



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Miljøvernavdelingen

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Birasaáhttenossodat

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
15/296

Deres dato
27.08.2015

Vår ref
Sak 2015/3541
Ark 420.0

Vår dato
16.11.2015

Saksbehandler/direkte telefon: Margareth Wegner Sundfør - 78 95 03 71

Uttalelse til forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven

Vi viser til brev fra dere i forbindelse med at forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven er sendt på høring.

Vi har følgende merknader til forslagene:

Enklere dispensasjonsregler

Plan- og bygningsloven § 19-1

Det er i forslaget foreslått at det i plan- og bygningsloven § 19-1 skal presiseres at regionale og statlige myndigheter, hvis saksområde blir direkte berørt, bare skal uttale seg om nasjonale og viktige regionale interesser. Etter det vi forstår vil denne endringen innebære en begrensning i kommunenes plikt til å sende søknader om dispensasjon til regionale og statlige myndigheter.

Vår erfaring er at kommunene ikke nødvendigvis har kompetansen til å avgjøre om en søknad om dispensasjon berører nasjonale og viktige regionale interesser. Det er også eksempler på at kommunene har kompetansen, men at de for eksempel ikke har rutiner som sikrer at omsøkt tiltak sjekkes opp mot for eksempel Miljødirektoratet sin Naturbase.

Vi har for eksempel fått på høring søknader om oppføring av fritidsboliger i slåttemark. Slåttemark har gjennom forskrift fastsatt av Kongen i statsråd fått status som utvalgt naturtype i medhold av naturmangfoldloven § 52. I dokumentene som kommunene har sendt på høring fremgår det ikke at omsøkt tiltak berører en utvalgt naturtype. I en av disse sakene har Fylkesmannen klaget på kommunens vedtak på grunn av at kommunens vedtak, etter vår vurdering, er i strid med nasjonale interesser.

Med foreslåtte endringer i plan- og bygningsloven § 19-1 hadde vi ikke fått disse sakene på høring. Når vi ikke får sakene på høring så får vi heller ikke kopi av kommunens vedtak i

disse sakene. Det betyr at den «sikkerhetsventilen» som nevnes i høringsdokumentet, ikke nødvendigvis er tilstede, med de endringene som foreslås.

Fylkesmannen har ingen innvendinger til at regionale og statlige myndigheter kun skal uttale seg i saker som berører nasjonale og viktige regionale interesser. Vi mener imidlertid at kommunene fortsatt må ha plikt til å sende søknader om dispensasjon på høring til regionale og statlige myndigheter.

En begrensning i kommunenes plikt til å sende søknader om dispensasjon til regionale og statlige myndigheter vil også kunne føre til at berørte høringsparter som for eksempel reinbeitedistriktene ikke får søknader om dispensasjon på høring. Fylkesmannen har flere ganger gjort kommunene oppmerksomme på at berørte reinbeitedistrikt og andre berørte parter også må få tilsendt saken til uttalelse. En forenkling på dette punktet kan dermed føre til flere klager på feil i kommunens behandling av sakene.

Plan- og bygningsloven § 19-2

Første ledd videreføres. I gjeldende andre ledd står det at dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

I forslag til endring av andre ledd er det foreslått at dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt. Det er også foreslått at det kan gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre.

Når det gjelder første vilkår sier den gjeldende ordlyden når det ikke kan gis dispensasjon, mens i forslaget sies det når det kan gis dispensasjon. Den foreslåtte ordlyden har en positiv formulering som snur på utgangspunktet, slik at det oppfattes som en mer kurant sak å innvilge dispensasjon. Dette kan antakeligvis være mer pedagogisk for forståelsen av vilkåret, men samtidig skaper det en distanse til at dispensasjon i seg selv er et unntak. Rent språklig gir ordlyden anvisning på en terskel som er relativt lik som i forholdsmessighetsvurderingen i gjeldende bestemmelse. I andre vilkår åpnes det for at det også kan gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre.

I denne ordlyden er det to formuleringer som språklig sett angir en lemping på dispensasjonsadgangen. For det første er det lagt opp til at det er kommunen som skal definere hva som er viktige samfunnshensyn. Etter den gjeldende bestemmelsen er det klart forutsatt i forarbeider og praksis hvilke hensyn som er relevante i en slik forholdsmessighetsvurdering. Likevel ser vi at flere kommuner vektlegger andre hensyn, gjerne av personlig karakter. Da har imidlertid klageinstansen (og domstolene) saklig grunnlag for å overprøve den lovforståelsen. Slik det er lagt opp til i forslaget vil det i mye større grad åpne for at kommunene tillater seg å vektlegge hensyn som plan- og bygningsloven ikke har som hensikt å ivareta. Vi vil i den sammenheng gjøre oppmerksom på at i Finnmark er det 2 av 19 kommuner som har ansatte som er jurister. Det er dermed en enda mer krevende oppgave for kommunene å forvalte en slik definisjonsmakt.

Videre er det etter ordlyden i vilkåret tilstrekkelig med interesseovervekt av disse hensynene. Mens gjeldende bestemmelse krever at fordelene må være klart større enn ulempene, er det i det i endringsforslaget tilstrekkelig at kommunen mener at viktige samfunnsmessige hensyn veier tyngre. Det er et uklart krav og vil lett kunne føre til uensartet og tilfeldig praktisering.

Når det gjelder struktur, er bestemmelsens første ledd bygget opp med to alternative vilkår, ikke kumulative som tidligere. Det innebærer en kraftig lemping av dispensasjonsadgangen. En slik fremming av adgangen til å dispensere bidrar i seg selv i å undergrave lovens intensjon om god og langsiktig planlegging.

I tillegg er det foreslått å oppheve bestemmelsens tredje og fjerde ledd. Gjeldende 4. ledd sier at kommunen ikke bør dispensere når "en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden." Bakgrunnen for denne regelen var at det er sektormyndighetene som sitter på den tunge fagkunnskapen innenfor sitt sektorområde.

Ved å fjerne dette, svekkes samtidig sektormyndighetenes insitament for å prioritere å komme med høringsuttalelser ettersom kommunen ikke har plikt til å vektlegge den i sin vurdering. Når det allerede er foreslått å overlate til kommunen å definere hvilke sektormyndigheter som blir berørt av det enkelte tiltak, vil det naturligvis medføre at færre saker sendes på høring som igjen fører til færre negative uttalelser fra sektormyndighetene. Når det da først kommer en negativ uttalelse, er det grunn til å anta at den er velbegrunnet. Ved å samtidig fjerne betydningen av sektormyndighetenes uttalelse, gis kommunen mulighet til å se bort fra disse uttalelsene og dermed overse viktige hensyn. Det vil igjen genere flere klager og i tillegg føre til mer arbeid i klageomgangen.

Oppheve ordningen med sentral godkjenning av regional planstrategi

Vår erfaring er at fylkeskommunen i arbeidet med regional planstrategi først og fremst fokuserer på egne ansvarsområder. Dette gjør at regional planstrategi fort kan bli «fylkeskommunen sin planstrategi» og ikke den regionale planstrategien den er tenkt å være. Dette har vi påpekt ovenfor fylkeskommunen på møter om regional planstrategi.

Ved å fjerne kravet om sentral godkjenning vil dette fokuset kunne forsterkes ytterligere. En følge av foreslått endring kan derfor bli at statlige myndigheter ikke prioriterer deltakelse i arbeidet med den regionale planstrategien.

Med hilsen

Bente Christiansen
fylkesmiljøvernssjef

Margareth Wegner Sundfør
seksjonsleder

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og derfor uten underskrift.