



Innst. O. nr. 67

(2002-2003)

Innstilling til Odelstinget fra energi- og miljøkomiteen

Ot.prp. nr. 113 (2001-2002)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Miljøverndepartementet foreslår i proposisjonen å endre plan- og bygningsloven (pbl.) på følgende områder:

- tidsfrist for kommunenes behandling av private forslag om regulering
- tidsfrist for kommunestyrets behandling av planutvalgets reguleringsforslag
- tidsfrist for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner
- rapporteringssystem i reguleringsaker som tar lang tid
- bedre tilgang til kart og annen geografisk informasjon.

Hensikten med forslagene er å oppnå samfunnsmessige besparelser gjennom å gjøre planbehandlingen i kommunene mer effektiv og forutsigbar for brukerne og å få en bedre utnyttelse av offentlige myndigheters ressursinnsats. Dette skal likevel ikke gå på bekostning av kvaliteten og grundigheten i prosessen.

Departementet viser til at både offentlige myndigheter og private har interesse av en mer effektiv planbehandling og sikrere anslag på framdriften i plansaker.

Departementet viser også til mulige kostnader ved kortere behandlingstid, og departementet mener at den totale nytten for samfunnet ved mer effektiv planbehandling overstiger kostnadene.

Videre viser departementet til at det er flere grunner til at planprosesser tar tid. Planforslagets kvalitet, omfang, hvilke temaer det tar opp, forholdet til andre planer, hvor mange det berører og konfliktnivå er noen forhold som kan påvirke tidsbruk under behandlingen. Lang saksbehandling kan skyldes både forslagsstiller selv, planmyndigheten, andre offentlige myndigheter og berørte ellers.

Lovforslagene i proposisjonen tar sikte på å strukturere planprosessene bedre, slik at en får bedre nytte av den arbeidsinnsats som gjøres i kommuner og forvaltningen for øvrig og slik at tidsbruken blir mer forutsigbar.

Tidsfrister

Departementet viser til at variasjonen i kompleksitet og innhold i reguleringsforslag gjør det vanskelig å sette en lik tidsfrist for hele saksbehandlingen i alle saker.

Departementet har delt opp saksbehandlingen i dens forskjellige faser, og foreslår i proposisjonen tidsfrister i de fasene der det er formålstjenlig.

Frist for behandling av private forslag om regulering

Departementet viser til at Planlovutvalget har dokumentert at en stor andel av de reguleringsforslag som blir vedtatt, er framsatt som private forslag etter pbl. § 30.

Det er gode muligheter for effektivisering i tidsrommet fra kommunen mottar et slikt planforslag og fram til det vurderes politisk første gang. Her er det stor variasjon i tidsbruk i dag, til tross for at loven sier at planforslaget skal behandles "snarest mulig". Departementet foreslår i proposisjonen en frist på 12 uker.

Rapporteringsordning under behandlingen av reguleringsforslag

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet et privat planforslag, foreslår departementet at det innføres en plikt for kommuneadministrasjonen til å underrette planutvalget dersom det har gått mer enn 24 uker siden det ble besluttet å legge forslaget ut til offentlig etter-syn.

Frist for kommunestyrebehandling

Etter at planutvalget har sluttført behandlingen av reguleringsforslaget, foreslår departementet at kommunen får en ny frist på 12 uker til å ferdigbehandle saken i kommunestyret. Fristen betyr at møtefrekvens i kommunestyret, mekling ved innsigelse og avtaleinngåelse for utbyggingsavtaler må koordineres.

Frist for innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplanforslag

Departementet foreslår at fristen for å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplanforslag knyttes til den fristen berørte myndigheter i dag har til å uttale seg om saken etter pbl. § 27-1 nr. 2 annet ledd.

Kart og stedfestet informasjon

Departementet foreslår en egen bestemmelse om kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, blant annet for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, situasjonskart og situasjonsplaner. Forslaget gir kommunen hjemmel til å kreve at data leveres på digital form i større saker.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sylvia Brustad, Rolf Terje Klungland og Synnøve Konglevoll, fra Høyre, Øyvind Halleraker, Siri A. Meling og Leif Frode Onarheim, fra Fremskrittspartiet, Øyvind Korsberg og Øyvind Vaksdal, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland og Ingvild Vaggen Malvik, fra Kristelig Folkeparti, Ingmar Ljones og lederen Bror Yngve Rahm, og fra Senterpartiet, Inger S. Enger, viser til at hensikten med forslagene fremmet i proposisjonen er å oppnå samfunnsmessig besparelse gjennom å gjøre planleggingen i kommunene mer effektiv og forutsigbar, samtidig som

man ivaretar hensynet til kvalitet og grundighet. Dette er en målsetting komiteen er enig i.

Komiteen viser til at flere rapporter har vist at samfunnet kan spare betydelige beløp dersom plan- og byggesakbehandlingen blir mer effektiv. På den annen side kan en for kort behandlingstid og dårlig planlegging innebære kostnader. Komiteen viser til at departementet mener slike kostnader ikke er vurdert tilstrekkelig i rapporten. Etter en samlet vurdering av disse to hensynene, støtter komiteen Regjeringens forslag som deler opp saksbehandlingen i 5 faser og foreslår tidsfrister i de fasene det er formålstjenlig. Komiteen støtter videre forslagene som angår kart og stedfestet informasjon.

Komiteen vil understreke at målet om en raske saksbehandling uten at kvaliteten svekkes, forutsetter at kommunene har overordnede planer som gir klare føringer for detaljplaner. Når det ligger til grunn gode planer der det har vært god medvirkning fra bl.a. frivillige organisasjoner, er det lettere å gjennomføre rask saksbehandling. Komiteen viser i denne sammenheng til NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, Planlovutvalgets første delutredning, der det heter:

"En rekke undersøkelser som er blitt foretatt tyder på at svakheter ved planprosess og planinnhold svært ofte kan skrives tilbake til den innledende fasen av planarbeidet. Dagens lov stiller relativt beskjedne krav til både organisasjon og prosess i denne fasen. I mange tilfeller er rammen for planarbeidet og kretsen av de berørte ikke tilstrekkelig klart definert før arbeidet har kommet så langt at det er vanskelig å foreta kursendringer."

Komiteen viser videre til at flere høringsinstanser har pekt på gode erfaringer med forhåndskonferanser. Når det gjelder byggesaker, ble forhåndskonferanse innført ved lovreformen i 1995 slik at både kommunen og tiltakshaver kan kreve forhåndskonferanse. Komiteen viser til at i forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 112 (2001-2002) som ble fremmet samtidig med denne proposisjonen, (jf. Innst. O. nr. 38 (2002-2003)), gikk en enstemmig kommunalkomiteé inn for en 2 ukers tidsfrist for avholdelse av forhåndskonferanse i byggesaker.

Komiteen viser videre til at kommunalkomiteens merknad i innstillingen om "at det er nødvendig med en sterkere integrering av plansaker og bygningssaker, og at reguleringsplan og byggetillatelse skal kunne avgjøres i ett samlet vedtak". Komiteen er enig i dette.

Komiteen viser til at Planlovutvalget etter planen skal avslutte sitt mangeårige arbeid og ha klar sin 2. delutredning slik at den kan sendes ut på høring i løpet av denne våren. Komiteen regner med at Stortinget vil få til behandling en proposisjon som

gjennomgår plan- og bygningsloven samlet. Komiteen regner med at Regjeringen i denne sammenheng kommer tilbake til en bredere omtale av bl.a. hvordan man kan få til bedre planlegging og medvirkning, herunder forhåndskonferanse, samt en samkjøring av regulerings saker og byggesaker. Komiteen fremmer på denne bakgrunn ikke ytterligere lovendringer utover de Regjeringen har fremmet i proposisjonen.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 253 (2001-2002) om kommuneøkonomiproposisjonen, der spørsmålet om utbyggingsavtaler omtales, og til de respektive partienes merknader i denne.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til partienes merknader i Innst. S. nr. 253 (2001-2002). Flertallet mener at slike utbyggingsavtaler kan være et nyttig supplement til reguleringsplaner, men at det likevel primært er et offentlig ansvar å sørge for utbygging av sosial infrastruktur i et område. Flertallet mener derfor at det må settes grenser for hva som kan avtales i slike utbygginger slik at ikke utbyggingen belastes med kostnader knyttet til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager, mv.

Flertallet viser til merknad fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti i Innst. S. nr. 253 (2001-2002), der et flertall uttaler:

"Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har merket seg at Regjeringen vil utarbeide en veiledning om inngåelse av utbyggingsavtaler til kommunene. Det er etter disse medlemmers oppfatning viktig at arten av de utbyggingsavtaler som inngås i kommunesektoren er mest mulig lik av hensyn til ønsket om likeverdige vilkår for utbyggerne og boligkjøperne, og videre at utbyggingsavtalene ikke forhindrer boligbygging. Disse medlemmer viser til at plan- og bygningsloven skal revideres, og disse medlemmer imøteser en grundig gjennomgang av dette temaet i den forbindelse."

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Innst. S. nr. 253 (2001-2002), der et flertall uttaler:

"Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti, viser til at mange kommuner har tatt i bruk utbyggingsavtaler med private utbyggere. Slike avtaler kan være et nyttig supplement til reguleringsplaner. Reguleringsplaner gir rett til, men ingen plikt til utbygging. Det kan derfor være nyttig og nødvendig for kommunen parallelt med reguleringsarbeidet å inngå avtaler med utbygger som sikrer gjennomføring av planen. Det kan også innebære at utbygger pålegges å bekoste

hele eller deler av den infrastruktur som er nødvendig for dette.

Flertallet mener at det må settes grenser for hva som kan avtales slik at ikke utbyggingen belastes med kostnader knyttet til utvikling av sosial infrastruktur som skoler, barnehager mv. Det er også behov for å sikre at slike prosesser ikke på forhånd binder opp folkevalgte organers beslutningsmyndighet eller holdes utenfor innsyn fra offentligheten.

Flertallet mener at rammene for kommunenes bruk av utbyggingsavtaler må klargjøres. Flertallet vil understreke at kostnader ved utbygging av kommunenes sosiale infrastruktur ikke må veltes over på boligbyggingen."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet viser til Innst. S. nr. 253 (2001-2002), hvor partiene hevder at:

"... kostnader til infrastruktur utover det som er knyttet til nødvendige investeringer for at en bolig skal godkjennes som ferdig til innflytting, i prinsippet ikke skal belastes beboerne. Utgifter til skoler, barnehager og utbygging av arealer til slike formål er et offentlig ansvar og skal fordeles mellom innbyggere gjennom fordelingsmekanismene i skatte- og avgiftssystemet og ikke belastes beboerne gjennom utbyggingsavtaler. Disse medlemmer vil vise til at det er stort behov for økt boligbygging. Disse medlemmer viser til forslag i NOU 2:2002 om å gi kommuner tilskudd gjennom Husbanken for hver ferdigstilt bolig. Dette vil kunne dekke kommunenes utgifter i tilknytning til boligetablering og bidra til økt boligbygging.

Disse medlemmer mener derfor at utbyggingsavtaler må begrenses og ber Regjeringen legge dette synet til grunn for utarbeidelse av veiledningen til kommunene."

Disse medlemmer viser til tidligere utredninger der det blir slått fast at det normalt er nødvendig å kombinere innføring av frister med effektiviseringstiltak og/eller økte ressurser for at dette skal føre til kortere saksbehandlingstid. Innføring av frister aleine vil kunne føre til at saksbehandlinga ikke blir så grundig som ønskelig.

Det er viktig å se innføringa av tidsfrister i sammenheng med en breiere gjennomgang av plan- og bygningslovens saksbehandlingssystem. For en del plansaker, særlig enklere reguleringsplaner, er det åpenbart behov for å gjøre framdriften bedre enn i dag. For disse sakene kan saksgangen gjøres enklere. På den andre sida kan lang tidsbruk i enkelte plansaker skyldes planenes omfang og betydning, og at det foreligger reelle og kompliserte konflikter som det er nødvendig å bruke tid på å løse. Disse sakene må det fortsatt arbeides grundig med og brukes tid på, slik at en kan finne fram gode løsninger.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)

I

I lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven gjøres følgende endringer:

Ny § 5 skal lyde:

§ 5. Kart og stedfestet informasjon

Kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag for de formål som omhandles i loven, bl.a. for å utarbeide kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og situasjonsplaner. Staten skal stille til rådighet nasjonale kartdata for alle kommuner.

Kartgrunnlaget skal også kunne nyttes til andre offentlige og private formål.

Kommunen kan kreve at den som fremmer konsekvensutredning, planforslag eller søknad om tiltak, utarbeider kart, når dette er nødvendig for å ta stilling til utredningen, forslaget eller søknaden. Kommunen kan i samsvar med forskrift etter fjerde ledd gi bestemmelser eller fatte vedtak om krav til teknisk utforming og innhold, herunder i større saker kreve at data leveres i digital form. Kommunen kan innarbeide slike kart i det offentlige kartgrunnlaget.

Departementet kan i forskrift gi regler om kart og stedfestet informasjon, herunder krav til innhold, utforming, kvalitet, rapportering, oppdatering og lagring.

Kongen kan bestemme at det skal iverksettes landsomfattende eller lokale prosjekter for å samle, kontrollere, revidere eller supplere plan- og byggesaksinformasjon og det offentlige kartgrunnlaget. Kongen kan pålegge offentlige organer å gi de opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre prosjektet.

§ 27-1 nr. 2 første ledd skal lyde:

Når forslag til reguleringsplan er utarbeidet i samsvar med reglene i nr. 1, skal det legges frem for det faste utvalget for plansaker som avgjør om det skal legges ut til offentlig ettersyn. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart

angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre regulerings saker kan det faste utvalget for plansaker likevel fastsette en kortere frist. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. *Det faste utvalget for plansaker skal underrettes dersom saken ikke er behandlet innen 24 uker etter beslutning om utleggelse til offentlig ettersyn.*

§ 27-1 nr. 2 annet ledd skal lyde:

Det faste utvalget for plansaker skal i samband med kunngjøring etter reglene i første ledd legge saken frem for *nabokommuner*, fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området med en rimelig frist for uttalelse. *Innsigelse skal være sendt innen fristen.*

§ 27-2 nr. 1 skal lyde:

Når forslaget er ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker selv, legges det frem for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. *Kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget var ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker.* Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling, i tilfelle med retningslinjer for det videre arbeid.

§ 28-2 fjerde ledd skal lyde:

Før forslag til bebyggelsesplan vedtas skal det legges ut til offentlig ettersyn i samsvar med bestemmelsene i § 27-1 nr. 2. Medfører forslag til bebyggelsesplan annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan, skal det legges frem for *nabokommuner*, fylkeskommunen og statlig fagmyndighet som bestemt i § 27-1 nr. 2. Dersom det kommer innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunen eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må planen sendes kommunestyret og behandles som reguleringsplan etter reglene i § 27-2 nr. 2.

§ 30 annet ledd skal lyde:

Når det kommer inn private reguleringsforslag, skal det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig og *innen 12 uker* behandle forslaget. *Forslagsstiller og kommunen kan avtale en annen frist.* Finner ikke det faste utvalget for plansaker selv grunn til å fremme reguleringsforslag for området, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Omfatter forsla-

get uregulert område eller innebærer det en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan, kan forslagsstilleren kreve at reguleringsspørsmålet skal forelegges kommunestyret.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 26. februar 2003

Bror Yngve Rahm
leder

Synnøve Konglevoll
ordfører

Øyvind Vaksdal
sekretær