



Innst. 47 L

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 121 L (2013–2014)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)

Til Stortinget

Sammendrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår i proposisjonen lovendringer som i hovedsak skal legge til rette for enklere, mer effektiv og fleksibel behandling av forslag til reguleringsplaner. I tillegg foreslås rettinger og klargjøringer i enkelte av lovens bestemmelser.

Innhold i forslagene er:

- Gi mulighet for å øke lengden på fristen fra fem til ti år for å begynne gjennomføringen av detaljreguleringer basert på private planforslag (femårsregelen)
- Endre enkelte bestemmelser om planprogram og konsekvensutredninger:
 - At det ved forskrift kan gjøres unntak for krav om planprogram for reguleringsplaner
 - Klargjøring av at forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart.
 - Endring for å tydeliggjøre kommunens mulighet til å unnlate å fastsette planprogram for private reguleringsplaner.
- Innføre enkelte nye veiledende frister knyttet til behandlingen av planer. Det gjelder:
 - Frist på to uker for å oversende kommunestyrets vedtak til fylkesmannen når det foreligger innsigelse

- Frist på fire uker for å oversende fylkesmannens tilrådning til departementet i innsigelsaker
- Frist på tolv uker for når alle reguleringsplaner skal være ferdigbehandlet i kommunen etter offentlig ettersyn
- Foreta rettinger og klargjøringer i 18 paragrafer i lovteksten

Forslagene i proposisjonen har vært på høring. Det er i proposisjonen gitt en omtale av gjeldende regler, de konkrete høringsforslagene, høringsinstansenes syn og departementets vurderinger.

Endring av femårsregelen for detaljreguleringer

Plan- og bygningsloven fastsetter at bygge- og anleggstiltak som er hjemlet i detaljregulering basert på et privat planforslag, må påbegynnes innen fem år etter at planen er vedtatt (§ 12-4). Fristen kan etter søknad forlenges med to år av gangen. Dersom det er søkt om, og gitt rammetillatelse for tiltaket innen fristen går ut, gjelder fristen knyttet til rammetillatelsen i ytterligere tre år. Dersom gjennomføringsfristen utløper, må det gjennomføres en ny planprosess og gjøres et nytt planvedtak.

Departementet foreslår i proposisjonen å oppheve lovbestemmelsen om gjennomføringsfrist, og det vises til at bestemmelsen kan bidra til å skape usikkerhet og merarbeid både for private forslagsstillere, utbyggere, kommuner og andre myndigheter.

Det foreslås at bestemmelsen om femårsfrist blir avløst av en bestemmelse om at det skal gjøres en vurdering og dokumentering av om planen i nødvendig grad er oppdatert før gjennomføring av bygge- og anleggstiltak. Dette gjelder når planen er ti år eller mer og er basert på et privat planforslag. Kravet om vurdering og dokumentasjon i slike tilfeller forutset-

tes avgrenset slik at det ikke utløses for mindre tiltak, tiltak som framstår som komplettering og utfyllende bebyggelse i allerede bebygde områder og i områder hvor utbygging allerede er påbegynt ved at det opparbeides teknisk infrastruktur for veg, vann og avløp og annet.

Den foreslåtte bestemmelsen vil innebære en oppdatert klargjøring for behandling av byggesaker, og mindre ressursbruk i forbindelse med planbehandlingen både for kommune og for tiltakshaver.

Endringer om planprogram og konsekvensutredninger

Det er i dag krav om utarbeidelse av planprogram for alle planer som krever konsekvensutredning. En bestemmelse i loven (§ 4-1) forutsetter at planprogrammet utarbeides som ledd i varsling av planoppstart. Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven av 26. juni 2009 utdyper hvilke planer som skal konsekvensutredes, regler for hvordan slike planer skal behandles og krav til innhold i konsekvensutredningen.

Departementet viser til at det er behov for enkelte endringer i bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredninger, blant annet for å kunne gjennomføre forenklinger og gi mer fleksible bestemmelser i forskrift om konsekvensutredninger. I tillegg er det behov for frister for å bidra til raskere behandling av innsigelsessaker ved å legge til rette for at saker ikke blir liggende ubehandlet i overgangen mellom behandlingsleddene. Forslagene forventes å gi en mer forutsigbar tidsbruk og bedre utnyttelse av ressurser og arbeidsinnsats.

Departementet foreslår at Kongen ved forskrift kan gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner. Forslaget innebærer at de nærmere reglene for unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner fastsettes i forskrift.

Det foreslås videre at forslaget til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn – senest samtidig med varsling av planoppstart. Endringen skal klargjøre at det ikke kan varsles planoppstart uten at planprogrammet senest samtidig høres og legges ut til offentlig ettersyn.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren og Terje Aasland, fra Høyre, Nikolai Astrup, Tina Bru, Odd Henriksen og Eirik Milde, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Mette Hanekamhaug, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpar-

tiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Ingunn Gjerstad, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til regjeringens forslag om endringer i plan- og bygningsloven, jf. Prop. 121 L (2013–2014).

Komiteen har merket seg at forslagene til endringer i loven har til hensikt å legge til rette for enklere, mer effektiv og mer fleksibel behandling av forslag til reguleringsplaner.

Komiteen deler regjeringens syn på at endringene vil ha positive konsekvenser for både utbyggere og innbyggere, og gi mindre ressursbruk i forbindelse med planbehandling for kommunene.

Komiteen har merket seg at høringsinstansene generelt sett er positive til forslagene, som de oppfatter som praktiske og velbegrunnede.

Komiteen slutter seg til regjeringens lovfor-
slag.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at femårsregelen ble innført i 2008 – det er derfor vanskelig å vite om loven har fungert etter intensjonen. Femårsregelen skulle sikre at tomter som er detaljregulert, ikke skal bli stående over for lang tid før utbygging.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til høringsuttalelsen fra Miljødirektoratet, som kommenterer forslaget til endring av femårsregelen for detaljreguleringer basert på private planforslag. Disse medlemmer vil poengtere at kommunen i tråd med § 16 om forhåndsvarsling i forvaltningsloven alltid må vurdere om søknaden også bør forelegges berørte myndigheter før vedtak treffes.

Disse medlemmer viser videre til forslaget om at det ved forskrift kan gjøres unntak for krav av planprogram for reguleringsplaner. Disse medlemmer mener at unntak bare bør skje i særskilte tilfeller og at hovedregelen fortsatt må være at det skal fastsettes planprogram senest samtidig med varsling av planoppstart. Disse medlemmer påpeker at det ikke er klart hvilke unntak en eventuell forskrift vil åpne for, men har merket seg at det i høringsnotatet påpekes at endringen ikke skal medføre at det lempes på kravene til kunnskapsgrunnlaget eller utredningsomfanget for de reguleringsplanene som kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.

Disse medlemmer viser også til forslaget om endring i § 14-2 som vil gi departementet en generell hjemmel til å gjøre unntak fra kravet om

melding med forslag til utredningsprogram for nærmere bestemte tiltak eller planer. Det er ikke klart hvilke unntak en eventuell forskrift vil åpne for. Disse medlemmer har merket seg at det i lovfor-slaget påpekes at endringen ikke skal medføre at det lempes på kravene til kunnskapsgrunnlaget eller utredningsomfanget for de reguleringsplanene som kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, og forutsetter at dette løftet følges opp i en eventuell forskrift.

Disse medlemmer vil legge til at lovforslaget føyer seg inn i rekken av flere initiativer fra regjeringen som potensielt sett kan svekke det kunnskapsbaserte vernet av natur og miljø til fordel for næringsinteresser og rask saksbehandling der miljøkrav spiller en mindre rolle enn tidligere. Disse medlemmer vil påpeke at det eksisterende regelverket er bygget opp for å sikre at beslutningene som gjøres i planprosessene, er kunnskapsbaserte og bidrar til å oppfylle nasjonale målsettinger, blant annet om å stanse tap av biologisk mangfold i Norge. Den nødvendige kunnskapen om sårbar natur er ofte konsentrert i organisasjoner og forvaltning med lite ressurser sammenliknet med utbyggere og næringsinteresser. Dette misforholdet forsterkes av en politikk som ytterligere svekker kapasiteten i miljøforvaltningen. Det er derfor viktig at frister og krav til dokumentasjon i planprosessene sørger for at denne kunnskapen blir tilgjengelig før beslutninger tas.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Miljøpartiet De Grønne merker seg at flere av høringsuttalelsene påpeker at loven nå foreslår at femårsregelen erstattes med en tiårsregel, mens regjeringen tidligere har varslet at loven skulle fjernes.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen ber om fullmakt til og ved forskrift å gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner. Disse medlemmer mener det framstår som uklart hvilke konkrete tilfeller som kan unndras, og at dette burde vært tydeliggjort før regjeringen ba om fullmakt.

Disse medlemmer merker seg at flere av høringsuttalelsene er bekymret for en lite helhetlig behandling av plan- og bygningsloven, og at det også i denne runden er varslet flere endringer. Byggenæringen har utfordringer med produktivitet som forsterkes av stadige endringer i regelverket. Disse medlemmer mener derfor regjeringen bør sette en fast dato for fremtidige endringer i regelverket, slik at endringene uavhengig av vedtakstidspunkt blir iverksatt hvert annet år.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Venstre og Miljøpartiet De

Grønne viser til fristen på tolv uker for når alle reguleringsplansaker bør være ferdigbehandlet og fremmet for behandling i kommunestyret etter høring og offentlig ettersyn (§ 12-10 Behandling av reguleringsplanforslag – tilføyelse i tredje ledd). Disse medlemmer mener at en så kort frist kan gå på bekostning av kvaliteten i både planprosessen og planresultatet. Disse medlemmer peker også på at særlig store kommuner har behov for lengre frist, og i noen kommuner vil denne tidsfristen, selv med en mulighet for ytterligere seks uker, være praktisk ugjennomførbar.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)

I

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

§ 1-8 femte ledd skal lyde:

For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og *friluftsinnteresser*, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 *vurdere å* fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.

§ 3-1 første ledd bokstav g skal lyde:

g) *ta klimahensyn, herunder* gjennom løsninger for energiforsyning og *areal* og transport

§ 3-6 andre ledd skal lyde:

Kongen *kan* ved forskrift *fastsette nærmere* hvilke oppgaver, områder og myndigheter dette gjelder, herunder at det til planer for større sammenhengende natur- og friluftsområder omkring byer og tettsteder kan fastsettes felles planbestemmelser om utøvelse av næringsvirksomhet og om ferdsel.

§ 4-1 skal lyde:

§ 4-1. *Planprogram*

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan *få* vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet. *Kongen kan ved forskrift*

gjøre unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner.

Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *senest* samtidig med varsling av planoppstart. Planprogrammet fastsettes ordinært av planmyndigheten.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter på grunnlag av forslag til planprogram vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram.

Dersom planen *kan få* vesentlige miljøvirkninger i en annen stat, skal planmyndigheten sende forslag til program for planarbeidet til berørte myndigheter i denne staten til uttalelse.

§ 5-5 første ledd tredje punktum skal lyde:

Dersom kommunen og innsigelsesorganet er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet *når innsigelsessaken er sendt til departementet.*

§ 5-6 skal lyde:

§ 5-6. *Mekling og avgjørelse av departementet*

Finner kommunen ikke å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom enighet ikke oppnås, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding, til departementet. Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres.

Kommunen skal innen to uker etter kommunestyrets vedtak oversende saken til fylkesmannen. Fylkesmannen bør innen fire uker etter at saken er mottatt fra kommunen, oversende innsigelsene til departementet. Fristen for fylkesmannen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker, og der det er behov for ytterligere avklaring mv.

Kongen avgjør hvem som skal være mekler.

§ 7-1 andre ledd skal lyde:

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til *langsiktige utviklingsmål* og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

§ 8-1 tredje ledd skal lyde:

Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen.

§ 8-4 andre ledd tredje punktum skal lyde:

Etter at planen er vedtatt, har fylkeskommunen ansvar for å avklare om innvendinger står ved lag og eventuelt sende planen videre til departementet.

§ 11-8 første ledd andre punktum skal lyde:

Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, *kan* markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.

§ 11-8 tredje ledd bokstav e skal lyde:

e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller *eierformer*, samt omforming og fornyelse.

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.

§ 11-8 tredje ledd bokstav f skal lyde:

f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde *uendret*. Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.

§ 11-11 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 andre ledd nr. 5,

§ 12-2 tredje ledd skal lyde:

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

§ 12-3 tredje ledd skal lyde:

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.

§ 12-4 femte ledd skal lyde:

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang *senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Til-*

takshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.

§ 12-7 første ledd nr. 1 skal lyde:

1. *grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,*

§ 12-7 første ledd nr. 8 skal lyde:

8. *krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,*

§ 12-9 skal lyde:

§ 12-9. *Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger*

For planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1.

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *senest* samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet. Forslaget skal også gjøres tilgjengelig gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse skal være minst seks uker.

Kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes. Planprogrammet fastsettes ordinært av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten til å fastsette planprogram i samsvar med kommunelovens regler.

§ 12-10 skal lyde:

§ 12-10. *Behandling av reguleringsplanforslag*

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres

tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. *Dersom reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget.*

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om forslag til reguleringsplan med opplysning om hvor det er tilgjengelig.

Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. *Forslaget bør være ferdigbehandlet for vedtak innen tolv uker. Fristen kan forlenges med ytterligere seks uker dersom det er nødvendig i store og kompliserte saker og der det er behov for ytterligere avklaring mv.*

For private reguleringsforslag gjelder i tillegg § 12-11.

§ 12-11 tredje punktum skal lyde:

Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren *innen tre uker* underrettes ved brev.

§ 12-13 tredje ledd første punktum skal lyde:

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve *hele eller* deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan.

§ 12-14 andre ledd andre punktum oppheves.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 13. november 2014

Ola Elvestuen

leder

Nikolai Astrup

ordfører

