



Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

Departementets forslag Prop. 149 L (2015-2016)
Stortingets behandling Innst. 181 L (2016-2017)

Forum for plan- og bygningsrett
Vårkonferanse 29. – 31. mars 2017
Vestlia Resort Geilo

31. mars 2017

Fredrik Holth

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Professor Eivind Smith skriver:
- *Proposisjoner og meldinger må ikke inneholde noe som er usant. Men for at opplysningsplikten skal være oppfylt, må fremstillingen også være så balansert at viktige innvendinger mot forslaget eller komplikasjoner som det kan medføre, kommer frem. Ellers vil det jo ikke være mulig for Stortinget å danne seg et forsvarlig bilde av forslaget og dets konsekvenser. Særlig viktig er det at brudd på opplysningsplikten vil gjøre det vanskeligere for opposisjonen å gjøre sin del av jobben.*
- *Eivind Smith, Konstitusjonelt demokrati 2. utgave 2009, s. 270.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- I Prop. 149 L (2015-2016) foreslås det en rekke lovendringer. Jeg skal i det videre ta for meg følgende bestemmelser hvor det var foreslått endringer:
 - Pbl. § 19-2 Dispensasjon
 - Pbl. § 12-14 Endringer i plan
 - Pbl. § 1-8/§ 34-2 Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø
 - Pbl. § 12-8/12-11 Forslagsstillers posisjon
 - Pbl. § 21-7 Plangrunnlag ved behandling av søknader

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 19-2 andre ledd / Forslag i høringsnotat 2015
- *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.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 19-2 andre ledd skal lyde/ I Prop. 149 L (Ikke vedtatt):
- Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. *Dersom andre viktige samfunnshensyn tilsier det, og det foreligger særskilte behov, kan det likevel gis dispensasjon. 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.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Prop. 149 L side 5 omtaler endringene som “forenklinger”
- Endringene består i:
 - Fjerning av ett av to vilkår i dagens lov for å gi dispensasjon.
 - En generell adgang til uansett å kunne gi dispensasjon når; *“andre viktige samfunnshensyn tilsier det, og det foreligger særskilte behov”*.
- **Fra et rettsanvendelsesskjønn til et fritt skjønn**
- Synspunkter fra høringen: Kommuner, fylkesmenn og justisdepartementet

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- I Prop. 149 L s. 50 skriver KMD:
- *Justisdepartementet* har hatt en del lovtekniske kommentarer og pekt på behov for å klargjøre hvilke endringer som innebærer henholdsvis fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn. Dette bl.a. ut fra behovet for gresedragningen mellom kommunenes frie skjønn og domstolenes adgang til å prøve rettsanvendelsen.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Fra Justisdepartementets høringsuttalelse:
- *Av høringsnotatet side 43 følger det at KMD legger til grunn at vurderingene av de skjønnsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 andre ledd hører under forvaltningens frie skjønn. (Vi antar at henvisningen til § 19-2 første ledd, som i forslaget ikke blir endret, er en skrivefeil.) I forarbeidene til någjeldende lov er det lagt til grunn at vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere foreligger, er et rettsanvendelsesskjønn, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 242. En endring på dette punkt vil ikke bare ha betydning for fylkesmannens kompetanse etter fvl. § 34 andre ledd tredje punktum, men kan også få betydning for domstolskontrollen av forvaltningsvedtak etter § 19-2 andre ledd. **Dersom store deler av denne vurderingen skal regnes å høre under det frie skjønn, vil det kunne medføre en begrensning i domstolskontrollen av om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. I proposisjonen bør KMD derfor gi en noe grundigere drøftelse av hvorfor disse delene av vurderingen skal høre inn under det frie skjønn, mens hele vurderingen betegnes som et rettsanvendelsesskjønn etter någjeldende lov. Videre bør KMD drøfte og klargjøre hvilken betydning dette bør ha for domstolskontrollen.***

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Forslaget reiste to meget prinsipielle problemstillinger:
 1. Ønsker man å bryte med en grunnleggende intensjon i 2008-loven?
 2. Er hensikten å svekke den rettslige kontrollen med kommunenes bruk av bestemmelsen?

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 19-2. *Dispensasjonsvedtaket*
- Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.
- Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.
- Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, **jordvern**, sikkerhet og tilgjengelighet.
- Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.
- Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Forslag – endringer i plan pbl. § 12-14 andre og tredje ledd (Prop. 149 L):
- Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om *endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen.*
- Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Prop. 149 L side 5 sier om forslaget: «større planendringer uten å måtte gjennomføre full planbehandling».
 - Foreslått ordlyd: «liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrammene i planen.»
- I Prop. 149 L side 46 sier departementet om vurderingen: «bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og derfor krever bredere medvirkning og grundigere behandling.»
- Varsling av «andre berørte»
- Synspunkter fra høringen: Kommuner, fylkesmenn og organisasjoner

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Pbl. 12-14 andre og tredje ledd (Vedtatt)
- Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, **og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.**
- Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 34-2 fjerde ledd skal lyde (Ikke vedtatt):
- 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. Forbudet i § 1-8 andre ledd gjelder ikke for slike planer.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Problemstilling: Gjelder innskjerpingen i byggeforbudsbestemmelsen i 2008-loven også for eldre planer i strandsonen?
- Hva ville virkningen av en slik «presisering» som departementet foreslo vært?
- Prop. 149 L side 61 uttaler departementet: «Departementet har ikke oversikt over hvor mange tidligere vedtatte planer som avklarer arealbruken i strandsonen, men som ikke har byggegrense».
- Synspunkter fra høringen: Kommuner, fylkesmenn og organisasjoner.

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Brev fra KMD til fylkesmennene 8. mars 2017:
- *Forslag til slik lovendring ble fremmet i Prop. 149 L (2015-2016) om endringer i plan- og bygningsloven. Stortinget behandlet lovproposisjonen 23. februar 2017, men dette forslaget ble ikke vedtatt. I Innst. 181 L (2016-2017) uttaler komitéens flertall at de mener Sivilombudsmannens tolking er i tråd med prinsippene om byggeforbudet i 100-metersbeltet, og derfor går imot forslaget.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Videre skriver departementet:
- *Departementet endrer på denne bakgrunn tolkingen og vil legge Sivilbudsmannens standpunkt til grunn. Det betyr at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen vil gjelde for byggeområder avsatt i tidligere vedtatte planer dersom det ikke er fastsatt byggegrense. Bygging i samsvar med slike planer uten byggegrense kan bare tillates etter dispensasjon, planendring eller ny plan med byggegrense.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Avslutningsvis skriver departementet:
- *Departementet vil for øvrig ta opp spørsmålet om tidligere gitte byggetillatelser med lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 12-8 første ledd og nytt andre ledd skal lyde (Vedtatt):
- Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet først legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet. *Det skal skrives referat fra møtet. Dersom det er uenighet på vesentlige punkter i oppstartmøtet om det videre planarbeidet, kan forslagsstilleren kreve spørsmålet forelagt kommunestyret til vurdering.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- Andre ledd:
- *Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 12-11. *Behandling av private reguleringsplanforslag (Ikke vedtatt)*
- Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstilleren, *sende forslaget* på høring og *legge det* ut til offentlig ettersyn, *behandle det og fremme det* etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. *Kommunen kan unnlate å fremme forslag som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering. Den kan fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren innen tre uker underrettes ved brev. Kommunen kan også stoppe den videre behandlingen av planforslaget etter at høring og offentlig ettersyn er gjennomført. Kommunens beslutning etter første og andre ledd om ikke å sende forslaget på høring og legge det ut til offentlig ettersyn, eller fremme planforslaget, kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve at den blir forelagt kommunestyret til endelig avgjørelse.*

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

- § 21-7 nytt femte ledd skal lyde (Vedtatt):
- *Plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen, legges til grunn for avgjørelsen. Dette gjelder ikke dersom tiltakshaveren innen utløpet av fristen har mottatt forhåndsvarsel om midlertidig forbud mot tiltak, og dette forbudet deretter blir vedtatt innen åtte uker, jf. § 13-1 første ledd. Denne bestemmelse gjelder ikke for statlige og regionale planbestemmelser etter §§ 6-3 og 8-5, eller for statlig arealplan etter § 6-4.*