



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

FYLKESRÅDMANNEN
Regionalutviklingsavdelingen

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

23.04.02

Deres ref.:

Saksbehandler: Lars Riese

Saksnr. 02/01513-005
Løpenr. 010731/02
Arkivnr. 130

**MELDING OM POLITISK VEDTAK - FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG
BYGNINGSLOVEN - TIDSFRISTER I PLANBEHANDLINGEN**

Det er i Fylkesutvalget den 16.04.02 fattet følgende vedtak:

1. Fylkeskommunen ser positivt på at det søkes å forenkle plan og bygningsloven med innføring av rammer for kommuners og høringsinstansers saksbehandling når dette ikke går på bekostning av plan og byggesakenes kvalitet.

Med hilsen
Regionalplanseksjonen

Gro Pedersen

Vedlegg



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

Saksprotokoll

Utvalg: Fylkesutvalget
Møtedato: 16.04.02
Sak: 0059/02

Resultat: Vedtatt

Arkivsak: 02/01513 - 004

Tittel: SAKSPROTOKOLL: FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG
BYG... TIDSFRISTER I PLANBEHANDLINGEN

Behandling:

Det ble protokollert:

Jone Handeland fremmet følgende forslag:

Innstillingens pkt. 2 strykes.

Votering:

Innstillingens pkt. 1 tiltres enstemmig.
Jone Handelands forslag tiltres enstemmig.

Vedtak:

.1. Fylkeskommunen ser positivt på at det søkes å forenkle plan og bygningsloven med innføring av rammer for kommuners og høringsinstansers saksbehandling når dette ikke går på bekostning av plan og byggesakenes kvalitet.

T. Bøthun
Utvalgsleder for

FYLKESRÅDMANNEN I ROGALAND

Fylkesutvalget

Saksnr.: FU-0059/02

Møtedato: 16.04.2002

FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - TIDSFRISTER I PLANBEHANDLINGEN

Saksgang:	Møtesaksnr.:	Utvalg:	Møtedato	Votering:
	0059/02	FU	16.04.2002	

Innstilling:

1. Fylkeskommunen ser positivt på at det søkes å forenkle plan og bygningsloven med innføring av rammer for kommuners og høringsinstansers saksbehandling når dette ikke går på bekostning av plan og byggesakenes kvalitet.
2. Fylkeskommunen anbefaler ikke at Plan og bygningsloven endres uten at det samtidig uttrykkelig opplyses om at folkevalgte organer skal ha adgang til varslet fristoversittelse for å fremme innsigelse i plansaker. Det vises til saksframlegget. Ved ferietid må det presiseres en egen ordning.

SAKSUTREDNING:

Vedlegg:	Trykte vedlegg:	
	Utrykte vedlegg:	høringsnotat
Saksforb.:	Høringsinstanser, AMU:	Andre:
Oppfølging:	Utskrift til:	
	Ansvarlig for oppfølging:	Regionalutviklingsavdelingen/ Regionalplanseksjonen

FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - TIDSFRISTER I PLANBEHANDLINGEN

1. Bakgrunn:

Departementet mener at behandlingen av reguleringsforslag generelt tar for lang tid, og at det er vesentlig å spare i samfunnsnytte og av økonomisk art ved å ha en forutsigbar plan og byggesaksprosess. Det foreligger for øyeblikket to høringer til endringer til plan og bygningsloven, den ene utarbeidet av Miljøverndepartementet vedrørende plandelen av loven, den andre vedrørende byggesaksdelen, denne utarbeidet av Kommunal og regionaldepartementet. Begge lovforslagene har som hovedmotiv å innføre frister for saksbehandling i offentlig saksbehandling.

2. Problemstilling:

Endringer i tidsfrister kan ha betydning for Fylkeskommunens behandling av plansaker. Fylkeskommunen er bedt om å avgi en høringsuttalelse til de endringer som foreslås i Plan og bygningsloven. Utvalget må ta stilling til hvilke konsekvenser disse endringene kan få for saksbehandlingen.

3. Saksopplysninger:

Flere rapporter viser at samfunnet kan spare betydelige beløp dersom plan- og byggesaksbehandlingen blir mer effektiv.

I tillegg kommer samfunnsnyttene av mer effektiv saksbehandling.

Rapport fra KanEnergi AS om innsparing ved raskere saksbehandling finnes på internett:

<http://www.odin.dep.no/md/norsk/aktuelt/hoeringssaker/frist/index-b-n-a.html>

Det kan være flere grunner til at planprosessene tar tid. Ren saksbehandlingstid hos planmyndighet og høringsinstanser, kan være knyttet opp til ressursituasjonen, eventuelle prioriteringer innen organisasjonene, samt prosessuelle vilkår i den politiske planbehandlingen.

Planforslagets innhold, og dets eventuelle motstrid med statlig politikk, eller regionale eller lokale føringer har også vesentlig betydning for behandlingstiden.

Departementets saksframstilling:

Departementet viser til NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, der planlovutvalget tok til orde for tidsfrister i den kommunale planleggingen. Utredningen har vært på høring, og flere høringsinstanser støtter ideen om tidsfrister for behandlingen av reguleringsforslag og for innsigelser.

Ved behandlingen av et privat forslag fra stortingsrepresentantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg våren 2001 - Dok. nr. 8:58 (2000-01) - vedtok Stortinget enstemmig at en skal legge til rette for innføring av tidsfrister for kommunenes behandlingstid av private reguleringsplaner uten at det svekker kvaliteten og grundigheten i prosessen. Forslagsstillerne foreslo også tidsfrister for statlige organers innsigelser til kommuneplaner og reguleringsplaner, uten at dette oppnådde flertall. Departementet har likevel funnet forslaget interessant, og fremmer det i en omarbeidet form.

Departementet foreslår tidsfrister for alle organer som fremmer innsigelse, uavhengig av om de er statlige, fylkeskommune eller nabokommune. En har konsentrert seg om innsigelser til regulerings- og bebyggelsesplaner.

Frister for behandling av reguleringsforslag (kommunal saksbehandling)

Grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte kan utarbeide privat forslag om regulering og har krav på å få dette behandlet av kommunen (§ 30). Departementet foreslår en frist på 12 uker fra forslag kommer inn til det behandles av det faste utvalget for plansaker. Dersom fristen ikke overholdes, foreslår departementet at forslagsstiller skal få økonomisk kompensasjon, for eksempel ved å slippe å betale saksbehandlingsgebyret.

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

Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan (fylkeskommunens m.fl. saksbehandling)

Fylkeskommunen, nabokommunene eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, kan fremme innsigelse til reguleringsplan (§ 27-2 nr. 2) og bebyggelsesplan (§ 28-2 fjerde ledd, siste punktum). Innsigelse innebærer at kommunen mister myndigheten til å vedta planforslaget selv og at Miljøverndepartementet treffer vedtak.

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

Så lenge innsigelsen fremmes før planforslaget vedtas har den rettslig betydning. Innsigelse kan derved fremmes svært sent i planprosessen. Loven fastsetter likevel at fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området skal fremme sine synspunkter innen en rimelig frist etter at planforslaget er lagt fram for dem samtidig som det legges ut til offentlig ettersyn (§ 27-1 nr. 2 andre ledd). Denne fristen gjelder ikke for innsigelse.

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

Departementet foreslår at berørte myndigheter må fremme innsigelse innen den fristen som settes for uttalelse til plansaken. Forslaget betyr at berørte myndigheter får en rimelig frist etter at planforslaget er lagt fram for dem samtidig som det legges ut til offentlig ettersyn.

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

Departementet viser til NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, kapittel 15.3. I utredningen understreket planlovutvalget at berørte myndigheter

bør delta tidlig i planarbeidet, slik at konflikter raskt blir synlige og kan vurderes. Utvalget mente at det bør overveies å innføre bestemmelser i loven der planmyndigheten gis adgang til å fastsette frister overfor andre berørte, slik at planmyndigheten oppnår nødvendig framdrift i plansaken. Blant annet mente utvalget at det bør vurderes å gi adgang for planmyndigheten til å fastsette frister i forhold til berørte offentlige organers og sektors adgang til å reise innsigelse mot kommunal plan § 20-5 (kommuneplan) og § 27-2 (reguleringsplan). Virkningen av en slik fristoversittelse bør i så fall være at retten til å få plansaken endelig avgjort i departementet faller bort, ifølge utvalget.

Departementets forslag til endring av loven ang. innsigelsesinstituttet.:

Det foreslås at innsigelse må sendes innen den fristen som kommunen setter for berørte myndigheters uttalelse etter § 27-1 nr. 2 andre ledd. Nabokommuner får samme frist ved at det tas inn i bestemmelsen at også nabokommuner skal varsles. Slik vil det også komme tydeligere fram i loven at det er tre parter som har innsigelsesrett - berørte statlige myndigheter, fylkeskommunen og nabokommunene. Henvisningen i § 28-2 fjerde ledd foreslås endret tilsvarende for bebyggelsesplan. Endringen betyr at også innsigelse til bebyggelsesplan må sendes innen den fristen berørte myndigheter får til å gi uttalelse.

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

Planmyndigheten vil måtte ta hensyn til vanlig saksbehandlingstid hos berørte myndigheter når fristen settes, inkludert eventuell politisk behandling. Det vil ikke være i samsvar med god forvaltningsskikk å sette en for kort frist. Kommunen har anledning til å forlenge fristen. Lovendringen betyr at uttalelser som sendes etter fristens utløp ikke vil regnes som innsigelse, med den rettslige betydning dette begrepet har. Det betyr at kommunen vil ha myndighet til å vedta planforslaget selv.

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

Merknader til saksframstillingen over:

1. Endringer i frister i den kommunale saksbehandling vil ikke være av betydning for saksbehandling i fylkeskommunen.
2. I Rogaland Fylkeskommune blir innsigelsessaker i regelen behandlet i tråd med ovenstående. De frister som settes av kommunen for uttale til plansaker, være seg kommune(del)planer regulerings- eller bebyggelsesplaner overholdes i den grad oppdragsmengde og ressurser tillater. Innsigelsessaker prioriteres slik at det er mulig å få dem behandlet politisk innen oppsatt frist. Likevel vil det i mange tilfelle være vanskelig å rekke fristen for uttalelse fordi sakene skal til politisk behandling. Møtets plassering i tid i forhold til fristen, samt eventuell videre politisk behandling innen Fylkeskommunen, vil kunne ha utsettende virkning på behandlingen. Innen en 30 dagers frist vil man i *beste* fall kunne håpe på en saksbehandlingstid innen seksjonen på ca 10-12 dager når man trekker fra de dagene som går bort i protokollering, postgang, og oversendelse til utvalgsmedlemmene. Saksbehandlingen skal være sluttført 15 dager før møtet. I tillegg vil det gå bort noen dager i ekspedisjon internt i Fylkeskommunen forut for saksbehandlingen. Dersom fristen skal være *endelig innen 30 dager* og det ikke gis mulighet for utsettelse, vil Fylkeskommunen få store problemer med å kunne fatte vedtak innen den gitte

dato. Lite tid til saksbehandling i de resp. seksjonene vil også kunne gjøre det vanskelig å forberede sakene på en skikkelig måte, som er særdeles viktig i innsigels saker.

3. Rogaland fylkeskommune har forvaltningsansvar for kulturminnene innen fylket.
- § 9 i kulturminneloven lyder : *Ved planlegging av offentlige og større private tiltak, plikter den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, jfr. § 8 første ledd. Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes vedkommende myndighet etter loven her, som skal avgi uttalelse innen 3 måneder. Departementet kan gi pålegg om dette. Finner vedkommende myndighet at tiltaket berører automatisk fredete kulturminner på en måte som nevnt i § 3 første ledd, har den rett til å kreve ytterligere frist på inntil 1 måned for å fastslå på hvilken måte tiltaket eventuelt kan fremmes eller foreta de nødvendige skritt for å undersøke, eventuelt frigjøre kulturminnet. Fristen kan forlenges av departementet. Så lenge fristene løper kan tiltaket ikke iverksettes.*

I Kulturseksjonens saksbehandling er det normalt slik at forhold til kulturminner avklares i oppstartsfasen til plansaken. Når oppstartsvarsel mottas, sjekkes området for kjente automatisk fredede kulturminner. Dersom det må gjøres ytterligere undersøkelser, blir dette opplyst i svaret til søkeren / tiltakshaveren med kopi til kommunen. I mange saker vil området kunne frigis fordi det ikke er kjente kulturminner innen området. Tiltakshaver gjøres derfor tidlig i planprosessen oppmerksom på om plansaken vil kunne komme i strid med kulturminneloven. Når plansaken da kommer på høring, er det derfor sjelden at det må fremmes innsigelse mot planforslaget. Den formelle rettslige dispensasjon etter kulturminneloven gis imidlertid kun gjennom høringsuttalelsen.

I visse tilfelle må den utvidete høringsfristen benyttes:

- Saker der det er behov for arkeologisk registrering, og der Fylkeskommunen ikke har mottatt varsel om oppstart.
- Saker der høringsrunden gjennomføres før vi har gjennomført registreringer som ble varslet i forbindelse med oppstart.
- Saker som skal fremmes for Riksantikvaren med søknad om dispensasjon
- Mange av sakene der sjøfartsmuseet skal gjennomføre marinarkeologiske registreringer.

Den utvidede høringsfristen antas benyttet i 5-10% av sakene.

Departementets forslag til lovtekst:

§ 27-1 nr. 2 andre ledd skal lyde:

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

§ 28-2 fjerde ledd skal lyde:

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

4. Fylkesrådmannens vurdering :

I stadig stigende grad blir reguleringsplaner utformet etter §30. Tidligere ble reguleringsplaner oftest utarbeidet i kommunal regi. Mange reguleringsplaner følger derfor selve byggesaken, slik at byggesakene er blitt mer avhengige av planprosessen for gjennomføring av tiltaket.

Det er derfor naturlig at man søker å korte ned på planprosessene slik at det oppnås raskere framdrift i byggesaker. Dette kan være av betydning for prisutvikling mm. Fylkeskommunen bør ha forståelse for at man søker å finne redskaper for å øke samfunnsnytte, og spare inn på kostnadene.

Man kan ha den innvending til lovendringsforslagene at de ikke realitetsbehandler plan og byggesaksprosessene, og kommer med forenklede forslag til løsning ved å korte ned på saksbehandlingen.

Hvis det er slik at kommunene har for lang saksbehandlingstid, kan det være at de har for stor arbeidsmengde, at de er underbemannet, at planforslagene er kontroversielle og dermed tidkrevende å behandle. Det kan også være at plansak har blitt så sterkt knyttet til byggesak i den seinere tid slik at planleggingen som var ment å sikre en god samfunnsutvikling nå egentlig for mange representerer unødvendig forprosjektering, og hindrer byggesakene. Dersom det kan spores en generell oppfatning (og det er uttalelser som tyder på dette), at reguleringsplaner (detaljplaner) er å oppfatte som pliktløp mer enn styrende dokumenter for utbygging og utvikling, bør endringene i plan og bygningsloven kanskje ha omfattet mer strukturelle endringer enn fristfastsettelse i planbehandlingen kan sies å gjøre. I så tilfelle skulle den aktuelle endringen vært del av planlovutvalgets helhetsforslag, og ikke som enkeltsak slik den foreligger her.

Det er viktig at Fylkeskommunen har en generell oppfatning og forståelse av, samt involverer seg i spørsmålene rundt planprosessen i den rolle den har som planmyndighet og utviklingsaktør.

Som nevnt over vil ikke forslaget være av vesentlig betydning for den fylkeskommunale saksbehandling *dersom* det innen lovens rammer lar seg gjøre å kreve utsettelse fra den oppsatte frist når planbehandlingen og fristen ikke sammenfaller med møtetidspunkt og vedtaksdato for den aktuelle utvalgsbehandling i Fylkeskommunen. Ekstreme tilfelle vil være plansaker som oversendes med uttalelsesfrist i sommermånedene juni, juli eller august. I disse månedene vil det være praktisk umulig å kunne gi svar innen oppsatte frister. I forslaget understreker departementet at fristen skal være "rimelig", og at den kan utsettes av kommunen. Dette gjenspeiles ikke konkret i lovteksten.

Realitetsproblemet er at det for Fylkeskommunens vedkommende ikke lar seg gjøre å rekke tidsfristene dersom disse er endelige, og ikke kan utsettes for å rekke politisk behandling. Fylkeskommunen fremmer generelt ikke innsigelser så seint i planprosessen som det skisseres mulig i henhold til eksisterende plan og bygningslov. Man følger dermed her den praksis som etterstrebes, og som denne endringen i lovverket er ment å skulle ivareta. I den grad det er mulig, varsles innsigelsessakene allerede ved oppstart av regulering. For kulturseksjonens vedkommende (vernemyndigheten) er det regelen snarere enn unntaket. For planseksjonens vedkommende er dette imidlertid komplisert fordi det er planens reelle innhold, og tolkning om det vil ha reelle konsekvenser for de forhold som Fylkeskommunen er satt til å forvalte som vil avgjøre om det bør fremmes innsigelse. Eksempelvis vil utbyggingens størrelse og eventuelle innvirkning på miljø ikke være avklart ved oppstart av regulering.

Løsninger:

Vi ser på det skisserte alternativ som problematisk, den vil i praksis gjøre det umulig å fremme innsigelser *og eller* politiske uttalelser til plansaker med frister så korte som 30 dager.

Det er etter Fylkesrådmannens vurdering 3 mulige alternativer til spørsmålsstillingen frister i innsigelsessaker:

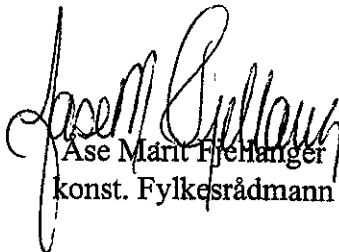
1. Plan og bygningsloven beholdes slik den er i dag. Fylkeskommunen opprettholder sin gode praksis med å søke avklaring på tidlig tidspunkt og varsle eventuelle innsigelser ved oppstart av regulering. For å avklare eventuelle innsigelser på et tidlig tidspunkt stilles det i forskrift strengere krav til innhold av oversendelse av varslingen. Omfang og innhold av reguleringen må framgå. For å understreke at innsigelser skal fremmes tidlig i høringsfasen kan det føyes til passus i §27-1 nr 2 "Eventuelle innsigelser mot planforslag skal fremmes uten opphold fra høringsinstansen mottar planforslaget til uttalelse."
2. Plan og bygningsloven endres som foreslått av Miljøverndepartementet. Det føyes til følgende passus: "For folkevalgte organer skal innsigelser ikke fremmes seinere enn ved første mulige behandlingstidspunkt. Ytterligere politisk behandling *kan* komme i tillegg. Fristoversittelse skal varsles."
3. Plan og bygningsloven endres som foreslått av Miljøverndepartementet. Rådmannen gis fullmakt til å fremme foreløpige innsigelser. Stadfesting av innsigelse eller opphevelse av foreløpig innsigelse ettersendes kommunen (planmyndigheten) etter den politiske behandlingen. En slik ordning praktiseres i dag hva gjelder Fylkeskommunens klager på dispensasjonsvedtak i den enkelte kommune fra f.eks §17-2 om bygging i 100 meters beltet (strandsonen). Til denne løsningen er det å bemerke følgende: Løsningen vil dekke opp for ca 90% av innsigelsessakene, men den vil ikke fange opp eventuelle innsigelser som fremmes av folkevalgte i møtet.

Generell oppsummering.

Forslaget om endring av loven har reell innvirkning på Fylkespolitikernes mulighet til å fremme innsigelser i plansaker. Lovlighetskontroll av plansaker og gjennom det, bruken av innsigelsesinstituttet er fortsatt del av de oppgaver som er tillagt Fylkeskommunen. Endring i oppgaver bør skje når dette er del av en større reform. Fylkesrådmannen anbefaler derfor at Fylkesutvalget innstiller på en endring i Plan og bygningsloven som skissert i alternativene 1 eller 2 over.

Forslag til vedtak:

1. Fylkeskommunen ser positivt på at det søkes å forenkle plan og bygningsloven med innføring av rammer for kommuners og høringsinstansers saksbehandling når dette ikke går på bekostning av plan og byggesakenes kvalitet.
2. Fylkeskommunen anbefaler ikke at Plan og bygningsloven endres uten at det samtidig uttrykkelig opplyses om at folkevalgte organer skal ha adgang til varslet fristoversittelse for å fremme innsigelse i plansaker. Det vises til saksframlegget. Ved ferietid må det presiseres en egen ordning.


Ase Marit Fjellanger
konst. Fylkesrådmann


Terje Fatland
fylkesdirektør