



KOMMUNAL- OG
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Bente Thornes Kosberg, 71 25 84 78

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

Det vises til oversendelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 02.04.20 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Våre merknader knytter seg til den delen av forslaget som gjelder endringer i dispensasjonsbestemmelsen i § 19-2.

1) §19-2 andre ledd første punktum

Det er foreslått å endre bestemmelsens andre ledd første punktum slik at nasjonale og regionale interesser blitt uttrykkelig nevnt, og viser at det ikke kan gis dispensasjon dersom slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt. Dette understreker at disse interessene er viktige hensyn i dispensasjonsvurderingen, og vi støtter denne endringen isolert sett.

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 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.

2) § 19-2 andre ledd andre punktum

Forslaget innebærer å fjerne kravet om at fordelene skal være *klart* større enn ulempene, slik at det vil være tilstrekkelig med en alminnelig interesseovervekt for å kunne dispensere. I tillegg skal relevante fordeler ikke lenger begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men skal også kunne omfatte tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom. Både vurderingen av hva som er relevante fordeler/ulempene og



interesseavveiningen skal være underlagt kommunens frie skjønn, som betyr at fylkesmannen som klageinstans skal være varsom i sin overprøving.

Ved å endre kravet til interesseovervekt senkes terskelen for dispensasjon, og vil trolig medføre at antall dispensasjoner øker.

Slik vi ser det vil dette kunne føre til at nasjonale/regionale interesser blir tilsidesatt i større grad enn i dag. Vi oppfatter vilkåret om «vesentlig tilsidesatt» i andre ledd første punktum som en relativt høy terskel, slik at det skal en del til før denne dispensasjonssperren trer inn. Nasjonale/regionale interesser vil likevel kunne gjøre seg gjeldene i ikke ubetydelig grad selv om de ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Sett i sammenheng med den foreslåtte opphevingen av fjerde ledd (se vår merknad under pkt. 3), den foreslåtte utvidelsen av hvilke fordeler som kan tillegges vekt, og at interesseavveiningen skal være fritt skjønn, er det vår oppfatning av dette vil kunne bidra til at viktige hensyn blir satt til side, f.eks. gjennom en gradvis nedbygging av strandsonen. Som det også er understreket i EVAPLAN er det viktig at forvaltningen løfter blikket ut over den enkelte sak.

Ved at kommunen får større rom for å fravike vedtatte planer mv. vil dette også kunne bidra til mindre grad av forutberegnelighet for naboer og andre berørte. En vesentlig andel av klage i byggesaker som blir behandlet hos oss gjelder dispensasjon, noe som tilsier at dette ofte er konfliktfylte saker. Vi ser i denne sammenheng at hensynet til forutberegnelighet ofte blir påpekt når naboer mv. klager på at det er gitt dispensasjon. Et forslag som åpner for flere dispensasjoner vil slik vi ser det kunne bidra til at det blir flere klagesaker.

Videre vil en økt adgang til å dispensere kunne medføre et større press på kommunene til å gi dispensasjon, noe som på sikt kan svekke kommunens egne planer som styringsredskap ved at disse blir uthulet gjennom dispensasjoner. Dette kan bidra til at dispensasjon i mindre grad blir en unntaksregel, og at utbygging i større grad vil skje etter enkeltvis dispensasjoner i stedet for gjennom en helhetlig planlegging.

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 personlige 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. Vi ser også ved praktiseringen av dagens bestemmelse at det kan oppstå uklarheter med hensyn til hva som er rettslige vilkår og hva som er fritt skjønn, og



ved å innføre skillet mellom rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn allerede i inngangsvilkårene for dispensasjon vil dette etter vårt syn kunne bidra til ytterligere klarhet rundt dette.

Det går frem at departementet med dette forslaget ønsker å styrke det kommunale selvstyret, ved at kommunene får et større handlingsrom når det gjelder å vurdere fordeler og ulemper ved dispensasjon. Fylkesmannen som klageinstans skal da legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved sin prøving av interesseavveiningen. Vi vil i denne sammenheng vise til departementets uttalelse i Planjuss 1/2012, hvor det er lagt til grunn at kommunene skal ha et større handlingsrom ved vurderingen av dispensasjonssøknader fra såkalt «tekniske regler», og at kommunens egne vurderinger og hensyn bør veie tungt i slike saker. Dette vektlegges også av oss i vår behandling av klagesaker som gjelder dispensasjon, der det hovedsakelig er lokale forhold som blir berørt. I denne sammenheng skilles det også mellom dispensasjon fra regler som tar sikte på å beskytte nasjonale/regionale interesser og regler som ivaretar nabohensyn mv., og er et skille som det kan være gode grunner for å opprettholde.

3) § 19-2 fjerde ledd

Denne delen av bestemmelsen foreslås opphevet. Det fremgår at departementet anser denne som unødvendig når nasjonale/regionale hensyn foreslås uttrykkelig nevnt i andre ledd første punktum, og det blir tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges dersom slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt.

Etter vårt syn vil bestemmelsen i fjerde ledd fortsatt ha verdi selv om man gjør den nevnte endringen i andre ledd første punktum. Som vi var inne på under punkt 2 anser vi at nasjonale/regionale interesser vil kunne gjøre seg gjeldende selv om det ikke er tale om en vesentlig tilsidesettelse. Gjennom vår klagesaksbehandling opplever vi at det kan være gode grunner til 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 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.

4) Oppsummering

Slik vi ser det vil disse endringsforslagene i sum kunne åpne opp for flere dispensasjoner, som i større grad enn tidligere vil kunne innebære en tilsidesettelse av nasjonale/regionale interesser, mindre grad av forutberegnelighet for naboer mv., samt at dette vil kunne svekke verdien av kommunal planlegging. Vårt inntrykk er for øvrig at dagens dispensasjonsbestemmelse er blitt godt innarbeidet i mange kommuner, men at det fremdeles er et behov for veiledning når det gjelder den nærmere forståelsen av vilkårene i bestemmelsen.

Med hilsen

Helge Mogstad (e.f.)
direktør

Bente Thornes Kosberg
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent