



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 169 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven m.m.
(regional plan, dispensasjon m.m.)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6.6.1	Gjeldende rett	24
			6.6.2	Høringsforslaget	26
			6.6.3	Merknader fra høringsinstansene	27
2	Bakgrunn for lovforslagene	7	6.6.4	Departementets vurdering	42
			6.7	Forslag om endring i pbl. § 19-2	
3	Høringen	8		fjerde ledd	45
			6.7.1	Gjeldende rett	45
4	Forslag om å etablere hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon	12	6.7.2	Høringsforslaget	45
			6.7.3	Merknader fra høringsinstansene	45
4.1	Gjeldende rett	12	6.7.4	Departementets vurdering	48
4.2	Høringsforslaget	13	6.8	Universell utforming – pbl. § 19-2	
4.3	Merknader fra høringsinstansene	13		tredje ledd	49
4.4	Departementets vurdering	15	6.8.1	Gjeldende rett	49
			6.8.2	Spørsmål tatt opp i høringsnotatet	49
5	Forslag om å presisere bruken av hensynssoner	16	6.8.3	Merknader fra høringsinstansene	49
			6.8.4	Departementets vurdering	51
5.1	Gjeldende rett	16	7	Forslag om mindre endringer i matrikkellova	52
5.2	Høringsforslaget	17			
5.3	Merknader fra høringsinstansene	17	7.1	Innledning	52
5.4	Departementets vurdering	19	7.2	Høringsforslagene	52
			7.3	Merknader fra høringsinstansene	52
6	Forslag om endringer i pbl. § 19-2 (dispensasjonsbestemmelsen)	22	7.4	Departementets vurdering	52
			8	Økonomiske og administrative konsekvenser	54
6.1	Gjeldende rett	22			
6.2	Evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN)	23	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	55
6.3	Prop. 149 L (2015–2016)	23			
6.4	Statistikk over dispensasjonsvedtak	23	9.1	Endringene i plan- og bygningsloven	55
6.5	Nye statlige retningslinjer for forvaltning av strandsonen	24	9.2	Endringene i matrikkellova	56
6.6	Forslag om endring i pbl. § 19-2 andre ledd	24	9.3	Bestemmelse om ikrafttredelse ...	56
				Forslag til lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)	57



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 169 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 9. april 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Departementet foreslår en endring i plan- og bygningsloven (pbl.) § 8-1, i form av et nytt tredje ledd, som gir hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regionale planer med arealdimensjon. En slik hjemmel vil gjøre det mulig å kreve at fremstilling av kart til regionale planer og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.

Departementet foreslår et nytt andre ledd i pbl. § 12-6, for å presisere at det i en detaljregulering ikke kan fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret.

Departementet foreslår å endre pbl. § 19-2, som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Departementet ønsker å gi bestemmelsen en bedre og klarere ordlyd, som vil forenkle praktiseringen av bestemmelsen og samtidig sikre at nasjonale og regionale interes-

ser blir ivaretatt i vurderingen av dispensasjonssøknaden.

Det foreslås endringer i bestemmelsen slik at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig skal fremgå av andre ledd første punktum. Endringen vil tydeliggjøre at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Departementet mener at en slik endring også til en viss grad vil styrke ivaretakelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak.

Videre foreslår departementet å forbedre ordlyden i andre ledd andre punktum, uten å endre på det materielle innholdet i bestemmelsen.

Lovens skjønnsmessige vurderinger etter første og andre punktum skal, som i dag, være undergitt rettsanvendelsesskjønn.

Departementet foreslår å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen og at kommunen ikke bør 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 mener bestemmelsen er unødvendig når det er foreslått å innta nasjonale og regionale interesser i § 19-2 andre ledd første punktum. Ved en slik endring blir det tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike interesser blir vesentlig tilsidesatt. Regionale og statlige myndigheters mulighet til å uttale seg i dispensasjons-

saker ivaretas av pbl. § 19-1 siste punktum. Departementet mener også at § 19-2 fjerde ledd setter unødvendige skranker for det kommunale selvstyret.

Departementet foreslår i tillegg en mindre retting i matrikkellova § 34 femte ledd, og dessuten å oppheve matrikkellova § 38 fjerde ledd. Disse endringene er retts tekniske og har ingen realitetsbetydning.

2 Bakgrunn for lovforslagene

Bakgrunnen for forslaget om endringen i pbl. § 8-1 er et behov for en hjemmel som ikke etterlater noen tvil om at departementet kan kreve at fremstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende fagstandard for slike planer, herunder følge inndelingen i arealsoner som vil gis i forskrifts form.

Videre fremstår det i dag som uklart om hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret, var ment å skulle kunne brukes på reguleringsplannivå. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å presisere dette ved en endring i pbl. § 12-6. Erfaring viser at det kan oppstå usikkerhet om hvilke planer som faktisk gjelder innen et planområde. Departementet er av den oppfatning at utfordringene er spesielt store ved bruk av hensynssonen i detaljregulering.

Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring.

Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas. Det er kommunens oppgave å gjøre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk i den enkelte sak. De ulike vurderingstemaene i en dispensasjonssak kommer ikke så tydelig til uttrykk i dagens lovbestemmelser.

Sivilombudsmannens rapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen (Kragerø, Lindesnes (tidligere Mandal) og Askøy kommuner), som ble publisert 19. januar 2021, konkluderer med at

dagens dispensasjonsbestemmelse blir brukt feil av mange kommuner. Dette viser at det er behov for en klarere dispensasjonsbestemmelse.

Det er med bakgrunn i ønsket om en klarere dispensasjonsbestemmelse, særlig med tanke på forholdet til nasjonale og regionale interesser, at departementet fremmer forslag om endringer i plan- og bygningsloven § 19-2.

Regjeringen har i dokumentet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, slått fast at FNs bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Departementet foreslår at bærekraftsmålene som Norge har sluttet seg til, også blir en del av det formelle grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. God arealplanlegging støtter opp om bærekraftsmål 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn, herunder delmål 11.3 om å legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging. Forslagene som fremmes i denne proposisjonen understreker viktigheten av å ha gode arealplaner. Arealdisponering skal som hovedregel skje gjennom plan. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 er å anse som en praktisk sikkerhetsventil. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planprosess med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt. Ved å endre bestemmelsen i samsvar med forslagene, tydeliggjøres viktigheten av å ivareta nasjonale og regionale interesser. Departementet mener at lovforslaget støtter opp om bærekraftsmålene.

3 Høringen

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m. ble sendt på alminnelig høring 2. april 2020 med høringsfrist 1. september 2020.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for byggkvalitet
 Direktoratet for forvaltning og IKT
 Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)
 Distriktssenteret
 Forbrukerrådet
 Forsvarsbygg
 Fiskeridirektoratet
 Folkehelseinstituttet
 Fylkesmennene (nå statsforvalterne)
 Havforskningsinstituttet
 Helsedirektoratet
 Husbanken
 Konkurransetilsynet
 Kystverket
 Landbruksdirektoratet
 Likestillings og diskrimineringsombudet
 Mattilsynet
 Miljødirektoratet
 Norges forskningsråd
 Norges geologiske undersøkelser (NGU)
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
 Norsk Polarinstitutt
 Oljedirektoratet
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksantikvaren
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens helsetilsyn
 Statens kartverk
 Statens vegvesen Vegdirektoratet
 Statens strålevern

Statsbygg

Sametinget
 Sivilombudsmannen
 Fylkeskommunene
 Kommunene

Avinor AS
 Bane NOR SF
 Bane NOR Eiendom AS
 Helse Midt-Norge RHF
 Helse Nord RHF
 Helse Sør-Øst RHF
 Helse Vest RHF
 Innovasjon Norge
 Nye Veier AS
 Statkraft SF
 Statnett SF
 Statskog SF

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo
 Høgskolen i Innlandet
 Høgskulen på Vestlandet
 Høgskolen i Volda
 Høgskolen i Østfold
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
 Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
 Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)
 Norsk institutt for naturforskning (NINA)
 Norsk institutt for vannforskning (NIVA)
 OsloMet – storbyuniversitetet
 Samisk høgskole
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Nord Universitet
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Sørøst-Norge
 Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet

Akademikerne
 Arkitektenes fagforbund
 Arkitektbedriftene i Norge

BA-nettverket	Norges Hytteforbund
Bedriftsforbundet	Norges forskningsråd
Bellona	Norges idrettsforbund
Boligbyggelaget USBL	Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)
Boligprodusentenes Forening	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Borgerrettsstiftelsen Stopp diskriminering	Norges Jordskifte kandidatforening
Byggenæringens Landsforening (BNL)	Norges Juristforbund
Byggmesterforbundet	Norges Kulturvernforbund
Den Norske Advokatforening	Norges Kvinne- og familieforbund
Den Norske Turistforening	Norges Miljøvernforbund
Det Kongelige Selskap for Norges Vel	Norges skogeierforbund
Det norske hageselskap	Norges Takseringsforbund
Energi Norge	Norsk Bergindustri
Energiforsyningens Fellesorganisasjon (Enfo)	Norsk Bolig- og byplanforening
Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)	Norsk Byggtjeneste AS
Fafo – Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning	Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Fagforbundet	Norsk Eiendom
Fellesforbundet	Norsk fjernvarme
Finansforbundet	Norsk Bolig- og byplanforening
Finans Norge	Norsk Friluftsliv
Fortidsminneforeningen	Norsk Huseierforening
Friluftsrådernes landsforbund	Norsk Industri
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Norsk Kommunalteknisk Forening
Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter	Norsk Landbrukssamvirke
GeoForum	Norsk Sentrumsutvikling
Geomatikkbedriftene	Norsk teknologi/NELFO
Greenpeace	Norsk Vann
GRID-Arendal	Norske arkitekters landsforbund (NAL)
Grønn byggallianse	Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
Havforskningsinstituttet	Norske Landskapsarkitekters forening
Hovedorganisasjonen Virke	Norske Reindriftssamers Landsforbund
Huseiernes Landsforbund	Norske Samers Riksforbund
IKT-Norge	Norwegian Research Centre AS (NORCE)
Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
International Research Institute of Stavanger AS (IRIS)	OBOS BBL
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Polyteknisk Forening
KS Bedrift	Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)
KS – Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)	SAFO
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	Samenes Folkeforbund
Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)	Samskipnadsrådet
Møreforskning	SINTEF
Natur og Ungdom	SINTEF Byggforsk
Naturvernforbundet	Sjømat Norge
Nordlandsforskning	Standard Norge
Norges Bondelag	Transportøkonomisk institutt
Norges Bygg- og eiendomsforening	Teknisk-naturvitenskapelig forening (TEKNA)
Norges Eiendomsmeglerforbund	Telenor AS
Norges Fiskarlag	Vegforum for byer og tettsteder
Norges Handikapforbund	Vellenes Fellesorganisasjon
	Vestlandsforskning
	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
	WWF-Norge

Zero Emission Resource Organisation (ZERO)
Østlandsforskning

Departementet fikk inn 278 høringsvar. Av disse var det 28 innspill med merknader uten direkte relevans til denne høringen. Disse innspillene gjelder forholdet mellom konsesjon til vindkraftanlegg etter energiloven og planlegging etter plan- og bygningsloven. Departementet viser her til Stortingets behandling av Meld. St. 28 (2019–2020), jf. Innst. 101 S (2020–2021). Stortingets vedtak 141-147 den 1. desember 2020 vil bli fulgt opp gjennom et eget arbeid.

Følgende instanser hadde realitetsmerknader til ett eller flere av forslagene:

Klima- og miljødepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Direktoratet for mineralforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Fiskeridirektoratet
Helsedirektoratet
Kystverket
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Miljødirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning
Statens vegvesen Vegdirektoratet
Sysselemanden på Svalbard

By- og regionforskningsinstituttet NIBR v/Oslo
Metropolitan University (Storbyuniversitetet)
Universitetet i Bergen, Det juridiske fakultet

Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Møre og Romsdal
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Rogaland
Statsforvalteren i Trøndelag
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Statsforvalteren i Vestland

Sametinget
Sivilombudsmannen

Agder fylkeskommune
Innlandet fylkeskommune
Møre og Romsdal fylkeskommune
Nordland fylkeskommune
Rogaland fylkeskommune

Troms og Finnmark fylkeskommune
Trøndelag fylkeskommune
Vestfold og Telemark fylkeskommune
Vestland fylkeskommune
Viken fylkeskommune

Alver kommune
Asker kommune
Askøy kommune
Bamble kommune
Barn og Unges Representant i plansaker,
Kristiansand kommune
Bergen kommune
Bærum kommune
Bærum kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse
Drangedal kommune
Flekkefjord kommune
Færder kommune
Halden kommune
Holmestrand kommune
Kragerø kommune, Hovedutvalget for Plan og bygg
Kristiansand kommune
Levanger kommune
Levanger kommune – Råd for personer med funksjonsnedsettelse
Nittedal kommune
Nittedal kommune – Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne
Ringebu kommune
Risør kommune
Råd for personer med funksjonsnedsettelse,
Halden kommune
Råd for personer med funksjonsnedsettelse i Sarpsborg kommune
Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Molde kommune
Sandnes kommune
Stavanger kommune
Trondheim kommune
Tvedestrand kommune
Ulstein kommune
Vinje kommune
Volda kommune
Øyer kommune

Bane NOR
Arkitektbedriftene i Norge (AiN)
Arkitekter med stor praksis i Asker kommune
Badr AS
Berger Arkitektkontor
Boligprodusentenes Forening
Byggmesterforbundet
Bærum Natur- og Friluftsråd

Den Norske Advokatforening
 Den Norske Turistforening (DNT)
 Dyrebeskyttelsen
 Forbundet Kysten
 Fortidsminneforeningen
 Forum for natur og friluftsliv
 Forum for natur og friluftsliv Møre og Romsdal
 Forum for natur og friluftsliv i Nordland
 Forum for natur og friluftsliv Troms og Finnmark
 Fosen Naturvernforening
 Friluftsrådernes Landsforbund
 Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
 Færder Senterparti
 Huseierne
 Holte AS
 Hørselshemmedes Landsforbund
 Kommunesektorens organisasjon (KS)
 Medvirkningsombudet
 Motvind Norge
 Møre og Romsdal INP (Industri- og Næringspartiet)
 Natur og ungdom
 Naturvernforbundet
 Naturvernforbundet i Oslo Vest
 Naturvernforbundet i Oppland
 Naturvernforbundet i Rana og omegn
 Naturvernforbundet i Sandefjord
 Naturvernforbundet i Vestfold
 Naturvernforbundets landsstyre
 Naustforeininga Nytt i Naust
 Nettverket for regional fjellgrense i Lillehammer, Ringsaker og Øyer
 Norges Bondelag
 Norges Handikapforbund (NHF)
 Norges Handikapforbund Søndre Vestfold
 Norges Hytteforbund
 Norges Jeger- og Fiskerforbund
 Norges kulturvernforbund
 Norges miljøvernforbund
 Norkart AS
 Norsk Eiendom
 Norsk Friluftsliv
 Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF)
 Norsk Ornitologisk Forening
 Norske arkitekters landsforbund (NAL)
 Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
 OBOS
 Oslofjordens Friluftsråd

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)

Samarbeidsrådet for Sunnhordaland
 Transparency International Norge
 Ullensaker MDG
 Utmarkskommunenenes sammenslutning
 Vellenes Fellesorganisasjon (VFO)
 WWF Verdens naturfond
 Østmarkas venner
 Ålesund industri- og næringsparti

Følgende instanser har ingen merknader til forslagene:

Justis- og beredskapsdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Forsvarsbygg

76 privatpersoner og 37 anonyme som har kommet med hørings svar, er ikke tatt med i oversiktene.

Flere høringsinstanser har kommet med forslag til andre endringer som bør gjøres i plan- og bygningsloven. Departementet omtaler ikke disse forslagene i denne proposisjonen, men tar dem med inn i det videre arbeidet med å forenkle og forbedre plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen har endret navn til statsforvalteren fra 1. januar 2021, og denne betegnelsen benyttes i det følgende.

Konsultasjoner

Departementet har hatt konsultasjoner med Sametinget, både på administrativt og politisk nivå. Sametinget mente at forslaget i høringsnotatet om endring i dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2, ville svekke samiske interesser. Dette gjaldt særlig forslaget om å endre § 19-2 andre ledd andre punktum. Sametingsrådet slutter seg nå til forslaget om endringer i dispensasjonsbestemmelsen, med unntak av opphevingen av § 19-2 fjerde ledd. Sametingsrådet mener at det burde kommet frem at reinbeitedistrikt gjerne strekker seg geografisk over flere kommuner, og at reinbeitedistriktets samlede inngrep må vurderes i dispensasjonssaker.

4 Forslag om å etablere hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon

4.1 Gjeldende rett

Regional planlegging er et viktig virkemiddel for å kunne oppnå prioriterte samfunns mål, basert på en felles regional forståelse av utfordringer og mulige løsninger.

Regional planlegging skal også samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser i regionen. Regional plan skal i henhold til pbl. § 8-2 legges til grunn for kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionene. Begrepet «legges til grunn» er ment i betydningen å legge føringer for videre planlegging og virksomhet i regionene. Regional plan er ikke rettslig bindende på samme måte som kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Regional plan skaper verken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det er knyttet en regional planbestemmelse etter pbl. § 8-5 til planen. Virkningen av regionale planer er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på side 200.

En regional planbestemmelse kan brukes der regional planmyndighet mener det, innenfor et geografisk avgrenset område, er behov for å nedlegge midlertidig forbud mot å sette i verk særskilt angitt bygge- og anleggstiltak, eller at slike tiltak bare skal kunne iverksettes i samsvar med bindende kommunal arealplan eller etter samtykke. Et slikt forbud kan gis for inntil 10 år, og kan forlenges med 5 år av gangen, jf. pbl. § 8-5.

For kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner gjelder nasjonale krav til fremstilling og tegnsetting, fastsatt dels i kart- og planforskriften kapittel 3 og dels i nasjonale produktspesifikasjoner gitt av departementet. Kartfesting av regionale planer har derimot ingen krav om slik standardisert fremstilling. Registrering av regionale planer i kommunens digitale planregister byr derfor på utfordringer.

Bruk av standardisert kartfesting (vektordata) i regionale planer, vil være effektiviserende for planprosessene i kommunene. Vektordata egner seg til analyse og fremstilling av objekter

som har veldefinerte grenser og som kan plasseres i generelt aksepterte kategorier; en innsjø, en veg, et arealformål o.l. Dette er data som inngår i geografiske informasjonssystemer (GIS).

Når kommunen utarbeider sine arealplaner, vil den gjennom bruk av digitale verktøy for geografisk informasjon raskt kunne avdekke hvor det vil kunne være konflikter med regionale planer, og kunne innarbeide eventuelle regionale planbestemmelser på en enkel måte.

Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) §§ 12 og 13 stiller krav om at regional plan skal innføres i kommunens digitale planregister. Det er viktig at kommunens digitale planregister inneholder alle planer med konsekvenser for arealbruken, ikke bare planer kommunen selv har vedtatt. Kommunen må derfor sørge for å registrere regionale planer og planbestemmelser på samme måte som kommunale planer. I praksis vil kommunen være godt informert om andre myndigheters planer. Plikten til å føre planer i registeret gjelder bare så lenge planene leveres i digital form og kommunen faktisk har etablert et digitalt planregister. Kommuner som har etablert et digitalt planregister har hjemmel til å kreve at forslagsstiller leverer sine planforslag i digital form. Dette forutsetter at dataene som representerer planen følger en nasjonal standard for teknisk fremstilling av regionale planer. De fleste kommuner i Norge har i dag et digitalt planregister.

Nærmere om fremstilling av regional plan i digitalt format

Ved ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven i 2009 ble man enige om at arealbruk i regional plan skulle følge kravene til fremstilling av kommuneplanens arealdel så langt det var mulig. Dette viste seg etter hvert å fungere dårlig da regionale planer med arealdimensjon ble forvekslet med de rettslig bindende arealformålene og hensynssoner i kommuneplanens arealdel. Utfordringene ble særlig tydelige i forbindelse med utar-

beidningen av regionale planer for villrein fjellene. For å bøte på den mulige forvekslingen mellom rettslig bindende arealformål og de retningsgivende regionale planene, begynte departementet å anbefale fylkeskommunene å bruke begrepet arealsoner for regionale planer med arealdimensjon.

I 2014 ble det fastsatt en nasjonal standard for regional plan med en tilhørende produktspesifikasjon (SOSI regionalplan). Bruk av standarden og produktspesifikasjonen er kun en anbefalt norm og brukes derfor i varierende grad av fylkene.

SOSI står for *samordnet opplegg for stedfestet informasjon* og er det nasjonale formatet (standard) for utveksling av geografisk informasjon i Norge. Formatet brukes bl.a. for fremstilling av kart til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Den nasjonale standarden bygger på en rekke internasjonale standarder.

I evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN), er det ansett som et fornuftig grep å bruke arealsoner i regional plan. I boken *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* ved Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018, er prinsippene, praksisen og tegnereglene som brukes ved fremstillingen av de ulike plantypene, gjennomgått. Når det gjelder bruken av arealsoner, sies det på side 202 at arealsoner «[...] egner seg til en mer fleksibel diagrammatisk fremstilling uten å gi de juridiske bindingene som arealformål gjør. De kan f.eks. vise prioriterte utviklingsområder i kombinasjon med transportforbindelser, og etablere overordnede sammenhenger i organiseringen av fremtidig utbyggingsmønster, etter prinsipper for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.»

Departementet mener evalueringen støtter bruken av arealsoner i regionale planer med arealdimensjon. Man kan da enklere skille mellom arealdisponering gitt i regionale planer og rettslig bindende arealdisponering i kommuneplanens arealdel.

Den anbefalte normen brukes i varierende grad og med ulike former for tilpasning. Regionale planer kan derfor i liten grad bli ført inn i de kommunale digitale planregistrene og vist sammen med andre plandata. Det gjør det også vanskelig å bruke digitale verktøy til å gjennomføre analyser med data fra regionale planer.

Departementet mener bruken av gjeldende fagstandard (SOSI regionalplan) er en forutsetning for en mer effektiv bruk av regionale planer med arealdimensjon.

4.2 Høringsforslaget

For å kunne kreve bruk av arealsoner, er det behov for en klar hjemmel i loven for å kunne gi forskrift om dette. Pbl. § 8-1 andre ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om bl.a. innhold i regional plan. I forarbeidene til denne bestemmelsen fremgår det at innholdet er knyttet til at det skal utarbeides regional plan for «[...] et bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område og gi nærmere bestemmelser om dette. Dette er ment som en unntaksordning. Det antas at det sjelden blir nødvendig å treffe et slikt særskilt vedtak», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 199. Departementet mener derfor at gjeldende § 8-1 andre ledd ikke hjemler å gi forskrift om krav til teknisk fremstilling av regional plan som gjelder arealbruk, og om en generell inndeling av arealsoner til bruk i regional plan.

I høringsnotatet fremmet derfor departementet forslag om at det blir etablert en lov hjemmel i § 8-1 nytt tredje ledd, som gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner.

4.3 Merknader fra høringsinstansene

43 høringsinstanser har uttalt seg om dette forslaget. Alle er positive og støtter det.

Følgende høringsinstanser støtter forslaget uten å ha særskilte merknader:

Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statsforvalteren i Innlandet, Innlandet fylkeskommune, Halden kommune, Stavanger kommune, Tvedestrand kommune, Ulstein kommune, Kommunesektorens organisasjon KS, Naturvernforbundet i Rana og omegn, Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Norske arkitekters landsforbund (NAL), Oslofjordens Fri-luftsråd, Samarbeidsrådet for Sunnhordaland og Vellenes Fellesorganisasjon (VFO).

De merknadene som har kommet inn fra øvrige høringsinstanser, understreker behovet og viktigheten av forslaget.

Direktoratet for mineralforvaltning uttaler blant annet at endringen vil gi et mer konkret opplysningsgrunnlag ved planbehandlingen.

Fiskeridirektoratet mener at endringen vil være til hjelp i arbeidet med arealplaner både på regionalt og kommunalt nivå. En standardisering av hvordan regionale planer fremstilles vil generelt gjøre det lettere å forstå slike planer og sammenholde ulike planer for et område, samt sammenligne planer for samme tema for forskjellige områder.

Statsforvalteren i Oslo og Viken er av den oppfatning at arbeidet med regionale planer må styrkes, og fremstilles slik at de er enklere for kommunene å forholde seg til. Det må fremkomme tydelig for kommunene hva de nasjonale og regionale interessene faktisk er.

Agder fylkeskommune skriver i sin høringsuttalelse at bruk av standardisert kartfesting i regionale planer vil være effektiviserende for planprosessene i kommunene. Kommunene vil kunne innhente viktige geografiske data raskere og effektivt avdekke hvor det vil være mulige konflikter med regionale planer og innarbeide eventuelle regionale planbestemmelser på en enkel måte. *Vestfold og Telemark fylkeskommune* og *Vestland fylkeskommune* har liknende uttalelser.

Nordland fylkeskommune, *Bergen kommune* og *Bærum kommune* mener det er en fordel dersom regionale planer med arealdimensjon underlegges standardiserte krav til fremstilling slik at de kan føres inn i kommunenes digitale planregistre. Dette vil sikre mer aktiv bruk av regionale planer, og gjøre det lettere for kommunene å ivareta regionale hensyn innenfor sine områder.

Flekkefjord kommune skriver at forslaget innebærer en forenkling av saksbehandlingen.

Ringebu kommune mener endringen vil bidra til forbedret kvalitet i det regionale kartgrunnlaget, og en bedre oversikt over plansituasjonen i kommunene.

Advokatforeningen mener at endringen vil medføre større grad av forutberegnelighet og likhet for brukerne av planene, idet både private og offentlige aktører vil enklere få oversikt over riktig planstatus, som igjen vil gi en mer entydig tolkningspraksis tilknyttet de regionale planene.

Arkitektbedriftene i Norge (AiN) skriver at endringen vil gi mulighet for bedre digitale underlag, og sørge for samordnet informasjon i likt format.

Friluftsrådernes Landsforbund mener i likhet med *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)* at dette er et fornuftig forslag.

Huseierne uttaler at en standardisering, som medfører at informasjonen blir lettere tilgjengelig og mer oversiktlig, er en fordel for alle som eier eller skal bygge bolig. *OBOS* har en liknende uttalelse.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) uttaler at endringen vil forenkle forståelse og tolkning av planer, effektivisere byggesaksprosessen og tilrettelegge for digitalisering.

Vinje kommune nevner at arbeidet med standardisering allerede er i gang, og mener at dette ikke vil medføre vesentlige kostnader for kommunene.

Noen av høringsinstansene, som har uttalt seg til forslaget, peker på enkelte utfordringer og forhold som bør avklares.

Fiskeridirektoratet skriver bl.a. at dersom forslaget vil føre til endring i status for regionale planer, vil sektormyndighetenes mulighet for planmedvirkning på det kommunale nivået, også endres. Fiskeridirektoratet må prioritere medvirkning i utarbeidelse av regionale planer høyere for å opprettholde retten og plikten til medvirkning i planprosesser som berører de interesser direktoratet skal ivareta. Dette vil også få konsekvenser for kommunenes selvråderett. En svekkelse av selvråderetten til kommunene, vil ikke være i tråd med bakgrunnen for endringsforslaget.

Videre peker *Kystverket* på at det på regionalplannivå er begrenset med arealformål, jf. Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan av 12.12.2014. Under temaet sjø og vassdrag vil formålene etter Kystverkets vurdering ikke i tilstrekkelig grad dekke behovet for å ivareta sikkerhet og ferdsel på sjø, og effektiv havnevirksomhet.

Riksantikvaren har ingen merknader til selve forslaget, men viser til sin uttalelse til endringene i kart- og planforskriften, der det ble fremsatt behov for «... kulturmiljø som en egen arealsone under alle arealformålene.»

Statsforvalteren i Rogaland uttaler at det er viktig at arealsonene er så fleksible at de kan tilpasses særlige regionale utfordringer og statlig politikk innen jordvern, friluftsliv, kulturlandskap og ivaretaking av biologisk mangfold i både landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift (LNFR) og byggeområder.

Rogaland fylkeskommune viser til utfordringer knyttet til fremstillingen av blant annet regionale strategier.

Troms og Finnmark fylkeskommune uttaler at departementet bør vurdere en nærmere presisering av begrepet «arealsoner», og hensikten med disse i sammenheng med regional planlegging. Fylkeskommunen mener at endringen vil medføre relativt små endringer i eksisterende programvare for fremstilling av arealplaner. Det er ikke knyttet store kostnader til programvaren som fylkeskommunen bruker i dag, og som vil la seg tilpasse obligatorisk bruk av nasjonal standard for fremstilling av regionale planer med arealdimensjon. Administrativt vil innføringen av krav om fremstilling innebære et tettere samarbeid mellom fylkeskommunens planleggere og GIS-koordinatorer/fagpersonell, som kan fremstille geografisk informasjon. For øvrig vil ikke endringen innebære noen økonomiske og administrative konsekvenser utover ordinær saksbehandling.

Både *Viken fylkeskommune* og *Nittedal kommune* påpeker at det også er behov for å kunne foreta nye vurderinger av tegnereglene, og forventer å få forslag til tegneregler på høring, gjennom offentlig gjennomsyn av vedlegg til kart- og planforskriften.

WWF Verdens naturfond og *SABIMA* mener at forslaget ikke får ut potensialet til regional arealplanlegging.

Når det gjelder det videre arbeidet med endring av kart- og planforskriften påpeker *Trondheim kommune* at det er viktig at også kommunene involveres.

4.4 Departementets vurdering

Departementet mener det er behov for en hjemmel som ikke etterlater noen tvil om at departementet kan kreve at fremstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende fagstandard for slike planer, herunder følge inndelingen i arealsoner som vil gis i kart- og planforskriften.

Høringsinstansene støtter i all hovedsak forslaget, og mener at en forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan og nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner, bl.a. vil styrke planverktøyet, gi forutberegnelighet og likhet for brukerne, gi bedre oversikt over viktig planstatus og en mer entydig tolkningspraksis, være effektiviserende og forenkende, og gi bedre mulighet for digitalt underlag.

Forslaget vil ikke medføre noen endring i den rettslige statusen til regionale planer eller innvirke på den gjeldende hierarkiske oppbygningen av plansystemet. Departementet deler derfor ikke Fiskeridirektoratets oppfatning om at en inndeling i arealsoner vil svekke den kommunale selvrådet.

Verktøy til fremstillingen av regionale planer med arealdimensjon, er ment å kunne brukes uavhengig av om det er en regional plan som skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, eller for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen, eller en regional planbestemmelse med bindende virkning for arealbruken.

Departementet understreker at en forskriftshjemmel og etterfølgende inndeling i arealsoner i seg selv ikke vil påvirke fylkeskommunens strategiske valg for utviklingen i fylket. Soneinndelingen skal kun benyttes for å illustrere retningslinjene for utviklingen av arealbruken som regionalt folkevalgt nivå anser som ønskelig.

En regional planbestemmelse etter pbl. § 8-5 vil på den andre siden kunne sette forbud mot at det iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor et geografisk avgrenset område. Tillatelse til slike tiltak krever da samtykke fra fylkeskommunen. Forbudet kan også bestemme at slike tiltak kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan. Bruk av arealsoner vil her ha en annen rettsvirkning, men vil medvirke til å tydeliggjøre den geografiske avgrensingen av området og innholdet i forbudet.

Begrepet arealsoner er valgt for å få et klart skille fra rettslig bindende arealformål på kommunalt nivå. Begrepet ble først brukt i forbindelse med utarbeiding av en egen nasjonal standard for teknisk fremstilling av regional plan. Begrepet har støtte i evalueringen av plan- og bygningsloven, jf. omtalen av EVAPLAN i punkt 6.2.

Departementet har merket seg Riksantikvarens ønske om å innføre arealsoner som en underinndeling av arealformål i kommunale planer. Departementet vil generelt bemerke at kommunale arealplaner, både arealdelen til kommuneplan og reguleringsplan, kan inndeles i arealformål, hensynssoner, bestemmelsesområder og områder med retningslinjer. Bruk av disse verktøyene er, etter departementets oppfatning, egnet til å ivareta de hensyn som Riksantikvaren trekker frem. Videre bemerkes at plankartet til kommunal arealplan skal vise innhold og rettslige virkninger på en klar og entydig måte, jf. kart- og planforskriften § 9 sjette ledd. Innføring av flere elementer i plankartet vil gjøre det mindre entydig og klart.

Inndelingen i arealsoner vil bli tatt inn i kart- og planforskriften. Arealsonene vil i stor utstrekning kunne følge oppbyggingen i pbl. § 11-7 om arealformål i kommuneplanens arealdel og § 11-8 om hensynssoner. Et forslag til inndeling i arealsoner var på høring i 2017. Departementet vil i samarbeid med berørte myndigheter bearbeide forslaget med sikte på ny høring.

En endring i kart- og planforskriften vil følges opp med revisjon av fagstandarden (SOSI regionalplan) og den tilhørende nasjonale produktspesifikasjonen for regional plan.

Anførselene fra *WWF Verdens naturfond* og *SABIMA* om at forslaget ikke får ut potensialet til regional arealplanlegging, er etter departementets oppfatning knyttet til den faktiske bruken av regionale arealplaner og deres rettslige virkninger. Bruken av arealsoner i regionale planer med arealdimensjoner, vil etter departementets mening kunne forbedre forståelsen av regionale planer, da de vil bli fremstilt på samme måte i hele landet.

Forslaget i høringsnotatet videreføres.

5 Forslag om å presisere bruken av hensynssoner

5.1 Gjeldende rett

Hensynssoner er først og fremst et virkemiddel i kommuneplanens arealdel for å kunne vise viktige hensyn og interesser uavhengig av de fastsatte arealformålene. Hensynssoner i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-8, skal legges til grunn for videre regulering, enkeltsaksbehandling og oppfølging med hjemmel i sektorlovverket. Intensjonen er at hensynssoner på kommuneplannivå skal legge premisser for og innarbeides i reguleringsplaner gjennom arealformål og bestemmelser.

I tillegg er hensynssoner brukt som forankring for å angi ulike virkemidler, som f.eks. rettslige bindinger etter andre lover. Videre kan hensynssoner også brukes for å angi hvilke rettslig bindende arealplaner som fortsatt skal gjelde uendret, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f. Ved bruk av hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret, skal kommunen vurdere om de aktuelle reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser. Forutsetningen for å kunne bruke nevnte sone i kommuneplanens arealdel, er at arealformålene, som er regulert i området sonen omfatter, er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Hensikten med denne hensynssonen er å synliggjøre at reguleringsplanen med dens arealformål og bestemmelser, anses som en del av arealdelen til kommuneplanen, jf. pbl. § 1-5 andre ledd.

I utgangspunktet er ikke hensynssoner tenkt å ha noen selvstendig funksjon på reguleringsplannivå, med mindre det er fastsatt rettslig bindende bestemmelser til sonen. Pbl. § 12-6 andre punktum slår imidlertid fast at hensynssoner «[...] kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.» Dette omfatter da også hensynssone der gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f.

I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 221 heter det at hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav f,

«[...] gjør det mulig å markere entydig i kommuneplanen i hvilke områder gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.» Det taler for at denne hensynssonen kun er ment å brukes i kommuneplanens arealdel, men i og med at det i § 12-6 ikke er gjort unntak for bruk av sonen i reguleringsplan, må det konkluderes med at bestemmelsen kan brukes for begge reguleringsplantypene, det vil si for både områderegulering og detaljregulering.

Reguleringsplan har to nivåer – områderegulering og detaljregulering. En områderegulering kan sammenlignes med en kommunedelplan. Detaljregulering er det mest detaljerte reguleringsplannivået og bør kun brukes for mindre områder.

I prinsippet kan hensynssoner brukes i reguleringsplan til å fastsette at en annen reguleringsplan skal gjelde uendret inne i den første reguleringsplanen, men departementet understreker at dette kan føre til en u hensiktsmessig komplisering av den rettslige plansituasjonen, som igjen er vanskelig å håndtere ved behandling av søknader om tiltak.

Det finnes eksempler på at det i en detaljregulering blir benyttet hensynssoner som viser at gjeldende detaljregulering fortsatt skal gjelde uendret. Bakgrunnen for bruken av hensynssonen på denne måten i reguleringsplan, kan f.eks. være at kommunen ikke ønsker å ta opp tidligere avgjorte konfliktylte planspørsmål på nytt ved behandlingen av den nye planen. Et annet eksempel er at man ikke ønsker å foreta noen ny vurdering av arealbruken i området, siden planen er ny og ikke i strid med statlig planretningslinjer eller bestemmelser, eller regionale planer.

Bruk av hensynssone om uendret bruk av reguleringsplan i reguleringsplan fører til at man får et uoversiktlig lappeteppes av planer som gjelder innenfor samme areal. Dette skaper store tekniske utfordringer når byggesaksbehandlingen skal forenkles ved hjelp av digitalisering og systemer med mer automatisk regelsjekk som er under utvikling i regi av Direktoratet for byggkvalitet i samarbeid med blant annet Kartverket og departementet.

5.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet foreslo departementet å forenkle ordningen slik at hensynssoner for uendret bruk fortsatt skal kunne brukes i en områderegulering, men ikke i forbindelse med detaljregulering. Departementet la derfor frem forslag til nytt andre ledd i pbl. § 12-6, om at hensynsone, hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke kan brukes i detaljregulering.

5.3 Merknader fra høringsinstansene

43 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Alle uttalelsene er positive og støtter forslaget, med unntak av Bane NOR og Trondheim kommune. Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statsforvalteren i Rogaland, Bergen kommune og Norkart AS anbefalte at den aktuelle hensynssonen heller ikke skal kunne brukes ved områderegulering.

Følgende høringsinstanser støtter forslaget uten å ha særskilte merknader:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Fiskeridirektoratet, Miljødirektoratet, Statsforvalteren i Innlandet, Innlandet fylkeskommune, Rogaland Fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Viken Fylkeskommune, Askøy kommune, Halden kommune, Kristiansand kommune, Nittedal kommune, Stavanger kommune, Tvedestrand kommune, Ulstein kommune, Arkitektbedriftene i Norge (AiN), Huseierne, Kommunesektorens organisasjon (KS), Oslofjordens Friluftsråd, Samarbeidsrådet for Sunnhordaland, Utmarkskommunenes sammenslutning og Vellenes Fellesorganisasjon (VFO).

Høringsinstanser som støtter forslaget

Direktoratet for mineralforvaltning begrunner sin støtte til forslaget med at det innenfor et reguleringsområde kun bør gjelde én reguleringsplan.

Statsforvalteren i Vestland ser forslaget i det vesentlige som en lovteknisk presisering og kan ikke helt se den praktiske virkningen for detaljregulering.

Agder fylkeskommune, Boligprodusentene og Vinje kommune mener at endringen vil gjøre det enklere å holde oversikt over hvilke planer som gjelder for et område. *Vinje kommune* tilføyer at dette er positivt for en eventuell fremtidig digitalisering og automatisering av byggesaksbehandlingen. *NBBL* og *OBOS* har tilsvarende merknader.

Bærum kommune vurderer endringen som klargjørende for bruken av hensynsone, og vil bidra til en mer oversiktlig planstruktur som er enklere å forholde seg til for borgerne.

Flekkefjord kommune mener endringen vil innebære en forenkling av saksbehandlingen.

Advokatforeningen er enig med departementet i at man på detaljreguleringsnivå bør avgrense planområdet, fremfor å la andre planer gjelde i sin helhet innenfor detaljreguleringsens avgrensning.

Friluftsrådernes Landsforbund (FL) oppfatter at forslaget er en opprydding i uklare forhold, men forutsetter at lovendringen ikke innebærer noen svekkelse av de hensyn som hensynssonene i opprinnelige planer var ment å skulle ivareta.

Norsk Eiendom mener det er positivt om den rettslige plansituasjonen blir mindre komplisert, og at det med dette tilrettelegges for mer automatisering i behandlingen av byggetiltak. Samtidig er *Norsk Eiendom* bekymret dersom dette vil føre til omkamper med planinitiativtaker og ber departementet se nærmere på innvirkningen på utbyggingsavtaleforhandlinger før departementet tar stilling til dette.

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF) støtter endringen, men registrerer likevel at det kan være behov for dette verktøyet som et ledd i å gjennomføre planer, særlig i tilfeller hvor man må erverve midlertidige rettigheter, eksempelvis brakkerigger o.l. i veiprosjekter.

Høringsinstanser som støtter forslaget, men mener hensynssonen kun skal kunne anvendes i kommuneplanens arealdel

Statens vegvesen Vegdirektoratet foreslår at endringen også bør gjelde for områderegulering, fordi det ikke er etablert en klar definisjon som skiller plantypene fra hverandre. Statens Vegvesen ser at begrepene brukes relativt fritt av de ulike aktører, og at det er glidende overganger, og skriver videre:

«I departementets begrunnelse for ikke å ta med områderegulering vises det til at områderegulering er mer overordnet enn detaljregulering. I praksis kan utformingen av reguleringsplaner være helt lik uavhengig av om det betegnes som områderegulering eller detaljregulering. Det bør derfor være de samme reglene som gjelder for planinnholdet i de to plantypene.

Det vises ellers til KMD sin nylig utgitte lovkommentar til pbl. § 11-8 f) der det understrekes sterkt at vurderingen om en regule-

ringsplan skal videreføres eller ikke, er en kommuneplanvurdering. Dette taler for at det bør gjelde de samme reglene for å bruke hensynssone § 11-8 f) om videreføring av reguleringsplaner både for områderegulering og detaljregulering. Det vil gjøre det enklere å holde oversikt over hva som er gjeldende plan dersom bruken begrenses noe.»

Statsforvalteren i Rogaland mener forslaget er en nyttig presisering. Bruken av slike hensynssoner kan føre til en svært brokete plansituasjon med mange planer som utfyller hverandre og som er vedtatt til ulik tid etter ulikt regelverk. Å måtte forholde seg til eldre reguleringsplaner som er vedtatt etter tidligere regelverk, er tidvis en komplisert og tidkrevende øvelse, og kommunene bør oppfordres til å oppdatere sitt planverk. Etter statsforvalterens syn kan det derfor stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er ønskelig å ha denne hensynssonen tilgjengelig på reguleringsplannivå, uavhengig av om det er en område- eller detaljreguleringsplan. Statsforvalteren mener at denne typen hensynssoner burde vært forbeholdt kommuneplanens arealdel, som det ser ut til å ha vært forutsatt i forarbeidene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f. Statsforvalteren skriver:

«Fylkesmannen vil i denne sammenhengen også understreke at eldre reguleringsplaner etter vår erfaring er en av de større utfordringene ved byggesaksbehandling i kommunene og klagebehandling hos Fylkesmannen i dag. Planen kan være av dårlig kvalitet, vanskelige å tolke, og er ofte lite egnet som grunnlag for digital/automatisert byggesaksbehandling. De generer også ofte krav om flere dispensasjoner, siden eldre planer i mange tilfeller ikke vil være tilpasset et moderne utbyggingsmønster eller borgernes forventninger til boligstørrelse m.m. Etter vårt syn bør det vurderes om det også kan være andre lovendringer som kan gi insentiver til kommunene for å få oppdatert eller opphevet eldre reguleringsplaner. En mulighet kan kanskje være å kreve en grundigere vurdering av eldre planer når kommunen utarbeider planstrategi, og/eller sette en tidsbegrensning på hvilke reguleringsplaner som kan videreføres slik at de aller eldste planene over tid vil foreldes. Vi viser også til at dispensasjonsstatistikken illustrerer problemet, ved at 80 % av dispensasjonssøknadene gjelder forhold i kommunale arealplaner, jf. pkt. 4.2.6 i høringsnotatet.»

Bergen kommune ber departementet om å la endringen også omfatte områderegulering.

Norkart AS har i sin høringsuttalelse uttalt at hensynssone, hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke bør kunne brukes i reguleringsplan som sådan. Norkart AS begrunner dette med at en detaljeringszone i en reguleringsplan er enbetydende med at den eldre planen virker fullt ut innenfor detaljeringssonen og at dette dessuten skaper et hull i planen i kommunens planregister.

Høringsinstanser som ikke støtter forslaget

Bane NOR bemerker at det ved utarbeidelse av reguleringsplaner for ny nasjonal infrastruktur er et stort behov for arealer til «midlertidig bygge- og anleggsområder» jf. pbl. § 12-7 nr. 1, som ikke vil inngå i den endelige traséen. Jernbaneprosjekter har ofte svært omfangsrrike planer med traséer over flere kilometer, som delvis erstatter et stort antall eldre planer. Langs jernbanetraséen er det hensiktsmessig å kombinere midlertidige bygge- og anleggsområder med en hensynssone om at gjeldende reguleringsplan langs jernbanen fortsatt skal gjelde. Når Bane NOR regulerer bare mindre arealer i tilgrensende planer, er det vanskelig å sikre at bestemmelsene i de gjeldende tilgrensende reguleringsplanene videreføres. Endringer kan føre til at planene blir fragmenterte og vanskelige å forstå. Bane NOR vil kunne få et betydelig merarbeid med å oppdatere planer i områder der vi ikke har noen interesser utover tilgangen til bygge- og anleggsområder i en midlertidig periode. Bane NOR mener derfor at den foreslåtte endringen av pbl. § 12-6 kan skape et unødvendig merarbeid ved regulering av ny nasjonal infrastruktur, noe som kan fordyre og forsinke allerede store prosjekter.

Trondheim kommune mener hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f er en hensiktsmessig og nødvendig hensynssone, også i reguleringsplaner. Hensynssonen brukes hovedsakelig i reguleringsplaner for vegtiltak. For eksempel kan den brukes dersom det skal etableres fortau langs en eksisterende veg. Hensynssonen brukes da for det arealet som skal benyttes til midlertidig rigg- og anleggsområde. Dette området er typisk regulert til boligformål i gjeldende reguleringsplan, og det er knyttet detaljerte bestemmelser til formålet om bebyggelse og bruk av dette og det tilstøtende arealet. Planene kan være fra ulike tidsperioder og dermed være vedtatt med hjemmel i ulike (plan- og) bygningslover. I slike tilfeller er det Trondheim kommunes oppfatning at det er hen-

siktsmessig at det er en hjemmel i plan- og bygningsloven som gir mulighet til å vedta at arealet midlertidig kan brukes til rigg- og anleggsområde, og at det, når anlegget står ferdig, kan brukes som forutsatt før den nye reguleringsplanen blir vedtatt. Alternativet i slike tilfeller er at man i vegplanen må avgjøre hvilket arealformål og hvilke bestemmelser som skal gjelde for den smale stripen langs vegen. Bestemmelsene vil i mange tilfeller måtte være avvikende fra gjeldende reguleringsplan, fordi bestemmelsene i gjeldende reguleringsplaner som regel er vedtatt etter tidligere (plan- og) bygningslover og det ikke er hjemmel til å vedta de samme bestemmelsene i dag. Når det gjelder departementets forslag til ulike regler for område- og detaljreguleringsplaner, er det Trondheim kommunes oppfatning at dette er både uhensiktsmessig og unødvendig. Bruk av hensynssonen er like nødvendig og hensiktsmessig ved begge plantyper.

5.4 Departementets vurdering

Det kan stilles spørsmål ved om hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f var ment å skulle kunne brukes på reguleringsplannivå. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å presisere dette ved en lovendring. Erfaring viser at det kan oppstå usikkerhet om hvilke planer som faktisk gjelder innen et planområde. Departementet er av den oppfatning at utfordringene spesielt er store ved bruk av hensynssonen i detaljregulering.

Spørsmålet om hensynssonen kun bør brukes i kommuneplanens arealdel

Etter departementets vurdering har Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statsforvalteren i Rogaland, Bergen kommune og Norkart AS pekt på flere gode argumenter for at hensynssonen verken skal kunne anvendes i områderegulering eller detaljregulering. Det pekes på at forarbeidene forutsatte at sonen ikke skulle brukes i reguleringsplan, og at det i praksis kan være vanskelig å gjennomføre eldre reguleringsplaner i byggesaker. Videre trekkes utfordringene med håndteringen av forholdet mellom planer som skal gjelde for samme areal i kommunale digitale planregistre, frem som en utfordring.

Departementet er enig i at forarbeidene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke er gjenspeilet i § 12-6. Departementet vil bemerke at forslaget delvis vil rette opp denne uoverensstemmelsen. Det er i denne sammenheng grunn til å vise til at

eldre reguleringsplaner er gyldige til de oppheves gjennom eget vedtak etter pbl. § 12-14.

Betydningen av hensynssonen hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, må ses i sammenheng med lovens § 1-5 andre ledd. Hensynssonen markerer på plankartet det som allerede følger av pbl. § 1-5 andre ledd. I praksis betyr det at både den nye og eldre planen gjelder for samme geografiske område. Det er kun ved motstrid at ny plan vil gjelde foran eldre plan, med mindre annet er bestemt. Dette kan da være bestemt i egen bestemmelse til den nye planen, eller det kan være slik at den nye planen innebærer en endring av den tidligere planen.

Man kan deretter spørre om det er grunn til å innsnevre bruken av hensynssonen til å kunne anvendes i områderegulering og ikke i detaljregulering, ikke minst når arealformålene og mulighetene for å gi bestemmelser i områderegulering og detaljregulering er like. Praksis viser også at mange områdereguleringer i all hovedsak er like detaljerte som detaljreguleringer. Dette er et forhold som bl.a. er kritisert i EVAPLAN, jf. punkt 6.2. Dette er nærmere omtalt i kapittel 15 og 16 i boken *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* ved Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018. Departementet vil påpeke at områderegulering «... primært er en planform som kan utarbeides av kommunen etter krav i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen etter omstendighetene finner at det er behov for å utarbeide slik reguleringsplan for et område for å ivareta vernehensyn eller for å tilrettelegge og legge rammer for videre planlegging, utvikling og bygging.», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). Detaljregulering brukes for å følge opp og konkretisere overordnet arealbruk i kommuneplanens arealdel eller områderegulering.

Områderegulering er av overordnet karakter, og omfatter et geografisk område som er større enn en detaljregulering. Departementet mener det derfor er grunnlag for å skille bruken av hensynssonen i de to reguleringsplantypene. I en detaljregulering vil det være fragmenterende å markere at en annen reguleringsplan gjelder i sin helhet innenfor førstnevnte plan. Etter departementets mening vil forholdet kunne løses bedre både rettslig og teknisk sett ved at plangrensen til en detaljregulering trekkes slik at den ikke omfatter en eldre reguleringsplan, eller at formål og bestemmelser i tidligere plan tas inn i ny plan.

Departementet er bl.a. fra arbeidet med utvikling av digitale plan- og byggesaksprosesser, godt kjent med utfordringene med håndtering av for-

holdet mellom planer som gjelder for samme geografiske område i kommunenes digitale planregistre. Utfordringene er spesielt store i de tilfellene kommunene ikke har oppdatert sine digitale planregistre. Det kan bl.a. skyldes organiseringen av arbeidsdelingen og kompetansen i de aktuelle kommunene.

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister del 4 inneholder den konseptuelle modellen av det digitale planregisteret. I denne modellen er det en kodeliste som håndterer relasjonene mellom arealplaner som dekker de samme geografiske arealene. I praksis er det en forutsetning at nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister følges på dette punktet for at digitale planer skal kunne ha nødvendig samvirksomhetsevne med andre datasett, jf. omtalen av SOSI foran i punkt 4.1.

Departementet vil på sikt vurdere om det er behov for å presistere og ev. forenkle bestemmelsen i § 1-5, og samtidig endre bruken av hensynsonen til kun å komme til anvendelse i kommuneplanens areadel. Departementet er imidlertid fortsatt av den oppfatning at det ikke er grunn til at forslaget også skal gjelde for områderegulering, det vil si for reguleringsplaner generelt, på nåværende tidspunkt.

Forslagets betydning for utbyggingsavtaler

Norsk Eiendom har uttrykt bekymring for at forslaget vil føre til omkamper med planinitiativtakere og utbyggingsavtaler.

Departementet vil bemerke at inngåtte utbyggingsavtaler som hovedregel vil være knyttet til en vedtatt arealplan. Dette følger av pbl. § 17-1. En utbyggingsavtale har til hensikt å gjennomføre kommunale arealplaner. Utbyggingsavtaler ligger i grenseland mellom offentlig og privat rett. Lovreglene tar utgangspunkt i at avtalene ikke er vedtak, og at utbygger, som ved andre avtaler, binder seg ved sitt samtykke. Avtalene kan heller ikke påklages. Samtidig inngås utbyggingsavtaler under utøvelse av offentlig myndighet, for å sikre oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gitt i arealplan ved gjennomføringen av denne. På den andre siden vil en utbyggingsavtale ikke være en formell sperre for kommunen til å omregulere området avtalen gjelder, selv om omreguleringen går imot avtalen. I et slikt tilfelle må det i stedet vurderes om det kan kreves erstatning for brudd på avtalen. Departementet viser her til artikkel av Knut Fredrik Rasmussen om utbyggingsavtaler i Tidsskrift for eiendomsrett 2007 side 333.

Hensynssone hvor gjeldende regulering fortsatt skal gjelde etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, innebærer kun en markering av rettsreglene som allerede følger av lovens § 1-5 andre ledd, om at ny plan gjelder foran eldre plan. Videre vil en reguleringsplan være gjeldende selv om det vedtas en ny plan, forutsatt at det ikke er motstrid mellom ny og eldre plan.

Der det er knyttet en utbyggingsavtale til en eldre plan, vil avtalen i utgangspunktet fortsatt være gyldig. Dersom en privat initiativtaker fremmer et planforslag som kan hindre gjennomføringen av avtalen, vil avtalen måtte reforhandles.

Departementet er av den oppfatning at utfordringen Norsk eiendom tar opp, er uavhengig av om det foreligger en markering av en gjeldende arealplan i plankartet til en nyere arealplan. Dette fordi det ikke er noe forbud mot å endre eller oppheve arealplaner det er knyttet utbyggingsavtaler til. Man vil ikke kunne unngå omkamper med private initiativtakere dersom det fremmes en detaljregulering som vil hindre gjennomføringen av f.eks. en områderegulering som utbyggingsavtalen er knyttet til. Det vises til nevnte artikkel i Tidsskrift for eiendomsrett 2007 side 333.

Forholdet til bestemmelsesområde for midlertidig bygge- og anleggsområde

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Bane NOR og Trondheim kommune mener det er behov for bruk av hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde i detaljregulering. Dette for å kunne erverve midlertidig rettigheter i forbindelse med ulike brakkerigger og anlegg som ledd i blant annet veibane og annen utbygging.

Departementet viser til at bruk av hensynsonen forutsetter at gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret i sin helhet, se ordlyden i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav f.

Planmyndigheten kan sikre seg slike rettigheter som nevnt av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Bane NOR og Trondheim kommune, ved å vedta bestemmelsesområder for midlertidig bygge- og anleggsområder med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 1. Et bestemmelsesområde for midlertidig bygge- og anleggsområder, brukes når ulike områder skal bygges ut, for å kunne regulere arealer som trengs for plassering av f.eks. rigg, og midlertidig massedeposering f.eks. ved behov for midlertidig arealbeslag ved utbygging langs en infrastrukturtrasé.

Departementet vil videre bemerke at bestemmelsesområdet alltid skal være knyttet til areal-

planen det er vedtatt sammen med, og det må eksistere et underliggende arealformål jf. innledningen til pbl. § 12-7. Bestemmelsesområdet vil begrense råderetten over dette området i en avgrenset periode. Bruken av bestemmelsesområder for midlertidig bygge- og anleggsområder, er særlig aktuelt for utbygging av veg og jernbane. Bestemmelsesområdet er rettslig sett, en midlertidig endring av reguleringsplanen der bruken endres for en angitt periode.

For at grunneier eller annen rettighetshaver skal ha mulighet til å ivareta sine interesser, er det viktig at saksbehandlingsreglene følges, også når området skal tilbakeføres til tidligere bruk. Innholdet i bestemmelsene til bestemmelsesområdet må derfor angi når det enkelte bestemmelsesom-

rådet for midlertidige bygge- og anleggsområder opphører. Angitt tidspunkt kan enten være en konkret dato eller være knyttet opp mot et tidspunkt etter anleggsslutt. Dette midlertidige området og dets bestemmelser vil gjelde foran bestemmelser gitt i den underliggende planen i den perioden området er i bruk som bygge- og anleggsområde.

Departementet er av den oppfatning at bestemmelsesområde for midlertidig bygge- og anleggsområder sikrer rettighetene i anleggsperioden på en tilstrekkelig måte. Bruken av bestemmelsen er ikke avhengig av om det er fastsatt hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde helt og uendret.

Departementet finner etter dette å videreføre forslaget i høringsnotatet.

6 Forslag om endringer i pbl. § 19-2 (dispensasjonsbestemmelsen)

6.1 Gjeldende rett

Bestemmelser om dispensasjon fremgår av plan- og bygningsloven kapittel 19.

Det rettslige utgangspunktet for kommunens behandling av en søknad om tiltak er at kommunen skal innvilge søknad etter pbl. § 21-4 første ledd såfremt det omsøkte tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Tiltaket må være i samsvar med gjeldende arealplaner og materielle regler gitt i loven og tilhørende forskrifter. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser.

Loven bygger på et prinsipp om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner. Arealdisponeringsspørsmål bør derfor, som hovedregel, behandles gjennom den grunnleggende planprosessen som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret. Ved endring av en reguleringsplan der virkningene av endringen er begrenset, ikke går utover hoveddrammene for planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder, kan en forenklet planprosess benyttes, jf. pbl. § 12-14. En dispensasjonspraksis som går for langt i å avvike fra vedtatte planer, vil kunne vanskeliggjøre en helhetlig arealdisponering og samordning gjennom planverket.

Etter pbl. § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger «gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov». Adgangen til å innvilge dispensasjon er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak.

Gjeldende pbl. § 19-2 lyder slik:

«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 forskriften 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 dispensasjons-søknaden.

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.»

En dispensasjon kan være hensiktsmessig der det ikke er tid til å gjøre planendring, det er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn, det gjelder tidsbestemte eller midlertidige tiltak som det ikke er naturlig å lage plan for eller tiltak som er behandlet etter andre lover som gir forsvarlig prosess, avklaring og avgjørelse av samfunnsmessige hensyn.

Dispensasjon kan dermed også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Tiltak som omfattes av loven kan ha svært ulik karakter. Geografiske og andre lokale forhold kan variere. Planer virker over lang tid, og både forutsetninger og omgivelsene forandrer seg. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planprosess med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Dispensasjon krever søknad, jf. pbl. § 19-1. Søknaden skal begrunnes og varsles overfor naboer og statlige og regionale myndigheter hvis

saksområde blir berørt. Dispensasjon kan gis permanent eller midlertidig (§ 19-3), og det kan settes saklig begrunnede vilkår for dispensasjon.

6.2 Evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN)

Plandelen i plan- og bygningsloven ble evaluert i perioden 2014-2019 i et forskningsprosjekt (EVAPLAN) finansiert via Norsk forskningsråd. En del av evalueringen tok utgangspunkt i spørsmålet om intensjonen med å stramme inn dispensasjonsbestemmelsen i 2008, å sikre en mer planstyrt utvikling, var oppnådd.

I *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* ved Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018 omtales dispensasjonsbestemmelsen på side 347 flg. På side 351 og 352 gjennomgås KOSTRA-tall for gitte dispensasjoner i perioden 2013 til 2016. Ifølge evalueringen viser tallene at «andelen utbygginger basert på dispensasjoner har økt sammenliknet med antall utbygginger som skjer i henhold til plan». I undersøkelsene som ble gjort i forbindelse med EVAPLAN, gir informantene uttrykk for at innstramningene ikke har synliggjort seg nevneverdig i praksis. Hva som er årsaken til dette er vanskelig å si eksakt, siden begrunnelsene ofte ikke synliggjør de konkrete vurderingene og avveiningene som er gjort i den enkelte saken. Evalueringen peker dermed på faren for at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak, og at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på i dispensasjonsvurderingen. Det vises også til *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?* ved Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018 side 194 følgende, om evnen til å styre, kapittel 11 om kompetanse og kapasitet og kapittel 18 om spenning mellom bruk og vern.

Hovedinntrykket fra EVAPLAN er imidlertid at ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen oppfattes som klarere enn kriteriene i den forrige loven (plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 § 7), men informantene opplever at det er uklarhe-

ter om hvordan de materielle vilkårene skal forstås. Dette gjelder særlig vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulemene. Evalueringen foreslår ingen endringer i lovteksten, men bedre veiledning om de materielle vilkårene og kravene til begrunnelse.

6.3 Prop. 149 L (2015–2016)

I Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), ble det bl.a. foreslått forenklinger av dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2. Stortinget vedtok ikke endringsforslaget.

Forslaget i Prop. 149 L (2015–2016) gikk lengre enn de forslagene som ble fremmet i departementets høringsnotat av 2. april 2020. I Prop. 149 L (2015–2016) ble det foreslått at både bestemmelsens tredje og fjerde ledd skulle oppheves. I tillegg ble det foreslått å fjerne fordel/ulempesvurderingen, og også åpne for at dispensasjon kunne gis når viktige samfunnsinteresser tilsa det og det forelå særskilte behov. Nasjonale og regionale interesser skulle kun ivaretas gjennom uttalelsesretten i pbl. § 19-1, som også ble foreslått innskrenket i forhold til dagens ordlyd.

6.4 Statistikk over dispensasjonsvedtak

Rapportering i KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) viser at det i 2019 ble vedtatt omlag 77 500 byggesøknader og omlag 1600 reguleringsplaner i norske kommuner.

Andel innvilgede byggesøknader har siden 2015 ligget noenlunde stabilt rundt 96 prosent for de kommunene som i rapporteringen har fordelt sakene på innvilgede og avslåtte søknader.

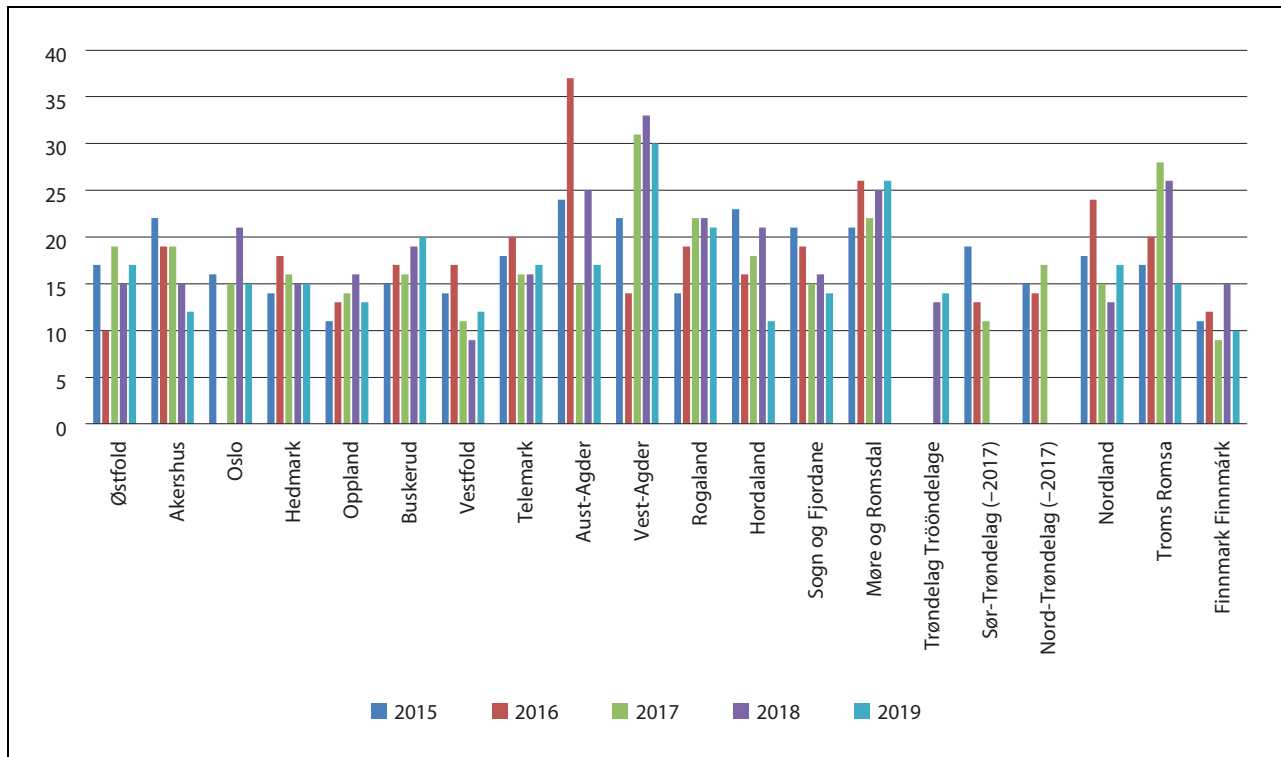
Av godkjente byggesøknader ble 17 prosent innvilget gjennom dispensasjon i 2019. Dette tallet har vært stabilt på 17–18 prosent i årene 2015–2019.

Årlig er det nær 20 000 søknader om dispensasjon, og nær 75 prosent av disse gjelder søknad om dispensasjon fra plan. Volumet av antall dispensasjonssøknader består altså i stor grad av dis-

Tabell 6.1 Oversikt over innvilgede dispensasjoner – hele landet

Andel av innvilgede byggesøknader som skjer gjennom vedtak om dispensasjon fra plan (prosent)					
	2015	2016	2017	2018	2019
Hele landet	18	17	17	18	17

Kilde: KOSTRA



Figur 6.1 Oversikt over innvilgede dispensasjoner – Fylkesvis etter den tidligere inndelingen

Kilde: KOSTRA

pensasjon fra planbestemmelser. En langt mindre del gjelder dispensasjon fra byggesakskrav.

Departementet bemerker at det er svakheter i KOSTRA-rapporteringen, blant annet på grunn av manuell opptelling og varierende svarprosent på dette feltet.

6.5 Nye statlige retningslinjer for forvaltning av strandsonen

Eksisterende statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, ble fastsatt ved kongelig resolusjon 25. mars 2011. Retningslinjene legger opp til at det skal gjøres en evaluering, og mulig revisjon, etter at de har virket over en periode. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført en evaluering av retningslinjene, som viser at det er behov for justeringer. Endringene følger opp Granavolden-plattformens punkt om å revidere statlige planretningslinjer for strandsonen med sikte på mer differensiert forvaltning i spredt bebygde strøk, slik at det blir større lokal handlefrihet samtidig som man ivaretar rekreasjonsmuligheter og vern av kulturlandskap.

Forslag til reviderte planretningslinjer har vært på høring, med høringsfrist 1. oktober 2020.

Forslaget er forkortet og forenklet i forhold til gjeldende retningslinjer. Soneinndelingen er foreslått videreført, og distriktsprofilen er foreslått styrket. Det er tydeliggjort at behovet for arbeidsplasser, for eksempel satsing på reiseliv og turisme, skal tillegges vekt ved vurderingen av planer. Innenfor distriktskommunene er det også flere byer og tettsteder der det er viktig å bevare strandsonen til rekreasjon, samtidig som behovet for fortetting og byutvikling tillegges vekt. Hensikten med endringene skal i sum være å gi noe mer frihet i sone 3 og i områder med lite utbyggingspress i sone 2, mens byggeforbudet fortsatt skal forvaltes strengt i sone 1 og i pressområder i sone 2. Gjennom kommuneplanen legger kommunene rammen for en differensiert strandsoneforvaltning innenfor sine grenser.

Saken er under behandling, og det tas sikte på å vedta reviderte planretningslinjer før sommeren 2021.

6.6 Forslag om endring i pbl. § 19-2 andre ledd

6.6.1 Gjeldende rett

Kommunens adgang til å gi dispensasjon etter loven er begrenset. De materielle begrensningene

fremgår av pbl. § 19-2 andre ledd. Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, må ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Loven krever at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Det følger av forarbeidene til lovbestemmelsen at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan, ikke gjennom å gi dispensasjoner, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 242.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er underlagt rettsanvendelsesskjønn, som kan overprøves fullt ut av domstolene. I tillegg kan statsforvalteren som klageinstans, prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder både i plansaker og byggesaker. Det kan likevel dispenseres fra krav om utarbeiding av reguleringsplan (plankrav), under forutsetning av at det ikke er krav om konsekvensutredning av planen, jf. pbl. § 4-2 og forskrift om konsekvensutredninger. De generelle vilkårene for dispensasjon må likevel alltid være oppfylt, se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 228.

Dersom de materielle vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt etter § 19-2 andre ledd, må det gjøres en vurdering av om det skal innvilges dispensasjon, jf. ordet «kan» i første ledd: «Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon». Ingen har dermed krav på dispensasjon selv om de materielle vilkårene er oppfylt. Det må imidlertid forutsettes at kommunen har saklig grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår), jf. Prop. 149 L (2015–2016) side 48 og 49. Saklig grunn kan for eksempel være at kommunen vil se saken i en større sammenheng, eller at det har vært mange dispensasjoner i området og at det derfor bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak. Denne delen av dispensasjonsvurderingen er undergitt fritt skjønn, som domstolene ikke kan prøve. Statsforvalteren kan prøve det frie skjønnet, men er etter forvaltningsloven § 34 andre ledd pålagt å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn».

Pbl. § 19-2 tredje ledd stiller krav om at kommunen i sine vurderinger skal legge særlig vekt

på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Alle disse hensynene er å anse som nasjonale interesser. Bestemmelsen legger med dette et ekstra ansvar på kommunen for å unngå uønskede konsekvenser av dispensasjonsvedtak dersom slike interesser blir berørt. Bestemmelsen må forstås slik at en dispensasjon ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for de nevnte interessene. Vurderingene som kommunen legger til grunn, skal fremgå av begrunnelsen for dispensasjonsvedtaket. Dersom dispensasjonen f.eks. gjelder et tiltak som skal etableres nær en drikkevannskilde, vil helsemessige forhold måtte vurderes. Kommunen må da redegjøre nærmere i vedtaket for hvordan faren for forurensning av drikkevannskilden er vurdert og hvordan helsemessige forhold vil bli ivaretatt. På tilsvarende måte må det gis en nærmere vurdering og begrunnelse for vektleggingen av inngrep i strid med hensynet til miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

De materielle begrensningene i pbl. § 19-2 andre ledd må også leses i sammenheng med fjerde ledd som angir retningslinjer for skjønnsutøvelsen. Det fremgår der at ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer, skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. I andre punktum fremgår det at kommunen ikke bør dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i pbl. § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Se nærmere om fjerde ledd under pkt. 6.7 nedenfor.

Nærmere om kravet til foreleggelse for regionale og statlige myndigheter, og vurdering av hensyn som skal tillegges særlig vekt

Pbl. § 19-1 stiller krav om at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8. Denne bestemmelsen er sentral for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Loven må forstås slik at søknad om dispensasjon kun må forelegges dersom administrasjonen eller politikerne er innstilt på å gi dispensasjon. Manglende varslings av berørte myndigheter vil være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Det er vedkommende myndighet som på skjønnsmessig grunnlag avgjør om det foreligger nasjonale eller regionale interesser som blir berørt av dispensasjonsvedtaket, jf. tilsvarende for innsigelse, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 191. Kommunen, fylkeskommunen og

berørte statlige fagmyndigheter bør derfor samarbeide for å finne frem til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges.

For å sikre at dispensasjonsvedtak bygger på et forsvarlig skjønn og at det ikke blir fattet uheldige vedtak, er det i pbl. § 19-1 og § 19-2 tredje ledd gitt egne bestemmelser som skal bidra til at saker som berører nasjonale og regionale interesser er så godt opplyst som mulig, og at kommunen ivaretar nærmere angitte og viktige hensyn på en forsvarlig og tilbørlig måte. Se også omtalen av § 19-2 fjerde ledd under punkt 6.7 nedenfor.

Krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak

Etter forvaltningsloven § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig før kommunen treffer vedtak i saken. I dispensasjonssaker innebærer dette at kommunen må ha tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Vedtak om dispensasjon skal dessuten begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dette sikrer at partene i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å forstå grunnlaget for kommunens avgjørelse. I tillegg bidrar begrunnelsesplikten til større grundighet og nøyaktighet som igjen vil bidra til å forhindre uriktige avgjørelser. I en dispensasjonssak må begrunnelsen være så utfyllende at det fremgår at lovens kumulative vilkår for dispensasjon er vurdert, og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i.

Nærmere om nasjonale og regionale interesser

Med nasjonale interesser siktes det til mål og rammer som er kommet til uttrykk i lov eller forskrift, internasjonale forpliktelser for Norge, stortingsmeldinger, statlige planretningslinjer, se bl.a. punkt 6.5, statlige planbestemmelser og rundskriv. I all hovedsak vil dette tilsvare interessene som kan gjøres gjeldende ved innsigelse. De nasjonale interessene forutsettes ivaretatt gjennom sektormyndighetenes medvirkning i planprosessen, eventuelt gjennom innsigelsessystemet.

Med regionale interesser siktes det til interesser som har kommet til uttrykk i regionale planbestemmelser eller regionale planer, jf. pbl. §§ 8-1 og 8-5. Regionale planer skal følge opp nasjonale mål og interesser, og konkretisere disse på regionalt nivå. De regionale planene skal etter pbl. § 8-2 legges til grunn for den kommunale planleggingen, og for dispensasjonssakene.

Mange saker etter plan- og bygningsloven kan berøre nasjonale og regionale interesser. Forhold som kan være av nasjonal eller regional interesse

vil bl.a. omhandle saker i strandsonen (både langs sjø og vassdrag), jordverninteresser, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, forurensning, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold, herunder miljørettet helsevern, universell utforming, barn og unges interesser, havne- og farvannsforvaltning, fiskeri, samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafikkikkerhet, jernbane, kraftforsyning, overvann, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.

Nasjonale og regionale interesser vil kunne overlappes hverandre, og det kan dermed være vanskelig å skille helt klart mellom dem. Den praktiske konsekvensen av dette er at kommunen må forelegge dispensasjonssøknaden for flere instanser.

I Prop. 149 L (2015–2016) understreket departementet på side 53 at kommunen må påse at det ikke blir gitt dispensasjoner i strid med Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, Grunnloven § 108 og andre nasjonale rettsregler. Disse reglene forplikter kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dersom samiske interesser berøres i en dispensasjonssak, må de på tilsvarende måte undergis en særskilt vurdering og behandling. Samiske interesser er beskyttet gjennom FNs ILO-konvensjon om urfolks rettigheter. Som eksempler på andre internasjonale konvensjoner kan nevnes den europeiske landskapskonvensjonen og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

6.6.2 Høringsforslaget

I høringsnotatet ble det foreslått å endre loven slik at nasjonale og regionale interesser uttrykkelig blir nevnt i første punktum på lik linje med hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsbestemmelse.

En slik lovendring vil bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen av de lokale forholdene i byggesaken, og også bidra til en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Endringen vil også tydeliggjøre kommunens ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser forstås og ivaretas i den lokale sammenheng. Kommunen må begrunne sine valg, og i

den grad det er gitt retningslinjer om hva som er nasjonal eller regional politikk, bør også dette fremheves i kommunens vedtak.

Vurderingene etter første punktum er underlagt rettsanvendelsesskjønn. Det ble ikke foreslått noen endringer i dette.

Parallelt med en tydeliggjøring av nasjonale og regionale interesser, foreslo departementet i høringsnotatet å styrke hensynet til det kommunale selvstyret ved å fjerne kravet i andre punktum om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være *klart* større enn ulempene, etter en samlet vurdering. Dagens krav til kvalifisert interesseovervekt av fordeler i forhold til ulemper ble foreslått redusert til et krav om alminnelig interesseovervekt, dvs. slik det var i tidligere lov. At kravet til en «samlet vurdering» ble foreslått tatt ut, skulle ikke innebære noen realitetsendring. Spørsmålet om interesseovervekt skulle fortsatt ta utgangspunkt i en vurdering av alle relevante fordeler og ulemper sett under ett.

I tillegg ble det i høringsnotatet foreslått en utvidelse av hva som skal regnes som relevante fordeler, uten at dette ble nedfelt i lovbestemmelsen. Etter forslaget skulle de fordeler tiltakshaver kan påberope seg, ikke begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men også omfatte tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom.

I høringsnotatet ble det foreslått at vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum skulle være underlagt kommunens frie skjønn, med begrenset overprøvingsrett for domstolene, men fortsatt full overprøvingsrett for klageinstansen, statsforvalteren. Statsforvalteren må likevel, som i dag, legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dette innebærer at statsforvalteren skal være varsom i sin overprøving.

6.6.3 Merknader fra høringsinstansene

177 høringsinstanser har uttalt seg om dette forslaget.

6.6.3.1 Generelle merknader

133 høringsinstanser har inngitt generelle merknader, hvorav 21 høringsinstanser helt eller delvis er positive til de foreslåtte endringene i pbl. § 19-2 andre ledd, mens 112 høringsinstanser, hvorav 26 anonyme, har innvendinger mot forslaget.

Råd for personer med funksjonsnedsettelse i Sarpsborg kommune og 19 privatpersoner støtter ikke forslaget, men har ikke særskilte merknader.

Høringsinstanser som i sine generelle merknader helt eller delvis støtter forslaget

Vestland fylkeskommune, Alver kommune, Askøy kommune, Bamble kommune, Holmestrand kommune, Levanger kommune, Sandnes kommune, Volda kommune, Arkitekter med stor praksis i Asker kommune, Berger Arkitektkontor, Holte AS, Naustforeininga Nytt i Naust, Norsk Eiendom og OBOS BBL.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er i overveiende grad positiv til endringene, men ser samtidig en fare for at endringene kan by på utfordringer i praksis og at de kan bidra til å svekke mulighetene til å følge opp intensjonene i loven på samfunnssikkerhetsområdet. DSB uttrykker derfor noe bekymring knyttet til noen av forslagene. DSB gir videre uttrykk for at endringene kanskje kan innebære økt saksmengde og betydelig merarbeid for statsforvalterne, som kan gå på bekostning av de ordinære plansakene.

Kystverket ser at forslaget vil kunne gi kommunene større handlingsrom i sin arealdisponering, og vil kunne forenkle kommunenes vurderinger. Kystverket er imidlertid opptatt av å ivareta sjøtransportens interesser i planlegging etter plan- og bygningsloven og i dispensasjonssaker. Kystverket mener at forslaget vil kunne føre til at kommunene i større grad vurderer og ivaretar nasjonale og regionale interesser. Det er avgjørende at kommunen ved vektleggingen og vurderingen av slike interesser ser hen til sektormyndighetenes faglige uttalelser.

Færder kommune mener samlet sett at forslaget er positivt, og vil særlig fremheve forslaget om fritt skjønn ved fordelsvurderingen. Dette vil gi kommunen økt handlingsrom når det gjelder dispensasjoner. Færder kommune er også positiv til at tiltakshavers interesser i utnyttelsen og bruken av sin egen eiendom kan vektlegges i fordelsvurderingen.

Ulstein kommune stiller seg i hovedsak positiv til de foreslåtte endringene. Forslaget innebærer en styrking av det kommunale selvstyret. Samtidig får kommunen større ansvar for å sikre nasjonale, regionale og lokale interesser i planlegging og behandling av enkeltsaker. Ulstein kommune mener det er viktig å styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Det er viktig å gi lokalt handlingsrom

gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmyndighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk. Det må legges stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker. Kommunene har best kunnskap om lokale forhold, og kan dermed finne gode, tjenlige løsninger til beste for innbyggerne i kommunen. Samtidig er det svært viktig at kommunene tar hensyn til jordvern, klima og miljø (skred, flom m.m.), og sikrer enkeltpersoners rettigheter og rettssikkerhet. Endringene vil kreve at kommunen har bedre oversikt over et stort og omfattende fagfelt. Endringen tydeliggjør bl.a. kommunens ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir forstått og ivaretatt lokalt. Kommunen må i større grad begrunne sine valg. Pbl. § 19-2 tredje ledd stiller krav om at kommunen i sine vurderinger skal legge særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Kommunen får ekstra ansvar for å unngå uønskede konsekvenser av dispensasjonsvedtaket innenfor områdene nevnt i tredje ledd.

Advokatforeningen støtter formålet bak endringene av dispensasjonsbestemmelsen, som er å understreke viktigheten av at nasjonale/regionale hensyn blir hensyntatt i dispensasjonsvurderingen, og å styrke det kommunale selvstyret og grunneiers eiendomsrett. Advokatforeningen er likevel kun delvis enig i departementets forslag til endringer. Foreningen mener at noen av forslagene bør revideres før vedtak, ettersom de ikke anses å støtte opp under formålet med forslagene og/eller ikke bidrar til god sammenheng med lovens øvrige bestemmelser. Advokatforeningen ber også departementet om å gi ytterligere retningslinjer tilknyttet bruk av dispensasjonsbestemmelsen for noen konkrete forhold.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) mener kommunene bør stilles relativt fritt når det gjelder å innvilge dispensasjon, men mener at § 19-2 kan forenkles ytterligere.

Utmarkskommunenes sammenslutning (USS) mener at definisjonen av nasjonale og regionale interesser i høringsnotatet etterlater seg et svært snevert rom for reelt lokalt politisk handlingsrom i arealsaker. Når det gjelder «regionale interesser» er USS ikke enig i at enhver interesse som har kommet til uttrykk i en regional plan, er en slik «regional interesse» som uten videre må aksepteres av de kommunale planmyndigheter. Erfaring viser at enkelte fylkeskommuner i arbeidet med regional plan går svært langt i å lage omfattende, tilnærmet altovergripende planer som tar opp i seg mange forhold som kommunene

er nærmere til å regulere på en hensiktsmessig måte i sitt lokale planverk.

Høringsinstanser som i sine generelle merknader ikke støtter forslaget

Helsedirektoratet, Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Statsforvalteren i Trøndelag, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Innlandet fylkeskommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Stavanger kommune, Viken fylkeskommune, Øyer kommune, Barn og Unges Representant i plansaker – Kristiansand kommune, Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Halden kommune, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Molde kommune, Nittedal kommune – Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, Levanger kommune – Råd for personer med funksjonsnedsettelse, Arkitektbedriftene i Norge (AiN), Byggmesterforbundet, Bærum Natur- og Friluftsråd (BNF), Den Norske Turistforening (DNT), Dyrebeskyttelsen, Forbundet Kysten, Fortidsminneforeningen, Forum for natur og friluftsliv (FNF), FNF Troms og Finnmark, FNF Møre og Romsdal, FNF Nordland, Fosen Naturvernforening (FN), Færder Senterparti, Hørselshemmedes Landsforbund (HLF), Medvirkningsombudet, Møre og Romsdal INP (Industri- og Næringspartiet), Natur og ungdom, Naturvernforbundet, Naturvernforbundet Oppland, Naturvernforbundet i Oslo Vest, Naturvernforbundet i Rana og omegn, Naturvernforbundet i Sandefjord, Naturvernforbundet i Vestfold, Nettverket for regional fjellgrense i Lillehammer, Ringsaker og Øyer, Norges Bondelag, Norges Handikapforbund Søndre Vestfold, Norges Hytteforbund, Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), Norges kulturvernforbund, Norges miljøvernforbund, Norsk Ornitologisk Forening (NOF), Norske arkitekters landsforbund (NAL), SABIMA, Samarbeidsrådet for Sunnhordaland, Transparency International Norge, Ullensaker MDG, WWF Verdens naturfond, Østmarkas venner og 33 privatpersoner.

Klima- og miljødepartementet skriver følgende:

«Dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven og praktiseringen av denne har stor betydning for ivaretagelsen av nasjonale og vesentlige regionale miljøhensyn. Kommunene er gitt sentral myndighet og ansvar for forvaltningen av arealene i Norge, og den kommunale arealforvaltningen er avgjørende for å nå de nasjonale målene på alle miljøområder. Kommunene styrer bruken av sine arealer

hovedsakelig ved bruk av verktøyene i plan- og bygningsloven. Den kommunale arealforvaltningen gjennomføres ved bruk av arealplaner; kommuneplan og reguleringsplan. Prosessen med å utarbeide og vedta arealplaner sikrer åpenhet og medvirkning, og de særlige kravene til kunnskapsgrunnlaget ved vedtakelsen av arealplaner er med på å styrke ivaretagelsen av nasjonale og vesentlige regionale hensyn. En arealforvaltning styrt av arealplaner sikrer helhetlig forvaltning hvor større områder og temaer ses i sammenheng. Adgangen til å gi dispensasjon gjør det mulig å fatte beslutninger om arealbruk som fraviker fra en slik helhetlig forvaltning. En for lav terskel for å gi dispensasjon kan gi uheldige virkninger for nasjonale og vesentlige regionale miljøinteresser. Bit for bit-utbygging er en kjent utfordring for ivaretagelsen av miljøinteressene, og utfordringene med en liberal dispensasjonspraksis er godt dokumentert i en rekke utredninger. Herunder i evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) og i Sivilombudsmannens rapport fra 2020 om dispensasjonsvedtak i strandsonen i tre kommuner. Flere dispensasjoner vil også kunne føre til økt ressursbruk blant private og offentlige myndigheter til å klage og å behandle klager. Endringer i adgangen til å gi dispensasjon etter § 19-2 i plan og bygningsloven kan ha stor betydning for arbeidet med å nå de nasjonale målene på klima- og miljøområdet.»

Bane NOR viser til at det er behov for forutsigbarhet ved gjennomføring av jernbaneprosjekter, og at dette kan skje på en kostnadseffektiv måte innenfor vedtatte rammer. Dispensasjoner kan medføre manglende helhetlig planlegging, mindre forutsigbarhet og merkostnader i forhold til å kunne gjennomføre prosjekter i henhold til vedtatte rammer. Videre kan bl.a. dispensasjoner som tillater utbygging i korridorer og traséer fordyre jernbaneutbyggingen vesentlig. Dersom *Bane NOR* i større grad blir henvist til å benytte klageadgangen, er dette ikke et like effektivt virkemiddel sammenlignet med innsigelse mot arealplaner for å sikre jernbaneinteressene.

Direktoratet for mineralforvaltning (DMF) savner en faglig begrunnelse for å gjøre endringer i dagens dispensasjonsregler. Arealplanlegging gjennom plan skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte parter, jf. pbl. § 1-1. DMF mener at endringene er egnet til å generere flere dispensasjonssøknader enn etter dagens regelverk, først og fremst gjennom at kra-

vet om klar interesseovervekt tas bort, men også på grunnlag av merknaden i høringsnotatet om at tiltakshavers interesse i utnyttelse av egen eiendom skal vektlegges.

Fiskeridirektoratet støtter ikke forslaget, og vurderer at de foreslåtte endringene vil gi regionale og statlige myndigheter mindre direkte innflytelse i dispensasjonssaker.

Statens vegvesen Vegdirektoratet mener at en styrking av det kommunale selvstyret kan gjøre det vanskeligere å ivareta nasjonale hensyn med hensyn til trafikksikkerhet og fremkommelighet for vegnettet. Statens vegvesen savner også en begrunnelse utover at kommunene skal få større handlingsrom i dispensasjonssaker, og ser heller ikke at departementet har gjort en vurdering av hvilke konsekvenser en slik kommunal handlefrihet kan gi mht. viktige nasjonale hensyn. I vurderingen av konsekvenser av lovendringene er ev. økte negative konsekvenser mht. ivaretagelse av nasjonale hensyn ikke omtalt. Statens vegvesen har forståelse for ønsket om å styrke det kommunale selvstyret. Det er likevel ikke gunstig for arealforvaltningen at det gjøres lovendringer som har som intensjon å gjøre det enklere å ta beslutninger om arealbruk og endring i arealbruk gjennom dispensasjoner, i stedet for gjennom planvedtak eller planendringer, som er gjenstand for grunnide prosesser.

Statsforvalteren i Agder mener forslaget vil skape flere klagesaker, og et økt behov for å veilede kommunene.

Statsforvalteren i Innlandet oppfatter at kommunen allerede innenfor rammen av dagens lov og rettstilstand kan dispensere fra egne planer, der det ikke gjør seg gjeldende nasjonale eller vesentlige regionale interesser eller motstridende interesser fra nærmiljøet (tungtveiende interesser fra naboer eller allmennheten). Statsforvalteren mener at adgangen til dispensasjon etter dagens lovtekst ikke er begrensende, og viser til at statsforvalteren selv mottar 500–700 dispensasjonssøknader pr. år, hvor kun 5–10 vedtak blir påklaget. Behovet for en lovendring synes derfor lite. Etter statsforvalterens syn er det også bedre å se på hvem som berøres av det man søker om dispensasjon fra, fremfor hvilke forhold saken gjelder. Eksempelvis er ikke uten videre alle dispensasjoner «fra [...] utnyttingsgrad [...] eller plankrav», bare av «lokalpolitisk art». Noen saker vil kun berøre tiltakshaver, andre vil i større eller mindre grad berøre naboer/gjenboere, og noen saker vil direkte eller indirekte ha betydning for allmennheten; lokalt, regionalt eller nasjonalt. Der saken bare har betydning for tiltakshavers byggesak

eller bare i svært begrenset grad vil berøre naboer eller gjenboere, er statsforvalteren enig i at kommunen selv står nærmest til å vurdere en dispensasjon.

Statsforvalteren i Oslo og Viken er bekymret for at endringene vil svekke kommunenes evne til å ivareta de nasjonale og regionale interessene i et helhetlig perspektiv. Å legge til rette for en endring som gjør det enklere å gi dispensasjoner, vil med stor sannsynlighet føre til en økt bruk av dispensasjoner siden det ofte er enklere, raskere og billigere for tiltakshavere å søke om dispensasjon fremfor å utarbeide og endre arealplaner. Generelt er en utstrakt bruk av dispensasjoner uheldig med tanke på å se arealutvikling og konsekvenser i en større sammenheng, og det vil være vanskeligere over tid å vurdere arealpolitikkenes konsekvenser. I tillegg er det viktig å påpeke at det er mindre krav til medvirkning i disse sakene. Forslaget kan derfor utfordre lovens formålsparagraf, tredje ledd:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives på langsiktige løsninger og at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives».

Statsforvalteren skriver videre:

«Etter vårt syn kan ikke tilstrekkelig ivaretagelse av nasjonale og vesentlige regionale interesser avgrenses til de saker hvor det er en vesentlig tilsidesettelse. En del dispensasjonsaker har karakter av å være delvis i strid med nasjonale og regionale føringer og mål. Der som det andre dispensasjonsvilkåret ikke lenger krever klar overvekt av fordeler og baseres på fritt skjønn vil kommunen kunne vektlegge private/utbyggers interesser på lik linje med nasjonale og regionale hensyn. Dermed vil ivaretagelse av nasjonale og regionale mål og føringer kunne bli utfordret og svekket. Forslaget innebærer heller ikke noe krav til at nasjonale og regionale hensyn skal vektlegges, særlig ved vurdering av det andre vilkåret, ettersom fjerde ledd foreslås fjernet. Fylkesmannen mener derfor at lovforslaget vil gi økt handlingsrom for dispensasjoner for spesielt mindre tiltak som vil tilsidesette eller delvis tilsidesette hensyn som naturvern, jordvern og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Den enkelte dispensasjon som tilside-

setter disse hensyn er ikke nødvendigvis veldig problematisk overordnet sett. Men mange dispensasjoner over tid vil kunne få negative konsekvenser for ivaretagelse av nasjonale og vesentlige regionale interesser. Vi mener derfor at nasjonale og regionale hensyn også bør være et viktig og tungtveiende hensyn ved vurdering av begge dispensasjonsvilkårene.»

Statsforvalteren i Oslo og Viken ønsker å gjøre departementet oppmerksom på at en utilsiktet konsekvens av de foreslåtte endringene også vil kunne være at det både gis og opprettholdes flere dispensasjoner for mindre tiltak i strandsonen (både langs sjø og vassdrag), samt i blant annet bevaringsområder. Statsforvalteren mener at en endring til fritt skjønn i § 19-2 andre ledd andre punktum vil kunne øke risikoen for vilkårlige avgjørelser og usaklig forskjellsbehandling. Terskelen for å oppheve eller omgjøre dispensasjonsvedtak på grunnlag av myndighetsmisbrukslæren vil være svært høy ettersom saker vedrørende dispensasjon sjelden er like. De foreslåtte endringene kan også føre til at kommunene lettere blir bundet av egen praksis. Der kommunen feilaktig har lagt til grunn at fordelene er klart større enn ulempene vil det, etter gjeldende regelverk, ikke få betydning for fremtidige saker. Med de foreslåtte endringene vil imidlertid tidligere (uønskede) vedtak kunne få en større rettslig betydning.

Sametinget mener at det er viktig at plan- og bygningsloven sikrer at samiske rettighetshavere har innsigelsesmulighet i saker som berører dem. Reinbeitedistriktene strekker seg ofte over flere kommuner. De fleste kommunene i Norge innehar liten kompetanse om samisk kultur og samfunnsliv. Samisk representasjon i kommunepolitikken er også i mindretall, eller ikke-eksisterende, i de fleste kommuner i Norge. Da loven av 2008 ble endret, og dispensasjonsbestemmelsene ble strammet inn, ga dette reindriften større forutsigbarhet. Sametinget er gitt rett til å fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner i plan- og bygningsloven ved spørsmål som er av vesentlig betydning for samisk kultur eller næringsutøvelse. I dispensasjonssaker har ikke Sametinget denne retten, og Sametinget står i fare for å få innskrenket sin innsigelsesmulighet i saker som berører samiske interesser. Bestemmelsene i plan- og bygningsloven er viktige for å sikre samiske interesser ved forvaltning av grunn og ressurser. Kommunenes selvstyre må ikke gå utover Sametingets eller samiske rettighetshaveres innsigelsesmulighet.

Sysselmannen på Svalbard mener det er viktig at de høye miljømålene for Svalbard ikke svekkes, heller ikke innenfor Longyearbyens planområde, hvor deler av plan- og bygningsloven er gjort gjeldende i byggeforskrift for Longyearbyen. Generelt er det derfor ikke ønskelig med en liberalisering av dispensasjonshjemmelen.

Troms og Finnmark fylkeskommune deler ikke departementets syn om at kommunen skal få større handlingsrom i saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art, som for eksempel dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav. For eksempel må ikke byggegrense langs riks- og fylkesvei bare anses å gjelde lokalpolitiske forhold. Dette vil også berøre nasjonale og regionale interesser. En konsekvens av lovendringen kan bli at terskelen for å fremme innsigelse fra sektormyndigheter blir lavere. En annen uheldig konsekvens av at kommunens handlingsrom utvides (fritt skjønn) og terskelen senkes, vil kunne være at sektormyndigheter avstår fra å avklare sine myndighetsområder i plan. Fylkeskommunen er spesielt bekymret for at lavere terskel for dispensasjon går på bekostning av klima- og miljøhensyn og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging. Dispensasjon for bygging av bolig i LNF-områder er blant annet en gjenganger, selv med dagens praksis. Det er derfor grunn til å anta at de foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsen vil føre til økt omfang av spredt boligutbygging og økt transportbehov. I neste omgang vil dette gjøre det enda mer utfordrende å innfri nasjonale forpliktelser om redusert klimagassutslipp.

Vestfold og Telemark fylkeskommune bemerker at en endring i dispensasjonspraksis slik at det gis flere dispensasjoner, vil føre til økonomiske og administrative konsekvenser ved økt saksmengde og dermed økt behov for saksbehandlingsressurser for fylkeskommunen.

Ringebu kommune slutter seg ikke til departementets forslag om endring pbl. § 19-2 andre og fjerde ledd. Kommunen støtter dosent i juridiske fag ved NMBU, Fredrik Holth, som i en kommentar på nettstedet rett24.no, 21.04.2020, peker på at kommunene allerede har en stor grad av selvstyre ved at kommunene har vedtaksmyndighet for rettslig bindende arealplaner. Kommunene skal få friere tøyler til å vektlegge private interesser i dispensasjonsvurderingen, i stedet for å se saken i et helhetlig lys, der det legges mest vekt på samfunnsmessige interesser. Tiltaket skal altså ses i lys av tiltakshavers egen interesse, og i mindre grad konsekvensene for samfunnet og areal-

bruken i det lange løp. Man risikerer da i verste fall at dispensasjoner som gir enkeltpersoner, gir negative virkninger for flertallet, uten at flertallet har mulighet til å medvirke. Lokalbefolkningen og andre interesserte og berørte får færre muligheter til å påvirke saksbehandlingen ved dispensasjon enn ved utarbeidelsen av en arealplan.

By- og regionforskningsinstituttet NIBR v/Oslo-Met advarer på det sterkeste mot endringene som er foreslått. Instituttets og andres undersøkelser, inkludert Sivilombudsmannens ferske rapporter om dispensasjoner i strandsonen, belyser hvordan dispensasjonsbestemmelsen praktiseres, og hvilke konsekvenser dette får for ulike hensyn. Denne litteraturen gir grunn til å advare mot den foreslåtte endringen i pbl. § 19-2 av tre grunner. For det første svekker forslaget planprosessene som en lokaldemokratisk arena. For det andre svekker forslaget allerede «svake» hensyn i planleggingen ytterligere, som barn og unge, samt friluft-, miljø- og klimahensyn. For det tredje vil en slik endring kunne føre til at tilliten til forvaltningen svekkes på sikt. Forslaget rokker ved en av bærebjelkene i plan- og bygningsloven, at arealbruken skal styres av kommunene gjennom planer, som er blitt til gjennom involverende arealplanprosesser, og ikke gjennom enkelttillatelser som ikke har samme medvirkningskrav knyttet til seg. Forslaget vil gi lokalpolitikere større mulighet til å fravike egne planer. Planer som lokalbefolkningen selv har medvirket til, vil dermed kunne uthules av enkeltsaker som ikke har vært gjenstand for tilsvarende grundige og demokratiske prosesser. Altså vil det lokale selvstyret, som er et folkestyre med brede medvirkningsprosesser, svekkes om forslaget vedtas. I 2017 foreslo også regjeringen endringer i dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Forslaget ble den gang møtt med stor bekymring fra miljøorganisasjoner og myndigheter satt til å ivareta miljøinteresser. Miljødirektoratet sa i klartekst i sin høringsuttalelse at «økt adgang til dispensasjon kan svekke planers legitimitet, gi mindre forutsigbarhet om tillatt arealbruk og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging blant annet i strandsonen, i grønnstrukturen i byer og tettsteder og i landbruks-, natur- og friluftsområder». Det var også bred enighet blant landets statsforvaltere og fylkeskommuner, om at en utvidelse av dispensasjonsmulighetene i tillegg ville ha uheldige konsekvenser for en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, fordi disse ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på i dispensasjonsvurderingen. Dette gjelder særlig hensyn knyttet til natur, miljø og klima. Interesser som natur, friluftsliv, jordvern

og barn og unge, vil svekkes med regjeringens forslag. En prioritering av ulike interesser er og bør være en politisk vurdering. Denne prioriteringen bør etter instituttets syn skje i form av lovgivning eller gjennom kommunens arealplaner, ikke gjennom dispensasjoner. Stortinget var av samme oppfatning, og valgte å ikke vedta forslaget fra regjeringen i 2017. Stortinget var den gang tydelig på at man ikke skulle rokke ved lovens hovedintensjon.

Sivilombudsmannens undersøkelser fra dispensasjonspraksisen til tre kystkommuner viser at antall dispensasjoner er stort, også i strandsonen. Tall fra SSB viser at det i 2018 ble søkt om tilatelse til 1319 nye bygninger i strandsonen utenom tettsteder, og at så mange som 751 ble innvilget ved dispensasjon. Også NIBRs tidligere forskning viser at mye av nedbyggingen av strandsonen har skjedd gjennom dispensasjoner (Tesli og Harvold 2017, Harvold, Stokke og Tesli 2015). Dette skjer til tross for at det i forarbeidene til bestemmelsen om byggeforbud i strandsonen, ble uttalt at det «skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress». Undersøkelsene viser alvorlig systemsvikt i kommunenes dispensasjonspraksis (Holth 2020b). Det er foreløpig ikke kartlagt hvilke konsekvenser denne praksisen har fått for naturhensyn, økosystemer, friluftshensyn og allmennhetens tilgang til strandsonen. Instituttet håper regjeringen legger til rette for en grundig kartlegging for å sikre en mer forsknings- og kunnskapsbasert politikktutvikling på dette feltet. Statsforvalterens, Sivilombudsmannens og domstolens kontroll med kommunens dispensasjoner bidrar til at nasjonale og regionale interesser ivaretas. Viktigst av alt er kanskje likevel at denne kontrollen bidrar til at hovedintensjonen i loven om at arealbruken skal skje i samsvar med kommunens arealplaner, følges.

NIBR skriver videre at kontroll med kommunens dispensasjoner også vil kunne bidra til at det avdekkes ukulturer og rollesammenblanding. Rettslig bindende arealplaner gir borgerne rettskrav på å få innvilget sine søknader om de er i tråd med gjeldende plan. I dispensasjonssaker står lokalpolitikkerne i utgangspunktet fritt med hensyn til om dispensasjon skal gis eller ikke, når vilkårene er oppfylt. Senkes terskelen for å gi dispensasjon, vil borgerne i stor grad være prisgitt lokalpolitikernes vurderinger i enkeltsaker. Dette kan gi et sårbart og lite forutsigbart system. Den såkalte Tjøme-saken illustrer dette. På sikt er det åpenbart at tilliten til lokalpolitikkerne vil kunne svekkes.

UiB, Det juridiske fakultet frykter at forslaget vil gjøre det mer uklart hvilket handlingsrom kommunen egentlig har, mer uklart hvordan statsforvalteren skal praktisere sin overprøvningskompetanse i klagesaker, og mer uklart hvor grensen går for hva som kan prøves av domstolene. Konsekvensen kan bli at unntaksregelen om dispensasjon ikke ivaretar viktige nasjonale og regionale hensyn like godt som tidligere. Kostnadene man påfører vern av natur og miljø ved å prøve å gi kommunene større handlingsrom i de «små og lokale» sakene, kan bli store. Plan- og bygningsloven fra 2008 har som mål at 100-metersbeltet langs sjøen skal være fri for bygninger. Det er ønskelig med en streng dispensasjonspraksis. En enkelt dispensasjon kan ha gode grunner for seg. Likevel kan en bit for bit nedbygging svekke nasjonale, regionale og lokale hensyn som typisk blir sikret gjennom kommunale planer, som ferdselsrett, miljøhensyn, utsikt og luft mellom hus. Det rettslige utgangspunktet om byggeforbud i 100-metersbeltet ligger relativt fast, mens dispensasjon i større grad har vært gjenstand for politisk tautrekking. Rause unntaksregler vil undergrave hovedregelen om byggeforbud. Plukker man fra hverandre regler som Stortinget har gitt for å sikre miljøhensyn, må det også gjøres vurderinger av om dette er innenfor rammen av Grunnloven § 112. UiB mener at departementets intensjon om å styrke det kommunale selvstyret i saker som gjelder dispensasjon, uten at man samtidig svekker hensynet til nasjonale og regionale interesser, er et urealistisk mål. Forslagene vil ikke i utgangspunktet kunne gjøre det enklere med dispensasjoner i saker av nasjonal eller regional interesse. I de tilfellene statsforvalteren eller domstolen skulle komme til at lov eller plan blir vesentlig tilsidesatt, er det ikke noe rom for interesseavveining, og kommunens dispensasjon må omgjøres til avslag. Men allerede i dag er det et vanskelig tolkingsspørsmål, og ofte konflikter om, hva som er et vesentlig avvik fra de overordnede normene. Når man nå vil gi kommunene fritt skjønn i interesseavveiningen etter andre ledd, er det grunn til å tro at kommunene også oftere vil utfordre rammene for vilkåret i første ledd slik at man kan komme videre, gjøre den frie interesseavveiningen og gi dispensasjon. Der dette skjer, vil likevel statlige organer kunne påklage vedtaket, og ettersom statsforvalteren alltid kan prøve lovtolkningen, vil det være statsforvalteren eller domstolene som får siste ordet i hva som skal til for å sette en interesse vesentlig til side. Dermed oppnår man ikke større kommunalt selvstyre ved de endringene som er valgt. Det er i vedtaket av

planer at kommunen kan utøve selvstyre. Det man trolig oppnår med dette forslaget er større uklarehet, flere klager og saker for domstolen, og i verste fall tillatelser som kan omgjøres fordi de er gitt på grunnlag av feil lovforståelse. Dette vil verken kommunene, private eller fellesinteressene våre være tjent med.

Friluftsrådernes Landsforbund (FL) savner en vurdering av hvordan endringene vil innvirke på Norges oppfølging av FNs bærekraftsmål. FL er enig i den foreslåtte presiseringen i § 19-2 om at kommunene skal ta hensyn til nasjonale og regionale interesser. FL er uenig i de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven som gjør det enklere å gi dispensasjon. Det er viktig for ivaretagelse av natur- og friluftslivsområder å opprettholde og fremme plan- og bygningslovens prinsipper om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner. Dispensasjoner fører til uthuling av dette prinsippet, og til en bit for bit nedbygging uten helhetsvurderinger. Situasjonen i strandsonen i Oslofjordområdet illustrerer hvor galt det kan gå når omfanget av dispensasjoner blir for stort. EVAPLAN viser til at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak og at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen ikke blir vektlagt tilstrekkelig i dispensasjonsvurderingen. I Riksrevisjonens rapport (undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker – 2019) fremgår det at statsråden er enig med Riksrevisjonen i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til planer som er vedtatt etter omfattende prosesser, og bidra til å undergrave nasjonale og vesentlige regionale interesser. En rekke natur- og friluftslivsorganisasjoner har reagert svært negativt på forslagene om endringer i dispensasjonsbestemmelsen. Ved å utvide kommunenes dispensasjonsadgang, svekkes mulighetene for åpne og brede beslutningsprosesser med god medvirkning i lokalsamfunnene. Det er ikke å styrke det lokale selvstyret, men å svekke demokratiet i lokalsamfunn.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) mener at dagens lovverk ikke må endres. En endring kan føre til økt ulikhet mellom kommunene, og er lite fremtidsrettet. FFO frykter at plan- og bygningslovens rolle som nasjonalt lovverk, blir alvorlig svekket og at det vil bidra til å bremse utviklingen av et universelt utformet Norge.

Naturvernforbundets landsstyre ber regjeringen trekke forslaget om endringer i plan- og bygningsloven. Endringene vil være en kraftig svekkelse av miljøhensyn i arealforvaltningen og vil undergrave lokaldemokratiets legitimitet og det sivile

samfunnets mulighet til medbestemmelse og kunnskapsdeling.

Norges Handikapforbund (NHF) mener endringsforslagene må avvises. NHF mener det er svært alvorlig at regjeringen ønsker å svekke betydningen plan- og bygningsloven har for samfunnet og for innbyggerne. Innbyggernes frihet til å bo, leve og delta i samfunnet er viktigere enn kommunenes frihet.

Norsk Friluftsliv (NF) er sterkt imot de foreslåtte endringene, og er bekymret for konsekvensene av en slik endring for natur og friluftsliv, på sikt. NF mener lovendringsforslaget vil uthule intensjonen med plan- og bygningsloven om at arealbruk skal foregå etter plan og planprosesser, svekke bærekraftig og naturvennlig arealforvaltning, og resulterer i ytterligere bit-for-bit-nedbygging av natur- og friluftslivsområder, og svekke lokaldemokratiet og medvirkningsprosesser, ettersom lokalpolitikere får større makt til å fra-vike egne planer som kommunens innbyggere, organisasjoner og andre myndigheter i stor grad har medvirket til gjennom planprosessene.

Vellenes Fellesorganisasjon (VFO) går sterkt imot de foreslåtte endringene. Hovedinntrykket av departementets forslag er svekket medvirkning, dårligere rettssikkerhet og mindre forutsigbarhet. Økt adgang til kommunale dispensasjoner vil åpne for at utbyggere lettere kan legge press på kommunene til å godta utbyggingsplaner som bryter med nasjonale målsettinger for miljøvern, kulturminnevern og god stedsutvikling.

6.6.3.2 Merknader til endring av pbl. § 19-2 andre ledd første punktum

37 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om dette forslaget. 28 støtter forslaget, 9 støtter det ikke.

Høringsinstanser som helt eller delvis støtter forslaget
Statsforvalteren i Rogaland, Agder fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Alver kommune, Asker kommune, Bergen kommune, Bærum kommune, Færder kommune, Halden kommune, Kristiansand kommune, Levanger kommune, Tvedestrand kommune, Bærum kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Kommunesektorens organisasjon (KS), Huseierne, Medvirkningsombudet, OBOS BBL, Oslofjordens friluftsråd og Vellenes Fellesorganisasjon (VFO).

Landbruks- og matdepartementet er positiv til å tydeliggjøre at kommunen ikke kan dispensere

hvis hensynet til nasjonale og regionale hensyn blir vesentlig tilsidesatt, samtidig som kommunen får større handlingsrom i saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art.

Bane NOR har ikke innvendinger til selve presiseringens i pbl. § 19-2 andre ledd om at «nasjonale eller regionale interesser» ikke skal vesentlig tilsidesettes i vurderingen av om dette materielle vilkåret for å gi dispensasjon er oppfylt. Men hvis dette skal «kompensere» for fjerningen av kravet i pbl. § 19-2 fjerde ledd, om at dispensasjon blant annet ikke bør gis hvis en sektormyndighet har uttalt seg negativt til søknaden, er dette ikke tilfredsstillende, og kan medføre at vurderingene av hvorvidt jernbaneinteresser blir skadelidende i praksis, i større grad blir tatt av kommunene i stedet for Bane NOR.

Miljødirektoratet mener at det isolert sett vil være positivt om lovbestemmelsen klargjør at nasjonale og regionale hensyn vil innebære en materiell skranke for hva det kan gis dispensasjon til. Dette vil kunne bidra til å tydeliggjøre det ansvaret kommunene har for å ivareta disse interessene også i en dispensasjonsvurdering.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) synes forslaget er bra, og mener det vil tydeliggjøre at kommunen ikke kan dispensere hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Derimot viser NVE til følgende i høringsnotatet:

«Departementet legger til grunn at tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempler på tiltak som dispensasjon kan brukes til, og som ikke skal betraktes som en nasjonal eller regional interesse, med mindre tiltaket er i konflikt med nasjonal eller regional kulturminneverdi.»

NVE er ikke enig i departementets vurdering. Kravene til sikkerhet mot naturpåkjenninger ved utvidelse, og ved endring av eksisterende bebyggelse, er de samme som for nybygg. Det betyr at arbeider på et eksisterende bygg ikke kan gjennomføres der flom og skred kan skje oftere enn det dagens lov og forskrift aksepterer for nybygg. Hvis det skal utføres arbeider som ikke er i tråd med dagens krav, vil det kreve dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19. Tilbygg, påbygg, ombygging, bruksendring mv. er mindre tiltak som vil kunne medføre store konsekvenser hvis det kommer i konflikt med naturfarer. Det vil følgelig være av nasjonale interesser at det ikke gis dispensasjon til tiltak som kan komme i konflikt med naturfarer, uten at dette er tilstrekkelig

vurdert av berørte myndigheter. Det er viktig at det i arealplanleggingen og ved eventuelle dispensasjoner, tas tilstrekkelig hensyn til eksisterende eller nye anlegg for overføring og produksjon av elektrisk energi. På denne bakgrunn ber NVE om at informasjon om kraftforsyningen inkluderes i omtalen av hva som kan være av nasjonal eller regional interesse i kommentarene til endringsforslagene. NVE mener videre at overvann må anses som en nasjonal interesse.

Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning støtter departementets syn om at foreslått lovendring vil tydeliggjøre at nasjonale og regionale interesser skal sikres ved vurderinger i dispensasjonssaken, og også bidra til en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Departementet legger til grunn at tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempler på tiltak som dispensasjon kan brukes til, og som ikke skal betraktes som en nasjonal eller regional interesse, med mindre tiltaket er i konflikt med nasjonale eller regionale kulturminneverdier. Riksantikvaren vil understreke at det er svært viktig at denne nevnte distinksjonen tydeliggjøres, slik at det ikke legges til rette for at slike dispensasjoner i praksis også gis fra kommunale reguleringsplaner som regulerer vern av kulturminner, kulturmiljøer og landskap av regional eller nasjonal verdi. Riksantikvaren støtter forslaget om at vurderingene etter pbl. § 19-2 andre ledd første punktum fortsatt skal være rettsanvendelsesskjønn og ikke underlagt kommunens frie skjønn, slik at domstolene og statsforvalteren kan foreta en full prøving av kommunens vedtak i slike tilfeller. Riksantikvaren tror antallet søknader om dispensasjon vil kunne komme til å øke som en konsekvens av en eventuell lovendring. Dette vil sannsynligvis også føre til en økning i antallet gitte dispensasjoner. Dette vil gi mindre grad av forutsigbarhet i arealplanleggingen og det kan forventes flere konflikter med kulturminner, kulturmiljøer og landskap. En økning i antallet søknader om dispensasjon vil medføre økt press på kulturminneforvaltningen. Mange søknader om dispensasjon er relatert til kommuneplaner der bestemmelsen om undersøkelsesplikt i kulturminneloven § 9 normalt ikke er oppfylt. Søknadene skal derfor vurderes av fylkeskommunen og Sametinget med tanke på eventuell konflikt med automatisk fredete kulturminner. Søknader om dispensasjon fra eldre reguleringsplaner vil også være aktuelle å vurdere med tanke på eventuell konflikt med automatisk fredete kulturminner. Kunnskap om kulturminner utvikles kontinuerlig. Ny kunnskap om

hvor slike finnes skal legges til grunn ved vurdering av søknader om dispensasjon. Fylkeskommunene og Sametinget er allerede i en presset situasjon med hensyn til saksbehandlingskapasitet på kulturminnefeltet.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal understreker at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn i dispensasjonsvurderingen, og støtter dette forslaget til endring, men bemerker følgende:

«I tilknytning til dette endringsforslaget fremgår det av høringsnotatet at departementet «legger til grunn at tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempler på tiltak som dispensasjon kan brukes til, og som ikke skal betraktes som en nasjonal eller regional interesse, med mindre tiltaket er i konflikt med nasjonal eller regional kulturminneverdi. Ved slike tiltak skal det i interesseavveiningen tillegges vekt på om området allerede er utbygd.» Vi stiller spørsmål ved om departementet med dette mener at slike tiltak aldri vil innebære en vesentlig tilsidesettelse av andre nasjonale/regionale interesser enn kulturminneverdier. Slik vi ser det vil denne typen tiltak i noen tilfeller også kunne innebære en vesentlig tilsidesettelse av f.eks. hensynene til strandsonen, der tilbygg medfører en betydelig økning av bygningsmassen og/eller dette medfører at bygningsmassen kommer nærmere sjøen enn det som var utgangspunktet for eksisterende bygg.»

Risør kommune skriver:

«Selv om lokalt selvstyre er viktig for kommunene, har kommunene også et ansvar for å ivareta interesser som går ut over de rent lokale og private. Endringen av § 19-2 andre ledd oppfattes som en innskjerping/tydeliggjøring på den måten at kommunene ikke har anledning til å gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser settes vesentlig til side. Risør bystyre understreker imidlertid at det forutsetter en tydelig avklaring av hva som er vesentlige interesser og en god rutine for hvordan de berørte instansene skal uttale seg i dispensasjonssaker. «

UiB, Det juridiske fakultet mener forslaget i seg selv er positivt. Når man ser endringen i sammenheng med endringen i fjerde ledd, er det likevel grunn til å stille spørsmål ved om disse hensynene blir styrket eller svekket.

Advokatforeningen støtter hovedgrepet i endringen. Flyttingen gir hensynene en mer fremtredende plassering, som trolig vil medføre at brukerne av bestemmelsen i større grad får en innarbeidet vane med alltid å omtale disse hensynene i sine vurderinger. I praksis utarbeides både dispensasjonssøknader og -vedtak som oftest etter de to vurderingstemaene som er opplistet i andre ledd (vesentlighetsvurderingen og interesseavveiningen), mens hensynene i fjerde ledd ikke i like stor grad blir benyttet. Når det gjelder valg av ordlyd, og slettingen av hele fjerde ledd, er Advokatforeningen delvis uenig. Advokatforeningen stiller spørsmål ved riktigheten av departementets uttalelse om at denne ordlydsendringen/slettingen ikke medfører en realitetsendring. Foreningen mener videre at disse endringene ikke bidrar til god sammenheng mellom bestemmelsen og loven for øvrig. Ordlyden endres fra at nasjonale og regionale hensyn «skal tillegges særlig vekt» i vurderingen (dagens ordlyd) til at slike hensyn ikke kan bli «vesentlig tilsidesatt». De nasjonale/regionale hensynene går fra å være noe som skal vektes tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse hensynene blir vesentlig tilsidesatt. Videre tilsier ordlyden «vesentlig» at det nå skal være en viss terskel for at nasjonale/regionale organer skal gripe inn i dispensasjonsvurderingen. Advokatforeningen anser det positivt at den valgte ordlydsendringen statuerer en terskel som understreker at nasjonale/regionale organer ikke skal kunne gi detaljføringer for dispensasjonsvurderingen i tilfeller hvor tiltaket kun har innvirkning på lokale forhold. En slik presisering anses nødvendig, ettersom Advokatforeningen har inntrykk av at statlige/regionale organer i dag i for stor grad griper inn i spørsmål som ikke er av nasjonal/regional interesse i dispensasjonssakene, i alle fall i deler av landet (særlig i de større byene). Den valgte ordlyden skaper imidlertid, etter Advokatforeningens syn, dårligere sammenheng mellom lovens dispensasjons- og innsigelsesbestemmelser. Vilårene for å fremme innsigelse etter pbl. § 5-4 er at planforslaget berører «spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning» eller som er «av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Såfremt tiltaket har innvirkning på nasjonale eller vesentlig regionale hensyn, kan det altså fremmes innsigelse. I den nye dispensasjonsbestemmelsen oppstilles en høyere terskel for når de nasjonale hensynene skal stanse dispensasjon, ettersom også de nasjonale hensynene iht. forslaget til ny ordlyd må bli

«vesentlig» tilsidesatt. Man kan derfor i teorien godkjenne tiltak i saker om dispensasjon fra plankrav (forenklet prosess) som ikke ville kunne tillates i en planprosess (ordinær prosess). Dette samsvarer ikke med lovendringens formål, og Advokatforeningen ber departementet om å vurdere å benytte lik ordlyd i dispensasjonsbestemmelsen som i pbl. § 5-4.

Høringsinstanser som ikke støtter forslaget

Askøy kommune, Drangedal kommune, Kragerø kommune – Hovedutvalget for plan og bygg.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til at endringen gir åpning for et større lokalt skjønn, men vil også kunne senke terskelen for å innvilge dispensasjoner. DSB peker på at tolkningsrommet for formål, hensyn, nasjonal betydning og regionale interesser i planleggingen, kan være en utfordring. I dispensasjonssaker er ROS-analyse ikke påkrevet. Tiltak kan godkjennes på bakgrunn av en reguleringsplan som ikke er oppdatert med ny kunnskap om for eksempel klimaendringers betydning for samfunnssikkerheten. Dette kan for eksempel handle om økende havnivå. Et annet eksempel kan være at tiltak som isolert sett ser fornuftig ut, senere kan medføre økte overvannsutfordringer for omkringliggende områder. Tiltaket kan bidra til skade på omgivelser som man ikke så for seg da søknad ble innvilget. Dette er kanskje spesielt utfordrende når det gjelder overvannsflokker.

Statens vegvesen Vegdirektoratet skriver:

«Om hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, er nå foreslått tatt inn i kan-kravet. Etter høringsnotatet tilsvarende nasjonale interesser de samme forholdene som gjør seg gjeldende ved innsigelse. Hvis «vesentlig tilsidesatt» betyr på nivå med innsigelse, betyr det at det skal være svært tungtveiende nasjonale interesser til før det får konsekvenser for når det kan innvilges dispensasjon. Å ta inn nasjonale og regionale interesser i andre ledd i § 19-2 vil ikke heve terskelen for når det kan innvilges dispensasjon. Innslagspunktet for «vesentlig tilsidesatt» bør – etter vår vurdering – kunne ligge betydelig lavere enn innsigelse. Hvis lovforslaget blir vedtatt som foreslått, er det nødvendig å definere nivået på «vesentlig tilsidesatt» i forhold til sektormyndighetene. Statens vegvesen mener det må være opp til sektormyndigheten å definere «vesentlig tilsidesatt» i hver enkelt sak.»

Statens vegvesen savner en omtale av hvilke konsekvenser det har å gå fra en «bør ikke»-formulering i gjeldende fjerde ledd til en «kan ikke»-formulering i foreslått nytt andre ledd. Den endrede ordlyden kan gi inntrykk av at statlige og regionale interesser skal vektet tyngre. Samtidig blir lovendringsforslaget som helhet begrunnet med et ønske om å styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Dette kan gi rom for ulike tolkninger av lovendringen. Statens vegvesen påpeker videre at endring av bygningsmasse nær riksvei ofte kan skape problemer for trafikksikkerhet og fremtidig utvidelse av veien. Endring i bruk av avkjørsler og dispensasjon fra byggegrense, er viktige temaer som kan berøre nasjonale interesser i områder som allerede er utbygd. Høringsnotatet vil være grunnlag for senere tolking av bestemmelsen. Hvis lovforslaget blir vedtatt som foreslått, bør nevnte avsnitt i høringsnotatet omarbeides slik at Statens vegvesen og andre vegforvalteres interesser blir bedre ivaretatt. Forslaget til endring innebærer at det ikke blir føringer i loven om hva kommunen skal vektlegge i dispensasjonssaker hvis kan-kravet er oppfylt. Etter dagens lov skal negative uttalelser fra statlige organ tillegges særlig vekt hvis det skal gis dispensasjon. Når kan-kravet er oppfylt, vil det neppe være grunnlag for å påklage vedtak ettersom vurdering om det da skal gis dispensasjon, er fritt skjønn for kommunen. Enklere mulighet for dispensasjon vil svekke kommunenes motivasjon for å utarbeide og revidere arealplaner. Det er stort behov for fornying av gamle reguleringsplaner, og Statens vegvesen mener dette i seg selv er en negativ virkning av lovforslaget. Det kommer ikke entydig frem av høringsnotatet om vedkommende styresmakt også har kompetansen i tilknytning til den foreslåtte, nye ordlyden i pbl. § 19-2 første punktum, det vil si hvorvidt det er den enkelte innsigelsesmyndighet som bør gjøre den skjønsmessige vurderingen av om nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, tilsvarende som i innsigelsessaker, eller om denne rollen er tillagt planmyndigheten. Ut fra høringsnotatet, kan det se ut som departementet likestiller terskelen for når det kan fremmes innsigelse til arealplaner med terskelen for når dispensasjonssaker skal forelegges regionale myndigheter. Statens vegvesen mener det er prinsipielt feil. Så lenge dispensasjonshjemmelen brukes etter intensjonen, vil en dispensasjonssak sjelden berøre nasjonale eller viktige regionale interesser, og det er ikke sikkert at Statens vegvesen får sakene til uttalelse. De fleste innspillene i plansa-

ker fra Statens vegvesen gis oftest som faglige råd og merknader. Innspillene bidrar, sammen med andre former for medvirkning, til en grundigere saksbehandling, og bedre løsninger for samfunnet. Selv om dispensasjonssaker vanligvis ikke gjelder forhold som det er grunnlag for å fremme innsigelse til, vil sakene ofte berøre hensyn statlige eller regionale fagmyndigheter har ansvar for å følge opp eller ivareta. Statens vegvesen mener derfor at det er viktig at disse myndighetene selv får anledning til å vurdere om de skal uttale seg før vedtak fattes, og adgang til eventuelt å påklage dispensasjonsvedtaket. Dersom lovendringen blir vedtatt, bør det komme klarere frem i de videre forarbeidene til lovendringen at vurdering av om det er behov for å uttale seg gjøres av vedkommende innsigelsesmyndighet, og ikke av planmyndigheten. Når det gjelder innslagspunktet for hva som kan regnes som vesentlig tilsidesetting, viser Statens vegvesen til følgende sitat fra Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 192, når det gjelder vurdering av innsigelse:

«En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning og dermed rettfærdiggjør innsigelse.»

Dette er en tilnærming som etter Statens vegvesens syn, ofte vil kunne gjøre seg gjeldende i dispensasjonssaker hvor det for eksempel kan handle om bitvis innbygging av en eksisterende veg, gjennom dispensasjoner fra byggegrensen, tillatelse til nye avkjørsler, som hver for seg ikke har store konsekvenser, men som samlet og over tid kan skape problemer for trafikksikkerheten, og mulighet for videre utvikling av veien. Statens vegvesen anbefaler at den siterte teksten blir referert i eventuelt videre arbeid med lovendringen.

Viken fylkeskommune mener forslaget er en uheldig lemping av loven. Departementet lister opp hva som skal forstås som lokale hensyn: avstandskrav, utnyttelsesgrad, etasjetall eller plankrav. Forslaget fremstiller det som om avstandskrav, utnyttelsesgrad, etasjetall eller plankrav kun, og alene, berører lokale hensyn. Fylkeskommunen mener dette ikke er tilfellet, og at dispensasjon fra avstandskrav, utnyttelsesgrad, etasjetall eller plankrav også kan berøre nasjonale og/eller viktige regionale interesser.

Boligprodusentenes Forening er imot innstramningen som gjøres ved at det foreslås et nytt formelt vilkår om at det ikke kan gis dispensasjon

når nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Foreningen mener at nasjonale og regionale interesser har tilstrekkelig vern i gjeldende regelverk og at det ikke er behov for å forsterke dette, men bemerker samtidig at det foreligger få, om noen, tydelige og klare retningslinjer på hva som er å anses som nasjonale og regionale interesser i kommunene.

Norsk Ornitologisk Forening (NOF) mener at endringen ikke vil være formålstjenlig for å sikre de nasjonale og regionale målene. Ved å flytte henvisningen til nasjonale og regionale interesser til pbl. § 19-2 andre ledd, er det nå kommunenes egen vurdering av forholdet til nasjonale og regionale hensyn, som skal tillegges vekt, og ikke statlig eller regional myndighets oppfatning (jf. fjerde ledd).

6.6.3.3 Merknader til endring av pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum

47 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om dette forslaget. 14 støtter det, 33 støtter det ikke.

Høringsinstanser som støtter forslaget

Nordland fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Drangedal kommune, Tvedestrand kommune, Nittedal kommune, Kristiansand kommune, Badr AS, Boligprodusentenes Forening, Huseierne, OBOS BBL og Utmarkskommunenes sammenslutning.

Agder fylkeskommune mener en lovendring fra kvalifisert til alminnelig interesseovervekt bør følges opp med god veiledning for å få tydeligere frem hvordan relevante ulemper skal vurderes i en alminnelig interesseavveining i søknader om dispensasjoner.

Alver kommune støtter forslaget, men bemerker likevel at det må gå klarere frem av lovtekst eller forarbeidene hva som skal være relevante fordeler for en tiltakshaver som skal søke om dispensasjon. Det bør komme tydelige retningslinjer for hvordan statsforvalteren skal opptre overfor kommunene dersom lovendringen blir vedtatt, slik at en sikrer det lokale handlingsrommet som er bakgrunnen for lovendringen.

Advokatforeningen støtter forslaget om å redusere kravet til overvekt fra kvalifisert til alminnelig interesseovervekt. Første del av dispensasjonsvurderingen (om hvorvidt hensynene bak bestemmelsen eller regionale/nasjonale hensyn vesentlig tilsidesettes) fremstår i praksis som oftest avgjørende, og er den delen av vurderingen som utelukker gjennomføring av de mest kontroversielle

prosjektene (som ikke bør gjennomføres ved dispensasjon). Det anses derfor lite betenkelig å redusere terskelen for interesseovervekt. Advokatforeningen har derimot vært mer i tvil når det gjelder forslaget om å endre interesseavveiningen fra rettsanvendelsesskjønn til fritt skjønn. På den ene siden medfører dette at statsforvalteren skal være varsom i sin overprøving av kommunens vektlegging av fordeler og ulemper i dispensasjonssaken, jf. fvl. § 34. Dette mener Advokatforeningen er positivt, ettersom det samsvarer godt med presiseringen om at det skal være en viss terskel før tiltak anses å ha innvirkning på regionale og nasjonale hensyn.

Advokatforeningen fremhever viktigheten av at ordlyden i bestemmelsen er utformet slik at den i størst mulig grad oppfordrer saksbehandlerne til å foreta tilstrekkelig konkrete vurderinger i den enkelte sak. Det vises for eksempel til at man i forbindelse med overgangen fra tidligere lov til 2008-loven, innførte en todeling av dispensasjonsvurderingen, som nødvendiggjorde en mer inngående vurdering fra saksbehandlerne. Advokatforeningen skriver:

«Advokatforeningen kan ikke se at dagens aktuelle endringer av loven er så omfattende at de får innvirkning på måten saksbehandlerne foretar dispensasjonsvurderingen på. Det er likevel positivt at departementet fremhever at «Kommunen må begrunne sine valg, og i den grad det er gitt retningslinjer om hva som er nasjonal eller regional politikk, bør også dette fremheves i kommunens vedtak».»

På den andre siden stiller Advokatforeningen spørsmål ved hvorvidt endringen til fritt skjønn vil være i samsvar med formålet bak lovendringen. Advokatforeningen har under tvil kommet til at den vil støtte forslaget. Det legges avgjørende vekt på at vurderingen fremstår skjønnsmessig, at det er behov for å redusere statsforvalterens prøvingsintensitet i interesseavveiningen, at det trolig er få dispensasjonssaker for domstolene som avgjøres basert på interesseavveiningen, og at den foreslåtte endringen vil styrke det kommunale selvstyret. Når det gjelder endringen i hvilke forhold det kan legges vekt på i interesseavveiningen, mener Advokatforeningen at uttalelsene i høringsnotatet kan medføre en utvidet mulighet til å vektlegge tiltakshavers subjektive forhold. I dag kan man ikke vektlegge personlige ønsker om en mer fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse av eiendommen for tiltakshaver selv. Dette er argumenter som anføres i en rekke saker, men

som helt unntaksvis tillegges vekt. Dersom man utvider muligheten til å vektlegge slike subjektive momenter, vil dette etter Advokatforeningens syn medføre en betydelig økning i antallet dispensasjoner som innvilges. Dersom departementets intensjon ikke var å åpne for noen realitetsendring på dette punktet, må det tydeligere formuleres at det kun er objektive fordeler for eiendommen (og således for enhver mulig eier av denne) som kan vektlegges i dispensasjonsvurderingen.

Høringsinstanser som ikke støtter forslaget

Bane Nor, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), Likestillings- og diskrimineringsombudet, Statsforvalteren i Agder, Statsforvalteren i Trøndelag, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Vestland, Bærum kommune, Bærum kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Halden kommune, Øyer kommune, Arkitektbedriftene i Norge, Medvirkningsombudet, Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Norske arkitekters landsforbund (NAL), Oslofjordens friluftsråd og Vellenes felleorganisasjon (VFO).

Fiskeridirektoratet mener at dersom interesseavveiningen av fordeler og ulemper fremover skal være undergitt kommunens frie skjønn, vil dette ytterligere styrke det kommunale selvstyret og tilsvarende svekke andre myndigheters innflytelse. Selv om oppheving av fjerde ledd dekkes til dels inn av presiseringen i andre ledd første punktum, er det særlig endringen av andre ledd andre punktum som vil kunne føre til en uønsket dispensasjonspraksis. Direktoratet vurderer det som uheldig å fjerne kravet i § 19-2 andre ledd andre punktum, som foreslått.

Miljødirektoratet mener at endringen til alminnelig interesseovervekt vil kunne uthule klare lov- og forskriftsbestemmelser og arealplaner, medføre et enda større press overfor kommunene om å innvilge dispensasjon, og kan føre til at det gis flere dispensasjoner der klima-, miljø- og friluftslivinteresser blir ytterligere skadelidende. Miljødirektoratet fraråder endringene som er foreslått i andre ledd andre punktum. Direktoratet mener også at det er viktig at alle dispensasjonsvedtak kan underlegges full prøving. Grensen mellom hva som er lokale forhold og hva som er i strid med nasjonale interesser kan også være vanskelig å trekke i praksis, og arealbruken må vurderes konkret. Miljødirektoratet mener det fortsatt bør stå i bestemmelsen at fordel-/ulempevurderingen må skje etter en «samlet vurdering». Det er viktig at det fremkommer tydelig av

bestemmelsen at det her skal skje en avveining der også ulemper tas med. Miljødirektoratet mener at en utvidelse av fordelsbegrepet vil åpne for en for vid adgang til å legge vekt på personlige hensyn, og støtter ikke de føringene som fremkommer om dette i høringsnotatet. Slike hensyn bør kun være relevante dersom ikke andre hensyn taler imot dispensasjonen.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er skeptisk til den foreslåtte justeringen av kravet til interesseovervekt og begrensingen i muligheten for overprøving, som innebærer økt handlingsrom for kommunen. Det er viktig at hensynet til overvannshåndtering blir tilstrekkelig ivaretatt ved vurdering av om dispensasjonssøknader skal innvilges, og at nasjonale føringer om overvannshåndtering legges til grunn også når disse går på tvers av lokale interesser.

Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning vil sterkt fraråde forslaget om lovendring i pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum, som innebærer å fjerne lovkravet om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være «klart» større enn ulempene «etter en samlet vurdering». Dette er et tilbakeskritt, som gjeninnfører ordningen etter tidligere lov, hvor det var tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for å innvilge dispensasjon. Riksantikvaren vil påpeke at tiltak som det søkes dispensasjon for, vil kunne være omstridte og konfliktfylte. Dersom kommunene ikke har en klar rettslig standard for å si nei til dispensasjon i saker hvor interesseovervekten mot dispensasjon er klar, vil kommunene (og kanskje særlig mindre kommuner) bli utsatt for et urimelig press til å gi dispensasjon, også i tilfeller hvor man i utgangspunktet egentlig ønsker å avslå dispensasjonssøknaden. Riksantikvaren har gjennom lengre tid erfart at kommunene allerede gir omfattende dispensasjoner i bevaringsregulerte områder i strid med hovedformålet i planen. Riksantikvaren frykter at denne utviklingen vil akselerere videre dersom lovforslaget gjennomføres. Riksantikvaren vil bemerke at det i lovforarbeidet til någjeldende lov (Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)) på side 242, understrekes at slike fysiske inngrep/endringer som en dispensasjon innebærer, primært bør skje gjennom endring av planen gjennom offentlig høring og nytt reguleringsvedtak, og ikke ved å gi dispensasjoner.

Statsforvalteren i Innlandet har følgende kommentar til forslaget om endring i interesseavveiningen:

«Departementet mener at de fordeler tiltakshaver kan påberope seg ikke skal kunne

begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men at «tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, må være relevant og kunne tillegges vekt ved avveiningen av fordeler og ulemper.» Fylkesmannen er innforstått med at private interesser i noen grad kan være sammenfallende med areal- og ressursdisponeringshensyn. Dette er også erkjent av SOMB, jf. Sivilombudsmannens uttalelser i bl.a. sak 2014/334 og 2014/2104. Høringsnotatet er likevel uklart mht. hvordan de private eierinteresser skal vektes mot allmennhetens interesser.»

Statsforvalteren kan ikke se at en endring til fritt skjønn uten videre vil medføre «noe færre klager», slik departementet skriver i høringsnotatet. Til sammenligning er det ikke færre klager på reguleringsplaner selv om statsforvalterens prøvingskompetanse her er begrenset. Derimot vil endringen innskrenke rettsikkerhetsinteressene for naboer og andre som berøres av en dispensasjon. Statsforvalteren tilrår derfor at lovens vilkår for å kunne dispensere, fortsatt i sin helhet skal være et rettsanvendelsesskjønn.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal viser til at nasjonale og regionale interesser vil kunne gjøre seg gjeldende i ikke ubetydelig grad selv om de ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Sett i sammenheng med den foreslåtte opphevingen av fjerde ledd, den foreslåtte utvidelsen av hvilke fordeler som kan tillegges vekt, og at interesseavveiningen skal være fritt skjønn, er det statsforvalterens oppfatning at dette vil kunne bidra til at viktige hensyn blir satt til side, f.eks. gjennom en gradvis nedbygging av strandsonen.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal skriver videre:

«Når det gjelder utvidelsen av hva som skal anses som relevante fordeler, er det noe uklart for oss om man med dette mener å legge opp til en subjektiv standard, ved at det kan vektlegges hva den enkelte tiltakshaver oppfatter som en fornuftig utnyttelse av eiendommen. En subjektiv standard vil etter vår vurdering kunne være uheldig av flere grunner. Samme eiendom vil gjerne ha flere eiere ettersom tiden går, der synet på hva som er en fornuftig utnyttelse av eiendommen vil kunne variere. Dersom vurderingen av hva som er hensiktsmessig arealbruk skjer ut fra en mer objektiv synsvinkel, vil dette kunne sikre en mer helhetlig og fremtidsrettet arealbruk. Videre vil per-

sonlige ønsker om en bestemt utnyttelse også i mange tilfeller være sammenfallende med de hensyn plan- og bygningsloven er satt til å ivareta, f.eks. der dispensasjon begrunnes med høyere funksjonalitet ved et byggverk eller uteoppholdsareal, og slike fordeler er det anledning til å legge vekt på også etter dagens bestemmelse. Slik denne bestemmelsen er foreslått endret, forstår vi det slik at så lenge de aktuelle hensyn ikke blir vesentlig tilsidesatt, vil det i stor grad være opp til kommunens frie skjønn å avgjøre om dispensasjon skal gis. Vilkåret om interesseovervekt fremstår derfor som en lite reell begrensning i dispensasjonsadgangen, i og med at det blir opp til kommunen å avgjøre både hvilke interesser som er relevant å vektlegge og hvordan de ulike interessene skal avveies mot hverandre. Det kan derfor stilles spørsmål ved hvilken betydning dette vilkåret vil få ved siden av «kan»-skjønn i § 19-2 første ledd.»

Statsforvalteren i Møre og Romsdal ser at det også ved praktiseringen av dagens bestemmelse kan oppstå uklarheter med hensyn til hva som er rettslige vilkår og hva som er fritt skjønn. Ved å innføre et skille mellom rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn allerede i inngangsvilkårene for dispensasjon, vil dette kunne bidra til ytterligere klarhet rundt dette.

Statsforvalteren i Rogaland er i utgangspunktet positiv til at kommunen gis et større handlingsrom. Hvis bestemmelsen praktiseres riktig, vil dette være saker av lokalpolitisk art, hvor hensynet til lokalt selvstyre gjør seg gjeldende i større grad. Statsforvalteren er imidlertid ikke enig med departementet i at vurderingen av fordeler og ulemper bør være et kommunalt fritt skjønn, da dette vil medføre at en svært vesentlig del av kommunens dispensasjonspraksis vil bli unndratt fra muligheten for full domstolsprøving. Borgernes rettsikkerhet i slike saker vil også svekkes ved at statsforvalteren i prøving av slike klagesaker vil bli innskrenket. Statsforvalteren mener derfor at dagens løsning med at begge vilkårene for dispensasjon er rettsanvendelsesskjønn bør opprettholdes. Dagens krav om at fordelene må være «klart» større enn ulempene etter en samlet vurdering, bør også videreføres. Fordelene og ulempene som er relevante i en dispensasjonsvurdering, er ofte av ulik karakter slik at de kan være vanskelig å sammenligne og vekte. Disse utfordringene kan forsterkes i den samlede vurderingen av fordeler og ulemper dersom lovens krav bare er alminnelig overvekt av fordeler. Statsforvalteren mener der-

for det vil skape større klarhet i dispensasjonsvurderingen dersom dagens krav om kvalifisert overvekt av fordeler opprettholdes. En endring vil også kunne gi en økning i gitte dispensasjoner, noe som kan være konfliktskapende og også, over tid, kunne undergrave arealplaners verdi som informasjons- og beslutningsgrunnlag for beboere i et område. Endringen kan potensielt også påvirke kommunens planarbeid negativt dersom større eller mindre mangler i arealplaner forholdsvis enkelt kan avhjelpest ved å dispensere fra planen.

Sivilombudsmannen erfarer at de to vilkårene i andre ledd i en rekke kommunale dispensasjonsvedtak blandes sammen slik at det er vanskelig å identifisere hvilke momenter som hører under hvilket vilkår. En del kommunale dispensasjonsvedtak mangler interesseavveiningen til tross for at dispensasjon er innvilget. I de vedtakene der det er foretatt en slags interesseavveining, ser ombudsmannen relativt ofte at kommunen kun trekker frem relevante fordeler uten å identifisere noen ulemper ved dispensasjonen (noe som ofte er lite troverdig). Like ofte ser ombudsmannen at kommunene legger vekt på fordeler som er lite relevante eller irrelevante i den vurderingen som skal foretas etter § 19-2 andre ledd andre punktum. Noen av disse forholdene vil kunne fanges opp av statsforvalteren, ombudsmannen eller domstolene selv om interesseavveiningen underlegges kommunens frie skjønn. Det kan likevel være grunn til å se på behovet for kompetanseheving hos kommunene før interesseavveiningen eventuelt underlegges kommunens frie skjønn. Ombudsmannen har merket seg at departementet i punkt 4.3.1 i høringsnotatet har et eget punkt om hva som skal regnes som relevante fordeler etter § 19-2 andre ledd andre punktum. Forslaget er en endring i gjeldende rett. For ordens skyld siteres to avsnitt fra de foreløpige rapportene fra ombudsmannens systematiske undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen i Kragerø, Askøy og Mandal kommuner. Her fremgår ombudsmannens syn på gjeldende rett hva gjelder relevante fordeler i interesseavveiningen etter andre ledd andre punktum:

«Det innebærer at det først og fremst er areal- og ressursdisponeringshensyn som er relevante i interesseavveiningen. Kommunen må derfor vurdere de objektive forholdene på eiendommen. Dersom tiltaket avhjelper en mangel eller dekker et behov ved eiendommen, kan dette være en relevant fordel. Et eksempel kan være dispensasjon fra byggeforbudet for å legge vann- og kloakkledning. Tiltakshaverens

subjektive ønsker og behov er derimot sjelden relevant. Bakgrunnen for dette er at eierforhold vil være skiftende over tid, mens plan- og bygningsmyndighetene skal styre arealbruken i kommunen i et langsiktig perspektiv.

Tiltakshaverens subjektive ønsker og behov kan være sammenfallende med hva som objektivt sett er en god utnyttelse av eiendommen. Dette endrer likevel ikke utgangspunktet om at det er de objektive forholdene ved eiendommen som skal vurderes.»

Det kan stilles spørsmål ved om en uttalelse i høringsnotatet og eventuelt i proposisjonen til Stortinget vil ha tilstrekkelig rettskildemessig vekt til å skape trygghet for hva som fremover vil være gjeldende rett på dette punktet.

Asker kommune mener at endringene samlet sett vil kunne føre til en betydelig økning i antallet dispensasjoner. Dersom kommunen bruker mye tid og ressurser på å utarbeide gode planer etter en omfattende prosess basert på medvirkning og tillit, for så i ettertid å legge opp til en lav terskel for å fravike de samme planene i behandlingen av enkeltsaker, frykter kommunen at dette kan gå på bekostningen av tilliten til både forvaltningen og lokaldemokratiet. Asker kommune anser at endringene som foreslås, vil medføre en utvikling som fremstår som rettssikkerhetsmessig betenkelig. Lokaldemokratiet er også langt på vei ivaretatt gjennom kommunens rolle som planmyndighet. Et utvidet fordelsbegrep gir rom for en kreativ argumentasjon fra tiltakshavers side, og kommunen har vanskelig for å se hvorfor forhold som ikke er særlig relevante ut fra et arealplanmessig ståsted, bør tillegges vekt. Dette kommer i tillegg til at det ofte er utfordrende å måle ulempene i den enkelte sak. I en enkeltstående byggesak vil det ofte fremstå som om fordelene for tiltakshaver er større enn ulempene, blant annet fordi det først og fremst er tiltakshaver som argumenterer for sin søknad. I realiteten er det ofte økonomiske hensyn som ligger bak mange søknader om tiltak med dispensasjon, selv om dette ikke er et uttalt motiv. Selv om økonomiske forhold ikke er direkte relevant, vil endringene som er foreslått i praksis kunne føre til at økonomiske forhold tillegges for stor vekt, og da ofte på bekostning av andre hensyn som blant annet kulturlandskap, naturverdier, bokvalitet, allmennhetens interesser. Asker kommune anser at de foreslåtte endringene vil kunne medføre en utvikling der bokvalitet og «grønne interesser» vil bli skadelidende på grunn av at økonomiske interesser for tiltakshaver vil gå foran.

Bergen kommune presiserer at eiers interesser må avveies mot en rekke andre hensyn og interesser i en dispensasjonsvurdering, og mener derfor at kommunene må være varsomme med å legge for stor vekt på eiers interesser opp mot allmennhetens interesser. Bergen kommune vil derfor at «klart» skal beholdes i ordlyden. Videre understreker Bergen kommune viktigheten av forutsigbarhet i byggesaker, og det klare utgangspunktet om at plan- og bygningsloven og vedtatte planer skal følges. Spesielt for dispensasjoner som berører kommunens miljø- og naturverninteresser og kulturhistoriske eller arkitektoniske verdier, er byrådet opptatt av at disse interessene og verdiene ikke blir tilsidesatt til fordel for rene private eierinteresser.

Risør kommune er positiv til at interesseavveiningen mellom fordeler og ulemper endres fra en kvalifisert overvekt av fordeler etter en samlet vurdering, til en alminnelig interesseavveining. Dette fordi disse avveiningene mange ganger oppleves som teoretiske. Bystyret stiller likevel spørsmål ved om det er klokt å legge større vekt på eiendomsretten enn i dag, spesielt i strandsonen, hvor allmennhetens interesser, også i lys av fri-luftslovens bestemmelser, skal veie tungt. En ytterligere vektlegging av private interesser her, kan på sikt bidra til større ulikheter mellom kommunene, og en økt privatisering av viktige områder. Bystyret stiller også spørsmål ved om det er klokt å underlegge interesseavveiningen av fordeler og ulemper kommunens frie skjønn. En slik endring vil over tid kunne øke ulikhetene mellom kommunene og styrke private interesser på bekostning av allmennhetens interesser.

Trondheim kommune støtter ikke departementets forslag, og mener at kravet til kvalifisert interesseovervekt må videreføres. Kravet om at fordelene må være klart større enn ulempene følger opp lovgivers intensjon om at det skal være en høy terskel for å dispensere fra reguleringsplaner. Dette bidrar til at planene ivaretas som styringsverktøy og styrker forutberegneligheten for borgerne. Trondheim kommune er videre skeptisk til at det skal legges opp til et større fokus på den enkelte grunneiers interesser. Plan- og bygningsloven, og all saksbehandling etter loven, skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf. pbl. § 1-1. Det er imidlertid viktig at det ikke i for stor grad fokuseres på den nåværende eiers interesser i utviklingen av en eiendom. Dersom det skal legges større vekt på grunneiers og tiltakshavers interesser, må det også klargjøres om naboers interesser skal vektlegges på tilsvarende

måte. Trondheim kommune mener at endringene trolig vil føre til at det innvilges betydelig flere dispensasjoner. Det er også sannsynlig at flere avvik fra vedtatte arealplaner vil føre til større uenighet mellom tiltakshavere og naboer og dermed flere klager og søksmål.

UiB, Det juridiske fakultet skriver følgende:

«Når ein fjernar at interesseavveginga i andre avsnitt kjem «i tillegg» til vilkåret i første avsnitt, kan ein få inntrykk av at det ikkje lenger er to sjølvstendige vilkår i føresegna, men éi samla vurdering der det første vilkåret inngår i heilskapsvurderinga. Samstundes er det likevel i høyringsnotatet lagt til grunn at interesseavveginga av fordelar og ulemper skal vere «underlagt kommunens frie skjønn». Dette skaper forvirring ettersom det betyr at det, trass i at ordlydsendringa kunne tale for det motsette, blir viktigare å ha eit klart skilje mellom vurderinga etter første og andre avsnitt. Denne endringa i skjønnet sin karakter er viktig. I praksis betyr endringa frå rettsbruksskjønn til fritt skjønn at verken statlege eller regionale styresmakter, eller domstolen, skal kunne «blande seg inn i» dei konkrete vurderingane som kommunen gjer under vilkåret om interesseovervekt. Domstolen skal framleis kunne prøve det første vilkåret for dispensasjon, men altså ikkje sjølve interesseavveginga. Vi finn det problematisk å skulle trekkje eit skarpt skilje mellom vurderinga av «vesentlig» avvik frå lov eller plan, og interesseavveginga «fordelene større enn ulemperne». Sjølv om lova også i dag har to vilkår, og dermed to vurderingstema, så kan likevel fylkesmannen og domstolen prøve både lovtolking og bruk av lova i saka uavhengig av korleis kommunen vel å byggje opp grunngivinga for vedtaket. Kompetansen deira er ikkje avhengig av rekkjefølgja på eller oppdelinga av argument i kommunen sitt vedtak. Etter lovforslaget vert det naudsynt å gjennomføre ei klarare to-deling i oppbygginga av ei dispensasjonsvurdering; først vilkår, der både lovtolkinga og den konkrete vurderinga kan prøvast av fylkesmann og domstol, og så interesseavveging, der den konkrete vurderinga skal tilhøyre kommunen sitt frie skjønn, som domstolane ikkje kan overprøve og fylkesmannen må vere varsam med å prøve.»

Kommunesektorens organisasjon (KS) kan ikke støtte forslaget om å fjerne kravet til klar overvekt av fordelar ved å innvilge dispensasjon. KS mener at departementets forslag i svært liten grad vil øke

et kommunalt handlingsrom. Den praktiske konsekvensen av forslaget vil først og fremst bli at betydningen av planinstituttet svekkes. Planinstituttet er et sentralt virkemiddel for utvikling av lokalsamfunnene, som uansett gir kommunene stort handlingsrom, og som også sikrer gode prosesser for bred innbyggerinvolvering. KS anbefaler derfor at gjeldende lovregulering videreføres på dette punktet.

WWF Verdens naturfond mener at å gjøre deler av dispensasjonsvurderingen til fritt skjønn, er en historieløs endring. Nettopp fordi lovgiver har gitt kommunen stor grad av fullmakt til å håndheve loven ut fra faglig og politisk skjønn trengs det kontroll. Kontrollen bidrar til rettssikkerhet, forutsigbarhet, likebehandling og tillit til forvaltningen. Kontrollmuligheter har også en preventiv effekt og bidrar til at plan- og bygningsmyndighetene gjør et grundigere arbeid i beslutningsprosessen. Gjennom bruk av innsigelse i planprosessen, kan forvaltningsorganer påpeke at kommunenes forslag til plan er i konflikt med de interesser som disse organene er satt til å ivareta. Å innskrenke statsforvalterens mulighet til å komme med innsigelse er derfor en innskrenking av felleskapets og enkeltpersoners rettssikkerhet. Domstolen gir den samme rettssikkerheten.

6.6.4 Departementets vurdering

Det er mange høringsinstanser som har innvendinger mot endringsforslaget.

Hovedinnvendingene er at forslaget ikke vil gi økt kommunalt selvstyre. Flere høringsinstanser bemerker at det kommunale selvstyret blir tilstrekkelig godt ivaretatt gjennom dagens planprosesser. Det hevdes også at en utvidet dispensasjonsadgang vil svekke muligheten for medvirkning, medføre at flere dispensasjoner blir gitt, som for eksempel dispensasjon fra kravene til tilgjengelighet for funksjonshemmede, og gi manglende helhetlig planlegging og mindre forutsigbarhet. Videre mener flere høringsinstanser at endringsforslaget vil medføre et økt press på kommunene til å gi dispensasjon også i strid med nasjonale og regionale interesser, som bygging i strandsonen, i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder og i bevaringsområder. Noen høringsinstanser mener at forslaget ikke fremmer bærekraftig utvikling.

Noen høringsinstanser viser også til at forslaget vil frata sektormyndighetene muligheten for påvirkning, og begrense dagens kontrollfunksjoner, blant annet ved at domstolene kun i

begrenset grad kan overprøve det kommunale, frie skjønnet. Det anføres at dette kan svekke tiliten til forvaltningen.

Videre mener enkelte høringsinstanser at forslaget ikke samsvarer med vurderinger og konklusjoner i flere rapporter, herunder EVAPLAN, Sivilombudsmannens foreløpige rapport om dispensasjoner i strandsonen, Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet og Riksrevisjonens undersøkelse 2019 av behandling av innsigelser i plansaker. Høringsinstansene mener disse rapportene taler for en innstramning fremfor en utvidelse av adgangen til å gi dispensasjon og at det bør gis veiledning i stedet for lovendring.

Departementet mener at mange høringsinstanser tolker forslaget i høringsnotatet for vidt og er heller ikke enig i at forslaget er uforenelig med de rapporter og undersøkelser o.l. som enkelte høringsinstanser viser til.

Evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) peker på faren for at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak, men peker samtidig på at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir tilstrekkelig vektlagt i dispensasjonsvurderingen. Informantene i evalueringen opplever at det er uklarheter om hvordan de materielle vilkårene skal forstås. Dette gjelder særlig vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene.

Sivilombudsmannens rapport om dispensasjoner i strandsonen som ble publisert 19. januar 2021, viser også at det er behov for å gjøre dispensasjonsbestemmelsen klarere. Rapporten konkluderer med at dagens dispensasjonsbestemmelse blir brukt feil av mange kommuner. I sin høringsuttalelse viser Sivilombudsmannen til at kommuner allerede i dag sammenblander vilkårene for dispensasjon, og har svake og mangelfulle begrunnelser.

Departementet mener at forslagene i høringsnotatet vil tydeliggjøre hensynene som skal vektlegges, og gjøre bestemmelsen enklere å praktisere.

I Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet, står det at den mest verdifulle naturen skal tas vare på så langt det er mulig ved arealinngrep og arealbruk. Dette krever god planlegging, basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Forslagene i høringsnotatet støtter opp om dette.

Fra side 14 i Riksrevisjonens undersøkelse om behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018–2019) siteres:

«Statsråden viser til at dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, slik at mindre korrigeringer av

arealbruk og utbygging ikke alltid skal utløse krav om nye planer. Loven forutsetter at dispensasjoner bare skal brukes der de ikke undergraver planenes intensjoner og innhold. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til planer som er vedtatt etter omfattende prosesser, og bidra til å undergrave nasjonale og vesentlige regionale interesser. Statsråden framhever samtidig at mange dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer, som ikke berører nasjonale og vesentlige regionale interesser.»

Dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. En dispensasjon kan være hensiktsmessig der det ikke er tid til å utarbeide en plan eller gjøre planendring, og det for øvrig er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn. Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planendring med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Særskilt om pbl. § 19-2 andre ledd første punktum

Bestemmelsen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum fastsetter terskelen for når en dispensasjon kan innvilges. Det kan bare skje så langt hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Departementet ønsker å endre loven slik at nasjonale og regionale interesser uttrykkelig blir nevnt i første punktum, på lik linje med hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra og hensynene i lovens formålsbestemmelse.

En slik lovendring vil bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen av en dispensasjonssøknad. Endringen vil sikre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Kommunen må begrunne sine valg, og i den grad det er gitt retningslinjer om hva som er nasjonal eller regional politikk, bør også dette fremheves i kommunens vedtak.

Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve § 19-2 fjerde ledd, se nærmere om dette under punkt 6.7 nedenfor. Ordlyden endres fra at nasjonale og regionale interesser *skal til-*

legges særlig vekt i vurderingen (jf. gjeldende ordlyd i § 19-2 fjerde ledd første punktum), til at slike interesser ikke kan bli vesentlig tilsidesatt.

Som Advokatforeningen påpeker, vil endringen av ordlyden innebære at de nasjonale og regionale interessene går fra å være noe som skal vektes tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse interessene blir vesentlig tilsidesatt.

En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning. Den samlede miljøeffekten for et område, skal også vektlegges.

Flere høringsinstanser, blant annet UiB, Det juridiske fakultet, mener at forslaget legger opp til at kommunen selv skal avgjøre forholdet til de nasjonale og regionale interessene. Dette er etter departementets syn ikke riktig. Det foreslås ingen endringer i pbl. § 19-1, som regulerer regionale og statlige myndigheters mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Statens vegvesen påpeker at endring av bygningsmasse nærme riksvei ofte kan skape problemer for trafikksikkerhet og fremtidig utvidelse av veien. Endring i bruk av avkjørsler og dispensasjon fra byggegrense er viktige temaer som kan berøre nasjonale interesser i områder som allerede er utbygd. Departementet er enig i dette og mener at dette vil bli ivaretatt ved forslaget til endret dispensasjonsbestemmelse.

NVE bemerker at kravene til sikkerhet mot naturpåkjenninger ved utvidelse og ved endring av eksisterende bebyggelse, er de samme som for nybygg. Mange eldre bygg er lovlig plassert i områder hvor de i dag ikke ville bli tillatt satt opp. I praksis kan dette innebære at bygg som allerede ligger i et fareområde, ikke kan bli utvidet eller ombygget fordi dagens krav til sikkerhet mot flom og skred ikke er oppfylt. Hvis det skal utføres arbeider som ikke er i tråd med dagens krav, vil det kreve dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19. Tilbygg, påbygg, ombygging, bruksendring mv. er mindre tiltak som vil kunne medføre store konsekvenser hvis det kommer i konflikt med naturfarer. Det vil følgelig være av nasjonal interesse at det ikke gis dispensasjon til tiltak som kan komme i konflikt med naturfarer. Departementet er enig i dette, og understreker at kommunen har ansvar for å kreve fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for at det ikke foreligger skred- eller flomfare før en dispensasjons sak kan tas opp til behandling.

Flere høringsinstanser har etterlyst mer konkret informasjon om hva som skal regnes som nasjonale og regionale interesser. Hva som er nasjonale og regionale interesser er gjennomgått i punkt 6.6.1. I tillegg til de forhold som er nevnt der, vil også saker som gjelder kraftforsyning og overvann kunne være av nasjonal eller regional interesse, slik NVE påpeker i sin høringsuttalelse. Departementet viser til at det ikke vil være mulig å gi en uttømmende liste over slike interesser.

Når det gjelder forholdet til samiske rettigheter, understreker departementet at kommunen må påse at det ikke blir gitt dispensasjoner i strid med Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, Grunnloven § 108 og andre nasjonale rettsregler. Disse reglene forplikter kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dersom samiske interesser berøres i en dispensasjonssak, må de på tilsvarende måte undergis en særskilt vurdering og behandling. Det er ikke hensikten med lovendringene å svekke de samiske interessene.

Vurderingene etter første punktum skal fortsatt være rettsanvendelsesskjønn som i dag, slik at domstolene og statsforvalteren kan foreta en full prøving av kommunens vedtak.

Forslaget til endring av pbl. § 19-2 andre ledd første punktum videreføres.

Særlig om pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum

Departementet har merket seg den store motstanden mot å endre andre ledd andre punktum, og har kommet til at forslaget ikke videreføres. Det gjøres en forbedring av ordlyden, men dette endrer ikke noe på det materielle innholdet i bestemmelsen.

Nærmere om hva som skal regnes som relevante fordeler etter pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum

I høringsnotatet har departement gitt uttrykk for at de fordeler tiltakshaver kan påberope seg ikke skal kunne begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, må være relevant og kunne tillegges vekt ved avveiningen av fordeler og ulemper. Dette endrer ikke vurderingene når det gjelder andre personlige interesser som kan påberopes. Man skal fortsatt kunne påberope

seg spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, men det skal, som nå, føres en restriktiv praksis når det gjelder vektlegging av disse. Formuleringene i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på side 242 skal derfor – med de justeringer som er angitt foran – fortsatt gjelde. I nevnte proposisjon er forholdet til spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn omtalt slik under omtalen av pbl. § 19-2 tredje ledd:

«Tredje ledd angir at det ved dispensasjon fra bestemmelser i lov, vedtekt eller forskrift skal legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette vil særlig gjelde i byggesaker. Formålet er at dispensasjoner ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn. Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.»

Flere høringsinstanser har innvendinger mot å utvide fordelsbegrepet. De bemerker at dette er uklart, kan gi et stort press på kommunene og innebære en fare for at økonomiske forhold vil kunne være utslagsgivende. Videre mener flere av høringsinstansene, bl.a. Advokatforeningen, at en utvidelse av muligheten til å vektlegge subjektive momenter, vil medføre en betydelig økning i antallet dispensasjoner som innvilges. Sivilombudsmannen stiller også spørsmål ved om en uttalelse i høringsnotatet, og eventuelt i proposisjonen til Stortinget, vil ha tilstrekkelig rettskildemessig vekt til å skape trygghet for hva som fremover vil være gjeldende rett på dette punktet.

Sivilombudsmannen skriver at bakgrunnen for at tiltakshavers subjektive ønsker og behov sjelden er relevant i dagens praksis, er at eierforhold vil være skiftende over tid, mens plan- og bygningsmyndighetene skal styre arealbruken i kommunen i et langsiktig perspektiv.

Departementet har etter en samlet vurdering av høringsinnspillene kommet til at dette forslaget ikke videreføres.

6.7 Forslag om endring i pbl. § 19-2 fjerde ledd

6.7.1 Gjeldende rett

Pbl. § 19-2 fjerde ledd inneholder i dag retningslinjer for skjønnsutøvelsen ved dispensasjons-

vurderingen. I første punktum fremgår det at ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. I andre punktum fremgår det at kommunen ikke bør dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i pbl. § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

6.7.2 Høringsforslaget

Som følge av departementets forslag om å endre pbl. § 19-2 andre ledd første punktum, foreslo departementet å oppheve fjerde ledd. Begrunnelsen for dette var at departementet mente bestemmelsen i fjerde ledd første punktum ble overflødig når nasjonale og regionale interesser foreslås uttrykkelig nevnt i andre ledd første punktum, og det blir tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt. Departementet mente videre at bestemmelsen i fjerde ledd andre punktum legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret. Dersom en direkte berørt statlig eller regional myndighet er misfornøyd med kommunens vedtak, vil det være adgang til å påklage vedtaket.

6.7.3 Merknader fra høringsinstansene

40 høringsinstanser har uttalt seg særskilt om dette forslaget. 16 høringsinstanser støtter forslaget helt eller delvis, 24 støtter det ikke.

Høringsinstanser som helt eller delvis støtter forslaget:

Agder fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, Asker kommune, Bærum kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Drangedal kommune, Halden kommune, Kristiansand kommune, Tvedestrand kommune, OBOS BBL, Huseierne, Norsk Eiendom og en privatperson.

Statsforvalteren i Rogaland er enig i at dette er en naturlig konsekvens av at hensynet til nasjonale og regionale interesser flyttes til andre ledd. Det er likevel viktig å få frem at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få uttale seg til dispensasjonssaker. Den foreslåtte bestemmelsen blir mindre tydelig på høringsinstansenes roller i dispensasjonssaker, noe som kan medføre at færre saker blir sendt på høring og flere saker blir påklaget. Det er også et viktig poeng at de regionale og statlig etatene ikke nødvendigvis blir kjent med saker som ikke blir

sendt på høring, og dermed heller ikke får anledning til å påklage dem. Statsforvalteren vil derfor be departementet vurdere om det er mulig å tydeliggjøre hvilke dispensasjonssaker som skal på høring, eksempelvis ved å presisere ordlyden i pbl. § 19-1 siste punktum.

Bærum kommune støtter forslaget forutsatt at den foreslåtte endringen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum vedtas. I motsatt fall mener kommunen at andre punktum i dagens fjerde ledd bør vurderes. Kommunen peker i denne sammenheng på «bør»-elementet, som innebærer en rådgivning overfor bygningsmyndighetene der lovgiver nok heller burde angitt mer konkret hvilke rammer som gjelder for bygningsmyndighetenes forvaltning av plan- og bygningsloven. Kommunen peker dessuten på at det både organisatorisk og rettsikkerhetsmessig kan være uheldig at særmyndigheten i praksis skal komme til å avgjøre dispensasjonsspørsmålet, til tross for at det er plan- og bygningsmyndighetene som har forvaltningsansvaret for den aktuelle dispensasjonsbestemmelsen (rollesammenblanding og ansvarsapulverisering).

Trondheim kommune peker på at forslaget er en naturlig følge av endringen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Når det gjelder opphevelsen av pbl. § 19-2 fjerde ledd andre punktum, er kommunen enig i at dette vil styrke det kommunale selvstyret. Kommunene vil måtte vurdere om nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt og begrunne hvorfor de eventuelt mener dette ikke er tilfelle. Det følger også av pbl. § 19-1 at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8. Som departementet også påpeker, kan et vedtak om å gi dispensasjon påklages av den berørte myndigheten.

Advokatforeningen er positiv til å flytte vurderingen av nasjonale og regionale interesser til andre ledd, og er derfor også naturligvis positiv til at første punktum i fjerde ledd (hvor hensynene i dag står omtalt) slettes, men er i tvil når det gjelder sletting av andre punktum i fjerde ledd. Advokatforeningen viser til at dagens ordlyd er formulert som en «bør»-regel, og ikke et krav, og er derfor uenig i departementets vurdering om at bestemmelsen «legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret». Advokatforeningen mener at såfremt de regionale og statlige myndighetene ikke praktiserer en ulovlig detaljstyring, bør kommunene fremdeles etterstrebe å lytte til deres innspill. Som i innsigelsessystemet anses det hensiktsmessig med en viss terskel for

at regionale og statlige myndigheter griper inn i den kommunale prosessen, men når dette først (rettmessig) gjøres, bør dette skje på et tidligst mulig tidspunkt, og ikke sent i prosessen, for eksempel gjennom klage.

Utmarkskommunenes sammenslutning USS støtter endringsforslaget, og mener det i kombinasjon med endringen i andre ledd, første punktum, vil etterlate en mer forståelig og anvendelig dispensasjonsbestemmelse. Dette forutsetter selvsagt at det legges til grunn en forståelse av «nasjonale og regionale interesser» i andre ledd første punktum som er langt mindre inngripende enn den som fremgår av høringsnotatet. USS mener ordlyden i pbl. § 19-2 med de foreslåtte endringene, gir uttrykk for en god ordning for dispensasjoner etter plan- og bygningsloven, med en hensiktsmessig makt- og oppgavefordeling mellom henholdsvis kommunen, fylkeskommunen og staten. USS mener derfor at en opphevelse av fjerde ledd, i kombinasjon med de øvrige endringsforslagene, er godt begrunnet og vil resultere i en mer hensiktsmessig utformet bestemmelse.

Høringsinstanser som ikke støtter forslaget:

Miljødirektoratet, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Statsforvalteren i Vestland, Viken fylkeskommune, Ringeby kommune, Øyer kommune, Bærum Natur- og Friluftsråd, Den Norske Turistforening (DNT), Medvirkningsombudet, Nettverket for regional fjellgrense i Lillehammer, Ringsaker og Øyer, Norges Jeger- og Fiskerforbund (NJFF), Oslofjordens Friluftsråd og Vellenes Fellesorganisasjon (VFO).

Bane NOR erfarer at kravet om at dispensasjon ikke bør gis dersom en regional eller statlig myndighet har uttalt seg negativt, er en viktig sikkerhetsventil for at kommuner ikke dispenserer i strid med jernbaneinteressene. Det er jernbanemyndigheten som primært bør vurdere om Bane NORs interesser blir vesentlig tilsidesatt. Hvis kravet i fjerde ledd utgår, er det fare for at kommunene i større grad selv vurderer hvorvidt jernbaneinteresser blir skadelidende eller ikke, noe som strengt tatt ligger utenfor kommunenes kompetanseområde.

Riksantikvaren – Direktoratet for kulturminneforvaltning anser det som svært uheldig å oppheve fjerde ledd. Riksantikvaren anbefaler at innholdet i § 19-2 fjerde ledd videreføres, eventuelt som et tredje punktum i ny § 19-2 andre ledd. Der som en direkte berørt regional og/eller statlig myndighet uttaler seg negativt om dispensasjons-

søknaden, bør den omsøkte endringen avslås eller skje gjennom endring av planen, og ikke ved å gi dispensasjon. Hensikten med uttalelsen fra direkte berørte etater vil kunne bli illusorisk om kommunen ikke har en ekstra forpliktelse til å hensynta disse etaters innspill. I slike tilfeller mener Riksantikvaren at hensynet til kulturminneinteresser går foran ønsker om dispensasjon fra gjeldende plan.

Statsforvalteren i Agder mener det er fornuftig at det i tilknytning til dispensasjonsvilkårene understrekes at dette er en uttalelse/vurdering som må ses spesielt hen til og vektlegges når kommunen foretar sin vurdering av dispensasjonsspørsmålet. Uten dagens fjerde ledd, vil slike negative uttalelser lettere bli oversett i kommunenes dispensasjonsvurderinger. Det vil videre være uheldig om vektleggingen av uttalelser fra regional og statlig myndighet blir flyttet i retning av at det først må foreligge en klage. Slike klager er begrenset til et mindre antall saker, og kommer sent i saksprosessen.

Statsforvalteren i Innlandet kan i noen grad være enig i at fjerde ledd første punktum er unødvendig gitt at forslaget til endring i andre ledd får tilslutning. Derimot reiser statsforvalteren spørsmål ved departementets begrunnelsen for å oppheve fjerde ledd andre punktum. Statsforvalteren mener forslaget vil skape flere klagesaker, og et økt behov for å veilede kommunene. Statsforvalteren i Innlandet støtter ellers de prinsipielle betraktninger som kommer frem i høringsuttalelsen fra UiB, Det juridiske fakultet.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal mener at bestemmelsen i fjerde ledd fortsatt vil ha verdi selv om man gjør den nevnte endringen i andre ledd første punktum. Statsforvalteren peker på at det kan være gode grunner for at disse hensynene bør tillegges avgjørende vekt også i andre tilfeller. Videre er dagens regel utformet som en «bør»-regel, og vil derfor ikke være en sperre for at kommunen kan gi dispensasjon selv om sektormyndighetene er negative. Derimot vil bør-regelen oppfordre til at kommunen i større grad går inn på en vurdering av de hensynene som sektormyndighetene trekker frem, og stiller krav til begrunnelsen for hvorfor disse hensynene likevel ikke skal ha avgjørende vekt. En god begrunnelse vil være en styrke ved et dispensasjonsvedtak.

Statsforvalteren i Oslo og Viken stiller seg negativ til at hele fjerde ledd foreslås opphevet. I dette leddet vises det også til at det ikke bør gis dispensasjon dersom regional og/eller statlig myndighet har uttalt seg negativt til søknaden. Statsforvalteren mener denne delen av lovbestemmelsen bør

bestå. Dersom hele fjerde ledd fjernes, kan det åpne opp for at kommunene i større grad vedtar dispensasjoner i strid med negative uttalelser fra regionale og statlige myndigheter.

Statsforvalteren i Trøndelag mener at ved å fjerne vurderingstemaet i fjerde ledd som også viser til byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8, kan det bli gitt et uheldig signal om at det skal bli enklere å få dispensasjon. For å få en mer effektiv saksbehandling, vil det være ønskelig at det ble lagt større vekt på veiledning og informasjon til kommunene om hvilke søknader som bør avslås, samt alternativer som bør benyttes i stedet for dispensasjon.

Troms og Finnmark fylkeskommune mener at forslaget om å fjerne fjerde ledd vil innebære en endring, hvor loven kun fanger opp tilfeller der nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, men ikke hvor det er åpenbare interesse-motsetninger. Fylkeskommunen mener at den foreslåtte endringen «tillegges særlig vekt» til «ikke vesentlig tilsidesatt», vil værere en uheldig svekkelse av nasjonale og regionale interesser. Fylkeskommunen gir for øvrig sin tilslutning til vurderingene i EVAPLAN.

Bergen kommune forstår forslaget slik at departementet vil holde fast ved at relevante nasjonale og regionale interesser må defineres av vedkommende statlige eller regionale fagmyndighet, slik det går frem av Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) side 53. Kommunen ønsker også avklaringer mellom kommunene, regionale og statlige myndigheter av hvilke tiltak, eventuelt i hvilke områder, som skal vurderes av regionale og/eller statlige myndigheter. Dette vil gi forutsigbarhet. Med henvisning til at EVAPLAN peker på behov for krav om mer systematisk bruk av medvirkning, mener kommunen at de foreslåtte endringene i dispensasjonsreglene kan trekke i motsatt retning, og vil kunne svekke det viktige strategiske handlingsrommet kommunen har som planmyndighet. En liberalisering av dispensasjonsinstituttet vil kunne gjøre det problematisk å gjennomføre fortetting i og rundt senterområder, samferdselsknutepunkt o.l. der utbyggingspresset er stort og reguleringsprosessene krevende. Lovendringen kan føre til at dispensasjon fremstår som et enkelt og akseptert alternativ til planendring, og kanskje til og med enklere enn å argumentere for å håndheve gjeldende bestemmelser. Begrensede krav til offentlighet og medvirkning, og dermed et begrenset omfang av innsigelser og merknader, kan forsterke dette bildet.

UiB, *Det juridiske fakultet* mener at dersom man fjerner føringen om at kommunene «bør» legge selvstendig vekt på hva regionale og statlige myndigheter uttaler om dispensasjonen, tar man bort et viktig virkemiddel i disse myndighetenes ansvar for og oppfølging av nasjonale og regionale interesser. Plan- og bygningslovens system er generelt at regionale og statlige myndigheter skal høres i prosessen og ikke bare ha muligheten til å klage etterpå. Loven legger opp til medvirkning, og det er noe annet enn overprøving. UiB stiller spørsmål ved hvorfor kommunen skal ha større makt til å vurdere konsekvensene for nasjonale og regionale interesser i saker som gjelder dispensasjon enn de har i plansaker. Etter UiBs vurdering fører endringene i første og fjerde ledd til sammen til at disse hensynene blir svekket, og ikke styrket. Man kan gjerne ansvarliggjøre kommunene i første ledd, men når man samtidig fjerner retningslinjen i fjerde ledd, har man, etter UiBs syn, tapt mer enn man har vunnet.

WWF *Verdens naturfond* mener at en opphevelse av pbl. § 19-2 fjerde ledd er en eksplisitt svekkelse av planarbeidet og det overordnede blikket på arealforvaltningen. WWF mener det er avgjørende at statlige og regionale rammer og mål vurderes nøye i hver enkelt dispensasjonssak, og at dispensasjoner ikke må gå på tvers av disse. Skal man ta hensyn til avgjørende mål for arealpolitikken i et lengre perspektiv er statlige og regionale planer et godt redskap. Det er vanskelig og lite forpliktende å vurdere hver enkelt dispensasjon uten en slik bakgrunn.

6.7.4 Departementets vurdering

Det er få høringsinstanser som har konkrete merknader eller innvendinger til forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum.

Det er riktig slik noen høringsinstanser påpeker, blant annet Advokatforeningen, at ved å endre pbl. § 19-2 andre ledd første punktum og samtidig oppheve fjerde ledd første punktum, endres ordlyden fra at nasjonale og regionale interesser «skal tillegges særlig vekt» i vurderingen til at slike interesser ikke kan bli «vesentlig tilsidesatt». De nasjonale og regionale interessene går fra å være noe som skal vektas tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse interessene blir vesentlig tilsidesatt. Flyttingen av interessene fra fjerde ledd til andre ledd, gir disse en mer fremtredende plassering. Dette vil medføre at kom-

munene også må omtale disse interessene i sine vurderinger. Departementet fastholder at bestemmelsen i fjerde ledd første punktum blir unødvendig ved endringen av andre ledd første punktum og mener at forslaget til en viss grad vil styrke ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak.

Når det gjelder forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd andre punktum, mener et flertall av høringsinstansene at denne bestemmelsen representerer en sikkerhetsventil, som ikke bør oppheves. Videre ønsker flere høringsinstanser å beholde bestemmelsen fordi den er et virkemiddel for å ivareta miljøsinn, den griper ikke inn i det kommunale selvstyret, bestemmelsen sikrer gode begrunnelser, samtidig som at bestemmelsen gir kommunene en ekstra forpliktelse til å hensynta regionale og statlige myndigheters innspill.

Departementet er ikke enig i disse innvendingene.

Som Trondheim kommune peker på i sin høringsuttalelse, er opphevingen av fjerde ledd en naturlig følge av endringen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Kommunene vil måtte vurdere om nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt og begrunne hvorfor de eventuelt mener dette ikke er tilfelle.

Flere høringsinstanser anfører at forslaget legger opp til at dagens høringsordning for regionale og statlige myndigheter fjernes. I høringssvarene fra flere naturvernorganisasjoner, se punkt 6.6.3, synes det også som at denne bekymringen er lagt til grunn. Departementet presiserer at det ikke er foreslått noen endringer i pbl. § 19-1, som i siste punktum har en bestemmelse om at berørte regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8, jf. punkt 6.6.1.

Gjennom endringen i andre ledd, vil fjerde ledd andre punktum sette unødvendige skranker for det kommunale selvstyret. Dersom nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, så kan det ikke gis dispensasjon, jf. foreslåtte endring i andre ledd første punktum. Hvis interessene er til stede, men ikke oppfyller kravet om vesentlig tilsidedesettelse, skal fortsatt uttalelser fra regionale og statlige myndigheter inngå i kommunens samlede vurdering i en dispensasjonssak, deriblant i vurderingen av om fordelene ved en dispensasjon er klart større enn ulempene. Gjeldende fjerde ledd andre punktum er en bør-regel, det vil si at kommunen heller ikke ved praktisering av denne bestemmelsen i dag, må legge avgjørende vekt på regionale og statlige myndig-

heters uttalelse. Et dispensasjonsvedtak kan for øvrig også påklages.

Regionale og statlige myndigheter vil fortsatt kunne ivareta sine interesser og følge opp disse i like stor grad som i dag. Departementet kan derfor heller ikke se at det å oppheve fjerde ledd andre punktum vil svekke muligheten for å ivareta miljøhensyn.

Departementet vil også påpeke at dispensasjonsbestemmelsen er en «kan»-bestemmelse. Selv om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, er det likevel opp til kommunen å avgjøre om det skal gis en dispensasjon.

Dispensasjon skal fortsatt være et unntak fra hovedregelen om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner, jf. punkt 6.1.

Forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd videreføres.

6.8 Universell utforming – pbl. § 19-2 tredje ledd

6.8.1 Gjeldende rett

Pbl. § 19-2 tredje ledd fastsetter at det ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

I Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030 Et samfunn for alle står det:

«Det skal være høye krav til universell utforming og tilgjengelighet ved utbygging av boliger, publikumsbygg, infrastruktur og næringsområder. Spesielt skal undervisningsbygg prioriteres.»

Begrepet «tilgjengelighet», som benyttes i pbl. § 19-2 tredje ledd, er en underkategori til «universell utforming», og vil i rettslig sammenheng fremstå som et mer avgrenset krav enn kravet til universell utforming. Dette kan best illustreres ved å vise til at en atkomstløsning uten trappetrinn vil være universelt utformet, mens en rullestolrampe eller stolheis vil være en løsning som skaper tilgjengelighet hvis inngangspartiet har trappetrinn. Formålet med kravet til universell utforming er å finne frem til løsninger som er universelle, og som følgelig ikke skaper behov for særløsninger for enkeltbrukere eller grupper av brukere, som f.eks. rullestolbrukere, og syns- eller hørselshemmede. Universell utforming sikrer ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige vilkår. Universell utforming bidrar

til å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

I formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven, jf. § 1-1 femte ledd første punktum, fremgår det uttrykkelig at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det stilles i dag krav om universell utforming av bygninger rettet mot allmennheten, men kun krav om tilgjengelighet til boliger, jf. teknisk forskrift (TEK17) § 12-2.

6.8.2 Spørsmål tatt opp i høringsnotatet

På bakgrunn av ovennevnte, jf. punkt 6.8.1, ønsket departementet høringsinstansenes syn på om begrepet «universell utforming» bør nevnes i pbl. § 19-2 tredje ledd, enten i tillegg til eller i stedet for, begrepet «tilgjengelighet».

6.8.3 Merknader fra høringsinstansene

41 høringsinstanser har uttalt seg.

Høringsinstanser som er positive til å innta begrepet universell utforming enten i stedet for eller i tillegg til begrepet tilgjengelig

Barne, ungdoms og familiedirektoratet (Bufdir), Likestillings- og diskrimineringsombudet, Helse- og sosialdepartementet, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Statsforvalteren i Innlandet, Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, Nordland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune, Troms og Finmark fylkeskommune, Trøndelag fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune, Vestland fylkeskommune, Viken fylkeskommune, Bergen kommune, Bærum kommune – Rådet for personer med funksjonsnedsettelse, Drangedal kommune, Nittedal kommune, Nittedal kommune – Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne, Ringeby kommune, Råd for personer med funksjonsnedsettelse i Sarpsborg kommune, Stavanger kommune, Tvedestrand kommune, Arkitektbedriftene i Norge (AiN), Byggmesterforbundet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO), Husierne, Hørselshemmedes Landsforbund (HLF), Norges Handikapforbund (NHF), Norges Handikapforbund Søndre Vestfold, Ullensaker MDG og to privatpersoner.

Høringsinstanser som mener bestemmelsen bør beholdes uendret

Bane NOR, Bamble kommune, OBOS BBL og Utmarkskommunenes sammenslutning.

Miljødirektoratet mener at universelt utførte tiltak i visse tilfeller vil medføre større arealinngrep enn hva begrepet «tilgjengelighet» ville kreve. Etter Miljødirektoratets vurdering åpner begrepet «tilgjengelighet» for mer fleksible løsninger enn hva «universell utforming» vil kunne gjøre. Det gjeldende begrepet vil kunne gjøre det enklere å finne gode tilpassede løsninger, slik at både miljøhensyn og hensynet til «tilgjengelighet» lettere kan ivaretas samtidig. Miljødirektoratet anbefaler derfor at begrepet «tilgjengelighet» beholdes og at universell utforming ikke legges til.

Statsforvalteren i Vestland skriver:

«Tredje ledd er knytt til dispensasjonar frå lova og føresegner til den. I stor grad er det tale om byggedelen av lova, men slik ordlyden i § 19-2 tredje ledd er, gjeld det også for lovas regel i § 1-8 om tiltaksforbod i strandsona. Her blir omgrepet «tilgjengelighet» fleirtydig. Det kan både tyde universell utforming, men også t.d. ålmenn tilgjenge til sjø og strandsona. For det siste tilfellet kan utforming av universell utforma tilgjenge til sjø i mange tilfelle føre til så store inngrep at det ikkje er ønskeleg. Det vil kunne avisast ut frå forbodet som hovudregelen i § 1-8.

Omsynet til universell utforming er elles tatt vare på i andre ledd som viser til lovas formålsparagraf. Det er også tatt vare i byggt teknisk forskrift (TEK17) med krav om at «uteareal for allmennheten» skal vere universelt utforma. For byggesaker kan det derfor vere spørsmål om ein også må ha dispensasjon frå TEK17. Det er då spørsmål om kva ein oppnår med å endre omgrepet i tredje ledd. Omgrepet «tilgjengelighet» er elles nytta fleire stader i pbl., sjå for føresegner til reguleringsplan i § 12-7 nr. 5 og nr. 12. Når ein vurderer å endre omgrepet i § 19-2, spør vi om ein også bør vurdere korleis omgrepet er nytta elles i pbl. Det kan altså vere ønskeleg med ei betre og breiare prosess for endring enn her, berre som ein del av dispensasjonsregelen.»

Videre mener statsforvalteren bl.a. at universell utforming kan få et sterkere vern i plan- og byggesregelverket ellers, i loven eller i TEK, slik at det blir vanskelig å gi dispensasjon fra kravet, uten å endre ordlyden i pbl. § 19-2. Da styrker man universell utforming bedre og mer allment enn det som er foreslått i høringen. Bruken av begrepene tilgjengelighet og universell utforming i plan- og bygningsloven må gjennomgås og ses i sammen-

heng. Statsforvalteren mener at det bør klart fremgå av ordlyden i pbl. § 19-2 at denne bare gjelder for byggesaksdelen.

Advokatforeningen viser til at det å endre ordlyden «tilgjengelighet» til «universell utforming» vil være en innskjerping, ettersom det vil bli strengere tekniske krav for å oppnå en fordel i dispensasjonsvurderingen. Det vil også ofte være vanskelig å oppnå universell utforming, for eksempel i eldre byer, som Bergen. En innskjerping av dispensasjonsbestemmelsen på denne måten vil derfor kunne være motvirkende til de nasjonale og kommunale føringene for fortetting. Byggt teknisk forskrifts krav til universell utforming vil gjelde uansett. Advokatforeningen stiller derfor spørsmål ved om det da er naturlig å innføre strengere føring i dispensasjonssakene enn i saker som ikke krever dispensasjon. Advokatforeningen er tvilende til om den (etter å ha sett utredninger for et eventuelt slikt endringsforslag) vil støtte en slik lovendring.

Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) skriver:

«I dag bruker bestemmelsen begrepet «tilgjengelighet», et begrep som knyttes til boliger. Begrepet universell utforming dekker alle typer byggverk, men også uteområder til boliger. NBBL vil påpeke at begrepet Universell Utforming også benyttes i kommunale planer, men ulikt innhold. Det er vanskelig å se konsekvensene av en slik presisering, spesielt for boligbygging. NBBL mener at konsekvenser for boligbygging må vurderes grundig før et slikt forslag fremmes, herunder forholdet til kommunale planer som benytter begrepet.»

NBBL skriver videre at tredje ledd opprinnelig siktet til de tekniske krav til byggverk i lov og forskrift (helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet). Arealhensynet jordvern kom til ved Stortingsbehandling av Prop. 149 L (2015–2016), med den følge at bestemmelsen nå har en blanding av krav til byggverk og arealhensyn, som gjør den forvirrende og en kilde til tolkningsfeil, forsinkelser og kostnader.

Norsk Eiendom mener de balanserte og nødvendige vurderingene om tilgjengelighet eller universell utforming bør tas i TEK (slik det f.eks. er gjort for studentboliger). Dagens formulering i plan- og bygningsloven bør derfor enten beholdes eller universell utforming bør tilføyes, men ikke erstatte begrepet tilgjengelighet, da det vil virke skjerpene på en måte som ikke er gjennomførbart på kort sikt.

6.8.4 Departementets vurdering

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til en endring av ordlyden i tredje ledd. De fleste mener at begrepet «universell utforming» med fordel kan inntas i bestemmelsen i tillegg til begrepet «tilgjengelighet». Flere høringsinstanser mener også at begrepet bør erstatte dagens ordlyd. Blant annet blir det pekt på at en ordlydsendring er viktig for å sikre at hensynet til universell utforming ikke utvannes gjennom dispensasjonsvedtak i kommunene med fritak fra dette kravet.

Advokatforeningen mener derimot at en endring av ordlyden «tilgjengelighet» til «universell utforming» vil være en innskjerping, ettersom det vil bli strengere tekniske krav for å oppnå en fordel i dispensasjonsvurderingen. Advokatforeningen viser også til at universell utforming vil kunne være vanskelig å oppnå for eksempel i fortetningsområder. OBOS mener tilsvarende at det er viktig at kravene til universell utforming ikke skjerpes i en dispensasjonssak sammenliknet med de kravene som gjelder for byggesak uten dispensasjonssøknad.

Departementet merker seg at høringsinstansene ser et behov for en lovendring på dette områ-

det. Likevel ser departementet at en endring av tredje ledd vil kunne innebære en innstramming, som vil motvirke de nasjonale og kommunale føringene for fortetting. NBBL mener at konsekvenser for boligbygging må vurderes grundig før et slikt forslag fremmes, herunder forholdet til kommunale planer som benytter begrepet. Departementet er enig i dette.

Statsforvalteren i Vestland påpeker at vurderingene i tredje ledd i stor grad vil knytte seg til byggesaksdelen. Departementet viser til at det er et krav i pbl. § 29-3 om at tiltak etter lovens kapittel 20 skal være universelt utformet. Et spørsmål om dispensasjon etter pbl. § 19-2 vil derfor i byggesaker også innebære en vurdering av dispensasjon fra dette kravet. Som nevnt skal dispensasjon være en sikkerhetsventil, og det vil derfor kun i unntakstilfeller være aktuelt å fravike kravet om universell utforming av tiltak i pbl. § 29-3. Tilsvarende vil gjelde ved dispensasjon fra plan, jf. pbl. § 1-1 femte ledd.

Departementet går ikke videre med et forslag om endring i pbl. § 19-2 tredje ledd nå, men vil utrede spørsmålet nærmere og komme tilbake til dette.

7 Forslag om mindre endringer i matrikkellova

7.1 Innledning

Departementet foreslår en mindre retting i lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkellova) i § 34 femte ledd. Rettingen gjelder adgangen til å gi forskrifter, henholdsvis om merking og måling av grensemerker. Departementet foreslår i tillegg å oppheve § 38 fjerde ledd, som har bestemmelser om godkjenning av landmålere fra andre EØS-land. Bestemmelsen er overflødig etter innføringen av yrkeskvalifikasjonsloven.

7.2 Høringsforslagene

I forbindelse med ny eierseksjonslov ble det også gjort noen endringer og presiseringer i matrikkellova, jf. lov 16. juni 2017 nr. 65 § 68 nr. 2. Det ble i § 34 femte ledd presisert at departementet kan gi forskrift om når måling av grensepunkter kan utelates, bl.a. ved registrering av utendørs tilleggsdeler til eierseksjoner, jf. Prop. 39 L (2016–2017) side 38. Denne presiseringen falt ved en inkurie ut ved lovendring 20. april 2018 nr. 12. I høringsnotatet foreslo departementet at denne feilen blir rettet.

I matrikkellova § 38 fjerde ledd fremgår at departementet kan gi forskrift om at eiendomslandmåling kan drives midlertidig av personer som er lovlig etablert i en annen EØS-stat, og om praktisering av slik virksomhet. Bestemmelsen ble tatt inn i loven i forbindelse med vedtaket om at landmålere som utfører eiendomsoppmåling for kommunen, skal ha autorisasjon, jf. Innst. 165 L (2017–2018). Det var da behov for regler om hvordan landmålere fra andre EØS-stater som skal gjøre slike arbeider midlertidig for kommunen, skal forholde seg til autorisasjonskravene. Da reglene om autorisasjonen av landmålere ble utredet, måtte regler om slik midlertidig virksomhet gis spesifikt for det enkelte yrkesområdet som del av gjennomføringen av direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Gjennomføringen av dette direktivet med senere endringer er nå gjennomført i norsk rett med yrkeskvalifikasjonsloven, som reduserer

behovet for slike spesialregler. Departementet tar ikke sikte på å gi egne regler om slik midlertidig virksomhet som forskrift til matrikkellova, men vil basere slike regler på yrkeskvalifikasjonsloven. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet å oppheve bestemmelsen.

7.3 Merknader fra høringsinstansene

13 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene. Alle, med unntak av to, er positive og støtter dette.

Følgende høringsinstanser støtter forslagene, uten å ha særskilte merknader: *Riksantikvaren, Statsforvalteren i Innlandet, Halden kommune, Ringebu kommune, Trondheim kommune, Tvedstrand kommune, Advokatforeningen, Boligproducentenes Forening, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og Vellenes Fellesorganisasjon (VFO).*

Troms og Finnmark fylkeskommune tar forslaget til orientering.

Naturvernforbundet i Rana og omegn er negative. *Arnstein Andersen* stiller spørsmål ved om høringen er korrekt gjennomført da det er en gjennomgående trykkfeil i høringsbrevet og høringsnotatet, idet endringen i matrikkellova § 35 femte ledd skal gjelde § 34 femte ledd.

7.4 Departementets vurdering

Forslaget knyttet til matrikkellova § 34 femte ledd er kun en inkurieretning av en allerede vedtatt lovbestemmelse. Etter rettingen vil lovbestemmelsen få den ordlyden som er identisk med ordlyden som ble vedtatt av Stortinget ved lov 16. juni 2017 nr. 65.

Trykkfeilen, som Arnstein Andersen påpeker, ble ikke rettet opp i høringsnotatet, men det ble tatt inn en korreksjon i teksten til høringen, som ble publisert på regjeringen.no. Departementet mener dette uansett ikke har betydning for høringen ettersom det fremgår klart av sammenhengen hvilken lovbestemmelse rettingen gjelder.

Forslaget om oppheving av matrikkellova § 38 fjerde ledd, er en naturlig konsekvens av implementeringen av direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) i norsk rett ved yrkeskvalifika-

sjonsloven. Dette reduserer behovet for spesialregler.

Forslagene i høringsnotatet videreføres.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av et nytt tredje ledd i pbl. § 8-1 retter seg primært mot fylkeskommunene, men dette dreier seg kun om relativt små endringer i eksisterende programvare for fremstilling av arealplaner. Fylkeskommunene bruker allerede programvare som vil la seg tilpasse obligatorisk bruk av en nasjonal standard for fremstilling av regionale planer med arealdimensjon, uten store kostnader.

Administrativt vil innføring av krav om fremstilling innebære tettere samarbeid mellom fylkeskommunens planleggere og fagpersonell som kan fremstille geografisk informasjon.

Fylkeskommunene har etter det departementet kjenner til, eget fagpersonell som kan bruke verktøy til teknisk fremstilling av regionale planer. Videre vil den foreslåtte endringen medføre at fylkeskommunene må stille sine plandata til rådighet for kommunene.

Departementet viser til at det gjennom Norge digitalt-samarbeidet allerede er etablert samarbeid om utveksling av plandata mellom blant annet fylkeskommunene og kommunene basert på en samfinansieringsmodell.

Departementet viser også til at modell for kommunalt digitalt planregister er tilrettelagt for at kommunene kan ta imot regionale planer. Modellen må imidlertid i noen grad justeres. Modell for nasjonalt, digitalt planregister er under revisjon i forbindelse med utviklingen av ny

fagstandard for plan, med blant annet mulighet for reguleringsplaner i tre dimensjoner (3D) og mer digitale planbestemmelser.

Fylkeskommunens og kommunenes utgifter til å kjøpe moduler eller oppgradering av eksisterende moduler til sine digitale planregistre for å kunne avgi og motta data som viser regionale planer, antas å utgjøre en mindre utgift sett i forhold til de utgifter som ellers påløper til drift og oppdateringer som jevnlig må foretas.

Nytt andre ledd i pbl. § 12-6 medfører ingen vesentlige økonomiske eller administrative kostnader for verken kommunene eller utbyggere. Bestemmelsen vil derimot føre til en forenkling i form av bedre oversikt over hvilken plan som gjelder i det enkelte området. Videre vil bestemmelsen innebære en forbedring sett i forhold til digitalisering innen plan- og byggesaksbehandlingen.

Når det gjelder forslaget til endringer i pbl. § 19-2, tydeliggjør lovendringene at kommunen skal ivareta nasjonale og regionale interesser i dispensasjonsvurderingen. Endringen vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget til endringer i matrikkellova vil ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kommunesektoren skal ikke kompenseres for eventuelle kostnader som følge av regelendringene.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

9.1 Endringene i plan- og bygningsloven

Til nytt § 8-1 nytt tredje ledd

Nytt tredje ledd slår fast at departementet kan gi forskrift om fastsettelse av tekniske kvalitetskrav til regional plan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner. Myndigheten er lagt til departementet, da kart- og planforskriften er av teknisk karakter. Inndelingen i arealsoner vil fremgå av vedlegg til kart- og planforskriften som vil bli utarbeidet i samarbeid med fylkeskommunene og ulike fagdepartementer. Forskriftshjemmelen er gitt i et nytt tredje ledd for å skille mellom Kongens kompetanse til å gi forskrift som har vesentlig betydning for hvilke regionale planer som skal utarbeides, og departementets adgang til å gi forskrift av teknisk karakter.

Til § 12-6 nytt andre ledd

Nytt andre ledd slår fast at det i en detaljregulering ikke kan fastsettes hensynssoner for uendret bruk av reguleringsplan. Hensynssonen hjemlet i § 11-8 tredje ledd bokstav f, var i utgangspunktet kun tenkt brukt i kommuneplanens arealdel. Departementet anser likevel at det kan være hensiktsmessig å bruke denne hensynssonen i områderegulering, men ikke i detaljregulering. Områderegulering skal brukes der arealbruken ikke er tilstrekkelig avklart i kommuneplanens arealdel på et mer overordnet nivå, mens detaljregulering skal følge opp og konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel og/eller områderegulering. Detaljregulering er det mest detaljerte plannivået og bør derfor ikke inneholde en hensynssone hvor annen reguleringsplan skal gjelde uendret. Detaljreguleringen bør heller avgrenses mot annen gjeldende reguleringsplan.

Til § 19-2 andre ledd

Første punktum tydeliggjør at en dispensasjon ikke kan gis dersom nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Vurderingene

etter bestemmelsen er undergitt rettsanvendelsesskjønn. Uttrykket «vesentlig tilsidesatt» har stått i loven siden den ble vedtatt i 2008, og det er derfor en viss praksis å bygge på ved tolkningen av hvor terskelen for «vesentlig» ligger. Generelt kan man si at de nasjonale og regionale interessene må gjøre seg gjeldende med en viss tyngde for at de skal kunne anses som vesentlig tilsidesatt. En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning. Den samlede miljøeffekten for et område, skal også vektlegges.

Andre punktum har fått en forbedret ordlyd, men det materielle innholdet i bestemmelsen endres ikke. Bestemmelsen fastsetter et ytterligere krav for dispensasjon. Selv om vilkårene etter første punktum er oppfylt, kan det bare innvilges dispensasjon dersom fordelene ved å gi dispensasjon i tillegg er klart større enn ulemper. Ved vurderingen vil det være relevant å vektlegge fordeler og ulemper både for samfunnet, tiltakshaver eller tredjeparter. Det gjøres ingen endringer i fordelsbegrepet. Fortsatt skal fordelene begrenses til forhold som ivaretar generelle areal- og ressursdisponeringshensyn. I tillegg kan spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn påberopes, men det skal fortsatt føres en restriktiv praksis når det gjelder vektleggingen av disse. Vurderingene av fordeler og ulemper skal skje etter en samlet vurdering. Vurderingene etter andre ledd andre punktum er undergitt rettsanvendelsesskjønn.

Særskilt om forholdet til samiske interesser.

Innenfor lovens rammer skal naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv sikres, jf. lovens §§ 1-1 og 3-1. I det tradisjonelle samiske området, skal hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, vektlegges ved vurderingen av dispensasjon. Grunnloven § 108 og menneskerettsloven §§ 2 og 3, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, forplikter kommunale,

regionale og statlige myndigheter å vektlegge, og ikke tillate, inngrep som medfører fare for nektelse eller vesentlig krenkelse av muligheten til samisk kulturøvelse. Selv om et tiltak isolert sett kan være relativt beskjedent, må det vurderes i lys av tidligere og andre planlagte inngrep. Rekkevidden av disse forpliktelsene må vurderes konkret i hvert tilfelle. Tradisjonell samisk næringsutøvelse og utmarksbruk, herunder reindrift, er arealkrevende og lett utsatt for at mange inngrep og forstyrrelser i sum kan true grunnlaget for denne kulturutøvelsen.

De endringer som foreslås i lovbestemmelsen endrer ikke forholdet til konsesjon etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven. Vilkårene for å gi dispensasjon vil alltid være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter disse lovene, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 243.

Til § 19-2 fjerde ledd oppheves

Bestemmelsen i første punktum anses unødvendig når nasjonale og regionale interesser tas inn i lovteksten i andre ledd første punktum. Det vises til omtale av hva som regnes som nasjonale og regionale hensyn i fremstillingen under punkt 6.6.1. Bestemmelsen i andre punktum anses for å legge unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret. Regionale og statlige myndigheters mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon, reguleres av pbl. § 19-1.

9.2 Endringene i matrikellova

Til § 34 femte ledd

Endringen presiserer at det også kan gis forskrift om når måling av grensepunkter kan utelates. I tillegg er uttrykket «under dette» endret til «mellom anna» av språklige grunner.

Til § 38 fjerde ledd

Bestemmelsen oppheves som følge av at direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet) er gjennomført i norsk rett ved yrkeskvalifikasjonsloven.

9.3 Bestemmelse om ikrafttredelse

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 8-1 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om tekniske kvalitetskrav til regionale planer og om inndelingen av arealsoner.

Nåværende § 8-1 tredje og fjerde ledd blir fjerde og nytt femte ledd.

§ 12-6 andre ledd skal lyde:

I en detaljregulering kan det ikke fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f.

§ 19-2 andre ledd skal lyde:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres *fra, hensynene* i lovens formålsbestemmelse eller *nasjonale eller regionale interesser*, blir vesentlig *tilsidesatt. Forde-*

lene ved å gi dispensasjon *skal* være klart større enn *ulempene*. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

§ 19-2 fjerde ledd oppheves. Nåværende § 19-2 femte ledd blir fjerde ledd.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedomsregistrering gjøres følgende endringer:

§ 34 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om merking, måling og kartfesting av matrikkeleiningar, *mellom anna* om når *måling og* grensemerking kan utelatast.

§ 38 fjerde ledd oppheves.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

