



## Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon  
Svein Korerud, 5557 2027

Vår dato  
19.11.2015  
Dykkar dato  
27.08.2015

Vår referanse  
2015/11235 421.0  
Dykkar referanse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

### Uttale til høyring om endringar i plandelen i plan- og bygningslova

#### Innleiing

Fylkesmannen i Hordaland er positiv til arbeid med å gjere prosessane med arealavklaringar enklare. Føresetnaden for det er å ta vare på dei overordna planomsyna og omsynet til samhandling og medverknad. Vi er opptekne av god og open kontakt med kommunane.

Fylkesmannen i Hordaland har frå starten den 1. september 2013 deltatt i motsegnprosjektet, først med seks andre fylkesmannsembete og no med tolv. Det har ført til ein annan prosess ovanfor kommunane der staten har eller vurderer motsegn. Slik som Fylkesmannen i Hordaland praktiserer denne ordninga, gir det ein tidlegare og betre kontakt mellom staten og kommunane om eventuelle konfliktpunkt i arealplanane enn det som før var tilfellet ved motsegn. Vi har fått mange og positive tilbakemeldingar frå kommunane om desse forbetringane i plan- og motsegnprosessane. Det har ført til ein god og tett dialog med kommunane om planane og det har til no i prosjektperioden ikkje vore nødvendig å sende motsegner til departementet for løysing der. Aktuelle problemstillingar blir løyste i samtalar med kommunane.

Erfaringa frå motsegnprosjektet vil vi gjerne bringe vidare til behandlinga av dispensasjonsaker. Det er då viktig at vi får melding på førehand om dispensasjonane og kan ha kontakt med kommunane før vedtak. Vidare er det viktig at kommunane har ei forståing for dei overordna omsyna vi skal ta vare på. Vi ser at det i nokre tilfelle vil krevje meir og tettare kontakt med kommunane, og at her er det eit opplysningsarbeid som må gjerast.

Vi arbeider elles systematisk for å få ned talet på dispensasjonar. Hovudinnsatsen er naturleg nok å sikre betre og heilskapleg planlegging i kommunane. Gode planar gir mindre trong for dispensasjonar og gir hurtigare byggesaksprosess. Det sparer både kommunane og søkjarane for tid og kostnader. Vi har m.a. i brev av 22.02.2013 vist kommunane korleis dei kan gjere plantiltak i kommuneplanen for å unngå dispensasjonar ved tiltak på eksisterande bustader og fritidsbustader i LNF-område. Det kan spare mange dispensasjonar. Vi har også elles i stor utstrekning opplyst kommunane om det juridiske innhaldet i plan- og bygningslova og gode tiltak som kommunane kan gjere. Det er erfaringa vår at forståing av lova og kjennskap til dei plantiltaka og samla sakshandsaming som lova også kan opne for, gir betre prosessar i kommunane og eventuelt også kan få ned frustrasjonsnivået.

I uttalen vår har vi halde oss til den opplistinga av høyringspunkt som departementet nyttar i høyringsnotatet med underpunkt for nokre av emna.

## Samla tilråding frå Fylkesmannen i Hordaland

- Vi er positive til forslag om å gjere planprosessane meir effektive, men har forslag til endringar som vi meiner vil vere positive for tiltakshavar.
- Vi støtter forslaga om enklare prosessar for endringar i reguleringsplanar og for å oppheve planar. Vi har også her merknader, m.a. bør andre offentlege organ varslast om oppheving av plan.
- Vi er i all hovudsak kritiske til endringane i dispensasjonsreglane. Vi finn at det er gjort framlegg om endringar som kan bryte med det overordna plansystemet. Det vil ikkje fremme målsettinga om å satse på planar og planlegging. Vi ser forslaget til endringar i dispensasjonsreglane slik at dei samla vil føre til fleire dispensasjonar, gi overgang frå planlegging til dispensasjonar i mange tilfelle og føre til ei bit for bit utbygging. I Hordaland vil det utan tvil bli meir nedbygging og privatisering av strandsona.
- Vi rår frå å ta inn forslaget om ny setning i andre ledd i § 19-2 og å endre på kva som skal kunne prøvast. Den nye setninga i § 19-2 som det er framlegg om, er etter vår meining i seg sjølv tilstrekkeleg til å sette til side reglane om plan og planlegging elles i lova.
- Hordaland har hatt ei prøveordning med at ikkje alle dispensasjonssaker skal til uttale slik som også departementet gjer framlegg om. Det har ikkje vore vellykka. Vi rår derfor frå ei slik lovendring.
- Departementet synest å ville klargjere endringane i dispensasjonsreglane gjennom rettleiing. Vi minner om at det er innhaldet i lova som er avgjerande og at staten ikkje kan styre kommunane gjennom rettleiing.
- Vi rår til at § 1-8 blir gjort gjeldande for eldre planar og at slik endring blir tatt inn i § 1-8. Vi viser her særleg til dei reelle omsyna som gjer seg gjeldande for forvaltninga av strandsona i Hordaland, samt at det ikkje er eit tilstrekkeleg verkemiddel å vise til oppdatering av eldre reguleringsplanar ved rullering av kommuneplanen.
- Vi har sjølv forslag om at det blir klargjort at § 12-4 femte ledd også gjelder for planar som der er omtala og som er vedtekne før lovendringa. Vi rår til at det blir avklara i paragrafen.
- Vi har også eget forslag om presisering av at § 11-10 nr. 1 gjeld for bygde områder.
- Vi har ikkje vesentlege tilrådingar til dei andre forslaga.
- Fleire av forslaga kan vi ikkje sjå vil gjere lova enklare og gi meir effektive prosessar, men vil ha motsett verknad.

## **1 og 2 Forslag til endring i §§ 12-8 og 12-11**

Vi samlar merknadane våre til §§ 12-8 og 12-11 då begge handlar om planprosessen for reguleringsplanar og det er ein samanheng mellom desse. Fylkesmannen i Hordaland støttar ei tidleg avklaring i planprosessane. Det er effektivt og sparer både tiltakshavar og det offentlege for tid og ressursar. Det må vere reelle avklaringar der alle som kan ha noko å seie for planane, er involverte.

### Førehandsmøte med referat

Fylkesmannen i Hordaland støttar at reguleringsplanprosessen startar med eit møte mellom tiltakshavar og kommunen samt at det skal førast referat frå møtet. Mange kommunar har ein slik praksis i dag. Men ein skal vere varsam med kor stor vekt referatet skal ha i den seinare planprosessen. Møtereferatet gir uttrykk for den kunnskapen og det standpunktet ein kan ha på dette tidspunktet, men det kan endre seg etter som prosessen med utgreiingar og avklaringar går vidare.

Det er tiltakshavar som sender varsling om igangsetting av planarbeid. Det er vanleg at det berre er eit varsel om igangsetting utan ytterlegare dokumentasjon. Diverre opplever ein til tider at varslinga ikkje inneheld riktige opplysningar, gjerne der planforslaget er kontroversielt og det er særleg viktig med riktig opplysning av saka. Fylkesmannen må ofte be om ytterlegare opplysningar i saka for å kunne gi ein uttale til start av planen, i nokre tilfelle også frå kommunen. Det er ineffektivt, tar ekstra tid og ressursar hos alle partar. Det er ein tidstjuv som bør lukast bort. Det er derfor viktig at alle relevante dokument følgjer saka alt frå starten av. Riktig og god opplysning av saka sikrar at involverte partar og instansar kan ta stilling til saka tidleg og at tiltakshavar kan stole på standpunkta. Ein slepp å ta opp att sider av saka fordi opplysningane kjem fram seinare. Det fører nokre gongar til konflikhtar som tar ytterlegare tid.

Det bør derfor lovfestast at møtereferatet skal følgje saka vidare. Det er viktig at møtereferatet følgjer saka ved varsling til offentlege organ og andre interesserte. Det bør også vurderast å lovfeste om alle dokumenta i saka skal følgje den ved varsling. Vi tilrår det.

### Kommunen sin rett til å stoppe planarbeidet

Fylkesmannen i Hordaland støttar forslaget om at kommunen så tidleg som mogleg kan stanse planinitiativ og planarbeid som ein finn ikkje bør føra fram, men vi har merknader til tidspunkta for dette og det nærare innhaldet i lovforslaget.

Tiltakshavar må få melding så tidleg som mogleg dersom planforslaget ikkje bør eller kan føre fram. Elles nyttar tiltakshavar ressursar unødig på prosjektet. Både av overordna styringsomsyn av arealbruken og av omsyn til tiltakshavar må kommunen som planmynde kunne stanse eit planarbeid så tidleg som mogleg og på eitkvart tidspunkt. Noko anna er ineffektivt og tar unødig tid og ressursar både hos tiltakshavar, andre private interesser, kommunen og andre involverte offentlege instansar.

Fristen for når kommunen i første omgang kan stanse eit planarbeid, må i alle tilfelle settast etter at andre offentlege organ er varsla og har fått gitt uttale til start av planarbeidet. Det kan gjerne vere uttale frå desse knytt til nasjonale og regionale interesser som gjør det klart at planarbeidet ikkje kan førast vidare. Då er det ikkje riktig overfor eller effektivt for tiltakshavar å la ein halde fram med å nytte ressursar på eit planarbeid for tiltak som ikkje kan gjennomførast.

Dersom ein i lova fastset at kommunen kan ta omsyn til uttaler før ein eventuelt stansar eit planarbeid, kan vi ikkje sjå at det er trong for forslaget i § 12-11 om at «*Kommunen kan unnlata å fremme forslag som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller område-regulering,..*». Her er også omgrep som i praksis ikkje alltid er eintydige og som kan skape både tvil og konflikhtar. Det er nokre gonger tvilsamt kva som er i samsvar med overordna planar. Det gjeld særleg der areala er avsette til utbygging i overordna plan, men med krav til nærare utredningar og avklaringar. Departementet har sjølv i fleire omstridde plansaker sagt at areala kan vere avsette til utbygging i overordna plan, men det endelige standpunktet må tas etter at ulike tema er nærare utgreidde i eit arbeid med reguleringsplan for området. Då er i realiteten ikkje områda endeleg avsette til utbygging i den overordna planen, men samstundes kan det ligge an til strid om det. Om det er effektive prosessar, kan diskuteras, men vi ser at det stadig blir fleire slike tilfelle. Her må kommunane kunne stå fritt når det gjelder lovteksten for når ein ser at planarbeidet ikkje lenger kan føre til eit positivt resultat. Det må ikkje berre vere knytt til at planforslaget ikkje er i samsvar med overordna planar.

Noverande siste setning i § 12-11 lyder:

*«Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.»*

Dersom ein held fast på denne regelen, kan vi ikkje sjå noko negativt ved at kommunen kan avslå vidare planarbeid på eitkvart tidspunkt.

### **3 Forslag om enklare reglar for endring av plan og oppheving av plan - § 12-14**

Departementet foreslår enklare reglar for planendringar som i liten grad vil ha verknad for gjennomføring av planen samt enklare reglar for å oppheve planar i strid med overordna plan. Det skal også redusere trongen for dispensasjonar.

Fylkesmannen i Hordaland støtter at ein aukar talet på dei tilfella der ein kan ha ein enklare prosess for planendring og oppheving av planer som må sjåast som utgåtte. Vi ser det som positivt for å motverke ein fortsatt utstrakt bruk av dispensasjonar. Vi har nokre merknader til utforminga av reglane.

#### Planendring

Vi vil først minne om at lova av 2008 gav ei innstramming av dei planendringane ein kunne gjere som mindre endringar. Praksis hadde då flote ut. Føremålet i 2008-lova var å sikre plangrunnlaget og at det var tilstrekkelege og gode planprosessar. Når ein no vil opne for at enklare planprosessar kan gjerast for noko større endringar enn tidlegare og med det også i fleire tilfelle, ser Fylkesmannen i Hordaland det som eit viktig grunnlag for at ein kan unngå dispensasjonar og i staden få varige planendringar. Vi understreker det som eit vesentleg moment for ei slik lovendring. Då må ein også sjå til at det skjer og sjå dette forslaget saman med dispensasjonsreglane.

Vi er usikre på om omgrepa i forslaget er dekkande. Det er omgrep som inneber mykje skjønn og der ein kan ha ulikt syn. Vi er samde i at det må vere verknaden av planendringa som er avgjerande for om ein kan ha ein enklare prosess. I det ligg det også at sjølv små tiltaksendringar kan ha store verknader. Det må vere tale om objektive vurderingar av omgrepa. Vi ser også dagens ordlyd slik at det i realiteten er verknaden av endringane som er avgjerande for om ein kan ha ein enklare prosess, at det er det som er realiteten bak dagens omgrep om

«mindre» endringar. No kjem det reelle vurderingstemaet inn i lova, samstundes som det er meininga å opne for noko større endringar i planane enn etter dagens lov.

Vi foreslår ikkje endringar i ordlyden i framlegget til endra § 12-14 andre ledd. Innhaldet må tilpassast i praksis og etter intensjonen med endringa. I ei slik tilpassing er det viktig at offentlege mynde blir varsla og kan uttale seg om det er grunnlag for ein slik endringsprosess samt til sjølve endringane. Det er viktig at det blir oppretthalde som eit krav i lova.

Departementet viser også til at ein vil vidareføre dagens praksis om at uttale frå fagmynde om at endringa treng full planprosess, skal ha avgjerande vekt. Det kravet bør takast inn som nytt i lova. Det vil sikre at praksisen held fram. Slik tryggleik kan føre til at terskelen for ein enklare planprosess blir ytterlegare heva i andre tilfelle. Det kan sjåast som innan føremålet med lovendringa på dette punktet, å få noko enklare planprosessar der det ikkje er konfliktfylt, og ha dei ordinære planprosessane der det er interessemotstrid og forhold som krev både brei og god medverknad og ytterlegare utgreiingar og avklaringar.

Slik lova er no bør departementet vurdere om også grannar skal varslast og få uttale seg. Når ein reelt utvidar kva som kan gå inn under ein enklare planprosess, kan det ha stor verknad. Vidare må ein sjå slike endringar saman med reglane om varsling av grannar ved handsaming av byggesøknader, jf. lova § 21-3 m.a. nytt femte ledd.

#### Oppheving av planar

Departementet foreslår sterkt forenkla prosess for å oppheve planar som er i strid med overordna plan. Det kan då m.a. skje i samband med rullering av arealdelen av kommuneplanen og forenkle forholdet til eldre planar.

Fylkesmannen i Hordaland støttar i utgangspunktet endringsforslaget, men er kritiske til at ein vil fjerne varsling av offentlege organ. Departementet peiker sjølv på trong for å varsle fagmynde i nokre tilfelle. Det vil ikkje vere omfattande arbeid for fagmynde å gå igjennom desse sakene. Ein varslingsregel vil sikre at det ikkje går tapt regulerte forhold som bør vere der, t.d. føresegner som er viktige, og forhold som har verknad også nye arealføremål i kommuneplanen. Den varslingsregelen som lova no har i siste ledd i § 12-14 bør stå og gjelde for både enklare planendring og oppheving av planar.

#### **4 Dispensasjon – kap. 19**

Departementet nemner ei rekke forhold som ein tar sikte på å endre, tydeleggjere m.m., men det er vanskeleg å sjå korleis dei ulike intensjonane blir samordna og å finne alle igjen i den lovteksten som det er gjort framlegg om. Då dette er uklart, vil det sannsynlegvis også avspegle dei uttalene departementet får.

Høyringsnotatet seier mykje om korleis ein vil at dispensasjonsregelen skal nyttast. Det er likevel lovteksten som styrer dette. Departementet har styringsrett over m.a. Fylkesmanns-embeta, men ikkje over kommunane. Kommunane treng derfor ikkje ta omsyn til uttalane frå departementet til lova, men halde seg til lovteksten. Det er derfor viktig at lova er utforma slik at måla kjem klart fram der. Det er vektlagt i noverande ordlyd i § 19-2, og talar mot at den endrast så vesentleg som det er gjort framlegg om her.

### Omsyna bak noverande dispensasjonsregel

Dei grunnleggande omsyna bak dispensasjonsreglane er tekne med også i forarbeida til bygningslova av 1965, den første planlova for heile landet, der ein presiserer at det ikkje skal vere kurant å gi dispensasjon, og at planprosessane skal følgjast. I forarbeida til lova av 1985 er dette tatt opp att. Her er det også presisert at ein skal vise «*stor varsomhet*» med å dispensere frå m.a. strandsonevernet som er særleg nemnd.

I 2008-lova gjorde departementet ei klargjering og innstramming av vilkåra for dispensasjon. Vilkår for dispensasjon blei tatt inn i lovteksten. Det må oppfattast som ei avklaring av desse, sjølv om det er det same som går fram av forarbeida til 1985-lova. Departementet gir følgjande grunngeving for innstramminga, sjå Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 138:

*«Det er først og fremst dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel som fører til en uheldig utvikling av arealbruken».*

Den omtalen av situasjonen som departementet gir her i forarbeida til 1985-lova, er framleis gjeldande for Hordaland. Det er først og fremst presset på strandsona som er det store temaet for dispensasjonar i Hordaland. Det er her det er særleg viktig å sikre at målsettingane bak dispensasjonsreglane som unntaksregler blir oppretthaldne, slik som det også er gjentatt i høyringsnotatet. Ein må sikre at dei omsyna som ligg bak reglane framleis blir tatt vare på, slik dei går som ein fortløpande og samanhengande tråd gjennom plan- og bygningslovene fram til no.

### Endring i dispensasjonsregelen

Fylkesmannen i Hordaland ser ikkje grunnlag for å endre reglane om dispensasjon no. Departementet understrekar at kommunane skal styre gjennom plan, og at dispensasjonar er unntak og ikkje kurant. Dei forslaga som er i høyringsnotatet, støttar ikkje desse overordna måla. Fylkesmannen i Hordaland er samd i at det er eit godt verkemiddel å gjere det enklare med endring av planar der det ikkje vil ha verknad for heilskapen i planen eller viktige omsyn. Vi ser at det kan få tiltakshavar og kommunane til i større grad å nytte planendringar i staden for dispensasjonar. Men på fleire punkt les vi forslaget til endringane i dispensasjonsreglane slik at det vert opna opp for fleire dispensasjonar, at forslaget gjer det enklare med dispensasjonar. Det vil vere i strid med målet om å styrke planleggingssporet.

Kommunane i Hordaland synest å få forståing for at ein må ha overordna planlegging for å få nødvendig styring med arealbruken. Men viljen til å prioritere einskildsaker framfor overordna styring i plan synest framleis å vere stor. Sjølv i større kommunar har ein fram til nyleg høyrd at ein vil «*styre gjennom dispensasjonar*». Vi åtvarar mot lovendringar som kan gi grunnlag for at det blir ein realitet. Lovforslaget om dispensasjonar legg opp til det og kan reversere den positive utviklinga som har skjedd.

Som eksempel på bruk av dispensasjon i staden for planlegging i Hordaland viser vi til eit tilfelle der arbeid med reguleringsplan stoppa opp i kommunen pga. motsegn. I staden for å ta opp den avklarande prosessen i plan, er det seinare fremma fleire dispensasjonar for tiltak på staden og som fører til ei bit for bit utbygging.

I Hordaland gjeld ein stor del av dispensasjonane strandsona. Over 70 % av klageane våre på dispensasjonar gjelder strandsona. Hittil i år gjeld det 45 klager av totalt 63 klagesaker. De-

partementet meiner at reglane om dispensasjon er for kompliserte. Likevel ser vi ikkje at det slår ut i praksis. NIBR-rapporten om forvaltning av strandsona, 2015, viser at det generelt for landet er mindre nedgang i dispensasjonar i strandsona enn etter plan for åra 2010 - 2013. I Hordaland er dette tydeleg der nedgangen av dispensasjonar for tiltak i strandsona er relativt liten. Det er for dispensasjonar i strandsona vi vil merke det i Hordaland dersom det blir oppfatta slik at nye regler gjer det enklare å gi dispensasjon.

Fylkesmannen i Hordaland rår først og fremst frå å gjere endringar i reglane om dispensasjon no, med unntak av endringa til omgrepet «*i liten grad*» i § 19-2 andre ledd, sjå nedanfor. Det vert framleis nytta dispensasjonar i for mange tilfelle, der omsynet til avklaringar og heilskap utover det einskilde tiltaket tilseier at det er trong for plan i staden for dispensasjon. I nokre tilfelle, t.d. i strandsona, er det spørsmål om det skal gis løyve til tiltak i det heile tatt. Vi vil gi uttrykk for uro over verknaden av å endre dispensasjonsreglane slik at dei kan oppfattast som å opne for fleire dispensasjonar.

#### Opning for dispensasjon for mindre tiltak

Det er sagt å vere ein intensjon å kunne opne for at ein lettare kan gi dispensasjon for mindre tiltak som ikkje har verknad for viktige interesser. Vi kan vanskeleg sjå at det kjem til uttrykk i lovforslaget. Det er eit mål som må kunne bli gjennomført utan å endre lova. Det kan gjerast ved rådgjeving og instruksjon overfor statlege organ. Vi viser også til at Fylkesmannen i Hordaland har prøvd å gjennomføre dette i praksis sidan januar 2012, sjå nedanfor. Dessverre har ikkje kommunane fullt ut vist at dei kan følgje det.

#### Forsøk i Hordaland på forenklingar om dispensasjonar

Fylkesmannen i Hordaland har på ulike måtar arbeidd for både å få ned talet på dispensasjonar og talet på klager, samt å få ein meir effektiv og enkel prosess i dei tilfella der kommunane vel å gi dispensasjon. Som eit ledd i det har vi i brev av 31.01.2012 sagt til kommunane at vi ønskjer å få til uttale berre dei sakene som handlar om våre fagområder og som rører ved nasjonale og regionale omsyn. Vi ønskjer ikkje å ha til handsaming andre saker som ikkje vedkjem oss. Vi har derfor sidan januar 2012 hatt ei prøveordning der vi ikkje skal ha til høyring alle dispensasjonssaker. Vi ønskjer ikkje å ha til uttale dei som klart ikkje gjeld nasjonale og regionale omsyn. Samstundes har vi vist til «*at det ikkje er nødvendigvis samanheng mellom storleiken på eit tiltak og om det har verknad for nasjonale omsyn.*» Vi understreker at det er skilnad på om eit tiltak er stort eller lite, og på den verknaden tiltaket har for miljø, samfunn og omgivnaden. Vi har i brevet nærare spesifisert dei omsyna som kommunane må følgje og nokre einskildtilfelle, m.a. saker om strandsona.

Vi har nyleg evaluert denne ordninga. I 2014 fekk vi til uttale 996 dispensasjonar og til klagehandsaming 1619. Til no i 2015 har vi fått til uttale 907 saker og til klagehandsaming 1338. Mange av dei sakene vi fekk til uttale og uttalte oss negativt til, blei ikkje vedtekne og kom då ikkje som klagesaker. Differansen mellom tala for saker til uttale og til klagehandsaming er derfor større enn det som kjem fram her. Etter dei tala vi har, var det om lag 40 % av sakene vi ikkje fikk til uttale i 2014 og til no i 2015 over 30 % av sakene.

Fleire saker som vi berre får til klagehandsaming, er klart saker vi også skulle ha hatt til uttale. Nokre av desse klagar vi på. Det gjeld m.a. saker i strandsona. I 2014 klaga vi i 28 saker, om lag i 1,7 % av sakene. Til no i 2015 har vi klaga i 63 saker, om lag 4,7 % av sakene. Av desse gjeld 45 saker strandsona, over 70 % av klagene. Fleire av desse sakene fekk vi berre til klagevurdering og må derfor handsame som klage. I samband med Fylkesmannens si

handsaming av naboklager ser vi at det dessverre er fleire dispensasjonssaker som kommunane ikkje sender til korkje uttale eller klagevurdering.

Eksempel på andre saker som vi ikkje har fått til uttale, er m.a. utskilling av fire bustader samla i LNF og med veg over dyrka mark, fritidsbustader langs elv i verna område, mens vi i same kommune fekk til uttale ein garasje i to etasjar, der planen sa ein etasje. Den siste saka er ei lita sak som vi naturlegvis ikkje ser noko grunn til å få til uttale, men det står i kontrast til det som kommunen ikkje sender til uttale. Vi ser mange eksemplar på at kommunane ikkje klarer å skilje mellom små, enkle saker som ikkje har noko å seie for overordna omsyn og sakene der det gjer seg gjeldande nasjonale og viktige regionale interesser.

Vi kjem framleis til å be kommunane om å ikkje sende oss alle små dispensasjonssaker til uttale. Vi må i større grad konkretisere kva vi skal ha til uttale og kva som kommunane ikkje skal sende til uttale. Det er tydeleg at kommunane ikkje klarar å gjere det skillet sjølve. Vi kjem til å be om å ikkje få til uttale mindre tiltak og unntak frå plan for desse innan byggeområder, utanom det som m.a. ligg i strandsona.

Vi kjenner til at fleire Fylkesmenn skal ha bede kommunane om å ikkje sende inn alle dispensasjonar til uttale, t.d. små tiltak og unntak frå plan i byggeområde. Det er såleis forhold som kan løysast ved instruksjon frå departementet til Fylkesmennene utan lovending.

#### Nasjonale og viktige regionale interesser

Som det går fram av merknadane våre ovanfor, er det nasjonale og regionale interesser som m.a. Fylkesmannen er oppteken av i dispensasjonssaker. Dersom departementet meiner at det ikkje er tilfellet, kan departementa ivareta dette omsynet gjennom å avklare kva som er dei aktuelle interessene som skal ivaretakast. Vi forstår at slikt arbeid skjer no. Då kan ein heller gjennomføre det og sjå verknaden av det framover.

Vi ser ikkje grunn til at det blir tatt inn omgrepet «*nasjonale og viktige regionale interesser*» i paragrafen. Det er unødvendig.

Den lovteksten som det er gjort framlegg om, seier ikkje at det er kommunane som skal ta stilling til om dei skal sende sakene til uttale til statlege og regionale styresmakter, men omtalen i høringsnotatet synest å legge det til grunn. Vi gjer merksam på at vi har prøvd dette, men dessverre ikkje med heldig resultat. Det er erfaringa vår at kommunane ikkje klarer å skilje mellom saker av overordna interesse og mindre, enkle saker som ikkje har slik interesse. Vi viser til våre merknader om det ovanfor.

Den uttalerregelen som departementet foreslår, vil kunne føre til at fleire tilfelle må fangast opp når sakene kjem til klagehandsaming og då med klage. Når sakene kjem til uttale i forkant, kan ein ta kontakt om desse og avklare både fakta og vurderingar allereie då. Når saker til uttale er godt opplyste om kva dei gjeld, og dei ikkje gjeld overordna interesser, krev ikkje sakene mykje arbeid hos oss. Fylkesmannen i Hordaland prøver å få kontakt og samhandling med kommunane så tidleg som mogleg i arealsakene. Det gjeld både i plan og i dispensasjonar. Dei gode erfaringane våre frå samordnings- og motsegnsprosjektet gir oss ein ekstra stimulans for det. I uttale til og eventuelt ytterlegare kontakt med kommunane i dispensasjonssakene kan vi få avklart desse meir effektivt og på eit tidleg tidspunkt.



Med den regelen som departementet foreslår i siste setning i § 19-1, er det grunn til å tru at det vil bli ein del klager på dispensasjonsvedtak som er fatta, men som kunne ha vore løyste ved eit uttalevarsel i forkant av vedtaket. Klagene fører til meirarbeid både i kommunane og hos statlege styresmakter. Det er fare for at den regelen det er gjort framlegg om, kan føre til mindre effektivitet og meir ressursbruk i ein del saker. Samstundes aukar konfliktnivået når kommunen har fatta eit positivt vedtak. Det gir også ei forventning hos tiltakshavar som vil vere vanskelig å snu. Dessverre gir desse sakene både eit auka konfliktnivå og blir ressurskrevjande. Det er erfaringa til Fylkesmannen i Hordaland med slike saker i samband med prøveordninga vår om ikkje å få alle dispensasjonar til uttale.

#### Vurderingstemaet i § 19-2 andre ledd

Vi er kritiske til å endre lovteksten frå å seie når det ikkje kan gjevast dispensasjon til at det kan gjevast. Det vil i seg sjølv kunne ha ein verknad for korleis lova blir lest. Det vil kunne undergrave forståinga av regelen som ein unntaksregel.

Departementet foreslår å endre ordbruken frå «*vesentlig tilsidesatt*» til «*i liten grad ... blir tilsidesatt*». Her blir vilkåret for dispensasjon skjerpet. Vi tilrår denne endringa i ordbruk. Som nemnd innleiingsvis for dispensasjonar, gir kommunane for mange dispensasjonar som har verknad for nasjonale og overordna interesser. I Hordaland gjelder det særleg i strandsona. Ei slik skjerping og innstramming av vilkåra for dispensasjon er derfor ønskjeleg for at bruken av dispensasjon som unntak kjem klarare fram. Det er viktig at det skjer i lovteksten. Men ei slik endring må ikkje opphevast på annan måte, m.a. med speilvending av omgrepet «*kan ikke gis*» til «*kan gis*», sjå ovanfor, eller med den neste setninga som det er gjort framlegg om i paragrafen, sjå nedanfor. Det må heller ikkje opphevast ved å gjere omgrepet til eit forvaltningsmessig «*fritt skjøn*». Ved det tar departementet bort innhaldet i endringa og legg til rette for fri vurdering av dispensasjonar i kommunane.

Fylkesmannen er også kritisk til å oppheve noverande tredje og fjerde ledd i § 19-2. Det går fram av høringsnotatet at innhaldet i desse delane av paragrafen fortsatt skal oppretthaldast, men vil sjåast som ein del av vurderinga etter andre ledd. Vi meiner også at det er viktig å halde fast på innhaldet i tredje og fjerde ledd i lovteksten. I den grad ein er i tvil om kva som er meininga med andre ledd, opplyser tredje og fjerde ledd nærare om dette. Det har fortsatt ei positiv verknad å vise kva det er tale om i vurderingane. Det gir eit betre grunnlag for vurderingane.

Departementet foreslår å ta bort regelen om avveging av fordelar og ulemper ved dispensasjonane. Departementet synest å meine at det i stor grad er å vurdere dei same omsyna på nytt. I så fall vil fordel/ulempe - vurderinga måtte gå inn i vurderinga om omsyna blir sette til sides. Det er vanskeleg å sjå at det blir ein betre måte å gjere ei samla vurdering. Når det gjeld små og enkle saker, kan det som nemnd styrast gjennom instruksjonar frå departementet. Ei anna side med fordel/ulempe - vurderinga er at ho kan innehalde den type vurderingar som departementet foreslår som ny andre setning i andre ledd i § 19-2. Det synest klart at reelle og objektive viktige samfunnsomsyn må tilleggast stor vekt til fordel for dispensasjon. Ei betre omforming av dette forslaget i den eksisterande setninga vil etter vårt syn vere ein meir akseptabel måte for å løyse temaet med dispensasjonar pga. viktige samfunnsomsyn enn den nye setninga som departementet gjer framlegg om.

«Det kan gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre.»

Det blir med dette forslaget gitt uttrykk for at dersom kommunen finn at det er noko som har viktige samfunnsomsyn, kan det sette anna til side. Det er ei opning for dei kommunane som vil det, til å sette alt anna til side. Det er ikkje spørsmål om kva departementet seier om korleis regelen skal gjelde. Etter regelen sin ordlyd kan kommunen fritt gi dispensasjon der ein etter kommunen si eiga oppfatning finn grunn for det i viktige samfunnsomsyn. Vi kan ikkje sjå at det går fram av lovforslaget at det skal vere tale om ei objektiv oppfatning av kva som er viktige samfunnsomsyn. Det må det i alle tilfelle vere, men det er ikkje tilstrekkeleg til at forslaget er akseptabelt. Slik lovteksten i setninga er utforma, kan vi heller ikkje sjå at det er rom for å overprøve eit slikt standpunkt, uansett korleis kommunen har sett dette.

Det er erfaringa vår i Hordaland at kommunen finn viktige omsyn for dispensasjon der ein meiner at det skal vere det. Det er ei vanleg grunngeving for dispensasjonar, uansett kor viktig og riktig ho er. Det vil føre til at kommunane satsar på dispensasjonar i staden for planlegging, t.d. for busetnad i kommunar som treng fleire innbyggjarar, og utan at kommunane tar styring for det i arealplanane sine. Men eit hovudpoeng er at lovforslaget opnar for dispensasjonar i staden for plan på alle områder der kommunane måtte ønskje det. Dette lovforslaget er i seg sjølv tilstrekkeleg til å sette til side reglane om plan og planlegging elles i lova.

Det kjem ikkje til uttrykk i lovteksten at kommunen skal ha ei særleg grunngevingssplikt. Ordlyd i lovforslaget gir att berre den vanlege regelen i forvaltningslova § 25 om ordinær grunngeving av forvaltningsvedtak.

Fritt skjøn - rettsbruksskjøn

Vi gjer merksam på at her sannsynlegvis er ein skrivefeil, då ein viser til § 19-2 første ledd, mens det synest å skulle vere § 19-2 andre ledd. Vi legg det til grunn.

Endringa i kva som skal vere fritt skjøn og kva som skal vere rettsbruksskjøn gjer det i realiteten og i praksis ikkje mogleg å prøve vedtaka i kommunane om dispensasjon i det heile tatt. Dersom ein berre skal kunne prøve fullt ut kva for omsyn som er bak m.a. planane, er det ein sterkt redusert prøving. Det vil vere kommunane sitt eige forvaltningsskjøn om vilkåra elles er oppfylte. Det gjeld både omgrepet «*i liten grad*» i første setning og det foreslege «*veier tyngre*» i andre setning. I andre setning er det ytterlegare understreke ved å seie at det gjelder «*hvis kommunen finner*». Med dette vil ein innskrenke prøvinga frå klageorgan og andre av desse vurderingane i kommunane.

Skiljet mellom kva som kan prøvast fullt ut og kva som i nokre tilfelle ikkje skal prøvast, eventuelt der prøvinga skal skje meir varsamt og for kva for saker det gjelder, er uklart. Det vil føre til at det blir tema i klagesakene og gjenstand for klageprosessar. Det vil vere prosessfremjande og ikkje effektivitetsfremmande.

Departementet foreslår å endre noverande rettstilstand og opne for at kommunane sine dispensasjonsvedtak i langt mindre utstrekning skal kunne prøvast. Vi ser ikkje grunn for det. Som vi har nemnd ovanfor kan departementet løyse spørsmålet om dispensasjonar for mindre tiltak på anna måte. Det vil utan tvil føre til fleire dispensasjonar og ein overgang frå planlegging til dispensasjonar. Det er motsett av det som departementet seier er målsettinga. Vi rår derfor frå denne endringa.

### Følgene av endringsforslaget – effektivitet, ressursar og tidsbruk

Vi les høyringsnotatet slik at statlege og regionale mynde framleis skal sjå til at nasjonale og viktige regionale omsyn blir tatt vare på. Det står i motstrid til fleire av dei lovendingane som departementet har gjort framlegg om. Særlig gjeld det for forslaget om at dispensasjonar kan gjevast pga. «*andre viktige samfunnshensyn*». Det som kommunane her kan legge til grunn, saman med endringa i uttaleregelen, kan føre til ei rekke klagesaker. Slik vi har erfaring med vurderingane i kommunane om viktige overordna omsyn for planlegginga, kan det bli ei auke i talet på klagesaker med tilsvarande meir ressurs- og tidsbruk både i kommunane og hos statlege og regionale organ. Vidare kan det bli auka konfliktnivå, og tiltakshavar blir usikker på resultatet.

I tillegg kjem spørsmålet om kva ein kan prøve av vedtaka om dispensasjon og i kva grad dei ulike tema skal prøvast. Som nemnd vil det kunne vere konflikt- og prosessfremmande.

Vi er i liten tvil om at dei endringane i reglane om dispensasjonar som det er gjort framlegg om, stort sett vil føre til fleire dispensasjonar, overgang i mange tilfelle frå planlegging til dispensasjonar, fleire konflikhtar og større nedbygging i område som ein vil verne, m.a. strandsona. Dette er oppskrift på bit for bit nedbygging av strandsona.

### Konklusjon og tilråding

Fylkesmannen i Hordaland tilrår at reglane om dispensasjon inntil vidare ikkje blir endra med unntak av at omgrepet i § 19-2 andre ledd endrast frå «*blir vesentleg tilsidesatt*» til «*blir tilsidesatt mer enn i liten grad*».

Vi rår frå at setninga om «*andre viktige samfunnshensyn*» som grunnlag for dispensasjon blir tatt inn i lova.

## **5 Gebyrgrunnlag ved handsaming av områderegulering - § 33-1**

Endringa synest å skuldast at ein vil ta områdeplanar meir i bruk som styringsreiskap og avlaste kommunane for å utarbeide planar. Fylkesmannen i Hordaland stiller spørsmålet om det vil frata kommunane noko av den overordna planstyringa av større område. Områdeplanar er ei kommunal oppgåve. Dersom dei i større grad blir utarbeidde av private, vil det også påverke innhaldet i planane. Departementet peiker i høyringsnotatet på mange tema og problem knytt til bruken eller den manglande bruken av områdeplanar. Men det overordna tema er at det er kommunane som skal ha styringa med slike overordna planar. Vi peiker på at det er viktig å ikkje innføre ordningar som i praksis vil bidra til at kommunane gir slepp på den overordna planstyringa.

## **6 Godkjenning av regional planstrategi - § 7-2**

Departementet vil ta bort at regional planstrategi skal leggest fram for Regjeringa til godkjenning og at ein der kan vedta endringar. Vi legg vekt på at regional planstrategi framleis skal utarbeidast i samarbeid med m.a. statlege organ, sjølv om det er regional planmynde som vedtar den. Vidare skal staten framleis kunne gi pålegg om å utarbeide regional plan, jf. § 8-1, og statlege organ kan krevje at regional plan blir brakt inn for departementet, jf. § 8-4.

På den bakgrunn har Fylkesmannen i Hordaland ikkje merknader til at den sentrale godkjenninga av regional planstrategi fell bort.

## **7 Handlingsprogram for regional plan - § 8-1**

Fylkesmannen i Hordaland har ikkje merknader til lovendringa. Vi viser også til merknaden ovanfor til § 7-2.

## **8 Forslag om overgangsregel for planar i strandsona utan byggegrense**

Departementet legg til grunn at tidlegare planar utan byggegrense gjeld enno og går føre det generelle byggeforbodet i 100-metersbeltet langs sjøen i plan- og bygningslova.

Fylkesmannen i Hordaland er ikkje samd i ei slik rettsforståing. Vi finn det tilstrekkeleg å vise til det Sivilombodsmannen har uttalt om spørsmålet, og sluttar oss til det.

Fylkesmannen i Hordaland vil i tillegg peike på at det er naturleg å forstå overgangsregelen i plan- og bygningslova av 2008 § 34-1 slik det kom til uttrykk i overgangsregelen i plan- og bygningslov av 1985 § 119; at eldre planar skal gjelde i den grad dei ikkje strir med den nye lova, men at eldre planar gjeld framleis med dei same føremåla og dei same verknadene, t.d. til ekspropriasjon. Det er ikkje uvanleg at nye lover forenkler ordlyden når det gjeld eldre reglar, men har det same innhaldet. Slik kan § 34-1 i 2008-lova lesast som med innhaldet i § 119 i 1985-lova. Det er nærliggande når det ikkje er sagt anna eller elles er problematisert i forarbeida til 2008-lova.

Vi kan ikkje sjå at departementet no, med det som synast å vere den rådande rettsoppfatninga utanfor departementet, kan fastsette forholdet til eldre planar gjennom ei tilføyning i overgangsregelen for 2008-lova. I realiteten vil departementet med dette endre rettssituasjonen for ei eksisterande lov.

Spørsmålet no er kva ein skal fastsette for 100-metersbeltet til sjø for eldre reguleringsplanar framover, og frå no av. Det vil vere mest i samsvar med den rettslege situasjonen at ein fastset at § 1-8 skal gjelde også for eldre planar frå før iverksetting av 2008-lova, og det vil vere det mest hensiktsmessige. Det er og mest i samsvar med festna praksis at 100-metersbeltet har verknad for eldre planar. Reelle omsyn talar klårt for denne løysinga, sjå nedanfor.

### Situasjonen i Hordaland

Hordaland har stor strandsona og alle kommunane i fylket har strandsona. Det gir samla ei svært lang strandsona. Denne er under eit stort byggepress, både i kommunar med tett folkegrunnlag og der folk bur meir spreidd. Kostra-tal for byggesøknader i 100-metersbeltet til sjø viser at Hordaland i perioden 2010 – 2013 har hatt flest byggesøknader totalt sett av alle fylka i landet og for nesten kvart år har Hordaland hatt om lag dobbelt så mange søknader som nummer to på lista, m.a. Rogaland og Møre og Romsdal. Hordaland synest å ha størst press for bygging i strandsona til sjø.

Det er kommunane som har ansvaret for forvaltninga av strandsona i arealplanlegginga. Det er relevant å sjå på kva kommunane gir uttrykk for som haldning til og korleis dei praktiserer interessene og avveginga etter pbl. § 1-8. I Hordaland har kommunane i Austevoll, Bømlo, Etne, Fitjar, Fusa, Kvinnherad, Stord, Sveio og Tysnes i brev av 14.04.2014 bedt Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å fastsette at det for desse kommunane, «*Innanfor planområdet til «interkommunal strandsona-plan for Sunnhordland» skal ikkje plan- og bygningslova § 1-8 gjelda*». Kommunane skal sjølve på fritt grunnlag, utan lovkrava, fastsette korleis forvaltninga av strandsona skal skje der. Dette er kommunane i Hordaland med flest søknader om bygging av nye bygg i strandsona og som ligg vesentleg over tala frå både andre kommu-

nar i Hordaland og generelt for landet elles, sjå Kostra-tal for 2010 – 2013 og NIBR-rapport om forvaltning av strandsona frå 2015.

I fleire av desse kommunane har det vorte tillate naust med størrelse på over 100 m<sup>2</sup>, som seinare er blitt innreia som fritidsbustader med fleire rom, kjøkken, bad m.m. Det er i nokre tilfelle tale om fritidshus med fleire bad og boblebad m.m., men berre tillate som naust. Ein av kommunane starta å følgje opp dette som ulovleg bruk, men samstundes har kommunen også bede om at slik bruk kan bli tillate. I den samanheng har vi bede kommunen om å gå igjennom og ta opp til endring dei eldre reguleringsplanane som tillet store naust, for å hindre at praksisen med naust som fritidsbustader held fram. Kommunen vegrar seg for det og har til og med vedteke at slike reguleringsplanar fortsatt skal gjelde uendra. Kommunen held fast m.a. på reguleringsplan som tillet «naust» på 100 – 200 m<sup>2</sup> og der ein også legg ned fiberkablur i grunnen.

Vi kan ikkje sjå at kommunane ved ein slik praksis viser forståing for dei nasjonale interessene bak strandsonevernet eller for samhandlinga mellom staten og kommunane i planprosessane på området. Vi har peika på dette i motsegna vår til interkommunal strandsonoplan for Sunnhordland og legg ved brevet vårt av 01.10.2015. Vi viser til våre merknader på side 5 til og med side 8 i brevet.

#### Oppdatering av eldre planar ved rullering av kommuneplan

Departementet viser til den plikta kommunane har til å oppdatere eldre reguleringsplanar ved rullering av kommuneplanen. Det er i praksis inga enkel løysing. Nokre kommunar vegrar seg for å gjere det. Det kan lett føre til konflikhtar og lengre prosessar, sjå framstillinga vår ovanfor. Også elles er ikkje dette enkle løysingar. Dei fleste kommunane i Hordaland har mange reguleringsplanar der ein vil at reguleringsplanen fortsatt skal gjelde for det aktuelle føremålet. Sjølv for mindre og mellomstore kommunar reknar ein opp i føresegnene til forslag til kommuneplanen svært mange reguleringsplanar som framleis skal gjelde uendra. For nokre kommunar er det tale om ei liste på fleire sider over gjeldande reguleringsplanar. I større kommunar gjelde det ytterlegare fleire planar. Det kan vere planar for utbygde område der det er viktig å halde på gjeldande reguleringsplan for å unngå dispensasjonar ved nye tiltak på eigedomane. Det kan vere planar over område som er under utbygging, der utbygginga går over lang tid, og planar over område der utbygginga ikkje har starta. I Hordaland gjelder det svært mange eldre reguleringsplanar for utbygging i strandsona. Kommunane har ikkje sjølve full oversikt over dette. Det er vanskeleg å gjennomgå alle reguleringsplanane i ei kommuneplanrullering. Det vil krevje tid og ressursar som ikkje er tilpassa sjølve rulleringa av kommuneplanen, sjå nedanfor.

Det er eldre planar som også kan vere frå før lova av 1985, planar frå 1960- og 1970-tala. Her har særleg synet på strandsonevernet endra seg over tid. NIBR-rapporten om forvaltning av strandsona, 2015, viser at den nedgangen av saker i strandsona som har vore på Vestlandet, i all hovudsak gjelder for det som er styrt i plan. Det har vore ein nedgang av tiltak i strandsona i plan i forhold til tidlegare. Men det kan utholast gjennom at eldre planar blir gjort gjeldande utan justering i samsvar med nytt syn på strandsonevernet.

I Hordaland sørger vi for at kommunane tar inn føresegner om at kommuneplanen skal gjelde føre eldre reguleringsplanar der desse er i motstrid med den nye arealdelen i kommuneplanen. Både kommunane og dei statlege og regionale styresmaktene kan då konsentrere seg om dei overordna trekk i rullering av kommuneplanen og rette opp føresegna i samsvar med nasjon-

ale forventningar som t.d. strandsonevernet. Diskusjonane og avklaringane tek vi på prinsipielt og overordna nivå. Ved at dette skal gjelde også for eldre reguleringsplanar, blir desse oppdaterte for ny og ytterlegare utbygging. Dei reguleringsplanane som framleis skal gjelde, blir gjerne tatt inn i liste i føresegna og sett som omsynssone. Det er all grunn til å tolke dette som at dei skal gjelde vidare med same føremål og som tidlegare, men korrigert for der dei er i strid med nye føresegner i ny arealdel til kommuneplanen. Det er ikkje i samsvar med lova, men vil sannsynlegvis vere den beste tolkinga dersom det ikkje skal blir for mange konflikhtar og motsegner, sjå nedanfor.

Det er eit ønskje frå kommunane å synleggjere at føremåla i reguleringsplanane og detaljane der gjeld vidare samstundes som regionale organ skal sjå til at også reguleringsplanane blir oppdaterte etter nasjonale og viktige regionale føringar. Då er den nemnde metoden ein som er praktisk og enkelt å gjennomføre. Det er ikkje mogleg å gå igjennom alle reguleringsplanane i kommunane ved rullering av kommuneplanane. Ein har ikkje kapasitet til det, og det vil ta særdeles lang tid. Kommunane har ikkje tilstrekkeleg med folk til å gjere det og ikkje ressursar til å la plankonsulentar gjere det. Det vil tids- og ressursmessig vere lammande for både det politiske og administrative nivået i kommunane. Høyringsinstansar som t.d. Fylkesmannsembeta har heller ikkje ressursar til å gjennomgå eit slikt tal med reguleringsplanar. Det er ikkje praktisk mogleg å gjere dette i rullering av kommuneplanane utan å gjere det generelt og overordna.

Etter dette er det mange eldre reguleringsplanar som gjelder den dag i dag, også etter dei rulleringane av kommuneplanar som har vore sidan lova av 2008 kom i kraft. Det er gjerne planar som er svært gamle og før lova av 1985. I Hordaland gjeld det mange planar som har verknad for strandsona.

Vi viser også til det departementet har sagt i prop. 121 L (2013 – 2014) om endringa i § 11-8 femte ledd pkt. f som kom i kraft den 01.01.2015. Vi viser til merknadene våre nedanfor knytte til same tema og tilsvarande situasjon for eldre planar når det gjeld endringa i § 12-4 siste ledd. Det er same reelle omsyn og argument som gjeld når det gjeld eldre planar både for § 1-8, § 11-8 tredje ledd pkt. f og § 12-4 siste ledd, sjå nedanfor.

#### Konklusjonar og tilrådingar

Forslaget frå departementet gir ikkje ei enkel og effektiv løysing, og vi er redd effekten kan vere den motsette. Sett i samanheng med dei nasjonale verdiane som skal takast vare på i strandsona, vil forslaget føre til stor ressursbruk både i kommunane og hos Fylkesmennene. Som vi peikar på ovanfor, kan det også føre til både langvarige og til dels konfliktfylte prosessar.

I den både faktiske og rettslege situasjonen vi har no, tilrår Fylkesmannen i Hordaland at § 1-8 blir gjort gjeldande også for eldre reguleringsplanar og at den regelen blir tatt inn i § 1-8. Det er den rette paragrafen for å regulere forholdet.

#### **Tilleggsforslag - § 12-4 femte ledd**

Lova § 12-4 blei endra med verknad frå 01.01.2015. Fristen på fem år for reguleringsplanar blei tatt bort. I staden heiter det no i femte ledd i § 12-4:

*«Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsplanforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kom-*

*munen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Til-takshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.»*

Departementet synast å legge til grunn at denne regelen skal gjelde for reguleringsplanar som er vedtatt etter at lovendringa vart sett i verk, planar vedtatt etter 01.01.2015. Det gir ei problemstilling som vi ser som tilsvarende den for bruk av § 1-8 overfor eldre planar utan byggegrense til sjø. For § 12-4 er det klart at den tidlegare femårsregelen berre galdt for planar som var vedtatt etter at lova av 2008 var sett i verk. Det var ein ny regel med stor verknad for planane. For tiårsregelen er det annleis. Her er det ikkje sagt noko om forholdet til eldre reguleringsplanar, ikkje i lova eller forarbeida eller for iverksettinga. Lovendringa fører ikkje til at ti år gamle planar fell bort eller ikkje kan byggast etter, slik som med femårsfristen, men set krav til dei eldre planane. Vi ser parallell til den juridiske situasjonen for byggegrense til sjø, § 1-8, for eldre planar.

Den nye regelen om eldre planar i § 12-4 femte ledd må sjåast i samband med presiseringa av § 11-8 tredje ledd pkt. f, som blei satt i verk til same tid. Her er departementet klar på at det berre er ei presisering av tidlegare rettstilstand om at eldre planar som skal vidareførast i rullering av kommuneplanen, skal vere oppdaterte i forhold til overordna føringar. Departementet seier i prop. 121 L (2013 – 2014) om endringa i § 11-8 femte ledd pkt. f:

*«Endringen i bokstav f) presiserer innholdet i bestemmelsen. Den tilføyde andre setningen synliggjør at kommunen i arbeidet med kommuneplanen skal gå gjennom gjeldende reguleringsplaner. Dette skal kommunen også gjøre slik loven er i dag. Det er en viktig del av arbeidet med ny kommuneplan å vurdere hensynet til nasjonale og regionale interesser. Hensikten med å ta inn en presisering som foreslått her er å sikre at eldre reguleringsplaner blir vurdert i forhold til gjeldende nasjonale og regionale interesser, og at reguleringsplaner som videreføres uendret er i samsvar med slike interesser. Når dette framgår uttrykkelig, vil det bidra til at eldre reguleringsplaner ikke videreføres i strid med rikspolitiske bestemmelser, statlige planbestemmelser eller statlige planretningslinjer som er vedtatt etter forrige kommuneplan.»*

Det kan vere tale om svært gamle planar. Derfor bør vi sjå på prinsippet over lengre tid. Reguleringsplanar i strid med generalplanar etter bygningslova av 1965 var ikkje noko problem, då generalplanen i utgangspunktet var til rettleiing for utarbeiding av reguleringsplanar, jf. lov av 1965 § 20 nr. 1. Temaet kunne komme opp ved generalplanvedtekt, men kunne då løysast av departementet.

Lova av 1985 hadde same regel som i dag for forholdet mellom kommuneplan og reguleringsplan; at nyaste plan skulle gjelde, dersom anna ikkje var fastsett, jf. 1985-lova § 20-6. Eldre reguleringsplanar og bygningsplanar frå før 1985 kan ha vore igjennom rulleringar av kommuneplanar både etter 1985-lova og 2008-lova. Dersom dei framleis gjeld, skulle dei ha vore oppdaterte etter nasjonale og regionale interesser etter prinsippet ovanfor, no tatt inn i § 11-8 tredje ledd pkt. f.

Vi kan ikkje sjå anna enn at riktig rettsbruk er at det same prinsippet som no kjem til uttrykk i § 11-8 tredje ledd pkt. f også gjelder for eldre planar som ein vil nytte til å bygge etter, altså også for planar som omtalt i § 12-4 siste ledd. Det rettslege grunnlaget vil vere det same som for nemnde regel i § 11-8 og som også må vere førande for § 1-8 nytta på eldre planar.

Reelle grunnar gir også same rettslege konklusjonen. Det er her trass alt tale om ti år gamle planar. Ein kan m.a. ikkje lenger nytte planen som grunnlag for ekspropriasjon, jf. lova § 16-2 første ledd. For reelle grunner elles og forholdet til revisjonar ved rullering av kommuneplanane viser vi til merknadene våre ovanfor under overgangsregel for § 1-8.

### Konklusjon

Fylkesmannen i Hordaland tilrår at § 12-4 femte ledd som ei avklaring får eit tillegg om at den gjelder for alle dei nemnde planane som er minst ti år gamle, også planar frå før regelen var sett i verk.

### **9 Godkjenningssordning for verksemder som utarbeider planforslag**

Vi har ikkje særskilte merknader til det konkrete lovforslaget. Vi vil likevel understreke at det er viktig at planforslag er utarbeid av kyndige. Planforslag som er mangelfulle eller feil, skapar mykje meirarbeid. Vi peikar på at det i nokre tilfelle kan vere tilfelle også med kommuneplanar som vi får til høyring. Det tar ekstra tid og kan gi grunnlag for misforståingar av planane.

### **10 - 11**

For dei andre forslaga til endringar har vi ikkje særskilte merknader.

### **Nytt forslag frå Fylkesmannen i Hordaland: Presisering av § 11-10 nr. 1**

Vi foreslår at lova § 11-10 nr. 1 får følgjande presisering og klargjering, denne er satt i kursiv og understreka:

1. «at mindre utbyggingstiltak *i bebygde områder* ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt.»

Dette er ei presisering i samsvar med slik regelen er meint, og slik som departementet har synleggjort i merknader til lova. Nok ein gong må ein sjå til at lovteksta er presis og gjer uttrykk for det reelle innhaldet i regelen. Her kan vi rydde bort ein tidstjuv. Det sparar både kommunane og regionalt og statleg nivå for tid og ressursar med oppklaringar at lova gir uttrykk for det innhaldet den er meint å skulle ha.

Med helsing

Lars Sponheim

Rune Fjeld  
ass. fylkesmann

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*