



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Vår dato: 13.11.2015  
Vår ref.: 2015/5611  
Arkivkode:420.0  
Deres dato: 06.08.2015  
Deres ref.: 15/296

## Uttalelse til høring om forslag til endringer i plandelen av plan og bygningsloven

Vi viser til departementets oversending av forslag til endringer i plandelen av Plan- og bygningsloven. Høringsforslaget består av i alt 11 endringer til gjeldende lov. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har kommentarer til endringsforslagene i høringsbrevets kapittel 1, 2, 3 og 4.

Kapittel 1 og 2 inneholder tre forslag som må ses i sammenheng. Det første åpner for at kommunen skal kunne stanse videre arbeid med et privat planinitiativ i forbindelse med oppstartsmøtet. Det andre innebærer en mer formalisert oppstartsfase med tanke på en mer forutsigbar planprosess og planforslag mest mulig i tråd med utbyggers og kommunens ønsker, mens det tredje forslaget sikrer at planinitiativ, i tråd med overordnede planer, som ikke stanses i innledende fase skal sendes ut på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Forslaget i kapittel 3 åpner for enklere regler for endring og oppheving av reguleringsplaner, mens forslaget i kapittel 4 går på forenkling av lovens dispensasjonsbestemmelse.

### Til forslag om stans av arbeid med private planinitiativ

Vår erfaring og oppfatning fra kommunene i Nord-Trøndelag gir ikke inntrykk av at det brukes mye tid på urealistiske planforslag som uansett ikke vil føre frem til en endelig detaljregulering. Vår oppfatning er heller at kommunene gjennom dialog og rådgivning av private med, i utgangspunktet utfordrende planinitiativ, klarer å skape forståelse for endringsbehov i planene eller urealiserbarheten i dem som sådan, med den følge at tiltakshaver endrer eller trekker planinitiativet selv. En slik praksis er også med på å underbygge administrasjonens rolle som veileder og dialogpartner for innbyggere med planinitiativ.

Orientering om kostnader knyttet til en reguleringsprosess, også med informasjon om gebyrregulativ og krav om gebyr for planer som sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, uavhengig av evt. planvedtak virker også bremsende på urealistiske planinitiativ.

Vi er likevel åpne for at det her kan være «kulturforskjeller» og at ressursbruk på urealistiske planinitiativ er et større problem andre steder enn her. Vi mener likevel at omfanget av problemet med ressursbruk på urealistiske planer må holdes opp mot forslagsretten private har per i dag og verdien av denne. Vi mener retten private har til å fremme, også utfordrende planforslag, er en styrke ved plansystemet som sådan, og at en skal være varsom med å gjennomføre innskrenkninger i denne.

Det fremgår videre at det ikke pålegges kommunene noen nærmere krav til begrunnelse for å avvise et planinitiativ, ut over at å gi en slik redegjørelse følger av god forvaltningsskikk. Dette kan føre til en situasjon/praksis med at planinitiativ blir avvist i kommuner hardt presset på tid, med henvisning til formelle grunner - «ikke i tråd med overordnet plan», uten en reell

vurdering av det substansielle i planinitiativet. Henvisning til neste revisjon av kommuneplanens arealdel blir da eneste utvei for initiativhaver, men dette kan ligge flere år frem i tid. Kan hende er forutsetningene for planinitiativet da ikke lenger tilstede?

#### **Til forslag om en mer formalisert oppstartsfasen**

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener at det er riktig at det legges større vekt på oppstartsmøtet som en formell del av planprosessen. En tidlig og tydelig dialog vil bidra til et godt og forutsigbart behandlingsforløp av planinitiativet. Hvor bindende og forpliktende det bør være, vurderer vi bør henge sammen med hvor detaljert det legges opp til å skulle bli. Eksempelvis kan det skje at ytterligere utredningsbehov blir identifisert gjennom tilbakemeldinger til varsel om oppstart. Dersom rammene for utredninger da er «låst» i henhold til enighet mellom kommune og utbygger vil det kunne føre til et ufullstendig beslutningsgrunnlag for evt. planvedtak. Det kan også være tilfellet at substansielle forhold må endres underveis iht. forhold avdekket senere i planprosessen. Vi forstår høringsbrevet fra departementet til at mye av innhold og detaljeringsgrad i oppstartsmøtet vil være opp til kommunene selv å bestemme.

Dersom det blir slik som departementet foreslår legger vi til grunn at også varselet om oppstart blir mer avklarende enn det som ofte er tilfellet i dag, særlig med tanke på formål, omfang og lokalisering av tiltak innenfor planområdet.

Et forhold som, så langt vi vurderer, ikke vil virke godt prosessøkonomisk er etablering av en rettighet til å få avgjort omstridte forhold i et politisk utvalg. Tiltakshavere som ønsker å få gjennom en plan delvis i strid med administrasjonens tilrådinger vil da gjerne be om en slik avklaring. Ofte vil tiltakshaver ha interesse for å få prøvd denne muligheten uansett, for så evt. å følge administrasjonens råd dersom utvalgsbehandlingen ikke fører frem. Dette vil medføre økt ressursbruk til saksforberedelse fra administrasjonens side og medføre en «ekstrarunde» i forhold til ordinær saksgang. Fra før er vi kjent med at planforslag med behov for en mer prinsipiell avklaring har vært løftet frem for politisk utvalg før formell oppstart igangsettes.

Vi mener det også kan stilles spørsmål ved det å «forplikte» det politiske nivået til substansielle forhold i saken, allerede på dette tidspunktet, før varsel om oppstart og utlegging til høring og offentlig ettersyn, har opplyst saken ytterligere. Særlig betenkelig er at dette skal gjelde i «kontroversielle» saker hvor tiltakshaver og administrasjon ikke kommer til enighet.

#### **Til forslag om retten til å få planforslag sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn**

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag er av den oppfatning at det er heller sjelden at kommuner unnlater å gjennomføre høring og offentlig ettersyn av detaljplaner i tråd med overordnet plan. En innføring av en forpliktelse til å gjennomføre dette, dersom planinitiativet ikke er avvist i tidlig fase, representerer således i realiteten ingen vesentlig styrking av rettigheter for tiltakshavere med planinitiativ slik vi vurderer det.

Den faglige kvaliteten på et planforslag vil ofte ikke være klar på tidspunkt for oppstartsmøte når kommunen må ta stilling til om planinitiativet skal videreføres eller ikke. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er hensiktsmessig å forplikte kommunen på dette tidspunktet da det enda ikke er klart om tiltakshaver evner å levere planforslag med tilstrekkelig kvalitet. Det er viktig at denne forpliktelsen for kommunen ikke går på bekostning av de faglige krav kommunen kan stille til et planforslag før kommunen velger å legge det ut til høring og offentlig ettersyn.

#### **Til forslag om enklere regler for endring av plan og oppheving av plan**

Forslaget tar sikte på å tillate en forenklet prosess, ikke bare ved mindre endringer som i dag, men også der det innføres nye planformål eller endret formålsgrænse, så lenge disse bare i liten grad påvirker gjennomføring av planen og ikke går ut over planens hoveddrammer.

Fylkesmannen vil påpeke at endringer av arealformål og formålsgrænser kan ha stor betydning for eks. reindriftsinteresser i et område selv om disse ikke endrer planens karakter eller går ut over hoveddrammene.

Aksept for en reguleringsplan fra reindrifta og reindriftsmyndighetene kan være resultat av en grundig og konkret vurdering av utforming og plassering av de enkelte tiltak samt evt. vilkår i planen. Ofte kommer en frem til akseptable løsninger for alle parter gjennom forhandlinger hvor helheten i planen er avgjørende. Senere endringer vil kunne komme i strid med grunnlaget for denne enigheten.

Dersom kommunene mangler kompetanse til å vurdere konsekvensene av et tiltak for reindrifta på en tilfredsstillende måte er det heller ikke mulig å gjøre den vurdering som må til for å avgjøre om vilkårene for forenklet behandling er tilstede, jfr. vektlegging av konsekvenser for omgivelsene og behov for bredere medvirkning. Det er derfor viktig at reindriftsinteressene blir hørt og hensyntatt også der endringene er i tråd med planens karakter og hoveddrammer, og fremstår som bagatellmessige sett fra kommunens ståsted.

Vi forutsetter, som departementet, en videreføring av dagens ordning hvor fagmyndighetene får uttale seg, jfr. § 12-14, 3.ledd, og hvor uttalelsene skal tillegges avgjørende vekt i spørsmålet om vilkårene for en enklere prosess er tilstede.

En utvidet grense for hvilke saker som kan undergis forenklet behandling forsterker behovet for at reindriftsnæringen blir forelagt alle saker som berører reindriftas bruksrettigheter. Dette kan sikres ved at «...samt reinbeitedistrikt der planen berører reinbeiteareal,...» tilføyes i § 12-14, 3.ledd og § 12-14, 4.ledd.

#### **Til forslag om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene**

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ser at det kan være behov for å forenkle dispensasjonsbestemmelsene, og redusere ressursbruken på slike saker. Vi kan likevel ikke se at dette behovet for forenklinger er godt grunnlagt i at kommunene trenger større muligheter for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikke berører viktige interesser. Vår oppfatning er at denne muligheten allerede er tilstede, innenfor dagens regelverk, i meget stor grad. I Nord-Trøndelag er anvendelsen av dispensasjonsmuligheten svært utbredt, særlig i noen kommuner. Ofte ser vi også at det ikke gis en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon, noe departementet tidligere i lovkommentar til PBL § 19-2 har omtalt som viktig at blir gjort.

En skarpere grensegang mellom hva som er overordnede nasjonale og viktige regionale interesser som statlige sektorer og fylkeskommunen har interesser i, og lokale interesser som kommunen selv vurderer og ivaretar er interessant. Vi vurderer imidlertid at dette er en særlig krevende øvelse dersom operasjonaliseringen skal favne hele spennet av mulige tiltak innenfor alle kategorier av nasjonale og viktige regionale interesser. Slik vi ser det vil avveiningene her være avhengig av begge faktorer, og ofte er både lokalkunnskap og fagkunnskap viktig, også for når føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning bør komme til anvendelse jf. Naturmangfoldlovens §§ 9 og 10. En generell grensedragning mellom lokale interesser på den ene siden og nasjonale/viktige regionale på den andre vil gå glipp av mange nyanser som i en konkret sak kan være viktige i vurderingen av om hvorvidt dispensasjon bør gis eller ikke. Den veiledningen fra departementet som skisseres i høringsdokumentet vedrørende dette blir veldig viktig.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mottar i dag mange dispensasjonssaker til høring, og mange av disse besvares uten merknader til søknaden. En reduksjon i antallet slike saker til høring ønskes velkommen. Dagens ordning sikrer imidlertid at hensynet til nasjonale og viktige regionale hensyn «sjekkes ut» i saken. Formodentlig vil dette etter evt. vedtak av foreslåtte endringer sikres gjennom en kommunal vurdering i tråd med departementets klargjøringer. Dersom det likevel skulle skje at kommunen innvilger dispensasjon i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser, så nevnes statlige og regionale myndigheters klageadgang som sikkerhetsventil. Dette fordrer likevel at kommunene må sende melding om alle dispensasjonsvedtak til aktuelle instanser for at klageadgangen skal være ivarettatt.

Instansen hvis saksområde kan være berørt må da likevel sette seg inn i saken for å vurdere hvorvidt det er grunnlag for å fremme klage. Slik sett er det hos oss kun en marginal prosessøkonomisk gevinst ved forslaget. Klagesaker er også omfattende saker som gjerne tar lenger tid enn den høringsperioden som dispensasjonssaker normalt er undergitt. Dersom fylkesmannen finner grunn til å klage på et vedtak vil dette medføre at ytterligere et embete må involveres i saken som settefylkesmann. I slike saker vil den samlede ressursbruken bli betydelig. For tiltakshaver vil det også medføre en viss risiko å iverksette tiltak i tråd med dispensasjonsvedtaket dersom det er påklaget før klagesaken er ferdigbehandlet. Vi er derfor usikre på om gevinsten ved å avgrense foreleggings- og varslingsplikten er særlig stor samlet sett, så vel for forvaltningen som for tiltakshaver.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vil heller fremheve departementets merknader i lovkommentar til § 19-1 om at kommunen, regionen og berørte statlige fagmyndigheter bør samarbeide for å finne frem til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges. Dette ser vi gjerne kan skje som en del av dialogen i forbindelse med regionalt planforum der de ulike myndighetene gjerne samles i en kommune i forbindelse med en pågående plansak. Da kan man ganske presist, og konkret for den aktuelle kommunen enes om hvilke områder/tema i kommunen hvor overordnede interesser lett kan bli berørt og hvor en evt. søknad om dispensasjon bør forelegges aktuelle myndigheter. Og videre i hvilke områder hvor det evt. er lite trolig med slik konflikt, og saken ikke trenger å forelegges. En slik lokal og «individuell» avgrensning av foreleggingsplikten tror vi kan fungere godt gjennom at man både får inkludert lokalkunnskap og fagkunnskap samtidig som ressursbruken reduseres og risikoen for klager fra forvaltningen er mindre.

### **Forslag om forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene – virkninger for reindriften**

For store deler av Norges utmarksareal er reindriften den rettighetshaver som er mest avhengig av å kunne bruke arealene. Alle reinbeitedistrikter preges av at det stadig tapes reinbeiteareal gjennom nye inngrep og tiltak, mens det aldri tilkommer nytt areal av betydning. Det brukes derfor mye ressurser på å få vedtatt godt gjennomarbeidede arealplaner. Det er da uheldig at det i neste omgang gis dispensasjoner fra slike planer. Dette gir uforutsigbarhet og skaper ubalanse i den helheten som arealplanen skal sikre.

Tiltak etter dispensasjon kan medføre stor skade for reindriftsinteressene selv om tiltaket har liten betydning for andre interesser. Skaden vil også være like uopprettelig som om tiltaket var forankret i reguleringsplan. Muligheten for å unngå eller begrense skade vil imidlertid være langt bedre etter en ordinær planprosess med strengere krav til medvirkning. Det er ut fra dette ønskelig at adgangen til å dispensere fra vedtatte arealplaner holdes på et lavt nivå.

Våre uttalelser har ikke nødvendigvis gått på at det ikke burde gis dispensasjon, men at det bør gjøres tilpasninger eller settes konkrete vilkår for å begrense skadevirkningene for reindriften. Høring har med dette en viktig funksjon i form av å opplyse sak tilstrekkelig for kommunen som planmyndighet.

Problemene som en dispensasjon medfører vil selvfølgelig ikke bli borte selv om berørt part ikke blir hørt. En begrensning av ressursbruken hos høringsinstansene må ikke skje ved at disse fratras muligheten for å uttale seg, men heller ved å begrense bruken av dispensasjoner.

Til Pbl. § 19-1

Fylkesmannen legger til grunn at reindrift er en nasjonal og viktig regional interesse som vi i henhold til forslaget fortsatt skal ha mulighet til å uttale oss om. Dette er helt nødvendig fordi reinbeitedistriktene strekker seg over flere kommuner og den enkelte kommune ikke er i stand til å ivareta reindriftenes helhetlige arealbehov. Kommunene har heller ikke reindriftsfaglig kompetanse til å vurdere konsekvenser for reindriften på en tilfredsstillende måte.

Til Pbl. § 19-2

Med utgangspunkt i Fylkesmannens erfaringer med dagens dispensasjonsadgang ønskes det av hensyn til reindriften ingen utvidelse av kommunenes handlingsrom. Endringen tar sikte på at kommunen skal kunne gi dispensasjon dersom den finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre enn de hensyn loven eller den aktuelle planbestemmelsen skal ivareta. Spørsmålet her vil være hvorvidt det er hensiktsmessig å unnta denne avveilingen fra en planmessig behandling. Fylkesmannen mener at det bør være snevre rammer for å gjøre unntak fra de alminnelige reglene for hvilke saker som skal behandles gjennom plan. Uten en nærmere presisering av hva som ligger i «andre viktige samfunnshensyn» frykter vi at kommunene vil legge til grunn en vid tolkning av begrepet. Dette kan resultere i at viktige reindriftshensyn ikke fremkommer i kommunens saksbehandling og at tilpasninger og konkrete vilkår for å begrense skadevirkningene for reindriften ikke blir ivaretatt.

Fylkesmannen har et overordnet ansvar for å ivareta reindriften som en viktig nasjonal og regional interesse. De enkelte kommuner tar pr. i dag ikke tilstrekkelig hensyn til reindriftsinteressene i alle saker. Det vil derfor være svært uheldig å oppheve den klare føring som ligger i 4.ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt og at kommunene ikke bør gi dispensasjon der berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om søknaden.

Med hilsen

Hans Brattås  
Kommunaldirektør  
Kommunalavdelingen

Thomas Møller  
Seniorrådgiver  
Kommunalavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen underskrift*

Kopi til:  
Nord-Trøndelag fylkeskommune Postboks 2560 7735 STEINKJER