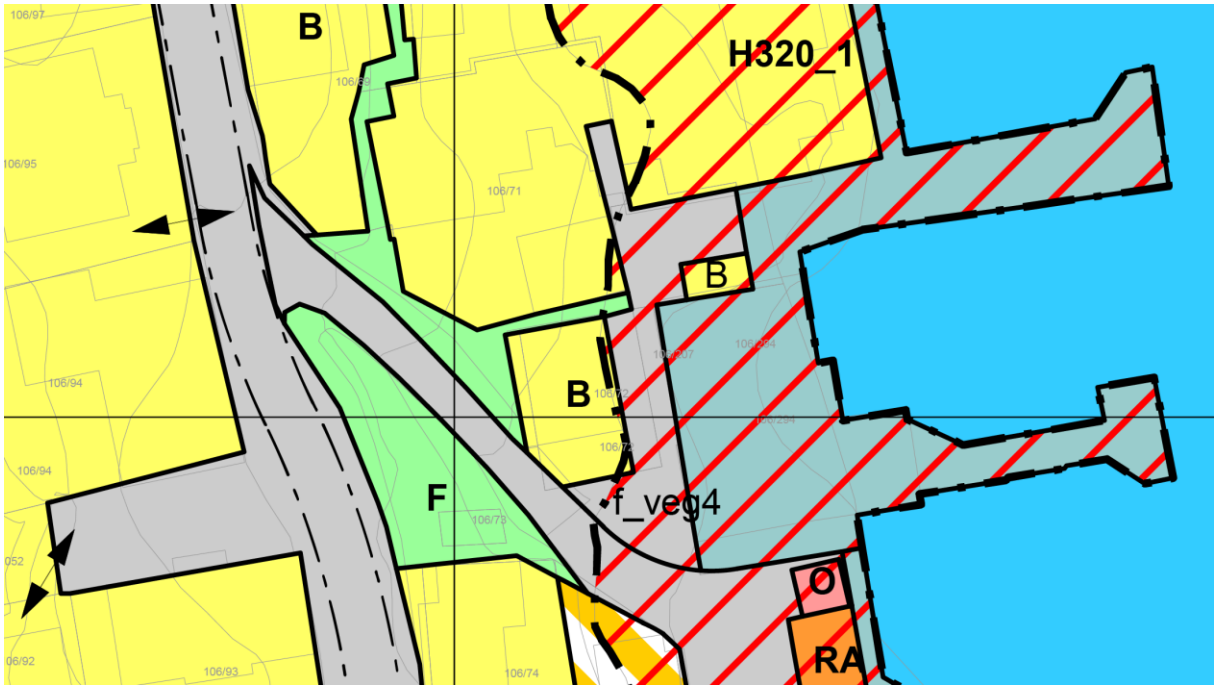
Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Reguleringsplanveileder



Versjon 1 15. februar 2017

Innhold

1 Overordnede rammer for reguleringsplaner i plan- og bygningsloven 5
1.1 Nasjonalt nivå 5
1.1.1 Nasjonale forventninger 5
1.1.2 Statlige planretningslinjer 5
1.1.3 Statlige planbestemmelser 6
1.1.4 Statlig plan 6
1.2 Regionalt nivå 7
1.3 Interkommunalt plansamarbeid 7
1.4 Kommunal planstrategi og kommuneplan 8
2 Reguleringsplan som plantype 8
2.1 Hva er en reguleringsplan og hvilken funksjon har den? 8
2.2 Reguleringsplanen i det kommunale plansystemet 9
2.3 Valget mellom kommunedelplan og områderegulering 11
2.4 Hva kjennetegner områderegulering og detaljregulering 13
2.5 Områderegulering 15
2.5.1 Hvem kan utarbeide områdereguleringen? 16
2.5.2 Samarbeidsavtale 16
2.5.3 Når skal det utarbeides områdereguleringsplan? 17
2.5.4 Detaljeringsgraden i en områderegulering 18
2.6 Detaljregulering 19
2.6.1 Når skal det utarbeides detaljregulering? 19
2.6.2 Hvem kan utarbeide detaljregulering 19
2.7 Undersøkelsesplikt for automatisk fredede kulturminner 20
2.8 Sammenheng og arbeidsdeling mellom plan og byggesak 21
2.9 Delegasjon av kommunens myndighet – noen hovedtrekk 23
2.10 Bruk av elektronisk kommunikasjon i planleggingen 24
3 Utarbeiding og saksbehandling 25
3.1 Hovedelementer i reguleringsplanprosessen 25
3.1.1 Noen viktige utgangspunkter 25
3.1.2 De tre hovedtrinnene 25
3.1.3 De lovpålagte kravene 27
3.1.4 Aktører i reguleringsplanprosessene 27
3.2 Generelt om medvirkning i planprosessene 28
3.2.1 Plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning 28
3.2.2 Regionalt planforum 31
3.2.3 Dialogløsninger i planprosesser 31

3.3 Utarbeiding av reguleringsplaner ... 32
3.3.1 Utarbeiding av reguleringsplaner fra planmyndigheten selv. ... 32
3.3.2 Forhåndskontakt med kommunen og oppstartmøte for privat forslagsstiller ... 32
3.3.3 Varsel om oppstart av planarbeidet ... 36
3.4 Utredningstema, planbeskrivelse og dokumentasjonskrav ... 39
3.4.1 Fag- og utredningstema i planleggingen ... 39
3.4.2 Planbeskrivelsen ... 40
3.4.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse ... 44
3.5 Reguleringsplaner som omfattes av forskrift om konsekvensutredning ... 45
3.5.1 Innledning ... 45
3.5.2 Hvilke reguleringsplaner omfattes av KU-forskriften? ... 46
3.5.3 Bruk av planprogram for å effektivisere planprosessen ... 48
3.5.4 Planoppstart med utarbeidelse og fastsetting planprogram ... 49
3.5.5 Utarbeiding og høring av planforslag med konsekvensutredning ... 51
3.5.6 Behandling av planforslag med konsekvensutredning ... 53
3.6 Høring og offentlig ettersyn ... 53
3.6.1 Kommunens avgjørelse om at forslag til reguleringsplan skal fremmes for høring og offentlig ettersyn ... 53
3.6.2 Hva innebærer høring og offentlig ettersyn? ... 54
3.6.3 Høring ... 54
3.6.4 Offentlig ettersyn ... 55
3.6.5 Kunngjøring om offentlig ettersyn og høring ... 55
3.6.6 Frist for uttalelse ... 56
3.7 Innsigelse ... 56
3.7.1 Rammene for bruk av innsigelse ... 56
3.7.2 Saksgang ved innsigelse ... 57
3.8 Sluttbehandling av reguleringsplanforslag ... 58
3.9 Klage på reguleringsvedtak ... 59
3.10 Endring av plan ... 59
3.11 Gebyr ved planarbeid ... 60

Innledning

Veilederen om reguleringsplaner inngår i Kommunal- og moderniseringsdepartementets samlede veiledning til plandelen av plan- og bygningsloven 2008. Den vil sammen med veilederen til kommuneplanens arealdel og veilederen til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister gi informasjon om hvordan reguleringsplaner kan utarbeides etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. www.planlegging.no leder til Kommunal- og moderniseringsdepartementets sider for veiledning om planlegging etter plan- og bygningsloven.

Veilederen er utformet til bruk for offentlig instanser som behandler reguleringsplaner, samt private planleggere og andre som utarbeider reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven.

For fylkeskommunene skal denne veilederen være et grunnlag for det lovpålagte veiledningsarbeidet overfor kommunene. For fylkesmannen vil den være et hjelpemiddel i arbeidet med veiledning og opplæring om juridiske spørsmål. Kommunene bør søke råd og veiledning hos fylkeskommunen og fylkesmannen om spørsmål som gjelder reguleringsplan.

Dette er en foreløpig utgave av veilederen som inneholder del I og del II med definisjoner og bestemmelser om saksbehandling og utarbeiding av reguleringsplaner. En komplett reguleringsplanveileder, som også inneholder veiledning om det materielle innholdet i reguleringsplaner, vil bli publisert så snart den er ferdig utarbeidet. Denne veilderen vil etter hvert erstatte Veileder om reguleringsplan som er publisert 22.02.2011.

Departementet ønsker at veilederen skal være et best mulig hjelpemiddel for planleggere og offentlige instanser som er involvert i utforming og saksbehandling av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Vi er interessert i alle forslag til forbedringer, og disse kan sendes på e-post til postmottak@kmd.dep.no

Det er lagt frem forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven i Prop. 149 L (2015-2016). Dersom disse vedtas av Stortinget, vil veilederen måtte endres på enkelte punkter.

I proposisjonen foreslås bl.a. følgende:

- Kommunen kan stoppe planinitiativ før varsling og kunngjøring av planoppstart.
- Tydeligere og mer formalisert ramme for oppstarten av planprosessen, mer forpliktende dialog og tidligere avklaringer.
- Private planforslag skal som hovedregel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.
- Forenklinger i reglene om endring og oppheving av reguleringsplan.

DEL I

1 OVERORDNEDE RAMMER FOR REGULERINGSPLANER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives, se plan- og bygningsloven § 1-1 annet og fjerde ledd.

1.1 Nasjonalt nivå

1.1.1 Nasjonale forventninger

For å fremme en bærekraftig utvikling skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette går frem av plan- og bygningsloven § 6-1.

De nasjonale forventningene skal legges til grunn for de nye fylkestingenes og kommunestyrenes arbeid med regionale og kommunale planstrategier og planer. De skal også legges til grunn for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen. Oppfølging fra alle parter vil bidra til bedre sammenheng mellom nasjonal, regional og kommunal planlegging, og gjøre planleggingen mer forutsigbar og målrettet. Fylkeskommunene og kommunene har ansvar for å finne helhetlige løsninger, der lokale forhold og lokalpolitiske interesser og hensyn ivaretas, sammen med nasjonale og viktige regionale interesser.

De nasjonale forventningene er ikke uttømmende for alle oppgaver og hensyn som kommunene og fylkeskommunene skal ivareta etter plan- og bygningsloven. Dokumentet må derfor sees i sammenheng med gjeldende regelverk og veiledning.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2015 (regjeringen.no)

1.1.2 Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer, jf. plan- og bygningsloven § 6-2, brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og markere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen. Statlige planretningslinjer (tidligere kalt rikspolitiske retningslinjer) kan gjelde for hele landet eller et geografisk avgrenset område og skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging; samt enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer.

Statlige planretningslinjer (regjeringen.no)

1.1.3 Statlige planbestemmelser

Statlige bestemmelser, jf. plan- og bygningsloven § 6-3, brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen og markere nasjonal politikk på viktige områder i planleggingen.

Statlige planbestemmelser gjelder for et tidsrom på inntil ti år og er et forbud mot iverksetting av særskilte angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bare i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan.

Statlige planbestemmelser (regjeringen.no)

1.1.4 Statlig plan

Hjemmel til å bruke statlig plan er gitt i plan- og bygningsloven § 6-4. Hjemmelen kan brukes når gjennomføring av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Bruk av statlig plan er å anse som et unntak fra plan- og bygningslovens hovedregel om at det er kommunen som er planmyndighet.

Statlig arealplan kan brukes på både kommune(del)plan- og på reguleringsplannivå. Ofte vil spørsmål om bruk av statlig plan først komme opp underveis i planprosessen, som følge av at den kommunale planprosessen stopper opp fordi kommunen ikke ønsker å sluttføre planbehandlingen eller vedta planen. Det er også anledning til å bestemme at et planarbeid skal skje som statlig plan allerede fra oppstart. Spørsmål om å anmode om bruk av statlig plan kan også vurderes i KVU (konseptvalgutredning)-prosesser. En konseptvalgutredning (KVU) er en faglig utredning for offentlige prosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner. Hensikten med utredningen er å vurdere alternative måter å løse behov på («konsepter»).

Det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som øverste planmyndighet, som beslutter om statlig plan skal benyttes. Beslutning om statlig plan bør likevel tas i samråd med berørt(e) kommune(r). Det er imidlertid ingen forutsetning for statlig plan at det må være enighet med kommunen. Beslutning om statlig plan kan tas når som helst i planprosessen. Beslutningen kan ikke påklages.

Ved beslutning om statlig plan går departementet inn i kommunestyrets rolle som planmyndighet, og kommunen blir høringsinstans på linje med andre høringsinstanser. Det er departementet som har ansvaret for planprosessen, og som vedtar planen. Kommunen er likevel forpliktet til å gi nødvendig bistand i arbeidet.

Ved beslutning om statlig plan går departementet inn i planprosessen der saken står på tidspunktet hvor beslutning om statlig plan tas. Det er ikke nødvendig å starte prosessen på nytt, og beslutning om statlig plan vil i seg selv ikke medføre noen forsinkelse i planprosessen.

De samme kravene til prosess og medvirkning gjelder for statlig plan som for en ordinær kommunal planprosess. Planforslag skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og det skal gjennomføres relevante medvirkningstiltak. Bestemmelsene om innsigelse og klage kommer ikke til anvendelse for statlig plan.

For å identifisere prosjekter som kan være aktuelle for bruk av statlig plan, har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet utarbeidet følgende kriterier:

- Det er viktig med rask gjennomføring av planprosessen.
- Det er større prosjekt som berører to eller flere kommuner, og der det er stor uenighet mellom kommunene i valg av løsning.
- Det er store konflikter mellom lokale, regionale og nasjonale interesser.
- Det er et ønske fra lokale myndigheter at planen behandles som statlig plan.
- Det er store konflikter mellom statlige myndigheter.

Olje- og energidepartementet kan bestemme at en endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg uten videre skal ha virkning som en statlig arealplan. Bakgrunnen for bestemmelsen er først og fremst hensynet til å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg.

Statlig plan (regjeringen.no)

1.2 Regionalt nivå

Mange planspørsmål berører forhold ut over den enkelte kommune. Samtidig lar mange oppgaver seg ikke løse innenfor rammen av den enkelte kommune. Regional planstrategi ble innført som nytt verktøy i den regionale planleggingen gjennom plan- og bygningsloven av 2008, og er det eneste lovpålagte elementet i planprosessen på regionalt nivå, jf. plan- og bygningsloven §§ 7-1 og 7-2.

En planstrategi skal beskrive de viktigste utviklingstrekkene og planspørsmålene i hele eller deler av regionen. Planstrategien skal ta utgangspunkt i nasjonale mål og rammer, og samtidig legge vekt på lokal erfaring og kunnskap i den regionale tilpasningen av politikken.

Et planspørsmål som har betydning for flere kommuner er i utgangspunktet et aktuelt tema for en regional plan. Dette gjelder særlig spørsmål om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, senterstruktur, vern og bruk av fjellområder, kystsoneplanlegging, vassdragsforvaltning, undervisning og jordvern, samt markaområder.

Fylkestinget har ansvaret for at de regionale planer som er angitt i planstrategien blir utarbeidet. Regional plan kan gjelde for hele regionen, deler av regionen, eller være tematiske. Til regionale planer som gir retningslinjer for arealbruk kan fylkestinget også vedta en regional planbestemmelse. Dette skal sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planen. Regionale planer skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Veileder: Regional planstrategi (regjeringen.no)

1.3 Interkommunalt plansamarbeid

Ved regionale planer kan man bestemme at de kommuneoverskridende planspørsmålene skal søkes løst gjennom interkommunale planer. Kommunene kan etter loven gjennomføre formelt plansamarbeid mellom to eller flere kommuner. Dette kan gjøres for alle plantyper, jf. plan-

og bygningsloven kap. 9, og bestemmelsene for den aktuelle plantypen må følges. Plansamarbeidet må organiseres særskilt og avtalefestes mellom de medvirkende kommuner. Endelig planvedtak må fattes i hver enkelt kommune.

1.4 Kommunal planstrategi og kommuneplan

Kommunestyret skal senest ett år etter konstituering utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, jf. plan- og bygningsloven § 10-1. I planstrategien defineres de planoppgaver kommunen må prioritere for å tilrettelegge for den samfunnsutviklingen planstrategien forutsetter. Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen.

Kommunen skal også ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-1.

- Veileder: Kommunal planstrategi (regjeringen.no)
- Veileder: Kommuneplanprosessen – samfunnsdelen - handlingsdelen (regjeringen.no)
- Veileder: Kommuneplanens arealdel (regjeringen.no)

2 REGULERINGSPLAN SOM PLANTYPE

2.1 Hva er en reguleringsplan og hvilken funksjon har den?

En reguleringsplan består av et plankart med tilhørende planbestemmelser. Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. plan- og bygningsloven § 12-1. Detaljeringsgraden er avhengig av formålet med planen, og om det er behov for videre detaljering for deler av planen når utbyggingstidspunkt nærmer seg. Gjennom reguleringsplan fastsettes det hvordan, og til hvilke formål, arealene innenfor planen kan utnyttes og eventuelle vilkår knyttet til bruken.

En vedtatt reguleringsplan er en politisk beslutning der kommunestyret avveier ulike hensyn og interesser. En effektiv reguleringsplanprosess skal utvikle forslag til planløsninger, involvere de som blir berørt på en relevant måte, og gi et helhetlig grunnlag for kommunetstyrets vedtak i plansaken.

Det er en målsetting å sikre effektive reguleringsplanprosesser. Viktige hovedprinsipper for dette er:

- Reguleringsplanen (tiltaket) bør være i samsvar med arealbruken fastsatt i kommuneplanens arealdel.
- Planarbeidet og planoppgaven må få en riktig avgrensning og detaljeringsnivå.
- Forutsetningene for planarbeidet må avklares reelt og tidlig i planprosessen.
- Planprosessen må involvere berørte myndigheter, grunneiere, interesseorganisasjoner, naboer og andre på et tidlig tidspunkt.
- Det må utarbeides et faglig underlag som er relevant for de ulike fasene og beslutningsstegene i planprosessen. Dette gjelder ved oppstart og kunngjøring av planarbeidet, i arbeidet med å utvikle planløsninger og nødvendige utredninger, i planforslaget som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, og ved sluttbehandlingen av planen.
- Reguleringsplanen må være entydig, klar og uten innebygde målkonflikter.
- Planen må være realistisk og legge til rette for gjennomføring.
- Private detaljreguleringer må utarbeides av fagkyndige i samsvar med plan- og bygningsloven, jf. plan-og bygningsloven § 12-3.

2.2 Reguleringsplanen i det kommunale plansystemet

Reguleringsplanen skal følge opp føringer lagt i kommuneplanen. I utgangspunktet er det krav om reguleringsplan direkte i loven for store tiltak. I tillegg kan det fastsettes krav om reguleringsplan i kommuneplanens arealdel. Det lovbestemte kravet om reguleringsplan gjelder for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 12-1.

Det må også vurderes om reguleringsplaner vil utløse konsekvensutredning, herunder om det er behov for planprogram. I kommunal planstrategi kan kommunen bestemme hvilke reguleringsplaner kommunen selv, eller i samarbeid med andre, vil utarbeide i kommunestyreperioden.

Når skal det utarbeides reguleringsplan?

1. Det skal alltid foreligge reguleringsplan før det gis tillatelse til større bygge- og anleggsarbeider og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. For tiltak som kan få vesentlig virkninger for miljø og samfunn vil det normalt også være krav om utarbeidelse av konsekvensutredning om det ikke allerede foreligger, jf. plan. og bygningsloven §§ 4-1 og 4-2.
2. Når kommunen i arealdel til kommuneplan (og kommunedelplan) har fastlagt at det skal lages reguleringsplan før byggetiltak.
3. Der kommunen i planstrategien har fastlagt at det skal lages reguleringsplan.
4. Når kommunen ellers finner behov for det for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern med hensyn til berørte private og offentlige interesser.

Det er to typer reguleringsplaner; områderegulering og detaljregulering. Områderegulering skal gi nødvendige områdeavklaringer der kommunen ser behov for dette, mens detaljregulering er en plan for gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern med hensyn til berørte private og offentlige interesser.

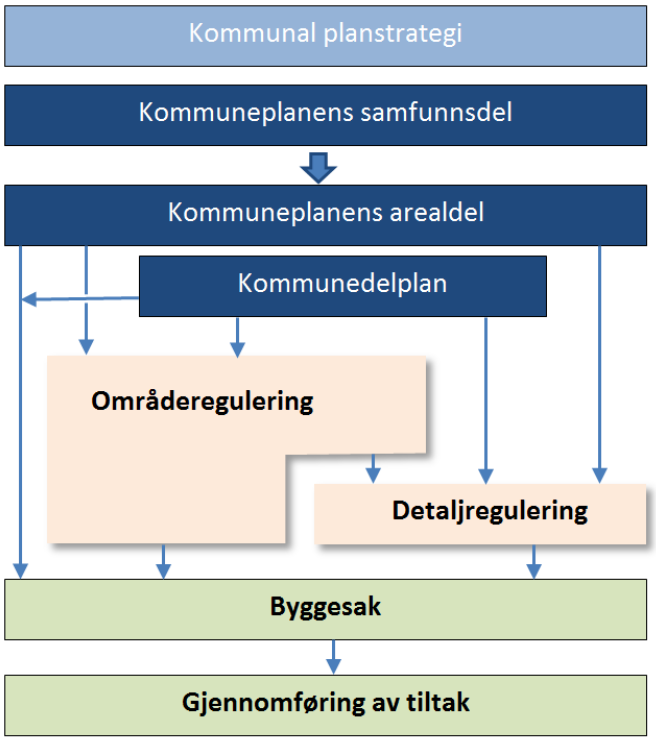


Fig 1: Reguleringsplanen i det kommunale plansystemet.

Reguleringsplan avveier ulike hensyn på et tilpasset detaljeringsnivå, avklarer eventuelle målkonflikter, klargjør arealer for utbygging og sikrer vern/bevaring. Den vedtas av kommunestyret. Vedtatt reguleringsplan gir kommunen hjemmel til ekspropriasjon for å gjennomføre planen innen 10 år etter vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 16-2.

Reglene om kunngjøring, individuell varsling og medvirkning i planarbeidet sikrer at grunneiere og andre berørte parter får informasjon og mulighet til å delta i planprosessen. Prosessreglene som gjelder for utarbeidelse og gjennomføring av reguleringsplaner ivaretar rettssikkerheten for den enkelte. Vedtatt reguleringsplan skal gi forutsigbarhet for alle som er berørt av arealbruksendringer.

Plan- og bygningsloven stiller krav om at reguleringsplaner skal utarbeides av fagkyndige, jf. plan- og bygningsloven § 12-3. Kravet knyttes til utarbeiding av private planforslag. Det er ikke fastsatt hvilken utdannings- eller fagbakgrunn som må oppfylles for å tilfredsstille det gjeldende lovkravet. Departementet har heller ikke gitt retningslinjer om dette, men overlatt til hver enkelt kommune å vurdere hva som er tilstrekkelig fagkompetanse i det enkelte tilfelle. Kravet om fagkompetanse omfatter også konsekvensutredninger etter pbl. § 4-2.

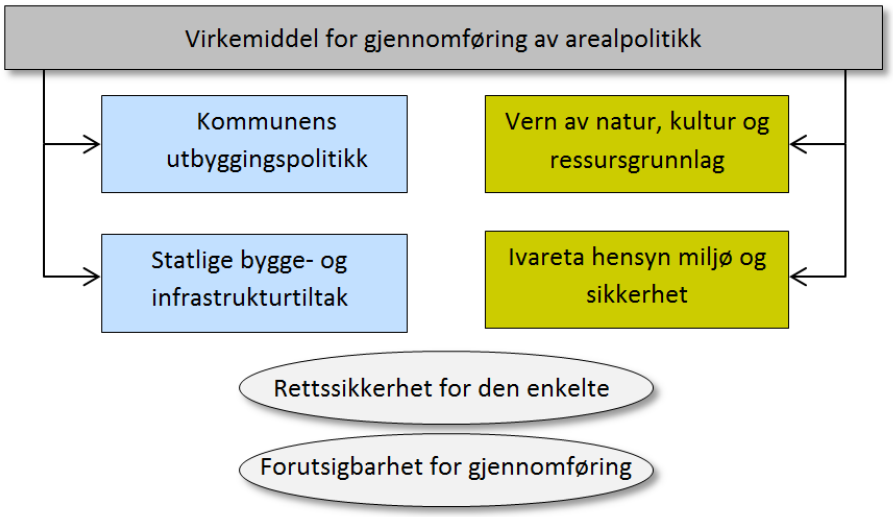
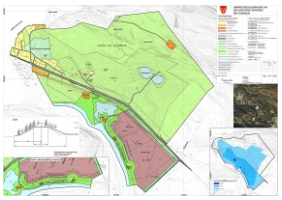


Fig 2: Reguleringsplanens funksjon.

2.3 Valget mellom kommunedelplan og områderegulering

	§ 11-1 Kommunedelplan	§ 12-2 Områderegulering
		
Primære formål	Overordnet arealpolitikk og hovedtrekkene for arealdisponering for en del av kommunen.	Områdeavklaringer av bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område. Gir gjennomføringsgrunnlag.
Plass i plansystemet	Kan sette krav om reguleringsplan for hele eller deler av området. Kan avklare arealbruk for behandling av byggesøknad i hele eller deler av området.	Kan sette krav om detalj-regulering for deler av området. Kan avklare arealbruk og vilkår for behandling av byggesøknad i hele eller deler av området.
Arealformål	Hovedformålene er like som for områderegulering. Færre underformål. Hovedformål kan ikke kombineres. Underformål	Hovedformålene er like som for kommune(del)plan. Flere underformål. Hovedformålene kan kombineres. Underformål under et hovedformål kan

	under et hovedtema kan kombineres innbyrdes.	kombineres innbyrdes og med underformål under annet hovedtema dersom ikke motstrid.
Planprosessen og de som blir berørt	Varsel om oppstart i avis og elektronisk. Ikke krav om direkte underrettelse til berørte innenfor området.	Varsel om oppstart i avis og elektronisk. De som er berørt av planarbeidet skal varsles særkilt.
Kulturminne-undersøkelser	Ikke undersøkelsesplikt etter kulturminneloven § 9.	Undersøkelsesplikt etter kulturminneloven § 9.
Saksbehandlings-frist	Nei.	Ja, kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet.
Gjennomføring	Kan gi grunnlag for søknad om tiltak. Gir ikke grunnlag for ekspropriasjon. Gir grunnlag for krav om innløsning (angitte formål) etter fire år.	Kan gi grunnlag for søknad om tiltak/godkjenning/tillatelse. Gir grunnlag for ekspropriasjon. Gir grunnlag for krav om innløsning (angitte formål og vilkår).
Klageadgang	Nei (ikke enkeltvedtak).	Ja (enkeltvedtak).

Fig 3: Forskjeller/ulikheter mellom kommunedelplan og områderegulering.

En kommunedelplan har rettslig sett samme status som en kommuneplan og er en del av kommunens overordnede plangrunnlag. Det som skiller kommunedelplanen fra kommuneplanen er at kommunedelplanen bare gjelder for en begrenset del av kommunen, eller for et avgrenset tema. Kommuneplanen består i tillegg av en samfunnsdel med en handlingsdel.

Kommunedelplan er egnet til å angi hovedtrekkene for arealdisponeringen i et større område, og vil normalt ikke være så detaljert som en reguleringsplan. En kommunedelplan vil eksempelvis kunne avklare trasé for veg eller bane, men ikke angi detaljert utforming av vegen. Slike detaljerte arealavklaringer må gjøres på reguleringsplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommunedelplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad. Kommunedelplaner kan også gi tilstrekkelig grunnlag for behandling av byggesøknader dersom dette fremkommer klart i planen.

Det er vesentlige forskjeller mellom kommundelplan og reguleringsplan når det gjelder hva plantypene gir kommune og berørte grunneiere av rettigheter og forpliktelser. I en reguleringsplanprosess skal hver enkelt part innenfor planområdet normalt ha underretning om igangsetting av planarbeidet, og de skal underrettes om planvedtaket når dette er fattet. For kommuneplaner kreves det bare kunngjøring om planarbeidet i avisen og elektronisk (i

praksis kommunens hjemmeside). Det er ingen krav om underretning av kommuneplanvedtaket til hver enkelt som blir berørt av planen.

Når en reguleringsplan vedtas er det et enkeltvedtak, og planen kan dermed også påklages av alle parter i planområdet. For kommune(del)planer fastsetter loven at det ikke er klagerett (ikke enkeltvedtak).

Plan- og bygningslovens prosessregler forutsetter at kommunedelplanen er en forskrift, dvs. et vedtak som gjelder rettigheter og/eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer. En kommunedelplan kan i praksis utarbeides for detaljert for kommuneplannivåets prosesskrav, slik at prosesskravene ikke samsvarer med innholdet i planen. Det er en direkte kobling mellom juridisk holdbare bestemmelser og graden av varsling, og det er derfor viktig at kommunedelplaner holdes på et overordnet nivå. En for detaljert kommunedelplan vil falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette innebærer blant annet krav om forhåndsvarsling og klagerett. Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler.

En reguleringsplan gir grunnlag for å foreta ekspropriasjon, men det gjør ikke en kommunedelplan. Det er også forskjell på kommuneplaner og reguleringsplaner hva gjelder reglene om innløsning. Om en eiendom i en reguleringsplan avsettes for eksempel til offentlig trafikkformål, vil grunneier kunne kreve innløsning av eiendommen straks. Om det samme vedtas i form av en kommunedelplan vil grunneier kunne kreve innløsning først etter 4 år.

Undersøkelsesplikten med hensyn til automatisk fredede kulturminner (kulturminneloven § 9) gjelder for reguleringsplaner, men ikke for kommune(del)planer.

Det er viktig å ha et bevisst forhold til valg av plantype. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge reguleringsplan fremfor kommunedelplan. Dersom planen skal være mer overordnet og i første rekke gjøre overordnede arealavklaringer, kan kommunedelplan være mer hensiktsmessig. Valg av plantype bør gjøres ut fra en helhetlig vurdering av formålet med planen, ønsket detaljeringsgrad og hva planen skal avklare med hensyn til videre regulering og/eller tiltak. Høy detaljeringsgrad i en plan vil kunne øke kravet til kunnskapsgrunnlag.

2.4 Hva kjennetegner områderegulering og detaljregulering

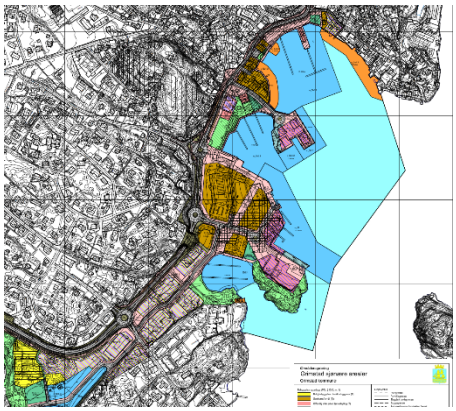
De to plantypene har mange likheter med felles materielle regler, men også vesentlige forskjeller som er knyttet til plantypens primære formål og hvem som kan beslutte at planen skal utarbeides.

Valg av reguleringsplantype vil særlig avhenge av ønsket detaljeringsgrad og formålet med planen. Dersom planen skal avklare forutsetningene for et konkret, avgrenset prosjekt, vil detaljregulering være godt egnet. Skal planen avklare arealbruk og viktige sammenhenger i et større område, vil områderegulering være godt egnet.

Detaljreguleringsplanen er «siste nivå» i planhierarkiet og det formelle koblingspunktet for private parter, så de detaljer man ønsker å binde opp i en plan kan man senest gjøre her. I en

områderegulering kan det stilles krav om videre detaljregulering for enkeltområder, mens en detaljregulering ikke kan ha slike krav.

I figur 2 er det gitt en oversikt over de viktigste kjennetegnene og likheter/ulikheter ved de to reguleringsplantypene.

	§ 12-2 Områderegulering	§ 12-3 Detaljregulering
		
Primære formål	Områdeavklaringer av arealbruk, bruk og vern. Grunnlag for utbyggingsavtaler, særlig i forbindelse med fortetting og transformasjon.	Gjennomføring av utbyggingsprosjekter, tiltak og bruk/vern, ofte med kjent utbygger. Grunnlag for utbyggingsavtaler, særlig i forbindelse med fortetting og transformasjon.
Hvem kan utarbeide?	Primært kommunen. Kan utarbeides av andre myndigheter og private etter avtale og i samarbeid med kommunen. Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur har særregler i pbl. § 3-7.	Kommunen. Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag. Tiltak etter planen er ikke private når offentlige interesser skal ivaretas og/eller skal gjennomføres på grunnlag av offentlige bevilgninger eller lån med offentlig garanti.
Formål og bestemmelser	I det vesentlige likt som for detaljregulering. Kan sette krav om detaljregulering og felles planlegging.	I det vesentlige likt som for områderegulering. Detaljregulering er siste stopp før byggesak.

Tidsfrister	Nei. I tillegg skal kommunestyret treffe vedtak om områdereguleringen, senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet, jf. pbl. § 12-12.	Ja, når den fremmes som privat reguleringsplanforslag, jf. pbl. § 12-11. Kommunen skal snarest og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstiller innen tre uker underrettes ved brev. I tillegg skal kommunestyret treffe vedtak om detaljreguleringen senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet, jf. pbl. § 12-12.
«Holdbarhet»	Til den avløses av ny plan, men kommunens adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunens vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort, jf. pbl. § 16-2.	Dersom et bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter pbl. § 12-11 ikke er satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Dette må skje før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, jf. pbl. § 12-4.
Plangebyr	Nei	Ja

Fig 4: Kjennetegn og likheter/ulikheter ved de to reguleringsplantypene.

2.5 Områderegulering

§ 12-2 Områderegulering

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

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

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

2.5.1 Hvem kan utarbeide områdereguleringen?

Kommunen har ansvaret for å utarbeide områderegulering, og i utgangspunktet er det kommunen selv som skal gjøre planarbeidet. Kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.

2.5.2 Samarbeidsavtale

Generelt
Det er mulig for kommunen å inngå et samarbeid med private om utarbeidelse av de plantypene de normalt selv skal utarbeide. Selv om det er inngått avtale om at private utarbeider områderegulering for et område, har kommunen det formelle ansvaret for planprosess og innhold. Det innebærer at det er kommunens rolle ikke bare å motta et forslag fra private, men å ha en aktiv og bestemmende rolle ved utarbeidelse av planen og innholdet i det forslaget som fremmes til behandling. Fordi kommunen har ansvaret for både rammer, innhold og fremdrift av planarbeidet, må prosessen legges opp som et tett samarbeidsprosjekt mellom kommunen og de private, jf. plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3.

Det er normalt kommunens administrasjon som legger forslaget frem til politisk 1. gangs behandling når administrasjonen mener planforslaget er egnet for det. Private som samarbeider med kommunen om områderegulering, har ingen rett til å få lagt frem forslag til 1. gangs behandling slik de har ved privat detaljregulering etter § 12-11.

Initiativet til en områderegulering kan komme både fra kommunen og private, men private kan ikke utarbeide områderegulering alene, uten at det skjer i samarbeid med kommunen som fatter beslutning om at planforslaget skal utarbeides. Dersom private tar initiativ til et samarbeid om en områderegulering vil det være naturlig at spørsmålet behandles politisk i kommunen.

Det nærmere innholdet i en samarbeidsavtale
Dersom private skal samarbeide med kommunen om områderegulering, vil det være hensiktsmessig å ha en samarbeidsavtale for planarbeidet. Det er ikke krav om en slik samarbeidsavtale, og ikke alltid behov, men i en del tilfeller kan en slik avtale være viktig og kanskje også nødvendig. Er samarbeidet komplekst og det er mange parter inne, kan en samarbeidsavtale være nødvendig for å avklare fordeling av kostnader og gjennomføring av planarbeidet på en effektiv og forutsigbar måte.

En samarbeidsavtale bør omhandle:

- Formålet med planarbeidet.
- Hvilket område som omfattes av planarbeidet.
- Organiseringen av samarbeidet.
- Fremdriftsplan.
- Fordeling av kostnadene med å utarbeide planenforslaget, herunder nødvendige utredninger.

Dersom avtalen også omfatter private bidrag til gjennomføring av planen, vil avtalen komme inn under bestemmelsene om utbyggingsavtaler etter kap. 17 i plan- og bygningsloven. Det er derfor viktig at avtalen kun omhandler forhold knyttet til selve utarbeidelsen av planen.

Kostnader/gebyr
Ved utarbeidelse av områderegulering i samarbeid mellom kommunen og private, kan de private helt eller delvis dekke kostnadene med utarbeidelse av planen, herunder nødvendige utredninger. Kommunen kan imidlertid ikke ta saksbehandlingsgebyr for behandling av områderegulering. Det er bare mulig å kreve gebyr i forbindelse med kommunens behandling av private detaljreguleringsforslag.

Dersom de private selv engasjerer konsulent og dekker alle kostnadene ved utarbeidelse av planen, omfattes ikke planarbeidet av reglene om offentlige anskaffelser. Betaler kommunen hele eller en del av konsulentarbeidet, kommer derimot lov om offentlige anskaffelser til anvendelse.

2.5.3 Når skal det utarbeides områdereguleringsplan?

Det primære formålet med områderegulering er at planen skal avklare hovedstrukturene og prinsippene for bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser i et område, og/eller legge rammer for videre detaljering. Plantypen skal brukes når kommuneplanens arealdel stiller krav om det. Den kan også brukes etter prioritering i kommunal planstrategi, eller når kommunen ellers ser seg tjent med å lage en reguleringsplan for å se et større område i sammenheng.

Kommuneplanens arealdel kan stille krav om at det skal foreligge områderegulering for visse arealer eller tiltak før detaljregulering kan vedtas, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr 1. Hensikten er at kommunen skal ha et redskap som sikrer områdevise avklaringer som gir helhetlige løsninger for områder der kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan ikke gir tilstrekkelige avklaringer.

I kommunens planstrategi avklares prioriterte planoppgaver for en 4-års periode, herunder hvilke områdereguleringer som skal utarbeides. I arbeidet med planstrategien kan kommunen komme frem til at den ønsker å utarbeide områderegulering også for områder som ikke har krav om det i kommuneplanens arealdel.

Private har mulighet til å foreslå å bruke områderegulering som plantype når de skal igangsette en større regulering, men kan ikke kreve at kommunen velger dette som plantype. Private har altså ikke krav på å få utabeide en områderegulering, men kan inngå avtale om å utarbeide forslag til områderegulering når kommunen finner det hensiktsmessig.

Myndigheter med ansvar for større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur e.l. har særlig kompetanse gjennom plan- og bygningsloven § 3-7. De kan etter samråd med

planmyndigheten utarbeide og fremme forslag til arealplan for slike tiltak, og beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn etter bestemmelsene for vedkommende plantype. Det forutsettes at statlig myndighet og kommunen drøfter innholdet i og ansvarsfordelingen for planarbeidet. Statlig myndighet har likevel anledning til å starte opp planarbeidet selv dersom det ikke oppnås enighet om ansvarsfordeling og planinnhold. De vanlige bestemmelsene om saksbehandling, innhold og virkninger for vedkommende plantype gjelder også for planer som utarbeides etter bestemmelsene i denne paragrafen.

2.5.4 Detaljeringsgraden i en områderegulering

I utgangspunktet er områderegulering en plan som avklarer hovedstrukturene innenfor et område før delområdene detaljplanlegges. Eksempelvis kan områderegulering brukes for å avklare hovedstruktur for veg-, gang/sykkel- og kollektivsystem, grønnstruktur og byggeområder, uten å gå i detalj på eksempelvis tomtedeling. Videre detaljplanlegging kan da enten gjøres gjennom detaljregulering av delområder eller gjennom rammesøknad til byggesak, jf. pkt. 2.8 nedenfor.

Bestemmelsene til områderegulering kan stille krav om at det må utarbeides detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer tiltak, og gi retningslinjer for slik plan, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 11. Det er altså ikke et generelt krav at alle områdereguleringer må følges opp av detaljregulering før byggesak og gjennomføring. Dette er kun et krav når det er fastsatt i bestemmelsene. Dersom områdereguleringen gir tilstrekkelig avklaring for å behandle rammesøknader, uten å gå veien om en detaljregulering, kan det være tids- og ressursbesparende.

Dersom en områderegulering er grovmasket, kan det gjenstå en del spørsmål som en detaljplanprosess er bedre egnet til å løse enn en byggesak. Planprosessen har også et annet krav til planfaglig kyndighet enn en rammesøknad. De helhetlige løsningene får ofte et tydligere fokus i en planprosess, mens en rammesøknad oftere tar utgangspunkt i et definert prosjekt uten det samme fokuset på helhet og sammenheng.

Selv om områderegulering i utgangspunktet er tenkt som en plan hvor rammene for utviklingen i et område gis, er det ikke noe til hinder for at plantypen også brukes til å detaljplanlegge hele eller deler av området. Eksempelvis kan planen samtidig med å gi avklaring for helheten i området, angi detaljer for første byggetrinn og krav om detaljregulering for de øvrige områdene. Det kan gi tidsbesparelser å detaljplanlegge ett eller flere byggetrinn/områder i samme plan for å ivareta helheten.

Valg av detaljeringsgrad må gjøres ut fra den konkrete situasjonen, ønsket fremdrift, og hvilket fokus planen vektlegger. Det er krevende å arbeide med planoppgaver hvor fokuset veksler mellom stor og liten målestokk og både hovedstruktur og sammenheng for hele området skal løses, samtidig med detaljer i enkeltområder. I en slik planprosess er det alltid en viss risiko for at fokuset på detaljer kan ta fokuset bort fra helhet og sammenheng. Det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til valg av detaljeringsgrad og plantype.

2.6 Detaljregulering

§ 12-3. Detaljregulering

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

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

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

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

2.6.1 Når skal det utarbeides detaljregulering?

Det primære formålet med en detaljregulering er å legge til rette for gjennomføring av utbyggingsprosjekter og tiltak, vern og sikring av verdier. Som hovedregel vil detaljreguleringen omfatte mindre arealer, og vise flere detaljer om utforming, bruk og vern, enn en områderegulering. Detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel eller områderegulering.
Det skal utarbeides detaljregulering når en områderegulering stiller krav om det for deler av planområdet eller for bestemte typer tiltak, og angir retningslinjer for detaljreguleringen. Der det i kommuneplanen er stilt krav om reguleringsplan, uten at det er stilt krav om områderegulering, vil det for forslagsstiller være naturlig å velge detaljregulering.

I en detaljregulering kan det *ikke* stilles krav om ytterligere detaljregulering for delområder. Dersom kommuneplanens arealdel stiller krav om områderegulering for et større område, skal det ikke utarbeides detaljregulering for mindre områder innenfor en slik avgrensing førdet foreligger områderegulering. Som nevnt ovenfor kan områdereguleringen vise detaljert arealbruk for delområder der dette er ønsket. Alternativt kan det jobbes parallellt med områderegulering og detaljregulering, men detaljreguleringen må da avvente vedtak av områderegulering før den kan sluttbehandles. Planprogram kan brukes for å gi områdevise føringer som legger til rette for parallell utarbeiding av områderegulering og detaljregulering.

Både kommuneplanens arealdel og områderegulering kan gjennom hensynssone (§ 11-8 e) stille krav om at flere, nærmere angitte eiendommer skal planlegges under ett i felles plan. Tiltakshavere med ønske om å detaljregulere innenfor et slikt område må forholde seg til dette kravet og ta med hele arealet i samme plan.

2.6.2 Hvem kan utarbeide detaljregulering

Hovedregelen er at alle har rett til å utarbeide forslag til detaljregulering når det brukes fagkyndige til å utarbeide planen, enten som en ny plan, eller som en endring eller utfylling av

eksisterende plan. Det er opp til kommunen om en privat innsendt reguleringsplan skal tas til behandling og fremmes ved å bli sendt på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Kommunen kan også fremme alternative forslag til regulering av arealet. Alle alternativene sendes da på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Private planforslag skal være i samsvar med kommuneplanens arealdel/eventuell områderegulering. Dersom de ikke er det, kan kommunen la være å fremme forslaget.

Kommunen kan også la være å fremme forslag til plan selv om den er i samsvar med kommuneplan. Dersom det aktuelle planforslaget er i samsvar med kommuneplan, kan forslagsstiller imidlertid kreve at avslaget blir forelagt kommunestyret. Hvorvidt planforslaget er i samsvar med overordnet plan er altså avgjørende for forslagsstillers mulighet til å få reguleringsplanforslag opp til ny selvstendig prøving av kommunestyret.

Detaljregulering kan utarbeides av private eller offentlige forslagsstillere, men også av kommunen selv. Detaljreguleringer kan utarbeides gjennom et samarbeid mellom kommunen og privat forslagsstiller. Planen vil da være kommunens plan, og ikke en privat innsendt plan, selv om de private står for utarbeidelsen av dokumentene. Det gir som konsekvens at kommunen som hovedregel ikke kan kreve gebyr, reglene om tidsfrister for private planforslag gjelder ikke, og oppdateringsplikten etter 10 år for private bygge- og anleggstiltak gjelder ikke.

Når det gjelder spørsmål om tiltak anses som private eller offentlige er det et viktig skille i at tiltak etter planen, uansett hvem som har fremmet planen, som hovedregel ikke er private når offentlige interesser skal ivaretas og/eller skal gjennomføres på grunnlag av offentlige bevilgninger eller lån med offentlig garanti. Det vises her også til bestemmelsene i § 3-7 om overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet.

2.7 Undersøkelsesplikt for automatisk fredede kulturminner

Det følger av kulturminneloven § 9 tredje ledd at det skal gjennomføres arkeologiske registreringer ved utarbeiding av reguleringsplaner. Undersøkelsesplikten som ligger i kulturminnelovens § 9 må i utgangspunktet oppfylles både for områdereguleringer og detalj-reguleringer.

Dette gjelder imidlertid ikke for detaljreguleringer som har utgangspunkt i områdereguleringer, med mindre det er gjort endringer i detaljreguleringen som er så omfattende at en ny undersøkelse må gjennomføres. Dette gjelder blant annet der nye arealformål er lagt inn. Hvis områdereguleringen er gammel, kan det være at kulturminneregistreringen må oppdateres på detaljreguleringsnivå.

Klima- og miljødepartementet har i brev av 30. september 2016 informert om praksisendring for hvem som skal bære undersøkelseskostnadene jf. kulturminneloven § 10. Se brevet på Riksantikvarens nettsider om budsjett og regnskap for arkeologiske utgravinger.

Hvem som anses som tiltakshaver og skal dekke kostnadene vil heretter avhenge av om reguleringsplanen gjelder en detaljregulering eller en områderegulering.

Ved utarbeidelse av detaljregulering er det forslagstiller og/eller utbygger som har den økonomiske fordelen av at tiltaket gjennomføres som skal være ansvarlig for å dekke kostnadene til arkeologiske registreringer etter kml. § 9. Dette innebærer at kommunen ikke lenger overtar ansvaret for å dekke kostnadene til arkeologiske registreringer etter kulturminneloven § 9 når planen legges ut på offentlig ettersyn.

Ved områderegulering er kommunen ansvarlig for planarbeidet og må dekke utgiftene. Selv om kommunen kan overlate, helt eller delvis, til private å stå for det planfaglige innholdet, er det fortsatt kommunen som "eier" planen og er ansvarlig for registreringen, dersom ikke annet er avtalt.

Riksantikvaren har gitt ut egen veileder om forholdet til kulturminner i planprosessene: Riksantikvarens veileder for kulturminner, -miljøer, -landskap.

2.8 Sammenheng og arbeidsdeling mellom plan og byggesak

Plan- og bygningsloven har som utgangspunkt at plansak og byggesak skal behandles separat og som to ulike prosesser. I plan- og bygningsloven §§ 1-7, 12-15 og 21-4 er det imidlertid bestemmelser som gjør det mulig med felles behandling av plan- og byggesak. Parallell behandling innebærer at søknaden om rammetillatelse kunngjøres sammen med oppstart av planarbeidet, og legges ut til offentlig ettersyn/varsles sammen med det utarbeidede planforslaget.

Fordelene med parallell behandling er at man kan spare saksbehandlingstid, som igjen betyr sparte kostnader, særlig kapitalkostnader knyttet til tomteinvesteringer. En kan unngå dobbeltarbeid med dokumentasjon, utbygger slipper å varsle naboene særskilt om byggeprosjektet, og for de berørte, naboer og andre, vil det være tilstrekkelig å avgi merknader til planen/tiltaket én gang. Kommunen får fordel av én felles saksbehandlingsprosess hvor både planen og tiltaket/prosjektet vurderes under ett, og det vil dessuten også for kommunen være besparelser knyttet til felles varsling og behandling av eventuelle merknader og klager. Andre myndigheter vil kun avgi uttalelse, eventuelt gi godkjenning etter sitt regelverk i én operasjon.

Parallell behandling vil også kunne føre til en grundigere og bedre opplyst prosess og et bedre sluttresultat fordi rammesøknaden kan vurderes i sammenheng med planutkastet før endelig vedtak. For kommunen kan det bety besparelser i ettertid, f.eks. i den politiske behandlingen og fordi man slipper dispensasjonsbehandling. For kommunestyret - som fatter det endelige planvedtaket - vil parallell behandling ha den fordel at man vet hva planen fører til av konkrete byggeprosjekt.

Parallell behandling er en frivillig ordning og forutsetter at kommunen finner grunnlag for å legge til rette for det. Det rettslige utgangspunktet er at det må være kommunen og utbygger som sammen kommer frem til at parallell behandling er en egnet ordning for det aktuelle prosjektet, basert på en konkret vurdering av om det er hensiktsmessig eller ikke. Det vil være naturlig å drøfte dette temaet i oppstartmøtet i plansaken. For en utbygger vil kommunens vurderinger og betraktninger være et verdifullt innspill til de overveielser og risikovurderinger som må gjøres.

Det er ikke alle prosjekter som egner seg for parallell behandling. Det gjelder f.eks. konfliktfylte prosjekter hvor det er usikkerhet med hensyn til utfallet av den politiske

behandlingen av detaljreguleringen. En må også vurdere faren for mulige innsigelser til planen fra andre myndigheter. Risikoen for å måtte omprosjektere, med de kostnader det innebærer, tilsier at utbygger må føle seg rimelig trygg før det legges opp til en prosess med parallell behandling. Det er utbygger som har risikoen dersom forberedelser og dokumentasjonsarbeid i byggesaker ikke blir i samsvar med planen der planforslaget endrer seg underveis i behandlingen. For prosjekter som inngår i en forholdsvis nylig vedtatt områderegulering kan det ligge godt til rette for en parallell behandling av detaljreguleringen og rammetillatelsen.

Den største utfordringen for kommunen i denne typer saker vil være at koordineringsbehovet kan bli større. For å gjøre det enklere både for seg selv og utbygger, bør kommunen ha et felles kontaktpunkt både for plansaken og byggesaken. Kommunens kontaktpunkt kan være en saksbehandler som har fullmakt til å fatte visse avgjørelser underveis i saksbehandlingen som berører både plansaken og byggesaken, og som bidrar til å sikre en god fremdrift i saksbehandlingen. Krav til omfang og utforming av dokumentasjon vil være et slikt vesentlig tema, hvor uklarhet ofte forsinker fremdriften. Kommunene bør derfor vurdere å ha bestemmelser i delegasjonsreglement som bygger opp under en mest mulig effektiv parallell sakshåndtering. Kontaktpersonen bør også være kontaktpunkt mot kommunens øvrige etater og statlige og regionale fagmyndigheter i den grad de blir berørt. Kommunene vil selv måtte vurdere hva som er hensiktsmessig organisering av prosessen, men departementet anbefaler at kommunen benytter et slikt delegasjonsreglement, hvor kommunens saksbehandler(e) gis myndighet til å fatte prosessledende beslutninger som berører både plansaken og byggesaken. Prosessledelsen kan eventuelt også utøves av to saksbehandlere i fellesskap, f.eks. to personer henholdsvis fra kommunens planavdeling og byggesaksavdeling. Kommunen kan også velge å organisere prosessen som et eget (felles) prosjekt.

Parallell behandling forutsetter felles frist for å komme med merknader både til planforslaget og søknaden om rammetillatelse for selve byggeprosjektet. Fristen vil følge plansaken, dvs. være minst 6 uker, jf. plan- og bygningsloven § 11-14 første ledd andre punktum. Til forskjell fra byggesaken, hvor det er tiltakshaver som har ansvar for å håndtere nabomerknader, er det kommunen som gjør dette der det er besluttet parallell behandling. Kommunen skal likevel alltid ende opp med to separate vedtak, et planvedtak og en rammetillatelse. Disse vedtakene skal komme nært hverandre i tid, enten samtidig eller rett etter hverandre, eventuelt i samme møte, forutsatt at planen vedtas først.

Den parallelle byggesaksbehandlingen må følge utviklingen i plansaken. Samtykke fra andre myndigheter som innhentes i byggesaken må være avklart gjennom plansaken. Det betyr en noe utvidet avklaring i plansaken. Det må også påses at alle elementer som hører til byggesaken er avklart, herunder at alle vilkår for å kunne gi rammetillatelse er blitt dokumentert, som f.eks. vegrett mv., jf. plan- og bygningsloven kap. 27. Omprosjektering underveis som skyldes justeringer og mindre endringer i plansaken vil etter omstendighetene kunne kreve nye varsler i byggesaken. Dokumentasjonen i plansaken, herunder (nabo)varslingen, skal være tilstrekkelig som grunnlag for rammetillatelse i byggesaken. For å unngå dobbeltdokumentasjon må planbeskrivelsen derfor i praksis måtte utformes slik at den også dekker byggesaken.

Dersom det innkommer klager både på plan og byggesaken, vil disse kunne behandles sammen og oversendes fylkesmannen samtidig. Kretsen av klageberettigede er i utgangspunktet forskjellig i plansaker og byggesaker, og det må derfor påses at prosessen er ryddig med hensyn til dette. Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan, ved dispensasjon eller i tidligere vedtak i byggesaken, og hvor

klagefristen for disse vedtakene er utløpt, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Fylkesmannen avgjør ut fra en hensiktsmessighetsvurdering om klagebehandlingen skal munne ut i ett eller to separate vedtak.

2.9 Delegasjon av kommunens myndighet – noen hovedtrekk

Etter plan- og bygningsloven er all planmyndighet på kommunenivå lagt til kommunestyret. Delegasjon innebærer at et organ med myndighet til å treffe vedtak kan beslutte at andre organer eller kommunens administrasjon skal ha samme myndighet. Et gyldig delegasjonsvedtak innebærer at det organet som gjør vedtak på kommunestyrets vegne får samme virkning som om det var fattet av kommunestyret selv. Delegasjon kan også innebære at vedkommende organ får myndighet eller som oppgave å utføre andre gjøremål for kommunestyret, for eksempel å gi uttalelse i visse saker eller utføre og beslutte utrednings- og saksbehandlingsoppgaver.

Departementet sendte 18. mars 2009 ut brev til kommunene der det ble pekt på at det var viktig at kommunene utarbeidet et delegasjonsreglement til lovens ikrafttreden for å avklare hvilke organer i kommunen som skal behandle saker på vegne av kommunen. Dette gjaldt særlig i forbindelse med at det faste utvalget for plansaker gikk ut av loven sammen med barnerepresentanten og at det ble innført en ny ordning for å ivareta barn og unges interesser.

I brevet, som fortsatt gjelder, ble det vist til at det etter plan- og bygningsloven § 3-3 er slått fast at det er kommunestyret selv som har ledelsen av den kommunale planleggingen og som vedtar kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Uttrykket *kommunestyret selv* innebærer en delegasjonssperre. Hvis noen av disse oppgavene skal kunne delegeres videre krever det særskilt hjemmel, jf. plan- og bygningsloven §§ 12-12 andre ledd og § 12-14 andre ledd. Etter § 3-3 tredje ledd skal kommunestyret sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser.

Når det gjelder øvrige oppgaver står kommunestyret i utgangspunktet fritt til å delegere videre i samsvar med kommunelovens regler. I kommuneloven skilles det mellom delegasjon til faste utvalg og til administrasjonssjefen. Etter kommuneloven § 10 nr. 1 kan kommunestyret opprette faste utvalg etter behov. Etter nr. 2 kan slike utvalg tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov. Det fremgår av kommuneloven § 23 nr. 4 at administrasjonssjefen kan gis myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Det ble på denne bakgrunn påpekt i departementets brev fra 2009 at det var viktig at kommunen tar stilling til fordelingen av oppgaver og avgjørelsesmyndighet mellom faste utvalg og administrasjonssjef både ut fra veiledningen i kommuneloven og ut fra en konkret vurdering av forholdene i den enkelte kommune. Som eksempel på spørsmål kommunen bør ta stilling til er hvilket organ som skal tillegges myndigheten til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 13.

I departementets brev fra 2009 ble det også pekt på noen enkeltregler om delegasjon i plan- og bygningsloven som er viktige for å få raske og efektive planprosesser:

- I § 11-13 *Utarbeiding av planprogram* som gjelder for kommuneplan, fremgår det av annet ledd at planprogrammet skal fastsettes av kommunestyret. I annet punktum åpnes det for å delegere myndigheten i samsvar med kommunelovens regler. Dette bør begrenses til å gjelde mindre omfattende revisjoner av kommuneplanen.
- I § 12-9 *Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger* som gjelder reguleringsplaner fremgår det av tredje ledd at planprogrammet ordinært fastsettes av kommunestyret. Etter annet punktum kan kommunestyret delegere myndigheten etter kommunelovens regler. Ved bruk av ordet ordinært er det tatt høyde for at det kan tenkes tilfelle hvor andre enn kommunen skal fastsette planprogrammet. Dette er nærmere angitt i forskrift. Når det gjelder videre delegering i kommunen gjelder kommunelovens regler.
- I § 12-12 *Vedtak av reguleringsplan* er det i andre ledd åpnet mulighet for kommunestyret til å delegere sin myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner. Det er også her kommunelovens regler som er rammer for delegeringen. Det betyr at det også er en muliget for å delegere til administrasjonssjefen. Vilkåret for å delegere er at planen er i tråd med rammer og retningslinjer i kommuneplanens arealdel når denne er mindre enn fire år gammel. Bestemmelsen forutsettes brukt for tilsvarende saker som ble behandlet som bebyggelsesplan etter § 28-2 i tidligere lov.
- I § 12-14 *Endring og oppheving av reguleringsplan* er det i andre ledd åpnet for mulighet for kommunestyret til å delegere myndighet til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan. Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdige negative konsekvenser for noen berørte parter eller interesser.

2.10 Bruk av elektronisk kommunikasjon i planleggingen

Det skal legges til rette for bruk av digitale prosesser og verktøy i planleggingen. Av plan- og bygningsloven § 12-10 første ledd annet punktum fremgår det at planforslag også skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Av plan- og bygningsloven § 5-2 tredje ledd framgår det at det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen. Generelt vil bruk av digitale verktøy i behandlingen av plansaker gi en bedre og mer effektiv planbehandling.

Planarbeidet og de endelige planene bør tilpasses digital behandling. Bruken av digitale data og verktøy er viktig både i kunnskapsinnhenting, konfliktanalyser, vurdering av alternativer, medvirkning og presentasjon i hele planprosessen, og for senere byggesaksbehandling. Digitalisering åpner for nye muligheter for informasjon og kommunikasjon i plansaker, ikke minst i kommunene med store avstander til kommunesenteret. Det innføres en plikt til å legge til rette for å benytte slike verktøy både til presentasjon av planforslag og for innhenting av synspunkter i alle faser av planprosessen. Dette vil gjelde fra det første varselet om at planarbeid starter og frem til kunngjøring av endelig planvedtak.

Bruk av elektroniske medier åpner også for bedre informasjonstilgang for personer med nedsatt funksjonsevne. Dokumenter og saksfremstillinger i digitale formater gir blant annet mulighet for økt tekststørrelse, kontrastjusteringer og tekst-til-tale løsninger som er viktige for blinde og svaksynte.

DEL II

3 UTARBEIDING OG SAKSBEHANDLING

3.1 Hovedelementer i reguleringsplanprosessen

3.1.1 Noen viktige utgangspunkter

Det er noen viktige forutsetninger som ligger til grunn for at reguleringsplanprosessene skal bli effektive og gode:

- Riktig plantype ut fra behov, plannivå og avgrensning av planoppgaven.
- Tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å utforme planløsninger.
- Rolleforståelse, tillit og dialog mellom aktørene i planprosessene.
- Kompetanse, jf. kravet i plan- og bygningsdelen §§ 3-3 siste ledd og 12-3 siste ledd.

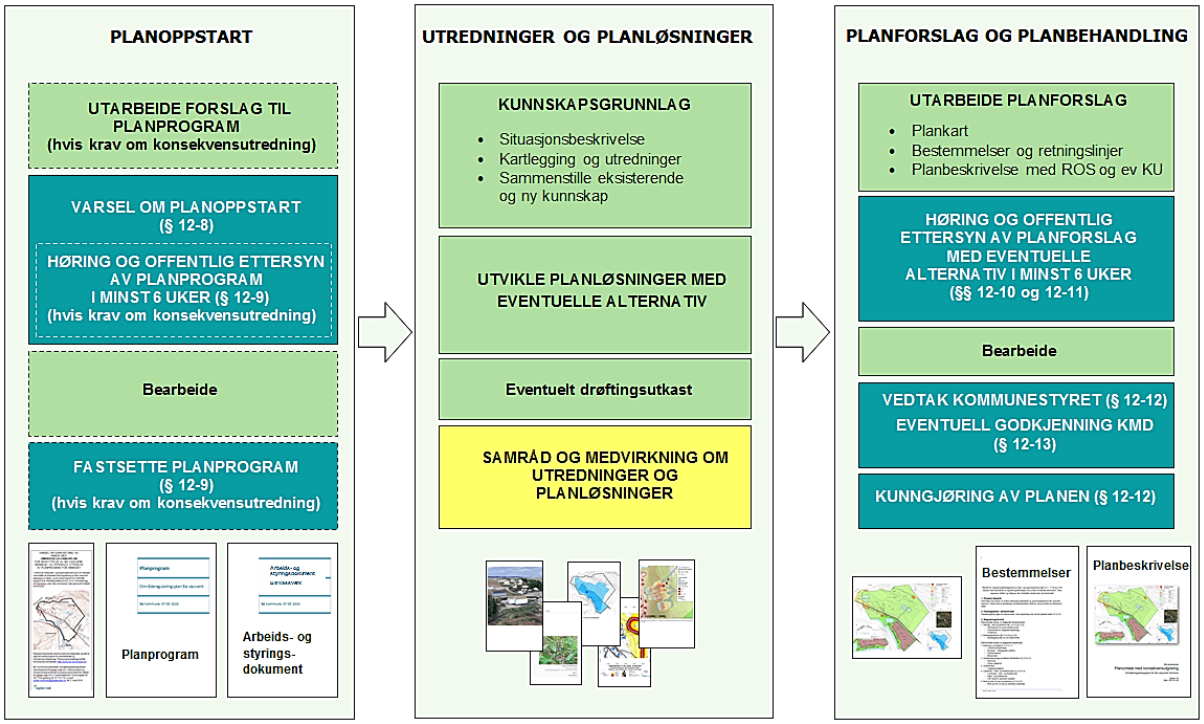
3.1.2 De tre hovedtrinnene

En reguleringsplan kan utarbeides både av kommunen og private. I en reguleringsplanprosess er det viktig med godt forarbeid. Idéfasen er en del av forarbeidet og omfatter først og fremst forslagsstillers egen kartlegging og avklaring av utbyggingsbehovet, samt innhenting av opplysninger fra kommunen for å klargjøre om det er mulighet for et byggeprosjekt i det aktuelle planområdet. Det er ikke fastsatt nærmere bestemmelser i plan- og bygningsloven om denne fasen. Forslagsstiller sørger gjerne for å få en plankonsulent til å lage skisser og annet materiale som kan benyttes som dokumentasjon av planinitiativet.

I enkelte saker har man sett at forslagsstiller har fått utarbeidet ganske omfattende prosjekteringsunderlag allerede i den innledende fasen. Det er viktig at planinitiativene kun fokuserer på det som er viktig å få frem i plansammenheng. Forarbeidet består også bl.a. i å hente frem tiltrekkelig informasjon og avklare hvilke juridiske rammer man må forholde seg til.

En reguleringsplanprosess består deretter av tre hovedtrinn.

1. Oppstartsmøte og planoppstart.
2. Utredninger og planløsninger.
3. Planforslag og planbehandling.



Figur 5: Tre hovedtrinn i reguleringsplanprosessen. Figuren viser en oversikt over den samlede planprosessen i tre hovedfaser. De formelle prosesskravene ligger i de mørkegrønne boksene. I de lysegrønne boksene ligger arbeidstrinnene i planprosessen. Den gule boksen angir samarbeid, medvirkning og informasjon.

3.1.3 De lovpålagte kravene

Oppstartsmøte og planoppstart	Ved oppstart av planarbeidet skal berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte varsles om at planarbeidet igangsettes. Arbeidet skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, samt i elektroniske medier (kommunens hjemmeside). Det bør settes en rimelig høringsfrist (f.eks. minimum 3 uker) Når forslagsstiller er en annen enn planmyndigheten selv, skal det holdes oppstartsmøte.	**§ 12-8**
	For planer som faller innenfor krav om konsekvensutredning skal det utarbeides planprogram som sendes på høring og offentlig ettersyn i minimum 6 uker. Planprogrammet fastsettes av kommunestyret.	**§ 12-9** **§ 4-1**
Utredninger, planløsninger og medvirkning	Enhver som utarbeider et planforslag skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette blir gjort også i planprosesser som utføres av private forslagsstillere.	**§ 5-1**
Planforslag og planbehandling	Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i minimum 6 uker. Berørte myndigheter, grunneiere, festere, naboer og andre berørte underrettes særskilt. Når fristen er ute, tar kommunen saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn.	**§ 12-10**
	Planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal inneholde en konsekvensutredning.	**§ 12-10** **§ 4-2, andre ledd**
	Private planforslag skal behandles av kommunen innen 12 uker hvis ikke annen frist er avtalt med forslagsstiller. Kommunen kan fremme alternative forslag til regulering av arealet. Dersom kommunen ikke finner grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstiller innen tre uker underrettes med brev. Er planforslaget i tråd med kommuneplanen eller områdereguleringsplan, kan forslagsstiller kreve at planen forelegges kommunestyret.	**§ 12-11**

Figur 6: De lovpålagte kravene.

3.1.4 Aktører i reguleringsplanprosessene

- Kommunen
  - Kommunestyret som planmyndighet.
  - Planutvalg.
  - Kommuneplanlegger / saksbehandler.

- Forslagsstillere/utbyggere og grunneiere.
- Fagkyndig plankonsulent, jfr. kravet i plan- og bygningsloven. § 12-3 siste ledd.
- Regionale myndigheter.
- Statlige fagmyndigheter.
- Naboer.
- Allmennheten, interesseorganisasjoner mv.

3.2 Generelt om medvirkning i planprosessene

3.2.1 Plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning

Medvirkning er som allment prinsipp forankret i formålsparagrafen i plan- og bygningsloven § 1-1, jf. § 5-1. Enhver som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning, og kommunen skal påse at dette er oppfylt. Kommunen har et særskilt ansvar for å sikre medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. I tillegg er prosessreglene for reguleringsplanleggingen i plan- og bygningsloven §§ 12-8, 12-12 samt 4-1 og 4-2 viktige medvirkningsbestemmelser.

Bestemmelsene om medvirkning i planprosessen ble forsterket i plan- og bygningsloven av 2008. Planlegging og byggesaksbehandling skal sikre demokrati og medvirkning slik at alle som blir berørt skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg. Åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning i nødvendig utstrekning er ment å være vesentlige elementer ved plan- og byggesaksbehandling etter loven. Dette er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper.

Loven beskriver et opplegg der medvirkning i hovedsak skjer i form av formell offentlig høring, hvor lovmessige forpliktelser for annonsering, tilskriving og offentlig utleggelse danner minimumskrav sammen med bestemmelsene i kap. 5. Dette kan være tilstrekkelig i planer av mindre omfattende karakter med begrensede konsekvenser for omgivelsene. Opplegget for medvirkning bør, der andre enn kommunen selv utarbeider planforslaget, avklares i oppstartmøtet. Dette fordi det påhviler kommunen som planmyndighet en særskilt plikt og oppgave med å påse at kravet om å tilrettelegge for medvirkning er fulgt der andre myndigheter og private har utarbeidet planforslaget.

Planer med vesentlig virkninger for miljø og samfunn utløser krav til konsekvensutredning. For slike planer er det også egne krav til medvirkning. For planer der det er krav om planprogram, skal dette sendes på høring. Planmyndigheten skal også vurdere behovet for et offentlig møte som ledd i arbeidet med å fastsette planprogram. Omtalen av medvirkningsformene og deltakelse som skal benyttes vil være en del av planprogrammets prosessbeskrivelse. Det er videre krav om høring av planforslag med konsekvensutredning.

I veilederen H-2302 B «Medvirkning i planlegging» pekes det på fire forhold som er viktig for medvirkning i planprosessene:

- Kvalitet i plan og beslutningsunderlaget.
- Mangfold i samfunnet.
- Eierskap og stedsidentitet.
- Gjensidig læring og demokratiutvikling.

Riktig medvirkning tilpasset den enkelte reguleringsplanoppgaven er viktig for å sikre effektive og gode planprosesser.

I praktisk planlegging kan det være hensiktsmessig å skille mellom medvirkning og samarbeid. I alle reguleringsplanprosesser er det nødvendig med et godt samarbeid mellom berørte aktører til direkte å påvirke planløsninger og gjennomføringen av en reguleringsplan. Dette gjelder kommunen som planmyndighet, private planforslagsstillere og andre berørte myndigheter og interesser. Det vil ikke være mulig for kommunen å vedta en gjennomførbar reguleringsplan uten et samarbeid med disse aktørene.

De lovbaserte regionale og kommunale rådene for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har også en deltakerrett for å ivareta sine interesser direkte i alle offentlige beslutningsprosesser, inkl. deltakelse og medvirkning i planleggingen. Etter plan- og bygningsloven § 3-3 skal det i tillegg sørges for en ordning som ivaretar barn og unges interesser i planleggingen. (Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planleggingen utdyper nærmere hvordan denne oppgaven skal følges opp.) Loven gir også mulighet til å påklage planvedtak.

For å sikre medvirkning fra berørte parter, også de som trenger en tilrettelegging og invitasjon for å engasjeres og medvirke, må det legges opp til en aktiv innsats tidlig i planprosessen. På denne måten kan man sikre at vesentlige innspill og føringer kan innarbeides i planforslaget.

Medvirkningen:

- Bidrar til at alle innspill og forslag blir hørt.
- Fremmer kreativitet i planleggingen og gjør planene bedre.
- Bidrar til å identifisere gode løsninger og dempe potensielle interessemotsetninger
- Skaper forståelse for at det er ulike interesser i en planprosess.
- Forankrer planene hos dem som blir påvirket og fører til større oppslutning om planene.
- Gir politikerne et best mulig beslutningsgrunnlag.
- Letter den politiske beslutningsprosessen.

Som del av en demokratisk beslutningsprosess, innebærer medvirkning ikke en medbestemmelsesrett. Likevel vil medvirkningen bidra til en større aksept og respekt for den videre planprosessen. Myndigheter med rett til innsigelse har plikt til å gjøre rede for sine interesser og forutsetninger på et tidlig stadium.

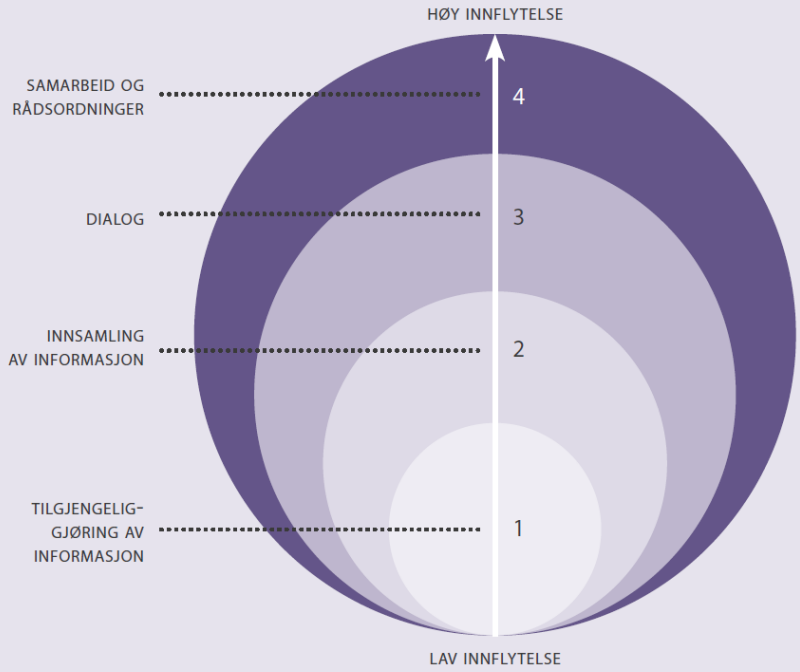
Medvirkningen må operere med realistiske mål og ta hensyn til at planen også skal være gjennomførbar. Planen skal vedtas av kommunestyret. I den politiske prosessen kan planer, der de involverte og medvirkende er blitt enige, bli endret fordi viktige utenforliggende hensyn krever det. Innsyn i beslutningsgrunnlaget er viktig for planprosessens legitimitet og aksept for planvedtaket.

Ikke alle planer krever samme grad av medvirkning. Planområdets størrelse og sårbarhet samt tiltakets omfang og konsekvenser har betydning for hvor omfattende medvirkning det bør

legges til rette for. Områdereguleringer vil normalt kreve et annet apparat for å ivareta medvirkning enn detaljreguleringer. Men også detaljreguleringer kan berøre et omfang av interesser og ha konsekvenser som inviterer til større grad av medvirkning.

Spennet av medvirkningsmetoder i planleggingen kan fremstilles ved bruk av ”innflytelsessirkler” etter ønsket omfang av involvering og engasjement fra befolkningen. Sirkelen er inspirert av Sherry Arnsteins (1969) forsøk på å forstå medvirkning i planlegging ved bruk av ”medvirkningsstigen”.

Innflytelsessirkelen
Medvirkningspennet for innflytelse i planleggingen kan illustreres gjennom innflytelsessirkelen. Den viser at ulik metodebruk i planleggingen gir ulik involvering og innflytelsesmulighet i planprosessen;



Figur. *Den minste sirkelen (1) viser tilrettelegging av informasjon, som kan tilgjengeliggjøres uten etterfølgelse av andre tilretteleggingstiltak enn offentliggjøring av planprosessen.*
Sirkel (2) illustrerer innhenting av informasjon, som rommer en åpen prosess og større medvirkningsmulighet ved at man kan bidra til kunnskapsinnsamling og bredere beslutningsgrunnlag.
Påfølgende sirkel (3) viser at en dialogbasert medvirkning der en blanding av kommunikative og engasjerende metoder er tilstede, øker muligheten for påvirkning.
Sirkel (4) viser situasjoner der innflytelsen er størst, - i samarbeid og nær samhandling med andre berørte. I samsvar med behovet for å balansere prinsippene i kap 3 vil det i en bred planprosess være vanlig å bevege seg mellom sirklene.

Figur 7: Innflytelsessirkelen.

Det vises ellers til ovennevnte medvirkningsveileder for nærmere omtale av de ulike formene for medvirkning, mv. utover bestemmelsene i plan- og bygningsloven.

3.2.2 Regionalt planforum

Regionalt planforum er en viktig arena for å klarlegge og samordne statlige, regionale og kommunale interesser i planleggingen. Forumet har ikke besluttende myndighet, men er en viktig arena for gjensidig informasjon, drøfting og avklaring av planspørsmål og sektorinteresser. Det følger av plan- og bygningsloven § 5-3 at statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle saken, skal delta på møtene.
Representanter for andre berørte interesser kan også inviteres.

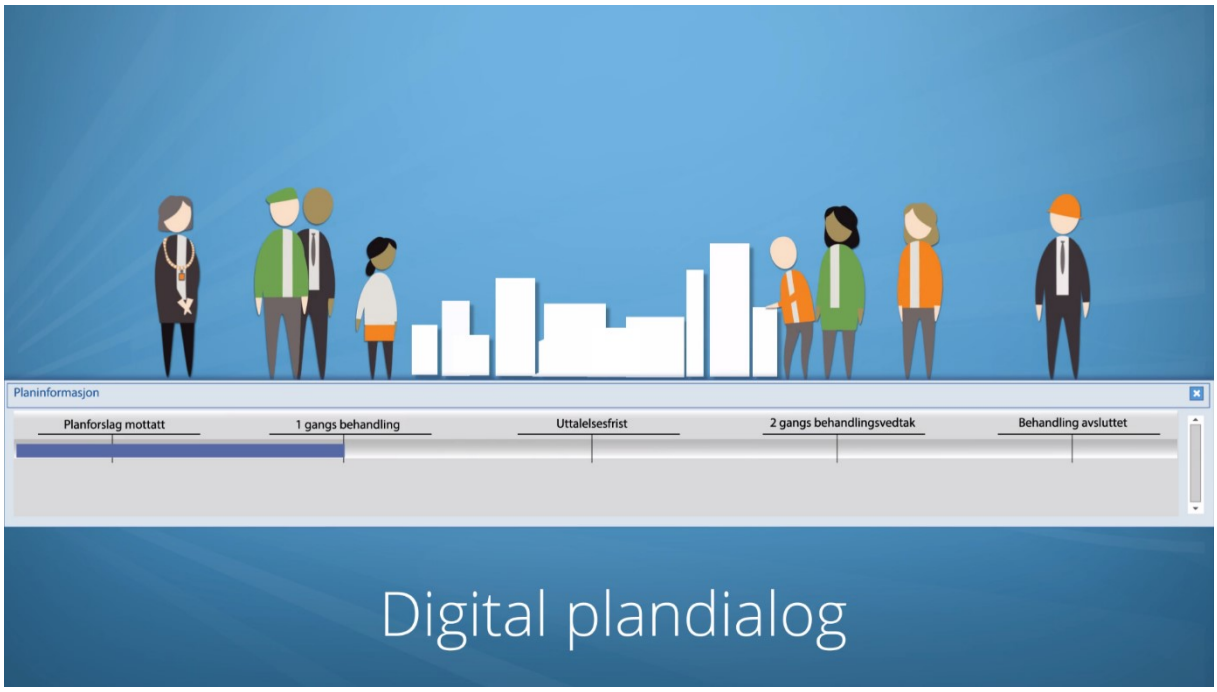
Departementet anbefaler at komplekse reguleringsplaner diskuteres i regionalt planforum. Forumet kan brukes i alle faser i planprosessene, men er særlig viktig i oppstartsfasen før planforslaget er utarbeidet. Tidlig dialog og samordning gir grunnlag for bedre planer og reduserer grunnlaget for innsigelser i høringsfasen.

3.2.3 Dialogløsninger i planprosesser

Flere kommuner tilbyr nå informasjon om reguleringsplanarbeid og muligheter til medvirkning via internett. Selvbetjeningsløsninger på Internett samler beslutningsgrunnlaget på et sted og gir kommunene mulighet til å tilby økt service på en effektiv måte. Alle deltakere og interesserte i planprosessen kan på en enkel måte gå inn og følge med i reguleringsplanprosessen, se planbeskrivelse, plankart, bestemmelser og politiske vedtak i saken.

Via kartportal med dialogløsning på kommunens nettside vil alle reguleringsplaner være tilgjengelige allerede fra oppstartsfasen. Løsningen gir innsyn i detaljerte saksdokumenter og oversikt over status i saksbehandlingen. Ofte kan temakart, flyfoto og illustrasjons-visninger vises sammen med planforslaget. Uttalelser til varsel om oppstart og planer på høring og offentlig ettersyn kan sendes inn direkte i dialogløsningene. Informasjon og medvirkning via ulike løsninger på internett er effektivt, sikrer tilgang på lik informasjon for alle og gjør det enklere å delta i planprossser.

Digital plandialog (regjeringen.no)



Digital plandialog viser planprosessen på en tidslinje og har lenker til kart og dokumenter i saken. (Fra filmen om digital plandialog på regjeringen.no.)

3.3 Utarbeiding av reguleringsplaner

3.3.1 Utarbeiding av reguleringsplaner fra planmyndigheten selv.

Planmyndigheten (i de fleste tilfeller kommunen) kan utarbeide reguleringsplaner på ulike nivåer, alene eller i samarbeid med andre aktører. Med «i samarbeid med» menes et formalisert samarbeid og ikke den lovpålagte medvirkningen omtalt ovenfor.

På samme måte som kommunen kan samarbeide med private om å utarbeide områderegulering, kan de også samarbeide med private om å utarbeide detaljreguleringsplan. Planen vil da tas til behandling som en offentlig plan, og ikke en privat innsendt plan.

Dersom reguleringsplanen utarbeides i samarbeid med andre aktører er det noen grunnleggende forutsetninger som må være til stede:

- Politisk forankring.
- Tillit mellom kommunens administrasjon og samarbeidende aktører med plankonsulent.

I tillegg kan det være ønskelig, og noen ganger nødvendig, å ha en avtale om samarbeidet. Der kommunen f.eks. har overlatt til andre å forestå arbeidet med utarbeiding av forslag til områderegulering, kan det avtales at de selv skal dekke kostnadene ved dette.

3.3.2 Forhåndskontakt med kommunen og oppstartmøte for privat forslagsstiller

Noen utgangspunkter om oppstartmøte
Det fremkommer av plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd at når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges frem for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Departementet anbefaler at private tiltakshavere så tidlig som mulig tar kontakt med kommunen for å få avklart viktige forutsetninger. Ut fra kapasitet varierer praksis en del fra kommune til kommune i hvor mye de bistår private utover det obligatoriske oppstartmøtet. Mange kommuner har utarbeidet skriftlig veiledning som er tilgjengelig på deres nettsider og vil være behjelpelig med nødvendig underlag og forhåndsinformasjon for å sikre et best mulig grunnlag for et oppstartmøte.

Når private forslagsstillere vil utarbeide forslag til detaljreguleringsplaner er det obligatorisk å avholde oppstartmøte med kommunen før den formelle planprosessen kan starte. I møtet skal kommunen orienteres om planene og vurdere om det er behov for konsekvensutredning, samordning mot annet planarbeid eller oppdatering av overordnet plangrunnlag. Møtet er svært viktig for å sikre god informasjonsflyt og godt samarbeid og vil i mange tilfeller kunne forhindre at forslagsstillere legger ned ressurser i planarbeid som ikke kan føre frem. Møtet bør forberedes godt, både av forslagsstiller og kommune.

Oppstartmøter avholdes normalt av administrasjonen. Kommunen skal ikke fatte vedtak om oppstart av reguleringsarbeid, men i noen tilfeller avtaler man at det lages en orienteringssak til politikerne. Dette kan være særlig aktuelt for private planforslag som avviker fra kommuneplanen eller områderegulering.

Oppstartmøtet har som formål å avklare om forslagsstillers planer er reguleringspliktige og i tilfelle utveksle viktig informasjon mellom forslagsstiller og kommunen før planleggingen kan starte. Oppstartmøtet skal primært gi gjensidig orientering. Kommunen skal orientere om overordnede planer og føringer, veilede om planarbeidet generelt og informere om planprosessen, krav til innhold og fremstilling av planmateriale samt avklare plangrenser og bidra med kunnskap om planområdet.

Andre kommunale etater som berøres av planen bør enten være til stede eller ha avgitt tilbakemeldinger til fagetaten før oppstartsmøtet avholdes. Dette vil kunne utdype den veiledningen oppstartmøter skal gi forslagsstiller og planfaglig konsulent. Dette er også viktig for å unngå at kommunen selv kommer med viktig informasjon eller føringer etter at planarbeidet er utført, og tiltakshaver må gjøre kostbare endringer i planmateriellet.

Et viktig formål med oppstartsmøtet er å avklare om planarbeidet omfattes av forskrift om konsekvensutredninger (KU). Spørsmål om konsekvensutredning bør avklares før planoppstart varsles, slik at en unngår saksbehandlingsfeil og ny runde med varsling basert på et forslag til planprogram.

Bestilling av oppstartsmøte
En rekke kommuner har i dag skjema for bestilling av oppstartmøte som enten kan fylles ut på nettet eller lastes ned fra kommunens nettsider.

Underlag til oppstartmøte og informasjon som skal utveksles
Mange kommuner har laget maler/stikkordslister for det som skal gjennomgås i oppstartmøtet samt en liste over hvilke opplysninger de ønsker fra tiltakshaver.

Forslagsstiller vil bl.a. ha behov for informasjon om:
- Kommunale planer, både for det aktuelle og tilstøtende områder.
    - Kommuneplan

        - Kommuneplanen kan ha bestemmelser om lekeplasser, felles byrom/offentlige rom, minste uteoppholdsareal eller parkeringsnormer.
        - Krav om felles planlegging.
        - Føringer knyttet til utbyggingsavtaler.
        - Trafikksikkerhetstiltak.
    - Kommunedelplan.
    - Områderegulering.
    - Evt. eksisterende detaljregulering.
- Kart over teknisk infrastruktur, naturmangfold, støy, luftkvalitet, kulturminner, landbruksinteresser, trafikk, grunnforurensning, barnehagedekning, skolekapasitet, van- og avløpsnett m.m.
- Det offentlige kartgrunnlaget (DOK).
- Statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser som berøres.
    - Barn og unge – skal være eget kapittel i planomtale.
    - Kjøpesenter.
    - Strandsone.
    - Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.
- Regionale planer av betydning, som f.eks. areal- og transportplaner, senterstruktur, bruk og vern av fjellområder med villrein, kystsoneplaner og masseforvaltning.
- Planidentitet.

Tiltakshaver bør oppgi så mye informasjon om egne planer som mulig, og bør for å sikre et best mulig møte, allerede i bestillingen av oppstartsmøtet oppgi:
- Aktuelt område, helst på kartutsnitt og med gårds- og bruksnummer.
- Ønsket reguleringsformål.
    - Byggeformålets art og omfang.
    - Forventede eller kjente problemstillinger i planen:
        - Byggehøyder, tomteutnyttelse, naturmangfold, støy, luftkvalitet, kulturminner, landbruksinteresser, trafikk, grunnforurensning, barnehagedekning, skolekapasitet, van- og avløpsnett m.m.
        - Miljøfaglige forhold.
        - Behov for utredninger/undersøkelser (jf. plan- og bygningsloven. § 12-9).
- Firma, navn, telefonnummer og epostadresse på forslagsstiller og plankonsulent.
- Fremdriftsplan.
- Eventuell skisse, dersom tiltakshaver har konkrete planer/ønsker.

Avklaring av om oppstart anbefales
Et viktig punkt i oppstartmøtet er å avklare om kommunen vil anbefale forslagsstiller å gå videre med planarbeidet. Her er det en viktig forskjell mellom private planforslag som er i samsvar med kommuneplanens arealdel og forslag som ikke er det. Kommunens adminiatrasjon kan vedta å ikke fremme planforslaget. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Det er viktig å merke seg at kommunen uansett kan beslutte midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven kapittel 13, dersom kommunen mener at et område bør undergis ny planlegging.

For kommunen er et vurderingsmoment her at den kan kreve gebyr kun for saksbehandling frem til offentlig ettersyn. Dersom et planforslag må behandles i flere omganger, kan

kommunen ikke kreve gebyr for dette. Som hovedregel vil planforslag som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel kreve mer omfattende saksbehandling av kommunen, både før og etter offentlig ettersyn, enn planforslag som er i samsvar med kommuneplanen. Se nærmere om dette nedenfor under pkt. 3.11.

Det er viktig at både kommune og privat forslagsstiller er klar over at avvik fra overordnet plan bidrar til en rekke usikkerhetsmomenter som kan gjøre planleggingen mer komplisert, tidkrevende og risikofylt. Bakgrunnen for dette er at det ikke foreligger overordnede avklaringer for planarbeidet, og at alle konflikter derfor i prinsippet kan medføre innsigelse. Dette medfører at kommunen må veie sin saksbehandlingsinnsats og ressursbruk opp mot planens nytte for kommunen, og forslagsstiller må vurdere å avvente utarbeiding eller revisjon av overordnet plan. Forslagsstiller risikerer å bruke ressurser på å utarbeide planforslag som blir avvist eller møter innsigelse. I alle tilfeller må begge parter regne med økt ressurs- og tidsbruk for planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan.

Kommunen bør, dersom den vurderer ikke å anbefale oppstart av planarbeid, varsle forslagsstiller/planfaglig konsulent om dette allerede før et oppstartmøte avholdes. Fagetaten kan sitte med kunnskap om pågående overordnede planprosesser som sett fra kommunens side bør ferdigstilles, før man starter med detaljregulering. Forslagsstiller har likevel rett til å avholde oppstartmøte.

Eventuell avklaring av om planen skal utarbeides som kommunens reguleringsplan
I noen tilfeller, spesielt når det private tiltaket sammenfaller med planarbeid kommunene allerede selv har igangsatt eller har planer om å igangsette, eller der det ønskede planarbeidet må avvente eller koordineres med utarbeiding eller revisjon av overordnet plan, kan det være aktuelt å bestemme at planen skal utarbeides som kommunens reguleringsplan. I slike tilfeller er det aktuelt å avtale et samarbeid som omtalt ovenfor.

Tidsfrister
Det er ikke lovbestemte tidsfrister fra bestilling av oppstartmøte mottas til møtet avholdes, men mange kommuner praktiserer interne frister. Møtets karakter og krav til forberedelse tilsier at en bør kunne tilby møte innen tre uker etter at bestilling er mottatt.

Referat
Oppstartmøtet legger viktige føringer for planarbeidet og det bør derfor føres referat. Referatet kan blant annet gi offentlige høringsinstanser viktig informasjon om videre plan- og utredningsprosess, og kan bidra til at høringspartene gir mer relevante innspill tidlig i planprosessen. Det anbefales at referatet skrives underveis i møtet, og at det deles ut til deltagende parter ved slutten av møtet. Det kan gjerne benyttes skjema, som bør inneholde følgende:

- Hvem som var til stede i møtet.
- Hvilke bestemmelser i plan- og bygningsloven, evt. statlige planretningslinjer, som får betydning for planarbeidet.
- Om planformålet er i tråd med kommuneplanens arealdel eller annen overordnet plan og om kommunen anbefaler oppstart.
- Forslag/krav til hvordan hensynet til aktiv medvirkning skal ivaretas.
- Konsekvensutredning – begrunnelse om det er krav om KU eller ikke.
- Hvilke utredningstema som skal med i en planbeskrivelse, og om kommunen krever at egne maler benyttes.
- Ev. krav om egne rapporter knyttet til utredningstema.
- Krav til innhold og opplysninger i oppstartsvarselet.
- Hva som skjer dersom planarbeidet ikke har fremdrift.
- Avtale om forlenget saksbehandlingstid dersom kommunen har behov for dette (gebyr).
- Krav til kartgrunnlaget.

3.3.3 Varsel om oppstart av planarbeidet

Hvem skal varsles?
Når planarbeidet starter, skal berørte offentlige myndigheter og andre interesserte varsles. I utgangspunktet bør oppstart varsles innen 14 dager etter oppstartmøtet. Plan- og bygningsloven § 12-8 annet ledd sier at: "Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp."

Berørte offentlige myndigheter vil normalt være:

- Alle kommunale etater som kan komme til å bli berørt av planen, eller som forvalter offentlige interesser som kan bli berørt, eksempelvis veietat, Vann- og avløps-etat og grønn etat.
- Kommunale, interkommunale eller private selskaper som har ansvar for offentlig infrastruktur av typen vann- og avløp, strøm, renovasjon, fjernvarme.
- Fylkeskommunen.
- Fylkesmannen.
- Andre statlige fagmyndigheter som berøres av planarbeidet. Oversikt over fagmyndigheter med innsigelseskompetanse og deres anvarsområder framgår av vedlegg til rundskriv H-2/14.
- Sametinget, i de fylker og kommuner der Sametinget har innsigelsesmyndighet.
- Nabokommuner.
- Velforeninger, berørte organisasjoner etc.

Naboer til planområdet skal varsles i den grad de blir direkte berørt. Naboeiendommer er eiendom som har felles grense til planområdet. Disse skal alltid varsles. Normalt bør man også varsle eiendommer hvor kun en vei, gate, elv eller annet areal ligger imellom denne og planområdet (gjenboereiendommer).

Noen kommuner praktiserer at alle grunneiere i en avstand av inntil 50 meter fra planområdet varsles. For enkelte tiltak kan det være aktuelt å trekke grensen enda videre og varsle de som ligger innenfor planområdets influensområde. Det kan være knyttet for eksempel til synlighet, støy, trafikkpåvirkning eller andre forhold som berører direkte dem som bor innenfor

influensområdet. Listen over de som er varslet skal sendes kommunen sammen med planforslaget. Manglende varsling av direkte berørte vil være saksbehandlingsfeil.

Kunngjøring
Forslagsstiller skal alltid kunngjøre et varsel om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Med elektroniske medier har departementet lagt til grunn at man kan bruke kommunens nettsted eller nettavis som er alminnelig lest på stedet. Det er ikke noe krav om at kommunen skal bygge opp en slik tjeneste, men en rekke kommuner har også åpnet for at oppstart av private planer kan kunngjøres på kommunens nettsted. Det er i tilfelle viktig at kunngjøringene er lett tilgjengelige, og at det går tydelig frem hvor i prosessen planen er. Der det ikke finnes tilbud om å benytte kommunens nettsted må man bruke en nettavis som er alminnelig lest på stedet. Enkelte nettaviser har etablert tilbud om egne sider for kunngjøringsannonser.

For planer som krever konsekvensutredning skal det oftest også kunngjøres et forslag til planprogram, se ovenfor om konsekvensutredning.

Alle kunngjøringer om oppstart skal ha med et kart. Kartet må utformes slik at det tar hensyn til det formatet det skal presenteres i. Aviser har ofte svak trykk, og da blir kart med smale 0,5 pkt. linjer svært utydelig. For disse kartene anbefales det at:

- Plangrensene bør trekkes opp med bred stiplet linje.
- Planområde gis navn (kommune/bydel/gårdsnavn/gnr/bnr) og areal angis.
- Sentrale vei(er) bør tegnes inn med bred linje og navngis.
- Sentrale/kjente bygninger eller terrengformasjoner i eller i umiddelbar nærhet av planområdet merkes og navngis.

Hensikten med kartet er at det skal være lesbart og forståelig for alle, slik at man umiddelbart ser hvor planområdet ligger.

Annonsen må ellers inneholde nødvendig informasjon om:

- Hvilken type planarbeid som settes i gang (områderegulering eller detaljregulering) og om det varsles konsekvensutredning, eventuelt med planprogram.
- Hvilken lovhjemmel planarbeidet har.
- Avgrensning av planområdet (på kart).
- Hvilke arealformål som er de mest aktuelle.
- Hvem som er forslagsstiller og planlegger.
- De merknadsfrister som gjelder.
- Hvor merknader skal sendes.
- Dato for ev. informasjonsmøte dersom det er bestemt.
- Hvor det kan hentes mer informasjon (telefon, e-post, nettside).

Dersom planmyndigheten finner at reguleringsplan ikke utløser konsekvensutredning, skal dette begrunnes og fremgå av varsel og kunngjøring om oppstart av planarbeidet. (Det bør i annonsen henvises til hvor planmyndighetens begrunnelse finnes.) Henvises det til et nettsted, må denne siden være oppdatert med relevant informasjon før annonsen står i avisen.

Direkte varsel om planoppstart (varselbrev)
En avisannonse tjener først og fremst som informasjon til allmennheten. Berørte offentlige instanser skal varsles direkte, på en hensiktsmessig måte. En bør sikre seg at en har fått en

bekreftelse på at varselet er mottatt, noe de fleste offentlige instanser genererer automatisk ved elektronisk innsendelse til deres postmottak. Hva som er en hensiktsmessig måte kan variere, men underretning pr. brev eller e-post vil være kurant. Det skal også sendes direkte varsel til grunneiere innenfor planområdet og berørte naboer. Varselet skal være skriftlig og inneholde den samme informasjonen som annonsen, i tillegg til utskrift av et mer detaljert kart med gårds- og bruksnummer (evt. adresser) som gjør det enklere for de berørte partene å se hvordan planområdet innvirker på deres eiendom.

Varselet må gi tilstrekkelig informasjon om planarbeidet slik at det gir grunnlag for meningsfulle tilbakemeldinger. Det er en grunnleggende forutsetning for at parten skal kunne ta stilling til hvordan planen kan berøre deres interesser, om det er behov for særskilte utredninger, eller om viktige nasjonale/regionale interesser blir berørt av arbeidet.

Varselet tilpasses den aktuelle saken, og bør inneholde informasjon om:

- Hva overordnet plan (kommuneplan/kommunedelplan/områdeplan) sier om formål, byggehøyder og tomteutnyttelse.
- Hva ev. gjeldende reguleringsplan sier og hvordan denne tenkes endret.
- Avgrensning av planområdet.
- Vurderingen av om planen krever/ikke krever konsekvensutredning.
- Saksgangen for den aktuelle reguleringsplanen.
- Hvilke muligheter det gis for å påvirke planen på de ulike stegene i planprosessen.
- Opplegget for aktiv medvirkning.
- Hvor det kan hentes inn mer informasjon om planarbeidet.

Dersom kommunal myndighet har vurdert spørsmålet om konsekvensutredning og kommet til at planen ikke utløser konsekvensutredning, skal det fremgå av varselet. For planer som omfattes av forskriften om konsekvensutredning gjelder særskilte regler. I slike tilfeller skal det normalt lages et planprogram som skal sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner. Se eget kapittel ovenfor om konsekvensutredning. Høringsbrevet vil da være varsel om planoppstart. Planprogram kan sendes på høring/offentlig ettersyn før varsel om planoppstart, men ikke omvendt, jf. plan- og bygningsloven § 12-9.

Det er ikke noe krav om at berørte parter skal ha tilsendt forslag til planprogrammet, men det skal fremgå av varslet at de kan få planprogrammet tilsendt ved henvendelse og hvor det er tilgjengelig på nett. Forslag til planprogrammet må ligge tilgjengelig på nettsiden til planfaglig konsulent og gjerne også på kommunens hjemmeside. Varselet skal formuleres slik at personer uten innsikt i plan- og bygningsloven og planterminologi forstår innholdet. Varselet bør signeres av den personen som skal ha hovedansvar for planarbeidet. Husk å inkludere telefonnummer, e-postadresse, og nettadresse.

Merknadsfrister
For planer som omfattes av forskriften om konsekvensutredning er fristen for å uttale seg til forslaget til planprogram minst seks uker.

For øvrige oppstart av planprosesser bør det settes en rimelig høringsfrist (f.eks. minimum 30 dager, jf. bestemmelsen i forvaltningsloven § 11a om 1 måned). Rimelig frist er ikke definert og praksis varierer. Fristene bør ta hensyn til ferier. Varsles oppstart like før sommerferien, bør man utvide uttalefristen. Fristen for uttalelse gjelder både for private og for offentlige instanser. Oversittes fristen med noen dager, bør imidlertid ikke det ha betydning, men kommer merknad inn så sent at det forsinker den videre prosessen å skulle ta hensyn til

denne, må ikke forslagsstiller innarbeide denne uttalelsen i sin utredning, men alle merknader må videresendes kommunen. En ny mulighet for uttalelse kommer i forbindelse med offentlig ettersyn og høring av forslag til reguleringsplan.

3.4 Utredningstema, planbeskrivelse og dokumentasjonskrav

3.4.1 Fag- og utredningstema i planleggingen

Kommunene skal ivareta mange ulike hensyn i planleggingen. Når det utarbeides reguleringsplaner, er det viktig at virkninger for relevante tema er godt nok belyst. Det er også viktig at temaet blir ivaretatt ved gjennomføringen av planer.

De viktigste hensynene er nevnt i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1, og i §3-1 om oppgaver og hensyn i planleggingen. Det er imidlertid mange flere hensyn og disse kan finnes i enkeltbestemmelser, statlige planretningslinjer og bestemmelser og i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I tillegg kommer mange særlover som påvirker arealbruk og samfunnsplanlegging. Dersom et hensyn ikke er godt nok ivaretatt, kan planforslaget bli møtt med innsigelse. Se retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (rundskriv H-2/14 med tilhørende brev fra kommunal- og moderniseringsministeren).

Listen med utredningstema i vedlegg IV til forskriften om konsekvensutredning gir et utgangangspunkt for vurderingen av hvilke tema som skal utredes i planleggingen. Den er basert på de temaer som skal vurderes for alle planer og kan derfor fungere som en sjekkliste uavhengig av om planen kommer inn under forskriften om konsekvensutredning. Listen er imidlertid ikke uttømmende, og det må vurderes i den konkrete reguleringsplanen hva som vil være relevant å utrede. Se også nettstedet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for en oversikt over fagtema i planleggingen. Der er det også en nærmere forklaring til hvert enkelt tema. På miljøkommune.no finnes det også en omfattende oversikt over miljøhensyn i arealplanlegging.

Liste over utredningstema

Fag- eller utredningstema	**Kommentar**	**Er temaet relevant?**
Barn og unge		
Universell utforming		
Hytter og fritidshus		
Infrastruktur og trafikk		
Verdiskaping og næringsutvikling		
Reindrift		
Strandsone langs sjø		
Strandsone langs vassdrag		

Villrein		
Jordvern		
Samfunnssikkerhet og ROS-analyser		
Folkehelse		
Mineralske ressurser		
Samiske interesser		
Kulturminner, kulturmiljøer, landskap og estetisk utforming av omgivelsene		
Naturmangfold		
Friluftsliv og rekreasjon		
Forurensning og vannmiljø		
Klima og klimatilpasning		

3.4.2 Planbeskrivelsen

§ 4-2 *Planbeskrivelse og konsekvensutredning*

Første ledd:

Alle forslag til planer etter loven skal ved offentlig ettersyn ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.

Formålet med planbeskrivelsen
Alle reguleringsplaner utarbeidet etter plan- og bygningsloven av 2008 skal bestå av plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Planbeskrivelsen skal inngå i kommunens planregister sammen med plankart og reguleringsbestemmelser, og den må være oppdatert når det gjelder den planløsningen kommunestyret har vedtatt. Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget som sendes på høring. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.

Planbeskrivelsen skal beskrive planens mål, hovedinnhold og virkninger, og tilpasses omfanget i den enkelte plansaken.

Planbeskrivelsen skal være et grunnlag for videre medvirkning, beslutningstaking og for tolkning av vedtatt plan. I planbeskrivelsen kan bestemmelsene til planen forklares, utdypes og begrunnes nærmere. Det er derfor viktig at den gir en nøyaktig og god fremstilling av planforslaget, og hvordan det endrer planområdet og påvirker omgivelsene. For å gi et best mulig grunnlag for medvirkning og beslutninger er det viktig at planbeskrivelsen får frem alle sider ved planen og gir en riktig beskrivelse av planforslaget.

Fordi planbeskrivelsen skal være et grunnlag for senere tolkning av vedtatt plan, er det viktig at den gir en dekkende beskrivelse av selve planløsningen som ligger til grunn for det

endelige planvedtaket. Planbeskrivelsen må også gjøre rede for hensynene bak planbestemmelser og plangrep, for å kunne være tolkningsgrunnlag ved søknad om dispensasjon. Det innebærer at planbeskrivelsen må oppdateres etter høring og offentlig ettersyn og etterfølgende planbehandling slik at den beskriver den vedtatte planløsningen. Planbeskrivelsen er altså dynamisk, og beskriver endringer utover i planprosessen.

Innholdet i planbeskrivelsen
Planbeskrivelser til reguleringsplaner bør følge en enhetlig hovedstruktur og ha et innhold som samsvarer med det formålet de har. For å oppfylle formålet, må planbeskrivelsen inneholde en omtale av:

- Formålet med planen og hvilket område og eiendommer den omfatter.
- Hvilke overordnede føringer som gjelder for planområdet og gjeldende planstatus, herunder planens forhold til andre planer som gjelder for området og om planen er i samsvar med overordnede planer.
- Planløsningen med eventuelle alternativ.
- Planens virkninger for planområdet og omgivelsene, som f.eks. barn og unge, naturmangfold etc.
- Hvordan planen skal gjennomføres, herunder forholdet til sektorlover.

Planbeskrivelsen bør være kort og presis for å gi bedre innsyn for beslutningstakere og andre involverte, og gjøre det enklere å bearbeide den frem til den skal til planregisteret som del av en komplett vedtatt reguleringsplan. Planbeskrivelsen skal fremstilles skriftlig. Figurer, bilder og illustrasjoner bør tas med der det gjør fremstillingen enklere. Planbeskrivelsen skal ha en oversiktlig og ensartet struktur.

Nærmere om innholdet i de ulike delene av planbeskrivelsen
Planens formål og planprosessen
Her gis det en beskrivelse av hva reguleringsplanen konkret skal løse, enten det gjelder utbygging eller vern. I tillegg skal det gis en kort oversikt over planprosessen.

Planområdet og eiendommer som omfattes
Her gis det en oversikt over planområdet og hvilke eiendommer (gnr/bnr) som omfattes av planforslaget. Planområdet fremgår av plankartet, men det er likevel vanlig og nyttig å gi en oversikt over planområdets beliggenhet i en større sammenheng.

I store reguleringsplaner, som for eksempel store områdereguleringsplaner for byområder med mange eiendommer, kan det være hensiktsmessig å gi en oversikt over berørte eiendommer i vedlegg fremfor å ta det direkte inn i planbeskrivelsen.

Planområdet og hvilke eiendommer som omfattes av planområdet vil kunne endre seg gjennom planprosessen, fra planarbeidet varsles til vedtatt plan. Alle eiendommer som kan bli berørt av planområdet skal inngå i varslingen av planarbeidet, men i noen plansaker vil planforslaget og den vedtatte planen ikke omfatte hele det varslede området. Planbeskrivelsen må da oppdateres slik at det er bare de eiendommer som inngår i planforslag og endelig vedtatt plan som tas med, men en oversikt over hvilke eiendommer som ble varslet ved oppstart kan gjerne fremgå av et vedlegg.

Planstatus og overordnede føringer
I de fleste reguleringssituasjoner vil planstatus og overordnede føringer fremgå av overordnede planer for området, det vil si kommuneplanens arealdel og samfunnsdel, kommunedelplaner eller områdereguleringsplan (når det utarbeides detaljreguleringsplan der det foreligger områderegulering).

Dersom det er andre overordnede føringer som gjelder spesielt for planområdet og som er relevante for planløsningen (verneplaner, utbyggingsplaner for infrastruktur, tematiske planer som utdyper kommunedelplanen, regionale planer/bestemmelser som ikke er innarbeidet i kommuneplanen, med videre), bør disse også omtales.

Det er ikke nødvendig å oppgi nasjonale føringer i form av retningslinjer, forskrifter og lover som gjelder generelt (for eksempel støy, kulturminner, naturmangfold, forurensning, byggegrenser mot veg og jernbane, med videre), dersom dette ikke berører plansaken spesielt, og har et særskilt behov for omtale i planbeskrivelsen.

Gode overordnede planer vil generelt forenkle planarbeidet og arbeidet med planbeskrivelsen.

Situasjonsbeskrivelsen
Situasjonsbeskrivelsen skal gi en relevant oversikt over dagens situasjon i og i tilknytning til planområdet. Situasjonsbeskrivelsen er viktig for å synligjøre hvilke verdier og hensyn det er i og i tilknytning til planområdet. Kunnskap om verdier og hensyn i planområdet gir et grunnlag for å utvikle en planløsning, men er også et grunnlag for å beskrive virkningene av planen i planbeskrivelsen.

Situasjonsbeskrivelsen må i praksis komme tidlig i planarbeidet for å kunne utvikle gode planløsninger. Det kan ligge mye materiale i foreliggende databaser og registreringer, men i en del reguleringsplaner må det gjøres egne registreringer for eksempel knyttet til naturmangfold, barnetråkk, støy, trafikkforhold eller kulturmiljø for å få et relevant kunnskapsnivå.

Situasjonsbeskrivelsen er også en viktig arena for medvirkning og innhenting av informasjon fra innbyggere, interessegrupper, samt samarbeidet med berørte myndigheter. I mange plansaker kan lokalkunnskap være nødvendig for å få en god situasjonsforståelse.

I planbeskrivelsen bør situasjonsbeskrivelsen gjøres kort og presis med bruk av illustrasjoner og tematiske kart når det er hensiktsmessig. Er det ulike/flere syn på verdier og prioriteringer bør dette omtales.

Mulighetsvurderinger
I alle reguleringsplaner gjøres det ulike former for mulighetsvurderinger som grunnlag for å utvikle en planløsning med eventuelle alternativer. Dette spenner fra enkle vurderinger av en kryssløsning i en mindre reguleringsplan, til større mulighetsstudier i reguleringsplaner for byutvikling, samferdselsanlegg, hytte- og reiselivsanlegg og andre typer utbyggingsformål.

I noen reguleringsplaner vil mulighetsvurderingene og medvirkningsprosessene kunne ha stor interesse for berørte og bør inngå i planbeskrivelsen når planen legges ut til høring og offentlig ettersyn. Berørte vil da kunne få mer informasjon om hva som har vært vurdert (alternativer), og hvorfor planforslaget er utformet som det er.

Mulighetsvurderingene vil også kunne være til nytte i planbeskrivelsen som følger den vedtatte planen, dersom de er med på å begrunne den vedtatte planløsningen.

Beskrivelse av planløsning med eventuelle alternativer
Beskrivelsen av planløsningen er en viktig del av planbeskrivelsen og må på en god og presis måte beskrive hva den faktiske planløsningen omfatter. Det vil i de fleste reguleringsplaner være nødvendig med referanse til planformål, hensynssoner og bestemmelser for å gi en fullverdig beskrivelse av planløsningen.

I beskrivelsen av planløsning bør det gå frem hvordan ulike interesser og hensyn er ivaretatt på en etterrettelig og etterprøvbar måte. Beskrivelsen av planløsning skal ikke være et «salgsdokument», men gi en ryddig og relevant beskrivelse.

I de reguleringsplanene der det følger med alternative løsninger til høring og offentlig ettersyn, må det gis en beskrivelse av de ulike alternativene som legges ut. Når planen er vedtatt må beskrivelsen av planløsning være rettet mot det vedtatte alternativet. De andre alternativene kan legges inn i mulighetsvurderingene dersom dette vurderes som hensiktsmessig.

Virkninger av planen
I planbeskrivelsen skal det gis en beskrivelse av planens relevante virkninger for miljø, naturressurser og samfunn. Det vil være dagens situasjon og den foreslåtte planløsningen med eventuelle alternativer som er utgangspunktet for virkningsbeskrivelsen.

Med dagens situasjon menes dagens faktiske situasjon i og i tilknytning til planområdet og den bruken området har eller vil få med dagens planstatus. For reguleringsplaner som omfatter omdisponering av ubebygde områder (LNF) vil det innebære at en beskriver dagens situasjon og hvorvidt denne vil kunne fortsette uendret.

For reguleringsplaner i utbygde områder og områder der det foreligger vedtatte planer for utbyggingsformål, vil det ikke være like enkelt som for LNFR-områder å beskrive fremtidig situasjon. Her må det gjøres en vurdering av hvilken utvikling området ville fått dersom dagens planstatus legges til grunn for utviklingen. Det kan ha betydning for om planforslaget vurderes å ha positive eller negative virkninger for eksempel når det gjelder trafikk, klimatilpasning, støy og andre miljørelaterte virkninger, men også forhold knyttet til boligforsyning, tilgang på næringsarealer, tilgang på byrom/offentlige uterom, forbindelser for gående og syklende, og andre samfunnsmessige behov den nye planen legger til rette for.

Beskrivelsen av virkningene bør være kort og presis og vil i de fleste reguleringssaker ikke trenge egne utredninger. Det er viktig at det er de relevante virkningene som beskrives, og at virkninger som ikke er relevant kvitteres ut som dette. Normalt vil det være de samme forholdene som vurderes ved en konsekvensutredning.

Plangjennomføring, utbyggingsavtale
Planbeskrivelsen bør gi en omtale av hvordan reguleringsplanen skal gjennomføres. I reguleringsplan som følges av utbyggingsavtale vil det være naturlig å gi en kort omtale av utbyggingsavtalen. Selve utbyggingsavtalen skal alltid være et eget dokument uavhengig av planbeskrivelsen. Kommunen kan ikke inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt.

Dersom det i bestemmelsene til reguleringsplanen er satt krav til nærmere undersøkelser, jfr. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 12, eller fordeling av arealverdier og kostnader for felles tiltak, jfr. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 13, bør det gis en kort omtale av bakgrunnen for og hensikten med bestemmelsen i planbeskrivelsen. Bestemmelser av denne type vil i liten grad være selvforklarende.

I noen reguleringsplaner vil det kunne foreligge egne dokumenter i form av kvalitetsprogram, miljøoppfølgingsprogram eller andre dokumenter som legger føringer for gjennomføringen av planen. Disse bør omtales kort i planbeskrivelsen, og ligge som vedlegg til denne. Kvalitets- og miljøoppfølgingsprogrammene kan gjøres juridisk bindende dersom det knyttes til fellesbestemmelser om utforming.

Beskrivelsen av plangjennomføringen bør være kort og presis. I mange plansaker vil det være naturlig å ha et eget kapittel om dette, mens i enkelte plansaker kan det være mer hensiktsmessig å omtale plangjennomføringen i beskrivelsen av planløsning.

Vedlegg
Særskilte utredninger (som for eksempel om trafikk, grunnforhold, naturmangfold, støy, urban struktur med offentlige uterom/byrom, kulturmiljø, mulighetsanalyser med videre) bør legges som vedlegg til planbeskrivelsen. I planbeskrivelsen tas det kun med et presist sammendrag. Dette er særlig relevant for større kompliserte reguleringsplaner, men kan også gjelde mindre planer der enkelte tema utredes nærmere.

Planbeskrivelse og konsekvensutredning
For reguleringsplaner som omfattes av forskrift om konsekvensutredninger skal planforslaget konsekvensutredes for de alternativer og temaer som er fastsatt i planprogrammet.

Er det enkle utredninger kan disse inngå direkte i planbeskrivelsen. Er det derimot større utredninger, bør disse ligge som vedlegg der det tas inn et sammendrag med hovedkonklusjoner fra utredningene som tas inn i planbeskrivelsen. Planforslag med konsekvensutredning, planbeskrivelsen, skal normalt utgjøre et samlet dokument. Det skal utarbeides et ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen.

Selv om planen ikke utløser konsekvensutredning, er det krav om at virkningene skal belyses, se nærmere om konsekvensutredningsplikt nedenfor. Reguleringsplaner som ikke er omfattet av krav om konsekvensutredning, vil normalt ha mindre virkninger for miljø og samfunn enn de planene som omfattes av forskriften. Det følger av plan- og bygningsloven § 4-2 at alle forslag til planer skal ha en planbeskrivelse som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området. Det vil som hovedregel være tilstrekkelig med en kvalitativ vurdering og beskrivelse av virkningene for mennesker, miljø og samfunn. Planbeskrivelsen vil normalt kunne være mindre omfattende når det ikke er krav om konsekvensutredning. Det vil også være mindre krav om metodebruk, innsamling av data osv. Formålet med beskrivelsen er å synliggjøre virkninger planen vil medføre for berørte parter, interesser og viktige hensyn.

Forholdet mellom saksfremlegg og planbeskrivelse
Planbeskrivelsen vil være et viktig underlag for saksopplysningene i saksutredningen til plansaken, når denne behandles, og for saksbehandlers vurderinger og konklusjon/anbefaling.

I saksfremlegget til plansaken vil planbeskrivelsen ligge vedlagt saken sammen med plankart og bestemmelser.

I journalpostene til arkivsaken vil det være en komplett oversikt over innspill, uttalelser og dokumenter i saken. For store reguleringssaker kan dette være et omfattende underlag.

3.4.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse

§ 4-3 *Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse*

Første ledd:

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging.

Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal alle reguleringsplaner ha en risiko- og sårbarhetsanalyse. Den kan enten inngå som et kapittel i planbeskrivelsen, eller ligge som vedlegg der det bare tas inn et kort sammendrag i planbeskrivelsen.

Risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) er en systematisk fremgangsmåte for å beskrive og/eller beregne risiko. Risikoanalysen utføres ved kartlegging av uønskede hendelser og årsaken til og konsekvenser av disse.

Reguleringsplaner omfatter ulike plansituasjoner og utbyggingstiltak med ulike konsekvenser for samfunnssikkerhet. Det sentrale med ROS-analyse til reguleringsplaner er en systematisk gjennomgang for å beskrive risiko og hvordan dette er håndtert i planen.

Det kan brukes ulike metoder for en slik systematisk gjennomgang, med ulik grad av involvering av berørte etater i kommunen, myndigheter og andre, som kan bidra til å beskrive risiko.

3.5 Reguleringsplaner som omfattes av forskrift om konsekvensutredning

3.5.1 Innledning

Konsekvensutredning skal være en integrert del av planprosessen etter plan- og bygningsloven. Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften) gir utfyllende bestemmelser for plan- og bygningslovens krav om at reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal konsekvensutredes, jf. plan- og bygningsloven kapittel 4. Forskriften angir hvilke planer som skal konsekvensutredes, saksbehandlingsregler og krav til innhold i konsekvensutredningen. Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer skal gjennomføres. Kommunen har en viktig rolle som planmyndighet for planer som omfattes av forskriften, og skal påse at bestemmelsene i forskriften følges.

Se flytskjema som viser planprosessen for reguleringsplaner. Selv om planen ikke utløser konsekvensutredning, er det krav om at virkningene skal belyses. Det følger av plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd at alle planer etter loven skal beskrive planens formål, hovedinnhold og virkninger. Dette gjelder uansett planens omfang og betydning og har bl.a. til hensikt å sikre at det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas. Bestemmelsen setter videre et særlig krav om at planbeskrivelsen må vise planens forhold til andre planer som gjelder for området.

For nærmere omtale av konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel, se veileder Konsekvensutredninger av kommuneplanens arealdel (T-1493).

3.5.2 Hvilke reguleringsplaner omfattes av KU-forskriften?

Generelt
Alle reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn omfattes av forskriften. Forskriften skiller mellom planer som alltid skal konsekvensutredes, jf. KU-forskriften § 2, og planer som krever en nærmere vurdering om konsekvensutredning er nødvendig, jf. KU-forskriften § 3 og vedlegg III.

KU-forskriften § 2 gir en oversikt over reguleringsplaner som alltid skal behandles etter forskriften:

- Områdereguleringer, og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar, som omfatter nye områder til utbyggingsformål (§ 2 bokstav d).
- Områdereguleringer som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og vedlegg II (§ 2 bokstav e).
- Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I (§ 2 bokstav f).

Forskriftens § 3 gir en oversikt over planer der det kreves en nærmere vurdering av om konsekvensutredningsplikt utløses. Denne vurderingen gjøres etter forskriftens vedlegg III. Dette gjelder:

- Områderegulering som innebærer andre vesentlige endringer av kommuneplan enn angitt i § 2 bokstav d (§ 3 bokstav a).
- Detaljreguleringer på inntil 15 dekar som innebærer endringer av kommuneplan eller områderegulering (§ 3 bokstav b).
- Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II (§ 3 bokstav c).

Det er viktig å ta opp spørsmålet om planen utløser konsekvensutredning tidlig i planprosessen, for å legge til rette for en god planprosess.

Nærmere om planer som omfattes av KU-forskriften § 2
Der reguleringsplan ikke er i samsvar med overordnet plan, kan konsekvensutredningsplikt bli utløst. Dette er tilfellet der områderegulering, og detaljreguleringsplaner på mer enn 15 dekar, omfatter nye områder til utbyggingsformål i henhold til kommuneplanens arealdel (KU-forskriften § 2 bokstav d). Dette vil f. eks omfatte etablering av nye nærings-, bolig- eller hytteområder i LNF-områder, jf. arealformål i plan- og bygningsloven § 11-7 pkt. 1, 2, 4, 5 og 6. Det skal tas utgangspunkt i hele planområdet ved vurderingen. Det presiseres at reguleringsplaner for utbedringstiltak langs eksisterende vei og etablering av gang- og sykkelveier langs eksisterende vei omfattes av KU-forskriften § 3 og ikke av § 2. Slike reguleringsplaner skal behandles etter forskriften dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. vedlegg III.

Videre omfattes områdereguleringer som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og vedlegg II i forskriften (KU-forskriften § 2 bokstav e). Bestemmelsen omfatter områdereguleringer som avsetter områder til utbyggingsformål. Dette gjelder områdereguleringer som fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og vedlegg II, der det forutsettes en detaljregulering for det konkrete tiltaket. Uavhengig av om tiltaket ligger i vedlegg I eller vedlegg II, vil det alltid kreves konsekvensutredning for slike områdereguleringer. Det må gjøres en uavhengig vurdering av konsekvensutredningsplikt når detaljregulering skal utarbeides. Forhold som er utredet tidligere behøver ikke utredes på nytt.

Det er alltid krav om konsekvensutredning for reguleringsplaner for konkrete tiltak i vedlegg I

i forskriften (KU-forskriften § 2 bokstav f). Det kreves imidlertid ikke konsekvensutredning for slike reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet på et høyere plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan (KU-forskriften § 2 andre ledd). Denne bestemmelsen gjelder kun der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet etter forskriften og oppfyller kravene til konsekvensutredning på tiltaksnivå. Det er derfor ikke grunnlag for unntak at det er gjort en overordnet konsekvensutredning for det aktuelle arealet i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Unntaket gjelder bare der reguleringsplanen er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. Reguleringsplanen må da i hovedtrekk være innenfor de rammene som er gitt i overordnet plan. Det legges til grunn at det kan gjøres mindre endringer fra overordnet plan i reguleringsplanen uten at planen må behandles etter forskriften. Hva som menes med mindre endringer må vurderes konkret i den enkelte sak med utgangspunkt i mulige virkninger. I slike tilfeller er det viktig at det i planbeskrivelsen gis en redegjørelse for endringer sett i forhold til tidligere vedtatt plan, og at virkningene av endringene blir beskrevet.

For tiltak i vedlegg I, der det ikke lages plan, skal tiltaket behandles etter forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover, der Klima- og miljødepartementet er ansvarlig.

Nærmere om planer som omfattes av KU-forskriften § 3
Reguleringsplaner nevnt i KU-forskriften § 3 må vurderes nærmere etter vedlegg III for å avklare om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Vedlegg III omfatter kriterier for miljø og samfunn som skal vurderes for å finne ut om planen kan få vesentlige virkninger. Ved vurderingen av om en plan kan få vesentlige virkninger skal det ses hen til det konkrete tiltaket (størrelse, plassering, egenskaper) og virkningen av en gjennomføring av planen (omfang, kompleksitet, varighet, frekvens og reversibilitet). Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har sammen utarbeidet veilederen "*Vurdering av vesentlige virkninger etter vedlegg III i forskriftene om konsekvensutredninger*" (kommentarutgave).

Områdereguleringer som innebærer andre vesentlige endringer av kommuneplan enn angitt i KU-forskriften § 2 bokstav d faller inn under forskriften § 3 bokstav a. Dette kan eksempelvis være områdereguleringer der det legges opp til endring av arealformål eller bestemmelser innenfor områder som allerede er avsatt til utbyggingsformål. Departementet legger til grunn at også mindre utvidelser av eksisterende byggeområder omfattes av KU-forskriften § 3 bokstav a. Hva som menes med ”mindre utvidelser” må da vurderes konkret i henhold til gjeldende plan.

Videre skal detaljreguleringer på inntil 15 dekar som innebærer endringer av kommuneplan eller områderegulering vurderes nærmere (KU-forskriften § 3 bokstav b). Dette vil omfatte detaljreguleringer der det legges ut nye områder til utbyggingsformål, eller der arealformålet endres gjennom ny detaljregulering i forhold til tidligere regulering.

Det presiseres at reguleringsplaner for utbedringstiltak langs eksisterende vei og etablering av gang- og sykkelveier langs eksisterende vei omfattes av KU-forskriften § 3 og ikke av § 2. Slike reguleringsplaner skal behandles etter forskriften dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. vedlegg III.

Ved endringer av et allerede regulert område er det størrelsen på endringen, sett i forhold til gjeldende plan, som er utgangspunktet for vurderingen. Dette er uavhengig av om hele eller

deler av planen er realisert. Utgangspunktet for vurderingen er gjeldende regulering, og ikke hva som faktisk er utbygget innenfor planområdet. Det må også vurderes nærmere hva som kan regnes som en utvidelse av en gjeldende plan, og hva som må reguleres gjennom ny plan.

I tillegg vil reguleringsplaner for tiltak gjengitt i vedlegg II (KU-forskriften § 3 bokstav c) kreve en nærmere vurdering av om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

For tiltak i vedlegg II der det ikke utarbeides plan, skal tiltaket behandles etter forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover, der Klima- og miljødepartementet er ansvarlig.

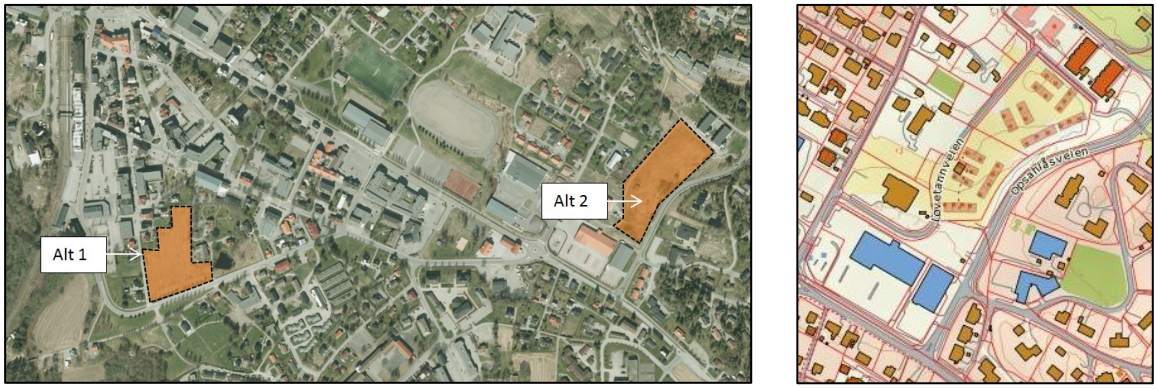
Om eldre planer som ikke er konsekvensutredet
Dette vil eksempelvis gjelde der en vedtatt plan ikke er konsekvensutredet fordi dette ikke var krav på vedtaktstidspunktet, men der det i henhold til gjeldende regelverk ville vært krav om konsekvensutredning. Som en hovedregel har regelverket om konsekvensutredninger ikke tilbakevirkende kraft, dvs. at gamle vedtatte reguleringsplaner gjelder selv om det i dag ville vært krav om konsekvensutredning. Hvis det ikke er gjennomført noen utbygging iht. planen, vil det imidlertid være naturlig å vurdere om det er behov for et oppdatert kunnskapsgrunnlag, for å belyse om det er spesielt sårbare arter e.l. i området som må hensyntas før en eventuell gjennomføring av planen. Etter plan- og bygningsloven er det krav om at planen i nødvendig grad er oppdatert, dersom bygge- og anleggstiltak i privat reguleringsplanforslag ikke er satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt. Kommunen skal også i kommunal planstrategi blant annet vurdere om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

3.5.3 Bruk av planprogram for å effektivisere planprosessen

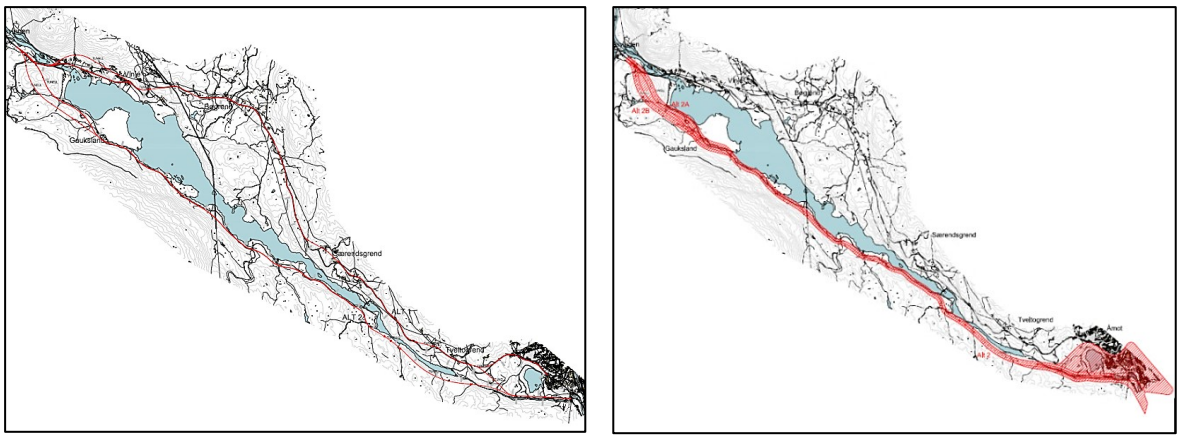
Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven omfatter mekanismer som kan effektivisere planprosessen. Planprogram kan benyttes til å avklare og fastsette overordnede rammebetingelser for arbeidet med senere reguleringsplaner for et område (KU-forskriften § 12 annet ledd). Dette gjelder også for flere pågående reguleringsplanprosesser innenfor et større område.

Planprogram og eventuelt konsekvensutredning kan også benyttes til å ta stilling til hvilke alternative lokaliteter man gjennomfører et konkret reguleringsplanarbeid for etter plan- og bygningsloven (KU-forskriften § 12 tredje ledd). Bruk av planprogram eller planprogram med konsekvensutredning til å utrede og avklare alternativer og konsekvenser av disse vil særlig være aktuelt ved planlegging av store utbyggingstiltak, der spørsmålet om lokalisering er uavklart og der lokalisering i flere kommuner er aktuelt. Kommunen tar da stilling til lokalisering ved fastsetting av planprogrammet. En slik prosess forutsetter at virkningene er tilstrekkelig belyst på et overordnet nivå i arbeidet med planprogram. Denne fremgangsmåten kan også brukes for avklaringer på overordnet plannivå, og ikke kun reguleringsplaner.

Avklaring av alternativ gjennom planprogrammet for en reguleringsplanprosess



Figur 8: To ulike alternativer er aktuelle for å bygge omsorgsboliger. Gjennom planprogram med konsekvensutredning fastsetter man alt. 2 som hovedalternativ som det utarbeides reguleringsplan for. (Eksemplet er konstruert)



Figur 9: På figuren til venstre er to hovedalternativer for fremføring av vegtrase som ble drøftet i planprogramprosessen vist. Figuren til høyre viser valg av hovedtrase som det skal utarbeides reguleringsplan for. Dette er fastsatt i planprogrammet og angir ytre avgrensing av reguleringsplanområdet.

3.5.4 Planoppstart med utarbeidelse og fastsetting planprogram

Prosessen for planoppstart er ulik avhengig av om planen alltid krever konsekvensutredning, eller om det må gjøres en vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter KU-forskriftens vedlegg III. Det vil også være avhengig av hvem som er forslagsstiller: kommunen eller en privat aktør. Private forslagsstillere skal gi sin vurdering av om planarbeidet utløser konsekvensutredning på oppstartsmøtet. Kommunen må også selv ta stilling til om planen utløser konsekvensutredning før varsel om oppstart av planarbeidet.

Prosess for planer etter KU-forskriften § 2 som alltid krever konsekvensutredning
For planer som alltid skal konsekvensutredes etter forskriften § 2, skal forslagsstiller som en del av planoppstart utarbeide et forslag til planprogram. Forslagsstiller skal sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om planoppstart. Dersom berørte eller statlige myndigheter vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor eget ansvarsområde, skal dette fremgå av høringsuttalelsen. Kommunen skal vurdere behovet for, og hvis nødvendig, gjennomføre et offentlig møte om planprogrammet før det fastsettes.

Kommunen skal fastsette planprogrammet innen 10 uker etter at høringsfristen er utløpt. Kommunen skal da redegjøre for høringsuttalelsene og hvordan disse er vurdert og ivaretatt i fastsatt planprogram. Ved fastsettingen av planprogrammet skal kommunen i nødvendig grad gi retningslinjer for planarbeidet, herunder om metodebruk og utredningsbehov.

Prosess for planer etter KU-forskriften § 3 der konsekvensutredningsplikt må vurderes nærmere
Reguleringsplaner etter forskriften § 3 skal vurderes etter vedlegg III om vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Her skal det avklares om planen kan få vesentlige virkninger ved at den vil kunne komme i konflikt med eksempelvis kulturminner/kulturmiljø, vernete områder eller statlige planretningslinjer. Ansvarlig myndighet skal tidligst mulig, og før varsel om planoppstart, ta stilling til om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Dersom dette er tilfellet, skal planen behandles i tråd med forskriften. I vurderingen av planens mulige virkninger skal kommunen ta utgangspunkt i opplysninger gitt av forslagsstiller, foreliggende kunnskap og kontakt med berørte myndigheter der dette er nødvendig. Avgjørelsen om at planen vil utløse konsekvensutredning er prosessledende og kan ikke påklages.

Vurderer kommunen at en reguleringsplan ikke vil få vesentlige virkninger og derfor ikke utløser konsekvensutredning, skal dette begrunnes og fremgå av varsel og kunngjøring om oppstart av planarbeidet. Dersom berørte myndigheter eller andre som berøres av planforslaget er uenige i denne vurderingen, kan det fremmes skriftlig krav om konsekvensutredning i forbindelse med varsel om oppstart. Dersom dette kravet ikke blir tatt til følge, skal ansvarlig myndighet begrunne dette ved utleggelse av planforslaget til offentlig ettersyn. Det skal også begrunnes dersom ansvarlig myndighet finner at planen kan få vesentlige virkninger. I slike tilfeller skal planen behandles i samsvar med forskriften.

Særskilt om private planer
Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges frem for planmyndigheten i oppstartsmøte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet, jf. plan- og bygningsloven § 12-8. På møtet skal forslagsstiller gi sin vurdering av om planarbeidet utløser konsekvensutredning etter forskriften §§ 2 eller 3. Kommunen må selv ta stilling til om planen utløser konsekvensutredning før varsel om oppstart av planarbeidet.

Dersom planen utløser konsekvensutredning, skal forslagsstiller selv utarbeide forslag til planprogram. Forslagsstiller eller kommunen legger deretter planprogrammet ut til offentlig ettersyn og sender det på høring. Det er kommunen som ansvarlig planmyndighet som fastsetter planprogrammet. Kommunen skal vurdere behovet for, og hvis nødvendig, gjennomføre et offentlig møte om saken før planprogrammet fastsettes.

Nærmere om planprogram
I planprogrammet skal det redegjøres for formålet med planarbeidet, planprosessen, alternativer som vil bli vurdert og behovet for utredninger. Et viktig grunnlag for denne vurderingen er hvilke forhold som anses som nødvendige og relevante å belyse i saken, og hva som kan være rimelige alternativer å utrede.

Det er unntak fra kravet om planprogram for reguleringsplaner for tiltak i KU-forskriften vedlegg II. Berørte myndigheter og andre berørte interesser gir innspill om nødvendige utredningsbehov i forbindelse med varsel om planoppstart. Ansvarlig myndighet har anledning til å avslutte saksbehandlingen ved å unnlate å fastsette et planprogram etter høring. Denne beslutningen kan ikke påklages.

Dersom hensynet til ivaretakelse av nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det, eller planen omfatter flere kommuner eller fylker, kan Kommunal- og

moderniseringsdepartementet i samråd med berørte myndigheter bestemme at en annen myndighet enn den som fremgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet. Dette kan gjelde blant annet for fastsettelse av planprogram, herunder i saker hvor statlige eller regionale myndigheter organiserer planarbeidet og utarbeider planforslag i henhold til plan- og bygningsloven § 3-7 (jf. forskriften § 15 andre ledd).

Planprogram kan også benyttes for andre planer der det ikke er krav om konskvensutredning. Utgangspunktet er at planprogram i noen tilfeller kan være et nyttig arbeidsverktøy som kan legge til rette for en ryddig og god planprosess. Planprogrammet er et verktøy for å gi forutsigbarhet både om utredninger som skal gjennomføres, metodebruk, innsamling av data, tidsforløp og planprosess for berørte parter. Dette vil legge rammer for en god og ryddig planprosess.

Endring av plan etter varsel om planoppstart som gjør at planen krever konsekvensutredning
Dersom det skjer endring av en reguleringsplan etter planoppstart og før utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn, og endringen medfører at planen omfattes av forskriften, skal kommunen behandle planen etter bestemmelsene i forskriften. Dette kan være tilfellet der et bruksareal til et næringsbygg eksempelvis økes underveis i planprosessen, slik at størrelseskriteriet på 15 000 m^2 slår inn.

Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger
Hvis planen kan få vesentlige virkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet involvere berørte myndigheter i denne staten når planoppstart varsles med invitasjon til å delta i planprosessen. Ved vurderingen av om planen kan få vesentlige virkninger i annen stat, er prosessen tilsvarende som for planer som kun vil ha virkning i Norge. I denne prosessen skal ansvarlig myndighet påse at det tas kontakt med rette myndigheter i berørt naboland for uttalelse. Klima- og miljødepartementet (KLD) er nasjonalt kontaktpunkt for slike planer, jf. FN Espoo-konvensjonen.

3.5.5 Utarbeiding og høring av planforslag med konsekvensutredning

Planforslaget med konsekvensutredning skal utarbeides på bakgrunn av fastsatt planprogram. Planforslag med konsekvensutredning skal sendes på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal settes en frist på minst seks uker for uttalelse til planforslaget. Kommunen skal ha tilgjengelig relevante bakgrunnsdokumenter og fagrapporter, og disse skal også gjøres tilgjengelige på internett.

For private planer kan både kommunen og forslagsstiller stå for høring og offentlig ettersyn av planforslaget med konsekvensutredning. Kommunen bør vurdere om konsekvensutredningen tilfredsstiller kravene i forskriften og det som følger av planprogrammet, før den legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring.

Kommunen skal, på bakgrunn av den ordinære høringen av planforslaget, ta stilling til om det er behov for tilleggsutredninger eller ytterligere dokumentasjon om bestemte forhold. Forslagsstiller eller kommunen skal sende eventuelle tilleggsutredninger på høring til de som har gitt uttalelse til planforslaget med konsekvensutredning med frist på minimum to uker.

Ved endring av en plan etter høring, både i tilfeller der endringene utløser ny høring og ikke, skal kommunen påse at det blir redegjort for konsekvensene av endringene i

saksfremstillingen før det fattes et planvedtak, jf. KU-forskriften § 14.

Krav til innholdet i konsekvensutredningen
Konsekvensutredninger gjennomføres i henhold til føringer i fastsatt planprogram for reguleringsplaner som omfattes av KU-forskriften. I KU-forskriften § 7 gis en nærmere oversikt over krav til innhold i planforslag med konsekvensutredning. Videre gis det i forskriftens vedlegg IV en oversikt over rammer for innhold i konsekvensutredningen.

Ved vurdering av hva en konsekvensutredning skal inneholde, er det viktig å legge vekt på informasjon som har betydning for at det skal kunne tas en beslutning i saken. Det må vurderes konkret hva som er relevante utredninger som skal legge grunnlag for å kunne ta stilling til om en plan skal vedtas. Både omfang av utredningen, og temaene som utredes, vil avhenge av den konkrete planen og egenskaper ved området.

Et viktig grunnlag for denne vurderingen vil være innkomne uttalelser ved varsel om oppstart og uttalelser ved høring og offentlig ettersyn. Dette gjelder uttalelser fra berørte myndigheter, interesseorganisasjoner, aktører og grunneiere. De vil belyse hva som er relevante utredningsbehov innenfor sine ansvarsområder og ut fra kjennskap til området. Planmyndigheten må også vurdere om det må skaffes ny informasjon ved å gjennomføre undersøkelser, samle inn data e.l. Konsekvensutredningen, herunder eventuelle feltundersøkelser, skal gjennomføres i henhold til anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Data som er samlet inn i arbeidet skal også systematiseres i henhold til gitte standarder der dette foreligger. Data skal gjøres tilgjengelig for offentlige myndigheter slik at de kan legges inn i offentlige databaser. Forslagsstiller skal selv sørge for å legge inn innsamlede data i databaser der det er lagt til rette for dette. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har sammen utarbeidet oversikten *"Konsekvensutredninger: anerkjent metodikk og databaser for innlegging av data".*

I kommuneplanens arealdel skal kommunen redegjøre for forhold som skal avklares og belyses i senere planarbeid. Dette kan eksempelvis gjelde nærmere undersøkelser eller kartlegging. Utredningene på kommuneplannivå bør ha et overordnet, langsiktig og helhetlig perspektiv og belyse virkninger av strategiske valg, problemstillinger og tema (*hva* og *hvor?)*. Utredningsnivå ved påfølgende regulering bør være mer rettet mot virkninger av konkret utforming og detaljtilpasning av planlagt utbygging for miljø og samfunn (*hvordan?)*. Dersom det ved revisjon av kommuneplanens arealdel eller utarbeidelse av kommunedelplan tas sikte på å utrede konsekvensene av et konkret tiltak (jf. KU-forskriften § 2 bokstav f eller § 3 bokstav c), må dette gå frem av planprogrammet.

Saksbehandling etter forskriften skal ivareta krav til utredning og dokumentasjon som følger av annet lovverk og som er relevante for den beslutningen konsekvensutrendingen skal ligge til grunn for. Dette følger av forskriften § 1. Dette betyr at det så langt som mulig bør tilstrebes å samordne utredningskrav og dokumentasjon som følger av sektorlover, som naturmangfoldloven og kulturminneloven, i arbeidet med konsekvensutredningen etter forskriften. Det er viktig at forslagsstiller tidlig tar kontakt med ansvarlige sektormyndigheter slik at prosessene og utredningskrav blir samordnet så langt som mulig og hensiktsmessig.

Dersom reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning, skal konsekvensutredningen normalt inngå i planbeskrivelsen. Den kan utgjøre et eget dokument dersom konsekvensutredningen er omfattende. En oppsummering av resultatene av konsekvensutredningen, eventuelt i form av det ikke-tekniske sammendraget, skal da inngå i

planbeskrivelsen. Det skal utarbeides et ikke-teknisk sammendrag av konsekvensutredningen. Konsekvensutredningen og fagrapporter må da følge som vedlegg. For planer med krav om konsekvensutredning, vil det være naturlig at ROS-analysen og eventuelle vurderinger etter naturmangfoldloven inngår som en del av de utredninger som skal gjennomføres.

3.5.6 Behandling av planforslag med konsekvensutredning

Ansvarlig myndighet skal ved behandling av planen ta hensyn til konsekvensutredningen og innkomne uttalelser. Dette betyr at ansvarlig myndighet må sørge for at det i saksfremlegget, eller innstillingen til vedtak, fremgår hvordan virkningene av planforslaget med konsekvensutredning og høringsuttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt, samt hvordan aktuelle alternativer er vurdert. Ansvarlig myndighet skal også vurdere, og i nødvendig grad fastsette vilkår, for å klargjøre, overvåke og avbøte vesentlige negative virkninger av planen.

3.6 Høring og offentlig ettersyn

3.6.1 Kommunens avgjørelse om at forslag til reguleringsplan skal fremmes for høring og offentlig ettersyn

Plan- og bygningsloven har bestemmelser om høring og offentlig ettersyn av planforslag, og reglene er i hovedsak videreført fra tidligere plan- og bygningslov. Kravet om høring og offentlig ettersyn ved behandlingen av reguleringsforslag fremgår av § 12-10 første ledd. For private forslag til reguleringsplaner gjeler plan- og bygningsloven § 12-11. Når forslag til privat reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Frister begynner å løpe når forslag har kommet inn. Et planforslag skal oppfylle kravene til reguleringsplan, jf. § 12-1. Dette er bl.a. avgjørende for at fristene begynner å løpe, jf. plan- og bygningsloven § 12-10. Kommunen bør gi beskjed til den private forslagsstilleren snarest dersom planen ikke er komplett.

Kommunen kan presisere krav til fremstilling og innhold, jf. forskrift av 11. juni 2010 nr. 815 om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private forslag til detaljregulering etter § 12-11 i plan- og bygningsloven.

Finner ikke kommunen grunn til å fremme det private forslaget, skal forslagsstiller innen tre uker underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan forslagsstiller kreve avslaget forelagt komunestyret. Det er vanlig praksis at det er dialog om det innsendte planforslaget mellom forslagstiller og administrasjonen, og at planforslag og bestemmelser som legges frem til behandling dermed er bearbeidet med hensyn til den helheten kommunen skal ivareta. Det lykkes ikke alltid i slike dialoger å oppnå full enighet om eventuelle behov for endringer i planforslaget. God planpraksis er da at administrasjonen synliggjør i saken hvor det er uenighet, og begrunner hvorfor de anbefaler andre løsninger enn det forslagstiller har lagt frem. Hvorvidt det må utarbeides et helt eget planforslag vil bero på hvor omfattende endringene er.

For større reguleringsplaner og planer som er i strid med kommuneplan, bør det vurderes å ta opp saken i regionalt planforum tidlig i planleggingsfasen.

Er det krav om konsekvensutredning for planen skal den inngå i planforslaget.

3.6.2 Hva innebærer høring og offentlig ettersyn?

Hva som menes med høring og offentlig ettersyn fremgår av den generelle bestemmelsen i § 5-2.

§ 12-10 *Behandling av reguleringsplanforslag*

Første og annet ledd:

Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planforslaget gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Frist for å gi uttalelse og eventuelt fremme innsigelse skal være minst seks uker. Dersom reguleringsplan er underlagt krav om konsekvensutredning etter § 4-2, skal konsekvensutredningen følge planforslaget.

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

§ 5-2 *Høring og offentlig ettersyn*

Når loven her bestemmer at planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Når loven her bestemmer at forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det. Ved kunngjøring av planutkast skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative utkast til planen som ikke har vært eller vil bli kunngjort. Det skal legges til rette for elektronisk presentasjon og dialog i alle faser av planprosessen.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype

Høring og offentlig ettersyn er obligatorisk ved behandlingen av reguleringsplaner, og kommer i tillegg til kravet om medvirkning i en tidlig fase av planarbeidet. Høring og offentlig ettersyn skal sikre at alle berørte får mulighet til å gi merknader til planforslaget. Forslag til planprogram skal også sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 4-1. Det er viktig at alle hensyn kommer frem og blir vurdert før en plan blir vedtatt. Nærmere bestemmelser om høring og offentlig ettersyn frremgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

3.6.3 Høring

Høring av planforslag betyr at det sendes til berørte myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner til uttalelse, jf. også omtalen ovenfor om hvem som skal varsles ved planoppstart.

Offentlige myndigheter er etater eller instanser som har regulering og liknende utøvelse av offentlig myndighet på et relevant saksområde som sin viktigste funksjon. Offentlige organer er en fellesbetegnelse på statlige, fylkeskommunale eller kommunale instanser og omfatter organer som ikke naturlig omfattes av begrepet myndighet fordi deres primære oppgave er tjenesteyting eller liknende, og ikke myndighetsutøvelse. De kan være organisert som statsforetak, aksjeselskap, stiftelse eller liknende. Det kan gjelde for eksempel helse- og omsorgsinstitusjoner, skoleverket, universiteter og høgskoler, forskningsinstitusjoner, offentlige museer og andre kulturinstitusjoner og offentlig eide selskaper med en samfunnsmessig funksjon, slik som transporttjenester, energiforsyning, vann og avløp. Det viktige her er den rolle vedkommende organ har når det gjelder planen, og ikke organisasjonsformen.

Planforslaget skal også sendes til berørte private organisasjoner og institusjoner til uttalelse. Det er ingen klar grense mellom offentlige organer og private organisasjoner og institusjoner. Det gjelder interesseorganisasjoner og organisasjoner med formål eller hensyn som er relevante for den aktuelle plansaken. Det gjelder både landsomfattende interesseorganisasjoner og lokale organisasjoner, lag og klubber, herunder også politiske partier og organisasjoner. Med institusjoner menes virksomhet som har en samfunnsmessig funksjon, men som drives av private. Dette kan være private forsknings- eller utdanningsinstitusjoner, helse- og omsorgsinstitusjoner, eller andre liknende institusjoner med allmenne formål. Uttrykket er ikke ment å omfatte vanlige bedrifter innenfor produksjon eller tjenesteyting. Planmyndighetene må kunne avgrense høringen til det som er naturlig og rimelig ut fra ressurshensyn og sakens betydning.

Registrerte grunneiere og festere og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer skal også på hensiktsmessig måte underrettes om forslag når de blir direkte berørte av det.

3.6.4 Offentlig ettersyn

Offentlig ettersyn av planforslag innebærer at planforslaget skal være fysisk lett tilgjengelig for enhver på et nærmere angitt sted. Dette skal gi mulighet for alle interesserte til å sette seg inn i forslaget og gi merknader. Forslaget skal kunne ses på rådhuset eller i andre lokaler i kommunen, der det er praktisk mulig for flest mulig å komme til dokumentene. For reguleringsplaner som bare har interesse for en del av en kommune, bør utleggelsen alltid skje også på et egnet kontor, bibliotek, e.l. i vedkommende område.

3.6.5 Kunngjøring om offentlig ettersyn og høring

Ved kunngjøring av offentlig ettersyn og høring av planforslag skal det gjøres oppmerksom på om det foreligger alternative forslag til planen som ikke har vært eller vil bli lagt ut til offentlig ettersyn. Det skal i slike tilfeller også opplyses at disse forslagene er tilgjengelige på planmyndighetenes kontor. Det betyr at enhver har rett til å gjøre seg kjent med alternative forslag til planer og de dokumenter som ligger til grunn for planforslagene, med de unntak som følger av offentleglova kapittel 3. Det er bare ferdige forslag som skal være offentlig tilgjengelige, ikke skisser, notater m.v. fra arbeidet med planforslaget. Det skal likevel gis mulighet for å se ferdige planforslag som ikke legges ut til offentlig ettersyn. Det følger av plan- og bygningsloven § 12-10 at planforslaget skal gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

3.6.6 Frist for uttalelse

Fristen for å gi uttalelse til planforslaget skal være minst 6 uker. For store og kompliserte planer kan det være behov for lengre frist. Det kan også gjelde der planforslag legges ut til offentlig ettersyn og sendes på høring i ferietiden eller over offentlige høytider.

3.7 Innsigelse

§ 12-13 *Innsigelse og vedtak av departementet*

For innsigelse til reguleringsplan gjelder §§ 5-4 til 5-6. Dersom innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av reguleringsplanen skal ha rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i reguleringsplanen som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve hele eller deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Dette gjelder også der planen strider mot kommuneplanens arealdel. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak.

Departementets vedtak kan ikke påklages.

3.7.1 Rammene for bruk av innsigelse

I henhold til plan- og bygningsloven § 5-4 kan berørt statlig og regionalt organ, andre kommuner og Sametinget fremme innsigelse til kommunale planforslag. Innsigelse innebærer at myndigheten til å treffe endelig og rettslig bindende planvedtak overføres fra kommunen til departementet om ikke innsigelsen lar seg løse på lokalt nivå eller gjennom mekling hos fylkesmannen.

Innsigelser skal fremmes i høringsperioden, og bare brukes der det er nødvendig for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser, eller andre interesser av stor samfunnsmessig betydning. Innsigelser skal begrunnes konkret og være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer.

Når høringsfristen er utløpt skal kommunen ta stilling til innkomne uttalelser og eventuelle innsigelser.

Rammene for bruk av innsigelser er nærmere omtalt i rundskriv H-2/14 "Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven".

Følgende punkter er fremhevet som viktige for å få en god innsigelsespraksis:

- Nasjonale, vesentlige regionale og andre interesser av vesentlig betydning som kan gi grunnlag for innsigelse, skal komme frem så tidlig som mulig i planprosessen.
- Det skal legges vekt på tidlig medvirkning og god dialog i oppstarts- og planleggingsfasen, med vekt på å avklare konflikter og planfaglige eller juridiske feil før høring og offentlig ettersyn av planen.

- Eventuell innsigelse til planforslaget skal fremmes innen høringsfristen, bare når det er nødvendig og den skal alltid begrunnes.
- Fylkesmannen og fylkeskommunen skal bidra til at motstridende interesser samordnes der det er mulig.

Kommunal- og moderniseringsministeren fremhevet i brev av 17. februar 2014 at flest mulig saker skal løses så tidlig som mulig i planprosessen, og på lokalt nivå. Det er også fremhevet at hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges.

3.7.2 Saksgang ved innsigelse

Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse og bør drøfte saken med innsigelsesmyndigheten for å finne gode løsninger. Drøftinger kan skje i regionalt planforum eller i møter med innsigelsesmyndigheten.

Innsigelsesmyndigheten kan trekke sin innsigelse så lenge saken ikke er oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kommunestyret kan da vedta planen med rettsvirkning. Det samme gjelder dersom kommunen og vedkommende organ blir enige om et endret planforslag. Dersom det nye planforslaget er vesentlig endret i forhold til opprinnelig forslag, må planen legges ut til nytt offentlig ettersyn før den behandles av kommunestyret. Dersom endringen er mindre omfattende, kan det benyttes en "begrenset høring" der de omdiskuterte temaene/problemstillingene og foreslåtte løsningene sendes ut på en høring kun til de involverte innsigelsesmyndighetene og berørte partene, eventuelt kombinert med en gjennomgang i regionalt planforum.

Hvis en innsigelse er knyttet til klart avgrensede deler av planen, kan kommunen vedta de deler av planen som det ikke er innsigelse til.

Dersom kommunen og innsigelsesmyndigheten ikke kommer til enighet, skal det vanligvis foretas mekling mellom partene. Meklingen foretas av fylkesmannen med nødvendig planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Dersom kommunen etter mekling og sluttbehandling av reguleringsplanen ikke tar innsigelsen til følge, skal planen sendes til fylkesmannen. Fylkesmannen sender saken til departementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og om planen skal endres. Utfyllende retningslinjer for dette er gitt i H-2/14 «Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven».

Samordningsforsøket
Samordningsforsøket startet i 2013 med 6 fylker, og ble i 2015 utvidet til 12 fylker. Samordningsforsøket omfatter fylkene Troms, Nordland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold, Buskerud og Oppland. Forsøket innebærer at fylkesmannen skal samordne og om nødvendig avskjære innsigelser fra statlige etater. Målsettingen er å få til en mer effektiv og målrettet behandling av plansaker og et bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter. Rutinene for gjennomføring av samordningsforsøket varierer fra fylke til fylke. Informasjon om dette gis av fylkesmennene.

Evaluering viser at ordningen bidrar til bedre dialog mellom statsetatene og større fokus på tidlig og aktiv deltagelse i kommunale planprosesser. Fylkesmennene har også tatt en mer aktiv rolle i å løse uklarheter og uenigheter tidlig i planprosessene. Dette reduserer behovet for innsigelser og bidrar til raskere planprosesser. Forsøket videreføres i 2017. Departementet vil i løpet av dette året ta stilling til videreføring av ordningen som en permanent ordning.

3.8 Sluttbehandling av reguleringsplanforslag

§ 12-12 *Vedtak av reguleringsplan*

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det fram for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksframlegget skal det framgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeid med planen.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden den ble vedtatt av kommunestyret.

Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. § 1-9.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet og naboer til planområdet, når de blir direkte berørt underrettes særskilt ved brev. Underretningen skal inneholde opplysninger om klageadgangen og frist for klage.

Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

Når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, legges det frem for kommunestyret, eventuelt med alternativer, jf. plan- og bygningsloven § 12-12. Det er en forutsetning at alternativene har vært lagt ut til høring og offentlig ettersyn. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Dersom kommunestyret ikke er enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling.

Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre reguleringsplaner i samsvar med kommunelovens regler når planen er i samsvar med rammer i kommuneplanens arealdel, og det er mindre enn fire år siden kommuneplanen ble vedtatt av kommunestyret. Bestemmelsen tar sikte på planer som anses som kurante.

Når planen er vedtatt, skal registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere og naboer, når de blir direkte berørt, underrettes særskilt ved brev. Med naboer menes også gjenboere. Brevet skal inneholde opplysning om vedtak, klageadgang og klagefrist. Det kan i tillegg være hensiktsmessig å opplyse om mulighet for innløsning og erstatning der det er aktuelt.

Planen med planbeskrivelse skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Denne kunngjøringen kommer altså i tillegg til den direkte underretningen til berørte parter.

Innen åtte arbeidsdager etter vedtak skal planen legges inn i kommunens planregister. Dette følger av kart- og planforskriften § 15 som fastslår at endringer føres inn i registeret "snarest mulig". Med begrepet ”snarest mulig ” mener departementet det er naturlig å legge til grunn et

tidsrom på maksimalt åtte arbeidsdager fra vedtak er fattet til registeret er oppdatert, jf. Veileder til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister.

3.9 Klage på reguleringsvedtak

Kommunestyrets vedtak om å vedta eller endre en reguleringsplan kan påklages. Dette fremgår uttrykkelig av plan- og bygningsloven § 12-12 tredje ledd. Det er bare positive vedtak som kan påklages, det er ikke klagerett på vedtak om ikke å vedta en plan. Etter plan- og bygningsloven § 12-11 siste punktum kan imidlertid kommunens vedtak om ikke å fremme et privat detaljreguleringsforslag ved å sende det på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, kreves forelagt kommunestyret dersom forslaget er i samsvar med overordnet plan.

Departemenets reguleringsvedtak kan ikke påklages, jfr. plan- og bygningsloven § 12-13 siste ledd. Dette gjelder for vedtak i innsigelsessaker, ved innkalling av planer uten innsigelse og ved vedtak av statlig plan.

Kommunestyrets planvedtak kan påklages til fylkesmannen av parter og andre med rettslig klageinteresse. Det følger av plan- og bygningsloven § 1-9 tredje ledd at myndigheter og organer som har innsigelsesrett ikke har klagerett i plansaker der de har innsigelsesrett.

Myndigheten til å avgjøre klager er overført til fylkesmannen. Dette fremgår av rundskriv T-2/09 om ikrafttreden av ny plandel i plan- og bygningsloven der det står at fylkesmannens oppgaver og myndighet videreføres. Fylkesmannens myndighet er derfor begrenset på samme måte som etter tidligere lov, jfr. T-8/86 og brev 16. januar 2004 fra departementet. Fylkesmannen kan ikke foreta realitetsendringer i planen som kommunen ikke er enig i. Fylkesmannen kan imidlertid i sin klagebehandling av reguleringsplaner fatte vedtak om oppheving av åpenbart ugyldige vedtak. Dersom fylkesmannen mener det bør gjøres endringer i realiteten og kommunen ikke er enig i endringene, må klagesaken oversendes til departementet for avgjørelse.

3.10 Endring av plan

§ 12-14 *Endring og oppheving av reguleringsplan*

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

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

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

Ved utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan, jf. plan- og bygningsloven § 12-14. Bakgrunnen for dette er at virkningen av å endre eller oppheve en plan kan være like stor som virkningen av ny plan.

For mindre endringer åpner loven for en enklere prosess ved at kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om mindre endringer i reguleringsplan eller vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Det er lagt til grunn i praksis at det er en relativt snever adgang til å endre reguleringsplaner gjennom den enklere prosessen for mindre endringer. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet av om det er mulig å endre en plan gjennom en mindre endring, eller om det er nødvendig å behandle saken som en ordinær reguleringsendring. Det er kommunen som ut fra en slik konkret vurdering tar stilling til om endringen er å anse som en mindre endring. Dersom kommunen er i tvil, bør endringen følge ordinær saksbehandling. De nærmere kriterier for hva som skal forstås som "mindre endringer" er omtalt i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 238:

"Med mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser…

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

Med mindre endringer menes altså endringer som relativt er mindre sett i forhold til reguleringsplanen, og som ikke går ut over hovedtrekkene. Dersom endringen er konfliktfylt, vil det være nødvendig med en bredere vurdering og medvirkning, og endringen må da behandles på ordinær måte. Det samme gjelder når endringen er i strid med overordnede planer samt når den gjelder endring av arealformål eller hensynssoner. Dersom det dreier seg om justering av grensen mellom to formål, justering av byggegrenser, frisiktsoner, linjeføring for infrastrukturanlegg og lignende kan likevel dette anses som en mindre endring.

3.11 Gebyr ved planarbeid

Hjemmelen for at kommunestyret selv kan fastsette forskrift om gebyr for behandling av private planforslag er plan- og bygningsloven § 33-1 første ledd. Gebyret kan omfatte faktiske kostnader for kommunen som har gått med til å behandle et planforslag når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv.

Iht. plan- og bygningsloven § 33-1 kan "private planforslag" gebyrlegges. Det er lagt til grunn i praksis at det ikke er hjemmel til å kreve gebyr når forslagsstiller har som oppgave å ivareta offentlige interesser og tiltaket skal finansieres med bevilgninger fra stat eller kommune eller med lån med statlig eller kommunal garanti. Dette gjelder også planforslag fra offentlige myndigheter som fremmes etter loven § 12-3 andre ledd. Det avgjørende for hjemmelen til å kreve gebyr etter plan- og bygningsloven § 33-1 for et planforslag fra offentlig myndighet, er om forslaget gjelder kommersielle interesser, på lik linje med private, eller om det gjelder offentlige interesser og tiltaket skal finansieres av stat eller kommune eller med lån med statlig eller kommunal garanti. Dette er en vurdering kommunen må gjøre i den enkelte sak etter plan- og bygningsloven § 33-1.

Det fremkommer uttrykkelig at gebyret ikke skal overstige kommunens nødvendige kostnader på sektoren, det vil si at det må tas utgangspunkt i selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet innebærer en øvre grense for hvor høye gebyrer kommunen kan kreve. Loven er imidlertid ikke til hinder for at kommunene opererer med lavere gebyrsatser dersom det er ønskelig. Det må fremgå av gebyrregulativet hvordan gebyret skal beregnes.

Det er ikke meningen at selvkostprinsippet skal oppfattes så strengt at kommunen skal måtte beregne konkret hvor mye arbeid som går med til å behandle den enkelte plan. Det normale vil være at det fastsettes standardiserte satser for de ulike tjenestetypene basert på gjennomsnittsbetraktninger. Gebyrregulativet må utformes slik at gebyrene for de ulike tjenestene mest mulig tilsvarer hva det (i gjennomsnitt) koster kommunen å utføre vedkommende tjeneste.

Det kommunale gebyrregulativet vil være en forskrift i forvaltningslovens forstand. Selve gebyrregulativet kan derfor ikke påklages etter forvaltningsloven, men vil kunne underlegges lovlighetskontrol etter kommuneloven § 59.

Les mer om selvkost i retningslinjene for beregning av selvkost på kommunale betalingstjenester:

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-selvkost/id751703/?q=selvkost