



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler
Ida Holm Espenes

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i plan- og bygningsloven - Regional plan, dispensasjon m.m

Fylkesmannen i Oslo og Viken (heretter Fylkesmannen) viser til brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av 02.04.2020, med høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. Frist for å gi høringsuttalelse er 01.09.2020.

Fylkesmannen vil i det følgende knytte kommentarer til enkelte av de foreslåtte endringene.

Våre kommentarer er gitt med hovedfokus på de nasjonale og vesentlige regionale interesser Fylkesmannen er satt til å ivareta samt som klageinstans etter plan- og bygningsloven.

1. Endringer i plan- og bygningsloven § 8-1

Departementet foreslår en endring i plan- og bygningsloven § 8-1 som skal gi departementet hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med såkalt arealdimensjon. En slik hjemmel vil gjøre det mulig å kreve at framstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.

Fylkesmannen 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 framkomme tydelig for kommunene hva de nasjonale og regionale interessene faktisk er.

2. Endringer i dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven § 19-2

Departementet foreslår endringer i plan- og bygningsloven § 19-2 som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

I saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art, som f.eks. dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav, foreslår departementet at kommunen skal få større handlingsrom. Departementet ønsker å senke terskelen for dispensasjon ved å fjerne



dagens strenge krav til interesseovervekt ved vurderingen av fordeler og ulemper. Det forslås derfor å fjerne kravet om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være "klart" større enn ulempene etter en samlet vurdering, og gjeninnføre ordningen etter tidligere lov hvor det var tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt for å innvilge dispensasjon. De skjønnsmessige vurderingene i bestemmelsen skal være undergitt fritt skjønn.

Departementet ønsker videre å presisere 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.

2.1. Nasjonale og vesentlige regionale interesser Fylkesmannen er satt til å ivareta

2.1.1. *Behov for endring av dispensasjonsbestemmelsene*

Fylkesmannen har forståelse for at det andre dispensasjonsvilkåret anses som veldig strengt for flere typer dispensasjonssaker og at det kan være behov for endring av vilkårene. Med dagens regelverk kan det være utfordrende å argumentere for å gi dispensasjon i saker som har ingen eller få negative konsekvenser og som er lite egnet å kreve arealplaner for, eller endring av arealplan.

2.1.2. *Endringene vil kunne svekke kommunens evne til å ivareta nasjonale og regionale interesser*

Fylkesmannen er imidlertid bekymret for at økningen av kommunenes selvråderett, og styrkingen av eiendomsretten disse endringene legger opp til, vil svekke kommunenes evne til å ivareta de nasjonale og regionale interessene i et helhetlig perspektiv. Dette gjelder særlig kommuner som mangler kapasiteten og ressursene de trenger for å behandle dispensasjonssaker på en måte som ivaretar disse hensynene.

Dersom de kortsiktige konsekvensene virker positive for kommunene, kan det være utfordrende å holde blikket på de langsiktige konsekvensene. Det er også viktig at kommunene har klart for seg hvilke interesser som regnes som nasjonale og regionale, og hvilke interesser som er lokale – ikke minst hvordan disse skal vektlegges. Dette kan bli utfordrende.

2.1.3. *Endringene vil sannsynligvis føre til flere dispensasjoner*

Fylkesmannen ønsker å påpeke at det til tross for strenge vilkår i dagens lovverk fortsatt gis en betydelig andel dispensasjoner i kommunene. 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.

Dette vil videre kunne undergrave arealplaner som verktøy for utbygging og tiltak, herunder kommuneplanens rolle som overordnet og helhetlig planverktøy. 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».

Vi vil i den forbindelse også minne om Den europeiske landskapskonvensjonen og målet om at befolkningen skal kunne påvirke hvordan omgivelsene endres.

Fylkesmannen mener det kan være positivt å legge inn nasjonale og regionale rammer og mål som en del av det første dispensasjonsvilkåret med tanke på å fremheve og tydeliggjøre viktigheten av at disse rammer og mål ikke skal vesentlig tilsidesettes ved dispensasjoner.

Vi stiller oss imidlertid negativ til at *hele* fjerde ledd foreslås fjernet. I dette leddet vises det *også* til at det ikke bør gis dispensasjon dersom statlig/regional myndighet har uttalt seg negativt til søknaden. Vi mener denne delen av lovbestemmelsen bør bestå. Dersom hele fjerde ledd fjernes, mener vi at det kan åpne opp for at kommunene i større grad vedtar dispensasjoner i strid med negative uttalelser fra statlige og regionale myndigheter. Dette kan føre til flere klagesaker. Det bør etter vårt syn være en målsetting at kommunene i hovedsak avslår slike dispensasjoner fremfor at klagesakssystemet vil bli belastet mer. Videre vil nasjonale og vesentlige regionale interesser kunne bli mer avhengig av at statlige/regionale myndigheter klarer å følge opp korte klagefrister.

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 dispensasjonssaker har karakter av å være *delvis* i strid med nasjonale og regionale føringer og mål. Dersom 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.

Vi 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 tilsidesetter 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.

2.1.4. Forholdet til endring av arealplaner

Fylkesmannen vil også påpeke at adgangen til endring av arealplaner ble endret i 2017, og et av hensynene var å gjøre det enklere å endre arealplaner ved forenklet prosess. Vi er ikke kjent med at det er gjort noen evaluering/undersøkelser knyttet til denne endringen, men vi mener at det bør undersøkes om denne endringen har ført til at tiltakshavere i større grad søker om planendring fremfor å søke om dispensasjon før en eventuelt endrer dispensasjonsvilkårene. En økt adgang for bruk av dispensasjoner vil kunne undergrave incentivet til å endre planer generelt, men også ved forenklet prosess.

2.1.5. Forslag til øvrige endringer i dispensasjonsbestemmelsene

Dersom en går inn for foreslått endring av dispensasjonsvilkårene mener vi det bør vurderes å innarbeide en egen lovbestemmelse om at kommunene ved behandling av dispensasjoner alltid skal



vurdere om tiltaket bør vurderes som en del av en arealplan eller endring av arealplan. Dette er en vurdering kommunene i utgangspunktet skal gjøre, men en egen lovbestemmelse i kapittel 19 om dette kan styrke kravet til å faktisk gjøre den vurderingen i alle dispensasjonssaker.

Som et innspill mener vi også at departementet bør vurdere ytterligere bestemmelser for å sikre en effektiv og god behandling av dispensasjonssaker hvor nasjonale og vesentlige interesser blir berørt. Blant annet ser vi at det i mange dispensasjonssaker fra kommunene er for lite opplysninger om tiltaket og dets konsekvenser. Vi mener det bør kunne tydeliggjøres i kapittel 19 at saken må være godt opplyst fra kommunens side ved oversendelse til statlige og regionale myndigheter. Det vil kunne føre til mer effektiv og raskere behandling fra oss, og samtidig bedre ivaretagelse av nasjonale og regionale rammer og mål.

2.2. Fylkesmannen som klageinstans etter plan- og bygningsloven

2.2.1. *Saker hvor nasjonale og/eller regionale interesser er berørt*

Fylkesmannen er av den oppfatning at det stort sett vil være uproblematisk å vurdere det første dispensasjonsvilkåret i de tilfellene der nasjonale og/eller regionale interesser er berørt. Endringene fordrer imidlertid at berørte myndigheter er tydelige og konkrete i sine uttalelser.

2.2.2. *Saker hvor nasjonale og/eller regionale interesser ikke er berørt*

I saker hvor nasjonale eller regionale interesser ikke er berørt eller er berørt i mindre grad, eksempelvis ved dispensasjon for en mindre overskridelse av tillatt grad av utnyttning, har Fylkesmannen erfart at det kan være krevende å vurdere det første dispensasjonsvilkåret ettersom terskelen for vesentlig tilsidesettelse er høy. I disse sakene vil vurderingen av det andre dispensasjonsvilkåret ofte være avgjørende.

2.2.3. *Endringene vil føre til flere dispensasjoner for mindre tiltak*

De foreslåtte endringene vil, slik Fylkesmannen ser det, føre til at kommunen kan velge mellom ulike lovlige løsninger, og tilpasse vedtak til ulike lokale og individuelle forhold i større grad enn i dag. Dette vil kunne medføre at flere dispensasjoner enn i dag blir gitt. Ettersom statlige klageinstanser skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet i kommunene, vil det også innebære en viss terskel når det gjelder å endre kommunens vedtak, selv om dispensasjonen er til ulempe for en annen part.

Fylkesmannen 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 bevaringsområder mv.

2.2.4. *Fylkesmannen ber departementet klargjøre hva som kan regnes som relevante fordeler*

Det fremgår av høringsnotatet at:

«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 ber departementet klargjøre om eksempelvis planmessige fastsatte rammer for utnyttelse m.v. skal kunne fravikes basert på rene ønsker om annen eller økt utnyttelse fra den enkelte grunneier. Dersom dette er tilfelle vil de foreslåtte endringene, etter Fylkesmannens syn, kunne innebære at lovens system, med en klar forutsetning om forutsigbarhet med hensyn til formål og utbyggingsvolum ved krav om utarbeidelse av arealplaner, bli betydelig svekket.

2.2.5. Forholdet til myndighetsmisbrukslæren

Det har til nå vært lagt til grunn at det ulovfestede likebehandlingsprinsippet ikke får betydning i en dispensasjonsvurdering fordi dette er et rettsanvendelsesskjønn. De foreslåtte endringene vil, slik Fylkesmannen ser det, kunne øke risikoen for vilkårlige avgjørelser og usaklig forskjellsbehandling, ettersom de skjønsmessige vurderingene av det andre dispensasjonsvilkåret skal være undergitt fritt skjønn.

Slik Fylkesmannen ser det vil terskelen for å oppheve/omgjøre dispensasjonsvedtak på grunnlag av myndighetsmisbrukslæren 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.

På denne bakgrunn ber Fylkesmannen departementet om å klargjøre om, og i så fall hvordan, slike ulovfestede prinsipper for utøvelse av fritt skjønn skal håndheves/ivaretas av Fylkesmannen som klageinstans.

2.2.6. Fylkesmannens praktisering av de foreslåtte endringene

Utover det som er nevnt overfor, antar Fylkesmannen at de foreslåtte endringene ikke blir vanskelig å praktisere for Fylkesmannen som klageinstans, så lenge kommunen skiller mellom vurderingene og er tydelig på hvilket vilkår som vurderes.

Med hilsen

Trond Rønningen
assisterende fylkesmann

Rannveig Bjerkmo
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent