



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 113

(2001-2002)

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

Tilråding fra Miljøverndepartementet 16. august 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

1 Sammendrag

1.1 Hovedinnhold

Departementet foreslår å endre plan- og bygningsloven (pbl.) på følgende områder:

- tidsfrist for kommunenes behandling av private forslag om regulering
- tidsfrist for kommunestyrets behandling av planutvalgets reguleringsfor-
slag
- tidsfrist for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regu-
lerings- og bebyggelsesplaner
- rapporteringssystem i reguleringssaker 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.

1.2 Viktige hensyn

Både offentlige myndigheter og private har interesse av en mer effektiv planbehandling og sikrere anslag på framdriften i plansaker.

Flere rapporter viser at samfunnet kan spare betydelige beløp dersom plan- og byggesaksbehandlingen blir mer effektiv. For eksempel viser en utredning fra Prosjekt PBL-2000 (KanEnergi 2001) et årlig innsparingspotensiale på mellom 3 og 3,5 mrd. kroner ved mer effektiv plan- og byggesaksprosess. En utredning fra Næringslivets Hovedorganisasjon om samfunnsøkonomiske konsekvenser ved forsinket byggesaksbehandling (ECON 1991) viser et tilsvarende innsparingspotensiale. I tillegg kommer samfunnsnyttene av mer effektiv saksbehandling.

En må også være oppmerksom på mulige *kostnader* ved kortere behandlingstid. Etter departementets oppfatning er ikke disse vurdert tilstrekkelig i rapportene. Departementet mener likevel at den totale nytten for samfunnet ved mer effektiv planbehandling overstiger disse kostnadene.

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 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.

1.3 Kort om bakgrunnen for forslagene

Departementet viser til NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* hvor planlovutvalget tok til orde for tidsfrister i den kommunale planleggingen. Utvalget fremmet også et lovforslag om bedre tilgang til kart og stedfestet informasjon. Utdrag av utredningen er inntatt som vedlegg.

Utredningen var på høring våren 2001. Flere høringsinstanser støttet idéen om tidsfrister for behandlingen av reguleringsforslag og for innsigelser. Utvalgets forslag om bedre tilgang til kart og stedfestet informasjon fikk også bred tilslutning.

Ved behandlingen av et privat forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg våren 2001 - Dok. nr. 8:58 (2000-01) - vedtok Stortinget at en skal legge til rette for innføring av tidsfrister for kommunenes behandlingstid av private reguleringsplaner uten at det svekker kvaliteten og grundigheten i prosessen.

Forslagsstillerne foreslo også tidsfrister for statlige organers innsigelser til kommuneplaner og reguleringsplaner, uten at dette oppnådde flertall. Departementet har funnet dette forslaget interessant og fremmer det i en omarbeidet form.

Planlovutvalget hadde ikke formulert forslag til lovbestemmelser om frister i planbehandlingen. Med utgangspunkt i planlovutvalgets utredning, høringsuttalelser til denne og Stortingets behandling av det private forslaget om tidsfrister, utarbeidet departementet et eget høringsnotat om tidsfrister i planbehandlingen. Dette høringsnotatet var til alminnelig høring våren 2002.

Høringsinstansene stilte seg i hovedtrekk positive til prinsippet om tidsfrister i planleggingen.

1.4 Lovforslagene

Samtlige forslag i denne proposisjonen er begrunnet ut fra forenklings- og effektivitetshensyn.

Tidsfrister

Variasjonen i kompleksitet og innhold i reguleringsforslag gjør det vanskelig å sette en lik tidsfrist for *hele* saksbehandlingen i alle saker. Planlovutvalget er i NOU 2001:7 inne på denne tanken i forhold til mindre, gjennomføringsrettede planer, og utvalget har signalisert at det vil utrede spørsmålet nærmere. Departementet støtter det.

I denne omgang har departementet delt opp saksbehandlingen i dens forskjellige faser, og foreslår tidsfrister i de fasene der det er formålstjenlig.

Frist for behandling av private forslag om regulering

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 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 slutført 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. I praksis betyr dette at tidspunktet for innsigelse framskyndes til før planutvalgets andregangsbehandling. Derved blir planprosessen raskere, ryddigere og enklere å håndtere for kommunene.

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 klargjør gjeldende ansvarsfordeling hvor kommunen skal sørge for at det foreligger et oppdatert offentlig kartgrunnlag, og staten skal stille nasjonale kartdata til rådighet og samarbeide med kommunen om felles kartdatabaser. Forslaget gir kommunen hjemmel til å kreve at data leveres på digital form i større saker.

2 Frister i planbehandlingen

2.1 Frister for kommunenes behandling av reguleringsforslag

2.1.1 Innledning

Departementet mener at behandlingen av reguleringsforslag generelt tar for lang tid. Tidsbruken er også til tider lite forutsigbar. Dette kan virke negativt på den økonomiske og samfunnsmessige utviklingen.

Dersom grunneiere, utbyggere, interesseorganisasjoner og privatpersoner får vite hvor lang tid det normalt tar å behandle en reguleringsplan, vil det bli lettere å forutsi for eksempel når byggearbeider kan starte. Også i vernesakene vil frister ha positive virkninger.

Departementet foreslår å innføre en frist for planmyndighetens behandling av private forslag om regulering og en frist for kommunestyrets behandling av reguleringsforslag etter planutvalgets sluttbehandling. Mens saksbehandlingen pågår, foreslår departementet at kommuneadministrasjonen skal ha en egen plikt til å rapportere til planutvalget dersom saken tar lang tid.

Rapporteringsordningen får tilsvarende betydning for bebyggelsesplaner, se henvisningen til pbl. § 27-1 nr. 2 i § 28-2 fjerde ledd.

2.1.2 Gjeldende rett

Private forslag om regulering

Reglene om private forslag om regulering framgår av pbl. § 30. Private forslag kan framsettes av grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte.

Når et område tas opp til regulering, skal forslagsstiller sørge for at dette blir kunngjort og at grunneiere og rettighetshavere underrettes og gis anledning til å uttale seg. Selv om ikke lovverket krever det, bør forslagsstiller også legge reguleringsspørsmålet fram for kommunen før planleggingen settes i gang.

Når forslagsstiller har utarbeidet sitt forslag, oversendes det til kommunen for behandling i kommunens faste utvalg for plansaker (planutvalget). Dersom planutvalget slutter seg til forslaget, vil den videre behandling følge de alminnelige regler for reguleringsforslag.

Etter at planutvalget har besluttet å fremme et privat reguleringsforslag er forslaget å regne som planmyndighetens eget. Det betegnes da ikke lenger som et «privat» reguleringsforslag.

Dersom planutvalget ikke finner grunn til å fremme det private reguleringsforslaget, har forslagsstiller rett til å forelegge reguleringsspørsmålet for kommunestyret når forslaget gjelder uregulert område eller innebærer en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan.

Offentlig behandling av reguleringsforslag

Planmyndighetens videre behandling av et reguleringsforslag som planutvalget fremmer, følger av pbl. § 27-1 nr. 2, § 27-2 og § 27-3.

Loven foreskriver at forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn og berørte myndigheter skal varsles. Deretter behandles forslaget på ny i planutvalget, med de merknader som er kommet inn (andregangsbehandling), før kommunestyret fatter reguleringsvedtak. Når det foreligger innsigelse, vil endelig avgjørelse treffes av Miljøverndepartementet. Kommunestyrets endelige vedtak kan påklages til fylkesmannen etter pbl. § 15.

Figur 2.1 gir en skjematisk framstilling av prosessen når et privat forslag om regulering blir vedtatt.

Begrepene førstegangsbehandling og andregangsbehandling

Det er vanlig å benytte begrepene *førstegangsbehandling* og *andregangsbehandling* om saksgangen i kommunens planutvalg. Førstegangsbehandling refererer til planutvalgets beslutning om å legge et reguleringsforslag ut til offentlig ettersyn eller ikke etter pbl. § 27-1 nr. 2 første ledd første punktum. I noen kommuner skjer dette på delegert myndighet.

Med andregangsbehandling mener en planutvalgets sluttbehandling etter pbl. § 27-1 nr. 2 første ledd siste punktum.

Det hender til tider at planutvalget behandler reguleringssaken flere ganger. Begrepene førstegangsbehandling og andregangsbehandling kan da bli noe misvisende, idet de ikke refererer til det faktiske antallet ganger saken er til behandling, men til innholdet i behandlingen. Departementet velger likevel å benytte begrepene i denne framstillingen, ettersom de er godt innarbeidet i praksis.

Beslutning om å fremme privat reguleringsforslag eller ikke (etter pbl. § 30) blir i praksis ofte tatt i samme møte der en avgjør om forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn (etter pbl. § 27-1 nr. 2 første ledd første punktum). Etter loven er dette likevel to forskjellige avgjørelser.

Tidsfrister

Det finnes i lovgivningen ulike regler som har til formål å sikre nødvendig framdrift i saksbehandlingen. I forvaltningsloven (fvl.) § 11a er det fastsatt at «forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Fvl. § 11b gir hjemmel for å lage forskrift om frister for forvaltningens behandling av saker om enkeltvedtak. Bestemmelsene er generelle, og gjelder også i forhold til behandlingen av plansaker etter plan- og bygningsloven. Det er ikke gitt forskrift om tidsfrister for planbehandling etter plan- og bygningsloven.

I plan- og bygningsloven er det ingen liknende generell regel om framdrift i saksbehandlingen. Det er imidlertid enkelte *spesielle bestemmelser* som har til formål å påskynde saksbehandlingen. For eksempel er det for private reguleringsplanforslag en bestemmelse om at kommunens faste utvalg for plansaker skal ta forslaget opp til behandling «snarest mulig» (pbl. § 30 annet ledd). Videre skal kommunen sette frister for berørte til å avgi uttalelse når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn (pbl. § 27-1 nr. 2). Sistnevnte bestem-

melse har først og fremst til formål å sikre at berørte får tilstrekkelig tid til å sette seg inn i saken og avgi uttalelse, men den bidrar også til framdrift.

Som en ser, inneholder lovverket noen tidsfrister i dag, men disse er skjønnsmessige og lite målbare.

2.1.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister

Våren 2001 behandlet Stortinget et forslag fra representantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg i Dok. nr. 8:58 (2000-01). Stortinget fattet følgende vedtak: Stortinget ber Regjeringen legge til rette for innføring av tidsfrister for kommunenes behandlingstid av private reguleringsplaner uten at det svekker kvaliteten og grundigheten i prosessen.

2.1.4 Planlovutvalgets syn

Planlovutvalget behandlet tidsfrister generelt i sin første delutredning, NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, kapittel 10.7.

Utvalget så det ikke som formålstjenlig å utarbeide en generell bestemmelse om at plansaker skal behandles så raskt som mulig. En slik bestemmelse ville bli så skjønnsmessig at den neppe ville påskynde saksbehandlingen nevneverdig.

Utvalget så det heller ikke som mulig eller ønskelig å fastsette en absolutt frist for planbehandling, for eksempel for når planmyndigheten skal ha ferdigbehandlet plansaken. Til det anså utvalget de forskjellige plansaker for å være for sammensatte og innbyrdes ulike. Utvalget utelukket likevel ikke at det i forhold til mindre, gjennomføringsrettete planer kan innføres fristregler som stiller krav til planmyndighetens behandling av slike plansaker.

Videre mente utvalget at det kan være grunn til å vurdere hvorvidt det bør innføres frister som knytter seg til saksbehandlingsens *enkelte deler*. I tillegg til frister som er rettet mot planmyndighetens egen saksbehandling, kan dette være frister som er rettet mot andre forvaltningsorganers og sektors deltaking i planprosessen, for eksempel ved innsigelse (se kapittel 2.2 nedenfor), samt frister som er rettet mot private.

Utvalget antydte også at en i oppstartsfasen av planprosessen bør kunne fastsette frister som skal gjelde for de ulike aktører, herunder planmyndigheten selv i den konkrete plansaken.

2.1.5 Departementets høringsnotat

Planlovutvalgets utredning var på alminnelig høring våren 2001. Et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg om temaet, ga tilslutning til at det innføres frister for saksbehandlingen etter de linjer planlovutvalget skisserte. Enkelte høringsinstanser var skeptiske til generelle frister, selv om også disse høringsinstansene så behovet for å effektivisere planbehandlingen.

Med utgangspunkt i høringsuttalelsene, utarbeidet departementet våren 2002 et høringsnotat der det ble foreslått konkrete tidsfrister for behandling av regulerings- og bebyggelsesplaner. Notatet var til alminnelig høring våren 2002.

Departementet vurderte i denne forbindelse ulike typer frister, herunder endringer i dagens fristregler.

Dagens fristregler

Forslagsstiller har etter loven rett til å sette frist for uttalelser til planforslag under utarbeidelse (pbl. § 27-1 nr. 1 annet ledd, som også får anvendelse for innsendte planer, se pbl. § 30). Videre har planmyndigheten ved offentlig utleggelse rett til å sette en frist for merknader, likevel ikke kortere enn 30 dager.

Hensikten med disse fristene er å sikre *medvirkning* fra berørte. At planbeslutninger treffes etter at berørte har hatt anledning til å uttale seg og påvirke innholdet i beslutningen, regnes som et av de bærende prinsipper i plansystemet. Departementet ser det derfor som uheldig å korte ned disse fristene.

Én frist

Departementet mente videre at det ville være vanskelig å sette *én frist* som skal gjelde for hele planprosessen og være lik i alle reguleringssaker. Til det er planforslagene for forskjellige og behovet for saksbehandling ulikt.

Dersom det lar seg gjøre å gruppere planforslagene etter deres kompleksitet, kunne en tenke seg en absolutt frist for hver gruppe av saker. Planlovutvalget er inne på denne tanken i forhold til mindre, gjennomføringsrettete planer. Departementet finner dette forslaget interessant.

Det er imidlertid vanskelig å lage en hensiktsmessig og rasjonell inndeling av sakene. Det kan lett oppstå tvil om hvilken gruppe et planforslag tilhører, dels fordi dette vil bero på en konkret, skjønnsmessig vurdering, og dels fordi det tidlig i en planprosess vil være vanskelig å få oversikt over alle virkninger av planforslaget. En tidsfrist av denne typen krever derfor bedre utredning, og departementet mener dette bør ses i sammenheng med planlovutvalgets videre arbeid.

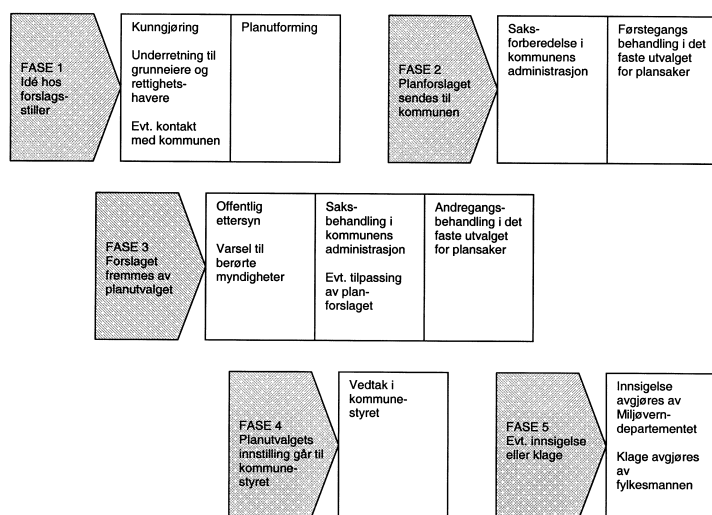
Frister i saksbehandlingens ulike faser

En annen tilnærming er å dele opp planbehandlingen i dens ulike faser og sette krav til tidsbruk på trinn i prosessen. Slik kan en bedre ta hensyn til at noen planer krever mer behandlingstid. En slik tilnærming imøtekommer også noen av merknadene enkelte høringsinstanser har hatt til frister, samtidig som en beholder den effektivitetsforbedringen som frister kan gi.

Departementet valgte denne framgangsmåten for lovforslagene i høringsnotatet, og lovforslagene i denne proposisjonen bygger på den samme tilnærmingen.

2.1.5.1 Fasene i reguleringsbehandlingen

Departementet har sett nærmere på de forskjellige fasene ved behandling av privat forslag om regulering (fasene 1-2) og det offentliges videre behandling av reguleringsforslag som planutvalget har fremmet (fasene 3-5), se figur 2.1.



Figur 2.1 Skjematisk framstilling av de ulike fasene ved behandling av privat forslag om regulering.

Fase 1: Fra idé til innsendelse

I fasen fra forslagsstiller får en idé og fram til forslaget oversendes til kommunen, vil forslagsstiller selv ha hovedansvaret for framdriften og kvaliteten i planen. Forslagsstiller er ofte den part som ønsker fortgang, og departementet ser derfor ikke behov for å innføre tidsfrister her. Tidlig kontakt med kommunen vil imidlertid være et viktig bidrag til å forkorte planbehandlingstiden, se også kapittel 2.1.7.

Fase 2: Fra innsendelse til forslaget fremmes

Når det kommer inn et privat forslag om regulering, plikter planutvalget å behandle saken så snart som mulig. Før saken behandles i planutvalget, er det vanlig at kommunens administrasjon vurderer forslaget formelle kvaliteter og faglige innhold.

En ser at enkelte kommuner i denne fasen prioriterer reguleringsforslagene på en slik måte at noen planforslag får en lengre behandlingstid enn andre. For eksempel prioriterer enkelte kommuner lavere et planforslag som er i strid med kommuneplanens arealdel eller som likner andre planforslag som allerede er avvist.

For forslagsstiller er det ofte viktig å få avklart innen rimelig tid om det er ønskelig å regulere et område, og eventuelt på hvilke punkter kommunen

mener planen bør bearbeides videre. Dersom planforslaget blir liggende lenge i kommuneadministrasjonen uten politisk behandling, vil det kunne skape usikkerhet og frustrasjon hos forslagsstiller.

En tidsfrist som angir hvor raskt planforslaget må behandles i planutvalget kan medføre større grad av likebehandling av planforslag. Dessuten vil det sette tydeligere rammer for planmyndighetens tidsbruk.

Departementet foreslår en slik frist på 12 uker, se kapittel 2.1.7.

Dersom planutvalget fremmer planforslaget, regnes det ikke lenger som et privat forslag. I de følgende faser følger planforslaget de alminnelige regler for behandling av reguleringsplanforslag.

Fase 3: Høring, varsel og andregangsbehandling

Fra førstegangsbehandling og fram til andregangsbehandling i planutvalget vil tidsbruk være knyttet til berørtes behandling av planforslaget i forbindelse med offentlig ettersyn, samt kommunens behandling av innspill og eventuelle innsigelser.

Før saken fremmes for andregangsbehandling vil det være behov for en grundig faglig vurdering av planforslaget og innkomne merknader, og behandlingstiden kan variere sterkt etter dette og om det foreligger innsigelse. Departementet finner det vanskelig å sette en skjematisk tidsfrist for kommunens behandling i denne fasen av planprosessen. Frister for innsigelse som foreslås i kapittel 2.2 nedenfor, vil likevel bidra til å effektivisere saksbehandlingen i denne fasen.

På dette tidspunktet i planprosessen vil planutvalget være godt kjent med planforslaget (etter førstegangsbehandlingen og offentlig ettersyn), og planutvalget har derfor mulighet til selv å ta ansvar for framdriften, for eksempel ved å sette saken på sakskartet.

For å bevisstgjøre planutvalget og kommunens administrasjon på tidsbruk i denne fasen, foreslår departementet at en innfører et system for rapportering til planutvalget fra kommuneadministrasjonen når saksbehandlingstiden blir lang, se kapittel 2.1.7.

Fase 4: Kommunestyrebehandling

Etter planutvalgets sluttbehandling vil saksbehandlingen være fullført i kommunen og saken kan settes på kommunestyrets kart. Tidsbruk i denne fasen vil være knyttet til møtefrekvens i kommunestyret og saksforberedende organer (formannskapet, byrådet), mekling ved innsigelse og eventuell inngåelse av utbyggingsavtale. Fra utbyggerhold antydes det at det fra tid til annen skjer en forsinkelse i denne fasen, fordi kommunen utsetter kommunestyrebehandlingen i påvente av utbyggingsavtale.

Departementet er kommet til at en også i denne fasen bør innføre en tidsfrist. Fristen foreslås satt til 12 uker regnet fra planutvalgets sluttbehandling til kommunestyrebehandlingen, se kapittel 2.1.7.

Fase 5: Eventuell innsigelsesbehandling og klagebehandling

Departementet har ikke registrert generelle framdriftsproblemer under kommunens videre behandling av innsigelser eller dens behandling av klage over

planvedtak. Statens egen behandling er også tilfredsstillende her. Saksbehandlingstiden for innsigelser har gått kraftig ned de siste årene, og klager behandles løpende av fylkesmennene.

Departementet antar at det ikke er behov for å lovregulere frister i denne fasen.

2.1.5.2 Departementets høringsforslag

Frist for behandling av privat reguleringsforslag

Departementet foreslo at en setter en konkret frist for når et privat forslag om regulering skal behandles i det faste utvalget for plansaker etter pbl. § 30. Departementet mente at 12 uker kunne være en realistisk frist, men at uttrykket i dagens lov, «snarest mulig», også bør beholdes ut fra den oppfordring det gir.

Departementet valgte en frist på 12 uker fordi det ble ansett som tilstrekkelig tid for kommuneadministrasjonen til å vurdere om forslaget bør fremmes og til å innkalle og avholde møte i det faste utvalget for plansaker.

I mange saker vil forslagsstiller og kommunen se seg tjent med at planforslaget er godt bearbeidet innen det framlegges for det faste utvalget for plansaker og før det legges ut til offentlig ettersyn. I de tilfeller administrasjonen i utgangspunktet stiller seg positiv til planforslaget og forslagsstiller og kommunen har en konstruktiv prosess, vil det derfor kunne være i alles interesse at planforslaget bearbeides og utvikles før det behandles i planutvalget. Det bør derfor være anledning å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Departementet foreslo at fristen kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen.

I de tilfellene der reguleringsforslag fremmes på delegert myndighet, vil fristen gjelde fra kommuneadministrasjonens beslutning i kraft av delegasjonen.

Rapporteringsordning for regulerings saker som tar lang tid

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet planforslaget, foreslo 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 saken ut til offentlig ettersyn. I praksis betyr dette at kommuneadministrasjonen må rapportere til planutvalget når tidsintervallet mellom førstegangsbehandling og andregangsbehandling er lenger enn 24 uker.

Rapporteringen bør gi en redegjørelse for hvorfor behandlingen tar tid. På denne måten vil administrasjonen måtte ha et mer bevisst forhold til, og helst kunne forklare på en god måte, hvorfor saksbehandlingen strekker ut.

Frist for kommunestyrebehandling av reguleringsforslag

Etter at planutvalget har sluttført behandlingen av reguleringsforslaget, foreslo 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.

Hensikten med denne fristen er å skape større forutsigbarhet i framdriften, uten at fristen skal være for knapp. Fristen skal gi opplysning om forventet saksbehandlingstid til berørte.

Departementet valgte en frist på 12 uker fordi det ble ansett som tilstrekkelig tid til å gjennomføre mekling og inngå eventuelle avtaler om utbygging. I de tilfellene dette er uaktuelt vil fristen sannsynligvis oppleves som romslig og neppe føre til nevneverdige endringer, utover å gi bedre forutsigbarhet.

2.1.5.3 Mulige sanksjoner

I høringsnotatet beskrev departementet ulike måter en kan tenke seg frister overfor planmyndigheten håndhevet:

- forslaget blir automatisk vedtatt eller avslått
- straffebestemmelser rettet mot planmyndigheten
- forslagsstiller får økonomisk kompensasjon

Departementet foreslo ikke automatisk vedtak eller straff ved fristbrudd.

En mildere sanksjonsform kan være økonomisk kompensasjon til forslagsstiller. For eksempel kunne en tenke seg at forslagsstiller slipper å betale behandlingsgebyr, eventuelt at planmyndigheten dekker noen av de ekstra kostnader som forsinkelsen eventuelt innebærer for forslagsstiller.

Departementet tilkjennega at en vil vurdere å utarbeide en forskrift med et slikt innhold dersom lovforslaget blir vedtatt.

Når det gjelder forslaget om frist for kommunestyrets behandling av planutvalgets innstilling, uttrykte departementet at en vil se an situasjonen og behovet for sanksjoner. Her vil det sannsynligvis være begrenset behov for å sanksjonere fristbrudd.

2.1.6 Høringsinstansenes syn

Departementet mottok over 130 uttalelser til høringsnotatet.

2.1.6.1 Generelt til prinsippet om frister

Det var bred tilslutning til prinsippet om frister i planbehandlingen, selv om flere høringsinstanser hadde merknader til den konkrete utformingen av lovforslagene. Enkelte høringsinstanser var skeptiske til frister i planbehandlingen.

Utbyggings- og næringsinteresser

Generelt var tilslutningen til forslagene størst hos bedrifter og organisasjoner som representerer utbyggingsinteresser eller generelle næringsinteresser. Mange høringsinstanser i denne gruppen uttrykte også ønske om enda kortere og flere frister.

Næringslivets Hovedorganisasjon støttet departementets høringsnotat, og foreslo at en også innfører forhåndskonferanse for plansaker, kommunale tidsfrister for saker med mindre vesentlige endringer og dispensasjoner, tidsfrist på kommunens oversendelse av klager på planvedtak, kortere tidsfrist dersom forslagsstiller selv innhenter alle tilsagn og tillatelser på forhånd, og tidsfrist på 8 uker for fylkesmennes behandling av klagesaker.

OBOS støttet departementets forslag og uttalte:

Det bør i tillegg innføres tidsfrist for behandling av forslag om mindre vesentlig endring i reguleringsplan og for klagebehandlingen knyttet til reguleringsplaner.

Norske Arkitekters Landsforbund støttet prinsippet om frister, men mente at departementets forslag bør bearbeides grundig:

Vi finner at forslaget på flere punkter er lite gjennomtenkt, og mener det er behov for en nærmere avklaring av en rekke viktige forhold.

Representanter for allmennhetens interesser

Flere organisasjoner som representerer *miljøinteresser* eller *allmennhetens interesser* var også positive til frister, selv om inntrykket fra denne gruppen er mer nyansert.

Friluftsrådernes Landsforbund uttalte:

Det er lett å ha forståelse for ønsket om frister for et utbyggerståsted. (...) Den opplagte faren er at natur- og friluftinteressene ikke blir tilstrekkelig belyst gjennom planprosesser med knappe tidsfrister. (...) Knappe tidsfrister vil gjøre det vanskeligere for organisasjonene å uttale seg i saker.

Norges Velforbund aksepterte de foreslåtte fristene under blant annet følgende forutsetning:

Men dette må ikke under noen omstendighet gå ut over kravet til allmennhetens generelle rett og mulighet til å engasjere seg i planleggingen.

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) var kritisk til frister i planbehandlingen med dagens ressursituasjon:

Ut fra dagens allerede uakseptable situasjon med manglende miljøfaglig kompetanse i planforvaltningen, kan ikke SABIMA støtte et lovforslag om tidsfrister (...) Uten at det gjøres noe for å rette på skjevforholdet mellom tilgjengelige ressurser og pålagte krav i planbehandlingen, mener SABIMA at ytterligere tidspress er direkte uforvarlig.

Norges Golf forbund er den eneste idrettsorganisasjonen som uttalte seg. Organisasjonen hilste frister for kommunenes behandling av reguleringsforslag velkommen.

Statlig forvaltning

Statlig forvaltning uttalte seg stort sett positivt til prinsippet om frister for kommunenes planbehandling.

Barneombudet støttet frister i planbehandlingen, men påpekte at fristene ikke må settes kortere enn at det blir reelt mulig for barnerepresentanten å utføre sitt arbeid i planprosessene.

Direktoratet for naturforvaltning var enig i at de foreslåtte lovendringene hver for seg vil kunne føre til mer effektiv behandling av reguleringsplaner.

Direktoratet for sivil beredskap mente at forutsigbarhet bør vies større oppmerksomhet i lovforslaget, og at en bør kreve at det opplyses om forventet saksbehandlingstid i større grad enn i dag.

Forbrukerrådet så det som svært positivt at departementet foreslår å innføre konkrete frister for kommunenes planbehandling. De foreslåtte fristene kunne med fordel ha vært kortere.

Riksantikvaren var positiv til frist for behandling av privat forslag om regulering og for kommunestyrebehandling etter planutvalgets sluttbehandling.

Statens bygningstekniske råd stilte seg positiv til departementets forslag.

Statens landbruksforvaltning støttet forslagene og mente at de legger opp til en strammere styring av prosessen uten at kommunens innvirkning på det materielle innholdet i planen blir begrenset. En forutsatte at planbehandlingen skjer etter en god prosess med høy grad av medvirkning fra berørte.

Statsbygg støttet i utgangspunktet forslagene om tidsfrister, men mente det er avgjørende at kommunene har gode overordnede planer og rammer. En mente at det bør innføres forpliktende forhåndskonferanser der tidsfrister og krav til kvalitet kan avtales nærmere.

Fylkesmennene fremmet en rekke konkrete merknader til lovforslagene. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* uttalte at det er en nærliggende fare for at en i enkelte tilfeller må akseptere lavere kvalitetsnivå når tidsfristen blir det overordnede mål.

Samferdselsdepartementet mente at raskere og mer forutsigbar planbehandling må gjelde alle planforslag, ikke bare forslag fremmet med hjemmel i § 30. Frist for beslutning om å fremme et privat forslag om regulering, kan medføre at kommunen må foreta en grundigere behandling av planforslaget fram mot andregangsbehandling. Det kan medføre mindre effektive planprosesser. Departementet mente at i tilfeller hvor kommuneadministrasjonen i samarbeid med forslagsstiller ikke greier å få gitt planforslaget god nok kvalitet før førstegangsbehandlingen i planutvalget, bør kommunen (dvs. administrasjonen) primært prøve å få til en avtale med forslagsstiller om en utsatt frist, slik lovforslaget åpner for.

Dersom det ikke lar seg gjøre å bli enige om utsatt frist, bør forslaget legges fram for planutvalget med innstilling om at forslaget avvises på grunn av at forslaget ikke har god nok kvalitet.

Fylkeskommuner

Akershus fylkeskommune mente at tidsfrist for behandling av reguleringsplaner ikke vil være et særlig effektivt virkemiddel for raskere planprosesser. Frister bør kombineres med forenklinger med hensyn til utarbeidelse og gjennomføring dersom de skal ha effekt.

Buskerud fylkeskommune, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Sogn og Fjordane fylkeskommune var generelt positive til prinsippet om frister i planbehandlingen.

Vestfold fylkeskommune hadde få innvendinger, men understreket at det må settes av tid til arkeologiske undersøkelser.

Kommuner

Flere kommuner behandlet høringsnotatet i politiske organ og traff vedtak med klar støtte til forslagene i departementets høringsnotat.

Flekkefjord kommune vedtok enstemmig i formannskapet:

Flekkefjord kommune stiller seg positiv til innføring av tidsfrister i planbehandlingen som skissert i høringsnotatet av 04.03.02.

Suldal kommune (utvalget for landbruk, miljø og teknikk) traff tilsvarende vedtak:

Suldal kommune er positiv til at det vert innført bindande tidsfristar. Det er viktig at lova set klare fristar for handsaminga av plansakene. Det er og viktig at fristane vert gjort gjeldande både for kommunane og for alle myndigheter som har rett til å kome med motsegn.

Hamar kommune vedtok enstemmig:

Hamar formannskap stiller seg positivt til foreslåtte lovforslag.

Noen kommuner var imidlertid kritiske.

Eid kommune vedtok enstemmig i kommunestyret:

Eid kommune er sterkt skeptisk til å innføre tidsfrister for kommunen for handsaming av privat fremja regulerings- og utbyggingsplanar. (...)

Bergen kommune (byrådet) konkluderte slik:

Det å ensidig innføre frister som foreslått er etter Bergen kommunes syn ikke veien å gå for å oppnå ønskede effektivisering.

Også blant høringsuttalelser avgitt administrativt fra kommunene, var det generelt positiv tilslutning til lovforslagene, med noen unntak.

2.1.6.2 *Kommunenes ressursituasjon*

Mange høringsinstanser mente at plansaksbehandlingen må tilføres mer ressurser dersom tidsfristene i lovforslagene skal oppfylles.

Fylkesmannen i Nordland mente at en tidsfrist for behandling av private planforslag vil binde opp kommunenes ressurser slik at det blir mindre anledning til å gjennomføre nødvendig kommunal planlegging i egen regi.

Askim kommune skrev:

I små kommuner er det ofte de samme saksbehandlerne som skal ivareta både reguleringsplaner og byggesaker. Andre sakstyper som ikke er underlagt frister vil dermed skyves og det helhetlige tilbudet til kommunens brukere kan bli dårligere.

Stavanger kommune ba om at lovforslaget iverksettes først om noen år:

Stavanger kommune slutter i prinsippet opp om at det innføres tidsfrister i planbehandlingen. Disse fristene bør ha en utsettende virkning, f. eks. 4 år, slik at kommunen kan få tilført nødvendige ressurser for å kunne imøtekomme lovendringene. Dette gjelder først og fremst for den delen som går på behandling av private reguleringsplaner (pgf. 30) innen 12 uker (...)

Sarpsborg kommune forutsatte at staten tilfører kommunen nødvendige tilleggsressurser til eget planarbeide.

Landsorganisasjonen i Norge uttalte:

LO mener det er en forutsetning for innføring av tidsfrister i planprosessene at kommunene tilføres de ressurser og den kompetanse som dette vil kreve. LO deler synspunktene til flere høringsinstanser fra høring til NOU 2001:7 om at årsakene til at planprosesser tar tid er kapasitets- og/eller kompetansemangel.

Statens kartverk var også skeptisk til bestemte frister i plan- og bygningsloven, på grunn av betydelig kommunevis variasjon i kapasitet og kompetanse.

Oppfatningene var likevel noe delte. For eksempel skrev *Hasvik kommune*:

Kommunestyre kan ikke se at de nevnte endringer skal bidra til store uheldige konsekvenser.

Oppegård kommune uttalte at det vil bli en meget krevende utfordring for kommunen å overholde tidsfristene, men stilte seg likevel positiv til lovforslaget:

Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker.

2.1.6.3 Kommunalt selvstyre

Det var få høringsinstanser som tok opp problemstillinger knyttet til kommunalt selvstyre. De høringsinstanser som behandlet temaet mente at lovforslagene vil kunne detaljstyre kommunene i for stor grad.

Herøy kommune skrev for eksempel:

Ein viser også til Samarbeidsregjeringa sitt mål om ei enklare offentleg forvaltning. I denne politikken vert uttrykt behov for å redusere staten si detaljstyring overfor kommunane gjennom auka rammestyring og reduksjon av reglar og kontrollordningar. (...) Vi opplever endringar i plan- og bygningslova som det no vert lagt opp til er i strid med den overordna politikken (...)

Skedsmo kommune (formannskapet) vedtok enstemmig:

Et generelt forslag om lovfestede tidsfrister for førstegangsbehandling av private regulerings saker uavhengig av sakens kompleksitet og forholdet til overordnet plan, innebærer statlig overstyring av kommunene og kommunenes egne prioriteringer.

Oslo kommune (byrådet) var prinsipielt enig i hovedformålet med departementets lovforslag, men uttalte:

Oslo kommune ønsker lokal forankring av tidsfristene i stedet for sentraldirigering. Det må tas hensyn til de ulike kommuners situasjon. Det vises også generelt til prinsippene om kommuners selvråderett og lokaldemokrati (...)

Fylkesmannen i Aust-Agder var også av den oppfatning at lovforslaget var lite i samsvar med statlige retningslinjer om mindre detaljstyring av kommunesektoren.

2.1.6.4 Kvalitetskrav til private planforslag

Et stort antall høringsinstanser mente at frist for behandling av privat forslag om regulering ikke bør løpe før kommunen har mottatt et planforslag av tilfredsstillende kvalitet, innholdsmessig og teknisk. Flere mente at frister bare bør gjelde for reguleringsforslag som er i tråd med kommuneplanens arealdel.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal mente at tidsfristen for private planforslag bør løpe først fra et tidspunkt hvor planforslaget har god nok kvalitet.

Fylkesmannen i Nordland mente at det bør stilles krav til planforslagets kvalitet og innhold før fristen begynner å løpe, gjerne i forskrift.

Fylkesmannen i Oppland mente at innføring av frister bør følges av krav for å kvalitetssikre planene.

Bergen kommune skrev:

Det bør defineres hva som må til for at et planforslag er godt nok for behandling, dvs. hvilke krav forslagsstiller må oppfylle før fristen begynner å løpe. Det bør stilles helt klare krav til planmateriale og til kompetanse. Dette vil være en viktig betingelse for å kunne gjennomføre tidsgarantier. Bergen kommune mener derfor at en absolutt betingelse for forslaget er at det samtidig innføres klare krav i lov- eller forskriftsform til kvaliteten til det materialet tiltakshaver fremmer, på samme måte som forholdet i dag er for byggesaker.

Den Norske Turistforening var opptatt av at detaljplaner bør være i samsvar med overordnede planer:

Det er viktig med ordninger som stimulerer kommunen, forslagsstiller og opinionen til en mer offensiv og positiv holdning til planlegging. (...) De foreslåtte tidsfristene betinger at planforslaget er i overensstemmelse med kommuneplanens arealdel.

2.1.6.5 Fristenes lengde

Høringsinstansene var uenige om hvor lange tidsfristene bør være. Generelt mente organisasjoner og bedrifter i byggenæringen og næringslivet for øvrig at departementet ikke hadde forelått korte nok frister. Organisasjoner som representerer allmennhetens interesser ga uttrykk for det motsatte standpunkt.

Det ser ut til at fylkeskommunene og kommunene generelt aksepterer fristenes lengde, selv om flere kommuner opplyste at fristene vil medføre økte ressurser til planbehandlingen.

Fylkesmennene hadde ulike syn. Inntrykket fra statlig forvaltning for øvrig er at en gjennomgående stilte seg positiv til de foreslåtte fristlengdene.

Private forslag om regulering

Sola kommune mente at 12 ukers frist for behandling av private forslag om regulering er romslig nok:

Sola kommune stiller seg positiv til at det innføres en maksimal tidsfrist på 12 uker for behandling av private reguleringsforslag. Erfaringene i kommunen er at denne fristen normalt overholdes likevel.

Trondheim kommune opplyste at i perioden november 1999 til februar 2002 har 70% av de private reguleringssakene tatt gjennomsnittlig 19 uker å behandle fra første registrering i saken til førstegangsbehandling.

Byggenæringen mente generelt at de foreslåtte fristene kunne ha vært kortere. For eksempel uttalte *AS Selvaagbygg*:

Ideelt sett burde fristene og sanksjonene fra vårt ståsted allerede nå vært foreslått strammere, men vi finner likevel forslagene akseptable, og (de) er et viktig skritt på veien mot en gjennomgående effektivisering av hele plan- og bygningsloven.

Muligheten til å avtale konkret frist

Enkelte høringsinstanser så det som positivt at lovforslaget inneholder en mulighet til å avtale en annen frist med forslagsstiller enn 12 ukers-fristen. *Øvre Eiker kommune* mente at dette bør være hovedregelen:

Ved å sette en standard for at kommunene skal vedta avtaler for saksbehandlingen (serviceavtaler) for reguleringssaker vil en kunne ivareta både hensynet til den gode prosessen og effektiv tidsbruk. Bestemmelser om tidsfrist ville da kunne tre inn i tilfeller der kommuner ikke har vedtatt avtale for tjenesten.

Rapporteringsordning

Departementet foreslo en lovhjemlet rapporteringsordning mellom kommunens administrasjon og planutvalget når behandlingen av en reguleringsplan tar mer enn 24 uker mellom førstegangsbehandling og andregangsbehandling. Dette forslaget fikk bred tilslutning, ikke minst fra kommunesektoren.

Kritiske merknader kom hovedsakelig fra byggenæringen, der enkelte mente at rapporteringsordningen bør inntre tidligere. *Aspelin-Ramm Eienedom AS* mente at en bør ha frist også mellom førstegangs- og andregangsbehandling:

Ideelt sett ville vi hatt frister også her fordi det tvinger kommunen til å ta et standpunkt selv i komplekse saker. Det bør for eksempel være en frist for hvor lang tid kommunen selv kan bruke på å lage alternativt forslag.

Frist for kommunestyrebehandling

Det var hovedsakelig fylkesmennene som hadde merknader til fristen for kommunestyrebehandling. Flere mente at fristen på 12 uker ville være for knapp til at mekling ved innsigelse kan gjennomføres før kommunestyrebehandling.

Fylkesmannen i Vestfold hadde imidlertid det motsatte standpunkt:

Dette oppfattes ikke å skape vesentlige problemer for fylkesmannen, idet omfanget av meglingen er begrenset, og at meglingen i dag stort sett skjer innenfor en slik frist.

Høringsinstanser i byggenæringen så det som positivt at en får framdrift i forhandlinger om utbyggingsavtale i sluttfasen av reguleringsprosessen og støttet fristen.

2.1.6.6 Sanksjoner

I høringsnotatet foreslo departementet at det innføres sanksjon knyttet til fristbrudd ved behandling av privat forslag om regulering. En varslet at dette vurderes regulert i forskrift.

De fleste høringsinstansene var enige i departementets vurdering av at straff eller automatisk vedtak ikke er egnete sanksjoner ved fristbrudd, og at fristbrudd heller bør sanksjoneres med en økonomisk kompensasjon til forslagsstiller.

Justisdepartementet uttalte:

Dersom det anses påkrevet med sanksjoner ved fristoversittelse, er det kun reduksjon i behandlingsgebyret som kan aksepteres av de forslag som er drøftet (...)

Byggenæringens Landsforening uttalte seg i samme retning:

BNL vil peke på økonomiske kompensasjoner til forslagsstiller som det mest hensiktsmessige, og da knyttet opp til behandlingsgebyret. BNL støtter forslaget om avkortning eller bortfall av gebyr ved oversittelse av tidsfrister.

Fra næringen var det likevel enkelte som mente at automatisk positivt vedtak bør være en konsekvens ved fristbrudd.

Foreningen Norsk Eiendom uttalte blant annet:

(E)nkle planer bør ha automatisk godkjennelse etter en gitt tid eller ha en meget kort tidsfrist.

Denne organisasjonen mente også at den økonomiske kompensasjonen ved fristbrudd bør være høyere enn saksbehandlingsgebyret, for eksempel regulert med dagbøter.

Huseiernes landsforbund var opptatt av at kommunen også bør behandle saken raskest mulig etter et eventuelt fristbrudd:

For at kommunene også etter at fristen har blitt oversittet, skal ønske å behandle saken raskest mulig, kan det være en idé å innføre bestemmelser om differensiert reduksjon av behandlingsgebyret, alt etter hvor lang fristoversittelsen er.

Kommunenes Sentralforbund påpekte at kommunene har ulik tilgang på ressurser og kompetanse og var skeptisk til å binde fristene til økonomisk kompensasjon:

Det er viktigere å gjøre kommunene i stand til å holde slike frister, enn å gå rundt et eventuelt problem med å true med økonomisk «straff». (...) Det er ikke sikkert at det er viljen til rask planbehandling i kommunene som er problemet, men kommunenes ressurser og kompetanse som er barrieren.

2.1.6.7 Forhåndskonferanse

Flere høringsinstanser tok opp planlovutvalgets idé om lovhjemlet forhåndskonferanse i reguleringsplanarbeidet og mente at dette bør innføres samtidig med tidsfristene.

Statsbygg uttalte:

(F)orpliktende forhåndskonferanse (kan) bli et viktig instrument. Her vil både tidsfrister og hvilke krav kommunen stiller for at saken kan mottas måtte avtales.

Byggenæringens Landsforening uttalte:

Tidlig og god kontakt til kommunen er avgjørende for planbehandlingstiden. Vi vil derfor foreslå at det også i plansaker innføres forhåndskonferanse og at det utarbeides regler som gir forhåndskonferansen et avklarende preg.

2.1.7 Departementets vurdering

Departementet mener at konkrete frister i planbehandlingen kan gjøre aktørene mer bevisste på tidsbruk. Derved kan saksbehandlingen bli mer effektiv.

Departementet foreslår derfor nye regler om frister for kommunenes behandling av reguleringsforslag, i samsvar med departementets høringsforslag. Departementet viser til omtaler av dette foran under kapittel 2.1.5.

Kommunenes ressursituasjon

Flere høringsinstanser var opptatt av kommunenes ressursituasjon. Det ble hevdet at tidsfrister i planleggingen vil måtte medføre at kommunene øker ressursinnsatsen på dette området.

Departementet har en annen oppfatning. Lovforslaget vil medføre at planforslag kommer til behandling i planutvalget på et tidligere tidspunkt enn i dag. Dette vil sannsynligvis styrke betydningen av den politiske behandlingen, og en må forvente at planutvalget i flere tilfeller vil beslutte ikke å fremme et planforslag. Derved vil saken få en tidlig avklaring, og kommuneadministrasjonen slipper å foreta en like grundig behandling av saken. Det kan i seg selv bidra til mer effektiv ressursinnsats.

Kommunalt selvstyre

Departementet registrerer at det er få høringsinstanser som har sett forslagene som et inngrep i prinsippet om kommunalt selvstyre. En tolker dette slik at lovforslagene samlet sett framstår som formålstjenlige, og at fordelene ved en regulering av frister oppfattes som så betydelige at en viss detaljstyring godtas.

Kvalitetskrav til private planforslag

Mange høringsinstanser etterlyste krav om at private planforslag skal ha en viss kvalitet før fristen for behandling av dette begynner å løpe.

Krav om kvalitet i planer og kvalitetskrav til planleggere er spørsmål som bør vurderes i en bredere sammenheng. Planlovutvalget er i dets mandat bedt

om å vurdere nettopp disse spørsmålene. Temaet drøftes generelt i utvalgets første delutredning, NOU 2001:7 kapittel 11.

Departementet viser i denne omgang til forslaget om ny pbl. § 5, omtalt i kapittel 3 i denne proposisjonen. Bestemmelsen vil gi kommunen hjemmel til å kreve at forslagsstiller utarbeider kart når det er nødvendig for å ta stilling til forslaget. Kommunen kan også fatte vedtak om krav til teknisk utforming og innhold, herunder at data leveres på digital form i større saker. Forslaget kommer høringsinstansene delvis i møte idet det gjør det mulig å kreve hvordan et planforslag konkret skal være utformet.

En kan lett forestille seg at forslagsstiller og kommunen kan være uenige om på hvilket tidspunkt planforslaget hadde den nødvendige kvalitet. Det er derfor viktig at kvalitetskrav er mest mulig objektive.

Departementet er kommet til at fristen for behandling av privat forslag om regulering bør løpe fra det tidspunkt forslaget er mottatt i kommunen med den standard som kommunen krever etter ny pbl. § 5.

Fristens lengde

Det var noe uenighet om fristenes lengde i høringsvarene. Næringsinteressene ønsket kortere frister. Organisasjoner som representerer allmennhetens interesser understreket at fristene må være lange nok til å sikre medvirkning.

Stortinget har forutsatt at tidsfristene ikke skal gå på bekostning av kvaliteten og grundigheten i prosessen. Departementet mener at de foreslåtte fristene vil ivareta dette hensynet, og samtidig gi raskere behandling av reguleringsforslag enn i dag.

En fastholder derfor de samme fristlengdene som i høringsnotatet.

Sanksjoner

At et reguleringsforslag automatisk skal vedtas eller avslås ved fristbrudd, kan få uheldige følger. Et planforslag kan ha omfattende virkninger, og det har vært et viktig prinsipp at denne typen beslutninger skal treffes av folkevalgte organer. En automatikk i vedtak ved fristbrudd vil bryte med dette demokratiske hensynet og gjøre det vanskelig å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i reguleringsarbeidet.

Straffebestemmelser rettet mot planmyndigheten synes også noe søkt. Et typisk fristbrudd skyldes gjerne ressursmangel eller at plansaken er så komplisert at den ikke har latt seg ferdigbehandle. Det kan vanskelig forsvares at planmyndigheten påføres straffansvar når den foretar forsvarlig saksbehandling.

Departementet vil vurdere å utarbeide en forskrift om økonomisk kompensasjon dersom fristen for behandling av private forslag til regulering oversittes.

Forhåndskonferanse

Departementet vil ikke foreslå lovbestemt forhåndskonferanse i reguleringsaker nå. Forslaget krever mer utredning og hører hjemme i planlovutvalgets videre arbeid.

Mange kommuner praktiserer en ordning med forhåndskonferanse i dag. Loven er ikke til hinder for det. Departementet har lagt vekt på at denne praksisen kan fortsette. Endringsforslaget til pbl. § 30 inneholder derfor en hjemmel til å avtale annen frist når dette anses hensiktsmessig.

2.1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Redusert fleksibilitet

Fristregler rettet mot planmyndighetens behandling vil redusere fleksibiliteten i systemet. Det vil gjøre det vanskeligere for planmyndigheten å prioritere behandlingen av en plansak på bekostning av andre. Der ressursene er knappe, kan det medføre at viktige offentlige eller private prosjekter tar lenger tid å planlegge, fordi en ikke har anledning til å bryte fristene overfor andre forslagsstillere.

Noen av disse ulempene kan avbøtes ved at også offentlige myndigheter i større grad benytter pbl. § 30 som planleggingshjemmel. Da vil offentlige og private forslagsstillere likestilles. Vegmyndighetene vil for eksempel kunne velge mellom å fremme reguleringsplan etter pbl. § 9-4 - med betydelig styring over planprosessen - eller å overlate planprosessen til kommunen etter pbl. § 30 og til gjengjeld få større forutsigbarhet for kommunens tidsbruk.

Ved å benytte pbl. § 30 vil også offentlige myndigheter nyte godt av tidsfristen her.

Den foreslåtte tidsfristen mellom planutvalgets sluttbehandling og kommunestyrebehandlingen vil redusere kommunens fleksibilitet til å fastsette møtefrekvens. Problemet kan avbøtes ved at en koordinerer møtene i planutvalget og kommunestyret.

Redusert selvstyre

For å overkomme de problemene frister medfører, kan kommunen øke ressursinnsatsen til planbehandling. Fristbestemmelser vil derved indirekte kunne gripe inn i den kommunale ressursallokeringen og derfor representere en innskrenking av kommunens frihet til selv å organisere sin virksomhet.

Tid til saksforberedelse

Fristen for behandling av privat forslag om regulering kan medføre at kommuneadministrasjonen i mindre grad får behandlet planforslaget ferdig før den første politiske behandlingen i planutvalget. Det kan også tenkes at planforslag må legges fram med lavere plankvalitet enn i dag.

Dette kan oppveies av at kommunen foretar en grundigere behandling fram mot andregangsbehandling i planutvalget. Dessuten vil administrasjonen slippe å behandle saker som avvises, noe som i seg selv kan bidra til mer effektiv ressursinnsats.

Planforslag med lav kvalitet

I dag kan kommunen gjennom dialog og vegledning overfor forslagsstiller sørge for at et planforslag når en viss kvalitet før det framlegges til behandling

i kommunens planutvalg. Slik kan en sikre at det er de politiske avveiningene som blir avgjørende for planutvalget.

Når en innfører en ubetinget rett for forslagsstillere til å få behandlet sitt planforslag innen en fastsatt frist, vil det kunne gi mindre tid til rådgivning. Det kan gå ut over planforslagets kvalitet.

Departementet ser at kommunens planutvalg i disse tilfellene vil måtte avvise planforslag som utvalget - ut fra en politisk vurdering - er enig i. Det kan totalt sett skape noe merarbeid i enkelte situasjoner.

Det kan også tenkes at planutvalget i noen tilfeller vil gi tilslutning til et planforslag som det ikke ville ha gitt tilslutning til dersom beslutningsgrunnlaget hadde vært bedre. Planforslaget vil i disse tilfellene bli lagt ut til offentlig ettersyn og først bli avvist ved andregangsbehandlingen, noe som vil medføre merarbeid.

Samfunnsmessige besparelser og økt effektivitet

Departementet mener at konkrete frister rettet mot planmyndigheten vil innebære økt effektivitet og gi samfunnsmessige besparelser, og at dette mer enn oppveier de negative konsekvensene som er nevnt ovenfor. Det er viktigst at frister skaper større forutsigbarhet for forslagsstiller og andre involverte. For eksempel vil en lettere kunne forutsi når byggearbeider eventuelt kan igangsettes, og derved hvor lang tid det vil ta før en grunneiendom kan gi ny avkastning.

Også i vernesakene vil frister ha positive virkninger. Særlig vil det gjelde i de tilfellene en er avhengig av å gjennomføre tiltak for å ivareta miljøet - for eksempel opparbeide grøntområder, flytte forurensende virksomhet eller trafikk eller på annen måte legge til rette for vern.

De samfunnsmessige besparelsene av økt effektivitet i behandlingen av plansaker er belyst i flere rapporter. Departementet viser blant annet til:

- rapport fra Næringslivets Hovedorganisasjon om samfunnsøkonomiske konsekvenser ved forsinket byggesaksbehandling (ECON 1991)
- forutsetningene for næringslovutvalgets forslag til nærings- og energiministeren juni 1993
- prosjektrapport fra *Grenlandsprosjektet* (Byggforsk 2000)
- rapport fra *Prosjekt PBL-2000* om store innsparingsmuligheter ved behandlingen av plan- og byggesaker (KanEnergi AS okt. 2001).

Sistnevnte rapport er utarbeidet på oppdrag for prosjektet PBL-2000, som er igangsatt av en rekke utbyggerbedrifter. KanEnergi AS har vurdert de samfunnsøkonomiske kostnadene ved at plan- og byggesaksprosessen for utbyggingsprosjekter tar lenger tid enn nødvendig. Det klart største kostnadselementet viser seg å være kapitalkostnadene knyttet til kjøp av tomt mens en venter på klarsignal til å bygge. I utredningen antas det at disse kostnadene har betydning for prisnivået og dermed får ringvirkninger for boligeiere m.m. De direkte merkostnadene er anslått til mellom 3 og 3,5 mrd. kroner. Vurderingene i rapporten er gjort på bakgrunn av informasjon om noen konkrete byggeprosjekter, og samtaler med utbyggerbedrifter og kommuner.

Innsparingspotensialet i rapporten er i samme størrelse som anslått i rapporten fra Næringslivets Hovedorganisasjon i 1991.

Departementet har merket seg at rapportene hovedsakelig viser til *innsparingspotensialet* ved raskere planbehandling. En må også være oppmerk-

som på mulige *kostnader* ved kortere behandlingstid, og disse er ikke vurdert tilstrekkelig i rapportene. Rapportene antyder likevel at det vil være samfunnsmessig lønnsomt å gjøre planbehandlingen raskere.

Rapporten fra Prosjekt PBL-2000 er tilgjengelig på Internett under følgende adresse:

<http://odin.dep.no/md/norsk/aktuelt/hoeringssaker/frist>

Inngåelse av utbyggingsavtaler

Departementet er kjent med at forhandlinger om utbyggingsavtale i enkelte tilfeller pågår helt fram til kommunestyrebehandlingen. Når en innfører en frist på 12 uker fra planutvalgets sluttbehandling til kommunestyrebehandlingen, kan det medføre et tidspresst for kommunen og utbygger i sluttarbeidet med avtalen.

Tidspresset vil imidlertid gjelde for begge partene, og departementet kan derfor ikke se at styrkeforholdet mellom partene påvirkes av fristen.

Mekling ved innsigelse

I rundskriv T-5/95 tilrår Miljøverndepartementet at fylkesmannens mekling ved innsigelse skjer etter sluttbehandling i planutvalget og før kommunestyrebehandling. En frist på 12 uker i denne fasen kan gjøre det vanskeligere å oppfylle intensjonen i rundskrivet.

Fylkesmannen, berørte myndigheter og kommunen vil måtte ta hensyn til fristen når meklingsmøte berammes. Derved vil fristen kunne påvirke arbeidssituasjonen hos disse instansene.

Departementet er kjent med at rundskrivets anbefaling ikke følges i alle fylker, og at en i mange tilfeller praktiserer mekling etter kommunestyrets vedtak. Forslaget om tidsfrist vil ikke påvirke situasjonen der.

Lovforslaget kan gi en utilsiktet utvikling i retning av at færre fylkesmenn vil følge rundskrivets anbefaling, nettopp for å unngå det tidspresst fristen skaper. Planlovutvalget har varslet at det vil gjennomgå meklingsinstituttet med sikte på å foreslå lovbestemmelser. Det gir muligheter for å vurdere en eventuell utilsiktet virkning nærmere.

2.2 Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan

2.2.1 Innledning

Innsigelsesordningen er sentral for forståelsen av oppgave- og myndighetsfordelingen etter plan- og bygningsloven. Innsigelse innebærer at kommunen mister myndigheten til å vedta planforslaget selv (egengodkjenning) og at Miljøverndepartementet treffer vedtak.

Ofte vil en innsigelse medføre behov for mer saksbehandling i kommunen. Innsigelser som fremmes sent i en planprosess vil derfor bidra til å forsinke saken. Det er ønskelig at berørte myndigheter uttaler seg på et tidligst mulig tidspunkt.

Departementet foreslår at berørte myndigheter må fremme innsigelse innen den fristen som settes for uttalelse til plansaken. Forslaget betyr at

berørte myndigheter får en rimelig frist etter at planforslaget er lagt fram for dem samtidig som det legges ut til offentlig ettersyn.

Forslaget avgrenses til reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Behovet for framdrift er her normalt større enn for kommuneplan og sakene er mer oversiktlige. Dersom ordningen fungerer godt, kan den senere utvides til også å gjelde kommuneplanens arealdel.

2.2.2 Gjeldende rett

Fylkeskommunen, nabokommunene eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, kan fremme innsigelse til reguleringsplan (pbl. § 27-2 nr. 2) og bebyggelsesplan (pbl. § 28-2 fjerde ledd, siste punktum).

Selv om mange innsigelsessaker løses gjennom forhandlinger eller mekling mellom berørte parter, medfører innsigelse rettslig sett at sentrale myndigheter ved Miljøverndepartementet overtar myndigheten til å vedta planen med endelig virkning.

Så lenge innsigelsen fremmes før planforslaget vedtas har den rettslig betydning. Innsigelse kan derved fremmes svært sent i planprosessen.

Loven fastsetter likevel at fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området skal fremme sine synspunkter innen en rimelig frist etter at planforslaget er lagt fram for dem samtidig som det legges ut til offentlig ettersyn (pbl. § 27-1 nr. 2 annet ledd). Denne fristen gjelder ikke for innsigelse.

2.2.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister

Våren 2001 fremmet stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg et privat forslag i Dok. nr. 8:58 (2000-01). Forslaget lød:

Stortinget ber Regjeringen innen utgangen av 2001 fremme forslag til tidsfrister for

a) statlige organers innsigelsesmuligheter i general- og reguleringsplaner (...)

Forslaget oppnådde ikke flertall i Stortinget.

2.2.4 Planlovutvalgets syn

Departementet viser til NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, kapittel 15.3.

I utredningen understreket planlovutvalget at berørte myndigheter bør delta tidlig i planarbeidet, slik at konflikter raskt blir synlige og kan vurderes.

For å støtte opp om nødvendigheten av tidlig deltaking i planarbeidet, var utvalget inne på muligheten for å gi bestemmelser som avskjærer retten til å varsle eller gjøre en innsigelse gjeldende når planprosessen har nådd et visst punkt.

Utvalget mente at det bør overveies å innføre bestemmelser i loven der planmyndigheten gis adgang til å fastsette frister overfor andre berørte, slik at planmyndigheten oppnår nødvendig framdrift i plansaken. Blant annet mente utvalget at det bør vurderes å gi adgang for planmyndigheten til å fastsette fris-

ter i forhold til berørte offentlige organers og sektorerers adgang til å reise innsigelse mot kommunal plan - pbl. § 20-5 (kommuneplan) og pbl. § 27-2 (reguleringsplan). Virkningen av en slik fristoversittelse bør i så fall være at retten til å få plansaken endelig avgjort i departementet faller bort, ifølge utvalget.

Planlovutvalgets utredning NOU 2001:7 er tilgjengelig på Internett under følgende adresse:

<http://odin.dep.no/md/norsk/publ/utredninger/nou/022001-020005>

2.2.5 Departementets høringsnotat

Planlovutvalgets utredning var på alminnelig høring våren 2001. Flere av høringsinstansene uttalte seg om frist for innsigelse. Statlige høringsinstanser uttrykte en viss skepsis til dette, mens kommunene og byggenæringen gjennomgående var positive til frister for innsigelse.

Med utgangspunkt i høringsuttalelsene, utarbeidet departementet våren 2002 et høringsnotat der det ble foreslått tidsfrist for berørte myndigheters innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner.

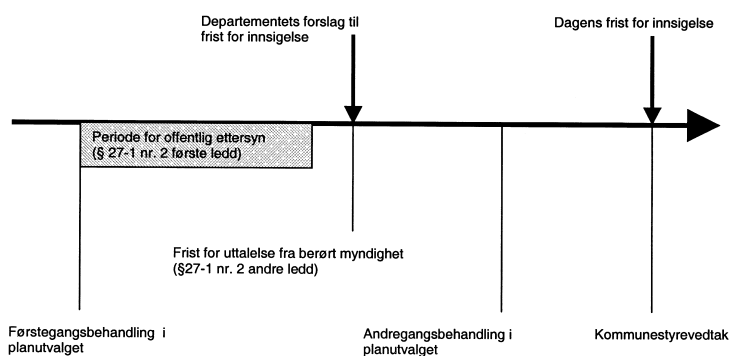
Departementet foreslo at innsigelse må sendes innen den fristen som kommunen setter for berørte myndigheters uttalelse etter pbl. § 27-1 nr. 2 annet ledd. Nabokommuner får samme frist ved at det tas inn i bestemmelsen at også nabokommuner skal varsles. Slik vil det også komme tydeligere fram i loven at det er tre parter som har innsigelsesrett - berørte statlige myndigheter, fylkeskommunen og nabokommune.

En foreslo å endre henvisningen i pbl. § 28-2 fjerde ledd tilsvarende for bebyggelsesplan. Endringen betyr at også innsigelse til bebyggelsesplan må sendes innen den fristen berørte myndigheter får til å gi uttalelse.

Forslag til bebyggelsesplan skal sendes til berørte myndigheter når det medfører annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan. En konsekvens av forslaget er at innsigelse ikke kan fremmes til planforslag som bare medfører mindre vesentlige endringer. Lovforslaget harmonerer i så måte godt med reglene for behandlingen av mindre vesentlige endring i reguleringsplan (pbl. § 28-1 nr. 2).

Etter forslaget skal fristen for innsigelse være *rimelig*. Offentlige myndigheter skal gis anledning til å uttale seg minst i samme periode som planforslaget ligger ute til offentlig ettersyn. Fristen vil derfor normalt ikke være kortere enn 30 dager. Fristen må fastsettes ut fra forholdene i den enkelte sak. Det vil være naturlig å sammenholde fristen med andre lovbestemte frister, se for eksempel kulturminneloven § 9.

Figur 2.2 gir en grafisk framstilling av departementets forslag til frist for innsigelse ved behandling av reguleringsplan.



Figur 2.2 Grafisk framstilling av departementets forslag til frist for innsigelse ved behandling av reguleringsplan

2.2.6 Høringsinstansenes syn

Det kom inn over 130 høringsuttalelser. Hovedinntrykket er det samme som etter høringen av NOU 2001:7. Statlig forvaltning var den gruppen høringsinstanser som uttrykte størst skepsis til frist for innsigelse, mens kommuner og næringsinteresser hilste forslaget velkommen. Organisasjoner som representerer allmennhetens interesser (miljøorganisasjoner, friluftsansjoner) var opptatt av at viktige nasjonale interesser må ivaretas i planleggingen.

Fiskeridirektoratet støttet frist for innsigelse, men understreket at berørte myndigheter må få tilfredsstillende varsel om planarbeid:

For at ikke innsigelsesretten skal uthules, må det stilles krav til kommunene når det gjelder informasjon og kunngjøring til berørte myndigheter.

Olje- og energidepartementet var opptatt av det samme:

Som påpekt av NVE må det foreligge hensiktsmessige sikkerhetsventiler i loven. Dette kan gjøres ved at fristen for innsigelse ikke gjøres absolutt i forhold til saker hvor berørt fagmyndighet ikke har fått kunnskap om saken gjennom foreleggelse eller på annet vis.

Fylkesmannen i Aust-Agder uttalte seg kritisk til frist for innsigelse:

Etter Fylkesmannens syn er det uheldig at innsigelsesmyndighetenes stilling blir så svak som forslaget innebærer. Kommunenes kompetanse til å sette frist overfor innsigelsesmyndighetene bør evt. presiseres ut over lovens krav om at fristen skal være «rimelig».

Fylkesmannen i Buskerud og *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* uttalte seg positivt til forslaget.

Fylkesmannen i Nordland var redd for at fristen vil medføre flere innsigelser totalt:

Lovbestemt tidsfrist for innsigelse vil derfor kunne medføre at berørte fagmyndigheter må benytte innsigelsesadgangen i større utstrekning enn i dag for å «kjøpe» seg tid til å vurdere saken nærmere, for så å eventuelt trekke innsigelsen på et senere tidspunkt.

Direktoratet for naturforvaltning ga uttrykk for den samme bekymringen og mente at lovforslagene sett under ett, vil kunne medføre den utilsiktede negative konsekvens at det blir fremmet flere innsigelser.

Riksantikvaren mener at tidsfrister kan bidra til en mer effektiv prosess. Men dette forutsetter:

... at begrepet «rimelig frist» presiseres slik at de forhold som direktoratet har påpekt (...) blir ivaretatt ved fastsettelse av høringsfrister til planforslag. Lovteksten bør henvise til frister og regler for saksbehandling for plansaker i annet lovverk. Det bør også presiseres at fristen skal ta hensyn til at saker kan forberedes og behandles politisk i organ utenfor kommunen, samt gi mulighet for utsettelse av frist dersom overordnet myndighet trer inn i saken.

Det var bred tilslutning til forslaget i kommunesektoren.

Asker kommune uttalte:

Den foreslåtte innskjerpingen av når det kan fremmes innsigelse vil utelukkende være til fordel for forutsigbarheten i det offentliges håndtering av den samlede planprosessen. For Asker kommune vil forslaget innebære en klar, prinsipiell forbedring av loven på dette punkt.

Hjelmeland kommune skrev om egne erfaringer med å innhente uttalelser til planforslag fra berørt myndighet:

Hjelmeland kommune påpeiker at det som i størst grad kan forsinke en planprosess er saksbehandlingstida på fylket, då den fristen som kommunen har sett for uttale ikkje alltid blir overhalden.

Blant miljø- og friluftsansisasjoner var holdningen avventende.

Den Norske Turistforening og *Norges Jeger- og Fiskerforbund* understreket begge at miljømyndighetene fortsatt må ha en lovhjemlet «sikkerhetsventil» som kan benyttes for å stoppe natur-, miljø- og friluftsfaglig uakseptable planer.

Norges Golfforbund hilste frister for berørte myndigheters innsigelser velkommen.

I byggenæringen stilte en seg positiv til forslaget.

Byggenæringens Landsforening mente at det vil bevisstgjøre innsigelsesmyndighetene og gi bedre planprosesser dersom fristen for innsigelse legges så langt fram som mulig i saksbehandlingen.

Den norske Advokatforening støttet forslaget og anmodet departementet samtidig om å foreta en samlet vurdering av alle de virkemidler statlige og regionale organer har til å overprøve lokale planvedtak, med sikte på mulige forenklinger og mer samordnet planbehandling.

2.2.7 Departementets vurdering

Det må anses som lite sammenhengende at loven på den ene siden legger opp til at berørte myndigheter skal *uttale* seg innen en frist som blir satt av kom-

munen og at fristen skal være rimelig (pbl. § 27-1 nr. 2 annet ledd), mens loven på den andre siden ikke hindrer at *innsigelse* fremmes helt fram til planforslaget vedtas - det vil si lenge etter denne fristen.

En har registrert at innsigelser som fremmes sent i planprosessene skaper problemer for kommunal planmyndighet. Departementet foreslår derfor en lovendring som framskynder siste tidspunkt for å fremme innsigelse.

Det er størst skepsis til forslaget i statlig forvaltning, men høringsuttalelsene varierer en del i denne gruppen. Flere direktorater og fylkesmenn støtter forslaget. Etter departementets oppfatning er det et uttrykk for at fristen lar seg gjennomføre. Det er imidlertid viktig å understreke at fristen må fastsettes ut fra forholdene i den enkelte sak, og at det i en del tilfeller vil være naturlig å sammenholde fristen med andre lovbestemte frister, se for eksempel kulturminneloven § 9.

Departementet viser også til planmyndighetenes plikt til å involvere berørte statlige fagmyndigheter og andre innsigelsesmyndigheter fra et tidlig tidspunkt i planprosessen, jf. pbl. § 16 og § 27-1 nr. 1 siste ledd. Departementet legger derfor til grunn at innsigelsesmyndigheten er gjort kjent med viktige plansaker innenfor sitt saksfelt før offentlig ettersyn.

I de tilfeller Riksantikvaren trer inn i og overtar plansaker fra kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen eller Sametinget kort tid før høringsfristen går ut, må kommunen ved behov gi Riksantikvaren en rimelig fristutsettelse. Dette er nødvendig for at Riksantikvaren skal kunne ivareta nasjonale og internasjonale kulturminne- og kulturmiljøinteresser.

Departementet har i denne omgang ikke foretatt noen samlet gjennomgang av statlige og regionale virkemidler i planleggingen, slik Den norske Advokatforening ønsker. En viser til planlovutvalgets pågående arbeid, der slike spørsmål hører hjemme.

2.2.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Betydningen for nasjonale og regionale interesser

En frist for innsigelse vil virke disiplinerende på berørte myndigheter. Det ligger likevel en fare i at nasjonale eller regionale interesser kan bli oversett hvis berørte myndighet ikke rekker å fremme innsigelse innen fristen. Departementet antar imidlertid at problemet vil være lite og viser i den forbindelse til at fristen skal være *rimelig* og normalt på minst 30 dager og at kommunen har anledning til å forlenge fristen.

Ovenstående betraktninger viser at innsigelsesfristen neppe vil medføre planvedtak i strid med nasjonale eller regionale interesser.

Uansett kan reguleringsvedtak og vedtak om bebyggelsesplan påklages til fylkesmannen, se pbl. § 27-3 og § 28-2 sjette ledd, og reguleringsplan kan innkalles av departementet, se pbl. § 27-2 nr. 3 annet ledd. Forslaget gjør ingen endring i dette. Disse bestemmelsene vil derved fungere som «sikkerhetsventiler» i de spesielle tilfeller der berørte myndigheter ikke har fremmet innsigelse i tide og viktige interesser står på spill.

Ressursbruk i kommunesektoren

Den foreslåtte lovendringen vil bidra til at kommunen får alle relevante kommentarer til planforslaget samlet og på et tidligere punkt i planprosessen. Det vil gjøre det enklere å vurdere planforslaget i kommuneadministrasjonen og i planutvalget, noe som øker sannsynligheten for at kommunen kan tilpasse planforslaget gjennom en dialog med den myndighet som har fremmet innsigelse.

Ved at innsigelsen blir tidligere kjent, kan kommunen også legge til side de planalternativer som utløste den, og derved spare saksbehandlingsressurser.

Totalt sett antar departementet at antallet planer med innsigelse vil bli redusert når kommunene får bedre tid til å ta hensyn til og behandle innsigelsene. Departementet antar at kommunene før planforslaget vedtas vil legge vekt på dialog med den myndighet som fremmet innsigelsen, og at en i mange tilfeller vil komme til en minnelig ordning.

Dersom antallet planer med innsigelse går ned, kan det redusere ressursbruken i kommunesektoren.

Lovforslaget tydeliggjør at kommunene heretter må varsle også nabokommuner om planforslag under behandling. Det legges opp til at kommunene selv avtaler hensiktsmessige rutiner her. Departementet antar at bruk av elektronisk post eller oversendelse av referat fra planutvalgsmøte i mange tilfeller kan være tilfredsstillende varsel, og at lovendringen således vil være lite ressurskrevende også på dette punktet.

Ressursbruk i statlige organer

Lovendringen vil kunne medføre besparelser hos fylkesmennene, som antas å få færre planer til mekling. Departementet kan også oppleve en reduksjon i antallet innsigelsessaker. Det er en mulighet for at departementet vil motta noen flere henvendelser om innkalling av planer (pbl. § 27-2 nr. 3 annet ledd) fordi innsigelse ikke ble fremmet i tide.

Ressursbruk hos myndigheter som fremmer innsigelse

Også hos de myndigheter som fremmer innsigelse, vil lovendringen kunne medføre besparelser. Disse myndighetene vil måtte organisere seg mer effektivt. Dessuten vil en oppnå reduksjon i samlet ressursbruk når antallet innsigelser går ned, se ovenfor.

Samfunnsmessige besparelser for øvrig

Den største samfunnsmessige besparelsen vil en likevel få hos dem som venter på planvedtaket - det vil si grunneiere, utbyggere, organisasjoner osv., både innen privat og offentlig sektor. Departementet viser til kapittel 2.1.8, der det er redegjort for noen beregninger av hvor mye samfunnet kan spare på raskere planbehandling.

I de tilfellene der kommunen og berørt myndighet klarer å løse konflikten før planvedtak i kommunen, vil saksbehandlingstiden kunne bli merkbart kortere. En innsigelse medfører i dag flere måneder lenger saksbehandlingstid.

Departementet vurderer ulempene ved en innsigelsesfrist som betydelig mindre enn de fordelene en slik frist vil gi i den kommunale saksbehandlingen.

Særlig om bebyggelsesplaner

Lovforslaget vil ikke medføre like stor effektivitetsgevinst for bebyggelsesplaner. Her er fristen i dag knyttet til planutvalgets behandling og den framskyndes derfor ikke like mye som ved behandlingen av reguleringsplan.

Likevel vil også behandlingen av bebyggelsesplaner bli mer strukturert, noe som antas å være fordelaktig. Lovforslaget betyr at kommuneadministrasjonen på et noe tidligere tidspunkt vil vite om bebyggelsesplanen skal behandles videre som reguleringsplan eller ikke, jf. pbl. § 28-2 fjerde ledd siste punktum.

3 Kart og stedfestet informasjon

3.1 Innledning

Tilgang til kart og annen geografisk informasjon er nødvendig i alle faser av arbeidet med planer og utbygging - fra analyse av utbyggingsmuligheter - via plangjennomføring - til å skaffe kunnskap om hva som faktisk skjer med arealene over tid. Ved å etablere geografiske databaser og løsninger for å formidle data over Internett, ligger det til rette for langt mer effektiv bruk av stedfestet informasjon enn tidligere. Samtidig kan dette gjøre informasjonen lettere tilgjengelig for publikum, politikere og planleggere.

3.2 Gjeldende rett

Bygningsloven av 1924 hadde relativt detaljerte krav til kartgrunnlaget. Med bygningsloven av 1965 ble bestemmelsen overført til de tekniske forskriftene. Etter gjeldende forskrift skal kommunen påse at det blir utarbeidet kart for formål som omhandles i plan- og bygningsloven eller forskrifter, og at kartverket skal holdes à jour.

Statens og kommunenes kartarbeider danner til sammen det offentlige kartgrunnlaget. Statens rolle er ikke lovfestet.

Tidligere var det, med utgangspunkt i tradisjonell teknologi, en klar arbeidsfordeling mellom stat og kommune: Kommunene sto for det tekniske kartverket i målestokk 1:1000 tilpasset reguleringsplanlegging og byggesaksbehandling, mens staten sto for økonomisk kartverk og topografisk kartverk i målestokk 1:5000 og 1:50000 tilpasset oversiktsplanleggingen.

Innføring av digitale metoder visker ut behovet for denne type arbeidsfordeling, og setter utveksling av informasjon i fokus. En rekke kommuner, Statens kartverk og flere større kartbrukere har f.eks. funnet det mer rasjonelt å samarbeide om etablering og vedlikehold av et felles digitalt kartgrunnlag (felles kartdatabase - FKB). Samarbeidet - som går under betegnelsen Geovekst og omfatter nesten 400 kommuner - har bidratt sterkt til et bedre kartgrunnlag gjennom målrettet felles innsats. Likeledes samarbeider en rekke statlige etater, fylkene og flere kommuner om elektronisk utveksling av stedfestet areal- og miljøinformasjon under betegnelsen «Arealis». Etablering av et tidsmessig digitalt kartgrunnlag, og overgang til vedlikehold basert på moderne edb-baserte rutiner, er likevel bare delvis gjennomført landet sett under ett. Ved utgangen av 2001 var 29 % av aktuelt areal dekket (fjellområdene ikke medregnet).

Opplysninger om eiendomsforhold er viktig for all plan- og byggesaksbehandling. Regler for eiendomsoppmåling, føring av eiendomskart og føring av grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret (GAB) er gitt i lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven). Eiendomskartet og en rekke opplysninger fra GAB er en integrert del av det offentlige kartgrunnlaget.

Plan- og byggesaksdokumenter er offentlige dokumenter etter reglene i offentlighetsloven. Det gjelder også de enkelte plankart, situasjonskart og tegninger.

Det offentlige kartgrunnlaget har derimot ikke vært betraktet som dokument i offentlighetslovens forstand. Det betyr ikke at opplysningene på noen som helst måte har vært holdt tilbake - som navnet tilsier er opplysningene fullt ut offentlige. Derimot har dette gitt grunnlag for at kommune og stat som kartframbringere og databaseeiere har hevdet immaterielle rettigheter til kartgrunnlaget som rettighetshavere etter åndsverkloven, og tatt betalt for kartbruk på mer eller mindre kommersielle vilkår.

Heller ikke begjæring om utskrift eller kopi fra samlede eiendomskartverk eller plankartverk har vært ansett å falle inn under offentlighetslovens regler om vederlagsfri innsynsrett «i en bestemt sak».

Gjeldende regelverk er i liten grad tilpasset lagring, bruk og utveksling av plan- og kartinformasjon i digital form:

- Overordnet myndighet har i dag ingen klar hjemmel for å pålegge kommunen å utarbeide plankart i digital form og på et standardisert format. Dette gjør at mulighetene for å sammenstille planer på tvers av kommunegrensene blir vanskeliggjort, og at overordnet planmyndighet ikke kan utnytte slik planinformasjonen til å følge med på plan- og arealpolitikken.
- Kommunen har på sin side heller ikke hjemmel for å stille tilsvarende krav til private planforslag. Selv om mange private planer utarbeides digitalt, er det ikke tatt i bruk et standardisert opplegg mellom planleggere og kommunen. Dette skaper unødige problemer for framdriften i planprosessene.
- Det er uklart hvilke faktiske forhold kommunen kan pålegge at søkeren stedfester og kartlegger, for eksempel om kommunen kan kreve at søkeren rekvirerer kartforretning for eiendoms grensene, når klare grenser er et vilkår for å kunne behandle saken.
- Rapportering mellom kommunene og nasjonale geografiske databaser beror i mange sammenhenger på interessen for samarbeid etatene i mellom.

3.3 Planlovutvalgets forslag

Planlovutvalget understreket at tilgang til, og bruk av, gode kart og ajourført stedfestet informasjon er nødvendig for å sikre tilfredsstillende kvalitet i arbeidet med planer og byggesaker. Etter utvalgets mening bør ansvaret for informasjonsgrunnlaget fortsatt ligge hos kommunen. Utvalget mente at gode prinsipielle grunner taler for at statlige pålegg til kommunene formuleres eksplisitt i lovs form. Utvalget valgte derfor å legge fram forslag til bestemmelser om kartgrunnlaget allerede i sin første delutredning.

Utvalget understreket at kommunens ansvar for kartgrunnlaget etter loven og statens kartoppgaver griper over i hverandre. Alle kommuner er i større eller mindre grad avhengige av å legge til grunn statens kartarbeider for å kunne få et tilfredsstillende kartgrunnlag. På den annen side er det gjennom den kommunale saksbehandlingen, og da særlig byggesaksbehandlingen, nøkkelen til rasjonell oppdatering av hele det offentlige kartgrunnlaget finnes. Det er avgjørende at staten og kommunene har et tett og godt samarbeid om det offentlige kartgrunnlaget. Utvalget understreket betydningen av at staten også i framtiden finansierer størstedelen av arbeidet med et felles

kartgrunnlag for oversiktsplanlegging etter loven. Utvalget har imidlertid ikke valgt å foreslå lovfesting av den statlige innsatsen.

Etter utvalgets syn bør kommunen bare ha ansvar for å utarbeide de kart som kreves for kommunens egen virksomhet, først og fremst kommuneplaner, egne reguleringsplaner og egne utbyggingstiltak. Kommunen skal ikke ha plikt til å utarbeide detaljerte kart for private når kommunen ikke har behov for å utarbeide slike kart selv. Kommunen må i slike tilfeller kunne kreve at søker utarbeider de kart som kreves for å behandle saken. Utvalget foreslår at kommunen i den forbindelse kan kreve at søker avholder kartforretning for å fastsette eiendomsgrensene i området som saken gjelder, og at søker redegjør for de eksisterende eiendomsrettslige forholdene, og for de endringene i eiendoms- og rettighetsforholdene som gjennomføring av tiltaket medfører. Utvalget peker imidlertid på at søker som oftest vil kunne få de kartdata de trenger fra kommunen, både fordi kommunen vil måtte utarbeide kart for en rekke andre kommunale formål, og fordi kommunen vil se på kart som et nødvendig grunnlag for å legge til rette for utvikling i kommunen.

Utvalget mener det er nødvendig med nasjonale regler for utveksling og lagring av digital plan- og byggesaksinformasjon, herunder regler vedrørende innhold og utforming av digitale plandokumenter. Utvalget peker på at slike regler også er nødvendige for at kommunen skal kunne sette krav til planer og søknader fra private. Utvalget foreslår at det gis hjemmel i loven for å iverksette avgrensede prosjekter for å hente inn eller supplere bestemte dataelementer til felles bruk over administrative skiller.

3.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene ga bred støtte til utvalgets forslag til ny kartbestemmelse. En rekke høringsinstanser understreket, i likhet med utvalget, betydningen av et godt kart- og datagrunnlag, herunder behovet for standarder og regler for effektiv utveksling av plan- og byggesaksinformasjon.

Drammen kommune uttalte i den forbindelse at kart og stedfestet informasjon vil være et av de viktigste styringsverktøy i en framtidsrettet planlegging.

Songdalen kommune understreket behovet for enhetlig kart- og datagrunnlag for alt planarbeid i hele landet.

Fylkesmannen i Hedmark viste til at det er en nær sammenheng mellom bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi og kvalitet i planleggingen, men minner om at en stor del av kartgrunnlaget mangler nødvendig oppdatering:

Materialet kan være mer enn 30 år gammelt uten at ting er rettet og/eller kontrollert. Overføring til digital form alene endrer ikke feil, men gjør det enklere å synliggjøre noen av dem. Oppgaven med å kvalitetsikre herunder rette feil i eksisterende kart er en svært stor jobb, særlig gjelder dette i større målestokker.

Sola kommune mente at det er viktig at kart og datagrunnlaget er oppdatert til en hver tid. Dette er som kjent et økonomisk spørsmål og utvalget bør ikke lovpålegge kommunene noe som de ikke har økonomi til å gjennomføre.

Husbanken uttalte at dårlig kartgrunnlag er et stort problem ved behandling av boligprosjekter både med hensyn til kvalitet og eiendomsforhold.

Fylkesmannen i Hordaland uttalte at saker med dårlige prosesser, dårlig kartmateriale og mangelfulle saksutredninger er økende.

Statens landbruksforvaltning påpekte at stedfestet informasjon om blant annet arealbruk, natur- og miljøforhold og eiendomsgrenser er nødvendig i alle faser i arbeid med planer og utbygging.

Friluftslivets fellesorganisasjon, Norges Naturvernforbund, Oslo og omland friluftsråd, Norges jeger- og fiskerforbund og Høgskolen i Ålesund understreket at korrekte kartdata må være tilgjengelig for alle, skal alle brukere kunne delta på likt grunnlag i planprosessen.

Flere høringsinstanser tok opp statens rolle, blant annet *Kragerø kommune* som uttalte at staten må bidra til at kommunene får et tilfredsstillende kartverk.

Oppland fylkeskommune uttalte at det bør være en statlig oppgave å sørge for et oppdatert, digitalt økonomisk kartverk, og at framdriften i dag er for dårlig, noe som hemmer både kommunal og regional planlegging.

Tromsø kommune mente i likhet med utvalget at det er viktig at staten også i framtiden finansierer størstedelen av arbeidet med et felles kartgrunnlag for oversiktsplanlegging.

GeoForum mente at forslaget vil styrke kommunens geodatavirksomhet, men at bestemmelsene også må definere et klart ansvar for staten.

Landssamanslutninga av vasskraftkommuner, Utmarkkommunenes sammenslutning og Norges geologiske undersøkelse mente at også statens ansvar bør lovfestes.

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold mente ansvaret for kart- og datagrunnlag bør være statlig helt og holdent.

Finnmark fylkeskommune var skeptisk til at staten gjennom Statens kartverk selger sine tjenester så dyrt at en rekke kommuner ikke ser seg i stand til å skaffe seg nødvendige kart.

Sogn og Fjordane fylkeskommune og *Oppland fylkeskommune* viste til at oppdaterte digitale kart er en viktig infrastruktur for offentlig planlegging og forvaltning, og at det derfor er svært uheldig at kostnadene for bruk av kart og kartdata i dag utgjør en vesentlig kostnad for kommunal og regional planlegging.

Fylkesmannen i Telemark og *Fylkesmannen i Vest-Agder* mente det er viktig å sikre kartgrunnlaget som et felles offentlig eie, og at det må legges til rette for «fri flyt» av informasjon mellom stat, kommune og andre offentlige organer.

Statnett SF uttalte:

Det er spesielt grunn til å se nærmere på prising av generelle kartdata, samt manglende digitale data for kulturminner. Av data som er spesielt viktige for rettssikkerheten i planprosessen nevnes DEK (Digitalt eiendomskartverk) og EDR (Det statlige eiendomsregisteret). Det er spesielt grunn til bekymring for den dårlige framdriften i arbeidet med et landsdekkende digitalt eiendomskartverk. (...) Samordning og presentasjon av nåværende og planlagt arealbruk innen ett standardisert system ønskes velkommen. Det er her viktig at planer og registreringer fra alle nivåer kan hentes inn og kombineres. Det er videre viktig at kommunene settes i stand til å koordinere dette slik at de til enhver tid har oversikt over hvor det foreligger data og planer for kommunen.

Bergen kommune, Oslo kommune og Ullensaker kommune etterlyste avklaring av rettighetene til kartgrunnlaget.

Fylkesmannen i Hedmark etterlyste det samme og uttalte:

Både grunnkart og fagdata er viet oppmerksomhet, men et gjennomgående punkt er utelatt - de immaterielle rettighetene knyttet til disse. Dagens kartpolitikk krever at den enkelte bruker av digital kartinformasjon har tilstrekkelige rettigheter for legalt å benytte dem. Regelverket og dermed de økonomiske forhold, er et hinder for rasjonell bruk [av] denne type informasjon. Dette gjelder alle brukere, inkludert de offentlige forvaltningsnivåene.

Sarpsborg kommune understreket at det er viktig for kommunene å få en klar og utvetydig hjemmel for å stille krav om å levere planer i digital form.

Det samme poengterte *Oppland fylkeskommune og Fræna kommune*.

Norges geologiske undersøkelser ønsket rapporteringsplikt for grunnundersøkelser som er knyttet til skred og skredfare.

Riksantikvaren ønsket en presisering av at kulturminnedata som registreres i forbindelse med konsekvensutredninger, også skal foreligge på digitalt standardformat, og at slike data i ettertid skal kunne disponeres fritt av kommunene og kulturminneforvaltningen.

Etter *Direktoratet for naturforvaltnings* oppfatning bør det forutsettes at kommunen kan levere digitale grunnlagsdata for planleggingen, for å kunne kreve at en privat tiltakshaver skal levere digitale planer. Når kommunen ikke har plikt til å ha digitalt kartgrunnlag som grunnlag for planlegging, bør man redusere kravet til den private utbygger tilsvarende.

Norsk Almenningsforbund mente det er viktig at plan- og bygningsloven oppfordrer til og ivaretar privat initiativ, og at det derfor bør være kommunens ansvar å utarbeide nødvendig kartgrunnlag.

Justisdepartementet var av den mening at kartgrunnlaget må regnes som et dokument som faller inn under offentlighetslovens dokumentbegrep, og ønsker at dette kommer bedre frem i lovforslaget, for eksempel ved at første ledd annet punktum formuleres slik:

Kartgrunnlaget er offentlig etter reglene i offentlighetsloven.

Dette vil medføre at eventuell betaling for utskrifter eller kopier av kartgrunnlaget, må skje på grunnlag av en forskrift etter offentlighetsloven.

Justisdepartementet var enig i at de nye bestemmelser skal legge til rette for elektronisk kommunikasjon, men er ikke enig i at kommunen ensidig kan kreve at en forslagsstiller eller søker må kommunisere elektronisk. Justisdepartementet ba også om at det vurderes nærmere hvor i loven kartbestemmelsen best kan plasseres. Justisdepartementet hadde flere merknader til utvalgets forslag om at kommune skal kunne kreve at eiendomsrettslige forhold klarlegges.

3.5 Departementets vurdering

Planlovutvalgets forslag gir regler både om kartgrunnlaget som sådan, den tekniske utformingen av plankartet og utveksling av digital kart-, plan- og byggesaksinformasjon. Departementet foreslår at dette gjenspeiles noe bedre i

overskriften ved å benytte den mer generelle betegnelsen *kart og stedfestet informasjon*. Departementet er enig med utvalget i at reglene bør knyttes til en klar lovhjemmel. Effektiv og rasjonell utnytting av moderne edb-basert informasjonsforvaltning er avhengig av gode og hensiktsmessige standarder og regelverk. Departementet legger vekt på at bestemmelsen vil gjelde både bruk av stedfestet (kartbasert) informasjon i plansaksbehandlingen og i byggesaksbehandlingen, og har blitt stående ved at bestemmelsen best passer inn i lovens *kapittel I*, i nær tilknytning til lovens øvrige fellesbestemmelser vedrørende vedtekter og forskrifter. Departementets forslag er i hovedsak i samsvar med utvalgets forslag.

Departementet foreslår å synliggjøre statens ansvar for å bidra med nasjonale kartdata til det offentlige kartgrunnlaget i bestemmelsen. Dette gjelder dels lovregulerte databaser som for eksempel elektronisk grunnbok og GAB-registeret (grunneiendom-, adresse- og bygningsregisteret), og dels som en videreføring av statens tradisjonelle ansvar for et felles geodetisk grunnlag, nasjonale sjøkart og topografiske kart og felles kartgrunnlag for oversiktsplanlegging, herunder oversikt over det offentlige kartgrunnlaget (geodatakatalog for Norge). Kommunene skal ikke betale for bruk av statens kartgrunnlag i sin plan- og byggesaksbehandling unntatt der slik betaling er forutsatt i lov eller forskrift. Etablering og oppdatering av felles kartdatabaser forutsettes fortsatt finansiert i fellesskap mellom stat og kommune.

Departementet legger til grunn at kartdatabaser, planregistre o.l. ikke omfattes av offentlighetslovens dokumentbegrep. Forslaget til Justisdepartementet om å presisere det motsatte, ville innebære at kommune og stat ikke lenger kunne hevde immaterielle rettigheter til slike databaser. Det ville innebære at tredjeperson fritt kunne distribuere og selge slike data uten å måtte betale for slik utnyttelse av datagrunnlaget. Selv om førstehåndsutlevering ble gebyrbelagt, vil tapet av inntekter fra annenhånds utnyttelse trolig få betydelige økonomiske konsekvenser for vedkommende etater.

Departementet legger til grunn at kommunen og staten, sammen eller hver for seg, avhengig av datasett og hvordan de er etablert i ulike områder, har de fulle rettighetene til det offentlige kartgrunnlaget. Dette gjelder også når private har levert data i forbindelse med planforslag, søknad eller liknende, når det er en klar forutsetning at data skal benyttes i det offentlige kartverket. I noen tilfeller har staten og kommuner inngått avtaler med andre, først og fremst gjennom Geovekst, som kan begrense statens og vedkommende kommuners adgang til på egen hånd å fastsette salgspris for bestemte data.

Departementet er enig med planlovutvalget i at kommunen må kunne kreve at utbygger utarbeider de kart som kreves for å behandle forslag til arealplan eller søknad om tiltak. Departementet er enig i at kommunen må kunne kreve data på digital form der det ligger til rette for dette, men understreker at det bare er aktuelt å kreve slike data i forbindelse med større saker. Kommunen kan således ikke sette krav om elektronisk behandling i mindre saker, herunder søknad om oppføring av en enkeltstående enebolig eller fritidsbolig. Motsatt utarbeides allerede i dag så godt som alle reguleringsplaner ved hjelp av digitale metoder. Det er i slike saker både i utbyggers og kommunens interesse å kunne utveksle informasjon i digital form etter standardiserte metoder. Dette kan også gjelde behandling av konsekvensutredninger. Krav om digi-

tale data gjelder ikke bare rene kartdata, men kan også gjelde andre typer data som ligger til grunn for nødvendige undersøkelser, jf. uttalelse fra Norges geologiske undersøkelser og Riksantikvaren. Kommunen kan ikke uten videre kreve elektronisk behandling hvis kommunen selv mangler digitalt kartgrunnlag. Departementet legger til grunn at kommunen ut i fra teknisk-økonomiske forhold i så fall heller ikke vil ønske elektronisk behandling, men holder muligheten likevel åpen for at dette kan være aktuelt i forbindelse med særlig store tiltak, f.eks. samferdselstiltak og store industriutbygginger.

Departementet har tatt ut forslaget om at kommunen skal kunne kreve at søker klarlegger eiendomsforholdene dersom dette er nødvendig. Departementet vil følge opp dette forslaget i forbindelse med arbeidet med ny lov om eiendomsregistrering. Departementet har ellers endret ordlyden i forhold til utvalgets forslag på noen steder for å klargjøre bestemmelsen, bl.a. etter innspill fra høringsinstanser. Bestemmelsen er av samme grunn gitt en litt annen struktur.

3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer ingen administrative konsekvenser. Forslaget innebære ingen skjerpede tekniske krav i forhold til gjeldende rett og hva som har vært ansett som god faglig praksis. Forslaget innebærer i så måte ingen økonomiske konsekvenser for staten, kommunene eller private.

Etablering av oppdaterte digitale kart gir grunnlag for bedre og mer effektiv plan- og byggesaksbehandling. Kommuner som har investert i og tatt i bruk edb-baserte system for plan- og byggesaksbehandling basert på et oppdatert digitalt kartgrunnlag, kan vise til effektivisert saksbehandling og bedre service overfor utbyggere, publikum og politiske organer.

Forslaget innebærer at kommunen i enkelte saker kan sette krav til forslagsstiller om å utarbeide kart, når dette er nødvendig for å ta stilling til forslag eller søknad. Dette kan innebære at kostnader som før har vært dekket av kommunen, må dekkes av vedkommende utbygger.

4 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til ny § 5 Kart og stedfestet informasjon

Første ledd innebærer at kommunen skal disponere et tilfredsstillende kartgrunnlag for å kunne løse sine oppgaver etter plan- og bygningsloven, herunder gi grunnlag for å utarbeide og vedta kommunale arealplaner, referanseramme for plassering og beliggenhetskontroll av bygge- og anleggstiltak, og utgjøre et vurderingsgrunnlag ved konsekvensutredninger. Kartgrunnlaget skal gi grunnlag for å utarbeide basiskart for areal- og situasjonsplaner. Kartgrunnlaget skal gi oversikt over fysiske og administrative forhold i kommunen, bl.a. terrengformer, vassdrag, bebyggelse, veger, vegetasjon, adresser og eiendomsgrenser. Kommunen må påse at kartgrunnlaget er oppdatert slik at vedtak fattes på et korrekt faktagrunnlag, som grunnlag for å vurdere nye saker og som hjelpemiddel for kommunen i å kontrollere at vedtak blir fulgt opp. Oppdateringen må være tilpasset det nøyaktighets- og detaljeringsnivå som kommunen benytter for kartgrunnlaget i de ulike delene av kommunen. Oppdateringsrutinene vil i utgangspunktet basere seg på en kombinasjon av løpende administrative saksbehandlingsrutiner og periodisk oppdatering med f.eks. fotogrammetriske kartleggingsmetoder.

Staten skal bidra til kartgrunnlaget med nasjonale databaser, f.eks. GAB (grunneiendoms-, adresse- og bygningsregisteret), sjøkartdata og topografiske kartdatabaser, oversikt over det offentlige kartgrunnlaget (geodatakatalog for Norge) og nasjonalt geodetisk grunnlag. Staten skal samarbeide med kommunene om etablering og oppdatering av felles kartdatabaser.

Andre ledd klargjør at kartgrunnlaget har en rekke bruksområder i tillegg til plan- og byggesaksbehandlingen. Bestemmelsen innebærer ikke noe utvidet krav til detaljering, nøyaktighet eller funksjonalitet enn det som følger av loven her.

Tredje ledd klargjør at kommunen ikke har plikt til å ha klart et kartgrunnlag i den nøyaktighets- og detaljeringsgrad som kreves for ethvert privat utbyggingstiltak som måtte komme opp. Dersom forslag om plan eller utbyggingstiltak krever mer nøyaktig eller detaljert kartgrunnlag, enn det kommunen i utgangspunktet har behov for, kan kommunen pålegge forslagsstiller eller søker å utarbeide nødvendig kartunderlag tilpasset den foreslåtte planen eller tiltaket. Kommunen må på sin side kunne gi forslagsstiller eller søker opplysninger om gjeldende reguleringsplaner med så stor nøyaktighet at utbyggeren kan legge til grunn de begrensingslinjer som er vist i reguleringskartet uten ytterligere kartlegging.

Kommunen kan med hjemmel i forskrift (jf. fjerde ledd) sette krav til teknisk utforming og datainnhold, herunder kreve at kart leveres på digital form. Krav om data på digital form kan bare stilles i forbindelse med arealplaner eller store søknadspåtlige tiltak, herunder undersøkelser i forbindelse med konsekvensutredninger av slike tiltak, f.eks. kulturminneregistreringer eller grunnundersøkelser.

Kommunen bør informere på et så tidlig tidspunkt som mulig, at den vil gjøre slike krav gjeldende. Kommunen kan fritt innarbeide og utnytte slike data i det offentlige kartgrunnlaget på samme måte som andre data.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette tekniske regler vedrørende kartgrunnlag, arealplaner, situasjonskart, situasjonsplaner, konsekvensutredninger og annen bruk av kart og stedfestet informasjon til formål som omhandles i loven. Det kan bl.a. settes krav til lagring, innhold og utforming av kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner, situasjonskart, situasjonsplaner, kartillustrasjoner, temaplaner, kartgrunnlag, m.v., herunder regler med sikte på å lette utveksling og tilgjengeliggjøring av data, f.eks. regler om bruk av standard metoder for å gjøre digitalt lagret plan- og byggesaksinformasjon tilgjengelig for brukerne. Det kan settes krav om bruk av godkjent felles geodetisk grunnlag.

Femte ledd åpner for å gjennomføre landsomfattende eller lokale kartleggingsprosjekter som krever medvirkning fra ulike offentlige organer. I denne sammenheng regnes også heleide statlige eller kommunale selskap eller foretak som offentlige organer. Det er særlig tenkt på prosjekter for å overføre analog kartinformasjon til digital form. I regelen vil Stortinget måtte ta stilling til denne type prosjekter gjennom nødvendige bevilgningsvedtak. Det kan tenkes at slike prosjekter innebærer medvirkning fra private, for eksempel for å kontrollere innlagte dataelementer, men dette kan ikke pålegges. Hjemmelen vil også være aktuell for å pålegge offentlige fagmyndigheter å bidra med kartinformasjon.

Planlovutvalget foreslo også en bestemmelse om kart og stedfestet informasjon i NOU 2001:7. Utvalgets forslag hadde samme paragrafnummer.

Til § 27-1 nr. 2 første ledd

Lovforslaget innebærer en plikt for kommunens administrasjon til å rapportere framdrift i saksbehandlingen av reguleringsforslag som ennå ikke har vært til andregangsbehandling 24 uker etter førstegangsbehandlingen.

Tidsrommet regnes fra den dag beslutning om utleggelse til offentlig ettersyn ble truffet, også når dette skjer på delegert myndighet.

Rapporteringen bør gi en redegjørelse for hvorfor behandlingen tar tid.

Til § 27-1 nr. 2 annet ledd

Det foreslås at innsigelse må være sendt innen den frist som berørt myndighet får til å uttale seg til reguleringsforslaget etter bestemmelsen.

Det framgår at denne fristen skal være rimelig. Ved vurderingen av hva som er en rimelig frist må kommunen ta hensyn til vanlig saksbehandlingstid hos berørte myndigheter når fristen settes, inkludert eventuell politisk behandling. Det vil ikke være i samsvar med god forvaltningsskikk å sette en for kort frist. En må også søke å tilpasse fristen til andre lovbestemte frister, for eksempel kulturminneloven § 9 som må være oppfylt for at regulerings- og bebyggelsesplaner skal ha rettsvirkning i forhold til automatisk fredete kulturminner.

I de tilfeller Riksantikvaren trer inn i og overtar plansaker fra kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen eller Sametinget kort tid før høringsfristen går ut, må kommunen gi Riksantikvaren en rimelig fristutsettelse.

Fristen kan ikke settes kortere enn perioden for offentlig ettersyn av planforslaget, men det kan være påkrevet med en frist som er lenger enn dette.

Kommunen har anledning til å forlenge fristen.

Dersom kommunen i forbindelse med innsigelsesbehandlingen fremmer et nytt planforslag løper en ny frist for innsigelse. Kommunen kan da avtale en kortere frist.

Lovforslaget betyr at uttalelser som sendes etter fristens utløp ikke vil regnes som *innsigelse*, med den rettslige betydning dette begrepet har. Det betyr at kommunen vil ha myndighet til å vedta planforslaget selv.

Kommunen vil like fullt ha plikt til å vurdere de opplysningene som framkommer etter fristen. Departementet viser til forvaltningsloven § 17 første ledd som pålegger forvaltningsorganet (kommunen) å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Lovforslaget bruker uttrykket *sendt*. Det betyr at den myndighet som fremmer innsigelse må ha avgitt tydelig melding om det. Innsigelser må være ekspedert før fristen går ut. For politiske organer vil det være tilstrekkelig at det innen fristen er besluttet innsigelse. Enkelte organer gir i dag «varsel» om mulig innsigelse når de blir bedt om å uttale seg til planforslaget. Slikt varsel vil ikke oppfylle lovforslagets krav.

Det foreslås inntatt at også nabokommune skal få framlagt reguleringsforslag. Dette henger sammen med at nabokommune har innsigelsesrett etter loven og skal få samme frist som andre berørte myndigheter. Kommunene bør selv avtale seg imellom enkle og hensiktsmessige rutiner for foreleggelse.

For øvrig pekes på kommunens plikt til å varsle alle statlige fagmyndigheter, nabokommuner og fylkeskommuner som kan tenkes å ha særlig interesse i området.

Kommunestyrets egengodkjenningsvedtak i reguleringssaker og vedtak av det faste utvalg for plansaker om bebyggelsesplan kan påklages til fylkesmannen. Egengodkjent reguleringsplan kan innkalles av departementet. Disse ordninger kan fungere som «sikkerhetsventiler» for de tilfeller innsigelsesmyndigheten ikke er benyttet og viktige regionale eller nasjonale interesser står på spill.

Til § 27-2 nr. 1

Det foreslås at kommunestyret må ta stilling til planutvalgets forslag senest 12 uker etter at dette ble sluttbehandlet i planutvalget. Kommunestyret kan enten vedta forslaget, avvise det eller sende det tilbake til planutvalget med pålegg om endringer. For de tilfeller hvor planutvalget får forslaget i retur fra kommunestyret og derfor må behandle planen på nytt, vil det løpe en ny 12-ukersfrist for kommunestyret til å behandle saken.

Forslaget medfører at fylkesmennene, berørte myndigheter og kommunen må innrette seg etter fristen når det gjelder mekling, dersom mekling skal foretas i denne fasen. Departementet viser til at rundskriv T-5/95 anbefaler mekling etter sluttbehandling i planutvalget og før kommunestyrebehandling.

Fristen skal også motivere kommunen og utbyggere til å framforhandle utbyggingsavtale innen rimelig tid der dette er aktuelt. Tidspresset vil være rettet mot begge parter, og departementet mener at fristen derfor ikke vil favorisere en part på den andres bekostning.

I denne fasen av saksbehandlingen er reguleringsforslaget planmyndighetens eget, enten det er fremmet av private etter pbl. § 30, av Statens vegvesen

etter pbl. § 9-4 eller av kommunen selv. Fristen skaper derfor ingen rett for private. Rent faktisk vil imidlertid privat forslagsstiller nyte godt av en frist i denne fasen, ettersom forslagsstiller normalt har interesse av framdrift også her.

Til § 28-2 fjerde ledd

Forslaget innebærer at også nabokommune skal få forelagt bebyggelsesplanforslag i de tilfellene det er aktuelt med forelegging. Dette henger sammen med at nabokommune har innsigelsesrett etter loven og skal få samme frist som andre berørte myndigheter. Kommunene bør selv avtale seg imellom enkle og hensiktsmessige rutiner for foreleggelse.

Til § 30 annet ledd

Departementet foreslår at beslutning om å fremme et privat forslag om regulering eller ikke etter § 30 må tas innen 12 uker etter at planforslaget kom inn til kommunen. Selv om fristen bare gjelder for private reguleringsforslag, vil Miljøverndepartementet presisere at behovet for raskere og mer forutsigbar saksbehandling gjelder alle planforslag. Ved vurderingen av om det foreligger et planforslag, må en ta hensyn til de krav kommunen stiller til slike forslag etter ny § 5.

I mange saker vil forslagsstiller og kommunen se seg tjent med at planforslaget er godt bearbeidet innen det framlegges for det faste utvalget for plansaker og før det legges ut til offentlig ettersyn. I de tilfeller forslagsstiller og kommunen har en konstruktiv prosess, vil det derfor kunne være i alles interesse at planforslaget bearbeides og utvikles før det behandles i planutvalget. Det bør derfor være anledning til å avtale en annen framdriftsplan enn lovens hovedregel. Departementet foreslår derfor at fristen kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen.

I de tilfellene der reguleringsforslag fremmes på delegert myndighet, vil fristen gjelde for kommuneadministrasjonens beslutning i kraft av delegasjonen.

Beslutning om å fremme privat reguleringsforslag eller ikke (etter § 30) blir i praksis ofte tatt i samme møte der en avgjør om forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn (etter § 27-1 nr. 2 første ledd første punktum). Etter loven er dette likevel to forskjellige avgjørelser. Fristen er knyttet til den førstnevnte.

Departementet viser til forslag om endringer i plan- og bygningsloven fra Kommunal- og regionaldepartementet, fremmet for Odelstinget samme dag som denne proposisjonen. Der foreslås en hjemmel til å gi forskrift om sanksjon av fristbrudd med økonomisk kompensasjon til forslagsstiller. Departementet vil vurdere å utarbeide forskrift med et slikt innhold knyttet til fristen i forslaget til § 30 andre ledd.

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

Miljøverndepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon).

Vi HARALD, Norges Konge,

st ad f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag 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 reguleringssaker 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 merk-

nader 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 forslaget 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.