

HØRINGSNOTAT

Høring av forslag til endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

(KMD ref. 15/1738)

1. Bakgrunn

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har, i samarbeid med Klima- og miljødepartementet, under utarbeidelse en revidert forskrift om konsekvensutredninger. Regelverket er basert på to EU-direktiver:

- Direktiv 2011/92/EU om vurdering av visse offentlige og private tiltaks virkninger for miljøet omhandler miljøvurderinger av tiltak eller prosjekter. Det reviderte Parlaments- og Rådsdirektiv 2014/52/EU om endringer i Parlaments- og Rådsdirektiv 2011/92/EU om vurdering av visse private og offentlige prosjekters virkninger for miljøet skal være gjennomført innen utløpet av 16. mai 2017.
- Direktiv 2001/42/EØF om vurdering av miljøvirkningene av planer og programmer som gir føringer for senere behandling av tiltak omfattet av EIA-direktivet.

Gjeldende direktiver er gjennomført i plandelen i plan- og bygningsloven og plan- og bygningsloven kapittel 14, samt forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (19. desember 2014 nr. 1726) og forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover (19. desember 2014 nr. 1758).

Det reviderte EU-direktivet innebærer krav om endringer i regelverket knyttet til sanksjoner, noe som krever endringer i både forskrift og plan- og bygningsloven. Videre mener KMD det er behov for å forenkle dagens regelverk når det gjelder hvilke planer som omfattes av bestemmelsene om konsekvensutredninger. Dette vil også kreve endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om områdereguleringer og detaljreguleringer som er i strid med overordnet plan. Det foretas også en teknisk endring i tre lovbestemmelser om tidspunkt for høring av planprogram.

De foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven omfatter:

- Bestemmelser om konsekvensutredninger knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer (§§ 12-2 og 12-3)
- Bestemmelser om tidspunkt for høring av planprogram (§§ 4-1, 11-13 og 12-9)
- Ny bestemmelse om overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredning (§ 32-8a)

2. Bestemmelser om konsekvensutredninger knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer (§§ 12-2 og 12-3)

Gjeldende rett

Gjeldende bestemmelser i plan- og bygningsloven omfatter krav om konsekvensutredning for områdereguleringer og detaljreguleringer i strid med overordnet plan. For områdereguleringer gjelder kravet der planene er i strid med vedtatt kommuneplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-2 siste ledd: "For områderegulering som innebærer vesentlige endringer av vedtatt kommuneplan gjelder §§ 4-1 og 4-2 andre ledd."

For detaljreguleringer gjelder kravet ved vesentlige avvik fra hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 12-3 tredje ledd siste punktum: "Ved vesentlige avvik gjelder kravene i §§ 4-1 og 4-2 andre ledd."

Lovbestemmelsene følges opp og blir presisert i gjeldende forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, jf. forskriften § 2 bokstav d "områdereguleringer, og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar som omfatter nye områder til utbyggingsformål", og § 3 bokstav a "områdereguleringer som innebærer andre vesentlige endringer av kommuneplan enn angitt i § 2 bokstav d", og § 2 bokstav b "detaljreguleringer på inntil 15 dekar som innebærer endringer av kommuneplan eller områderegulering".

Departementets vurdering

Bestemmelsene går utover krav som stilles etter EU-direktivene. Det er også delvis overlappende bestemmelser om konsekvensutredninger i lov og forskrift ved avvik fra overordnet plan til reguleringsplan. Det er KMDs vurdering at det er mest hensiktsmessig å samle de detaljerte bestemmelsene om når konsekvensutredning utløses i forskriften. Bestemmelsene i loven har også bidratt til å skape usikkerhet om når det vil være krav om konsekvensutredning, og for hvilke typer reguleringsplaner og tiltak slikt krav vil gjelde.

For å forenkle regelverket legges det opp til å oppheve bestemmelsene i loven. Dette innebærer at man unngår en dobbeltregulering og gir økt fleksibilitet med hensyn fastsetting av saklig virkeområde i forskrift om konsekvensutredninger. Endringene innebærer at gjeldende regler om konsekvensutredning forenkles, der det er vesentlige endringer eller vesentlige avvik i reguleringsplan sammenlignet med overordnet plan. For å sikre at større utbyggingstiltak som hytte- og boligfelt i strid med overordnet plan fanges opp av regelverket, foreslås disse tiltakene tatt inn i forskriftens vedlegg I, dvs. at alle slike større tiltak fortsatt vil bli omfattet av regelverket om konsekvensutredninger.

Forslag til endringer i bestemmelsene

§ 12-2 siste ledd oppheves.

§ 12-3 tredje ledd, siste punktum oppheves.

3. Bestemmelser om tidspunkt for høring av planprogram (§§ 4-1, 11-13 og 12-9)

Gjeldende rett

Gjeldende lov har tre bestemmelser om høring av planprogram, jf. plan- og bygningsloven § 4-1, andre ledd, andre punktum: " Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsling av planoppstart", § 11-13 første ledd, andre punktum: "Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier", og § 12-9 andre ledd, første punktum: "Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn senest samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet."

Departementets vurdering

I de fleste tilfeller vil det være mest hensiktsmessig at høring av forslag til planprogram skjer samtidig med varsling av planoppstart. I enkelte tilfeller, som ved planlegging av større veiprosjekter, kan det imidlertid være hensiktsmessig å varsle planoppstart før høring av planprogram. Blant annet kan det gjennom varsling av planoppstart gis innspill til utarbeidelse av planprogrammet. For å gi den nødvendige grad av fleksibilitet, foreslås det en presisering i

Forslag til endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger – Høring
loven som innebærer at planprogram normalt sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn samtidig med varsel om planoppstart.

Forslag til endringer i bestemmelsene

§ 4-1 andre ledd, andre punktum skal lyde:

Forslag til planprogram sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *normalt* samtidig med varsling av planoppstart.

§ 11-13 første ledd, andre punktum skal lyde:

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *normalt* samtidig med varsel om oppstart og kunngjøring av planarbeidet, og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier.

§ 12-9 andre ledd, første punktum skal lyde:

Forslag til planprogram skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn *normalt* samtidig med varsel om oppstart av planarbeidet.

4. Bestemmelse om overtredelsesgebyr (§ 32-8a)

Bakgrunn og gjeldende rett

Et nytt krav om "sanksjoner" ("penalties") i Parlaments- og Rådskommisjonsdirektiv 2014/52/EU om endringer i Parlaments- og Rådskommisjonsdirektiv 2011/92/EU om vurdering av visse private og offentlige prosjekters virkninger for miljøet, nødvendiggjør endring i lov. Den norske oversettelsen av artikkel 10a lyder¹: "Medlemsstatene skal fastsette regler for sanksjoner som gjelder ved overtredelse av nasjonale bestemmelser som vedtas i henhold til dette direktiv. De fastsatte sanksjonene skal være virkningsfulle, stå i forhold til overtredelsen, og virke avskrekkende".

Plan- og bygningsloven kapittel 32 omhandler "ulovlighetsoppfølging", og gjelder alle lovens regler. I henhold til plan- og bygningsloven § 32-8 første ledd bokstav a) til l), kan det ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsom overtredelse. Plan- og bygningsloven § 32-9 omhandler straff ved overtredelser som er vesentlige og forsettlige eller grovt uaktsomme.

Departementets vurdering

Ved å oversette "penalties" med "sanksjoner", åpnes det for både straff og administrative sanksjoner som f.eks. overtredelsesgebyr, tvangsmulkt mv. Plan- og bygningsloven har bestemmelser om både «tvangsmulkt» (§ 32-5), «overtredelsesgebyr» (§ 32-8) og «straff» (§ 32-9). Både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ilegges administrativt, av forvaltningen.

¹ På engelsk lyder artikkel 10a: "Member States shall lay down rules on penalties applicable to infringements of the national provisions adopted pursuant to this Directive. The penalties thus provided for shall be effective, proportionate and dissuasive."

Artikkel 10a presiserer ikke hvem det skal kunne sanksjoneres mot, eller hvilke nærmere vilkår som må foreligge ved bruk av sanksjoner. Det er to hovedaktører/partner i direktivet og i norsk regelverk: forslagsstiller/tiltakshaver og ansvarlig myndighet. I mangel av en presisering er det naturlig å forstå art. 10a slik at overtredelse vil kunne foretas gjennom handlinger eller unnlater av både forslagsstiller/tiltakshaver og ansvarlig myndighet. Normalt vil en ansvarlig myndighets brudd på regelverket, medføre saksbehandlingsfeil og kan føre til ugyldiggjøring av vedtaket.

Når det gjelder en tiltakshavers/forslagsstillers overtredelse av regelverket, kan det f.eks. bestå i at det settes i gang et KU-pliktig tiltak uten at det meldes overhodet, at pålegg fra ansvarlig myndighet under prosessen ikke etterkommes, at KU ikke utføres før tiltaket settes i gang, eller at oppfølgingen på andre måter er mangelfull. Dette kan f.eks. være at tiltakshaver gir feilaktig informasjon om tiltaket, eller unnlater å utrede eller få utredet alle de spørsmål/virkninger som skal utredes etter reglene, eller gjør dette på en overfladisk måte, slik at de negative virkningene av tiltaket fremstilles som mindre betydningsfulle enn de egentlig er.

Regler om sanksjoner som skal innføres for brudd på regelverket om konsekvensutredninger, bør være i samsvar og harmoni med det generelle sanksjonssystemet innenfor sammenlignbar offentlig virksomhet. For tiltakshaver/forslagsstiller ser departementet det som naturlig å ta utgangspunkt i gjeldende § 32-8 ved vurdering av overtredelsesgebyr ved brudd på reglene om konsekvensutredninger. Ettersom også andre myndigheter enn kommunene er ansvarlig myndighet etter regelverket om konsekvensutredninger, er ikke gjeldende § 32-8 dekkende. I tillegg vil den ikke gjelde der kommunen selv er forslagsstiller. I tillegg retter § 32-8 første ledd seg mot brudd på regler i forbindelse med "tiltak".

Det foreslås derfor en ny bestemmelse i loven, § 32-8a, slik at det kan gis overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredninger. Bestemmelsen må også dekke tilfeller der ansvarlig myndighet også er forslagsstiller, og tilfeller der ansvarlig myndighet er andre enn plan- og bygningsmyndigheten. Der ansvarlig myndighet samtidig er forslagsstiller, foreslås det at det er Kommunal- og moderniseringsdepartementet som ilegger overtredelsesgebyr. Departementet vurderer det foreløpig som hensiktsmessig at overtredelsesgebyr for overtredelse av regler om konsekvensutredninger tilfaller staten.

Etter § 32-8 skal det fastsettes et maksimumsbeløp for overtredelsesgebyret. Dette følger av lovforarbeidene, der det heter at "I overensstemmelse med Europarådets rekommandasjon om administrative sanksjoner skal det fastsettes et maksimum for overtredelsesgebyrets størrelse" (Ot. Prp. Nr. 45 2007-2008). Det vil vurderes nærmere om beløpene i forskrift om byggesak av 26. mars 2010 (byggesaksforskriften) kan legges til grunn. Det bes om innspill til dette.

For overtredelser av § 32-8 første ledd som er vesentlige og forsettlige eller grovt uaktsomme, straffes overtredelsen med bøter eller fengsel inntil 1 år, jf. § 32-9 første ledd. Det samme gjelder også for «overtredelse av bestemmelser gitt i medhold av loven når det i forskrift er fastsatt at overtredelse av den aktuelle bestemmelse er straffbar», jf. annen setning. Dersom overtredelsen er grov, kan fengsel inntil 2 år anvendes, jf. tredje ledd. Bestemmelsen § 32-9

Forslag til endringer i plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredninger – Høring
må da også uttrykkelig vise til § 32-8a, og det er foreslått en endring for å imøtekomme dette.

Skal § 32-9 også gjelde for forskrift om konsekvensutredninger, må forskriften ha en egen bestemmelse som angir hvilke av forskriftens handlingsnormer trusselen om straff omfatter. Videre er det en forutsetning at det i forskriften er fastsatt at overtredelse av den nevnte bestemmelse er straffbar. Gitt slik forskriftsregulering, er det følgelig hjemmel til å straffe vesentlige og forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser for tiltak utført i strid forskrift om konsekvensutredninger.

Forslag til ny bestemmelse i plan- og bygningsloven

Ny § 32-8a skal lyde:

§ 32-8a. Overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket om konsekvensutredning

Overtredelsesgebyr kan ilegges den som forsettlig eller uaktsomt bryter bestemmelser om konsekvensutredninger gitt i eller i medhold av denne lov.

Overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelser om konsekvensutredninger ilegges av ansvarlig myndighet. Dersom ansvarlig myndighet samtidig er forslagsstiller, ilegges overtredelsesgebyr av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Den som har overtrådt bestemmelsene skal varsles særskilt før overtredelsesgebyr vedtas, og gis anledning til å uttale seg innen en frist som ikke skal være kortere enn 3 uker. Forhåndsvarsel skal gis skriftlig.

Overtredelsesgebyr tilfaller staten. Oppfyllelsesfristen er 4 uker fra vedtaket ble truffet, med mindre annet er fastsatt i vedtaket.

Departementet kan i forskrift om konsekvensutredninger gi nærmere regler om gjennomføring av denne bestemmelsen.

Forslag til endring av bestemmelsen § 32-9

§ 32-9 første ledd skal lyde:

Overtredelser av § 32-8 første ledd og 32-8a som er vesentlig og forsettlig eller grovt uaktsomme, straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år.