



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anne Waagø-Hansen,

Alminnelig høring - forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Vi har følgende høringsuttalelse til foreslåtte endringer i pbl. § 19-2 om dispensasjon.

Kommunalt selvstyre utøves best gjennom vedtatte arealplaner etter bestemmelsene om medvirkning i plan- og bygningsloven. De foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsen som har som intensjon å styrke det lokale selvstyret og redusere statens adgang til å overprøve kommunens skjønnsutøvelse i lokalpolitiske saker, vil i praksis kunne svekke medbestemmelsesretten ved at det legges til rette for allmenne avvik fra vedtatte planer som kan skape presedens. Vi mener muligheten til å fatte nødvendige dispensasjoner i tilstrekkelig grad er ivarettatt i den nåværende ordlyd i 19-2. Vi er positive til at nasjonale og regionale hensyn tydeliggjøres i dispensasjonsbestemmelsen.

Innledning

Endringsforslaget begrunnes med tydeliggjøring av viktigheten med å ta hensyn til nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonsvurdering. Videre er intensjonen å styrke hensynet til det kommunale selvstyret. Det vises i høringsnotatet til Granavolden-plattformen når det uttrykkes at regjeringen vil gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer. Det vises også til at enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas og at eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler.

Det ligger mange interesseavveininger bak arealplaner, og de har et langsiktig perspektiv. Lovbestemmelser som regulerer arealplaner bør derfor over tid være forutsigbare og uten store endringer på kort tid. Den foreslåtte endringen vil derfor bli sett på i sammenheng med den lovendringen i plan- og bygningsloven som ble foretatt i 2017 hvor det i forarbeidene ble uttalt at "Siktemålet er å gjøre det enklere for kommunene å ha et oppdatert planverk og dermed i størst mulig grad unngå dispensasjonsbehandling."

Dispensasjonsbestemmelsen er en snever unntaksregel som kan benyttes i enkeltstående tilfeller for at det skal være en viss fleksibilitet for tiltak som ikke er i tråd med overordnet plan. Dersom en omsøkt dispensasjon kan medføre at en plan blir satt til side på grunn av presedens, bør man i stedet gjøre endringen gjennom plan for å følge demokratiske prosesser som er et viktig prinsipp i formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 hvor det fremgår i fjerde ledd at



"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".

Vurdering av foreslåtte endringer

Den første endringen som foreslås er å ta inn hensynet til nasjonale og regionale interesser i bestemmelsens andre ledd første punktum. Intensjonen med endringen er å tydeliggjøre overfor kommunen ansvaret for å ivareta disse hensynene i vurderingen. Vi er positive til at hensynene blir løftet opp til vilkåret i andre ledd.

Videre er det foreslått å endre vilkåret i andre ledd andre punktum til fritt skjønn når det gjelder vektning av fordeler og ulemper. Det foreslås å fjerne "klart" større (det blir da alminnelig interesseovervekt i stedet for kvalifisert) og "etter en samlet vurdering".

I forslaget nevnes følgende som relevant fordel: "tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom".

Forslaget begrunnes med at kommunen skal få økt handlingsrom. Vi mener at intensjonen med lovendringen i 2017 samt formålsbestemmelsen her ikke blir fulgt ved at det kan gjøres enklere å dispensere fra arealplaner i stedet for å endre planene etter reglene om medvirkning og likebehandling. Medvirkning til planer er et viktig demokratisk prinsipp i plan- og bygningsloven, og det vil være uheldig om det åpnes for en praksis med at det kan gis dispensasjon av allmenn karakter som i praksis vil sette planene til side ved at det skapes presedens.

Den siste endringen som foreslås er å oppheve 19-2 fjerde ledd som i dag inneholder retningslinjer for skjønnsutøvelsen i første ledd. Forslaget begrunnes blant annet med at andre punktum legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret. Vi ser opphevingen av første punktum i sammenheng med å ta inn nasjonale og regionale hensyn i andre ledd første punktum og anser dette for uproblematisk.

Fjerde ledd har funksjon som retningslinje for kommunen i vurderingen av om det skal gis dispensasjon dersom vilkårene i andre ledd er oppfylt. Vi opplever at flere kommuner er usikre på hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal anvendes, og det er på denne bakgrunn at vi anser det som uheldig å oppheve fjerde ledd andre punktum.

Vurderingen etter første ledd er underlagt kommunens frie skjønn, og vi ser derfor ikke hvordan oppheving av fjerde ledd vil bidra til å styrke det kommunale selvstyret.

Vi anser henvisningen til byggeforbudet i strandsonen i fjerde ledd i sammenheng med tydeliggjøringen av strandsonevernet i 2008-loven og en uheldig konsekvens av den foreslåtte endringen kan være at det blir flere dispensasjoner fra § 1-8 og dermed en svekkelse av hjemmelen.

Erfaringer med dispensasjonspraksisen for Fylkesmannen i Trøndelag som sektormyndighet

Statistikk for antall dispensasjoner som Fylkesmannen i Trøndelag får på høring, viser at antallet dispensasjonssaker til høringsuttalelse har vært jevnt de 10 siste årene og har variert mellom 700-850 per år i perioden 2011-2019. Så langt i år er det registrert 480 saker per 20. august.

Sett i lys av endringen som kom i 2017 og 2018 som skulle gi enklere planprosesser, hadde det derfor vært forventet at antall dispensasjoner skulle blitt redusert, noe vi ikke har kunnet registrere. I 2018 og 2019 lå antall dispensasjonssaker på høring i overkant av 800.

Ut fra intensjonen fra regjeringen i 2017 om å begrense antall dispensasjoner ved å stimulere til mer oppdatert planverk, ser vi at det er en vei å gå med å belyse overfor kommunene hvilke alternativer



som bør benyttes før dispensasjon - som ved blant annet tiltak av mer allmenn karakter hvor mindre endring av reguleringsplan bør benyttes. Det ble i samme lovendring også gitt adgang til å enklere oppheve reguleringsplaner «*som i det vesentlige er i strid med overordnet plan*», jf. pbl. § 12-14 fjerde ledd.

Vi ser også at sammenlignbare kommuner praktiserer dispensasjonsadgangen ulikt, og at det er stort behov for veiledning om hvor grensene går mellom dispensasjon og endring av reguleringsplan samt dispensasjon og stort tiltak som krever reguleringsplan/konsekvensutredning.

Vi vurderer antallet dispensasjonssaker i Trøndelag som høyt og at dispensasjonsadgangen benyttes for ofte. Vi bemerker at det reelle antallet dispensasjonssaker ligger høyere enn det statistikken viser på grunn av at det er saker som ikke blir sendt oss for høringsuttalelse.

Våre fagavdelinger peker på at en mulig konsekvens av de foreslåtte endringene vil bli en bit-for-bit-nedbygging av arealressursene i landet samt mer spredt utbygging som avviker fra overordnet plan og som ikke har nærhet til kommunal infrastruktur. For landbruket pekes det på drifts- og miljømessige utfordringer gjennom 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*».

Spredt utbygging utenom planprosesser har stått for en relativt stor del av faktisk nedbygging av dyrka jord i Trøndelag. Holdes Trondheim utenom statistikken har 30 % av omdisponeringen av dyrka jord til bolig- og fritidsbebyggelse i perioden 2015-2017 i Trøndelag blitt gjort etter jordlovens §9/pbl. §19-2, uten bruk av reguleringsplan.

Oppsummering av hvordan vi anser virkningene av de foreslåtte endringene

Vi kan ikke se at virkningene vil ha ønsket effekt når det gjelder styrking av det kommunale selvstyret. Det er først og fremst gjennom medvirkning til planer at kommunalt selvstyre utøves etter intensjonen i plan- og bygningsloven.

Et signal om at adgangen til å gi dispensasjon utvides, vil i stedet kunne sette lokaldemokratiske hensyn til side ved at en plan uthules og det skapes uheldige presedensvirkninger.

Heller ikke hensynet til nasjonale og regionale interesser kan vi se blir styrket gjennom de foreslåtte endringene. 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 på tross av at det kun er en veiledning til det frie skjønnet i første ledd hvor kommunen kan gi dispensasjon dersom de to vilkårene etter andre ledd er oppfylt.

På bakgrunn av at det er uttalt at det skal bli utvidet dispensasjonsmulighet, ser vi at en konsekvens kan bli flere dispensasjonssøknader og flere klagesaker. Dette kan vi ikke se innfrir noe av intensjonen med lovendringen i 2017 hvor man ønsket mer effektiv og hurtigere saksbehandling, reduksjon av antall dispensasjonssaker samt mer oppdaterte arealplaner.

Vi anser det for uheldig dersom man kun 3 år etter endringen i 2017, velger å legge til rette for motsatt retning med flere dispensasjonssaker og mindre oppdaterte arealplaner.

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.



Med hilsen

Kjetil Ollestad (e.f.)
leder juridisk seksjon
Kommunal- og justisavdelingen

Anne Waagø-Hansen
seniorrådgiver
Kommunal- og justisavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent