



# FYLKESMANNEN I HEDMARK

## Kommunalavdelingen

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Grethe Sibbern, 62551081

Vår dato  
30.10.2013  
Arkivnr.  
008

Vår referanse  
2013/5104 (bes oppgitt ved svar)  
Deres referanse  
13/1718-1

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

### --- Høringsuttalelse - Forenkling i plan- og bygningsloven

Fylkesmannen viser til høringsbrev av 28.06.2013 fra Kommunal- og regionaldepartementet samt høringsnotat med forslag til vesentlige endringer i plan- og bygningsloven. Høringsbrevet ble mottatt her 10.07.2013. Fylkesmannen ba om utsettelse på høringsfristen og fikk dette bekreftet i e-post fra departementet 23.10.2013.

Det vises til at et hovedsiktemål med høringsnotatet er å fremheve byggesaksdelen av plan- og bygningsloven som en "ja-lov", dvs. at tiltakshavere skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Det er i høringsnotatet uttalt at departementet ønsker å redusere rommet for tilfeldig lokalt skjønn i byggesaksprosessen, bl.a. gjennom å tydeliggjøre ansvaret til den enkelte. Det presiseres at tiltakshaver selv må kunne stå ansvarlig for mindre tiltak på egen eiendom når de er i samsvar med regelverket og han/hun må derfor skaffe seg oversikt over hvilke regler som gjelder for gjennomføring av tiltaket.

Departementet uttaler at forslaget innebærer en prinsipiell dreining i retning av større valgfrihet for tiltakshaver (der planen ikke gir noen konkret løsning), mer press på kommunens planaktivitet, mindre avslagsmulighet, og mer forutsigbarhet for tiltakshaver.

Fylkesmannen ser at dette er endringer som vil være en forenkling primært for tiltakshaver mens det for kommunene vil kunne innebære merarbeid i form av mer detaljerte planer og større grad av veiledning. Det er viktig at de foreslåtte endringene følges opp med informasjon og veiledningsmateriale overfor tiltakshaver slik at intensjonen med endringene blir realisert.

#### **Punkt 3.1 Registrering – færre søknadspliktige tiltak**

Forslaget innebærer at de tiltak som i dag er søknadspliktige uten krav om bruk av ansvarlige foretak, jf. Pbl § 20-2 og SAK § 3-1, skal unntas fra søknadsplikt dersom de ikke er i strid med plan og lovens materielle bestemmelser. Tiltakene skal etter forslaget kun registreres i kommunen gjennom en melding fra tiltakshaver, først og fremst fordi kommunen må ivareta sin lovmessige plikt til ajourføring av kart og registre, og fordi kommunen må ha en mulighet til å vurdere tiltakets lovlighet, eller kunne nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Kommunen skal ikke fatte vedtak eller gi tilbakemelding.

Etter Fylkesmannens vurdering innebærer forslaget at kommunene må være mer detaljerte og presise i sine planer og ha klare retningslinjer slik at det blir tydelig for tiltakshaver hvilke rammer som gjelder. Kommunene bør så langt det er mulig unngå skjønnsmessige reguleringsbestemmelser, slik at tiltakshaver selv kan vurdere om det planlagte tiltaket er i samsvar med gjeldende planer og dermed unntatt fra søknadsplikt.

Det blir også viktig at regelverket er tydelig på hvilke tiltak som skal omfattes av registreringsordningen og hvilke krav som stilles til tiltakshaver. Etter vår vurdering vil forslaget innebære en forenkling for tiltakshaver, mens for kommunene vil oppgavene dreies over mot mer veiledning, og det blir viktig at kommunene setter av tilstrekkelig med ressurser til dette.

Fylkesmannen har erfaring med at de aller fleste arealplaner pr. i dag både har konkret formulerte bestemmelser og mer skjønnsmessig pregede bestemmelser. Det kan ofte ta tid å få avklart hvorvidt et tiltak er i samsvar med de mer skjønnsmessig pregede bestemmelsene eller oppfyller de ytre rammer i lov/forskrift. Vi bemerker at det kreves betydelig kunnskap/er tidkrevende bl.a. å sette seg inn i måleregler og regler for grad av utnyttning for øvrig. Tiltakshaver er som oftest ikke profesjonell i disse tilfellene, og forslaget forutsetter derfor at kommunen bistår tiltakshaver med å avklare rettsvirkninger som følge av arealformål, hensynssoner, planbestemmelser og øvrige materielle krav. Kommunen må vurdere om det er behov for å kreve søknad og om det eventuelt er behov for å nedlegge bygge- og deleforbud. Dette vil kreve at det innsendes tilstrekkelig dokumentasjon til at kommunen kan vurdere tiltaket opp mot gjeldende planer og øvrig regelverk.

Forslaget vil innebære at kommunene må legge mer arbeid i reguleringsbestemmelser dersom de ønsker å styre f.eks. plassering og utforming av tiltak innenfor den enkelte tomt, driftsbygninger i kulturlandskap, på gårdstun osv. Kommunene har i dag mange gamle planer med liten detaljeringsgrad og hvor derfor både størrelse, utforming og plassering av omsøkte tiltak i stor grad styres gjennom byggesaksbehandlingen. Fylkesmannen stiller derfor spørsmål om forslaget om en registreringsordning for en del tiltak kun bør gjelde i områder der det foreligger ny detaljplan vedtatt etter den eventuelle lovendringen.

Det presiseres i høringsnotatet at det ikke medfører noen godkjenning av tiltaket dersom kommunen ikke reagerer innen fristen på 3 uker. Kommunen kan når som helst kreve søknad etter at 3 uker er gått, eventuelt gi pålegg om retting fordi tiltaket er ulovlig oppført. Dette stiller store krav til tiltakshaver som bør være sikker på at tiltaket er i samsvar med gjeldende regler før han setter i gang tiltaket for å unngå pålegg fra kommunen i ettertid.

Oppsummert er Fylkesmannen positiv til forenklinger, men den foreslåtte ordningen stiller en del krav. I og med at registreringstiltakene ikke skal kunne påklages, er det også en mulighet for økt antall rettslige tvister som vil bli belastet domstolene. Våre merknader må også ses i lys av at departementet ikke ønsker å gi tiltakshavere som er i tvil mulighet til å kreve søknad for å få sikkerhet om sin situasjon.

### **Pkt 3.1.2.5 forholdet til andre myndigheter**

Departementet presiserer at forholdet til andre myndigheter så langt som mulig bør være avklart i plan, men viser til at det kan være forhold der andre myndigheter kan ha grunn til å komme inn i det aktuelle tiltaket, f.eks. ved avkjørselsforhold, tilbygg på bevaringsverdige bygninger mv.

Fylkesmannen er enig i at ikke alle forhold til andre myndigheter er avklart i plan, og vil påpeke at forslaget derfor stiller krav til kommunen om å sjekke de innsendte dokumentene i registreringssakene for å kunne gi tilbakemelding til tiltakshaver innenfor responstiden på 3 uker. Tiltakshaver må likevel selv ha et ansvar for å sjekke dette i forkant, slik hovedregelen er også etter gjeldende rett.

### **3.2 Dokumentasjon og prosess**

Departementet ønsker å redusere de administrative byrdene for tiltakshaver og byggenæringen uten at dette går på bekostning av de opplysninger kommunen må ha tilgang til for å sikre korrekt og forsvarlig saksbehandling.

Tidsfristen for kommunens saksbehandling løper fra søknaden er fullstendig og det er derfor avgjørende at det er klart definert hva som ligger i begrepet «fullstendig søknad». Dette skal vurderes i departementets forskriftsarbeid senere. I den forbindelse ber departementet om innspill på om det bør innføres en tidsfrist for kommunens mulighet til å be om supplerende dokumentasjon og opplysninger.

Etter Fylkesmannens vurdering vil behovet for ytterligere dokumentasjon i byggesaker ofte dukke opp i forbindelse med merknader fra naboer. Vi vil påpeke at ikke alle forhold er vurdert/avklart i plan og mange kommuner har en god del gamle planer der mange forhold forutsettes avklart i forbindelse med byggesaken. Dette kan tilsi at det ikke bør innføres en slik tidsfrist som nevnes i høringsnotatet. På den annen side er det viktig med forutsigbarhet for tiltakshaver, og det kan ikke være slik at kommunen stadig kan be om mer dokumentasjon for å utsette starten på tidsfristberegningen. Etter Fylkesmannens vurdering bør innføring av en egen tidsfrist for å be om supplerende dokumentasjon avveies mot hensynet til at kommunen har tilstrekkelig og korrekt informasjon for å behandle søknaden, jf. Fvl § 17.

### **Pkt 3.3. naboforhold – varsling og merknader**

Det foreslås at det ikke skal være krav om nabovarsel i byggesak når tiltaket er regulert i detaljregulering etter pbl § 12-3. Fylkesmannen vil påpeke at naboer ikke alltid får direkte varsel i planprosesser i dag. Forslaget vil om det vedtas, derfor måtte medføre et skjerpet krav til direkte nabovarsling i planprosessen – også til naboer/gjenboere til planområdet.

Når det gjelder forslaget om at tiltakshaver kan unnlate å varsle naboer når deres interesser kun «i liten grad» berøres av tiltaket, mener vi det er tvilsomt om dette er besparende totalt sett, selv om tiltakshaver vil kunne spare noe tid. En nabo kan være uenig i vurderingen av hvor mye han er berørt, og komme med merknader i ettertid som eventuelt må tas hensyn til i en klagesaksbehandling senere.

Det foreslås at en nabomerknad ikke skal endre saksbehandlingsfristen fra 3 til 12 uker i saker etter § 20-1, slik det er i dag. Begrunnelsen for forslaget er at dette vil være mer forutsigbart for tiltakshaver, idet tillatelse regnes for gitt dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp.

Etter Fylkesmannens vurdering vil nabomerknader i saker etter § 20-1, ofte innebære merarbeid for kommunen. Det kan f.eks. være aktuelt for kommunen å dra på befaring for eventuelt å vurdere en endring eller annen plassering av omsøkte tiltak av hensyn til naboens ulemper med tiltaket. Fordelene for tiltakshaver må i dette tilfellet avveies mot hensynet til sakens opplysning, da vi mener det er viktig at det ikke gis tillatelse til tiltak hvor konsekvensene ikke blir tilstrekkelig vurdert.

### **Pkt. 3.4 Tidsfrist ved dispensasjon fra plan**

Departementet foreslår i samarbeid med MD at tidsfrist for kommunens saksbehandling også skal gjelde byggesaker som krever dispensasjon fra plan. Hensikten er å gi et enhetlig regelverk og mer forutsigbare saksbehandlingsprosesser.

Dispensasjon fra plan skiller seg på noen områder vesentlig fra dispensasjon fra bygningsdelen av plan- og bygningsloven gjennom krav om at det skal legges vekt på statlige og regionale rammer og mål. Nasjonale interesser som kan være berørt gjennom en dispensasjonsbehandling er støy, strandsone, biologisk mangfold og dyrka mark. Med en 12-ukers frist ovenfor tiltakshaver er Fylkesmannens bekymring at administrative forhold vil kunne få innvirkning på muligheten for å ivareta nasjonale interesser.

Vi vil påpeke at det er flere statlige og regionale myndigheter som skal høres i disse sakene, og disse myndigheters saksbehandlingstid vil dermed kunne påvirke kommunens mulighet til å holde sin saksbehandlingstid og eventuelt få redusert gebyrinntektene. Dersom kommunene avgjør saken uten å avvente uttalelser fra berørte myndigheter, stiller vi spørsmål om disse dermed har tapt sin mulighet til å påklage vedtaket. Dette er ikke omtalt i høringsnotatet.

#### **3.6.3.1 Igangsetting av tiltak – forenklet saksbehandlingsprosess**

Fylkesmannen støtter departementet i at kravet om søknad om igangsettingstillatelse opprettholdes og ikke erstattes med en registreringsordning.

### **3.7 Avgrensning av klage**

Departementet foreslår at de innskrenkninger i klageadgangen som følger av dagens plan- og bygningslov § 1-9 videreføres og utvides noe for ytterligere å begrense antall klagemuligheter i en byggesak. Det foreslås at forhold som er avgjort *i tidligere vedtak i byggesaken*, men ikke avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, heller ikke kan påklages.

Fylkesmannen vil fremheve at adgangen til å påklage enkeltvedtak er en viktig rettssikkerhetsgaranti, og gir større sikkerhet for riktige avgjørelser. Vi er likevel enige med departementet i at klageadgangen bør begrenses der det klages på forhold som allerede er avgjort i tidligere vedtak i byggesaken, da vi mener det brukes unødig mye tid på å behandle klager som gjelder «omkamper» der anførselene allerede er vurdert tidligere.

Dersom det ikke skal være klageadgang der tiltak registreres eller der kommunen påpeker at tiltaket krever søknad, mener vi at disse «unntakene» bør lovreguleres for å unngå tvil og uklarheter. Vi erfarer at mange av klagesakene som behandles hos Fylkesmannen, gjelder mindre tiltak som etter departementets forslag ikke lenger vil kunne påklages. Det blir derfor viktig at dette kommer tydelig fram, selv om en registrering som foreslått neppe kan anses som en «avgjørelse» i forvaltningslovens forstand.

Fylkesmannen er som nevnt positiv til effektivisering og forenkling. Vi benytter derfor anledningen til å spille inn et annet mulig tiltak som kan bidra til raskere avklaring. Vår erfaring er at det i en del klagesaker er relativt opplagt at klagen ikke vil føre frem. Dersom Fylkesmannen kunne kvittere ut disse sakene på en enklere måte enn i dag, ville det kunne bidra til vesentlig kortere behandlingstid i en del klagesaker (istedenfor foreløpig melding om behandlingstid kunne vedtaksbrev sendes ut). Dette krever imidlertid et hjemmelsgrunnlag i loven da det ellers vil medføre merarbeid hvis klager i etterkant henvender seg til Sivilombudsmannen, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25 om krav til begrunnelse. Man har da ivaretatt rettssikkerhet gjennom en toinstansprøving av saken, men uten at Fylkesmannen må bruke tid på å reparere eller utbrodere kommunens begrunnelse.

### **Pkt. 3.9.3 Plassering av byggverk**

Etter pbl. § 29-4 første ledd første punktum skal byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde godkjennes av kommunen. Departementet foreslår at registreringstiltakene heretter ikke skal trenge godkjenning når det gjelder plassering.

Som i dag vil kommunen kunne gi andre bestemmelser om plassering, høyde og avstand i plan, og disse bestemmelsene vil da gjelde foran lovens og forskriftenes bestemmelser.

Departementet diskuterer hvorvidt dette vil kreve strengere branntekniske krav. Fylkesmannen savner en drøfting av konsekvensene ved en slik endring knyttet til mindre landbruksbebyggelse (under 500 m<sup>2</sup>) som også er foreslått å være registreringspliktig. Erfaringsmessig kan plasseringen av landbruksbebyggelse både ha uheldige konsekvenser for dyrka mark, kulturlandskap og naboforhold, og bestemmelser som avklarer plassering av landbruksbebyggelse er sjeldent brukt i kommuneplanens arealdel. I høringsforslaget fremgår det at dagens driftsbygninger ofte er teknisk kompliserte og med stor påvirkning på omgivelsene. I mange tilfeller vil dette også gjelde bygninger på inntil 500m<sup>2</sup>. Fylkesmannen anser at plasseringen av mindre landbruksbygg i mange tilfeller vil ha samfunnsmessig betydning, og at plasseringen dermed bør kunne vurderes av kommunen.

I klagesaker som Fylkesmannen har til behandling gjelder klagen ofte plassering av garasjer, tilbygg mm. i områder med bolig- og fritidsbebyggelse, hvor særlig sol og utsikt er viktig. Dersom forslaget vedtas, vil det stille store krav til kommunens planbehandling. Det blir svært viktig at kommunene vurderer å innta konkrete bestemmelser om plassering i reguleringsplaner, slik at det i disse sakene også blir tatt tilstrekkelig hensyn til berørte naboer og omgivelsene for øvrig.

### **3.9.4 Når et lovlig tiltak skaper ulovlige forhold andre steder**

Departementet foreslår at prinsippet om at det omsøkte tiltaket ikke skal medføre at tiltak på annen eiendom kommer i strid med tidligere gitte byggetillatelse (lovlig etablerte forhold) fastsettes som en egen bestemmelse i plan- og bygningsloven. Hensikten med bestemmelsen er å gi kommunen den nødvendige sikkerhetsventilen til å kunne påse at viktige hensyn etter plan- og bygningslovgivningen, slik som vann, avløp, atkomst og parkering, overholdes. Det avgrenses således mot generelle ulemper og krav som ikke omfattes av nevnte forhold.

Fylkesmannen er enig med departementet i at det er behov for en slik bestemmelse og støtter forslaget.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum e.f.  
Ass. fylkesmann

Magne Djup  
Fung. direktør

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.*