



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Dato: 18.11.2015
Vår ref: 15/01321-2
Deres ref: 15/296

Høringsinnspill til forslag om endringer i plandelen av plan- og bygningsloven, mv

Leiv Erikssons vei 39
Postboks 3021 Lade
N-7441 Trondheim

TELEFON + 47 73 90 40 50
E-POST mail@dirmin.no
WEB www.dirmin.no

GIRO 7694.05.05883
SWIFT DNBANOKK
IBAN NO5376940505883
ORG.NR. NO 974 760 282

SVALBARDKONTOR
TELEFON +47 79 02 12 92

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard (DMF) viser til ovennevnte sak, datert 6. august 2015.

1. Innledning

DMF er statens sentrale fagmyndighet for forvaltning og utnyttning av mineralske ressurser, og forvalter mineralloven og Bergverksordningen for Svalbard. DMF er høringsinstans og innsigelsesmyndighet i plansaker etter plan- og bygningsloven og for ulike planer og utbyggingsprosjekter etter sektorlovverk.

I følge Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt 12. juni 2015, er det *et mål at fylkeskommunene og kommunene skal sikre tilgjengelighet til gode mineralforekomster for mulig utvinning, avveid mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser*. Innspillet til høringsnotatet er basert på DMFs særskilte ansvar for at mineralressurser blir ivaretatt i plansammenheng.

DMF støtter Regjeringens mål om en effektiv, rask og mer forutsigbar offentlig behandling, og er på denne bakgrunn positiv til forslag som kan gi mer effektive planprosesser. DMF er av den oppfatning at flere av forslagene i høringsnotatet vil kunne bidra til mer effektive og kunnskapsbaserte prosesser, og viser særlig til forslagene i *kapittel 3* om forenkling ved oppheving av reguleringsplaner, og til *kapittel 9* om skjerping av krav til fagkyndighet ved utarbeidelse av private planforslag. Også forslag til forenkling av endringsprosesser er i utgangspunktet positivt.

Ved utviklingen av effektiviseringstiltak må det imidlertid tas mål av ikke å svekke ivaretagelsen av andre viktige hensyn, som medvirkning. Basert på DMFs erfaring med planprosesser, mener vi det er behov for systemer som sikrer tidlig involvering av viktige særinteresser. Godt opplyste planer medfører færre dispensasjonssaker og raskere realisering av prosjekter. Det kan ikke legges til grunn at kommunene alene skal ha kapasitet og kunnskap nok til å sikre alle hensyn i en planprosess. Forslagene som følger i kapitlene 1,2 og 4 vil føre til at fagmyndighetene kobles på senere i prosessen enn i dag, og til dels skal kobles av i dispensasjonssaker. DMF er bekymret for hva konsekvensen av disse endringene vil få for ivaretagelsen av hensynet til mineralressursene dersom de settes ut i livet. Vi vil i det følgende begrunne vårt synspunkt på disse endringsforslagene.



Avslutningsvis i høringsinnspillet signaliserer DMF et ønske om oppstart av dialog med departementet med tanke på synliggjøring av mineral-området i planregelverket, se punkt 5.

2. Til kapittel 1 og 2 – endringer i planprosessen

2.1. Svekket medvirkning – generell betraktning

DMF forstår i grove trekk forslag til ny prosess på følgende måte (§§12-8 og 12-11):

1. Når forslagsstiller er annen enn kommunen skal planspørsmålet *først* forelegges kommunen i et planmøte. Altså viker regelen i § 12-8 første ledd første punktum om tidlig varsling av berørte aktører.
2. Det skal skrives referat fra møtet, «som skal være felles referanse for utbyggers og kommunens videre arbeid med planen», ref. høringsnotatet side 21.
3. I etterkant av planmøtet skal kommunen enten ta en beslutning om å gå videre med planinitiativet eller ikke, og snarlig underrette initiativtaker om avgjørelsen.
4. Der det er gitt klarsignal for planinitiativet, skal som hovedregel kommunen sende planen på høring og legge den ut til offentlig ettersyn. Planen kan stanses etter høring.

Forslaget omfatter alle planspørsmål uavhengig av om de er i overenstemmelse med overordnede planer eller ikke, men slik at politisk involvering kan kreves fra tiltakshaver dersom overensstemmende planer blir stanset av kommunen, jf. § 12-8 nytt annet ledd siste punktum.

DMF mener at forslaget om at utbygger ikke skal kunne foreta varsling og kunngjøring før etter at det er gitt «klarsignal» for tiltaket fra kommunen, legger opp til at fagmyndighetene mister sin mulighet til å komme tidlig inn med innspill og synspunkter på planforslagene. Dette er svært betenkelig, og synes også klart i konflikt med Regjeringens uttalte mål om tidlig involvering av og agering fra sektormyndigheter, for slik å redusere antallet innsigelser. Vi viser til Rundskriv H-2/14 "Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter PBL", hvor det i punkt 2.1.4 blant annet står (med vår understreking):

«Gode og ryddige planprosesser er viktig. Det er av stor betydning at kommunen tidlig i planprosessen tar kontakt med aktuelle sektororganer og fylkeskommunen slik loven forutsetter. Innsigelsesmyndighetene er på sin side forpliktet til å medvirke i planprosessen fra et tidlig tidspunkt. En god og ryddig planprosess fra oppstart er nødvendig for å sikre at relevante innspill blir gitt og at innspillene blir vurdert i forbindelse med utformingen og behandlingen av planforslagene. For private planforslag er det viktig å bruke oppstartsmøtet etter plan- og bygningsloven § 12-8 første ledd til å informere om planstatus og interesser i planområdet. Det er viktig å legge opp planprosessen og behandlingen slik at kommunen blir gjort kjent med interesser som kan gi grunnlag for seinere innsigelser så tidlig som mulig i planprosessen, og før planen er klar til offentlig ettersyn. Dette gjelder alle planer.»

Vi viser videre til plan og bygningslovens formålsbestemmelse (§ 1-1), der det blant annet legges vekt på at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.



Bekymringen for sen inntreden forsterkes ytterligere sett i sammenheng med de signaler som gis i høringsnotatet om formaliseringen av oppstartsmøtet. Slik endringsforslagene om oppstartsmøtet og referatkravet er presentert, kan det stilles spørsmål ved om dette kan bidra til at kommunene i for stor grad kan ende opp med å binde seg opp tidlig i fasen, slik at etterkommende innspill og eventuelle innsigelser blir mer krevende å ta hensyn til enn i dag. Det vises blant annet til høringsnotatet side 21 tredje avsnitt (vår understreking): *«Referat fra oppstartsmøtet skal først og fremst redegjøre for de forutsetninger utbygger og planmyndigheten er blitt enige om skal gjelde for det videre planarbeidet. Det bør vanligvis gjøres rede for tiltakets form og omfang, forholdet til eksisterende planer, krav til dokumentasjon og utredninger, prosessledelse og kontaktpersoner, hva som er avklart mellom partene, og hva som er uklart og gjenstår.»*

Videre fremgår det at departementet vil vurdere behovet for utfyllende bestemmelser i forskrift om oppstartsmøtet *for å sikre en så optimal saksgang som mulig, med en begrenset men forsvarlig ressursbruk*. Forskriftshjemmelen i § 12-1 siste ledd vil benyttes. DMF merker seg at hjemmelen er meget vidt formulert og gir ingen rammer/begrensninger for forskriftene, og dermed ingen holdepunkter for høringsinstansene i denne omgang til å kunne forutse hvordan oppstartsmøtet vil reguleres ytterligere. Vi vil avvente høringen av denne, men ber om at våre innspill fra denne høringen også blir sett hen til i forskriftsarbeidet.

2.2 Svekket medvirkning – særlig om hensynet til mineralressurser

I mange saker vil nok kommunene, blant annet gjennom tidligere planarbeid, ha gode kunnskaper om de særinteresser som berøres av et planinitiativ, og kunne ivareta disse i dialogen med initiativtaker. DMFs bekymring er knyttet til de saker hvor dette ikke er tilfellet, og hvor det gis «klarsignal» på et mangelfullt grunnlag. Vi har erfaringer som tilsier at dette skjer også etter dagens regelverk.

Hensynet til og ivaretagelsen av mineralressurser står i mange tilfeller svakt i den kommunale planbehandlingen. Basert på vår erfaring og tilbakemeldinger fra kommuner og fylkesembeter, er vår oppfatning at dette i mange tilfeller skyldes lite kunnskap om mineralressurser i den kommunale forvaltningen og at vektleggingen av mineralressurser står svakt opp mot andre miljø- og samfunnsinteresser. For å sikre at hensynet til mineralressurser blir ivaretatt i tråd med de Nasjonale forventningene, er det derfor viktig at DMF har mulighet til å på et tidlig tidspunkt bistå den lokale forvaltningen med informasjon i planprosesser. Dette omfatter både det å opplyse om planer kommer i direkte konflikt med viktige mineralressurser i form nedbygging av ressursene, eller at planer kan komme i konflikt med pågående eller framtidig utnyttning og verdiskaping av mineralressursene. Tidlige innspill kan bidra til at planer endres og tilrettelegges på et tidlig tidspunkt, slik at alle interesser ivaretas der dette er mulig.

På denne bakgrunn hadde vi heller ønsket endringsforslag som bidro til å sikre at sektormyndighetene fikk kunnskap om og ble involvert tidligere i planprosjekter, ref. forutsetningen i Rundskriv H-2/14. Forslagene i kapittel 1 og 2 går i motsatt retning, og kan ikke støttes av DMF. For det tilfellet at forslagene videreføres som i høringsnotatet, må det som et minimum gjøres tydelig i motivene at informasjonsgrunnlaget som foreligger på oppstartsmøtet ikke er fullstendig, og at det som fremkommer i møttereferatet på ingen måte kan anses som rettslig forpliktende for kommunen.



3. Til kapittel 3 – forenkling av regelverk for endring av planer

Det foreslås endringer i § 12-14 annet ledd for å dreie vurderingen fra «mindre endring» til «når endringen i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen». DMF deler departementets vurdering av at dette vil medføre et større fokus på konsekvens av endring heller enn størrelse, og at dette er et hensiktsmessig grep.

DMF er videre av det syn at forenklinger som legger til rette for færre dispensasjonssaker er positivt, da planavklaring bør være et mål i enhver sak. Det er imidlertid viktig at forenklingene ikke medfører at viktige hensyn ikke blir ivaretatt i endringsprosessen. Slik høringsnotatet er formulert synes det å være intensjonen at ved innvendinger fra berørte myndigheter skal vanlig endringsprosess, med full høring, gjennomføres. Dette bør fremgå av lovteksten.

4. Til kapittel 4 – forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Det foreslås forenklinger i dispensasjonsregelverket med det for øye å innføre et klarere og enklere regelverk og å begrense ressursbruken ved at færre saker skal forelegges sektormyndigheter.

4.1 Endringer i § 19-1

Det foreslås endringer i § 19-1 om søknad, ved at kommunens framleggingsplikt overfor statlige og regionale myndigheter som blir direkte berørt, begrenses til *saker om nasjonal eller viktig regional interesse*.

DMF er svært skeptisk til dette forslaget, og baserer dette på erfaringer fra eget fagområde. Slik det nå legges opp, vil det overlates til kommunene å foreta vurderingen av hvorvidt det er snakk om en regional eller nasjonal interesse. Dette kan være vanskelige vurderinger, som ofte vil kreve særskilt fagkompetanse innenfor sektorområdet. DMF kan vanskelig se at kommunene har tilstrekkelig oversikt og kunnskap på mineralområdet. Her er det med andre ord lett å trå feil. I beste fall vil kommunene unnlate å foreta disse vurderingene og «sikre seg» ved å forelegge berørte myndigheter som i dag.

Dersom det gjøres feil vurderinger fra kommunene, vil det innebære at dispensasjonssaker blir behandlet uten at fagmyndighetene har gitt innspill. Dette kan føre til konsekvenser for ivaretagelsen av mineralressurser i de tilfeller kommunen ikke fanger opp at tiltak kan berøre viktige forekomster. Videre kan forenklingen også få konsekvenser for samhandlingen mellom plan- og bygningsloven og mineralloven. Dette gjelder i de tilfeller en dispensasjon omfatter uttak av masser som også vil kreve nødvendige tillatelser etter mineralloven. Forenklingen reduserer blant annet våre muligheter til å fange opp igangsatte og nye masseuttak der det kreves konsesjon etter mineralloven, men der nødvendige tillatelse ikke foreligger.

Uttak av mineralressurser utgjør i mange tilfeller omfattende inngrep. Vår generelle anbefaling til kommunene når vi forelegges dispensasjoner for denne type tiltak i dag, er at dette er tiltak der kommunen bør kreve reguleringsplan. Regulering bidrar til å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og



myndigheter, der det legges vekt på langsiktige løsninger, og beskrivelse av konsekvenser for miljø og samfunn jf. lovens formålsbestemmelse § 1-1.

Vår vurdering er at den foreslåtte begrensningen av framleggingsplikten ikke vil være i tråd med plan og bygningslovens krav om åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

4.2 Endringer i § 19-2

Det foreslås store endringer i § 19-2 om dispensasjonsvedtaket. For det første er ordlyden innledningsvis i annet ledd endret fra «*Dispensasjon kan ikke gis...*» til «*Dispensasjon kan gis...*». Uten at det ligger noen realitetsendring i dette, vil signaleffekten være at dispensasjon som utgangspunkt skal gis. DMF er av den formening at dispensasjoner må begrenses til unntakstilfellene, da planavklaring må være målet i enhver sak. På denne bakgrunn stiller vi spørsmål ved endret ordlyd, og foreslår at gjeldende ordlyd opprettholdes.

Videre foreslås det innført en adgang for kommunene til å dispensere ved situasjonsbetingede avvik, jf. annet ledd annet punktum. Kriteriet er at kommunen vurderer det slik at andre viktige samfunnshensyn enn de som er ivaretatt i den aktuelle planen veier tyngre. Slik vi leser bestemmelsen og grunnlaget for denne, mener vi at den åpner for en ny og vid dispensasjonsadgang i forhold til i dag, som foreslås uten noen særlig begrunnelse. Sett i sammenheng med endringen i framleggingsplikten, kan konsekvensen være at det fattes dispensasjonsvedtak på dette grunnlaget uten at berørte myndigheter har hatt mulighet til å gi innspill angående de ulike interessene som bør inngå i interesseavveiningen. Dette kan få meget uheldige konsekvenser, jf. vår merknad i punkt 4.1.

Gjeldende tredje og fjerde ledd om vektlegging av konsekvenser for visse interesser foreslås opphevet. Departementet argumenterer med at dette ivaretas på annen måte, blant annet gjennom lovens formålsparagraf. DMF er kritisk til dette, da regelverket blir vanskeligere tilgjengelig for anvender. Det er ikke gitt at det er åpenbart hvilke hensyn som ligger bak de enkelte bestemmelser. Vi mener videre det er prinsipielt uheldig å endre/opphøve gjeldende regler når intensjonen ikke er å endre det materielle. Dette gir kime til forvirring.

DMF er bekymret for at endringsforslagene i §§ 19-1 og 19-2 vil innebære flere dispensasjoner, svekkelse av medbestemmelsen og føre til mindre oversikt for DMF over dispensasjonssaker som berører mineralområdet. Forslagene som vi har omtalt i punkt 4 kan derfor ikke støttes.

5. Andre innspill – synliggjøring av hensynet til mineralressurser i lovverket

Vi viser til departementets oppfordring til høringsinstansene om aktuelle tema som bør utredes i det videre forenklingarbeidet.

DMF ønsker å starte en dialog med departementet med sikte på synliggjøring av mineralressurser i planregelverket, både med hensyn til vern og bruk av ressursene. I følge Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging (T-1497) er det et uttalt mål at planleggingen skal synliggjøre mineralressurser av nasjonal og regional



betydning, slik at disse kan ivaretas på en måte som ikke er til hinder for fremtidig verdiskapning.

Til tross for dette, er DMFs erfaring at mineralske ressurser sjeldent blir vurdert som eget tema i planleggingen og forekomster går stadig tapt på grunn av nedbygging og andre barrierer for fremtidig utnyttelse. Med en synliggjøring av dette hensynet i lovverket, vil planmyndighetenes bevissthet bli styrket og unnløstelse av denne vurderingen blir vanskeligere. Det vil også lette DMFs rolle betydelig som forvaltningsorgan og høringsinstans dersom det kan vises til at hensynet er forankret i lov.

Dersom regelendringene i foreliggende høringsnotat gjennomføres, mener vi dette vil styrke behovet for synliggjøring i loven ytterligere ved at DMF som høringsinstans i mindre grad enn i dag skal involveres i planprosessene. Med andre ord er det fare for at hensynet blir forbigått i enda flere saker, med mindre dette søkes kompensert til en viss grad ved at planmyndighetene forpliktes ved lov til å ivareta dette på egnet måte.

DMF vil med dette varsle at vi vil ta nærmere kontakt med departementet i saken.

Vennlig hilsen

Marte Kristoffersen
seksjonsleder

Unni Garberg
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Saksbehandler: Unni Garberg

Mottakere:

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Kopi til: