 Behovet for endringer

Midlertidig forbud mot tiltak etter innsendt byggesøknad

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 vedtak som gjør at den blir avslått i stedet for innvilget.

For kommunen vil et vedtak om bygge- og deleforbud kunne fremstå som både naturlig og helt nødvendig. Det kan være mange vektige grunner til at kommunen helst vil gi avslag selv om søknaden er i tråd med gjeldende plangrunnlag. Det kan være at

plangrunnlaget ikke lenger er i tråd med det som er ønsket utvikling i kommunen, eller at omfanget av byggetiltaket eller dets karakter og utforming, ikke lenger ivaretar de hensyn som gjør seg gjeldende i det aktuelle planområdet. Det kan også rett og slett være at det politiske flertallet i kommunene har endret seg og at nye politikere har andre ønsker for den fremtidige utviklingen av området. Det kan også være at kommunen vedtar midlertidig forbud mot tiltaket fordi den trenger tid til å vurdere konsekvensene på forsvarlig vis. I det hele tatt kan det være flere gode og legitime grunner til at kommunen ønsker å avslå byggesøknaden.

Det er på denne bakgrunn ikke ønskelig å innskrenke kommunens muligheter for å vedta midlertidig byggeforbud. Det kan likevel være relevant å se nærmere på er om det bør legges inn visse frister for når slike vedtak må være fattet. I dag kan en tiltakshaver oppleve at kommunen overskrider gjeldende saksbehandlingsfrister etter pbl. § 21-7 og deretter – kanskje mange uker senere – fatter vedtak om midlertidig forbud mot tiltak. I normaltillfellene vil det nettopp være en innkommet søknad som utløser behov for midlertidig forbud mot et tiltak fordi det nettopp er den som gjør kommunen oppmerksom på behovet for å endre gjeldende arealplan.

Det kan være flere grunner til at kommunen ikke klarer å overholde gjeldende 12-ukersfrist for behandling av byggesøknaden. Fristoversittelsen kan bero på uheldige omstendigheter, manglende oversikt eller en varig eller midlertidig vanskelig ressursituasjon. Det kan f.eks. dreie seg om sykdom blant personalet som gjør at man enten i kortere eller lengre tid har redusert saksbehandlingskapasitet og dermed overskrider normert saksbehandlingstid. Det kan også være at saken er særlig komplisert og at eksterne instanser som skal uttale seg til byggesaken ikke svarer innen rimelig tid. Kommunen har etter forvaltningsloven § 17 første ledd plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunen skal bl.a. påse at ulike sektorinteresser blir ivaretatt i saksbehandlingen, eksempelvis kulturminnevern, strandsonervern og lignende. Dersom det mangler opplysninger i saken kan det føre til at vedtak forsinkes. Kommunen kan derfor vanskelig sluttbehandle søknader før all nødvendig informasjon er innhentet.

Selv om kommunen har legitime grunner til å stanse et planlagt byggeprosjekt, er det også flere viktige hensyn som taler for å styrke tiltakshavers rettsstilling der det er fremmet en byggesøknad i tråd med det gjeldende rettsgrunnlaget. Hensynet til tiltakshaver er i dag forsøkt ivaretatt gjennom ordningen med reduksjon og bortfall av byggesaksgebyret. For mange tiltakshavere kan dette være en god kompensasjon. Det er likevel et spørsmål om ordningen ivaretar tiltakshavers interesser på en tilstrekkelig god måte hensett til de verdier som kan stå på spill. Tiltakshavers økonomiske interesse av å få realisert et byggetiltak vil som oftest overstige den kompensasjon bortfallet av byggesaksgebyret gir. Det er derfor ikke urimelig om tiltakshavers

interesser blir styrket, men at dette må skje gjennom en avveining av de ulike motstridende interesser og hensyn.

Nytt plangrunnlag etter innsendt byggesøknad

Det følger av bestemmelsene i pbl. §§ 11-6 og 12-4 at vedtatt arealplan (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan) fastsetter den fremtidige arealbruken for et område og er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i pbl. § 1-6 fra kommunestyrets vedtak, med mindre saken på grunn av innsigelse skal avgjøres av departementet. Det fremgår videre at tiltak etter pbl. § 1-6 ikke skal være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Tiltakshaver er i dag ikke skjermet mot rettsvirkningen av nye arealplaner som trer i kraft etter at byggesøknaden er sendt kommunen, men må finne seg i at nytt plangrunnlag kan endre forutsetningene for behandlingen av byggesøknaden. Først på det tidspunkt det er gitt en tillatelse for tiltaket etter pbl. § 21-4, er tiltakshaver skjermet for rettsvirkningen av en ny plan. Tiltakshaver har ingen mulighet for å styre kommunens ressursbruk slik at tillatelse blir gitt før ny plan trer i kraft.

10.4 Forslag til endringer

Midlertidig forbud mot tiltak etter innsendt byggesøknad

Med utgangspunkt i et ønske om å styrke tiltakshavers rettsstilling i forhold til vedtak om midlertidig forbud mot tiltak, foreslår departementet 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, og at kommunale vedtak om midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 bare får virkning for det aktuelle tiltaket såfremt tiltakshaver har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak før 12-ukersfristen er utløpt. Departementet gjør oppmerksom på at 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 om 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.

Forslaget vil etter departementets syn 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. For en kommune som er i en vanskelig ressursituasjon, for eksempel pga. sykdom hos saksbehandlere eller rekrutteringsproblemer, kan endringen føre til at et tiltak som ellers ville ha blitt stoppet, ikke lenger lar seg stoppe. Forslaget innebærer at

kommunen får minimum 8 uker på seg til å fatte det endelige vedtaket, hvilket bør være en rimelig frist når en tar i betraktning at slike vedtak i mange kommuner forutsetter en politisk behandling. Departementet ser imidlertid at i de tilfeller der kommunen har varslet om en ny plan, og arbeidet med denne er kommet langt, kan det medføre ekstra arbeid for kommunen å legge ned midlertidig forbud mot tiltak i tillegg. Departementet ber derfor om innspill til alternative skjæringspunkter.

Departementet mener 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.

Nytt plangrunnlag etter innsendt byggesøknad

Departementet foreslår endringer i pbl. §§ 1-5 og 21-7 som gjør at tiltakshaver ikke risikerer at forsinket byggesaksbehandling kan føre til at søknaden blir behandlet på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da søknaden ble sendt inn. 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 areal plan etter 6-4. Begrunnelsen er i det vesentlige den samme som nevnt under kapittel 10.4.1, nemlig at statlig og regionale planbestemmelser og statlig arealplan ivaretar tungtveiende overordnede interesser og at rettsvirkningen av disse ikke kan være avhengig av om en kommunen klarer å overholde gjeldende saksbehandlingsfrister eller ikke i byggesaker.

10.5 Administrative, økonomiske og andre konsekvenser av forslaget

Forslagene innebærer at tiltakshavers rettsstilling styrkes i de tilfeller hvor kommunen overskrider saksbehandlingsfristen på 12 uker for behandling av byggesøknad, jf. 21-7 første 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. Regelen om at byggesøknad skal behandles på det rettsgrunnlag som gjaldt da 12-ukersfristen utløp antas ikke å få noen administrative konsekvenser.

10.6 Lovforslag (§§ 1-5, 13-1 og 21-7)

§ 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 andre ledd.*

§ 13-1 nytt andre ledd skal lyde:

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

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

§ 21-7 første ledd skal lyde:

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

§ 21-7 nytt andre ledd skal lyde:

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

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

11. FORSLAG OM RETTING AV FEIL LOVHENVISNINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

11.1 § 15-2 tredje ledd

Plan- og bygningsloven § 15-2 tredje ledd inneholder feil lovhenviisninger. Tredje ledd første punktum viser for det første feilaktig til § 12-12 fjerde ledd. Fjerde ledd

omhandler ikke kunngjøring, men underretning til registrerte grunneiere mfl. Videre inneholder setningen 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.

Departementet foreslår at disse feilene rettes opp ved 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 mfl., blir rettet til § 12-12 fjerde ledd.

For sammenhengens skyld foreslår departementet at setningen blir redigert om slik at henvisningen til § 12-12 fjerde ledd kommer før henvisningen til § 12-12 femte ledd for å bli i samsvar med leddenes rekkefølge i § 12-12.

Lovforslag

§ 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.

11.2 § 15-3 andre ledd

Plan- og bygningsloven § 15-3 andre ledd inneholder feil lovhenvvisninger. 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 mfl.

Departementet foreslår at disse feilene rettes opp ved 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 grunneiere mfl., blir rettet til § 12-12 fjerde ledd.

For sammenhengens skyld foreslår departementet at setningen i § 15-3 andre ledd blir redigert om slik at henvisningen til § 12-12 fjerde ledd kommer før henvisningen til § 12-12 femte ledd for å bli i samsvar med leddenes rekkefølge i § 12-12.

Lovforslag

§ 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.*

11.3 § 16-2 første ledd

Plan- og bygningsloven § 16-2 første ledd inneholder feil lovhenvi­sing. Andre ledd viser til § 12-12 fjerde og femte ledd. Fjerde ledd omhandler ikke kunngjøring av reguleringsplan, men underretning til registrerte grunneiere mfl.

Departementet foreslår at feilen rettes opp ved at henvisningen til § 12-12 fjerde og femte ledd blir endret til § 12-12 femte ledd som gjelder kunngjøring av reguleringsplan.

Lovforslag

§ 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.*

11.4 § 33-2 andre ledd siste punktum

Plan- og bygningsloven § 33-2 andre ledd inneholder en feil lovhenvi­sing. I siste setning vises det til oreigningslova § 15. Rett henvisning skal være til § 19. Oreigningslova § 15 gjelder ansvaret for kostnadene for saksbehandling, mens § 19 gjelder erstatning for skader som skyldes undersøkelse av fast eiendom. I plan- og bygningsloven § 33-2 er temaet undersøkelse av fast eiendom. Endringsforslaget har støtte i at Bygningslovutvalget i NOU 2005: 12 på side 26 viser til § 19, og ikke § 15. I Innjords kommentarutgave til loven på side 902 uttales det også at § 15 er en feilhenvi­sing.

Lovforslag

§ 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.

11.5 § 32-8 første ledd

Plan- og bygningsloven § 32-8 første ledd bokstav h inneholder en henvisning til § 31-3 første ledd første punktum. Dagens § 31-3 første ledd inneholder kun ett punktum. Henvisningen til første punktum er derfor overflødig og foreslås fjernet.

Lovforslag

§ 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

11.6 § 29-4 fjerde ledd

Plan- og bygningsloven § 29-4 fjerde ledd inneholder en feilaktig henvisning til samme bestemmelse andre ledd bokstav b. Andre ledd er ikke delt inn i bokstavavsnitt, men det er bestemmelsens tredje ledd. Dette er en ren feilskrift. Gyldendal Rettsdata note 832 støtter at det riktige skal være tredje ledd. Endringer går ut på at den feilaktige henvisningen til andre ledd byttes ut med riktig henvisning til tredje ledd.

Lovforslag

§ 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.