

FORSØK MED SAMORDNING AV STATLIGE INNSIGELSER TIL KOMMUNALE PLANER RAMMER OG RUTINER FOR FORSØKET I OPPLAND – IVERKSETTING 1. OKTOBER 2015

BAKGRUNN OG RAMMER

Følgende danner rammer for gjennomføringen av forsøket i Oppland:

- Plan- og bygningsloven med forskrifter og statlige planretningslinjer
- Nasjonale forventninger av juni 2015 med bakenforliggende regelverk og veiledning
- Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven
- MDs oppstartbrev 3. september 2013 og KMDs videreføringsbrev 22. desember 2014

Formålet med forsøket er i følge brev fra Miljøverndepartementet av 3. september 2013:

- Mer effektiv og målrettet behandling av plansaker
- Bedre samarbeid mellom kommunene og statlige myndigheter
- Bidra til å styrke kvalitet og gjennomførbarhet for kommunale arealplaner

Regjeringens presiseringer om planprosesser og innsigelser

Nasjonale forventninger til kommunal planlegging fra juni 2015 inneholder tydelige føringer om plansamhandlingen mellom kommunene, fylkeskommunene og statlige myndigheter i kapitlet *Gode og effektive planprosesser*:

- Samarbeid og gode prosesser skal redusere bruk av innsigelser

Innsigelsesmyndighetene skal

- klargjøre hva som er nasjonale og viktige regionale interesser i den enkelte sak og veilede så tidlig som mulig i planprosessen om hvordan interessene kan ivaretas
- bare fremme innsigelse når det er nødvendig for å sikre nevnte interesser, og når tidlig dialog ikke har ført fram
- vektlegge hensynet til lokaldemokratiet ved vurdering av innsigelser

Kommunene skal

- sørge for at planer og beslutninger er basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag, og at de ivaretar nasjonale og viktige regionale interesser
- sørge for tidlig og forpliktende involvering av innsigelsesmyndighetene, bl.a. gjennom aktiv bruk av regionalt planforum
- samarbeide med utbygger for å oppnå effektiv saksbehandling og god kvalitet på private planforslag, herunder sette av tilstrekkelige ressurser til planbehandling og tilrettelegge for forutsigbare prosesser:
 - gode rutiner for oppstartfasen
 - klar framdriftsplan for arbeidet
 - tidlige og tydelige krav til kvalitet, utredningsbehov og dokumentasjon

Gjennomføring av forsøket i Oppland

Mye fungerer godt i plansamhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter i fylket, og tendensen de seinere åra har vært at antall innsigelser går ned. Vi ser likevel at konflikter og antall innsigelser kan reduseres ytterligere vha. tidlig dialog i planprosessene, og ved at dialogen er samordnet i større/sammensatte plansaker.

Dialog før høring mellom kommunen, statlige myndigheter og fylkeskommunen vektlegges derfor i gjennomføringen av forsøket i Oppland. Fylkeskommunen er ikke omfattet av forsøket, men er observatør og samarbeider med Fylkesmannen og statlige myndigheter om dialogdelen av forsøket.

INNSIGELSESIKSTITUTTET OG PRAKTISERING AV DET

Begrepsbruk og krav til innsigelser

Ut fra signaler i H-2/14 om at ordet innsigelse bare bør brukes i høringsfasen, har noen innsigelsesmyndigheter lagt om sin praksis. Innsigelsesmyndighetene i Oppland bør ha samme begrepsbruk. Ut fra språkbruken i nasjonale forventninger foreslås som hovedregel slik begrepsbruk:

Ved varsel om oppstart og ev. høring av planprogram

- det presiseres at planlagt arealbruk er/kan være i konflikt med nasjonale og viktige regionale interesser (...videre utdyping av hvilke føringer arealbruken kan være i konflikt med)

Ved høring

I høringsuttalelser skal det være tatt stilling til om innsigelse fremmes eller ikke. Begrepet «varsel innsigelse» brukes ikke. Det:

- fremmes innsigelse til de juridisk bindende deler av planmaterialet (plankart- og bestemmelser)
- vises til innsigelsesgrunnlag og innsigelsen begrunnes (innslagspunktet for innsigelsen, hvorfor arealbruken er i strid med føringene i innsigelsesgrunnlaget)
- synliggjøres så langt mulig hvordan innsigelsen kan imøtekommes
- opplyses om hvilke nasjonale og viktige regionale interesser som kan være berørt når det fremmes innsigelse til feil og mangler ved planmaterialet (f.eks. mangelfull konsekvensutredning/virkningsbeskrivelse, manglende hjemmel for arealformål, hensynssoner, planbestemmelser, eller ved feil som skaper uklarhet om planens virkning)

Utforming av uttalelser med innsigelse

Det skilles klart mellom **innsigelser** og **faglige råd/anbefalinger**. Lengre uttalelser som inneholder innsigelse(r) har en oppsummering/konklusjon der dette skillet går klart fram.

I uttalelsen vurderes også kommunens **begrunnelse** for å planlegge i strid med nasjonale/regionale interesser.

Kriterier for avskjæring

Fylkesmannen vil vurdere å avskjære innsigelser:

- i tilfeller der innsigelsesgrunnlag mangler/er dårlig forklart
- i tilfeller der det juridiske grunnlaget for innsigelsen er mangelfullt
- i tilfeller der samordningsbehovet vurderes som stort (f.eks. der alle muligheter for utbygging av formål med høy samfunnsnytte er blokkert av innsigelser) og dialog om samordning ikke har ført fram

RUTINER FOR SAMORDNING

Varsel om oppstart

Forslagsstiller kan være både kommunen, et privat konsultantselskap, en utbygger eller en statsetat som har planmyndighet etter plan- og bygningsloven § 3-7. Fristen for uttalelse er 4 uker, men 6 uker i saker med planprogram.

- Den enkelte statsetat mottar varsel om planoppstart og behandler saken etter egne rutiner. Der det presiseres konflikt med nasjonale og viktige regionale interesser skal presiseringene begrunnes
- Kopi av alle uttalelser til oppstartvarsler sendes Fylkesmannen

- Ved behov kan det søkes om utsettelse av fristen for å komme med uttalelse. Dette må være en sikkerhetsventil og skal bare brukes unntaksvis. Statsetatene må bestrebe seg på å overholde lovens frister.

Høring

Minimumsfristen er 6 uker for arealplaner på høring, men det skal settes en rimelig frist, noe som bl.a. innebærer at det skal tas høyde for fridager/ferier.

- Den enkelte statsetat behandler saken etter egne rutiner.
- Høringsuttalelser med faglige råd sendes direkte til kommunen, med kopi til Fylkesmannen.
- Høringsuttalelse med innsigelse sendes Fylkesmannen **seinest to uker før høringsfristens utløp** i brev form, signert og med tydelig henvisning til hjemmel, begrunnelse og nasjonale/viktige regionale interesser konkretisert i forhold til den aktuelle planen. Uttalelsen oversendes **i e-post til fmoppoost@fylkesmannen.no med kopi til fmopinnsigelse@fylkesmannen.no**
- Behov for samordning ved motstridende innsigelser og/eller avskjæring vurderes av saksbehandler hos Fylkesmannen
- Ved behov for samordning/avskjæring inviteres statsetaten(e) til samrådsmøte med fylkesmannen, fortrinnsvis på Lync, vanligvis førstkommende mandag etter frist for oversending, i tidsrommet 10-12. Ved særskilt behov kan det bes om fristutsettelse og ev. møte med kommunen
- Dersom fylkesmannen vurderer at innsigelsen(e) fremmet til planen skal stå uendret, sendes et brev til kommunen. Brevet oppsummerer hvilke innsigelser som er fremmet og av hvem. Uttalelsene fra statsetatene følger oppsummeringen som vedlegg
- Dersom fylkesmannen vurderer at innsigelser fremmet til planen må avskjæres, sendes et brev til kommunen. Brevet oppsummerer hvilke innsigelser som samlet er fremmet. Det skal også gå fram hvilke innsigelser som er avskåret. Uttalelsene fra statsetatene, inkludert uttalelser med innsigelser som er avskåret, følger oppsummeringen som vedlegg

Beslutning om ev. avskjæring skal komme så raskt som mulig etter samrådsmøtet, normalt samme dag eller påfølgende arbeidsdag. Dersom den aktuelle statsetat er sterkt uenig i fylkesmannens beslutning om å avskjære innsigelsen, er det mulig å få planen kalt inn av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Reglene for den prosessen er beskrevet i plan- og bygningsloven §§ 11-16 og 12-13. Den aktuelle statsetat må ta dette opp med sitt fagdepartement. Etaten bør selv varsle kommunen om at planen er forsøkt kalt inn, f.eks. gjennom å sende kommunen en kopi av brevet til fagdepartementet. Fylkesmannen bør få kopi samtidig.

Offentlighetslovens regler om innsyn gjelder på vanlig måte gjennom hele prosessen. Det innebærer at idet en innsigelse sendes fra en statsetat til Fylkesmannen, vil dokumentet være offentlig tilgjengelig og en kan få innsyn i dokumentet før fylkesmannen har vurdert om innsigelsen skal avskjæres.

Etter høring

Samordningsforsøket innebærer ingen endringer i planfasen etter at innsigelse er fremmet. Selv om dialog i tidlig planfase vektlegges i Oppland, og de fleste løsningsforslag skal være kjent på dette tidspunktet, kan det likevel være behov for dialog etter at innsigelse er fremmet. Fylkesmannen vil bidra til dialog, avklaring og samordning også i denne fasen hvis partene ønsker det. Dialogen kan ellers gå direkte mellom aktuell statsetat og kommunen. Dersom dialogen resulterer i at kommunen endrer planforslaget slik at innsigelsen blir imøtekommet, eller at det kommer fram nye opplysninger som gir grunnlag for å trekke innsigelsen, er dette avklaringer som sendes fra den aktuelle statsetat til kommunen, med kopi til Fylkesmannen.

Fylkesmannens rolle som mekler ved innsigelser er uendret. Det går fram av innsigelsesrundskrivets punkt 2.6 at «noe inhabilitetsspørsmål i forvaltningslovens forstand ikke oppstår i den forbindelse».

Ved oversendelse av saken til departementet, følges de ordinære rutinene. Det vises til innsigelsesrundskrivets punkt 3.

Regionalt planforum og øvrig plandialog

Regionale myndigheter i Oppland legger til rette for gjennomføring av forsøket ved å styrke satsingen på regionalt planforum, revidere veiledningen på PlanOppland og tilby ulike kompetansetiltak.

Spesielt tilbys kommunene et opplegg for tidlig dialog gjennom aktiv bruk av regionalt planforum. Formålet er å se samlet på kommunens utviklingsbehov og mulige konflikter med nasjonale/viktige regionale interesser, for å kunne vurdere løsninger tidlig. Formålet er også å bidra til at planmaterialet er godt nok opplyst ved høring.

Partene har et felles ansvar for å bidra til god planskikk:

Regionalt planforum (tidlig, tydelig, felles forståelse)

- komplekse/konfliktfylte planforslag tas opp i tidlig planfase
- kommuneplanens arealdel
 - kan tas opp i tidlig planfase for åpen dialog/veiledning (uten referat)
 - samlet planforslag sjekkes alltid ut på regionalt planforum før første høring (det skrives referat)

Planer på høring er kvalitetssikret for bred medvirkning og rask prosess

- planforslaget er lett tilgjengelig, med tydelig sammenheng mellom juridiske deler (kart, bestemmelser) og planbeskrivelse m/ ROS og ev. KU
- behovet for arealbruken i planperioden er dokumentert
- ny arealbruk er utredet i tråd med forskrift om konsekvensutredning (KU)
- plankartet ligger i Innlandsgis

Planer i konflikt med nasjonale/viktige regionale interesser inneholder slik info

- nasjonale og viktige regionale interesser som blir berørt er synliggjort
- kommunen begrunner hvorfor det er nødvendig å planlegge i strid med interessene
- det er redegjort for alternativ arealbruk som er vurdert og hvorfor løsningene ikke er aktuelle