



Fylkesmannen i Vestfold

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 OSLO

Vår saksbehandler / telefon:
Bjørn Vegar Norvang
33 37 11 30

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/4815
Arkivnr: 423.1

Vår dato:
18.11.2015

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold – forslag til forenklinger i plandelen i plan- og bygningsloven mv.

Vi viser til høringsbrev datert 06.08.15 med høringsnotat om forslag til forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven mv., samt til utsatt frist til 18.11.2015 etter avtale med departementet.

Vi har gjennomgått høringsnotatet. Nedenfor følger våre kommentarer. Vår høringsuttalelse omfatter ikke alle foreslåtte endringer, men konsentreres om foreslåtte endringer i:

- Reglene om oppstartsprosess for reguleringsplaner
- Reglene om planendringer og opphevelse av planer
- Dispensasjonsbestemmelsen
- Forslag til endringer i overgangsbestemmelsen for planer i strandsonen uten byggegrense

Fylkesmannen i Vestfold har ikke merknader til de øvrige forslagene i høringsnotatet.

1. Kommentarer til forslag til endringer i oppstartsprosessen for reguleringsplaner

Det er foreslått endringer som i større grad enn i dag formaliserer oppstarten av planprosessen. Hensikten er å i en tidlig fase avklare hvilke planer kommunen ønsker å avskjære, og hvilke man ønsker å gå videre med. Dette vil redusere unødig ressursbruk både for private forslagsstillere og offentlige myndigheter.

Fylkesmannen i Vestfold og Vestfold Fylkeskommune arrangerte i april 2015 en arealkonferanse for kommunale og fylkeskommunale politikere, administrasjon, næringsliv og statlige og regionale fagmyndigheter, der ett av hovedtemaene var tiltak for mer effektiv plansaksbehandling. Blant de viktigste tilbakemeldingene vi fikk med oss fra denne konferansen var å arbeide for tidlig dialog og flere avklaringer på tidspunktet for oppstartsmøtet.

I tillegg kom det et ønske fra utbyggere/næringslivet om større grad av "standardisering" mellom kommunene for å sikre likere og mer forutsigbare oppstartsprosesser. Blant forslagene var samordning eller lovfesting av rutiner for oppstartsmøtet. f.eks. felles skjemaer for innmelding av plansak, felles dokumentasjonskrav, og minstekrav til referat fra oppstartsmøtet.

Hovedpunktene fra arealplankonferansen ble meldt tilbake til departementet.

Fylkesmannen i Vestfold

Telefon: 33 37 10 00
Telefaks: 33 37 11 35
E-post: fmvepostmottak@fylkesmannen.no
www.fylkesmannen.no/vestfold

Postadresse:
Postboks 2076
3103 Tønsberg
Orgnr. 974762501

Besøksadresse:
Statens Park - Hus 1
Anton Jenssens gate 4

Departementets forslag til lovendringer i §§ 12-8 og 12-11 følger opp flere av de temaene som ble tatt opp og diskutert på arealkonferansen. Fylkesmannen i Vestfold mener endringene vil føre til både mer likebehandling og effektivisering, og vi er positive til endringene. Vi presiserer i denne sammenhengen at krav til flere avklaringer fra kommunens side i oppstartsmøtet også vil tvinge statlige og regionale myndigheter til å komme tidligere på banen. Vi mener dette er i tråd med de føringer som er gitt i innsigelsesrundskrivet om å være tidlig, tydelig og forutsigbar. I Vestfold har vi som et ledd i innsigelsesprosjektet allerede godt utviklede arenaer for denne tidlige dialogen, blant annet Planforum. Lovendringene vil i stor grad formalisere en del av de rutineene vi allerede har etablert, og således passe godt inn i planprosessene i Vestfold.

Fylkesmannen har merket seg at departementet i sitt høringsnotat har foreslått å lovfeste krav til referat fra oppstartsmøte, men ikke ønsker å detaljstyre innholdet i planinitiativ eller referat fra oppstartsmøtet. Departementet holder det likevel åpent å vurdere behovet for å gi utfyllende bestemmelser om dette i forskrift for å sikre en «så optimal saksgang som mulig, med en begrenset, men forsvarlig ressursbruk». Fylkesmannen i Vestfold viser til at næringslivet i fylket ønsker seg mer detaljstyring på dette punktet. Vi mener forskriftsbestemmelser som tydeliggjør både dokumentasjonskrav og minstekrav til innhold i referat fra oppstartsmøte vil skape en mer forutsigbar situasjon for både kommunene og næringslivet. Vi opplever i dag en del forskjeller kommunene imellom på de krav som stilles, og den kvalitet som tilbys i forhold til tidlig og tydelig avklaring.

Vår anbefaling er at departementet benytter adgangen til å gi forskrifter om minimumskravene til dokumentasjon og innhold i referat fra oppstartsmøte etter plan- og bygningsloven § 12-1 siste ledd. Vi mener dette også vil lette bruk av digitale søknadsløsninger i planprosesser, herunder gjennom utvikling av fellesløsninger for flere kommuner eller fra sentralt hold. I dag er en av skrankene for å utvikle slike løsninger nettopp ulike krav til dokumentasjon og innmelding av plansaker.

For øvrig støtter vi departementets forslag til endringer i bestemmelsene.

2. Noen overordnede vurderinger om forholdet mellom plan- og dispensasjon

I høringsbrevet har departementet i hovedsak vektlagt forenklingselementet og overføring av myndighet til det lokale selvstyret som hovedbegrunnelsen for endringene §§ 12-14 og 19-2. Det er sagt lite om forholdet mellom de to bestemmelsene.

Fylkesmannen savner en klargjøring fra departementets side vedrørende om den foreslåtte nye dispensasjonsbestemmelsen skal senke terskelen for å gi dispensasjon, eller om det skal skje en innstramming i forhold til hvordan dagens bestemmelse praktiseres.

Fylkesmannen savner også mer klargjøring fra departementet vedrørende hvilke ønsker/mål departementet har for forholdet mellom plan og dispensasjon. Hensikten med å gå bort i fra «særlige grunner» etter 1985-loven var et tydelig politisk ønske om innstramming av dispensasjonsadgangen samt likebehandling. Fylkesmannen oppfatter den foreslåtte dispensasjonsbestemmelsen sett i sammenheng med forslag om enklere regler for endring og oppheving av slik at departementet på den ene siden ønsker å gjøre det lettere å endre planer, men på den andre siden også vil gi større rom for å gi dispensasjoner. I høringsbrevet på side 13 fremholder departementet at:

«Endringene har ikke som intensjon å øke bruken av dispensasjoner til erstatning for planer, men å unngå unødig komplisert behandling av mindre og enkle dispensasjonssaker.»

Dispensasjonsbehandling er i den enkelte sak både "enkler" og mindre ressurskrevende for kommunene og private utbyggere enn planlegging. Hvis det gis større rom for dispensasjon mener Fylkesmannen at en konsekvens av det er en betydelig utvidelse i bruken av dispensasjoner på bekostning av planlegging/planendringer. Det er svært viktig, hensyntatt plan- og bygningslovens system, at lovgiver er bevisst på om dette er en ønsket utvikling.

Fylkesmannen mener at en slik utvikling på sikt vil kunne svekke det lokale selvstyret fremfor å styrke dette, ved at mer eller mindre gjennomtenkte dispensasjoner i stor grad vil erstatte kommunenes langsiktige ønsker om areal- og samfunnsutvikling gjennom gode planprosesser. Videre mener vi en slik ordning både på kort og lang sikt vil gi mindre forutsigbare rammer for næringslivet og utbyggere, samt økt belastning på kommunene, og således kunne bidra til å svekke de ønskede forenklingseffektene.

Departementets ønsker om effektivisering av byggesaksbehandlingen og økt grad av lokalt selvstyre mener Fylkesmannen kan oppnås ved å utvide og forenkle adgangen til å foreta planendringer, uten at adgangen til å gi dispensasjon lempes. Dette vil medføre at arealutvikling primært skjer gjennom planprosesser. Det sikrer både overordnede vurderinger av tiltak, langsiktighet, kunnskapsbaserte avgjørelser og medvirkning. Kommunene får også større handlingsrom og således også større grad av lokalt selvstyre. Der utbyggere, private som profesjonelle, er kjent med at adgangen til dispensasjon er snever, vil dette videre skape forutsigbare rammer for utbygging, både for utbyggeren selv, og for berørte naboer. Dette vil også fordre økt grad av medvirkning i planprosessene, og vil gjøre at kommunene må ha planer som er romslige nok til å tilrettelegge for den ønskede areal- og eiendomsutviklingen, herunder også mindre tiltak.

3. Mindre endring av plan – forslag til ny § 12-14

Departementet har foreslått å gjøre endringer i prosessen for å endre reguleringsplaner.

Fylkesmannen bemerker innledningsvis at vi er enig med departementet i at de foreslåtte endringene kun bør gjøres gjeldende for reguleringsplaner. Endringer av en kommuneplan vil i denne sammenheng kunne få langt større og til dels utilsiktede virkninger, som potensielt vil kunne berøre langt flere enn endringer av reguleringsplaner. Slike endringer bør også ses i en større sammenheng, siden disse ofte kan få konsekvenser også ut over det aktuelle området/formålet.

Hensikten med departementets forslag er å utvide adgangen til å foreta «mindre endring av plan» gjennom en endring av § 12-14 andre ledd. I denne sammenheng skal kommunen i langt større grad enn i dag kunne bruke planfaglig skjønn ved vurderingen av hvilken saksbehandling (varsling mv.) som er nødvendig for å gjennomføre endringer. Videre foreslås det at eldre reguleringsplaner som har "gått ut på dato" og er i strid med nyere plan enklere skal kunne oppheves.

Endring av plan - § 12-14 andre ledd

Fylkesmannen mener det er positivt at det blir enklere og dermed også mindre kostnads- og ressurskrevende å foreta mindre planendringer. Dette vil forsterke planinstituttet og dermed bidra til at oppdaterte arealplaner vil være styrende for arealutviklingen.

Vi er videre enig med departementet i at kommunen ved valg av fremgangsmåte (enkel eller fullstendig planprosess) må legge et planfaglig skjønn til grunn. Dagens ordning med mindre endringer er etter Fylkesmannens mening alt for snever, herunder ved at planen anses som "omstridt" og krever full planprosess bare noen protesterer. Hvilke endringer som kan følge prosessen for mindre endringer bør, slik departementet legger opp til, baseres på i hvilken grad det er nødvendig med medvirkning ut over de direkte berørte, og om en fullstendig planprosess vil kunne opplyse planen bedre.

Fylkesmannen støtter det fremsatte forslaget til nytt andre ledd. Vi ønsker oss imidlertid en nærmere presisering av hvilke endringer som kan følge en forenklet planprosess. Slike presiseringer bør helst gis gjennom forskrift etter § 12-1 siste ledd, eller minst gjennom revisjon/oppdatering av veileder T-1490.

Opphevelse av plan etter ny 12-14 fjerde ledd

Departementets forslag til forenklet prosess ved opphevelse av plan gir rom for opphevelse av hele planen der denne i det vesentlige er i strid med overordnet plan.

Fylkesmannen antar at departementets forslag ikke åpner for en forenklet prosess ved delvis opphevelse av en plan, der enkelte deler av eldre reguleringsplaner ikke lenger har rettsvirkning på grunn av motstrid med en nyere kommuneplan. Fylkesmannen ser at dette vil være tilfelle for ganske mange reguleringsplaner i Vestfold, ettersom flere kommuner har vedtatt nye og endrede bestemmelser i kommuneplan om bl.a. utnyttelse, krav til uteoppholdsarealer, minste tomtestørrelser, byggehøyder, parkeringsdekning m.v. Det er vedtatt en rekke slike bestemmelser i nyere kommuneplaner som ledd i et ønske om fortetting i sentrumsnære områder uten samtidig å oppheve gamle planer. Videre er dette gjort for å unngå unødig motstrid mellom eldre reguleringsplaner og de nye søknadsploktreglene i plan- og bygningsloven som trådte i kraft fra 01.07.2015. Fylkesmannen har også oppfordret kommunene til å skape bedre samsvar mellom uttalte ønsker om fortetting/arealutvikling som kommunene ofte beskriver i sine kommuneplaner, og de planene og kommuneplanbestemmelsene som skal gjelde i de områdene kommunene ønsker å fortette.

I en del eldre reguleringsplaner kan det likevel være deler av planene eller bestemmelser knyttet til disse som fremdeles skal og bør ha rettsvirkning, bl.a. knyttet til infrastruktur, grønt- og friområder, restriksjoner knyttet til klima/miljø, forholdet til kulturminnehensyn og bevaring, eller stedlige tilpasninger i forhold til lokal topografi (eks rasfare/sikring m.v.).

Fylkesmannen har anmodet kommunene om å gjennomgå eldre planer med tanke på revisjon. I den grad kommunene ikke har hatt ressurser til dette arbeidet samtidig med kommuneplanprosessen, er det flere kommuner som har varslet en slik «opprydding» i etterkant.

Fylkesmannen mener det er meget uheldig for en kommune å ha detaljreguleringsplaner i kommunen som helt eller delvis er i strid med bestemmelser i ny kommuneplanen. Dette gir for innbyggerne og næringslivet en lite oversiktlig/forutsigbar og brukervennlig plansituasjon, da ikke alle kjenner til lovens system med hensyn til planstatus og rang for de ulike planene. Videre må

man se flere arealplaner i sammenheng for å finne ut hva som gjelder for et enkelt tiltak. Dette står i sterk kontrast til et ønske om enklere og mer effektiv og forutsigbar byggesaksbehandling.

Fylkesmannen mener det derfor er viktig at loven tilrettelegger for en enkel saksbehandling også der eldre reguleringsplaner delvis må oppheves for å bringe dem i tråd med ny kommuneplans arealdel. Departementet fremhever at det i slike tilfeller ikke kan trekkes en konkret grense for når de gjenværende delene av en plan har slike rettsvirkninger at opphevelse av enkeltelementer i planen krever fullstendig planprosess.

Fylkesmannen mener på dette punktet at der elementer i reguleringsplaner (f.eks. en bestemmelse om utnytningsgrad) ikke lengre har rettsvirkning som følge av en ny overordnet plan skal disse delene av planen kunne oppheves gjennom en forenklet prosess.

Slik vi leser dagens forslag til nytt fjerde ledd i pbl § 12-14 legges det antakelig ikke opp til dette. Vi foreslår derfor følgende endring i departementets forslag til bestemmelse (våre forslag til endringer er understreket):

«Plan eller del av plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan kan kommunestyret eller den som er delegert myndighet, oppheve helt eller delvis seks uker etter at registrerte eiere og festere av eiendommer som direkte berøres er gitt anledning til å uttale seg.»

4. Forslag til endringer i dispensasjonsbestemmelsen

I høringsnotatet fremkommer det fra departementets side at foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsen skyldes ønske om å forenkle, og gi kommunene større handlingsrom i saker som behandles som dispensasjon etter plan- og bygningslovens regler. Departementet mener at erfaringen med dagens regler viser at dispensasjonsbestemmelsen kan være unødig krevende å praktisere, gir liten forutsigbarhet for utfallet, og krever omfattende behandling også for mindre og enkle saker.

Ordlyden i forslaget til ny dispensasjonsbestemmelse tilsier at det skal bli lettere å få dispensasjon, siden bestemmelsen indikerer en gjeninnføring av «særlige grunner» fra 1985-loven.

Dagens utbyggingsmønster bærer, etter Fylkesmannens erfaring, preg av at både privatpersoner og utbyggere forventer å kunne utvikle både bebygde eiendommer og nye boligområder ut over det som fremgår av gjeldende arealplaner. Det er svært mange saker der det både søkes om, og gis dispensasjon fra planbestemmelser og fra lovens krav. Dette gjelder både de områdene som er detaljregulert, og de områdene der utviklingen styres av kommuneplanens arealdel.

Det er antakelig flere grunner til dette; For det første er en rekke planer ikke tilstrekkelig oppdatert for å tilrettelegge for den arealutviklingen samfunnet og kommunen ønsker, herunder særlig fortetting. En del av dette problemet kan løses gjennom blant annet de foreslåtte endringene i § 12-14, sammen med gode kommuneplanprosesser.

Videre ser vi en tendens til at velvillige lokalpolitikere ønsker å akseptere det som oppfattes å være mindre utbygging/utvikling av enkelte eiendommer ut over arealplanenes rammer. Argumentet er ofte at en planendring vil være u hensiktsmessig for den mindre utbyggingen, eller at det er tale om et begrenset tiltak. I mange tilfeller søkes det om dispensasjon fra f. eks. planbestemmelser om grad av utnyttning, bestemmelser om høydebegrensning/etasjebegrensning og forbud mot

takoppløft, fordi eieren av eiendommen trenger/ønsker mer plass. Ønsket om dispensasjon skyldes altså rent private interesser. Bare i et fåtall av sakene går disse rent private interessene hånd i hånd med de hensynene plan- og bygningsloven skal ivareta. Et eksempel kan være at det søkes om dispensasjon fra regulert grad av utnytting for en eldre bolig som mangler plass til viktige bofunksjoner som soverom og boder. Det vil da være sterke areal- og ressursdisponeringshensyn som tilsier at det kan gis dispensasjon for en utvidelse så langt dette skjer for å få en funksjonell bolig. Dispensasjonssøknadene gjelder både mindre avvik fra nevnte type planbestemmelser og betydelige avvik. Faren for presedens er ofte betydelig, da det finnes mange eiendommer med tilsvarende utviklingsmulighet i planområdet. Det gis i dag en rekke dispensasjoner i kommunene som aldri blir påklaget. I de kommunene der det gis flest dispensasjoner vil kravene om "likhet for loven" bli fremholdt med krav om dispensasjoner også i andre saker. Disse kommunene kommer inn i en uheldig spiral, der dispensasjonspraksisen vokser på bekostning av planlegging. Dagens dispensasjonsbestemmelse i pbl. § 19-2 er utformet og begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller avvik fra lov eller plan. Dispensasjonsbestemmelsen brukes etter vår erfaring langt utover dette i kommunene.

Vi mener det nå må gjøres et prinsipielt valg vedrørende om dispensasjon skal være en sikkerhetsventil for tilfeller der arealplanen eller en eller flere bestemmelser i plan- og bygningsloven slår spesielt uheldig ut for en eiendom, eller om dispensasjon også skal kunne gis der samme forhold kan påberopes av mange søkere. Det bør også vurderes prinsipielt om det departementet betegner som mindre og enkle saker står i en annen stilling hva dispensasjon angår enn andre saker, og hva som i så fall hører inn under kategorien mindre og enkle saker. Vil det f. eks. være en mindre og enkel sak at en som skal bygge eller utvide boligen sin ønsker dispensasjon for en grad av utnytting på 36 % BYA når reguleringsplanen bare tillater 35% BYA? Vil dette også være en mindre og enkel sak når den samme boligeieren kan bygge en stor og høyst funksjonell bolig innenfor planens rammer? Har det betydning om omtrent alle som har eller skal bygge boliger i planområdet har samme mulighet for utbygging som den aktuelle søkeren, og en dispensasjon dermed vil ha betydelig presedensvirkning?

Fylkesmannen mener også at det bør vurderes å ha to dispensasjonsbestemmelser. En dispensasjonsbestemmelse som gjelder dispensasjon fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd, og en dispensasjonsbestemmelse som gjelder dispensasjon fra arealplan og reglene i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Når det ut fra nasjonale interesser skal være byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen, bør det vurderes om det skal være strengere vilkår for dispensasjon fra byggeforbudet der enn fra planer og reglene i plan- og bygningslovens byggesaksdel.

Fylkesmannen er i utgangspunktet enig i at dagens dispensasjonsbestemmelse bør endres. Denne oppleves av kommunene å være til dels vanskelig å håndtere, og det er særlig vurderingen av fordeler og ulemper som volder problemer. Unntaket er saker i 100-metersbeltet langs sjø (dispensasjon fra § 1-8 andre ledd), hvor de fleste kommunene melder tilbake at bestemmelsen fungerer etter sin hensikt.

Om innholdet i ny § 19-2 andre ledd første punktum

Ordlyden i foreslått ny § 19-2 andre ledd første punktum bruker begrepet "i liten grad". Fylkesmannen savner en klargjøring vedrørende om foreslått bestemmelse er en innskjerping i forhold til dagens § 19-2 andre ledd første punktum. Vi tolker ordlyden slik at bestemmelsen har samme materielle innhold som dagens § 19-2 andre ledd første punktum.

Fylkesmannen mener at bestemmelsens annet ledd første punktum kan stå tilnærmet som foreslått, men at departementet i proposisjonen må tydeliggjøre innholdet i bestemmelsen, også med

eksempler. Vi foreslår noen endringer i bestemmelsens ordlyd, som etter vårt syn fjerner overflødige ord som kan gi tolkningstvil i bestemmelsen. Vi mener at vurderingen av om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra "i liten grad" tilsidesettes bør være rettsanvendelsesskjønn.

Når det gjelder søknader om dispensasjon fra arealplan, vil det etter vårt syn være sentralt i dispensasjonsvurderingen at kommunen selv har mulighet til å endre arealplaner som ikke er i tråd med ønsket utvikling. Vi mener derfor det bør fremgå av proposisjonen at det ikke skal være kurant å få dispensasjon fra arealplaner, heller ikke for små/enkle tiltak. Kommunen har ikke samme mulighet til å endre regelverket hva angår byggesaksdelen av loven.

Interesseavveiningen – fordeler og ulemper

Fylkesmannen viser til at departementet har fjernet det andre vilkåret i dagens bestemmelse som krever en interesseavveining mellom fordeler og ulemper. Fylkesmannen mener dette er meget uheldig i strandsonesakene, der dagens bestemmelse både fungerer og praktiseres. Dette kommer vi nærmere tilbake til.

For øvrige saker mener vi dagens bestemmelse på dette punktet med fordel kan endres, dog ikke slik at interesseavveiningsaspektet helt bortfaller.

Med dagens bestemmelse må det nærmest oppkonstrueres fordeler for allmennheten eller samfunnet ved dispensasjonen. I saker der det for eksempel på grunn av arrondering, topografi og god avstand til nabobebyggelse kan være hensiktsmessig å akseptere plassering av en bolig nærmere enn 4 meter fra eiendomsgrensen, eller å tillate en garasje på 50 kvm selv om den eldre reguleringsplanen sier maks 36 kvm, er det ikke alltid så enkelt å finne fordeler ut over at tomten lar seg bebygge slik tiltakshaver ønsker, samt tiltakshavers rent "private" fordeler. Det kan imidlertid ofte vises til at en slik bebyggelse ikke eller i liten grad innebærer ulemper for allmenheten og for berørte naboer.

Vi mener etter dette at dagens bestemmelse kan forenkles ved å fjerne kravet til å finne fordeler. Dette forutsetter at fraværet av ulemper skal kunne være grunnlag for dispensasjon. Vi foreslår å legge til som et kumulativt vilkår nr. 2 at man også må vise til at tiltaket ikke må gi "ulemper av betydning". I vurderingen vil det da være et interesseavveiningsaspekt der eventuelle fordeler ved tiltaket kan oppveie for visse ulemper. I vurderingen bør det imidlertid være tilstrekkelig å konstatere at tiltaket ikke påfører enkeltpersoner eller samfunnet ulemper av betydning. Noen fordeler trenger dermed ikke å synliggjøres, med mindre disse fremholdes for å oppveie enkelte av ulempene. Vi mener det bør fremgå av lovteksten at kun relevante ulemper kan vektlegges, og at det bør klargjøres i lovforarbeidene at ulempen må være relevant i den forstand at den må være knyttet til de hensynene bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra skal ivareta, eventuelt at det må være årsakssammenheng mellom det å gi dispensasjon og ulempen som oppstår.

Begrepet "ulempe av betydning" vil innebære at det er relativt høy terskel for å stanse en ellers ønsket dispensasjon. Toleransegrensen for naboer og andre berørte må altså være nokså høy, dersom dispensasjonen i liten grad tilsidesetter hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og det lokale selvstyrets ønsker om for eksempel fortetting og arealutvikling går på bekostning av den enkelte. Vi mener at vurderingen av om tiltaket innebærer ulempe av betydning bør være fritt skjønn, slik at lokale forhold og ønsket arealutvikling vektlegges. Klageorganets overprøving vil da normalt begrenses til om de hensyn som er vurdert er saklige, om avgjørelsen er vilkårlig, og/eller innebærer myndighetsmisbruk. Kommunens begrunnelse vil måtte synliggjøre hvilke

ulemper som er vurdert, og det må fremgå hvorfor kommunen etter en samlet vurdering ikke anser disse for å være "av betydning".

Om innholdet i departementets forslag til ny § 19-2 andre ledd andre og tredje punktum

Departementet har foreslått at dispensasjon også kan gis dersom "andre viktige samfunnshensyn veier tyngre".

Når det i forslaget til ny bestemmelse fremgår at "Det kan også gis dispensasjon..." tolker vi dette som at det kan gis dispensasjon også der tiltaket mer enn "i liten grad tilsidesetter" hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra. Slik vi forstår ordlyden i bestemmelsen vil dette medføre at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra i disse sammenhenger ikke trenger å tillegges vekt. Vi mener det må vurderes om en slik bestemmelse lar seg forene med plan- og bygningslovens system, siden begrepet "andre viktige samfunnshensyn" innebærer et uklart vurderingstema, som innbyr til meget stor grad av skjønnsmessige vurderinger og et stort tolkningsspenn.

I høringsnotatet fremgår at bruken av denne delen av bestemmelsen "først og fremst ment i forhold til planer som ikke er tidsmessige, og som gir et nødvendig grunnlag for gjennomføring av viktige tiltak som det er klart og sterkt begrunnet behov for å iverksette. En slik bruk av dispensasjon skal imidlertid ikke være et alternativ til ordinær planavklaring og planendring. Det er derfor innført et særskilt krav til styrket begrunnelse som redegjør for behovet og avveiningene som legges til grunn for avgjørelsen, og som går ut over det vanlige forvaltningsrettslige begrunnelseskravet."

Fylkesmannen legger ut i fra dette til grunn at anvendelsesområdet for bestemmelsen vil være meget marginal, og at den kun er anvendelig for hastebehandling av dispensasjonssaker for tiltak vedrørende vitale samfunnsinstallasjoner som det ikke er tatt høyde for i plan. Det eneste eksemplet vi kan komme på er dispensasjoner for å plassere mobilmaster til bruk for nødnett i områder der slik utbygging ikke er tillatt, for eksempel i LNF eller verneområder. Ut over dette ser vi liten praktisk anvendelse av bestemmelsen, siden de fleste viktige tiltak som kommer innenfor kategorien departementet har beskrevet ikke haster så mye at en planprosess ikke kan og bør gjennomføres.

Bestemmelsen gir etter sin ordlyd imidlertid et langt videre rom for dispensasjoner enn det departementet legger opp til i høringsnotatet. Slik Fylkesmannen leser den gir bestemmelsen langt på vei de samme mulighetene for dispensasjon som 1985-loven § 7, noe lovgiver hadde til hensikt å forlate da ny § 19-2 ble vedtatt. Den eneste forskjellen er et forsterket krav til begrunnelse.

Vi mener bestemmelsen slik denne fremstår gir meget uklare dispensasjonsvilkår. Vi viser blant annet til at det i liten grad fremgår hvilke "viktige samfunnshensyn" som kan rettferdiggjøre dispensasjon etter bestemmelsen. Det er helt nødvendig at proposisjonen tydeliggjør dette. Vil et ønske om fortetting, et ønske om etablering av arbeidsplasser i kommunen, eller ønske fra kommunens egen side om å utvikle infrastruktur uten en fordyrende og tidkrevende planprosess være tilstrekkelig? Hva med de tilfeller der en større bedrift med mange arbeidsplasser "truer" med å forlate kommunen, eller droppe å etablere seg, dersom saksbehandlingen ikke går raskt? Dette kan føre til at store tiltak, som normalt ville krevet plan, i stedet behandles som en dispensasjon fordi kommunen mener hensynet til arbeidsplasser, skatteinntekter og kommuneøkonomi skal veie tyngre enn hensynene til medvirkning og kunnskapsbasert langsiktig planlegging. Hva om kommunen ved etablering av egne infrastrukturtiltak dropper planlegging, og i stedet behandler egne søknader som dispensasjoner fordi dette oppleves som enklere, raskere

og rimeligere? Fylkesmannen mener virkningen av bestemmelsen kan være meget betenkelige og uheldige, og at et forsterket krav til begrunnelse ikke avhjelper dette.

Videre mener vi bestemmelsen er unødvendig. For det første viser vi til at dersom bestemmelsen skal ha en så snever anvendelse som departementet legger opp til i høringsnotatet, vil de få tilfellene som kommer inn under bestemmelsen neppe kunne rettferdiggjøre behovet for et eget punkt i dispensasjonsbestemmelsen. De få tilfellene det i så fall er snakk om burde kunne gis dispensasjon i medhold av første punktum, eller midlertidig dispensasjon i påvente av plan etter § 19-3. Vi viser i denne sammenheng til at det i ordlyden som er foreslått, dvs. om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra "i liten grad" tilsidesettes, også kan innfortolke at det kan legges vekt på om en annen vital samfunnsinteresse veier tyngre. Vi mener man da også kan argumentere for at når et annet vitalt samfunnshensyn veier så vidt tungt, og det i tillegg er et sterkt samfunnsmessig behov for iverksettelse før man kan gjennomføre en planprosess, vil det aktuelle hensynet det dispenseres fra «i liten grad» tilsidesettes. Faren for at dette unntaket blir misbrukt til andre mindre "vitale" samfunnshensyn enn de strengt nødvendige bør avklares i lovens forarbeider gjennom klare avgrensinger.

Et alternativ er å kunne tillate en slik vurdering av vitale samfunnsinteresser i forhold til spørsmål om midlertidig dispensasjon etter § 19-3 frem til man har gjennomført en planprosess. Et slikt alternativ vil dessuten medføre en restriktiv bruk av bestemmelsen, slik departementet synes å tilkjenne ønske om i høringsnotatet.

Fylkesmannen mener forslag til nytt andre ledd andre og tredje punktum bør tas ut av bestemmelsen. Dersom det er aktuelt å flytte bestemmelsen til kun å gi rom for midlertidige dispensasjoner i påvente av plan, mener vi bestemmelsen må omformuleres for å sikre at den ikke misbrukes.

Vårt forslag til ny § 19-2 andre ledd:

"Dispensasjon kan bare gis der aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, i liten grad blir tilsidesatt. Dispensasjonen må heller ikke medføre relevante ulemper av betydning."

Forholdet til plan- og bygningsloven § 1-8

Dagens dispensasjonsbestemmelse ble utformet særlig med tanke på de nasjonale interessene i strandsonen. Fylkesmannen mener dagens bestemmelse fungerer relativt godt i 100-meterbeltet langs sjøen i Vestfold.

En av hovedbegrunnelsene for innskjerpingen av dispensasjonsbestemmelsen i 2008-loven var utbygging i 100-metersbeltet. Særlig privat hyttebygging som førte til uønsket fortetting og nedbygging av viktige arealer nærmest sjøen, på bekostning av natur, tilgjengelighet og landskap ble vektlagt. Etter at loven ble vedtatt er også Statlige planretningslinjer (SPR) vedtatt for å skjerpe byggeforbudet ytterligere. Det understrekes her at dispensasjoner skal unngås.

Forarbeidene til dagens § 1-8 og § 19-2 viser at det har vært lovgivers hensikt å skjerpe byggeforbudet og stramme inn dispensasjonspraksisen i strandsonen. Vi kan ikke se at det er omtalt noen ønsket endring av det strenge byggeforbudet i departementets høringsnotat, men merker oss at forslaget til ny dispensasjonsbestemmelse i større grad enn tidligere åpner opp for dispensasjoner. Særlig ved å åpne opp for dispensasjoner som begrunnes i "andre viktige samfunnshensyn" mener vi begrepet «særlige grunner» fra 1985-loven gjeninnføres. Vi mener forslag til ny dispensasjonsbestemmelse strider mot hensynene bak både § 1-8 og SPR.

I forhold til dispensasjonssakene i strandsonen, som dagens dispensasjonsbestemmelse særlig ble utformet for å ivareta, mener vi det er svært uheldig at formuleringen "fordeler større enn ulempene" bortfaller. Ved at dispensasjonen faktisk må gi fordeler for de allmenne interesser, oppnår man en "bit for bit-forbedring" av arealene nærmest sjøen, fremfor en bit for bit nedbygging.

Fylkesmannen i Vestfold legger stor vekt på at oppføring av og utvidelse av private hytter samtidig må gi noe til allmenheten. Det kan være å trekke hytta lenger vekk fra sjø eller vekk fra en kyststi, legge ny hytte lavere i terrenget, installere offentlig (og miljøvennlig) avløpsordning, sanere bygninger og samle bebyggelsen på tomte m.m. Vilkåret "fordeler større enn ulemper" praktiseres likt i hver eneste dispensasjonssak, og fungerer som et veldig godt styringsverktøy i strandsonearbeidet vårt. Det har ført til en stor reduksjon i antallet kvadratmeter utbygging, samtidig som de endelige byggverkene er godt tilpasset allmenne interesser.

Begrepet "fordeler større enn ulemper" knyttes også til andre tiltak i 100-metersbeltet enn hyttebygging. Som eksempler kan vi nevne utvidelse av en flytebrygge på en privat leirskole, som ble akseptert mot at det ble etablert et flytebryggeelement ytterst som var universelt utformet, og at kommunen fikk tinglyst rett til å både bruke brygga og synliggjøre tilgjengeligheten for bevegelseshemmede gjennom skilting. Man oppnådde i saken en "vinn-vinn" situasjon.

Et annet eksempel er fradeling av tomt og oppføring av to eneboliger i et område med tett bebyggelse langs sjøen, som ble akseptert mot at det ble avsatt to stier fra hovedveien ned til stranda, på hver side av de to nye husene. Kommunen fikk tinglyst rett til bruk og skilting. Dette ga allmenheten økt tilgang fra bilveien til kyststien i et område som ellers ga liten tilgang til sjøen og kyststien for allmenheten.

Et tredje eksempel var oppføring av en ridehall som ble akseptert mot at kommunen fikk tinglyst rett til å sette opp skilt på eiendommen merket «Tursti – allmenn ferdsel langs sjøen». På den måten fikk allmenheten tydelig adgang gjennom et område som ellers fremsto som meget privatisert og lite tilgjengelig.

Vi har vist til disse eksemplene for å synliggjøre at vi mener det vil være begrensede muligheter til å få inn slike vilkår slik ny dispensasjonsbestemmelse er foreslått utformet. Vi mener derfor at departementet bør lage en egen dispensasjonsbestemmelse for saker i 100-metersbeltet. Denne bør etter vår vurdering fremgå som en del av § 1-8, og bør beholde dagens ordlyd, som begynner å bli godt innarbeidet, og som i disse sakene i stor grad nå fungerer etter lovgivers hensikt.

Vi foreslår følgende ordlyd i et nytt femte ledd til § 1-8:

«Dispensasjon fra byggeforbudet i andre ledd kan bare gis der aktuelle hensyn bak bestemmelsen, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, i liten grad blir tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

Alternativt kan ny § 19-2 andre og tredje ledd lyde:

«Dispensasjon kan bare gis der aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, i liten grad blir tilsidesatt. Dispensasjonen må heller ikke medføre relevante ulemper av betydning.»

Ved dispensasjon fra § 1-8 andre ledd må fordelene ved å gi dispensasjon i tillegg være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.»

5. Forslag til endringer i overgangsbestemmelsen for planer i strandsonen uten byggegrense

Departementet legger opp til å løse den oppståtte uenigheten med Sivilombudsmannen gjennom et tillegg til § 34-2 fjerde ledd. Nytt andre punktum i § 34-2 fjerde ledd lyder slik:

"Dette gjelder også planer i 100-metersbeltet langs sjøen selv om de ikke har byggegrense, jf. § 1-8 tredje ledd"

Fylkesmannen mener at dette er en uheldig løsning, som både strider mot ordlyden i og intensjonen med § 1-8. Dersom det er lovgivers ønske å endre loven for disse sakene burde endringen vært gjort direkte i § 1-8, fremfor i overgangsbestemmelsen.

Det burde etter vårt syn uansett fremgå av nytt andre punktum i § 34-2 fjerde ledd at bestemmelsen kun gjelder planer vedtatt etter pbl. av 1985, ettersom det er for slike planer det har vært praktisert at forbudet i pbl. § 1-8 andre ledd ikke gjelder. Ut over det har Fylkesmannen ikke innvendinger til ordlyden i ny del av overgangsbestemmelsen. Denne legaliserer rettstilstanden departementet har lagt til grunn, og som vi som underordnet forvaltningsorgan derfor legger til grunn.

I høringsnotatet fremgår stort sett den forståelsen departementet har lagt til grunn tidligere, og som vi således er godt kjent med. I pkt. 8.3 siste avsnitt (på side 58) fremgår imidlertid:

«Dersom det i ny kommuneplan ved hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav f, eller på annen entydig måte vedtas at tidligere reguleringsplaner fortsatt skal gjelde uendret, vil det som fremgår av den tidligere vedtatte reguleringsplanen fortsatt gjelde. Det samme gjelder dersom det vedtas et formål i kommuneplanen som er i samsvar med tidligere vedtatt reguleringsplan. Dersom det i kommuneplanen vedtas en særskilt byggegrense, vil denne grensen også gjelde for tidligere vedtatte planer.» (Fylkesmannens understrekning)

Den understrekede setningen representerer etter Fylkesmannens oppfatning en ny rettsoppfatning fra departementets side. Vi antar at departementet her gir uttrykk for at byggeforbudet i pbl. § 1-8 andre ledd heller ikke skal gjelde der det vedtas et formål i ny kommuneplan som er i samsvar med tidligere reguleringsplan vedtatt etter 1985-loven, og der det i kommuneplanen ikke vedtas at denne reguleringsplanen fortsatt skal gjelde uendret. En slik ytterligere innskrenkning av byggeforbudets anvendelsesområde kan etter vårt syn ikke løses gjennom foreslått endring i § 34-2 fjerde ledd. Når det i ny kommuneplan ikke vedtas byggegrense etter pbl. § 1-8 tredje ledd og samtidig ikke vedtas at tidligere reguleringsplaner vedtatt etter 1985-loven fortsatt skal gjelde uendret, så gjelder jo pbl. § 1-8 andre og tredje ledd fullt ut. Hvis lovgiver ønsker en slik ytterligere innskrenkning av anvendelsesområdet for byggeforbudet som beskrevet foran, mener vi at pbl. § 1-8 må endres. Under enhver omstendighet må det klargjøres i proposisjonen i hvilke tilfeller innsigelsesmyndighetene har mulighet for å fremme innsigelse.

Fylkesmannen ser departementets poeng med å akseptere at byggeforbudet i § 1-8 andre ledd ikke får rettsvirkning der kommunene aktivt har vedtatt hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd, eller gjennom bestemmelser klart har synliggjort at en reguleringsplan vedtatt etter 1985-loven uten byggegrense skal ha forrang fremfor ny vedtatt kommuneplan. En slik forståelse baserer seg på at kommunen i disse tilfellene har tatt et aktivt valg, og at kommunens handlingsalternativ er å tegne inn en byggegrense som samsvarer med reguleringsplanens formålsgrense. Vi forutsetter i disse

tilfellene at kommunens aktive valg vil kunne være gjenstand for innsigelse fra berørte myndigheter.

Med hilsen
Juridisk avdeling

Per Arne Andreassen
avdelingsdirektør

Bjørn Vegar Norvang
fagsjef