



Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

## Høringsuttalelse til forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven

Viser til brev av 6. august 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med forslag til endringer i plandelen av plan- og bygningsloven. Vi har fått bekreftelse fra Magnar Danielsen i departementet på at høringsuttalelsen vil bli tatt i mot, selv om den sendes etter høringsfristen. Fylkesmannen i Troms har følgende merknader til de foreslåtte lovendringene:

### Forslag om enklere regler for endringer av reguleringsplan

#### 1. Innledning

I høringsforslaget legges det opp til en utvidelse av adgangen til å vedta endringer av reguleringsplaner uten å måtte gjennomføre full reguleringsplanprosess. Hovedregelen i § 12-14, 1. ledd videreføres slik at utgangspunktet fortsatt er at utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan følger det ordinære planløpet.

Unntakshjemmelen i § 12-14, 2. ledd, som på nærmere vilkår gir adgang til å følge en forenklet prosedyre, foreslås imidlertid endret. Etter gjeldende rett er det adgang til å vedta «mindre endringer» av reguleringsplan eller «*utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplan*», gjennom en forenklet planbehandling. Dette foreslås endret slik at vilkåret for å følge en forenklet prosess er at

*«endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen»*

Formålet er å legge til rette for at et større antall planendringer skal kunne gjennomføres uten full planprosess. Kommunen skal også i større grad kunne bruke praktisk og planfaglig skjønn ved vurderingen av hvilken saksbehandling som er nødvendig for å vedta endringer i reguleringsplan.

#### 2. Grunnvilkåret for å kunne vedta endringer gjennom forenklet planbehandling.

##### *2.1. Generelt om vilkåret*

Etter gjeldende rett er det adgang til å vedta «mindre endringer» av reguleringsplan eller «*utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplan*», gjennom en forenklet planbehandling. I forarbeidene uttales det at det med «*mindre endringer menes endringer som ikke har nevneverdig betydning for noen berørte parter eller interesser*», se ot.prp.nr.32 (2007-2008), side 238.

I forarbeidene legges det videre til grunn som et generelt utgangspunkt, at endringer av arealformål ikke skal kunne behandles etter prosedyrene for «mindre endringer», se ot.prp.nr.32 (2007-2008), side 238.



Ettersom formålet med lovendringen i 2008 var å stramme inn praksis etter den tidligere loven, har departementet også i ettertid lagt til grunn at det er en relativt snever adgang til å endre reguleringsplaner etter denne bestemmelsen.

Hensikten med endringen av ordlyden i annet ledd, er at avgjørelsen av hvilke saksbehandlingsregler som skal følges, i større grad skal bygge på en vurdering av hvilke virkninger endringen vil ha for planen. På denne måten skal vurderingen bli av mer praktisk og planfaglig karakter, enn en mer formalistisk vurdering av hva som ligger i vilkåret «mindre endringer»

Dette innebærer bl.a. at endringer av arealformål også kan behandles etter de forenklede prosedyrene, så langt endringene *«i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene for planen»*

Fylkesmannen i Troms stiller seg positiv til at vurderingen av hvilke saksbehandlingsregler som skal følges, i større grad skal ta utgangspunkt i hvilke konsekvenser endringen forventes å få. For å ivareta de grunnleggende formålene bak plandelen av loven, herunder hensynet til medvirkning fra berørte interesser, mener vi det vil være nødvendig å klargjøre i lovteksten hvilken adgang fagmyndighetene har til å kreve at det gjennomføres full planprosess, hvor dette vurderes som nødvendig for å ivareta de hensyn myndigheten er satt til å ivareta, se pkt 2.2 nedenfor.

## *2.2. Betydningen av innvendinger fra berørte myndigheter.*

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det lagt til grunn at i tilfeller hvor *«det foreligger innvendinger til endringene fra berørte myndigheter eller private, vil ikke endringene kunne anses som mindre. Da vil saken måtte behandles som en vanlig reguleringsendring.»*

Etter det vi kjenner til har dette i stor grad vært fulgt opp i praksis. Denne forståelsen forutsettes nå videreført. I høringsnotatet heter det at slik *«departementet ser det bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene krever involvering av flere berørte myndigheter fordi den må betraktes som omstridt eller konfliktfylt»*. Fra høringsnotatet hitsettes videre:

*«Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser med hensyn til konsekvenser av planendringen tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene klart tilsier at det er behov for full planbehandling, forutsettes kommunen å tillegge det avgjørende vekt ved den videre planbehandlingen, dvs. at vilkårene for enklere prosess ikke er til stede.»*

Fylkesmannen i Troms har likevel erfaring med at kommunene etter § 12-14 ikke har lagt en slik forståelse til grunn. Kriteriet om at planendringen ikke må være omstridt er ikke foreslått tatt med i ordlyden til § 12-14. Det vil kunne styrke lovteksten og forhindre eventuelle uklarheter dersom denne forutsetningen inntas i lovteksten. Fylkesmannen i Troms anbefaler derfor at det inngår i ordlyden til § 12-14, at virkningen av innvendinger fra myndigheter med innsigelseskompetanse, vil være at planen skal følge ordinær planprosess.

## 3. Saksbehandlingsregler

### *3.1 Bestemmelsen er formulert som en delegasjonshjemmel*

Etter ordlyden i den gjeldende bestemmelsen gis det for «mindre endringer», bare adgang til å gjøre unntak fra 12-12, 1. ledd, om at planvedtak må treffes av kommunestyret. Bestemmelsen er med andre

ord bare utformet som en delegasjonshjemmel. Ordlyden gir ingen uttrykkelig hjemmel til å gjøre unntak fra kravene om oppstartvarsel, høring og offentlig ettersyn mv.

I tredje ledd er det imidlertid indirekte forutsatt at det ikke er nødvendig å varsle om oppstart, og gjennomføre ordinær høring og offentlig ettersyn, idet bestemmelsen kun krever at *«saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket»*

Dette er også i henhold til praksis etter den tidligere plan- og bygningsloven, selv om den aktuelle bestemmelsen i denne loven også var formulert som en delegasjonshjemmel. Videre har denne rettsoppfatningen blitt lagt til grunn i juridisk teori, se Innjord «Plan- og bygningsloven med kommentarer» (2010) side 373 og 374.

I høringsforslaget legges det ikke opp til noen endringer av lovens formuleringer om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for mindre endringer. I høringsnotatet heter det at slike

*«endringer kan gjennomføres på en lettere måte og tar kortere tid enn en ordinær reguleringsendring.*

*Ved mindre endring av plan er kravet om foreleggelse begrenset til å gjelde "berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket", jf. § 12-12 tredje ledd, og det er ikke krav om offentlig ettersyn.»*

Etter vår vurdering kan det være grunn til å klargjøre tydeligere i lovteksten, hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for de forenklede prosedyrene det legges opp til i § 12-14. Lovteksten vil kunne bygge på den rettsoppfatning som har etablert seg i praksis etter plan- og bygningsloven fra 1985 og 2008, og som har blitt lagt til grunn i juridisk teori. Enkelte forhold bør også klargjøres nærmere i forbindelse med lovendringen, se pkt 3.2, 3.3 og 3.4 nedenfor.

### *3.2 Om adgangen til å fremme innsigelse*

I juridisk teori er det lagt til grunn at § 12-13 om innsigelse og vedtak i departementet, ikke gjelder ved gjennomføring av «mindre endringer», se Innjord «Plan- og bygningsloven med kommentarer» (2010) side 373 og 374.

Dette skulle tilsi at fagmyndighetene henvises til å kreve full planprosess i tilfeller hvor endringen vil komme i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser myndigheten er satt til å ivareta, for deretter å fremme innsigelse når planen kommer på ordinær høring. Hvis kravet ikke blir tatt til følge og det ikke blir gjennomført full planprosess, vil den eneste adgangen innsigelsesmyndighetene har til å hindre endringen, være å påklage vedtaket. Dette vil kunne medføre en unødvendig lang, tungvint og uklar prosess. Det etterspørres derfor en klargjøring av hvordan fagmyndighetene skal ivareta de interesser de er satt til å ivareta, i forbindelse med planprosesser etter § 12-14. Av de årsaker vi har nevnt i dette avsnittet, bør det vurderes om innsigelsesinstituttet skal gjelde også ved endringer som vedtas etter § 12-14.

En innsigelse mot at kommunen følger prosedyrene i § 12-14, vil være en innsigelse mot saksbehandlingen. Fagmyndighetene har adgang til å fremme innsigelse mot saksbehandlingen så langt feilen har *«reelle følger for planen i forhold til de interesser vedkommende myndighet med innsigelseskompetanse har ansvaret for å ivareta»*, se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 193.

En slik adgang vil gi fagmyndighetene en effektiv hjemmel til å hindre at det vedtas endringer som er i konflikt med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Dersom fagmyndigheten skal være henvist til å påklage vedtaket, vil endringen som utgangspunkt ha rettskraft frem til vedtaket eventuelt oppheves. Først ved en eventuell opphevelse vil planbehandlingen komme på riktig spor.

### 3.3 Varsling

I og med at adgangen til å endre planer etter forenklete prosedyrer utvides, bør det også vurderes å stille krav om varsling av naboer og andre med nær tilknytning til de eiendommer som omfattes av endringen. Dette har støtte i generelle prinsipper om kontradiksjon og sammenhengen med reglene om varsling i byggesaker.

Tredje ledd inneholder en generell henvisning til § 1-9 som innebærer at saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven skal følges. Dette innebærer at naboer og andre berørte skal varsles og gis anledning til å uttale seg i tilfeller hvor de blir så sterkt berørt av vedtaket at de omfattes av partsbegrepet i forvaltningsloven, se forvaltningsloven § 16, jf § 2, 1. ledd, bokstav e. Etter vår vurdering vil hensynet til sakens opplysning kunne tilsi at det ikke treffes vedtak før naboer og andre som i særlig grad berøres av vedtaket, har fått anledning til å uttale seg. Det kan være grunn til å synliggjøre dette, enten i lovtekst eller i forarbeidene.

### 3.4 Virkninger av vedtaket

Det kan også være grunn til å presisere at en mindre endring i en eksisterende plan ikke gir hele planen ny rettsvirkning, med de følger dette får for anvendelsen av prinsippet i plan- og bygningsloven § 1-5, annet ledd.

I praksis ser vi undertiden at hele plankartet og planbestemmelser blir lagt ut til høring etter den forenklete prosedyren, og påføres nye datoer etter at kommunen har vedtatt endringen. En videreføring av den underliggende planen kan gå på akkord med nye krav eller ny kunnskap. Derfor kan det være grunn til å presisere at det resterende av planen, fortsatt vil måtte vike for senere vedtatte lover, forskrifter, planer, statlige eller regionale planbestemmelser mv.

## 4. Avslutning

Lovendringen vil kunne føre til at tilrettelegging for tiltak i strid med gjeldende planverk, i større grad skjer gjennom endringer av plan, enn gjennom dispensasjoner. Lovendringen vil i så måte kunne bidra til ivareta et av de grunnleggende formålene bak plan- og bygningsloven. Dette forutsetter imidlertid at det legges til rette for medvirkning fra berørte offentlige og private interesser, også ved endringer av plan etter prosedyrene i § 12-14. En klargjøring av de problemstillinger vi har nevnt i pkt 3.2 og 3.3, kan bidra til å ivareta disse hensyn. De grunnleggende formålene bak loven tilsier etter vår vurdering at det som hovedregel er dette virkemidlet som bør benyttes for å imøtekomme eventuelle behov for å gjøre individuelle tilpasninger fra plansituasjonen i enkeltsaker, uten å måtte gjennomføre full planprosess. En generell utvidelse av adgangen til å gi dispensasjon fra loven og gjeldende planverk, er derimot ikke like forenelig med de formål loven bygger på.

### Endringer i dispensasjonskapitlet

Nedenfor gis først noen særskilte merknader til enkelte av de konkrete endringene det legges opp til i høringsforslaget. Deretter vil vi kommentere de virkninger vi antar at de foreslåtte endringer i dispensasjonskapitlet vil kunne få og gi en vurdering av disse i lys av lovens formål.

## 1. Endringer i 19- 1

Siste setning i § 19-1 foreslås endret slikt at statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, bare skal gis anledning til å uttale seg «*om nasjonale og viktige regionale interesser*» før det gis dispensasjon.

Med dette foreslås det at kommunens framleggingsplikt begrenses til saker hvor nasjonale eller viktige regionale interesser er berørt. Dette forstår vi slik at det skal ligge til kommunene å avgjøre om saken berører nasjonale og viktige regionale interesser. Ifølge høringsnotatet er hensikten med endringen at myndighetenes adgang til å uttale seg i dispensasjonssaker, skal være undergitt «*samme ramme som myndigheten vedkommende sektorer og fylkeskommunen har til å fremme innsigelse*».

Fylkesmannen i Troms er enig i at terskelen for å uttale seg negativt i dispensasjonssaker og påklage dispensasjonsvedtak bør være den samme som tilfellet er for å fremme innsigelse. Dette er en terskel vi tar sikte på å praktisere i Troms, og som vi tror flere andre embeter praktiserer tilsvarende.

Fylkesmannen i Troms er imidlertid av den oppfatning at en innskrenking av framleggingsplikten, til bare å gjelde dispensasjonssaker som antas å være i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser, vil være uheldig. Hovedgrunnen er at det i tilfelle vil være opp til kommunene å avgjøre hva som er nasjonale og vesentlige regionale interesser. Særlig for reindriftsinteressene mener Fylkesmannen i Troms, at en slik endring kan få dramatiske konsekvenser i form av en «bit-for-bit» nedbygging av beiteområder, uten at reindriftsmyndighetene har vært hørt på forhånd. Tilsvarende vil også gjelde for allmenhetens interesser i strandsonen.

En praksis hvor det ligger til innsigelsesmyndighetene å avgjøre hva som er nasjonale og viktige interesser, vil samsvare med systemet i plansaker der berørte myndigheter skal ha alle planer til uttalelse, men bare har adgang til å fremme innsigelse dersom det er av nasjonal interesse, vesentlig regional interesse eller av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Terskelen for uttale seg negativt i slike saker, vil departementet kunne påvirke i forarbeidene, og gjennom rundskriv og andre uttalelser. En mer effektiv saksbehandling vil også kunne oppnås gjennom andre virkemidler, for eksempel en bestemmelse som gir høringsinstansene plikt til å avklare tidlig om saken berører nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Fylkesmannen i Troms har følgende forslag:

Hvis kommunene mener at vilkårene for å gi dispensasjon er til stede og de ønsker å gi dispensasjon, kan de gjøre en foreløpig vurdering av om saken berører nasjonale eller viktige regionale interesser. Hvis kommunen mener svaret er negativt, kan de foreta en forholdsvis summarisk behandling av saken og sende saken til uttalelse med relativt kort frist, for eksempel to uker. Dersom noen av høringsinstansene er av den oppfatning at saken utfordrer nasjonale eller viktige regionale interesser, kan de kreve at det gis lengre høringsfrist og at kommunen eventuelt fremskaffer nødvendige tilleggsopplysninger. I fravær av slike krav, vil kommunene kunne treffe dispensasjonsvedtak etter utgangen av fristen.

Departementet kan også vurdere å fastsette begrensninger i offentlige myndigheters klageadgang, i tilfeller hvor den aktuelle myndigheten har vært gitt anledning til å uttale seg, men ikke har benyttet seg av denne adgangen.

Denne fremgangsmåten har vi som hovedregel praktisert i eget fylke. Vi har som mål at kommunene skal får svar tidlig, i dispensasjonssaker som ikke utfordrer nasjonale eller viktige regionale interesser. Et slikt regime vil også bygge på den prosedyren det legges opp til for endringer av reguleringsplaner

etter § 12-14. Det vil sikre at saker som ikke utfordrer nasjonale eller viktige regionale interesser, kan behandles raskt, samtidig som fagmyndighetene gis adgang til å ivareta de interesser de er satt til å ivareta, før det treffes dispensasjonsvedtak.

En slik ordning vil også styrke hensynet til sakens opplysning. Uttalelser fra berørte myndigheter har ikke bare verdi hvor nasjonale eller vesentlige regionale interesser er berørt og det dermed kan være grunnlag for klage. Slike uttalelser kan også ha verdi som faglige råd og veiledning til kommunene før det treffes vedtak.

I høringsnotatet uttales det er det er *«behov for å konkretisere og forenkle dispensasjonsbestemmelsene, og redusere ressursbruken bl.a. gjennom reduksjon av antallet saker som må forelegges berørte sektormyndigheter og fylkeskommunen».*

Fylkesmannen i Troms tror ikke den foreslåtte endringen i § 19-1, nødvendigvis vil bidra til å forenkle saksbehandlingsreglene og redusere ressursbruken forbundet med dispensasjonsvedtak. Begrensninger i framleggingsplikten vil kunne føre til at flere konflikter oppstår når vedtaket treffes, gjennom at dispensasjoner i strid med nasjonale og viktige regionale interesser fanges opp og påklages. Da har man i tilfelle også skapt unødvendige forventninger hos private personer og aktører som er begunstiget av vedtakene. Det generelle hensynet til sakens opplysning, tilsier at berørte statlige og regionale myndigheter, gis anledning til å avgjøre om saken berører nasjonale eller viktige regionale interesser. Hensynet til effektivitet kan ivaretas på andre måter, for eksempel gjennom saksbehandlingsregler som bygger på den ordningen vi har foreslått over.

## 2. Endringer i § 19-2

Fylkesmannen har konkrete merknader til forslag til § 19-2, annet ledd, annet og tredje punktum. Forslaget har følgende ordlyd:

*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.*

I høringsnotatet uttales det følgende om endringsforslaget:

*«En slik bruk av dispensasjon skal imidlertid ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring.»*

Ut våre erfaringer med dispensasjonspraksisen i fylket, er det imidlertid liten grunn til å tro at det vil tilhøre sjeldenhetene at *«kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre»*. Vi har tvert i mot grunn til å tro at denne hjemmelen vil bli benyttet atskillig oftere enn det som nok er tilsiktet med endringsforslaget.

I så måte er det etter vår vurdering lite forenelig med lovens generelle formål, at det ut fra ordlyden legges opp til en vurdering som i svært begrenset grad vil kunne overprøves av klageinstanser og domstoler. Det vises i denne sammenheng til at det etter ordlyden er tilstrekkelig at *«kommunen»* finner at slike hensyn veier tyngre. I høringsnotatet legges det

*«til grunn at de skjønsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 første ledd faller inn under det frie skjønn, men at vurderingene knyttet til hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra må betraktes som rettsanvendelsesskjønn. Hvilken vekt som her skal legges på hensynet til det kommunale selvstyret må da vurderes ut fra den aktuelle loven saken gjelder. De ulike hensyns relative vekt kan dessuten variere etter saksområdet, jf. Ot.prp. nr. 51(1995-96) side 41».*

Ut fra ordlyd og uttalelsene i høringsnotatet vil det imidlertid ikke være adgang til å overprøve om de samfunnshensyn som ligger til grunn for vedtaket, er tungtveiende nok til å fravike den bestemmelse det dispenseres fra. Denne vurderingen vil ut fra ordlyden være underlagt kommunens frie skjønn og vil ikke kunne overprøves verken av klagemyndigheter eller domstoler.

En slik diskresjonær adgang til å fravike lov og planverk i enkeltsaker vil etter vår vurdering kunne bidra til å undergrave målet om at kommunene skal styre arealbruken gjennom planlegging, slik loven er tuftet på. Sammenholdt med de foreslåtte begrensningene i framleggingsplikten, vil bestemmelsen kunne medføre at arealstyring i større grad vil skje i gjennom enkeltsaker, med mindre grad av medvirkning fra private og offentlige interesser og uten en reell adgang til å få overprøvd vurderingen gjennom klage og søksmål.

Hvis et samfunnshensyn er tungtveiende nok til å fravike gjeldende lov, forskrift, kommunal arealplan mv, er det all mulig grunn til at dette samfunnshensynet burde ivaretas gjennom arealplanlegging, eventuelt etter den forenklete prosedyren det legges opp til i § 12-14.

I motsatt fall vil det kunne bidra til at planer som er resultatet av grundige demokratiske prosesser, med medvirkning fra berørte interesser, nødvendige utredninger og adgang for befolkningen til å uttale seg, gradvis uthules gjennom enkeltsaker som ikke har vært gjenstand for en tilsvarende grundig og demokratisk behandling.

Endringen vil ikke bare kunne gå utover de interesser myndigheter og organisasjoner er satt til å ivareta, men også kunne gå utover rettssikkerheten til berørte private organisasjoner og personer, gjennom at det ikke gis en reell adgang til å få prøvd skjønnet gjennom klage og rettergang.

Dersom den aktuelle bestemmelsen vedtas, må det etter vår vurdering, i alle tilfeller utdypes hva som kan være viktige samfunnshensyn, i lovtekst, forarbeider, rundskriv eller på andre måter. I tillegg må det oppstilles et skjerpet krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak som treffes med hjemmel i denne bestemmelsen. Et krav om at det må gå fram hvilke hensyn det er lagt vekt på, er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig. Av begrunnelsen må det som et minimum også fremgå hvorfor dette hensynet er funnet tungtveiende nok til å fravike de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen det dispenseres fra.

### 3. Generelle vurderinger

Etter vår vurdering vil de foreslåtte endringene kunne føre til en økning i antallet dispensasjoner. Dette vil etter vår vurdering være lite forenelig med hovedregelen i loven om at arealbruken skal bygge på helhetlig planlegging fra kommunene, med medvirkning fra berørte offentlige og private interesser.

Med de foreslåtte endringene vil det etter vår vurdering legges til rette for at arealstyringen i større grad vil kunne skje i enkeltsaker, med mindre grad av medvirkning fra private og offentlige interesser og med begrenset adgang til å få overprøvd vurderingene ved klage og søksmål.

Dermed risikerer man at planer som er resultatet av grundige demokratiske prosesser, med medvirkning fra berørte interesser, nødvendige utredninger og adgang for befolkningen til å uttale seg, gradvis uthules gjennom enkeltsaker som ikke har vært gjenstand for en tilsvarende grundig og demokratisk prosess.

Endringene vil også kunne føre til ytterligere press på strandsonen, hvor generelle næringsinteresser ofte påberopes til støtte for forslag om utbygging.

## Nytt forslag til § 34-2 fjerde ledd

*Gjeldende fylkesplan, kommuneplan, herunder arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan gjelder inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne lov. Dette gjelder også planer i 100-metersbeltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 tredje ledd.*

Selv om intensjonen fra departementet ikke kan misforstås, er det vår oppfatning at den foreslåtte endringen ikke uten videre vil løse tolkningstvilen.

Selv om tidligere planer uten byggegrense skal gjelde uendret inntil de blir opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan, vil kravet i § 1-8 løpe parallelt med virkningen i planen. At tidligere planer fortsatt skal gjelde, er ikke ensbetydende med at de setter til side byggeforbudet etter § 1-8. En naturlig tolkning av den foreslåtte bestemmelsen vil være at eldre planer skal gjelde, med de begrensninger som følger av § 1-8. Denne tolkningen vil etter vår vurdering harmonere best med alminnelige rettskildesprinsipper, herunder prinsippet som kommer til uttrykk i plan- og bygningsloven § 1-5, annet ledd. Forbudet retter seg mot tiltak i 100-metersbelte mot sjø, med mindre gjeldende plan i området ved vedtak har fastsatt en annen byggegrense jfr. § 1-8 andre og tredje ledd. Etter vår vurdering vil presiseringen i § 34-2 ikke være egnet til å fjerne den tolkningstvilen som eksisterer.

For øvrig anbefaler Fylkesmannen i Troms at det ikke tillates tiltak i 100-metersbeltet, med hjemmel i eldre planer uten avvikende byggegrenser. I forarbeidene til plan- og bygningsloven (ot.prp.nr.32 (2007-2008)) uttales det at utbygging i 100-metersbeltet må skje med hjemmel i

*planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen, ikke som enkeltvis dispensasjoner. Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen. Hensynet til allmennheten skal vektlegges innenfor byggeområdene, og gamle reguleringsplaner som ikke er gjennomført bør revurderes dersom de ikke følger opp intensjonene i de nye bestemmelsene. Det er forutsetningen at bygging i områder med sterk konkurranse om strandsonen så vidt mulig skal unngås.*

Ut fra intensjonene med § 1-8 i plan- og bygningsloven fra 2008, som på flere områder innskjerpet adgangen til utbygging i 100-metersbeltet, er det etter vår vurdering grunn til å kreve at alle nye tiltak i 100-metersbeltet må hjemles i plan som inneholder konkrete byggegrenser som avviker fra byggegrensen i § 1-8. Dette vil sikre at utbyggingen har grunnlag i en tilstrekkelig grundig vurdering, med medvirkning fra berørte interesser, hvor de hensyn som tilsier at det legges til rette for utbygging, er avveid mot de hensyn som ligger til grunn for bestemmelsen i § 1-8.

Med hilsen

Per Elvestad  
plandirektør

Eivind Elvestad  
juridisk rådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ikke håndskrevne signaturer.*