

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksb.: Lill Hildonen
e-post: fmnlhi@fylkesmannen.no
Tlf: 75531628
Vår ref: 2015/5479
Deres ref: 15/296
Vår dato: 11.11.2015
Deres dato: 06.08.2015
Arkivkode: 423.1

Høringsuttalelse - Fylkesmannen i Nordland - Forslag til endringer i plan- og bygningslovens plandel

Det vises til høringsnotat av 06.08.2015 med forslag til endringer i plan- og bygningslovens plandel.

Foreliggende forslag inngår i Regjeringens forenklingsarbeid i forvaltningen, og skal bidra til å effektivisere planprosessene, herunder skape økt forutsigbarhet for alle involverte parter og aktører. Målet er enklere, raskere og bedre saksbehandling, samtidig som kvaliteten på planene ikke skal bli dårligere.

Fylkesmannen har et lovpålagt ansvar å påse at kommunen oppfyller plikten til planlegging etter loven, og skal formidle nasjonale og vesentlige regionale interesser i plansaker. Formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven sier at planlegging skal *«sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø, og samfunn skal beskrives.»*

Fylkesmannen i Nordland mener gjeldende planlov i hovedsak fungerer godt og støtter opp under lovformålet, og at man må være varsom med å foreslå endringer som kan svekke planprosessen som verktøy i å avklare arealbruk.

Spesielt når reindriftsinteressene berøres er det helt avgjørende at Fylkesmannen blir orientert om pågående saker i kommunene og gitt anledning til å uttale seg. Det er generelt liten kunnskap blant aktørene om de konsekvenser en utbygging eller økt aktivitet i et område kan få for rein og reindrift.

I det følgende avgis uttalelser til de enkelte foreslåtte bestemmelser:

Til § 12-8

Forslaget omhandler saksbehandlingsregler i planprosessens tidlige fase. Fylkesmannen i Nordland støtter forslaget om å gjøre oppstartsmøtet mer formalisert og bindende med hensyn til å avklare rammer og partnes forpliktelser i den videre planprosess. Videre at varslings- og kunngjøring av planoppstart ikke skal kunne skje uten etter uttrykkelig klarsignal fra kommunen.

Videre deler vi departementets vurdering om at uhensiktsmessige eller urealistiske planinitiativ bør kunne avvises på et tidligere tidspunkt enn tilfellet er i dag, og bifaller dermed

avskjæringsadgangen i nytt andre ledd. Samtidig ber vi departementet vurdere om fristen for slik avskjæring bør være uttrykt mer konkret enn «senest etter avholdt oppstartsmøtet». En må her kunne forvente at en slik beslutning bør kunne tas innen rimelig tid etter avholdt oppstartsmøte. Det vises her til at det på side 20 i høringsnotatet blant annet er sagt at *«Kommunen bør gi beskjed i oppstartsmøtet om når tilbakemelding blir gitt. Dette skal uansett ikke være lenger enn "innen en rimelig tid", jf. lovforslaget»*. Det er etter det vi kan se ikke samsvar mellom forslaget til bestemmelse og det som uttrykt i høringsnotatet.

Til § 12-11

Forslaget innebærer en rett for forslagsstiller til å få lagt ut et privat planforslag på høring og offentlig ettersyn såfremt det er i tråd med overordnet plan, og kommunen ikke har avskjært planinitiativet. Først når planforslaget har vært på høring kan kommunen ta stilling til det og eventuelt velge å avvise det.

Det kan stilles spørsmål ved om dette er en hensiktsmessig lovbestemt ordning, da dette vil kreve unødvendig ressursbruk både hos forslagsstiller, planmyndigheten og høringsinstanser i de tilfeller kommune likevel velger å avvise et planforslag. Man bør derfor opprettholde dagens ordning som gir kommunen grunnlag for å avvise et planforslag dersom saklige grunner tilsier dette.

Til § 12-14

Det kan være hensiktsmessig å legge til rette for fleksible prosessregler i plansaker, slik at saksbehandlingen kan avpasses behovet. At kommunen gis hjemmel til å oppheve eldre, uaktuelle planer i forbindelse med større planrevisjoner har lenge vært etterspurt.

Etter dagens regelverk kan ikke en planendring behandles som mindre endring dersom det foreligger naboprotest. Dette kan i noen tilfeller medføre formalistiske prosesser med unødvendig ressursbruk med både oppstartsfase og offentlig ettersyn. På den annen side må ikke unntaksregelen formuleres så vidt at en forenklet planprosess i praksis blir hovedregelen.

Fylkesmannen mener for øvrig at i arealdisponeringsspørsmål som i plan har vært gjenstand for klage/protester, ikke bør kunne tas opp til omkamp som mindre endring.

Forslaget vil kunne få særlig virkning for reindriftsinteresser og dette forhold er kommentert slik i forbindelse med vår interne høring:

Det konkrete forslaget tar sikte på å tillate en forenklet prosess ikke bare ved mindre endringer som i dag, men også der det innføres nye planformål eller endret formålsgrense, så lenge disse bare i liten grad påvirker gjennomføring av planen og ikke går ut over planens hoveddrammer.

Fylkesmannen vil påpeke at endringer av arealformål og formålsgrenser kan ha stor betydning for reindriftsinteressene selv om disse ikke endrer planens karakter eller går ut over hoveddrammene.

Aksept for en reguleringsplan fra reindrifta og reindriftsmyndighetene kan være resultat av en grundig og konkret vurdering av utforming og plassering av de enkelte tiltak samt evt. vilkår i planen. Ofte kommer en frem til akseptable løsninger for alle parter gjennom forhandlinger hvor helheten i planen er avgjørende. Senere endringer vil kunne komme i strid med grunnlaget for denne enigheten.

Når kommunene mangler kompetanse til å vurdere konsekvensene av et tiltak for reindrifta på en tilfredstillende måte er det heller ikke mulig å gjøre den vurdering som må til for å avgjøre om vilkårene for forenklet behandling er tilstede, jfr. vektlegging av konsekvenser for omgivelsene og behov for bredere medvirkning.

Det er derfor viktig at reindriftsinteressene blir hørt og hensyntatt også der endringene er i tråd med planens karakter og hoveddrammer, og fremstår som bagatellmessige sett fra kommunens ståsted.

Vi forutsetter, som departementet, en videreføring av dagens ordning hvor fagmyndighetene får uttale seg, jfr. § 12-14, tredje ledd, og hvor uttalelsene skal tillegges avgjørende vekt i spørsmålet om vilkårene for en enklere prosess er tilstede.

En utvidet grense for hvilke saker som kan undergis forenklet behandling forsterker behovet for at reindriftsnæringen blir forelagt alle saker som berører reindriftas bruksrettigheter. Dette kan sikres ved at «..samt reinbeitedistrikt der planen berører reinbeiteareal,...» tilføyes i § 12-14, tredje ledd og § 12-14, fjerde ledd.

Til § 19-1 og § 19-2

Generelt

Plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler bør innrettes slik at behov som oppstår for å avvike plan, primært løses gjennom hensiktsmessige og fleksible planprosessregler. Dette vil bidra til både et bedre beslutningsgrunnlag og at kommunens planverk ajourføres løpende. Det bør tydeliggjøres at dispensasjonsbestemmelsen er en unntaksregel og ikke en generell adgang for forenklet saksbehandling. Etter vårt syn trenger dermed ikke kommunens handlingsrom i forbindelse med arealbruk reguleres i dispensasjonsbestemmelsen.

Man bør derfor fastholde gjeldende retts utgangspunkt om at adgangen til å gjøre unntak fra egne arealplaner ikke bør være en kurant sak, og oppstilling av hensiktsmessige vurderingskriterier vil være avgjørende for at dispensasjoner får en saklig begrunnelse.

§ 19-1

Bestemmelsen foreslås endret til at *«Statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.»*

Ordlyden reiser spørsmål om hvem som skal avgjøre om det i enkeltsaker dreier seg om nasjonale og/eller viktige regionale interesser som statlige og regionale myndigheter skal gis anledning til å uttale seg til. Det synes som departementet mener at det er opp til kommunen

å vurdere foreleggingsplikten. Etter Fylkesmannens vurdering er det utfordrende i praksis å definere hva som er å anse som «nasjonale og viktige regionale interesser».

For eksempel vil inngrep i en naturtype av lokal verdi (et såkalt C-område) eller i et habitat for en livskraftig art i en kommune, i realiteten være av mer lokalt anliggende. Danner lokaliteten f.eks. en yttergrense for naturtypens eller for arters utbredelse, eller et viktig fragment for individutveksling mellom populasjoner, vil spørsmål om utbygging eller inngrep likevel kunne være av regional eller nasjonal interesse. Den forannevnte eksemplifiseringen av en del av de økologiske arealprinsippene (sammenheng mellom mengde og fordeling av ulike biotoper både i tid og rom) er ment å synliggjøre at avgrensningen av nasjonal og vesentlig regional interesse mot lokale interesser ikke bestandig er like entydig, og at det her vil kunne forekomme store stedvise variasjoner.

Etter Fylkesmannen i Nordlands vurdering virker den nå foreslåtte bestemmelsen ikke klar nok når det gjelder plikten til å forelegge saken for øvrige myndigheter. Videre frykter vi for at bestemmelsen vil føre til en svært ulik praktisering i de forskjellige kommunene. Innføring av en bestemmelse som innebærer at kommunene må vurdere når det er snakk om nasjonale eller viktige regionale interesser, medfører etter vår oppfatning ikke en forenkling av dispensasjonsbestemmelsene. De kan allerede i dag la være å sende på høring saker hvor det er snakk om mindre tiltak som ikke berører viktige interesser, jf. at regionale og statlige myndigheters saksområde ikke blir direkte berørt.

Lovforslaget legger i for stor grad ansvaret på kommunene når det gjelder å vurdere hva som er nasjonale og viktige regionale interesser. Manglende høring dersom det er snakk om slike interesser, vil være en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet dersom dispensasjon innvilges. Det er videre uklart hvordan berørte fagmyndigheter skal kunne holde seg orientert om vedtak, og dermed kunne vurdere om nasjonale eller viktige regionale interesser blir berørt i en slik grad at klagedagangen bør benyttes.

Dersom man skal trekke paralleller til innsigelsesinstituttet, som høringsnotatet delvis gjør, er det her sagt at «*Det er opp til vedkommende fylkeskommune, annen berørt kommune eller statlige fagorgan å avgjøre hvilke interesser som er så vesentlige at det bør føre til innsigelse og eventuelt avgjørelse i departementet*». Etter vår vurdering bør det i tilfellet dispensasjonssaker være opp til statlige fagorgan og regionale myndighet å avgjøre om det dreier seg om nasjonale og/eller viktige regionale interesser. Berørte statlige og regionale myndigheters mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon bør videreføres i sin nåværende form. Denne ordningen er etter vårt syn viktig for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt.

Dispensasjoner representerer, i motsetning til kommuneplaner og reguleringsplaner, en mer begrenset mulighet for allmennheten til å skaffe seg informasjon og medvirke. Enkeltsaksbehandlingen er også underlagt mindre helhetlige vurderinger og er oftere dårligere belyst enn plansaker. Fylkesmannen i Nordland er bekymret for at den nå foreslåtte bestemmelsen i større grad bidrar til en mer lukket prosess enn hva tilfellet er i dag, noe som vil svekke muligheten for at berørte interesser blir hørt.

Dersom intensjonen med endringsforslaget er å begrense hvilke forhold berørte statlige og regionale myndigheter faktisk skal kunne uttale seg til eller påklage, bør dette følge eksplisitt av hhv. §§ 19-1 og 1-9.

Fylkesmannen i Nordland vil med bakgrunn i det forannevnte fraråde den foreslåtte endringen i bestemmelsens siste punktum.

Fra reindriftsseksjonen er det framholdt:

For store deler av Norges utmarksareal er reindrifta den rettighetshaver som er mest avhengig av å kunne bruke arealene. Alle reinbeitedistrikter preges av at det stadig tapes reinbeiteareal gjennom nye inngrep og tiltak, mens det aldri tilkommer nytt areal av betydning. Det brukes derfor mye ressurser på å få vedtatt godt gjennomarbeidede arealplaner. Det er da uheldig at det i neste omgang gis dispensasjoner fra slike planer. Dette gir uforutsigbarhet og skaper ubalanse i den helheten som arealplanen skal sikre. En utvidet bruk av dispensasjoner er derfor med på å undergrave hele plansystemet.

Tiltak etter dispensasjon kan medføre stor skade for reindriftsinteressene selv om tiltaket har liten betydning for andre interesser. Skaden vil også være like uopprettelig som om tiltaket var forankret i reguleringsplan. Muligheten for å unngå eller begrense skade vil imidlertid være langt bedre etter en ordinær planprosess med strengere krav til medvirkning. Det er ut fra dette ønskelig at adgangen til å dispensere fra vedtatte arealplaner holdes på et lavt nivå.

Fylkesmannen i Nordland har ca 500 dispensasjonssaker på høring hvert år. Omtrent 1/10 del av disse er av en slik karakter at tiltaket har negative konsekvenser for reindrifta uten at kommunene nødvendigvis fanger opp dette selv. Dersom en avgrenser til dispensasjoner i utmark vil andelen være langt større. De aktuelle dispensasjonene gjelder et vidt spekter av tiltak, men hovedtyngden av sakene gjelder oppføring av fritidsbolig.

For reindriftsinteressene har dispensasjoner i tettbygd strøk vanligvis liten betydning, men det kan finnes unntak f.eks. der flyttlei går tett innpå bebyggelse. I utmark i reinbeiteområdene vil stort sett alle dispensasjoner kunne ha betydning for reindrifta, og i noen tilfeller stor betydning, selv om tiltaket er lite i seg selv. Disse konsekvensene er imidlertid vanskelig å vurdere uten tilstrekkelig reindriftsfaglig kompetanse.

Våre uttalelser har ikke nødvendigvis gått på at det ikke burde gis dispensasjon, men at det bør gjøres tilpasninger eller settes konkrete vilkår for å begrense skadevirkningene for reindrifta. Høring har med dette en viktig funksjon i form av å opplyse sak tilstrekkelig for kommunen som planmyndighet.

Problemene som en dispensasjon medfører vil selvfølgelig ikke bli borte selv om berørt part ikke blir hørt. En begrensning av ressursbruken hos høringsinstansene må ikke skje ved at disse fratas muligheten for å uttale seg, men heller ved å begrense bruken av dispensasjoner.

Det er med bakgrunn i det som er nevnt ovenfor viktig at også reinbeitedistriktene blir hørt, og får mulighet for å uttale seg i dispensasjonssaker som berører reinbeitearealene.

Fylkesmannen legger til grunn at reindrift er en nasjonal og viktig regional interesse som vi i henhold til forslaget fortsatt skal ha mulighet til å uttale oss om. Dette er helt nødvendig fordi reinbeitedistriktene strekker seg over flere kommuner noe som fordrer en helhetlig vurdering av arealbehovet og reindriftsfaglig kompetanse som ikke den enkelte kommunen har.

§19-2

Det fremgår av høringsnotatet at departementet mener det er behov for klarere og enklere regler for når det kan gis dispensasjon. Departementet foreslår å forenkle vurderingskriterier, samt å fjerne dagens krav til at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene. Det avgjørende kriteriet for å innvilge dispensasjon foreslås i stedet å være at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i lovens formålsbestemmelse «*i liten grad blir tilsidesatt*» ved dispensasjon. Videre kan det gis dispensasjon dersom kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre.

Fylkesmannen i Nordland som klageinstans deler det syn at gjeldende bestemmelse kan være vanskelig å anvende, og særlig gjelder dette i forhold til å avgjøre når en dispensasjon - i lovens forstand - vil ha klart større fordeler enn ulemper.

Fylkesmannen i Nordland har oppfattet at bestemmelsen skal gi kommunene større handlingsrom i å fravike egne planer, og vi viser til det vi har uttalt om dette ovenfor.

Ved at bestemmelsen snus til en «kan»-regel, oppfatter vi det slik at det gis rom for kommunalt skjønn som i mindre grad kan overprøves ved klagebehandling. Fylkesmannen i Nordland mener at man må opprettholde dagens rettstilstand om at dispensasjoners legalitet skal kunne overprøves, og derfor bør bestemmelsen ikke omformuleres som foreslått.

Vurderingstemaet ved behandling av søknader skal være virkningene dispensasjonen vil få for de hensyn den aktuelle planbestemmelsen skal ivareta. Men vel så viktig vil være å vurdere virkningene en dispensasjon vil få på arealplanen som helhet. I alle dispensasjonssaker bør det inngå en drøfting om ikke saken heller bør behandles som en mindre endring etter § 12-14, og dette kan eventuelt inntas i bestemmelsen.

Fylkesmannen i Nordland mener at det er fornuftig at dispensasjonsbestemmelsen fortsatt legger opp til en *interesseavveining*, men mener nåværende ordlyd om at fordelene må være klart større enn ulempene bør omformuleres.

Til annet punktum

Foreslått ordlyd vil kunne åpne for vidtgående dispensasjoner med mangelfull begrunnelse. Hva som skal anses som «andre viktige samfunnshensyn» fremstår som et svært vidt og uklart begrep. Det er også vanskelig å se at samfunnsnyttene av et tiltak i seg selv skal være grunnlag for å unnta fra en forsvarlig planmessig behandling og prosesser som bidrar til å ivareta andre viktige interesser. I saker der reindriftsinteresser er berørt, er det særlig viktig å ha prosesser som kan få avklart nødvendige avbøtende tiltak og justeringer for å begrense skadevirkninger.

Dersom lovgiver ønsker at tyngre og viktige samfunnsinteresser og sikkerhetshensyn skal kunne medføre at dispensasjon gis selv om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra blir vesentlig tilsidesatt, bør dette ivaretas på en mer spesifikk måte. Det vises som eksempel til ordlyden i naturmangfoldloven § 48.

Nåværende fjerde ledd bør bestå i sin hovedform, men kan tenkes å begrenses til de tilfeller der berørte fagmyndigheter fraråder eller er svært kritisk.

Til pbl § 34-2 fjerde ledd

Gjeldende plan- og bygningslov § 1-8 viderefører det generelle byggeforbudet i hundremetersbeltet langs sjø, men med visse innskrenkninger sammenlignet med plan- og bygningsloven av 1985 som fastsatte at byggeforbudet ikke gjaldt i områder omfattet av reguleringsplan, eller var å anse som tettbebygde strøk. I nåværende unntaksbestemmelse heter det «*[f]orbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan*».

Departementet mener overgangsbestemmelsens pbl § 34-2 fjerde ledd om at gjeldende planer «*gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov*», innebærer at rettstilstanden etter 85-loven er beholdt. Dette er ikke juridisk holdbart, og det foreslås nå tilføysen «*[d]ette gjelder også planer i 100- metersbeltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 tredje ledd.*»

Fylkesmannen er ikke overbevist om at den nå forslåtte tilføysen vil virke avklarende med tanke på når § 1-8 tredje ledd faktisk vil slå inn. Den nå forslåtte presiseringen i plan- og bygningsloven § 34-2 fjerde ledd omhandler gyldigheten av planer etter tidligere plan- og bygningslov også i de tilfeller disse er lokalisert i eller inkluderer hundremetersbeltet langs sjø hvor det ikke er fastsatt byggegrense. Forslaget til bestemmelse begrenser fortsatt ikke kravet om byggegrense til kun å gjelde for planer vedtatt etter 2008-loven. En må her legge til grunn at overgangsbestemmelsen ikke setter til side § 1-8 tredje ledd, jfr. bl.a. Holth, F. og Winge, N.K. 2014. Spørsmålet vil fortsatt være om en ny regel går foran eldre regler. I denne sammenheng om ny lovbestemmelse i § 1-8 går foran eldre plan vedtatt etter 1985-loven og dens unntaksbestemmelse i § 17-2, og at denne derfor skal legges til grunn ved motstrid.

Videre mener vi det er uryddig at virkeområdet for unntaksbestemmelsen slik den er uttrykt i § 1-8 skal innskrenkes i overgangsbestemmelsen.

For å hindre at det fortsatt skjer en del uheldig nedbygging ved gjennomføring av eldre planer der byggegrensen ikke er avklart, er det et sentralt spørsmål om ikke § 1-8 også bør gjelde for eldre planer. Dette vil i stor grad kreve revisjon av planer der byggegrenser ikke er bestemt eksplisitt. Departementet har rett i at dette vil kunne kreve noe ressursbruk dersom hver enkelt reguleringsplan skal endres. Alternativt vil kommunene gjennom utarbeidelse og revidering av kommuneplanens arealdel kunne ta stilling til byggegrensene innenfor hvert enkelt område hvor det foreligger eldre gjeldende reguleringsplaner som åpner for utbygging i hundremetersbeltet.

Dersom departementet fremdeles mener byggeforbudet ikke skal ramme eldre planer, selv om de ikke har byggegrense og således vil kunne være udaterte/uaktuelle gitt dagens strandsoneforvaltning, mener vi dette bør fremgå klart av § 1-8. Dette ut fra at nåværende ordlyd i § 1-8 tredje ledd ikke synes å skille mellom eldre planer vedtatt i henhold til bygningsloven av hhv. 1965 og 1985 -loven og planer vedtatt etter 2008-loven. Det er etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig at dette bare framgår av overgangsbestemmelsen i § 34-2. Bestemmelse om dette kan vurderes gjort i form av at byggeforbudet ikke gjør seg gjeldende der plan vedtatt før lovens ikrafttredelse fortsatt gjelder.

Til § 13-1 og 21-7 annet ledd

De foreslåtte bestemmelser har til hensikt å styrke tiltakshavers rettsstilling ved at det gis rett til å få behandlet sin byggesøknad til det til enhver tid gjeldende plangrunnlag innenfor 12-ukers fristen. Men ved oversitting av fristen skal ikke kommunen kunne legge ny plan til grunn.

Fylkesmannen i Nordland mener at innføring av rettsvirkninger ved fristoverskridelser kan være effektivt for å få overholdt saksbehandlingsfristene. Likevel bør ikke overskridelse av saksbehandlingsfrister føre til at viktige planhensyn som gjør seg gjeldende må vike når byggesaken tas til behandling.

Eksempelvis bør ikke byggeretten for tiltakshaver veie tungt dersom et byggeområde med bakgrunn i ny kunnskap/ROS-analyser må revurderes grunnet ras eller flomfare.

Med hilsen



Hill-Marta Solberg



Tor Sande
fung. avdelingsdirektør