



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

	<i>Vår dato</i>	<i>Vår referanse</i>
	13.11.2015	2015/5722
<i>Saksbehandler, innvalgstelefon</i>	<i>Arkivnr.</i>	<i>Deres referanse</i>
Magne Djup, 62 55 10 77	008	15/296

Høringsuttalelse - forslag til endringer i plandelen av plan og bygningsloven

Vi viser til departementets høringsnotat mottatt 27.08.2015 med høringsfrist 15.11.2015.

Fylkesmannen i Hedmark kan slutte seg til flere av de foreslåtte endringer i plandelen av loven, men har merknader til enkelte endringsforslag. Vi kan derimot ikke se at det er behov for endringer av dispensasjonsbestemmelsen. Vår uttalelse følger kronologien i høringsnotatet.

Vi viser til at Fylkesmennene er de, utover kommunene, som trolig har best oversikt over hvordan loven virker og evt. kan forenkles og kunne her gitt verdifulle innspill i en tidlig fase.

I vårt planarbeid legger vi vekt på en konstruktiv veiledning og åpen dialog med kommunene om planbehandlingen. Vår erfaring er at tidlig og reell medvirkning bidrar til å gi gode planprosesser. Fylkesmannen i Hedmark deltar som kjent ikke i forsøket med samordning av statlige innsigelser. Fylket har imidlertid lang tradisjon for bruk av planforum som en arena for tidlig avklaring av planforslags forhold til regionale og nasjonale interesser. Vi opplever at kommunene også ser seg tjent med å drøfte planforslag i planforum. Fylket har reelt sett få innsigelser i forhold til antall planer som utarbeides og opplever ikke at innsigelsesinstituttet misbrukes. Der det oppstår konflikter, har vi som mål at innsigelser løses lokalt gjennom møter eller mekling med kommunen. Fylkesmannen i Hedmark har de to siste årene ikke måttet sende noen plansaker til departementet for avklaring.

Kapittel 1 – Mer formalisert og avklarende oppstartprosess for private planinitiativ

Fylkesmannen deler departementets syn på hvilke forutsetninger som er viktig for at detaljreguleringer kan behandles raskt og effektivt. Vi kan i stor grad tiltre de foreslåtte endringer, men bemerker at vi – både i notatets kapittel 1 og 2 – savner omtale av hvordan myndigheter med innsigelseskompetanse forutsettes å medvirke for å oppnå målene. Slik vi leser høringen, synes departementet på flere punkter å forutsette at «partene» det snakkes om, kun er den private forslagsstiller/utbygger og kommunen. I pkt 1.4 om konsekvenser uttales at sektormyndighetene «må muligens gi innspill til flere planforslag enn i

<i>Postadresse:</i> Postboks 4034 2306 Hamar	<i>Kontoradresse:</i> Parkgt 36 2317 Hamar	<i>Telefon Statens hus:</i> <i>Sentralbord:</i> 62 55 10 00	<i>Telefaks:</i> 62 55 10 31	<i>Org.nr.:</i> 974 761 645 <i>Banknr.</i> 7694.05.01675
--	--	--	-------------------------------------	---

E-post: fmhepost@fylkesmannen.no *Internett:* www.fylkesmannen.no

dag, og antallet innsigelser kan derfor øke.» Dette er etter vår mening ingen hensiktsmessig ressursbruk for impliserte parter og lite egnet til å nå målet om rask avklaring. For at forslagene skal ha ønsket effekt må berørt innsigelsesmyndighet medvirke på et tidlig tidspunkt.

Alternativt forutsetter departementet at alle kommuner selv ivaretar regionale og nasjonale bestemmelser, retningslinjer og føringer i sin planbehandling. Fylkesmannen erfarer dessverre at det ikke alltid er tilfelle. Selv presumtivt kompetente kommuner forsømmer fra tid til annen grunnleggende nasjonale hensyn i sin planbehandling, f. eks å påse at ROS-analyser blir utført, jf. lovens § 4-3. En gjenganger er videre forsømt avklaring av forholdet til barn og unges interesser samt forurensning, f.eks. i form av støyutredning.

Fylkesmannen vil derfor foreslå at departementet ser nærmere på om lovens § 5-3 om regionalt planforum kan utvikles. Planforum bør være en arena for møter med reelt innhold, dvs ikke rene orienteringsmøter. Vi tenker at behovet for drøfting i planforum er størst for planer som helt eller delvis er i strid med overordnet plan men som kommunen likevel ønsker å fremme. Man kunne her tenke seg å regelfeste en rett eller plikt til å legge saken frem for planforum med tilhørende plikt for berørte myndigheter til å delta. En slik tidlig avklaring mener vi er helt nødvendig dersom man ønsker økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling.

Vi er ellers positive til at man tydeliggjør rekkefølgen på oppstartmøte og varsling. Det anses klart hensiktsmessig at kommunen selv luker ut planforslag den ikke ønsker å fremme. Det kan være fornuftig at det lovfestes krav til referat fra oppstartmøte, men vi mener forenklings- og effektivitetshensyn må tillegges vekt når nye plikter pålegges kommunene. Hensynet til det kommunale selvstyret tilsier at departementet er tilbakeholden med å forskriftsfeste nærmere regler omkring forholdet mellom administrasjon og politisk nivå i kommunen, jf. her plikt til å forelegge uenighetspunkter på side 22 i høringen.

I § 12-8 siste ledd fremgår i dag kun at avgrensningen av planområdet skal angis ved varsel om oppstart og kunngjøring. For å sikre effektive planprosesser anbefaler Fylkesmannen at bestemmelsen suppleres med krav til at evt. møtereferat skal følge saken ved varsling. Der kommunen forestår varsling, bør kreves at planforslagets forhold til overordnet plan og vurderingen av utredningsbehov opplyses, jf. § 12-9.

Kapittel 2 – Alle private planforslag skal som utg.pkt sendes på høring/legges ut på offentlig ettersyn

Forslaget her er en konsekvens av det foregående. Igjen stiller vi spørsmål ved om en evt. innsigelsesvarsling er forenlig med en ubetinget rett for forslagstiller til å få sitt planforslag lagt ut på offentlig ettersyn. Etter vår mening bør kommunene ha en viss mulighet til å be om revisjon av forslaget før det kan kreves utlagt. Ellers tvinges fort kommunene til selv å fremme alternative planforslag og dermed måtte omprioritere i sin planportefølje. Videre uttrykker departementet selv at forslaget vil kunne medføre merarbeid for berørte sektormyndigheter.

Fylkesmannen vil her understreke at plandelen i loven må balansere grunneiers/utbyggers interesser mot allmennhetens og berørte privatpersoners interesser. Vi vil derfor generelt advare mot at forslagstiller får en sterkere posisjon på bekostning av almene og nasjonale hensyn og privatpersoner som blir berørt av planinitiativ.

Vi støtter derfor forslag til nytt andre ledd i § 12-11 om at kommunen kan unnlate å fremme planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan og at forslaget kan forkastes etter høring uten videre prosess. Retten til å få avslag forelagt kommunestyret, bør som i dag begrenses til forslag som er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Vi bemerker for øvrig at retten til å få avslag forelagt kommunestyret, vil påføre administrasjonen mer arbeid enn det departementet uttrykker i pkt 2.4. Krav til forsvarlig saksbehandling/god forvaltnings-

skikk antas å medføre at administrasjonen må gjennomgå høringsuttalelser og lage en begrunnet saksfremstilling til kommunestyret.

Kapittel 3 – Enklere regler for endring av plan og oppheving av plan

Vi deler departementets virkelighetsbeskrivelse på side 31 i notatet. Kommunene bør i større grad oppfordres til å sanere gamle og utgåtte planer når de ruller kommunepanens arealdel. Vi er enig i at rettssikkerhetshensyn ofte tilsier direkte varsling av berørte, men vi kan vanskelig se at saneringsbehovet er begrenset til «vesentlige» motstridstilfeller. En enklere prosedyre for opphevelse også av gamle og/eller gjennomførte reguleringsplaner hadde derfor vært ønskelig. Vi registrerer at departementet mener det vil bli vanskelig å utforme og praktisere en slik bestemmelse. Man har derfor begrenset seg til planer som er i strid med overordnet plan. Slik vi ser det, bør også reguleringsplaner som pga sin alder ikke lenger har aktualitet eller rettsvirkning kunne saneres som foreslått i nytt fjerde ledd i § 12-14. Dette betinger imidlertid at ikke bare berørte rettighetshavere, men også berørte myndigheter gis uttalerett.

Vi nevner for øvrig at Fylkesmannen i Hedmark aldri har hatt klager på opphevelse av reguleringsplaner til behandling.

Når det gjelder § 12-14 andre og tredje ledd, deler vi departementets syn om at det er rom for større fleksibilitet med hensyn til hvilke endringer som kommunestyret kan delegerede vedtaksmyndighet i, og som kan undergis enklere saksbehandling enn i dag. Forarbeidene til gjeldende lov er etter vårt syn for rigid i sin utlegning om hvilke faktorer som forhindrer behandling som mindre endringer. (Et eksempel her er at enhver endring av arealformål eller innvending fra private skal forhindre slik behandling.) Det er derfor åpenbart behov for å se på «konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringene». Fylkesmannen har i vår veiledning til kommunene bedt de vurdere hvem som kan tenkes å bli berørt av endringen. Dersom svaret er en "ubestemt krets», må endringen behandles etter de ordinære regler. I grensetilfeller har vi anbefalt en utvidet nabo/gjenboervarsling og varsling av evt. velforening, dersom kommunen velger å behandle endringen etter § 12-14 tredje ledd.

Det følger av ovennevnte at vi ikke nødvendigvis ser behov for en lovendring av § 12-14 andre ledd – bare en klargjøring fra departementet som nevnt ovenfor. I lovforslaget bringes dessuten inn nye og litt vanskelige vurderingstema; «*i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig*» og «*ikke går ut over hoveddrammene for planen*». Det konkrete lovforslaget synes ikke å forholde seg til hvem som berøres. Vi finner dette merkelig. Vårt prinsipielle syn er at en utvidet direkte varsling av berørte er langt å foretrekke fremfor en aviskunnngjøring som ingen leser. Fylkesmannen anser derfor at departementet bør vurdere å utvide kretsen av hvem som skal varsles etter tredje ledd til også å omfatte naboer/gjenboere så langt de berøres av endringen.

Departementet uttaler på side 34 at man «har vurdert forholdet til bestemmelsen om mindre endring av kommunepanens arealdel, jf. pbl. § 11-17 andre punktum, men ser ikke at det er et tilsvarende behov for å forenkler her som det er for detaljregulering.» Fylkesmannen er uenig i dette. Vår erfaring er at behovet for å kunne gjøre «mindre endringer» er minst like stort her. Dette basert på vår erfaring om at mange kommunepaner er ganske detaljerte. Vi tilrår derfor at departementet ser nærmere på dette – også i lys av behovet for dispensasjonsbehandling.

Kapittel 4 – Forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Om behovet for lovendring

Også på dette punkt finner vi grunn til å stille spørsmål ved behovet for lovendring. For det første anser vi det noe uklart hva som *egentlig* motiverer lovforslaget. Dels anføres at bestemmelsen er komplisert, dels at det er behov for forenkling i mindre og enkle saker. På den ene siden formidler departementet at den ønsker å gi kommunene større handlingsrom i disse

sakene. På den annen side fremgår at man ikke har til intensjon å øke bruken av dispensasjoner (til erstatning for planer/planendring). Vår påstand er at en lovendring som foreslått vil gi et økt antall dispensasjoner. Vi skal begrunne dette nærmere nedenfor. Om det derav blir flere klager (fra berørte fylkesmenn) kan være uvisst all den tid det fremtrer uklart om vi varsles om sakene. Men i så fall vil endringen ikke skape forenkling, men mer byråkrati.

For det andre anser ikke Fylkesmannen i Hedmark at det i vårt fylke er behov for noen endring. Dette begrunnes med at vi (i samarbeid med fylkeskommunen og vegvesenet) har utarbeidet et rundskriv til kommunene i fylket om dispensasjoner, som bl.a. er utlagt på vår hjemmeside. https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHE/08%20Plan%20og%20bygg/Revidert_dispensasjonsrundskriv_2011_VVBHE.pdf

Vi erfarer at flere fylkesmenn har gjort det samme.

I vårt gjeldende rundskriv er grundig redegjort for hvilke saker vi vil ha og ikke ha på høring. Fra side 19 siteres: «*Saker som etter kommunens skjønn er av **bagatellmessig art**, trenger ikke oversendes. Verken Fylkesmannen eller fylkeskommunen ønsker eksempelvis å få oversendt saker hvor det søkes om dispensasjon fra reguleringsplan mht gesims- og eller mønehøyde, for oppføring av mindre tilbygg til boliger, ekstra garasje og lignende mindre tiltak, samt søknader om fradeling av mindre tilleggsarealer hvor den lokale landbruksetat ikke har merknader til saken, osv. Unntaksvis kan også slike «bagatellsaker» berøre viktige fagområder for Fylkesmannen eller fylkeskommunen, kfr. listen nedenfor. I tilfelle bør man ringe den/de etat(er) hvis fagområde berøres. Også ellers gjelder at man godt kan ringe om man er i tvil om saken bør oversendes.»*

Videre fremgår av rundskrivet at terskelen for å dispensere er lavere i mindre saker, bl.a. s 11: *Uten at det er sagt direkte i lov eller forarbeider, vil det etter Fylkesmannens skjønn være rimelig å se hen til **tiltakets størrelse** i dispensasjonsvurderingen. Eksempelvis bør man kunne være mindre streng ved en søknad om oppføring av et lite uthus enn ved søknad om oppføring av ny bolig. Dette kan begrunnes med at de to tiltakenes konsekvenser normalt vil være vesentlig forskjellig.*

Vår anbefaling er således at departementet ikke endrer dispensasjonsbestemmelsene, men i veiledning eller rundskriv klargjør hvordan de skal praktiseres i mindre og enkle saker, herunder mht høring. Gitt at planprosessen har vært god og fullstendig, bør lovgiver understreke betydningen av kommunens lojalitet mot egne planer.

Om det materielle endringsforslag

Ut fra ovennevnte har vi ingen vesentlige motforestillinger om det tydeliggjøres i § 19-1 at ikke *alle* dispensasjonssaker skal sendes regional og statlig myndighet til uttalelse, selv om vi mener dette alt i dag skulle fremgå rimelig klart av loven, jf. «direkte berørt».

Vi oppfatter ikke at høringsnotatet tydelig skiller mellom kommunens *varslingsplikt* og sektormyndigheters *uttale- og frarådingsrett* i disse sakene. Ordlyden tilsier at det kun er sistnevnte rett som begrenses, men høringsnotatet tyder på at man ønsker å begrense begge deler. Den foreslåtte tilføyelsen i § 19-1 vil uansett medføre at langt færre saker også *sendes* berørte sektormyndigheter til uttalelse. Dette synes altså tilsiktet fra departementets side. Fylkesmannen mener dette er et feilgrep. Det skal her skytes inn at all den tid nabovarsling er påkrevd, vil det neppe medføre stort merarbeid også å varsle berørt sektormyndighet.

Departementet uttrykker at sikkerhetsventilen her er klageinstituttet. Man overser da at en for snever fremleggingsplikt fratrar regional og statlig myndighet kjennskap til dispensasjonssøknader og dermed muligheten til å be om få tilsendt evt. positive vedtak for vurdering av klage eller for oppfølging i form av veiledning om rettsanvendelsen. En klagebehandling er dessuten ressurskrevende, både for klager, kommune og fylkesmann evt. settefylkesmann.

Vi anser det vanskelig å uttale oss nærmere om begrensningen i høringsplikten og uttaleretten når departementet først *etter høringen* vil ta stilling til hva den anser å ha viktig regional eller nasjonal verdi. Tilsvarende om betydningen av sumvirkningen. Vår erfaring er at kommunene i mindre grad evner å tenke langsiktig i saker som gjelder dispensasjon fra plan. Presedens- og sumvirkning blir ofte oversett. Gjennom vår klagebehandling erfarer vi for øvrig at mange saker ikke er sendt berørt myndighet til uttale.

Departementet mener det er behov for forenkling av § 19-2 fordi den er «unødig komplisert å anvende». Fylkesmannen er uenig i dette. Slik vi ser det er det første vilkåret i gjeldende lov å betrakte som et «sjekkpunkt» eller en dispensasjonssperre. Man minnes her om at dispensasjon er en unntaksbestemmelse som ikke skal anvendes der plan undergraves. Det klassiske eksempel her er at det søkes oppført en bolig i landbruksområde eller hytte i strandsonen. I slike saker må man evt. gå veien om regulering/ending av plan. Det egentlige vilkåret er derfor interesseavveiningen. Her kan det være rom for å nyansere loven alt etter hva det søkes om dispensasjon til, og fra. Dette gjøres imidlertid best i et rundskriv fra statlig myndighet. Loven begynner nå å sette seg, og selv om vi fortsatt opplever manglende og til dels ugyldige begrunnelser i den politiske behandlingen i noen saker, fremtrer det som administrasjonen i kommunene i all hovedsak forstår og evner å vurdere vilkåret.

Fylkesmannen mener det gir et feil signal når man i ordlyden snur vurderingstemaet til «kan gis» og «kan også gis», istedenfor «kan ikke gis» eller «kan kun gis». Når det er sagt, ser vi at foreslått ny første setning i 19-2 andre ledd rent pedagogisk gjør det lettere å innvilge dispensasjon i saker av mer bagatellmessig art.

Derimot anser vi det som et feilgrep å åpne for dispensasjon «hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Dette vil i praksis innebære en gjeninnføring av «særlige grunner» hvor det i mange saker ble brukt grunner som ikke var planrelatert. Vi viser igjen til vårt rundskriv hvor vi eksemplifiserer dette: *«Ved dispensasjonssøknader i utkantstrøk vil det gjerne av politikerne i kommunen bli tillagt vekt at en innvilgelse kan bidra til å opprettholde eller styrke bosettingen eller næringsgrunnlaget på stedet. Dette er imidlertid en indirekte fordel som man ikke kan tillegge nevneverdig vekt. Ingen har krav på dispensasjon for å bygge bolig der man selv ønsker å bygge.»*

Fylkesmannen har etter hvert en rikholdig samling av «utenforliggende grunner» som benyttes for å innvilge dispensasjon. Et eksempel er at «omsøkt fradeling bidrar til å løse et arveoppgjør».

Det finnes i dag kun et par eksempler på at andre viktige samfunnshensyn vil ha vekt i vurderingen etter § 19-2 (eksempel vindkraftanlegg og flyktningmottak). Det er da snakk om hensyn av regional eller nasjonal art og basert på skriftlige føringer fra departementet. Fylkesmannen kan ikke se hvilke lokale samfunnshensyn som skal overstyre arealplanleggingen. I høringen nevnes kun at planen ikke er tidsmessig. Som et minimum må derfor ordlyden endres fra «samfunnshensyn» til «planhensyn», og/eller til «nasjonale eller regionale samfunnshensyn», ellers blir det fritt frem for politikere til å innvilge enhver dispensasjonssøknad.

Å kreve en særskilt begrunnelse for dispensasjon etter dette alternativet, har for øvrig ingen hensikt uten at departementet tydeliggjør hvilke hensyn som her er og ikke er relevante. Kravet har dessuten begrenset verdi all den tid berørt statlig og regional myndighet tilsynelatende skal høres i langt færre saker, og derfor ikke kommer i inngrep med begrunnelser som ikke holder mål. Det er for øvrig uklart for oss om departementet også anser at andre setning i 19-2 andre ledd er «fritt skjønn» og at prøvingskompetansen dermed begrenses av kommunalt selvstyre.

Fylkesmannen har ingen vesentlige merknader til at tredje ledd oppheves, men anser det uheldig å oppheve fjerde ledd da dette ytterligere vil undergrave kommunenes vektlegging av regionale og nasjonale hensyn i dispensasjonssakene.

Oppsummert er det etter vårt syn ikke er behov for en endring av §§ 19-1 og 19-2, subsidiært må lovendringen begrenses som angitt ovenfor.

Kapittel 5 – Utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering

Fylkesmannen er enig i at mange kommuner ikke har tilstrekkelig plankapasitet i forhold til behovet. Vi er videre enig i at områderegulering i større grad kan benyttes – særlig til fordel for kommunedelplaner. Dette primært ut fra medvirknings- og rettsikkerhetshensyn. Vi anser det imidlertid viktig at det fortsatt er kommunen som styrer planarbeidet. Fylkesmannen er derfor skeptisk til en gebyrlegging som foreslått, da vi mener denne (i alle fall på kort sikt) ytterligere vil kunne svekke kommunenes evne til å ivareta samfunnsbehov og allmennhetens interesser i planområdet på bekostning av de private utbyggerinteressene.

Kapittel 6-11 - Øvrige endringer

Fylkesmannen tiltrer endringsforslagene i kapittel 6 og 7.

Fylkesmannen i Hedmark er ikke direkte faglig berørt av forslag i kapittel 8 i høringsnotatet. Vi konstaterer at departementet ser behov for å klargjøre rettstilstanden for eldre planer i strandsonen uten byggegrense, men beklager departementets standpunkt i spørsmålet. Vi deler her Sivilombudsmannens syn og kan ikke se at de hensyn departementet nevner i pkt 8.4 i notatet har nevneverdig relevans eller er av stor vekt målt mot strandsonevernet.

Vi støtter forslaget i kapittel 9 om en frivillig sentral godkjenningsordning for bedre å kunne oppfylle lovens krav til fagkyndig plankompetanse.

Vi slutter oss til de foreslåtte endringer i §§ 1-5 og 21-7 som gjør at tiltakshaver ikke risikerer at forsinket byggesaksbehandling medfører at søknaden blir behandlet på annet plangrunnlag enn det som gjaldt da søknaden ble sendt inn.

Fylkesmannen har ingen vesentlige merknader til rettingsforslagene i kapittel 11.

Med hilsen

Sigbjørn Johnsen

Bernhard A Caspari
direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes ut uten signatur.