

NOTAT

OPPFØLGNING AV VEDTAK OM MINDRE REGULERINGSENDRING HAGEFJORD BRYGGE.

Det er stilt spørsmål ved om fortetting med 2 nye tomter i regulert hyttefelt kan behandles administrativt etter forenklet prosedyre hjemlet i PBL §12-14, 2 ledd. Problemstillingen er også tatt opp i planutvalget tidligere.

Om lovgrunnlaget for enklere saksprosess § 12-14, 2 ledd.

Forenklet saksbehandling av reguleringsendringer er hjemlet i 12-14, 2 ledd. Regjeringens mål ved de seneste lovendringer har vært å skape en enklere hverdag for folk flest, og som et ledd i dette ble §12-14 endret juli 2017. Hensikten var at flere saker enn tidligere kunne behandles etter forenklet delegert prosess. I rundskriv informeres om at justering av arealformålsgrenser og endringer i arealformål kan gjennomføres etter en forenklet prosess dersom det ikke går ut over hoveddrammene i planen.

Myndigheten kan ikke delegeres dersom:

- Endringer som etter kommunen vurdering går ut over hoveddrammene i planen.
- Endringer som berører jordvern eller viktige natur og friluftsområder.
- Spesielt konfliktfylte saker. (Protester fra nabo eller andre berørte betyr ikke nødvendigvis at saken er spesielt konfliktfylt.)

Det er ikke krav om offentlig høring, kun naboer, berørte myndigheter og andre berørte. Begrepet «andre berørte» er generelt, og kommunen må i det enkelte tilfellet vurdere hvem som skal få forslag til endring til uttalelse.

Delegasjon

Kommunestyret har delegert myndigheten etter §12-14, 2 ledd til rådmannen, som har videre delegert myndigheten til enhetsleder. Jfr. kommunestyrevedtak mai 2009 og mai 2016.

Saksbehandlingen i aktuell sak.

Enhetsleder har gjort vedtak om å godkjenne forslag til reguleringsendring for 2 tilleggs-tomter i regulert felt, mens søknad om å spreng ut ny p-plass nede ved sjøen ble tatt ut av forslaget i samme vedtak.

Forut for saksbehandlingen ble det innhentet samtykke fra berørte naboer av tiltaket, men det ble ikke bedt om forhåndsuttalelse fra fylkesmann/fylkeskommune. Saken ble ikke forhåndsendt til fylkesmannen/fylkeskommunen i første omgang fordi det endringen ikke ble vurdert å være av nasjonal/regional interesse.

Etterbehandling

Etter at saken ble påklagd og tatt opp som tema i planutvalget har administrasjonen overfor tiltakshaver satt vedtaket på vent, det vil si at det ikke er effektivt. Både administrasjonen og utvalgsleder har vært i dialog med fylkesmannen, og korrespondansen fra dette vedlegges. Det er også bedt om uttalelse fra fylkeskommunen, men det foreligger enda ikke svar i skrivende stund.

I epost til kommunen og i svar til utvalgsleder sier fylkesmannen at de ikke kan se at endringen i større grad ville gå ut over hoveddrammene i planen, men presiserer at de ikke har tatt stilling til saken. Videre påpekes at hva som må anses som «viktige» natur- og friluftsområder, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle, og at det er kommunen som skal gjøre denne vurderingen. Saken er avsluttet fra fylkesmannens side.

Oppfølging

Enhet for plan, miljø og eiendom behandler mange saker etter delegert fullmakt fra kommunestyret/rådmann, og fra tid til annen vil det kunne dukke opp enkeltsaker der det reises spørsmål ved om alle forhold er vurdert.

Administrasjonen står fast ved de faktiske vurderingene som er gjort om at planendringen ikke går ut over hoveddrammene i planen, eller går på bekostning av viktige friluftsområder eller er spesielt konfliktfyllt.

Notatet her fremlegges til orientering/drøfting i planutvalget.

Vedlegg:

Fra: Juliussen, Elisabeth Helene (finavelhj@fylkesmannen.no)

Sendt: 14.12.2018 10:12:35

Til: Dale, Svein Olav

Kopi:

Emne: Svar vedr. henvendelse mindre endring av reguleringsplan Hagefjord brygge

Vedlegg:

Viser til kommunens henvendelse av 08.oktober vedrørende mindre endring av reguleringsplan for Hagefjord brygge.

Følgende ble orientert om i telefonsamtale av 14.12.2018:

Fylkesmannen støtter kommunen i avgjørelsen om å behandle tiltakene gjennom endring av reguleringsplan, og ikke gjennom dispensasjon. Vedrørende hvorvidt endringen kan tas som mindre endring, eller bør gjennomføres gjennom en full planprosess, kan ikke Fylkesmannen ut i fra oversendte dokumenter se at endringene i større grad vil gå ut over hoveddrammene i planen.

Med hilsen

Elisabeth Helene Juliussen

rådgiver

Miljøvern avdelingen

Vår dato: Vår ref:

07.01.2019 2018/8953

Deres dato: Deres ref:

27.12.2018

Saksbehandler, innvalgstelefon

Pia Karine Hem Molaug, 37 01 75 35

Knut B. Aall

Tilbakemelding på henvendelse vedr. hyttebygging i friområde

Viser til deres henvendelse av 20. og 27. desember 2018, vedrørende hyttebygging i friområde. Fylkesmannen fikk den 8.10.2018 oversendt følgende henvendelse fra Tvedestrand kommune:

«Kommunen har godkjent et forslag til reguleringsendring som mindre endring, tiltaket er ikke realisert enda. Kommunen har godkjent endringen etter pbl. § 12-14 2 ledd, noe det i ettertid er stilt spørsmål ved da det er lagt inn byggeformål i regulert friområde. Fra kommunens side er tiltakshaver bedt om at det ikke må iverksettes tiltak for de nye tomtene før saksbehandlingsfeil er avklart.

Kommunens vurdering av selve endringen ved behandlingen: (forutsettes kjent, og siteres derfor ikke). Etter vår vurdering er det ikke behov for å gjøre en full planprosess for de endringene som her er skissert, og vurderer å behandle endringens som en dispensasjon med hjemmel etter §19-2 i stedet for en reguleringsendring. For begrunnelse, se vurderingene ovenfor.

Vi anmoder fylkesmannen om en uttalelse til saken».

Som svar på ovennevnte, ga vi den 14.12.2018 følgende tilbakemelding til kommunen:

«Viser til kommunens henvendelse av 08.oktober vedrørende mindre endring av reguleringsplan for Hagefjord brygge.

Følgende ble orientert om i telefonsamtale av 14.12.2018:

Fylkesmannen støtter kommunen i avgjørelsen om å behandle tiltakene gjennom endring av reguleringsplan, og ikke gjennom dispensasjon. Vedrørende hvorvidt endringen kan tas som mindre endring, eller bør gjennomføres gjennom en full planprosess, kan ikke Fylkesmannen ut i fra oversendte dokumenter se at endringene i større grad vil gå ut over hoveddrammene i planen».

For det første understrekes at det vi har støttet kommunen i, er avgjørelsen om at aktuelle endring behandles gjennom endring av reguleringsplan, og ikke gjennom dispensasjon. Vi har i og med dette ikke gitt noen vurdering av hvorvidt endringen i det hele tatt kan behandles etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-14 annet ledd, eller om den må, eller ev. bør behandles etter første ledd.

For det andre understrekes at vi har gitt en kort kommentar om at vi ut fra oversendte dokumenter, dvs. henvendelsen fra kommunen av 8.10.2018, ikke kunne se at endringen i større grad ville gå ut over hoveddrammene i planen. Det presiseres at vi kun har gitt vår vurdering av, og ikke på noen måte tatt stilling til saken, samt at vår vurdering, som alltid, er gitt i lys av de interesser vi er satt til å ivareta.

Ad. følgende uttalelse i deres henvendelse av 20.12.2018: «Fylkesmannen er åpenbart ikke informert

om at begge tomtene strekker seg godt inn i arealer som er **regulert til offentlig friområde** ved Persøygard (se vedlagte kartutsnitt). Stortinget har nemlig bestemt at det er forbud mot å delegere myndighet til administrasjonen når endringene berører slike friområder (Rundskriv fra dep. av 30. juni 2017)», vises til pbl. § 12-14 annet ledd, som lyder:

«Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene (...), heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Videre vises til følgende uttalelse i rundskriv H-6/17 av 30.6.2017, som det vises til:

«Viktige grøntstrukturområder som turdrag, friområder og parker er omfattet av delegasjonsforbudet.

Det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om det er tale om viktige natur- og friluftsområder og grøntområder».

Ut fra lovens ordlyd og nevnte rundskriv, fremgår at det som omfattes av delegasjonsforbudet, er viktige natur- og friluftsområder, og ikke alle slike områder som sådan. Videre fremgår at hva som må anses som «viktige» natur- og friluftsområder, må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle.

Det vises til at det i utgangspunktet er opp til kommunen selv å avgjøre hvorvidt en endring kan behandles etter pbl. § 12-14 annet ledd, eller om endringen må behandles etter første ledd.

Herunder er det også i utgangspunktet opp til kommunen å avgjøre om et ev. berørt natur- eller friluftsområde er «viktig», og slik at en endring ikke kan behandles etter pbl. § 12-14 annet ledd.

Miljøvernavdelingen har klagerett over vedtak etter pbl. § 12-14 annet ledd. Vi har herunder myndighet til å påklage et slikt vedtak, tilsvarende som vi har myndighet til å fremme innsigelse til et planforslag (dvs. «i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning»). Vi har ikke grunnlag for å påklage vedtak etter pbl. § 12-14 annet ledd kun på bakgrunn av ev. prosessuelle feil. Vi finner ikke grunnlag for å foreta oss noe ytterligere i anledning foreliggende sak på nåværende tidspunkt, og saken anses således avsluttet fra miljøvernavdelingens side.

Med hilsen

Ingunn Løvdal

miljøverndirektør

Pia Karine Hem Molaug

seniorrådgiver

Miljøvernavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Tvedestrand kommune Postboks 38 4901 TVEDESTRAND



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Fylkesmennene Fylkeskommunene Kommunene

Departementene

Rundskriv

Nr.

Vår ref

Dato

H-6/17

17/3119

30. juni 2017

Ikraftttredelse av endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova

Dette rundskrivet gir en oversikt over endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova som Stortinget har vedtatt i vårsesjonen 2017. Lovendringene er basert på lovforslag som regjeringen har fremmet for Stortinget i Prop. 149 L (2015-2016) og Prop. 110 L (2016-2017). Lovendringene trer i kraft fra 1. juli 2017, med unntak av ny § 2-3 i plan- og bygningsloven om enklere og bedre tilgang til opplysninger om infrastruktur i grunnen.

Departementet vil fastsette forskriftsbestemmelser om oppstartfasen i planprosessen, jf. plan- og bygningsloven § 12-8 første og andre ledd, i løpet av høsten 2017.

Med hilsen

Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef

Magnar Danielsen
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Bakgrunn

Plan- og bygningsloven og matrikkellova er endret for å forenkle og forbedre plan- og byggesaksprosessene. Dette vil gi mindre ressursbruk i forbindelse med plan- og byggesaksbehandlingen, både for kommuner, innbyggere og næringsliv. Regjeringen legger vekt på å skape en enklere hverdag for folk flest. Endringene i plan- og bygningsloven er et viktig bidrag for å oppnå dette. I tillegg til endringer i plandelen, er det også vedtatt forenklinger i byggesaksdelen av loven.

Oversikt over endringene

Stortinget har vedtatt følgende endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova:

- Enklere og bedre tilgang til opplysninger om infrastruktur i grunnen (§ 2-3)
- Lovpålagt krav om regionalt planforum (§ 5-3)
- Oppheving av ordningen med sentral godkjenning av regionale planstrategier (§ 7-2)
- Forenklinger i reglene om regionale handlingsprogram (§ 8-1)
- Ny hensynssone for mineralressurser (§ 11-8)
- Presisering som gjelder planprogram (§§ 4-1, 11-13 og 12-9)
- Endringer i reglene for å endre og oppheve reguleringsplan (§ 12-14)
- Etablering av sentral frivillig godkjenningsordning for foretak som utarbeider private planforslag (§§ 12-16 og 12-17)
- Tilføyelse av jordvern i dispensasjonsbestemmelsene (§ 19-2)
- Om tidsbestemt bruksendring (§ 20-1)
- Tilpasninger til endringer i inndelingslova (§ 20-5) (endring også i matrikkellova § 23)
- Endringer som gjelder ved kommunens overskridelse av saksbehandlingsfrister i byggesaker (§ 21-7)
- Presisering av forskriftshjemler (§§ 20-4, 20-5, 21-5, 32-8)
- Klargjøring av fristen for å behandle søknad om rammetillatelse, og endring i fristen for å behandle søknad om endring av gitt rammetillatelse (§ 21-7)
- Tidspunktet for når avledning av overvann må være sikret (§ 27-2)
- Presisering som gjelder overtredelsesgebyr (§ 29-7c)
- Presisering av kommunens adgang til å ta gebyr for behandling av private planforslag
- Mindre rettinger mv. i plan- og bygningsloven (§§ 15-2, 15-3, 16-2, 29-4, 32-8 og 33-2)
- Overtredelsesgebyr for brudd på reglene om konsekvensutredninger (§§ 32-8a og 32-9)
- Endringer som gjelder konsekvensutredninger knyttet til områdereguleringer og detaljreguleringer (§§ 12-2 og 12-3)
- Endringer knyttet til tidspunkt for høring av planprogram (§§ 4-1, 11-13 og 12-9)

Nærmere om lovendringene

.....

Endringer i reglene for å endre og oppheve reguleringsplan (§ 12-14)

§ 12-14 andre ledd endres slik at muligheten til å vedta endring av reguleringsplan etter en enklere prosess utvides. Det tidligere kriteriet «mindre endringer» erstattes av formuleringen

«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.»

Den nye formuleringen er i stor grad i samsvar med det som tidligere har vært lagt til grunn i praksis. Adgangen til å gjøre slike reguleringsendringer utvides noe, ved at de nye kriteriene favner videre enn det som har vært lagt til grunn etter loven av 2008.

Hva som ligger i at endringene "ikke går utover hoveddrammene i planen" må vurderes konkret av kommunen i det enkelte tilfellet. Justering av grenser og arealformål vil som tidligere kunne være aktuelt. Det kan også være mulig å gjøre endringer i arealformål. Det må imidlertid i den konkrete vurderingen tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder og hvilke interesser som blir berørt. Dersom det gjelder tiltak i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser som gir grunnlag for innsigelse, vil det ikke være aktuelt å gjennomføre endringen etter den enklere prosessen. Dersom endringen får konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker som gjør at det er nødvendig å se endringen i en større sammenheng, vil det heller ikke være aktuelt å behandle den uten ordinær prosess.

Det må videre konkret i det enkelte tilfellet vurderes om endringen "i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig". En endring som berører viktig infrastruktur eller har sammenheng med andre tiltak planen inneholder vil kunne falle utenfor.

Under behandlingen i Stortinget ble det etter forslag fra Energi- og miljøkomiteen gjort en tilføyelse i andre ledd som ikke var med i det opprinnelige lovforslaget i Prop. 149 L (2015- 2016). Tilføyselsen gjelder "viktige natur- og friluftsområder". Komiteen uttalte følgende på dette punkt:

Komiteen vil understreke viktigheten av at det gjennomføres gode og forsvarlige planprosesser ved endringer som berører jordvern eller viktige natur- og friluftsområder. I slike saker kan det derfor være nødvendig å gjennomføre ordinær planbehandling

Komiteen finner det derfor riktig å presisere § 12-14 andre ledd til å lyde:
«Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av plan for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i plan og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder».

Viktige grøntstrukturområder som turdrag, friområder og parker er omfattet av delegasjonsforbudet. Det må gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om det

er tale om viktige natur- og friluftsområder og grøntområder. Størrelsen behøver i så måte ikke være avgjørende, både små som store områder kan være viktige. Beliggenheten og menneskenes bruk vil kunne ha betydning, men også "kvalitetene" på området, f.eks. naturtyper og arter, ferdselsretten, oppholdsretten og høstingsretten etter friluftsloven mv. Departementet legger til grunn at også hensynet til jordvern er viktig.

En annen begrensning er at enklere behandling bare er forutsatt å bli benyttet i tilfeller der endringene ikke er spesielt konfliktfylte. Protester fra nabo eller andre berørte vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres på den enklere måten. Heller ikke vil enhver merknad fra berørte myndigheter forhindre dette. Imidlertid vil merknader fra berørte myndigheter som har karakter av innsigelse, føre til at endringen må behandles videre etter en ordinær planprosess.

Muligheten til å gjøre endringer etter bestemmelsen omfatter også å vedta utfyllinger innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen, selv om ordet utfylling ikke lenger fremgår direkte av ordlyden i bestemmelsen. Ordet utfylling er overflødig, fordi det omfattes av det generelle og mer vidtrekkende begrepet endringer.

Mange kommuner har delegert myndigheten etter tidligere bestemmelse, dvs. knyttet opp mot begrensningen "mindre endring". Departementet legger til grunn at delegasjonen vil gjelde også etter at bestemmelsen er endret. Kommunen bør imidlertid treffe nytt vedtak om delegasjon i samsvar med rammen i den nye bestemmelsen.

Tredje ledd gjelder saksbehandlingen ved endring av reguleringsplaner etter enklere prosess. Kravene til saksbehandling blir nå at forslag til endringer skal forelegges for berørte myndigheter, eiere og festere og andre berørte.

Plikten til foreleggelse er utvidet med «andre berørte». Dette er nødvendig for å sikre tilstrekkelig medvirkning og opplysning av saken før vedtak treffes. Det er viktig når muligheten til enklere prosess ved endringer utvides, jf. forvaltningslovens krav til at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Begrepet «andre berørte» er

generelt, og det må derfor vurderes i det konkrete tilfellet hvem som skal få forslag til endring til uttalelse. Rettighetshavere i området og naboer er å anse som berørte. Velforeninger og organisasjoner vil også kunne anses for å være berørt av en reguleringsendring, avhengig av de konkrete forholdene i saken.

Muligheten til å uttale seg vil sikre at alle hensyn kommer frem og blir vurdert. Det er imidlertid ikke slik at enhver negativ uttalelse vil forhindre at saken behandles på en enkel

måte. Dersom berørte myndigheter gir merknader som klart har karakter av innsigelse, vil det imidlertid være nødvendig å behandle saken videre som en ordinær planendring.

Bestemmelsen setter ingen spesiell frist for uttalelse, men det må gis en rimelig frist. Det er lagt til grunn at en rimelig frist vil kunne være på 2–3 uker. De ordinære krav til høring og offentlig ettersyn med frist på 6 uker vil ikke gjelde.

Fjerde ledd inneholder ny bestemmelse som gjør det enklere å oppheve uaktuelle reguleringsplaner, f.eks. eldre planer som utviklingen har løpt fra.

Bestemmelsen gjelder oppheving av reguleringsplan «som i det vesentlige er i strid med

overordnet plan». Dette kan være nyere arealdel i kommuneplan eller kommunedelplan, som er i motstrid med tidligere reguleringsplan. Det er ikke tilstrekkelig at det er motstrid; den nyere planen må «i det vesentlige være i strid med overordnet plan.» Ved behandlingen av

saken kan det komme frem om det er elementer i den tidligere vedtatte reguleringsplanen som bør videreføres, slik at det ikke er aktuelt med oppheving etter de enklere reglene. Dette vil avhenge av forholdene i det enkelte tilfellet.

I en del tilfeller vil ny overordnet plan bare delvis sette til side en eldre reguleringsplan og planen kan fortsatt ha vesentlige rettsvirkninger. I slike tilfeller vil det ikke ligge til rette for å begrense saksbehandlingen. Det er vanskelig å angi eksakte grenser for når en gammel reguleringsplan fortsatt har slike vesentlige rettsvirkninger at opphevingen krever en full opphevelsesbehandling etter § 12-14 første ledd. Kommunen må foreta en nærmere konkret vurdering av dette i det enkelte tilfellet ut fra den aktuelle plansituasjonen. Det alminnelige forvaltningsrettslige prinsippet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, vil gjelde.

Eksempel på særskilte forhold som må vurderes nærmere, er der det i eldre reguleringsplaner kan ligge informasjon om kulturminner og annen miljøinformasjon som er innarbeidet som restriksjoner i reguleringsplanens kart og bestemmelser. Det kan være gjort undersøkelser som normalt ikke blir gjennomført i samme grad på kommuneplannivå, for eksempel undersøkelse i medhold av kulturminneloven § 9 av om planen berører automatisk fredete kulturminner. Det er viktig at restriksjoner som ivaretar hensyn av betydning ikke utilsiktet faller bort ved oppheving av reguleringsplanen. Det er kommunen som må vurdere og påse dette. Det kan likevel være aktuelt å forelegge saken for berørte myndigheter, selv om det i utgangspunktet ikke gjelder krav om dette.

Bestemmelsen setter krav om at det skal innhentes uttalelse fra eiere og festere av eiendommer som direkte berøres av vedtaket. Det stilles ikke krav om å forelegge for myndigheter eller andre berørte. For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, kan det likevel være behov for å innhente uttalelse fra andre, jf. henvisningen til plan- og bygningsloven § 1-9 om forholdet til forvaltningsloven.

Bestemmelsen setter ingen spesiell frist for uttalelse, men det må gis en rimelig frist. Det legges til grunn at en rimelig frist vil kunne være på 2-3 uker. De ordinære krav til høring og offentlig ettersyn med frist på 6 uker vil ikke gjelde.