



Forslag til endringer i plandelen av plan og bygningsloven - høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen har i sin gjennomgang av forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven involvert flere ulike avdelinger. I vårt embete er det i hovedsak miljøvernavdelingen og landbruksavdelingen som uttaler seg til kommunens planer etter plan- og bygningsloven, mens juridisk avdeling behandler klagesaker etter loven. Alle avdelingene driver i noen grad veiledning rettet mot kommunene. Fylkesmannens merknader til lovforslaget er derfor gitt av både miljøvern-, landbruks- og juridisk avdeling ved Fylkesmannen. Derfor presiseres det at kommentarene er gitt av Fylkesmannen både som fagmyndighet og som rettssikkerhetsinstans etter plan- og bygningsloven.

Juridiske vurderinger av lovforslaget

1. Forslag om en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess ved behandling av private planinitiativ

Slik Fylkesmannen forstår forslaget legges det til rette for at planmyndighetene på et tidligere tidspunkt enn hva som er tilfelle i dagens regelverk, skal kunne forkaste private planforslag. Videre gjøres det rede for at forslaget gir mulighet for økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus registrerer at forslaget til ny § 12-8 gir en forslagsstiller rett til å få et forslag forelagt kommunestyret, dersom dette er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Hvorvidt et slikt privat forslag er i samsvar, eller i strid med overordnet plan, kan nok i enkelte tilfelle utløse en viss tvil. I og med at det er knyttet prosessuelle rettigheter til spørsmålet om et planforslag er i samsvar med overordnet plan vil Fylkesmannen fremheve at man bør klargjøre hvorvidt avgjørelsen om å avvise et slikt planinitiativ kan påklages.

Når det gjelder økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling er det behov for en klargjøring av hvilke konsekvenser det kan få for gyldigheten av byggetillatelse, dersom de er gitt med grunnlag i et samtidig truffet planvedtak hvis gyldighet er bestridt av klager. Altså, hva er konsekvensen av å legge til grunn et ikke rettskraftig avgjort planvedtak for en byggetillatelse,



dersom planvedtaket senere oppheves? Fylkesmannen vil i denne sammenheng vise til Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev 20.08.14 i sak 14/4782 som til en viss grad belyser problemstillingen. Slik Fylkesmannen ser det er det nok ønskelig at slike problemer knyttet til en parallell plan- og byggesaksbehandling, eller der behandlingen av slike saker skjer slik at det gis byggetillatelse på bakgrunn av påklagede planvedtak, gis en viss oppmerksomhet i lovforarbeidene, eventuelt at det vedtas en særskilt ugyldighetsregel.

Fylkesmannen ser et man vil kunne oppnå en besparelse ved en felles behandling av eventuelle merknader og klager, og anbefaler at man i den forbindelse innfører et lovfestet krav om felles klagesaksbehandling på begge vedtak, eventuelt at det innføres tilsvarende frister for behandling av klage over reguleringsvedtak som det er for klager over vedtak om byggetillatelse. Uansett synes det med henvisning til ovennevnte brev, å være et behov for klargjøring av gjeldende lovs § 12-4 første ledd siste pkt.

2. Forslag om at alle private planforslag i utgangspunktet skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn

Forslaget tar sikte på å styrke forslagsstiller rettigheter ved at alle private planforslag (som ikke er stoppet ved oppstartsmøte) skal sendes på høring og bli lagt ut til offentlig ettersyn.

Ut fra beskrivelsen i forslaget synes dette nok å ta utgangspunkt i en situasjon der en står overfor fra før ubebygde grunnarealer av en viss størrelse, der grunneier har et klart incitament til å bekoste utarbeidelse av reguleringsplanforslag. Fylkesmannen ser derfor i denne forbindelse også et behov for departementets klargjøring av kommunenes plikter til å selv la utarbeide reguleringsplan eller medvirke til dette, jf. gjeldende plan- og bygningslov § 12-1.

Fylkesmannen har sett at det ofte vedtas kommuneplaner med generelle plankrav jf. § 11-9, uten at kommunene synes å ta noe videre initiativ til å la utarbeide detaljplaner for slike områder. Ut fra et rettssikkerhetssynspunkt blir dette betenkelig, spesielt der det vedtas slike plankrav for områder som er utbygget fra før uten grunnlag i reguleringsplan. I slike områder kan det ligge igjen enkelte ubebygde tomter, eller eiendommer som fra før har en liten eller moderat utbyggingsgrad slik at det på disse eiendommer er et opplagt utbyggingspotensiale som begrenses av slike plankrav. Å utarbeide privat forslag til reguleringsplan for slike mindre områder eller enkelte eiendommer, kan ofte synes uhensiktsmessig og kan fordyre en ellers begrenset utbygging med store prosessomkostninger. I enkelte tilfeller er det derfor også grunn til å anta at slike plankrav i realiteten vil virke som et tidsbegrenset midlertidig forbud mot deling eller bygging. Dersom kommuner i slike tilfeller etablerer en praksis med å dispensere fra plankravet i medhold av pbl. § 19-2, eventuelt på vilkår, vil dette kunne svekke forutsigbarheten for den enkelte grunneier og gi grunnlag for en mer vilkårlig praksis og mer forskjellsbehandling enn det man kan forvente dersom det vedtas reguleringsplan, slik et plankrav normalt forutsetter.

Et annet moment er om forslaget bidrar til at kommunen må eller bør utarbeide flere alternative planforslag, som igjen medfører en del merarbeid for kommunene. Det vil kunne bidra til å effektivisere kommunens reguleringsplikt etter § 12-1 annet ledd, men det bør kanskje utredes nærmere hvilken betydning forslaget det har for kommunene.

3. Forslag om enklere regler for endring av plan og oppheving av plan

Under punkt 3.4, s. 36 i høringsnotatet, skriver departementet at «forslaget vil føre til at behovet for dispensasjon fra plan blir mindre» og at saksbehandlingen kan føre til at det blir færre



dispensasjonssaker. For Fylkesmannen fremstår ikke dette som et sannsynlig resultat av lovforslaget slik det lyder. I kombinasjon med de foreslåtte endringene av vilkårene for å dispensere, vil lovgivningen i stor grad åpne for konkrete unntak i form av dispensasjoner eller planendringer.

Forslaget legger opp til at planendringer kan gjennomføres når to vilkår er oppfylt. Men med mindre det presiseres nærmere vil ikke det første vilkåret ha særlig rettslig betydning. Hvis en endring ikke omhandler hele planen, så er det vanskelig å se for seg hvilke tilfeller en konkret planendring har betydning for gjennomføringen av planen «for øvrig». Begrepet sikter til de deler av planen som ikke er omfattet av endringene. Det er også vanskelig å se hvilke situasjoner der endringer av planen faktisk har betydning for «gjennomføringen» av de øvrige sider av arealplanen.

Videre er det behov for klargjøring av konsekvenser ved opphevelse av reguleringsplaner, spesielt med hensyn til eventuelle plankrav fastsatt i kommuneplanens arealdel. Det er vel alminnelig antatt at en gammel og eventuelt utdatert reguleringsplan vil oppfylle eventuelle plankrav fastsatt i kommuneplan i medhold av plan- og bygningsloven § 11-9 nr 1, selv om det er motstrid og kommuneplan går foran. Vil en slik opphevelse av plan dermed ”vekke til live” et slikt plankrav? Dette vil slik Fylkesmannen ser det, kunne få betydelige prosessuelle konsekvenser for grunneiere innenfor det aktuelle område, eventuelt også svekke forutsigbarheten, jf. hva som tidligere er kommentert herfra under pkt. 2.

Fordi det er en alminnelig oppfatning at en reguleringsplan som åpner for utbygging og fastsetter rammer for dette, gir en utbyggingsrett, vil det slik Fylkesmannen ser det, være et klart behov for å klargjøre i hvilken grad muligheten til å vedta mindre endringer i plan på forenklet måte eller på delegert myndighet, kan åpne for å begrense eller innskrenke en slik utbyggingsrett. Fylkesmannen vil anta at en adgang til å vedta innskjerpinger i utbyggingsrett ved forenklet endring av plan, vil kunne svekke den forutsigbarhet planer ellers er ment å skulle gi. Slik forutsigbarhet vil formodentlig være viktig både for enkeltpersoner med utbyggingsplaner, men også i et litt større perspektiv, eksempelvis som et moment ved markedets prisvurderinger av eiendommer.

Avslutningsvis vil Fylkesmannen be om at det også redegjøres for forslagens betydning for reglene om innløsning og erstatning, og eventuelt ekspropriasjon i medhold av plan. Kan kommunen nå endre planer slik at hjemmelshaver har krav på innløsning, eller at det ved slike endringer oppstår et nytt grunnlag for ekspropriasjon, eller skjer endringer i eksisterende grunnlag for samme, uten at spørsmålet har vært behandlet politisk?

4. Forslag til forenklinger i dispensasjonsbestemmelsene

Innledningsvis redegjøres det for hensikten bak forslag om endring i dispensasjonsbestemmelsen. Departementet viser til at det er behov for klarere og enklere regler for når det kan gis dispensasjon. De ser behov for å gi kommunen noe større muligheter for å gi dispensasjon for mindre tiltak som ikke berører viktige interesser. Erfaringer til departementet, med dagens lovregler, har vist at dispensasjonsbestemmelsen kan være unødig krevende å praktisere både når det gjelder prosessmessige og innholdsmessige vurderingstema, samt at den gir liten forutsigbarhet for utfallet. Det å gi dispensasjon krever blant annet omfattende behandling, også for mindre og enkle saker. Det er derfor et behov for å konkretisere og forenkle dispensasjonsbestemmelsen, og redusere ressursbruken bl.a. gjennom reduksjon av antallet saker som må forelegges berørte sektormyndigheter og fylkeskommunen.



§ 19-2 første og andre ledd skal lyde:

«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i og i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

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 kan også gis dispensasjon hvis kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre. Det må i tilfelle gå fram av vedtaket om dispensasjon hvilke hensyn det da er lagt avgjørende vekt på. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

Generelt er det Fylkesmannens syn at forslaget vil kunne bidra til en lavere grad av forutsigbarhet enn gjeldende regelverk. En høy terskel for å gi dispensasjon er ikke det samme som at utfallet i saken er uforutsigbart. Forslaget vil også kunne øke risikoen for vilkårlige avgjørelser og usaklig forskjellsbehandling, fordi ofte vil kommunens skjønn i den enkelte sak være avgjørende, jf. «kan».

Tidligere har det vært et krav om kvalifisert interesseovervekt for å dispensere. Gjennom forslaget endres dette til at man ikke krever fordeler, men det er tilstrekkelig at søker kan dokumentere at det ikke er noen ulemper (eller at hensynene bak bestemmelsene ikke blir berørt). På denne måten vris vurderingen vekk fra et krav om å begrunne hvorfor det skal gjøres unntak fra hovedregelen til at søker kan begrunne at søknaden ikke medfører ulemper. En slik vridning kan på sikt medføre at hovedreglene blir unntakene og at dispensasjonene (unntakene) blir hovedreglene. Med hensyn til likebehandling og å unngå vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling vil bestemmelsen kunne bli vanskelig å praktisere for kommunene.

Når det gjelder justeringen til «i liten grad», bes departementet presisere om det er tale om en høyere eller lavere terskel enn gjeldende vilkår om vesentlig tilsidesettelse.

Det andre vilkåret forstås som et alternativ til det første. Uavhengig av i hvilken grad hensynene blir tilsidesatt, vil kommunen kunne gi dispensasjon så lenge «viktige samfunnshensyn veier tyngre». For Fylkesmannen vil vilkåret «viktige samfunnsinteresser» bli sentralt og dette bør presiseres nærmere. For Fylkesmannen fremstår det som et vilkår som særlig kommunene vil flittig kunne bruke når man selv er tiltakshaver. Skjuler man ethvert prosjekt under «viktige samfunnsinteresser», vil kommunen kunne ha en utstrakt dispensasjonsbruk til seg selv. Dette vil innebære sparte utgifter med å planlegge kommunale tiltak, fordi vilkårene for dispensasjon «alltid» vil være oppfylt. Med den bakgrunn bør departementet presisere hvilke samfunnsinteresser som kan tillegges vekt.

Et annet spørsmål i forbindelse med endringen av bestemmelsen er om kommunen selv skal vurdere hva som er «nasjonale og regionale interesser» i forbindelse med en dispensasjonssøknad?

Samlet sett innebærer forslaget en oppmykning av vilkårene for når dispensasjon kan gis. Tar man i betraktning den vide adgangen til å foreta planendringer (punkt 3), ender man opp med et meget fleksibelt regelverk som gir rom for en høy andel av unntak fra lov, plan eller forskrift.



I lys av Fylkesmannens rolle som rettssikkerhetsinstans, settes det spørsmålstegn ved om det bør være en slik vid adgang til å sette til side både planer som beslutningsgrunnlag, og hovedreglene etter lov og forskrift.

5. Forslag om utvidet gebyrgrunnlag ved behandling av områderegulering

Erfaringsmessig kan gebyrhjemmelen og kommunenes gebyrregulativ være gjenstand for en del problemer for berørte parter. Partene blir tvunget å betale store beløp som kommunene har vanskeligheter med å dokumentere. Sakene springer i det alt vesentligste ut av begrepet «selvkost».

Fylkesmannens merknader gjelder både for plan- og byggesaker. Men på planrettens område oppstår det særskilte problemstillinger, ofte fordi gebyrene blir raskt meget store. Når gebyret blir stort vil det igjen kunne bety strengere krav til begrunnelse og dokumentasjon. Flere kommuner har en praksis for å ta gebyr for planer i tråd med planens areal. Men Fylkesmannen peker på at en plan som er fem ganger så stor krever ikke nødvendigvis fem ganger så mye saksbehandling. I tillegg går det ikke tilstrekkelig klart av bestemmelsen hvilket arbeid kommunen har utført med saken som det kan tas gebyr for. Dette er eksempler på ulike vanskelige problemstillinger som oppstår i forbindelse med gebyrer for plansaker.

Departementet oppfordres til å foreta en nærmere spesifisering av de ulike arbeidene og beregningsmetodene som kan ligge til grunn for kommunenes saksbehandlingsgebyrer, slik at det kan implementeres i de kommunale gebyrregulativene. Fylkesmannen imøteser en slik redegjørelse for å lette saksbehandlingen både hos kommunene og hos Fylkesmannen som følge av vanskelige spørsmål om beregningen og dokumenteringen av «selvkost».

8. Forslag om overgangsbestemmelse for planer i strandsonen uten byggegrense

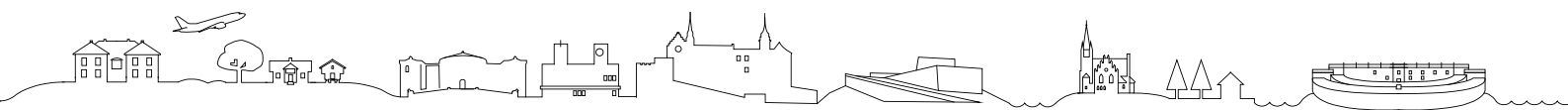
Hovedregelen etter § 1-8 andre og tredje ledd er tydelig på at byggeforbudet i strandsonen gjelder så lenge det ikke er fastsatt «byggegrense» i en reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Forbudet og unntaket om «byggegrense» er generelt og griper inn i både nye og eksisterende plansituasjoner i strandsonen, se Sivilombudsmannens sak 2014/2809. Alle unntak må derfor følge av en byggegrense i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel.

Hensikten med forslaget er å klargjøre departementets forståelse om at byggeforbudet ikke griper inn i eksisterende arealplaner. Dette er i realiteten et unntak fra byggeforbudet og vil være et alternativ til kravet om «byggegrense». Unntaket bør derfor lovfestes i § 1-8. Lovgivningsteknisk synes Fylkesmannen det er uheldig å ha en hovedregel i lovens første kapittel og et av to unntak i en av lovens siste bestemmelser i kapittel 34.

I tillegg vil Fylkesmannen peke på at lovforslaget ikke innebærer noen realitetsendring. Fordi unntak fra byggeforbudet må fortsatt gjøres gjennom «byggegrense», jf. § 1-8 tredje ledd. Forslaget innebærer ikke at de ytre rammene for eldre planer i strandsonen tilsvarer en byggegrense etter § 1-8 tredje ledd. Dersom det er hensikten så bør det skrives tydeligere.

10. Forslag om å styrke tiltakshavers rettssikkerhet ved overskridelse av behandlingsfrister i byggesaker

Med bakgrunn i den såkalte Bodø-saken foreslås på bakgrunn av Sivilombudsmannens bemerkninger endringer i loven som innebærer at søknader skal avgjøres på det plangrunnlag



som gjelder ved utløpet av 12-ukersfristen etter pbl. § 21-7, med mindre det innen utløpet av fristen enten er truffet vedtak om midlertidig forbud etter § 13-1 eller er sendt ut forhåndsvarsel om at det vil treffes slikt midlertidig forbud og det innen 8 uker etter slikt varsel er truffet vedtak om samme.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus imøteser en klargjøring av regelverket med tanke på den uenighet som har vært med hensyn til forståelsen av gjeldende § 21-7. Det kan allikevel være grunn til å påpeke at de betraktninger som er gjort av Ombudsmannen kan være gjort på bakgrunn av en forståelse av bestemmelsen som ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i de reelle hensyn bak § 21-7 som var lovgivers opprinnelige intensjon med bestemmelsen.

Det kan derfor slik Fylkesmannen ser det være naturlig at departementet nøye vurderer hvorvidt det er naturlig å la 12-ukersfristen i § 21-7 også være skjæringspunkt for adgangen til å endre plangrunnlaget i en tiltakshaver/søkers disfavør. Fylkesmannen vil imidlertid anta at de kommunale planmyndigheter er nærmest til å redegjøre overfor departementet, hvilke hensyn og behov som gjør seg gjeldende, og om de foreslåtte frister vil være tilstrekkelig lange til å treffe vedtak om, eventuelt å forhåndsvarse et midlertidig forbud mot tiltak, for å forhindre innvilgelser av søknader som fra planmyndighetenes side kan fremstå som uheldige.

Dersom en lar søknadstidspunktet være avgjørende for fristens utgangspunkt (direkte eller indirekte), vil også kommunens eventuelle feilaktige oppfatning av at plangrunnlaget gir avslagshjemmel ha som konsekvens at midlertidig forbud ikke kan nedlegges med virkning for den innkomne søknaden. Det finnes eksempler på at kommunen har lagt til grunn en tilsynelatende holdbar forståelse av at gjeldende plan ga grunnlag for avslag eller vilkårsstillelse, men der klageinstans eller Sivilombudsmannen har kommet til en annen forståelse av plan/planbestemmelse se som eksempel Fylkesmannen i Oslo og Akershus sak 2007/10387 og ombudsmannens uttalelse i sak 716/86. Det virker ikke nødvendigvis opplagt at en slik uriktig (men forståelig) oppfatning av egen plan skal ha som konsekvens at adgangen til å nedlegge midlertidig forbud med virkning for den aktuelle søknad, i et hvert henseende skal være bortfalt. Tiltakshaver vil i slike tilfeller heller aldri ha mottatt noen byggetillatelse som kan tilsi at innrettelseshensyn må tillegges vekt. Fylkesmannen vil på denne bakgrunn anmode om at det klargjøres hvorvidt adgangen til å nedlegge midlertidig forbud vil være i behold i slike situasjoner og om det i så fall vil starte å løpe en ny tolvukers frist fra oppheving/omgjøring av slike vedtak.

Tilsvarende problem kan oppstå dersom det faktisk innenfor de aktuelle frister nedlegges et midlertidig forbud, men at dette vedtak eksempelvis i en klagebehandling oppheves. Vil adgangen til da å treffe vedtak om et nytt (gyldig) midlertidig forbud være bortfalt?

På den annen side kan forutsigbarhetshensyn tilsi at tiltakshaver har behov for en rask avklaring av sin prosessuelle situasjon. For å ivareta dette hensyn er det nok vanskelig å se for seg et annet utgangspunkt for en eventuell frist, enn tidspunktet for den innkomne søknaden.

Dersom de foreslåtte frister ikke nødvendigvis er egnet til å ivareta de behov de kommunale planmyndigheter måtte ha for å områ seg i slike situasjoner, kan en mulig alternativ løsning være at en lar tidspunkt for innkommet søknad være starten på varigheten av et eventuelt senere nedlagt midlertidig forbud. Dette vil kunne innebære en noe mer fleksibel regel for de kommunale plan- og bygningsmyndigheter, samtidig som det sikrer en viss forutsigbarhet for tiltakshaver, i den forstand at en endelig avklaring av plansituasjonen normalt må kunne påregnes innen fire år etter innsendelse av søknad.



Vurderinger av lovendringene sett i forhold til de fagområdene Fylkesmannen er satt til å ivareta.

Oppstart av planarbeid

Fylkesmannen finner at det kan være positivt med en mer formalisert og avklarende oppstartsprosess der kommunen kan formidle tydelige hvilke signaler og føringer som gjelder. Vår erfaring viser at en del planer som er i strid med nasjonale og regionale føringer blir satt i gang uten at de private utbyggerne er klar over hvilke føringer som gjelder, og at planarbeidene allerede ved varsel kan ha kommet så langt i prosessen at det er vanskelig å få gjort nødvendige tilpasninger og endringer. Tydelige signaler i et oppstartsmøte vil kunne bidra til å hindre dette. Fylkesmannen anser at et formalisert oppstartsmøte både vil kunne være kostnadsbesparende for utbygger ved at de unngår å måtte gjøre mange endringer senere i prosessen, og et slikt møte vil være en god måte å få synliggjort regionale og nasjonale hensyn på.

Dispensasjoner, reguleringsendringer og sumvirkninger

Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil fraråde den foreslåtte endringen. Vår erfaring er at dispensasjonshjemmelen allerede i dag benyttes i stor grad, og at regionale og nasjonale interesser som Fylkesmannen formidler i høringsprosessen ofte ikke tillegges vekt. I Ot prp nr 32 står det følgende om dispensasjon: «*Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.*

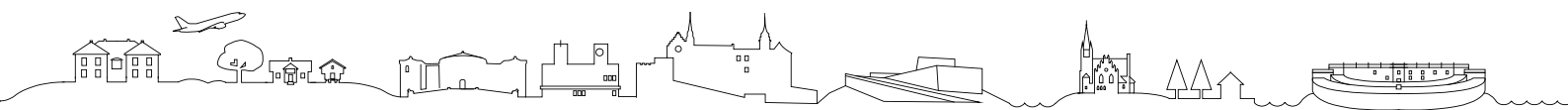
Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut i fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner».

Samlet sett innebærer forslaget til lovendring en stor oppmykning for når dispensasjon kan gis. Tar man i betraktning den vide adgangen til å foreta planendringer (punkt 3), ender man opp med et meget fleksibelt regelverk som gir rom for en høy andel unntak fra lov, plan eller forskrift. Fylkesmannen er bekymret for at en gjennom sumvirkningen av dispensasjoner og endringer over tid vil undergrave demokratisk vedtatte reguleringsplaner. Planene er blitt til etter en helhetsvurdering og veiing av ulike interessert. En utvikling der det gjennom dispensasjoner og planendringer vedtas en høy andel unntak fra plan vil etter Fylkesmannens syn kunne undergrave arealplanlegging som verktøy for langsiktig samfunnsplanlegging, og være problematiske i forhold til rettsikkerheten.

Etter Fylkesmannens vurdering vil en fjerning av § 19-2 avsnitt fire, om vektlegging av nasjonale og regionale hensyn, vesentlig svekke vektleggingen av hensyn som friluftsliv, strandsoner, kulturminner, dyrket mark og naturmangfold i dispensasjonsvurderingen. Vår erfaring er at disse også med dagens lov må vike for andre hensyn i mange dispensasjonssaker. Fylkesmannen er bekymret for at summen av dispensasjoner med den foreslåtte lovendringen vil øke, slik at nasjonale og regionale verdier innenfor vårt ansvarsområde blir utsatt for en større totalbelastning enn det de blir med dagens lov.

Forslag om overgangsbestemmelse for planen i strandsonen uten byggegrense og hensynet til verdiene knyttet til strandsonen langs sjø.

Det har vært ulike oppfatninger om hva som er gjeldende rett innenfor det aktuelle området, og Fylkesmannen er slik sett positivt til at det kommer en tydeliggjøring av loven. Vi anser



imidlertid at det er uheldig for de hensyn som skal ivaretas i strandsonen dersom lovendringen innebærer at byggeforbudet ikke skal gjelde der reguleringsplaner ikke har noen byggegrense. I praksis innebærer lovendringen at man kan bygge helt ned i vannkanten i områder der eldre reguleringsplaner uten byggegrense gjelder. Slike eldre planer er utarbeidet lenge før dagens situasjon med utbyggingspress og knapphet på tilgang til strandsonen var et aktuelt tema. Utbygging etter slike planer vil etter Fylkesmannens skjønn være i strid med hovedformålet i plan- og bygningslovens § 1-8, som er å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved kysten, jf. Ot prp nr 32 (2007-2008) s 63.

Selv om kommunene i henhold til statlig planretningslinjer skal revidere eller oppheve eldre planer som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, er dette noe som i svært liten grad har blitt gjort. En lovendring som foreslått vil etter Fylkesmannens vurdering undergrave den statlige planretningslinjen på dette punktet. Vår vurdering er at det tvert i mot er behov for virkemidler som kan bidra til at eldre planer blir oppdatert. I praksis åpner lovendringen opp for ett omfattende unntak som uthuler det generelle byggeforbudet i plan- og bygningslovens § 1-8. Fylkesmannen frykter derfor at den foreslåtte endringen vil føre til økt nedbygging av strandsonen uten at det blir tatt hensyn til de verdier som er knyttet til friluftsliv, naturvern, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, landskap, landbruk, fiskerinæring og havbruk. Fylkesmannen er særlig bekymret for situasjonen i indre Oslofjord, der en sterkt voksende befolkning skal drive friluftsliv i en stadig mindre tilgjengelig strandsonen. Dette er en utfordring som bare vil øke i årene som kommer.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør juridisk avdeling

Are Hedén
fylkesmiljøvernssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.

