



Miljøverndepartementet
Avd. for regional planlegging
Postboks 8013 Dep.,
0030 OSLO

Vår ref.:
Saksbeh : NØ
Saknr : 02/00606-008

Deres ref.:

Ark.:
/L10/&13

Dato:
22.04.02

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

Ovennevnte sak er blitt behandlet av Det faste utvalg for plansaker i møte 16.04.02, under sak 0019/02, og i Formannskapet i møte 17.04.02, under sak 0037/02, og det ble fattet vedtak slik det fremgår av vedlagte særutskrifter.

Med hilsen


Nina Ødegaard
avdelingssjef

Vedlegg: Særutskrifter

PLAN- OG UTVIKLINGSAVDELINGEN

Postadr.:
Postboks 510
1411 Kolbotn

Besøksadr.:
Kolbotnvn. 30

Telefon:
66 81 90 90

Telefaks:
66 81 92 70

Bankgiro:
1614.48.20170

Postgiro:
0809 5348107

OPPEGÅRD KOMMUNE**SÆRUTSKRIFT**

Utvalg	Møtedato	Saknr
Det faste utvalg for plansaker	16.04.02	0019/02
Formannskapet	17.04.02	0037/02
Sbh: Nina Ødegaard	Ark: L10 &13	02/00606-003

**HØRING: FORSLAG OM ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN -
TIDSFRISTER I PLANBEHANDLINGEN**

Trykte vedlegg: * Høring: Forslag om endringer i plan- og bygningsloven – tidsfrister i planbehandlingen; Miljøverndepartementet datert 4.mars 2002.

Under henvisning til nedenstående tilrår rådmannen at kommunen avgir følgende høringsuttalelse:

INNSTILLING:

1. Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker. Samtidig er det viktig å fremheve at overholdelse av tidsfristene vil bli en meget krevende utfordring for kommunen.
2. Oppegård kommune ser det som svært positivt at forslaget vil gi tidligere politisk involvering i private forslag til reguleringsplaner. Kommunen er imidlertid tvilende til om behandlingstiden i plansaker generelt reduseres som en følge av tidsfristene forutsatt eksisterende ressurser. Årsaken er at reguleringsplansaker i Oppegård kommune stadig blir mer urbane og derav mer komplekse og konfliktfylte og sammen med inngåelse av utbyggingsavtaler er slike plansaker svært ressurskrevende. Planbehandlingstiden vil med tidsfristene antagelig variere mer fra plan til plan enn i dag. Planforslagets politiske prioritering, kvalitet ved innsending, kompleksitet samt antall private reguleringsforslag under behandling vil bli avgjørende for saksbehandlingstiden til den enkelte plan; innefor eller utenfor fastsatte tidsfrister.
3. Den mest kritiske tidsfristen for kommunen vil være før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker (FUP). Oppegård kommune vil foreslå at tidsfristen på 12 uker før kommunestyrebehandlingen reduseres til 4 uker og at fristen før første gangs behandling i FUP økes tilsvarende fra 12 til 20 uker. På denne måten opprettholdes departementet forslag om total behandlingstid på 48 uker samtidig som de er bedre tilpasset ressursbehovet i de ulike fasene.
4. Med forslag om relativt stramme tidsfrister for første gangs behandling vil kommunen redusere saksbehandlingsinnsatsen i denne fasen både de faglige vurderingene men også veiledningen overfor tiltakshaver. Det er rimelig å anta at flere planforslag vil måtte behandles flere ganger i utvalget før det eventuelt legges ut på offentlig ettersyn. Oppegård

kommune savner i departementets utredning en vurdering av om den samme tidsfristen skal gjelde hver gang. Slik Oppegård kommune ser det bør kravet om antall ganger saken kan fremmes innenfor tidsfristen begrenses. Dette vil medvirke til at tiltakshaver tilstreber kvalitativt tilfredsstillende planforslag i tidlig planfase. Alternativ til begrensning er å styrke kravet i plan- og bygningsloven om bruk av kvalifisert kompetanse i utarbeidingen av reguleringsplaner.

5. Oppegård kommune legger stor vekt på kommuneplanarbeidet med rullering hvert 4.år. Kommuneplanen skal i henhold til plan- og bygningsloven være førende for senere reguleringsplaner. Departementet har beklagelig ikke omtalt kommuneplanens betydning i sitt høringsutkast. Slik Oppegård kommune ser det bør reguleringsforslag som fremmer intensjonene i kommuneplanen og er i henhold til arealdelen gis fortrinn i prioritering av saksbehandlingsressurser frem til første gangs behandling i FUP fremfor reguleringsforslag som er i konflikt med kommuneplanen. Derfor bør det ikke å fastsettes tidsfrister for første gangs behandling i FUP for reguleringsplanforslag som er i konflikt med gjeldende kommuneplan; alternativt to tidsfrister avhengig av planforslaget status i forhold til kommuneplanen. Planforslag som er i konflikt med kommuneplanen vil bli behandlet som innspill til kommuneplanrulleringen hvert 4.år.
6. Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshavere der kommunen ikke overholder tidsfristen frem til første gangs behandling i FUP. Den økonomiske kompensasjonen bør være knyttet til redusert saksbehandlingsgebyr. Reduksjonen bør være differensiert avhengig av hvor mye tidsfristen er overskredet.
7. Oppegård kommune støtter forslaget om at fullverdig innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplan må sendes innen utløpet av høringsfrist fastsatt av kommunen.

SAKSUTREDNING:

Sammendrag

Miljøverndepartementet foreslår å innføre tidsfrister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner.

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

Rådmannen er positiv til forslaget om tidsfrister i behandling av reguleringssaker men understreker at overholdelse av dem vil bli en krevende utfordring innenfor eksisterende saksbehandlingsressurser. Rådmannens forslag til høringsuttalelse har derfor endringsforslag som i større grad gjør det mulig å tilpasse seg tidsfristene samtidig som målene om bedre service og forutsigbarhet for tiltakshaverne opprettholdes.

Departementets forslag om at innsigelser må avgis innen plansakenes høringsfrist for å være gyldige, støttes i forslag til høringsuttalelse.

Sakens foranledning

Miljøverndepartementet foreslår å innføre tidsfrister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner. Departementet foreslår også et rapporteringssystem i saker som tar lang tid.

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

Høringsfristen er satt til 17.april 2002.

Saken gjelder

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.

Fristen kan medføre at kommunen får mindre tid til saksbehandling før den første politiske vurderingen av forslaget. Ytterligere saksbehandling vil derved måtte skje etter at denne vurderingen er foretatt. Departementet fremhever at dette er en fordel, idet kommunen derved må prioritere de forslag som har fått politisk tilslutning. En unngår å bruke ressurser på å detaljbehandle forslag som likevel avvises av planutvalget.

Lovforslaget framhever den politiske betydningen av reguleringsarbeidet, noe som er i tråd med hovedtanken bak plan- og bygningsloven.

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet planforslaget, foreslår departementet at det innføres en plikt for kommuneadministrasjonen til å underrette planutvalget dersom det har gått mer enn 24 uker siden det ble besluttet å legge saken ut til offentlig ettersyn. I praksis betyr dette at kommuneadministrasjonen må rapportere til planutvalget når tidsintervallet mellom første gangs behandling og andre gangs behandling er lenger enn 24 uker.

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

I dag må innsigelse fremmes før planforslaget vedtas av kommunen.

Departementet foreslår at innsigelse skal fremmes innen kommunens fastsatte høringsfrist i plansaken og at varsel om innsigelse ikke lenger gjelder. Nabokommuner gis en tilsvarende frist.

I praksis betyr endringen at innsigelse må fremmes tidligere i planprosessen. Derved blir planprosessen raskere, ryddigere og enklere å håndtere.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Tidsfristene som foreslås generelt for alle private reguleringsforslag og særlig fristen for første gangs behandling i FUP vil bli krevende å oppfylle for Oppegård kommune innen eksisterende saksbehandlingsressurser. Vi har i dag ingen rutiner for registrering av

saksbehandlingstiden knyttet til planbehandlingen men det er et faktum at plansaker har ligget i kø for behandling i administrasjonen og derav fått en total behandlingstid langt utover de 48 ukene som foreslås av departementet.

Departementets forslag kan gi kommunen økte utgifter og/eller reduserte inntekter. Økte utgifter i forbindelse med forslag om kompensasjon fra kommunen til tiltakshaver for utgifter eventuelle tidsfristoverskridelser medfører frem til første gangs behandling. Reduserte inntekter ved forslag om bortfall av reguleringsgebyr for saker som overskrider tidsfristen.

Med tidsfrister vil saksbehandlingsressursene bli prioritert til private reguleringsplaner og særlig til saksbehandlingen frem til første gangs behandling i UTM. Dette kan gå ut over andre oppgaver innen arealplanlegging og -forvaltning.

Private reguleringsplaner vil med foreslått tidsfrist bli lagt frem for FUP slik de sendes inn. Eventuelle svakheter og mangler vil bli utslagsgivende for administrasjonens innstilling i saken når den sendes FUP til første gangs behandling. Det kan betyr at planen får flere runder i FUP før den eventuelt vedtas lagt ut til offentlig ettersyn. Det kan også bety positivt at tiltakshavere i større grad vil utarbeide teknisk gode planer og i henhold til kommunens arealpolitikk som fremgår av kommuneplanen, før den sendes kommunen for behandling.

Et svakere forarbeid kan også resultere i at planen må legges ut på offentlig høring mer enn en gang. Flere behandlinger av hver plan får administrative konsekvenser og fremmer neppe målsettingen om kortere behandlingstid.

Innføring av tidsfrister betyr omstilling og fornying i administrasjonen med økt fokus på kunden. Behovet for å bli mer forutsigbar overfor kunden må løses gjennom utarbeiding av rutiner og bedre tydeliggjøring av kommunens krav til reguleringsplanforslag og utarbeiding av dem.

Forslaget om at høringsfristen i plansaker også skal gjelde innsigelsesmyndigheter er svært positivt for kommunene og bidrar til å redusere behandlingstiden i enkelte konfliktfylte saker.

Helse-, miljø- og sikkerhetsmessige konsekvenser

Hvorvidt forslaget om tidsfrister vil få helse-, miljø eller sikkerhetsmessige konsekvenser er vanskelig å si. Tradisjonelt er dette konsekvenser mange tiltakshavere ser med letthet på og som kommunen må være vaktbikkje og pådriver for. Redusert faglig vurderingsarbeid i administrasjonen før første gangs behandling kan derved få uheldige konsekvenser. Hvis slike hensyn ikke vektlegges før vedtak om offentlig ettersyn vil det bli svært krevende å ta dem inn senere uten flere høringsrunder.

Dette vil kreve politisk fokus på disse hensyn ved første gangs behandling samt faglig systematisering og tydeliggjøring av hva kommunen ønsker at tiltakshaver skal vektlegge i reguleringsforslag og utarbeiding av dem.

Vurderinger og begrunnelser

Tidsfrister i planbehandlingen er en god oppfølging av mål i høringsutkast til kommuneplanen der kommunen skal bli mer brukerfokusert og forutsigbar i sin tjenesteproduksjon. Økt politisering av reguleringsarbeidet er også en god oppfølging av kommunens mål om å være en aktiv lokalsamfunnsutvikler.

Da tidsfristene som foreslås er meget krevende å tilfredsstille for alle reguleringsforslag foreslår rådmannen en høringsuttalelse med begrunnede endringsforslag som gjør det enklere å overholde tidsfristene uten å fjerne intensjonen og fordelene med innføring av frister.

Forslag til endringer i lovverket hva angår innsigelsesfrister er svært gunstig for kommunene.

Harald Toft
rådmann

Nina Ødegaard
plan- og utviklingssjef

Det faste utvalg for plansakers vedtak 16.04.02

Representanten Johnsrud fremmet følgende forslag til nytt pkt. 6 i innstillingen:

"Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshaver der kommunen ikke overholder tidsfrister frem til første gangs behandling i Det faste utvalg for plansaker. Oppegård kommune støtter forslag om redusert saksbehandlingsgebyr, differensiert etter hvor mye tidsfristen er overskredet. Oppegård kommune går imidlertid sterkt mot en kompensasjon av eventuelle ekstra kostnader en forsinket behandling måtte påføre forslagsstiller.

Et slikt prinsipp kan medføre uoversiktlige økonomiske og juridiske konsekvenser for kommunene."

Representanten Bjørnstad (V) foreslo følgende endringer til pkt. 3 og 7 i innstillingen :

"Pkt. 3 :

I tredje linje endres "4 uker" til 8 uker" og i fjerde linje endres "20 uker" til "16 uker". I femte linje strykes "på 48 uker".

Pkt. 7 :

Etter siste setning tilføyes :

"Dette fordrer at kommunen i krevende saker setter tidsfrister lenger enn minimumsfristen på 30 dager."

Innstillingens pkt 1 og 2 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 3 tiltrådt med 10 stemmer mot 1 stemme avgitt for Bjørnstads forslag.

Innstillingens pkt. 4 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 5 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 6 tiltrådt med 6 mot 5 stemmer (KRF, A, SV) avgitt for Johnsruds forslag.

Innstillingens pkt. 7 tiltrådt med 8 mot 3 stemmer (SV og V) avgitt for Bjørnstads forslag.

Etter dette lyder Det faste utvalg for plansakers vedtak slik:

1. Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker. Samtidig er det viktig å fremheve at overholdelse av tidsfristene vil bli en meget krevende utfordring for kommunen.
2. Oppegård kommune ser det som svært positivt at forslaget vil gi tidligere politisk involvering i private forslag til reguleringsplaner. Kommunen er imidlertid tvilende til om behandlingstiden i plansaker generelt reduseres som en følge av tidsfristene forutsatt eksisterende ressurser. Årsaken er at reguleringsplansaker i Oppegård kommune stadig blir mer urbane og derav mer komplekse og konfliktfylte og sammen med inngåelse av utbyggingsavtaler er slike plansaker svært ressurskrevende. Planbehandlingstiden vil med tidsfristene antagelig variere mer fra plan til plan enn i dag. Planforslagets politiske prioritering, kvalitet ved innsending, kompleksitet samt antall private reguleringsforslag under behandling vil bli avgjørende for saksbehandlingstiden til den enkelte plan; innefor eller utenfor fastsatte tidsfrister.
3. Den mest kritiske tidsfristen for kommunen vil være før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker (FUP). Oppegård kommune vil foreslå at tidsfristen på 12 uker før kommunestyrebehandlingen reduseres til 4 uker og at fristen før første gangs behandling i FUP økes tilsvarende fra 12 til 20 uker. På denne måten opprettholdes departementet forslag om total behandlingstid på 48 uker samtidig som de er bedre tilpasset ressursbehovet i de ulike fasene.
4. Med forslag om relativt stramme tidsfrister for første gangs behandling vil kommunen redusere saksbehandlingsinnsatsen i denne fasen både de faglige vurderingene men også veiledningen overfor tiltakshaver. Det er rimelig å anta at flere planforslag vil måtte behandles flere ganger i utvalget før det eventuelt legges ut på offentlig ettersyn. Oppegård kommune savner i departementets utredning en vurdering av om den samme tidsfristen skal gjelde hver gang. Slik Oppegård kommune ser det bør kravet om antall ganger saken kan fremmes innenfor tidsfristen begrenses. Dette vil medvirke til at tiltakshaver tilstreber kvalitativt tilfredsstillende planforslag i tidlig planfase. Alternativ til begrensning er å styrke kravet i plan- og bygningsloven om bruk av kvalifisert kompetanse i utarbeidningen av reguleringsplaner.
5. Oppegård kommune legger stor vekt på kommuneplanarbeidet med rullering hvert 4.år. Kommuneplanen skal i henhold til plan- og bygningsloven være førende for senere reguleringsplaner. Departementet har beklagelig ikke omtalt kommuneplanens betydning i sitt høringsutkast. Slik Oppegård kommune ser det bør reguleringsforslag som fremmer intensjonene i kommuneplanen og er i henhold til arealdelen gis fortrinn i prioritering av saksbehandlingsressurser frem til første gangs behandling i FUP fremfor reguleringsforslag som er i konflikt med kommuneplanen. Derfor bør det ikke å fastsettes tidsfrister for første gangs behandling i FUP for reguleringsplanforslag som er i konflikt med gjeldende kommuneplan; alternativt to tidsfrister avhengig av planforslaget status i forhold til kommuneplanen. Planforslag som er i konflikt med kommuneplanen vil bli

behandlet som innspill til kommuneplanrulleringen hvert 4.år.

6. Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshavere der kommunen ikke overholder tidsfristen frem til første gangs behandling i FUP. Den økonomiske kompensasjonen bør være knyttet til redusert saksbehandlingsgebyr. Reduksjonen bør være differensiert avhengig av hvor mye tidsfristen er overskredet.
7. Oppegård kommune støtter forslaget om at fullverdig innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplan må sendes innen utløpet av høringsfrist fastsatt av kommunen.

Rett utskrift :

Helga I. Andresen

Oversendes : Formannskapet



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Adressater ifølge liste

Oversendes Ph.U.
som litter
vedleggsmende
et. kommentar
da oss kommer i
forbindelse med
fullført. 3/3 fullført

02/00606	001
03	2002
L10213	

Deres ref

Vår ref

2001/2769- P/HTE

Dato

4. mars 2002

Ark:

Høring: Forslag om endringer i plan- og bygningsloven - tidsfrister i planbehandlingen

Departementet ber om kommentarer til forslag om endringer i plan- og bygningsloven. Forslaget innebærer frister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og frist for berørte myndigheters innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan, se vedlagt høringsnotat.

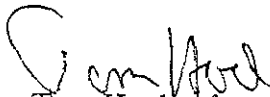
Vi viser til NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, som var til høring våren 2001. I denne utredningen var frister omtalt generelt, se kapitlene 10.7 og 15.3. Ettersom temaet nylig har vært del av en bred høring, finner departementet det tilstrekkelig med en kort høringsfrist nå.

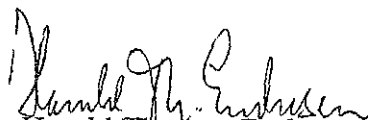
Høringsfrist: 17. april 2002

Høringssaken er også tilgjengelig på Internett:

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

Med hilsen


Tom Hoel e.f.
ekspedisjonssjef


Harald Thomas Endresen
rådgiver

Vedlegg: Høringsnotat

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Kontoradresse
Myntg. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon*
22 24 90 90
Org. nr. 972 417 882

Avdeling for regional planlegging
Telefaks
22 24 95 60

Saksbehandler
Harald Thomas
Endresen
22 24 59 39

Høringsinstanser

GRUPPER:

DEPARTEMENTENE
FYLKESKOMMUNER
FYLKESMENN
HØGSKOLER
INST./UNIV. UNDER UH.-AVD.
KOMMUNER
YTRE ETATER, MILJØVERNAVD.

INDIVIDUELLE:

ADVOKAT OLE LØKEN
AF RAGNAR EVENSEN AS
AGDERFORSKNING
AKSJON NÆRMILJØ OG TRAFIKK
ARKITEKTENES FAGFORBUND
ASPELIN-RAMM EIENDOM AS
ASPLAN VIAK
AVANTOR ASA
BARNEOMBUDET
BERGVESENET
BYGG- OG TØMRERM. FORENING
BYGGENÆRINGENS LANDSFORENING
BYGGHOLT AS
DEN NORSKE ADVOKATFORENING
DEN NORSKE TURISTFORENING
DET KGL. SELSKAP FOR NORGES VEL
DET NORSKE HAGESELSKAP
DET NORSKE SKOGSELSKAP
DIR. FOR NATURFORVALTNING
DIR. FOR SIVILT BEREDSKAP
ENERGIBEDRIFTENES LANDSFORENING
ENTREPRENØRFOR. - BYGG OG ANLEGG
FABRITUS EIENDOM AS
FELLESFORBUNDET
FINANSNÆRINGENS HOVEDORG.
FISKERIDIREKTORATET
FOLLORÅDET
FORBRUKERRÅDET
FORENINGEN NORSK EIENDOM
FORSVARSBYGG
FORUM FOR KOMMUNALE PLANLEGGERE
FORUM UTD. I SAMFUNNSPLANLEGGING
FRILUFTSLIVETS FELLESORG.
FRILUFTSRÅDENES LANDSFORBUND
FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORG.
GEOFORUM
GRID-ARENDAL
HAVFORSKNINGSINSTITUTTET
HEDMARKSPROSJEKTET
HSH
HUSBANKEN
HUSEIERNES LANDSFORBUND
JERNBANEVERKET
KOMMUNENES SENTRALFORBUND
KYSTDIREKTORATET
LANDSORGANISASJONEN I NORGE
LANDSRÅDET FOR N. BARNE- OG UNGDOMSORG.
LANDSS. AV VASSKRAFTKOMMUNAR
LUFTFARTSVERKET
LØVENSKIOLD EIENDOM AS
AS MALLIN
MASKINENTREPRENØRENE FORBUND
MILJØSTIFTELSEN BELLONA
MØREFORSKNING
NASJONALT FOLKEHELSEINSTITUTT

A/L NBBL
NCC BOLIG AS
NETTVERK HELSE- OG MILJØKOMMUNER
NORDLANDSFORSKNING
NORD-TRØNDELAGSFORSKNING
NORGES BONDELAG
NORGES BYGGFORSKNINGSINSTITUTT
NORGES FISKARLAG
NORGES FORSKNINGSRÅD
NORGES GEOLOGISKE UNDERSØKELSE
NORGES GOLFFORBUND
NORGES HANDIKAPFORBUND
NORGES IDRETTSFORBUND OG OL. K.
NORGES INGENIØRORGANISASJON
NORGES JEGER- OG FISKERFORBUND
NORGES JORDSKIFTEKANDIDATFOR.
NORGES KVINNE- OG FAMILIEFORBUND
NORGES NATURVERNFORBUND
NORGES PRAKT. ARKITEKTER ANS
NORGES SKOGEIERFORBUND
NORGES STATSANER BA
NORGES VASSDRAGS- OG ENERGIDIR.
NORGES VELFORBUND
NORSK ALMENNINGSFORBUND
NORSK BONDE- OG SMÅBRUKARLAG
NORSK BYGGTJENESTE
NORSK FJERNVARMEFORENING
NORSK FORM
NORSK HYDRO ASA
NORSK INST. BY- REG.FORSKN.
NORSK INST. JORD- SKOGKART.
NORSK INST. KULTURMINNEFORSKN.
NORSK INST. LANDBRUKSØK. FORSKN.
NORSK INST. LUFTFORSKNING
NORSK INST. NATURFORSKNING
NORSK INST. SKOGFORSKNING
NORSK INST. VANNFORSKNING
NORSK KOMMUNALTEKNISK FORENING
NORSK KOMMUNEFORBUND
NORSK REVMATIKERFORBUND
NORSKE ARKITEKTERS LANDSFORBUND
NORSKE FISKEOPPDRETTERES FOR.
NORSKE LANDSKAPSARKITEKTERS FOR.
NORSKE REINDRIFTSAMERS LANDSFOR.
NORSKE SAMERS RIKSFORBUND
NORSKE SIVILINGENIØRERS FORENING
NORSKOG
NTNU, INST. FOR BY- OG REGIONPLANLEGGING
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
NÆRINGSLOVUTVALGET
OBOS
OLJEDIREKTORATET
OSLO OG OMLAND FRILUFTSRÅD
OSLOFJORDENS FRILUFTSRÅD
PROSESSINDUSTRIENS LANDSFORENING
PROSJEKT PBL-2000
PUKK- OG GRUSLEVERANDØRENE FOR.
REGIONRÅDET
REGIONSAMARBEIDET FROSTATING
REINDRIFTSFORVALTNINGEN
RIKSANTIKVAREN
ROGALANDSFORSKNING
RÅDGIVENDE INGENIØRERS FORENING
SABIMA
SAMARBEIDSRÅDET FOR NATURVERNS.

SAMETINGET
SAMHANDLINGSFORUM
SAMISK KULTURMINNERÅD
AS SELVAAGBYGG
SKANSKA EIENDOMSUTVIKLING AS
SKIFORENINGEN
SKOGBRUKETS LANDSFORENING
SND
STATENS BYGNINGSTEKNISKE ETAT
STATENS ELDRERÅD
STATENS FORURENSNINGSTILSYN
STATENS HELSETILSYN
STATENS KARTVERK
STATENS LANDBRUKSFORVALTNING
STATENS LANDBRUKSTILSYN
STATENS RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE
STATENS VEGVESEN VEGDIREKTORATET
STATKRAFT SF
STATNETT SF
STATSBYGG
STATSKOG SF
STIFTELSEN SAMFUNNS- NÆRFORSKN.
TELEMARKSFORSKNING BØ
TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT
UNGDOMMENS DEMOKRATIFORUM
UTMARKKOMMUNENES SAMMENSLUTNING
VESTLANDSFORSKNING
VESTNORSK PLANGRUPPE
VEST-TELEMARK RÅDET
ØSTLANDSFORSKNING

Høringsnotat

om forslag til endringer i plan- og bygningsloven
(frister for behandling av reguleringsforslag,
frist for innsigelse til reguleringplan og bebyggelsesplan)

Høringsfrist: 17. april 2002

Høringsuttalelser sendes:

Miljøverndepartementet
avdeling for regional planlegging
Postboks 8013 Dep
0032 OSLO

E-post: postmottak@md.dep.no

Internett-adresse for høringen:

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

1. Sammendrag	3
1.1 Hovedinnhold.....	3
1.2 Innledning	3
1.3 Frister for behandling av reguleringsforslag.....	4
1.4 Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan.....	5
2 Frister for behandling av reguleringsforslag	6
2.1 Innledning	6
2.2 Gjeldende rett.....	6
2.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister	7
2.4 Planlovutvalgets syn	8
2.5 Høringsinstansenes syn.....	8
2.6 Departementets vurdering	10
2.7 Departementets forslag	13
2.8 Mulige sanksjoner.....	14
2.9 Økonomiske og administrative konsekvenser	15
2.10 Lovforslag	18
3. Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan.....	19
3.1 Innledning	19
3.2 Gjeldende rett.....	19
3.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister	19
3.4 Planlovutvalgets syn	20
3.5 Høringsinstansenes syn.....	20
3.6 Departementets vurdering.....	22
3.7 Departementets forslag	22
3.8 Økonomiske og administrative konsekvenser	24
3.9 Lovforslag	25

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnhold

Departementet foreslår å innføre tidsfrister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner. Departementet foreslår også et rapporteringssystem i saker som tar lang tid.

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

Departementet har til hensikt å oversende forslagene om tidsfrister til Odelstinget sammen med andre forslag som også skal bidra til forenkling og effektivisering. En viser til NOU 2001:7 *Bedre regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven*, som inneholdt enkelte konkrete forslag som har vært på alminnelig høring tidligere.

1.2 Innledning

Både offentlige myndigheter og private har interesse av at planbehandlingen blir mer effektiv og av sikrere anslag på framdriften i plansaker.

Flere rapporter viser at samfunnet kan spare betydelige beløp dersom plan- og byggesaksbehandlingen blir mer effektiv. For eksempel viser en utredning fra KanEnergi AS et årlig innsparingspotensiale på mellom 3 og 3,5 mrd. kroner ved mer effektiv plan- og byggesaksprosess. I arbeidet med en elektronisk søketjeneste for plan- og byggesaksbehandling, "ByggSøk", har Statens bygningstekniske etat vist til et anslått årlig innsparingspotensiale i Oslo på minst 14 millioner kroner for bygningsbransjen og kommunen dersom en oppnår én måned raskere byggestart.

I tillegg kommer samfunnsnyttene av mer effektiv saksbehandling.

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

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

kommunenenes 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.

1.3 Frister for behandling av reguleringsforslag

Private forslag om regulering

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.

Variasjonen i kompleksitet og innhold i private forslag om regulering gjør det vanskelig å sette like tidsfrister for hele saksbehandlingen i alle saker. Departementet har derfor sett nærmere på de forskjellige fasene i saksbehandlingen.

En er kommet til at det ligger mulighet for mer effektiv tidsbruk i fasen fra kommunen mottar reguleringsforslaget og fram til det behandles politisk første gang. Her er det stor variasjon i tidsbruk i dag, til tross for at loven sier at "(n)år det kommer inn private reguleringsforslag, skal det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig behandle forslaget" (§ 30 andre ledd første punktum).

Fristen kan medføre at kommunen får mindre tid til saksbehandling før den første politiske vurderingen av forslaget. Ytterligere saksbehandling vil derved måtte skje etter at denne vurderingen er foretatt. Dette er imidlertid en fordel, idet kommunen derved må prioritere de forslag som har fått politisk tilslutning. En unngår å bruke ressurser på å detaljbehandle forslag som likevel avvises av planutvalget.

Lovforslaget framhever den politiske betydningen av reguleringsarbeidet, noe som er i tråd med hovedtanken bak plan- og bygningsloven.

Rapporteringsordning for reguleringssaker som tar lang tid

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet planforslaget, foreslår departementet at det innføres en plikt for kommuneadministrasjonen til å underrette planutvalget dersom det har gått mer enn 24 uker siden det ble besluttet å legge saken ut til offentlig ettersyn. I praksis betyr dette at kommuneadministrasjonen må rapportere til planutvalget når tidsintervallet mellom førstegangsbehandling og andregangsbehandling er lenger enn 24 uker.

Frist for kommunestyrebehandling av reguleringsforslag

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

1.4 Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan

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

I dag må innsigelse fremmes før planforslaget vedtas av kommunen.

Samtidig sier loven 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).

Departementet foreslår at innsigelse skal fremmes innen denne fristen. ⁷

Nabokommuner gis en tilsvarende frist.

Endringen får også betydning for innsigelse til bebyggelsesplan, jf. henvisningen i § 28-2 fjerde ledd til § 27-1 nr. 2.

I praksis betyr endringen at innsigelse må fremmes tidligere i planprosessen.

Derved blir planprosessen raskere, ryddigere og enklere å håndtere.

2 Frister for behandling av reguleringsforslag

2.1 Innledning

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

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

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

2.2 Gjeldende rett

Privat forslag om regulering

Reglene om privat forslag om regulering framgår av plan- og bygningsloven § 30. Private forslag kan framsettes av grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte.

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

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

Etter at planutvalget har fremmet et reguleringsforslag er forslaget å regne som planmyndighetens eget. Det betegnes ikke lenger som et "privat" reguleringsforslag.

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

Offentlig behandling av reguleringsforslag

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

Loven foreskriver at forslaget skal legges ut til offentlig ettersyn og berørte myndigheter skal varsles. Deretter behandles forslaget på ny i planutvalget, med

de merknader som er kommet inn (andregangsbehandling), før kommunestyret fatter reguleringsvedtak. Når det foreligger innsigelse eller vedtaket påklages, vil endelig avgjørelse treffes av henholdsvis Miljøverndepartementet eller fylkesmannen.

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

• Begrepene førstegangsbehandling og andregangsbehandling

Det er vanlig å benytte begrepene *førstegangsbehandling* og *andregangsbehandling* om saksgangen i kommunens planutvalg. Førstegangsbehandling refererer da til planutvalgets beslutning om å fremme et planforslag og legge dette ut til offentlig ettersyn eller ikke. I noen kommuner skjer dette på delegert myndighet.

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

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

Tidsfrister

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

I plan- og bygningsloven er det ingen liknende generell regel om framdrift i saksbehandlingen. Det er imidlertid enkelte *spesielle bestemmelser* som har til formål å påskynde saksbehandlingen. For eksempel er det for private reguleringsplanforslag en bestemmelse om at kommunens faste utvalg for plansaker skal ta forslaget opp til behandling "snarest mulig" (§ 30 andre ledd). Videre skal kommunen sette frister for berørte til å avgi uttalelse når planforslaget legges ut til offentlig ettersyn (§ 27-1 nr. 2). Sistnevnte bestemmelse har først og fremst til formål å sikre at berørte får tilstrekkelig tid til å settes seg inn i saken og å avgi uttalelse, men den bidrar også til framdrift.

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

2.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister

Våren 2001 behandlet Stortinget et forslag fra representantene Per-Kristian Foss, Sverre J. Hoddevik og Erna Solberg i Dok. nr. 8:58 (2000-01). Stortinget fattet følgende vedtak:

Stortinget ber Regjeringen legge til rette for innføring av tidsfrister for kommunenes behandlingstid av private reguleringsplaner uten at det svekker kvaliteten og grundigheten i prosessen.

2.4 Planlovutvalgets syn

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

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

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

Videre mente utvalget at det kan være grunn til å vurdere hvorvidt det bør innføres frister som knytter seg til saksbehandlingsens *enkelte deler*. I tillegg til frister som er rettet mot planmyndighetens egen saksbehandling, kan dette være frister som er rettet mot andre forvaltningsorganers og sektors deltaking i planprosessen, for eksempel ved innsigelse (se kapittel 3 nedenfor), samt frister som er rettet mot private.

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

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

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

2.5 Høringsinstansenes syn

NOU 2001:7 har vært på alminnelig høring. Et flertall av de høringsinstansene som uttalte seg om temaet ga tilslutning til at det innføres frister for saksbehandlingen etter de linjer planlovutvalget skisserte. Enkelte høringsinstanser var skeptiske til generelle frister, selv om også disse høringsinstansene så behovet for å effektivisere planbehandlingen.

Riksantikvaren mente at frister kan bidra til en mer effektiv planprosess.

Forbrukerrådet mente at det i saker som direkte berører den enkelte bør foreligge klare frister for de enkelte ledd i prosessen, samt for når det enkelte vedtaket skal fattes.

Statnett SF mente at det bør innføres frister som sikrer forsvarlig framdrift.

Fylkesmannen i Rogaland mente at årsaken til at planprosesser tar tid er kapasitets- eller kompetansemangel, og at frister neppe vil løse problemet.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mente at spørsmålet om tidsfrister er avhengig av ressursituasjonen i etaten til enhver tid. Riktig avgjørelse bør være viktigere enn rask avgjørelse.

Bamble kommune, Fræna kommune, Gildeskål kommune, Gol kommune, Molde kommune, Skien kommune, Tinn kommune var positive til tidsfrister for planbehandlingen.

Flora kommune uttalte seg ikke direkte om frister, men viste til at reguleringsplaner ofte tar for lang tid å behandle. Kommunen understreket at enkelte planforslag er komplekse og at planprosessen må gi tilstrekkelig rom for disse.

Lunner kommune mente at det bør være mulig å tilpasse planprosessen til situasjonen i den enkelte kommune.

Sarpsborg kommune uttalte seg om frister fastsatt i planprogram og mente at slike frister ikke på noen måte bør binde opp kommunen rettslig.

Tromsø kommune så positivt på tidsfrister som ledd i et planprogram, men reserverte seg mot generelle maksimalfrister. Kommunen framhevet at det kan være viktig å avveie rekkefølgen planer behandles.

Vindafjord kommune påpekte at kravene til omstilling og endring i kommunene er store og at blant annet frister for saksbehandlingen følges av mindre ressurser.

Regionsamarbeidet Frostating (Meråker, Stjørdal, Frosta, Levanger, Verdal, Inderøy og Steinkjer kommuner) stilte seg tvilende til absolutte tidsfrister i plansaker, idet det kan være vanskelig å overskue alle momenter i en tidlig fase og fordi korte frister kan medføre mangelfull saksbehandling. *Steinkjer kommune* har tatt opp det samme også i egen uttalelse.

AF Ragnar Evensen AS, Aspelin-Ramm Eiendom AS, Avantor ASA, Byggenæringens landsforening, Entreprenørforeningen - bygg og anlegg, Fabritius Eiendom AS, Forbrukerrådet, Foreningen norsk eiendom, Huseiernes landsforbund, Løvenskiold Eiendom AS, AS Mallin, professor Tor Medalen, NCC Bolig AS, NIF - Norges jordskifte kandidatforening, Norske Arkitekters Landsforbund, A/L Norske Boligbyggelags Landsforbund, Norsk Kommunalteknisk Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, OBOS, og Prosjekt PBL-2000, as Selvaagbygg og Skanska Eiendomsutvikling AS var positive til tidsfrister i planbehandlingen.

NCC Bolig AS mente at tidsfrister i planbehandlingen er et greit forslag, men understreket at forutsigbarhet og mer forpliktende oversiktsplanlegging er viktigere for utbygger. Kommunene må ha tilstrekkelige ressurser og planprosessen bør forenkles, ifølge firmaet.

Byggholt AS mente at en bør innføre maksimalfrist for hele behandlingen av reguleringsplaner, ikke bare for deler av behandlingen. Firmaet foreslår halvert saksbehandlingsgebyr ved fristbrudd.

Friluftslivets fellesorganisasjon mente at eventuelle frister i planbehandlingen ikke må redusere mulighetene for høring av planforslag og annen type medvirkning.

Norske reindriftsamers landsforbund understreket at tidsfrister ikke må være for knappe.

2.6 Departementets vurdering

Årsaker til tidsbruk

Det er flere grunner til at planprosesser tar tid. Planforslagets kvalitet, omfang, hvilke temaer det tar opp, forholdet til andre planer, hvor mange det berører og konfliktnivå er noen forhold som kan påvirke tidsbruk under behandlingen. Lang saksbehandling kan skyldes både forslagsstiller selv, planmyndigheten, andre offentlige myndigheter og berørte ellers. Kompliserte saker må ofte modnes og planprosessene kan inneholde viktige faglige og politiske avklaringer som tar tid.

Departementet kjenner til at det i enkelte kommuner kan ta over et år før planforslag behandles første gang i kommunens planutvalg. Det kan virke som om saksbehandlingstiden er lengst i større kommuner, men departementet mangler sikre tall for dette.

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

Ulike fristregler

Forslagsstiller har i dag rett til å sette frist for uttalelser til planforslag under utarbeidelse (§ 27-1 nr. 1 andre ledd, som også får anvendelse for innsendte planer, se § 30). Videre har planmyndigheten ved offentlig utleggelse rett til å sette en frist for merknader, likevel ikke kortere enn 30 dager. Denne typen frister skal sikre medvirkning, og departementet antar at det vil være uheldig å korte dem ned.

Departementet ser at det vil være tilnærmet umulig å sette én frist som skal gjelde for hele planprosessen og være lik i alle reguleringssaker. Til det er forslagene for forskjellige og behovet for saksbehandling ulikt.

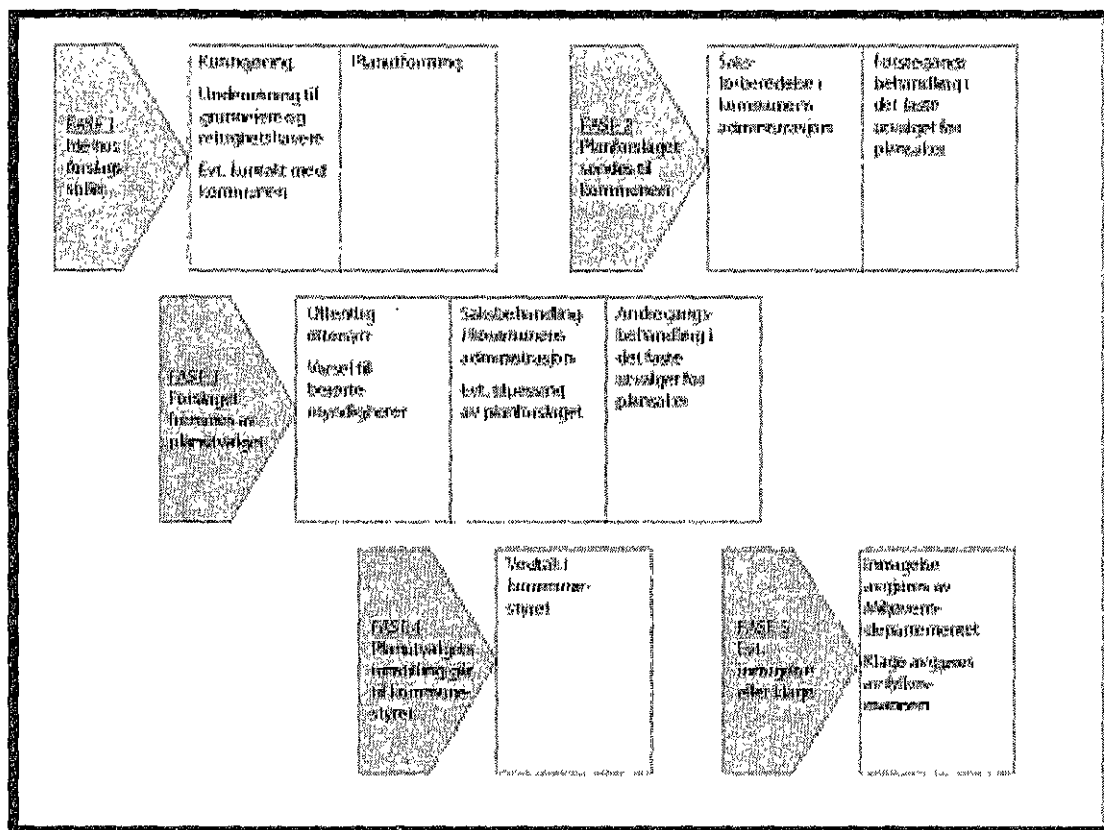
Dersom det lar seg gjøre å gruppere planforslagene etter deres kompleksitet, kunne en tenke seg en absolutt frist for hver gruppe av saker. Planlovutvalget er inne på denne tanken i forhold til mindre, gjennomføringsrettete planer. Departementet finner dette forslaget interessant.

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

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

Fasene i reguleringsbehandlingen

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



Figur 2.1: De ulike fasene når et privat forslag om regulering blir vedtatt.

Fase 1: Fra idé til innsendelse

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

Fase 2: Fra innsendelse til førstegangsbehandling

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

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

For forslagsstiller er det ofte viktig å få avklart innen rimelig tid om det er ønskelig å regulere et område, og eventuelt på hvilke punkter kommunen mener planen bør bearbeides videre. Dersom planforslaget blir liggende lenge i kommuneadministrasjonen uten politisk behandling, vil det kunne skape usikkerhet og frustrasjon hos forslagsstiller.

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

Departementet foreslår en slik frist, se nedenfor i kapittel 2.7.

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

Fase 3: Høring, varsel og andregangsbehandling

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

Før saken fremmes for andregangsbehandling vil det være behov for grundig faglig vurdering av planforslaget og innkomne merknader, og behandlingstiden kan variere sterkt etter dette og om det foreligger innsigelse. Departementet finner det vanskelig å sette en skjematisk tidsfrist for kommunens behandling i denne fasen av planprosessen. Frister for innsigelse som foreslås i kapittel 3 nedenfor, vil likevel bidra til å effektivisere saksbehandlingen i denne fasen.

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

For å bevisstgjøre planutvalget og kommunens administrasjon på tidsbruk i denne fasen, foreslår departementet at en innfører et system for rapportering til planutvalget fra kommuneadministrasjonen når saksbehandlingstiden blir lang, se kapittel 2.7.

Fase 4: Kommunestyrebehandling

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

Departementet er kommet til at en også i denne fasen bør innføre en tidsfrist. Fristen skal regnes fra planutvalgets sluttbehandling til kommunestyrebehandlingen, se kapittel 2.7.

Fase 5: Eventuell innsigelsesbehandling og klagebehandling

Departementet har ikke registrert generelle framdriftsproblemer under kommunens videre behandling av innsigelser eller dens behandling av klage over planvedtak. Statens egen behandling er også tilfredsstillende her. Saksbehandlingstiden for innsigelser har gått kraftig ned de siste årene, og klager behandles løpende av fylkesmennene. Det antas at det ikke er behov for å lovregulere frister i denne fasen, men departementet hører gjerne høringsinstansenes syn.

2.7 Departementets forslag

Frist for førstegangsbehandling av privat reguleringsforslag

Departementet foreslår at en setter en konkret frist for når et privat forslag om regulering skal behandles i det faste utvalget for plansaker. Departementet har kommet til at 12 uker er en realistisk frist, men at uttrykket i dagens lov, "snarest mulig", også bør beholdes utfra den oppfordring det gir.

Departementet har valgt en frist på 12 uker fordi det anses som tilstrekkelig tid for kommuneadministrasjonen til å vurdere om forslaget bør legges ut til offentlig ettersyn og til å innkalle og avholde møte i det faste utvalget for plansaker. En ser gjerne at høringsinstansene kommenterer dette.

En frist på 12 uker skaper også en viss harmoni i lovverket. Departementet viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat 25. januar 2002 der det foreslås 12 ukers tidsfrist i byggesaksbehandlingen (§ 95 nr. 1 første ledd).

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

Departementet foreslår at fristen kan fravikes ved avtale mellom forslagsstiller og kommunen.

I de tilfellene der reguleringsforslag legges ut til offentlig ettersyn på delegert myndighet, vil fristen gjelde for kommuneadministrasjonens beslutning i kraft av delegasjonen.

Rapporteringsordning for reguleringssaker som tar lang tid

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet planforslaget, foreslår departementet at det innføres en plikt for kommuneadministrasjonen til å underrette planutvalget dersom det har gått mer enn 24 uker siden det ble besluttet å legge saken ut til offentlig ettersyn. I praksis betyr dette at kommuneadministrasjonen må rapportere til planutvalget når tidsintervallet mellom førstegangsbehandling og andregangsbehandling er lenger enn 24 uker.

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

Frist for kommunestyrebehandling av reguleringsforslag

Etter at planutvalget har sluttført behandlingen av reguleringsforslaget, 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.

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

Fylkesmennene, berørte myndigheter og kommunen må innrette mekling ved innsigelse etter fristen, dersom mekling skal foretas i denne fasen. Departementet viser til rundskriv T-5/95 anbefaler mekling etter sluttbehandling i planutvalget og før kommunestyrebehandling.

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

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

En frist på 12 uker skaper også en viss harmoni i lovverket, se omtale ovenfor.

I denne fasen av saksbehandlingen er reguleringsforslaget planmyndighetens eget, og fristen skaper derfor ingen rett for private. Rent faktisk vil imidlertid privat forslagsstiller nyte godt av en frist i denne fasen, ettersom forslagsstiller normalt har interesse av framdrift også her.

2.8 Mulige sanksjoner

Frister overfor planmyndigheten kan tenkes håndhevet på flere måter:

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

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

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

Departementet foreslår ikke automatisk vedtak eller straff ved fristbrudd.

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

Departementet viser til høringsdokument fra Kommunal- og regionaldepartementet, der det foreslås endring i plan- og bygningsloven § 6. Endringen vil gi hjemmel til å innføre sistnevnte typen sanksjon ved forskrift.

Departementet mener at forslaget om frist for å behandle privat forslag om regulering i planutvalget (førstegangsbehandling) bør sanksjoneres på denne måten. En vil derfor vurdere å utarbeide en forskrift med et slikt innhold dersom lovforslaget blir vedtatt.

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

2.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Redusert fleksibilitet

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

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

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

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

Redusert selvstyre

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

Tid til saksforberedelse

Fristen for behandling av privat forslag om regulering kan medføre at kommuneadministrasjonen i mindre grad får behandlet planforslaget ferdig før

førstegangsbehandling i planutvalget. Det kan også tenkes at planforslag må legges fram med lavere plankvalitet enn i dag.

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

Planforslag med lav kvalitet

I dag kan kommunen gjennom dialog og vegledning overfor forslagsstiller sørge for at et planforslag når en viss kvalitet før det framlegges til behandling i kommunens planutvalg. Slik kan en sikre at det er de politiske avveiningene som blir avgjørende for planutvalget.

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

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

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

Samfunnsmessige besparelser og økt effektivitet

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

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

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

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

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

Innsparingspotensialet i rapporten er i samme størrelse som anslått i rapporten fra Norsk Arbeidsgiverforening i 1991.

I arbeidet med en elektronisk søketjeneste for plan- og byggesaksbehandling, "ByggSøk", har Statens bygningstekniske etat vist til et anslått årlig innsparingspotensiale i Oslo på minst 14 millioner kroner for bygningsbransjen og kommunen dersom en oppnår én måned raskere byggestart (brev til Miljøverndepartementet okt. 2001).

Departementet har merket seg at rapportene hovedsakelig viser til *innsparingspotensialet* ved raskere planbehandling. En må også være oppmerksom på mulige *kostnader* ved kortere behandlingstid, og disse er ikke vurdert tilstrekkelig i rapportene. Rapportene antyder likevel at det vil være samfunnsmessig lønnsomt å gjøre planbehandlingen raskere.

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

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

Inngåelse av utbyggingsavtaler

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

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

Mekling ved innsigelse

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

Fylkesmannen, berørte myndigheter og kommunen vil måtte ta hensyn til fristen når meklingsmøte berammes. Derved vil fristen kunne påvirke arbeidssituasjonen hos disse instansene. En hører gjerne synspunkter på fristens lengde.

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

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

2.10 Lovforslag

§ 27-1 nr. 2 første ledd skal lyde:

Når forslag til reguleringsplan er utarbeidet i samsvar med reglene i nr. 1, skal det legges frem for det faste utvalget for plansaker som avgjør om det skal legges ut til offentlig ettersyn. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre reguleringssaker kan det faste utvalget for plansaker likevel fastsette en kortere frist. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. *Det faste utvalget for plansaker skal underrettes dersom saken ikke er behandlet innen 24 uker etter beslutning om utleggelse til offentlig ettersyn.*

§ 27-2 nr. 1 skal lyde:

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

§ 30 andre ledd skal lyde:

Når det kommer inn private reguleringsforslag, skal det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig og innen 12 uker behandle forslaget. *Forslagsstiller og kommunen kan avtale en annen frist.* Finner ikke det faste utvalget for plansaker selv grunn til å fremme reguleringsforslag for området, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Omfatter forslaget uregulert område eller innebærer det en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan, kan forslagsstilleren kreve at reguleringsspørsmålet skal forelegges kommunestyret.

3. Frist for innsigelse til reguleringsplan og bebyggelsesplan

3.1 Innledning

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

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

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

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

3.2 Gjeldende rett

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).

Selv om mange innsigelsessaker løses gjennom forhandlinger eller meklings 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.

3.3 Dok. nr. 8-forslag om tidsfrister

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

Stortinget ber Regjeringen innen utgangen av 2001 fremme forslag til tidsfrister for
a) statlige organers innsigelsesmuligheter i general- og reguleringsplaner (...)

Forslaget oppnådde ikke flertall i Stortinget.

3.4 Planlovutvalgets syn

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

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

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

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

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

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

3.5 Høringsinstansenes syn

NOU 2001:7 ble sendt på alminnelig høring våren 2001. Flere av høringsinstansene uttalte seg om frist for innsigelse.

Direktoratet for naturforvaltning uttrykte skepsis mot å framflytte fristen for innsigelse.

Riksantikvaren mente at tidsfrister kan bidra til en mer effektiv planprosess. Fristene må imidlertid ta hensyn til de enkelte aktørenes situasjon og behov for vurderingsgrunnlag. For eksempel kan arkeologiske undersøkelser ikke foretas i alle årstider. Fristene må innrettes etter hvorvidt uttalelser fra fagmyndigheter er forankret i politiske organers behandling.

Statnett SF uttalte seg ikke direkte om frist for innsigelse, men understreket at berørte myndigheter bør ha frist for å behandle arealplaner.

Vegdirektoratet mente at det er usikkert om innføring av frister vil kunne gi bedre framdrift i planleggingen. Knappe frister for innsigelse kan medføre at det blir reist flere innsigelser enn i dag.

Fylkesmannen i Buskerud støttet forslaget om tidsfrist for innsigelse. *Fylkesmannen i Troms* mente at innsigelsesinstituttet bør formaliseres i loven, og da med tidsfrister. *Fylkesmannen i Vestfold* var også positiv til tidsfrister, under forutsetning av at det er gjennomført en god samhandlingsprosess mellom planmyndighet og fagmyndighetene fra tidlig fase i planleggingen, og at nok ressurser stilles til rådighet. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mente at frister for innsigelse kan gi raskere planbehandling og -avklaring.

Fylkesmannen i Hordaland, Fylkesmannen i Vest-Agder og Fylkesmannen i Telemark var skeptiske til å avskjære retten til innsigelse etter et visst punkt. Det ble blant annet vist til at innsigelse skal være en faglig "sikkerhetsventil".

Fylkeslandbruksstyret i Hordaland mente at det er viktig at alle parter søker å etterleve tidsplaner og -frister. Dette forutsetter at kommunene tidlig inviterer berørte myndigheter til å ta del i planprosessen. *Fylkeslandbruksstyret i Vestfold* uttalte seg positivt til tidsfrist for innsigelse, forutsatt at det er gjennomført en god samhandlingsprosess mellom planmyndighet og fagmyndighetene.

Finnmark fylkeskommune mente at det er behov for klare tidsfrister ved innsigelse.

Fylkeslandbruksstyret i Hordaland mente at innsigelse er en viktig "sikkerhetsventil" og at den ikke bør avskjæres ved tidsfrist. *Fylkeslandbruksstyret i Vestfold* støttet frister for innsigelse under forutsetning av at det er gjennomført en god samhandlingsprosess mellom planmyndighet og fagmyndighetene fra tidlig fase i planleggingen.

Andebu kommune, Bamble kommune, Fræna kommune, Gildeskål kommune, Gol kommune, Holmestrand kommune, Karmøy kommune, Kragerø kommune, Kristiansand kommune, Lardal kommune, Larvik kommune, Molde kommune, Nærøy kommune, Nøtterøy kommune, Porsgrunn kommune, Sandefjord kommune, Sarpsborg kommune, Skien kommune, Svelvik kommune, Tysvær kommune, Vindafjord kommune, Voss kommune og Ålesund kommune var positive til tidsfrister ved innsigelse. *Oslo kommune* stilte seg også positiv til en slik frist og antydte at den for eksempel kan settes ved offentlig ettersyn.

Bergen kommune mente at sektormyndigheter som ikke har deltatt i planprosessen heller ikke bør ha anledning til å fremme innsigelse. Uttalelsen kan tolkes som en støtte til tidligere frist for innsigelse.

Lier kommune mente at innsigelse bare må kunne fremmes dersom den er knyttet til interesser som har vært varslet tidlig i planarbeidet.

Lørenskog kommune uttrykte skepsis til planlovutvalgets generelle retningslinjer i innsigelsessaker, blant annet frist for innsigelse. Kommunen framhevet at berørte myndigheter heller må medvirke sterkere i planarbeidet.

Tromsø kommune mente at det må gjøres klart at innsigelse bør signaliseres ved oppstart av planarbeidet.

Ullensaker kommune mente at det kan stilles krav om at innsigelse vurderes tidlig i planprosessen, for eksempel ved forhåndsvarsling eller forhåndskonferanse.

Norges landbrukshøgskole, institutt for landskapsplanlegging mente at forslaget om tidsfrist for innsigelse må vurderes i sammenheng med en plikt til å bringe sektormyndighetene inn i planarbeidet på et tidlig stadium i planprosessen.

Byggenæringens landsforening, Byggholt AS, Entreprenørforeningen - bygg og anlegg, Foreningen norsk eiendom, Huseiernes Landsforbund, Løvenskiold Eiendom AS, AS Mallin, NCC Bolig AS, NIF - Norges jordskifte kandidatforening, Norsk Kommunalteknisk Forening, Næringslivets Hovedorganisasjon, Næringslovutvalget, Prosjekt PBL-2000, as Selvaagbygg og Skanska Eiendomsutvikling AS var positive til tidsfrister for innsigelse.

Norske reindriftsamers landsforbund mente at frist for innsigelse må være romslig nok til at berørte myndigheter får tid til å ta kontakt med aktuelle reindriftsutøvere, som på grunn av arbeid med flokken tidvis kan være vanskelige å nå med post eller på annen måte.

I tillegg tok *Statens helsetilsyn* opp at det bør komme klarere fram at det er tre parter som har innsigelsesrett - nabokommuner, fylkeskommuner og staten.

3.6 Departementets vurdering

Departementet finner forslagene nevnt ovenfor i kapittel 3.3 og kapittel 3.4 interessante. En har merket seg at et flertall av de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, stiller seg positive.

Det må anses som lite sammenhengende at loven på den ene siden legger opp til at berørte myndigheter skal *uttale* seg innen en frist som blir satt av kommunen og at fristen skal være rimelig (§ 27-1 nr. 2 andre ledd), mens loven på den andre siden ikke hindrer at *innsigelse* fremmes helt fram til planforslaget vedtas - det vil si lenge etter denne fristen.

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

3.7 Departementets forslag

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.

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

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.

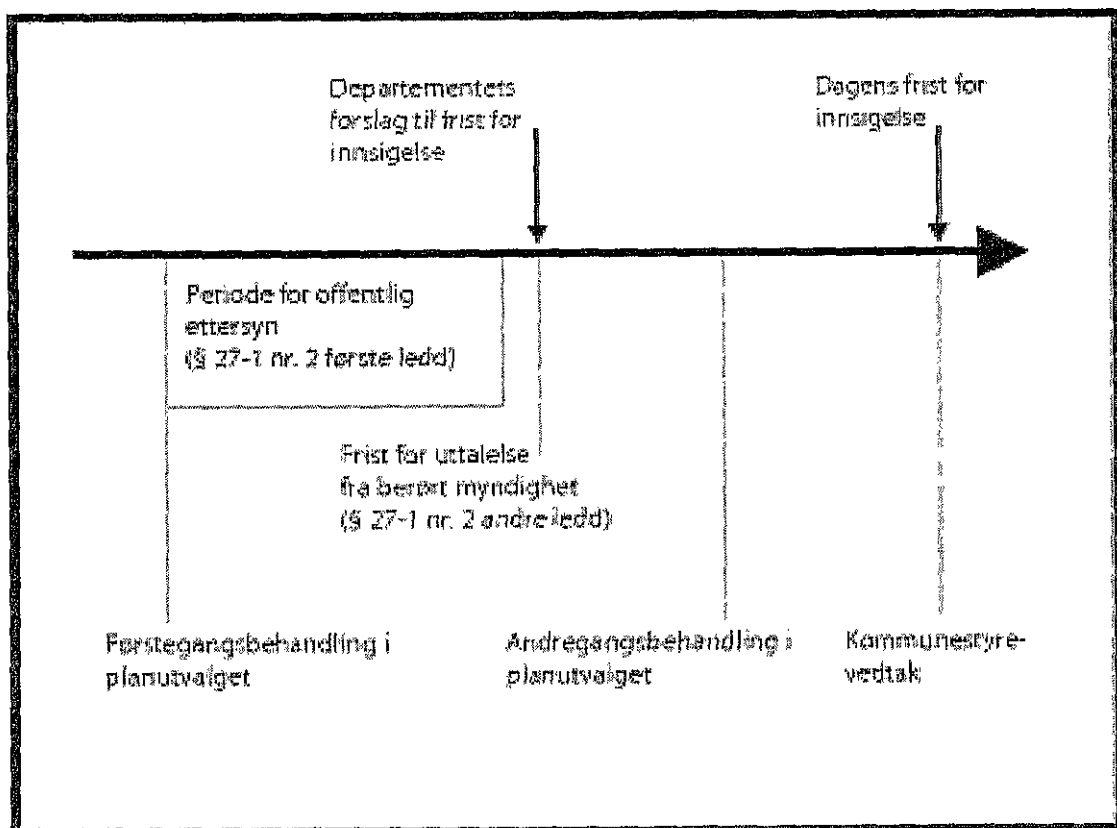
Planmyndigheten vil måtte ta hensyn til vanlig saksbehandlingstid hos berørte myndigheter når fristen settes, inkludert eventuell politisk behandling. Det vil ikke være i samsvar med god forvaltningsskikk å sette en for kort frist.

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 forvaltningsloven § 17 første ledd som pålegger forvaltningsorganet (kommunen) å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

Lovforslaget bruker uttrykket *sendt*. Det betyr at den myndighet som fremmer innsigelse må ha avgitt tydelig melding om det. Organet må med andre ord ha besluttet at innsigelse skal fremmes. Enkelte organer gir i dag "varsel" om mulig innsigelse når de blir bedt om å uttale seg til planforslaget. Slikt varsel vil ikke oppfylle lovforslagets krav.



Figur 3.1 Grafisk framstilling av departementets forslag til frist for innsigelse ved behandling av reguleringsplan

3.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Betydningen for nasjonale og regionale interesser

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

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

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

Ressursbruk i kommunesektoren

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

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

Totalt sett antar departementet at antallet planer med innsigelse vil bli redusert når kommunene får bedre tid til å ta hensyn til og behandle innsigelsene.

Departementet antar at kommunene før planforslaget vedtas vil legge vekt på dialog med den myndighet som fremmet innsigelsen, og at en i mange tilfeller vil komme til en minnelig ordning.

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

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

Ressursbruk i statlige organer

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

Ressursbruk hos myndigheter som fremmer innsigelse

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

Samfunnsmessige besparelser for øvrig

Den største samfunnsmessige besparelsen vil en likevel få hos dem som venter på planvedtaket - det vil si grunneiere, utbyggere, organisasjoner osv., både innen privat og offentlig sektor. Departementet viser til kapittel 2.9 ovenfor, der det er redegjort for noen beregninger av hvor mye samfunnet kan spare på raskere planbehandling.

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

Departementet vurderer ulempene ved en innsigelsesfrist som betydelig mindre enn de fordelene en slik frist vil gi i den kommunale saksbehandlingen, men en hører gjerne høringsinstansenes syn på dette.

Særlig om bebyggelsesplaner

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

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

3.9 Lovforslag

§ 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.

OPPEGÅRD KOMMUNE**SÆRUTSKRIFT**

Utvalg	Møtedato	Saknr
Utvalg for teknikk og miljø	16.04.02	0019/02
Formannskapet	17.04.02	0037/02
Sbh: Nina Ødegaard	Ark: L10 &13	02/00606-003

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

Trykte vedlegg: * Høring: Forslag om endringer i plan- og bygningsloven – tidsfrister i planbehandlingen; Miljøverndepartementet datert 4.mars 2002.

Formannskapets vedtak 17.04.02

Johnsrud tok opp sitt forslag fra UTM.

Innstillingens punkt 1,2,3,4 og 5 enstemmig tiltrådt.

Ved alternativ votering ble innstillingens punkt 6 tiltrådt med 7 mot 4 stemmer (AP/SV) som ble avgitt for Johnsruds forslag.

Innstillingens punkt 7 enstemmig tiltrådt.

Etter dette lyder formannskapets vedtak slik:

1. Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker. Samtidig er det viktig å fremheve at overholdelse av tidsfristene vil bli en meget krevende utfordring for kommunen.
2. Oppegård kommune ser det som svært positivt at forslaget vil gi tidligere politisk involvering i private forslag til reguleringsplaner. Kommunen er imidlertid tvilende til om behandlingstiden i plansaker generelt reduseres som en følge av tidsfristene forutsatt eksisterende ressurser. Årsaken er at reguleringsplansaker i Oppegård kommune stadig blir mer urbane og derav mer komplekse og konfliktfylte og sammen med inngåelse av utbyggingsavtaler er slike plansaker svært ressurskrevende. Planbehandlingstiden vil med tidsfristene antagelig variere mer fra plan til plan enn i dag. Planforslagets politiske prioritering, kvalitet ved innsending, kompleksitet samt antall private reguleringsforslag under behandling vil bli avgjørende for saksbehandlingstiden til den enkelte plan; innefor eller utenfor fastsatte tidsfrister.
3. Den mest kritiske tidsfristen for kommunen vil være før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker (FUP). Oppegård kommune vil foreslå at tidsfristen på 12 uker før kommunestyrebehandlingen reduseres til 4 uker og at fristen før første gangs behandling i FUP økes tilsvarende fra 12 til 20 uker. På denne måten opprettholdes departementet forslag om total behandlingstid på 48 uker samtidig som de er bedre tilpasset ressursbehovet i de ulike fasene.
4. Med forslag om relativt stramme tidsfrister for første gangs behandling vil kommunen redusere saksbehandlingsinnsatsen i denne fasen både de faglige vurderingene men også veiledningen overfor tiltakshaver. Det er rimelig å anta at flere planforslag vil måtte

behandles flere ganger i utvalget før det eventuelt legges ut på offentlig ettersyn. Oppegård kommune savner i departementets utredning en vurdering av om den samme tidsfristen skal gjelde hver gang. Slik Oppegård kommune ser det bør kravet om antall ganger saken kan fremmes innenfor tidsfristen begrenses. Dette vil medvirke til at tiltakshaver tilstreber kvalitativt tilfredsstillende planforslag i tidlig planfase. Alternativ til begrensning er å styrke kravet i plan- og bygningsloven om bruk av kvalifisert kompetanse i utarbeidingen av reguleringsplaner.

5. Oppegård kommune legger stor vekt på kommuneplanarbeidet med rullering hvert 4.år. Kommuneplanen skal i henhold til plan- og bygningsloven være førende for senere reguleringsplaner. Departementet har beklagelig ikke omtalt kommuneplanens betydning i sitt høringsutkast. Slik Oppegård kommune ser det bør reguleringsforslag som fremmer intensjonene i kommuneplanen og er i henhold til arealdelen gis fortrinn i prioritering av saksbehandlingsressurser frem til første gangs behandling i FUP fremfor reguleringsforslag som er i konflikt med kommuneplanen. Derfor bør det ikke å fastsettes tidsfrister for første gangs behandling i FUP for reguleringsplanforslag som er i konflikt med gjeldende kommuneplan; alternativt to tidsfrister avhengig av planforslaget status i forhold til kommuneplanen. Planforslag som er i konflikt med kommuneplanen vil bli behandlet som innspill til kommuneplanrulleringen hvert 4.år.
6. Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshavere der kommunen ikke overholder tidsfristen frem til første gangs behandling i FUP. Den økonomiske kompensasjonen bør være knyttet til redusert saksbehandlingsgebyr. Reduksjonen bør være differensiert avhengig av hvor mye tidsfristen er overskredet.
7. Oppegård kommune støtter forslaget om at fullverdig innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplan må sendes innen utløpet av høringsfrist fastsatt av kommunen.

Utvalg for teknikk og miljø s vedtak 16.04.02

Representanten Johnsrud fremmet følgende forslag til nytt pkt. 6 i innstillingen:

”Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshaver der kommunen ikke overholder tidsfrister frem til første gangs behandling i Det faste utvalg for plansaker. Oppegård kommune støtter forslag om redusert saksbehandlingsgebyr, differensiert etter hvor mye tidsfristen er overskredet. Oppegård kommune går imidlertid sterkt mot en kompensasjon av eventuelle ekstra kostnader en forsinket behandling måtte påføre forslagsstiller.

Et slikt prinsipp kan medføre uoversiktlige økonomiske og juridiske konsekvenser for kommunene.”

Representanten Bjørnstad (V) foreslo følgende endringer til pkt. 3 og 7 i innstillingen :

”Pkt. 3 :

I tredje linje endres ”4 uker” til 8 uker” og i fjerde linje endres ”20 uker” til ”16 uker”. I femte linje strykes ”på 48 uker”.

Pkt. 7 :

Etter siste setning tilføyes :

”Dette fordrer at kommunen i krevende saker setter tidsfrister lenger enn minimumsfristen på 30 dager.”

Innstillingens pkt 1 og 2 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 3 tiltrådt med 10 stemmer mot 1 stemme avgitt for Bjørnstads forslag.

Innstillingens pkt. 4 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 5 enstemmig tiltrådt.

Innstillingens pkt. 6 tiltrådt med 6 mot 5 stemmer (KRF, A, SV) avgitt for Johnsruds forslag.

Innstillingens pkt. 7 tiltrådt med 8 mot 3 stemmer (SV og V) avgitt for Bjørnstads forslag.

Etter dette lyder Utvalg for teknikk og miljø s vedtak slik:

1. Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker. Samtidig er det viktig å fremheve at overholdelse av tidsfristene vil bli en meget krevende utfordring for kommunen.
2. Oppegård kommune ser det som svært positivt at forslaget vil gi tidligere politisk involvering i private forslag til reguleringsplaner. Kommunen er imidlertid tvilende til om behandlingstiden i plansaker generelt reduseres som en følge av tidsfristene forutsatt eksisterende ressurser. Årsaken er at reguleringsplansaker i Oppegård kommune stadig blir mer urbane og derav mer komplekse og konfliktfylte og sammen med inngåelse av utbyggingsavtaler er slike plansaker svært ressurskrevende. Planbehandlingstiden vil med tidsfristene antagelig variere mer fra plan til plan enn i dag. Planforslagets politiske prioritering, kvalitet ved innsending, kompleksitet samt antall private reguleringsforslag under behandling vil bli avgjørende for saksbehandlingstiden til den enkelte plan; innefor eller utenfor fastsatte tidsfrister.
3. Den mest kritiske tidsfristen for kommunen vil være før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker (FUP). Oppegård kommune vil foreslå at tidsfristen på 12 uker før kommunestyrebehandlingen reduseres til 4 uker og at fristen før første gangs behandling i FUP økes tilsvarende fra 12 til 20 uker. På denne måten opprettholdes departementet forslag om total behandlingstid på 48 uker samtidig som de er bedre tilpasset ressursbehovet i de ulike fasene.
4. Med forslag om relativt stramme tidsfrister for første gangs behandling vil kommunen redusere saksbehandlingsinnsatsen i denne fasen både de faglige vurderingene men også veiledningen overfor tiltakshaver. Det er rimelig å anta at flere planforslag vil måtte behandles flere ganger i utvalget før det eventuelt legges ut på offentlig ettersyn. Oppegård kommune savner i departementets utredning en vurdering av om den samme tidsfristen skal gjelde hver gang. Slik Oppegård kommune ser det bør kravet om antall ganger saken kan fremmes innenfor tidsfristen begrenses. Dette vil medvirke til at tiltakshaver tilstreber kvalitativt tilfredsstillende planforslag i tidlig planfase. Alternativ til begrensnig er å styrke kravet i plan- og bygningsloven om bruk av kvalifisert kompetanse i utarbeidingen av reguleringsplaner.
5. Oppegård kommune legger stor vekt på kommuneplanarbeidet med rullering hvert 4.år. Kommuneplanen skal i henhold til plan- og bygningsloven være førende for senere reguleringsplaner. Departementet har beklagelig ikke omtalt kommuneplanens betydning i sitt høringsutkast. Slik Oppegård kommune ser det bør reguleringsforslag som fremmer intensjonene i kommuneplanen og er i henhold til arealdelen gis fortrinn i prioritering av saksbehandlingsressurser frem til første gangs behandling i FUP fremfor reguleringsforslag som er i konflikt med kommuneplanen. Derfor bør det ikke å fastsettes

tidsfrister for første gangs behandling i FUP for reguleringsplanforslag som er i konflikt med gjeldende kommuneplan; alternativt to tidsfrister avhengig av planforslaget status i forhold til kommuneplanen. Planforslag som er i konflikt med kommuneplanen vil bli behandlet som innspill til kommuneplanrulleringen hvert 4.år.

6. Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshavere der kommunen ikke overholder tidsfristen frem til første gangs behandling i FUP. Den økonomiske kompensasjonen bør være knyttet til redusert saksbehandlingsgebyr. Reduksjonen bør være differensiert avhengig av hvor mye tidsfristen er overskredet.
7. Oppegård kommune støtter forslaget om at fullverdig innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplan må sendes innen utløpet av høringsfrist fastsatt av kommunen.

Under henvisning til nedenstående tilråd rådmannen at kommunen avgir følgende høringsuttalelse:

INNSTILLING:

1. Oppegård kommune er positiv til at plan- og bygningsloven endres ved fastsetting av tidsfrister i behandlingen av private reguleringsplaner. Dette vil være et av mange tiltak for å fremme kommunens service og gi private tiltakshavere større forutsigbarhet i sine plansaker. Samtidig er det viktig å fremheve at overholdelse av tidsfristene vil bli en meget krevende utfordring for kommunen.
2. Oppegård kommune ser det som svært positivt at forslaget vil gi tidligere politisk involvering i private forslag til reguleringsplaner. Kommunen er imidlertid tvilende til om behandlingstiden i plansaker generelt reduseres som en følge av tidsfristene forutsatt eksisterende ressurser. Årsaken er at reguleringsplansaker i Oppegård kommune stadig blir mer urbane og derav mer komplekse og konfliktfylte og sammen med inngåelse av utbyggingsavtaler er slike plansaker svært ressurskrevende. Planbehandlingstiden vil med tidsfristene antagelig variere mer fra plan til plan enn i dag. Planforslagets politiske prioritering, kvalitet ved innsending, kompleksitet samt antall private reguleringsforslag under behandling vil bli avgjørende for saksbehandlingstiden til den enkelte plan; innefor eller utenfor fastsatte tidsfrister.
3. Den mest kritiske tidsfristen for kommunen vil være før første gangs behandling i det faste utvalg for plansaker (FUP). Oppegård kommune vil foreslå at tidsfristen på 12 uker før kommunestyrebehandlingen reduseres til 4 uker og at fristen før første gangs behandling i FUP økes tilsvarende fra 12 til 20 uker. På denne måten opprettholdes departementet forslag om total behandlingstid på 48 uker samtidig som de er bedre tilpasset ressursbehovet i de ulike fasene.
4. Med forslag om relativt stramme tidsfrister for første gangs behandling vil kommunen redusere saksbehandlingsinnsatsen i denne fasen både de faglige vurderingene men også veiledningen overfor tiltakshaver. Det er rimelig å anta at flere planforslag vil måtte behandles flere ganger i utvalget før det eventuelt legges ut på offentlig ettersyn. Oppegård kommune savner i departementets utredning en vurdering av om den samme tidsfristen skal gjelde hver gang. Slik Oppegård kommune ser det bør kravet om antall ganger saken kan fremmes innenfor tidsfristen begrenses. Dette vil medvirke til at tiltakshaver tilstreber kvalitativt tilfredsstillende planforslag i tidlig planfase. Alternativ til

begrensning er å styrke kravet i plan- og bygningsloven om bruk av kvalifisert kompetanse i utarbeidingen av reguleringsplaner.

5. Oppegård kommune legger stor vekt på kommuneplanarbeidet med rullering hvert 4.år. Kommuneplanen skal i henhold til plan- og bygningsloven være førende for senere reguleringsplaner. Departementet har beklagelig ikke omtalt kommuneplanens betydning i sitt høringsutkast. Slik Oppegård kommune ser det bør reguleringsforslag som fremmer intensjonene i kommuneplanen og er i henhold til arealdelen gis fortrinn i prioritering av saksbehandlingsressurser frem til første gangs behandling i FUP fremfor reguleringsforslag som er i konflikt med kommuneplanen. Derfor bør det ikke å fastsettes tidsfrister for første gangs behandling i FUP for reguleringsplanforslag som er i konflikt med gjeldende kommuneplan; alternativt to tidsfrister avhengig av planforslaget status i forhold til kommuneplanen. Planforslag som er i konflikt med kommuneplanen vil bli behandlet som innspill til kommuneplanrulleringen hvert 4.år.
6. Departementet foreslår økonomisk kompensasjon til tiltakshavere der kommunen ikke overholder tidsfristen frem til første gangs behandling i FUP. Den økonomiske kompensasjonen bør være knyttet til redusert saksbehandlingsgebyr. Reduksjonen bør være differensiert avhengig av hvor mye tidsfristen er overskredet.
7. Oppegård kommune støtter forslaget om at fullverdig innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplan må sendes innen utløpet av høringsfrist fastsatt av kommunen.

SAKSUTREDNING:

Sammendrag

Miljøverndepartementet foreslår å innføre tidsfrister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner.

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

Rådmannen er positiv til forslaget om tidsfrister i behandling av reguleringssaker men understreker at overholdelse av dem vil bli en krevende utfordring innenfor eksisterende saksbehandlingsressurser. Rådmannens forslag til høringsuttalelse har derfor endringsforslag som i større grad gjør det mulig å tilpasse seg tidsfristene samtidig som målene om bedre service og forutsigbarhet for tiltakshaverne opprettholdes.

Departementets forslag om at innsigelser må avgis innen plansakenes høringsfrist for å være gyldige, støttes i forslag til høringsuttalelse.

Sakens foranledning

Miljøverndepartementet foreslår å innføre tidsfrister for kommunenes behandling av reguleringsforslag og for berørte myndigheters adgang til å fremme innsigelse til regulerings- og bebyggelsesplaner. Departementet foreslår også et rapporteringssystem i saker som tar lang tid.

Hensikten med forslagene er å oppnå samfunnsmessige besparelser gjennom å gjøre

planbehandlingen i kommunene mer effektiv og forutsigbar og å redusere offentlige myndigheters totale ressursinnsats. Dette skal likevel ikke gå på bekostning av kvaliteten og grundigheten i prosessen

Høringsfristen er satt til 17.april 2002.

Saken gjelder

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.

Fristen kan medføre at kommunen får mindre tid til saksbehandling før den første politiske vurderingen av forslaget. Ytterligere saksbehandling vil derved måtte skje etter at denne vurderingen er foretatt. Departementet fremhever at dette er en fordel, idet kommunen derved må prioritere de forslag som har fått politisk tilslutning. En unngår å bruke ressurser på å detaljbehandle forslag som likevel avvises av planutvalget.

Lovforslaget framhever den politiske betydningen av reguleringsarbeidet, noe som er i tråd med hovedtanken bak plan- og bygningsloven.

For å bevisstgjøre kommunen på tidsbruk også etter at planutvalget har fremmet planforslaget, foreslår departementet at det innføres en plikt for kommuneadministrasjonen til å underrette planutvalget dersom det har gått mer enn 24 uker siden det ble besluttet å legge saken ut til offentlig ettersyn. I praksis betyr dette at kommuneadministrasjonen må rapportere til planutvalget når tidsintervallet mellom første gangs behandling og andre gangs behandling er lenger enn 24 uker.

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

I dag må innsigelse fremmes før planforslaget vedtas av kommunen.

Departementet foreslår at innsigelse skal fremmes innen kommunens fastsatte høringsfrist i plansaken og at varsel om innsigelse ikke lenger gjelder. Nabokommuner gis en tilsvarende frist.

I praksis betyr endringen at innsigelse må fremmes tidligere i planprosessen. Derved blir planprosessen raskere, ryddigere og enklere å håndtere.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Tidsfristene som foreslås generelt for alle private reguleringsforslag og særlig fristen før første gangs behandling i FUP vil bli krevende å oppfylle for Oppegård kommune innen eksisterende saksbehandlingsressurser. Vi har i dag ingen rutiner for registrering av saksbehandlingstiden knyttet til planbehandlingen men det er et faktum at plansaker har ligget i kø for behandling i administrasjonen og derav fått en total behandlingstid langt utover de 48 ukene som foreslås av departementet.

Departementets forslag kan gi kommunen økte utgifter og/eller reduserte inntekter. Økte

utgifter i forbindelse med forslag om kompensasjon fra kommunen til tiltakshaver for utgifter eventuelle tidsfristoverskridelser medfører frem til første gangs behandling. Reduserte inntekter ved forslag om bortfall av reguleringsgebyr for saker som overskrider tidsfristen.

Med tidsfrister vil saksbehandlingsressursene bli prioritert til private reguleringsplaner og særlig til saksbehandlingen frem til første gangs behandling i UTM. Dette kan gå ut over andre oppgaver innen arealplanlegging og -forvaltning.

Private reguleringsplaner vil med foreslått tidsfrist bli lagt frem for FUP slik de sendes inn. Eventuelle svakheter og mangler vil bli utslagsgivende for administrasjonens innstilling i saken når den sendes FUP til første gangs behandling. Det kan betyr at planen får flere runder i FUP før den eventuelt vedtas lagt ut til offentlig ettersyn. Det kan også bety positivt at tiltakshavere i større grad vil utarbeide teknisk gode planer og i henhold til kommunens arealpolitikk som fremgår av kommuneplanen, før den sendes kommunen for behandling.

Et svakere forarbeid kan også resultere i at planen må legges ut på offentlig høring mer enn en gang. Flere behandlinger av hver plan får administrative konsekvenser og fremmer neppe målsettingen om kortere behandlingstid.

Innføring av tidsfrister betyr omstilling og fornying i administrasjonen med økt fokus på kunden. Behovet for å bli mer forutsigbar overfor kunden må løses gjennom utarbeiding av rutiner og bedre tydeliggjøring av kommunens krav til reguleringsplanforslag og utarbeiding av dem.

Forslaget om at høringsfristen i plansaker også skal gjelde innsigelsesmyndigheter er svært positivt for kommunene og bidrar til å redusere behandlingstiden i enkelte konfliktfylte saker.

Helse-, miljø- og sikkerhetsmessige konsekvenser

Hvorvidt forslaget om tidsfrister vil få helse-, miljø eller sikkerhetsmessige konsekvenser er vanskelig å si. Tradisjonelt er dette konsekvenser mange tiltakshavere ser med letthet på og som kommunen må være vaktbikkje og pådriver for. Redusert faglig vurderingsarbeid i administrasjonen før første gangs behandling kan derved få uheldige konsekvenser. Hvis slike hensyn ikke vektlegges før vedtak om offentlig ettersyn vil det bli svært krevende å ta dem inn senere uten flere høringsrunder.

Dette vil kreve politisk fokus på disse hensyn ved første gangs behandling samt faglig systematisering og tydeliggjøring av hva kommunen ønsker at tiltakshaver skal vektlegge i reguleringsforslag og utarbeiding av dem.

Vurderinger og begrunnelser

Tidsfrister i planbehandlingen er en god oppfølging av mål i høringsutkast til kommuneplanen der kommunen skal bli mer brukerfokusert og forutsigbar i sin tjenesteproduksjon. Økt politisering av reguleringsarbeidet er også en god oppfølging av kommunens mål om å være en aktiv lokalsamfunnsutvikler.

Da tidsfristene som foreslås er meget krevende å tilfredsstille for alle reguleringsforslag foreslår rådmannen en høringsuttalelse med begrunnede endringsforslag som gjør det enklere å overholde tidsfristene uten å fjerne intensjonen og fordelene med innføring av frister.

Forslag til endringer i lovverket hva angår innsigelsesfrister er svært gunstig for kommunene.

Harald Toft
rådmann

Nina Ødegaard
plan- og utviklingssjef

Rett utskrift:

Sendes: Miljøverndepartementet.

