

Høringsinnspill til forslag om endring av pbl § 19-2

By- og regionforskningsinstituttet NIBR, ved OsloMet

Kontaktperson: Gro Sandkjær Hanssen, Forsker

INNLEDNING

Regjeringen sendte før påske ut et høringsnotat hvor det foreslås å gjøre endringer i plan- og bygningsloven. I dag oppstiller plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd to kumulative vilkår for å gi dispensasjon.

(1.) Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. (2.) I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

I høringsnotatet foreslås bestemmelsen endret til:

(1.) Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller andre nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. (2.) Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene.

Forslaget innebærer at terskelen for å gi dispensasjoner fra plan- og bygningslovens bestemmelser og vedtatte arealplaner blir senket. Regjeringen ønsker med forslaget også å begrense fylkesmannens og domstolenes kontroll med kommunens dispensasjoner. Forslaget fra regjeringen mangler imidlertid en grundig redegjørelse for konsekvensene av en eventuell lovendring, noe som er svært kritikkverdig.

Vi vil på det sterkeste advare mot å endre § 19-2, slik som regjeringen har foreslått.

Våre og andres undersøkelser, inkludert Sivilombudsmannens ferske rapporter om dispensasjoner i strandsonen (Sivilombudsmannen 2020a,b,c) belyser hvordan dispensasjonsbestemmelsen praktiseres, og hvilke konsekvenser dette får for ulike hensyn (Holth 2020a,b, Holth og Winge 2014, Holth og Hanssen 2020, Hanssen og Aarsæter 2018a,b, Harvold, Stokke og Tesli 2015, Harvold 2016, Tesli og Harvold 2017, Jacobsen, Nyseth og Cruickshank 2017, SSB 2017; Apollon 2018). Denne litteraturen gir grunn til å advare mot den foreslåtte endringen i § 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.

ARGUMENT 1. ENDRINGEN VIL SVEKKE EN AV BÆREBJELKENE I PLAN -OG BYGNINGSLOVEN – OM AT AREAL SKAL STYRES GJENNOM BREDE, INVOLVERENDE PLANPROSESSER

Forslaget rokker ved en av bærebjelkene i plan- og bygningsloven. Stortinget vedtok i 2008 en ny plan- og bygningslov, som bygger på et prinsipp om at det lokale selvstyret i arealpolitikken skal utøves på

en involverende måte. Lovens intensjon er at arealbruken skal styres av kommunene gjennom planer, som er blitt til gjennom involverende arealplanprosesser, ikke gjennom enkelttillatelser som ikke har samme medvirkningskrav knyttet til seg (Holth og Winge 2019). I planprosesser er kommunens innbyggere, organisasjoner, næringsinteresser etc sikret medvirkning gjennom lovens krav.

Forslaget fra regjeringen 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 et *folkestyre* med brede medvirkningsprosesser, svekkes om forslaget vedtas.

ARGUMENT 2. KONSEKVENSENE AV FORSLAGET VIL VÆRE AT SVAKE HENSYN TAPER

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 fylkesmenn og fylkeskommuner 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.

KMD refererer i høringsnotatet til vårt arbeid med evalueringen av plan- og bygningsloven, ferdigstilt i 2018. I evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN) pekte vi også på at omfanget av dispensasjoner allerede i dag er betydelig, noe KOSTRAstatistikken viser (Hanssen og Aarsæther 2018a,b). Trolig mer omfattende enn det som var lovgivers intensjon. Vi identifiserte snarere et behov for å begrense den omfattende dispensasjonspraksisen, heller enn å utvide den. 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 vårt 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 tydelige på at man ikke skulle rokke ved lovens hovedintensjon. Energi- og miljøkomiteen uttalte da *«Komiteen legger til grunn at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan og etter behandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter.»* (Innst. S. 181 L (2016-2017))

Sivilombudsmannens ferske undersøkelser fra dispensasjonspraksisen til tre kystkommuner (Sivilombudsmannen 2020a,b,c) viser likevel at antall dispensasjoner er stort, også i strandsonen. Her vises det til tall fra SSB som viser at det i 2018 ble søkt om tillatelse 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. Vi håper regjeringen legger til rette for en grundig kartlegging, for å sikre en mer forsknings- og kunnskapsbasert politikkutvikling på dette feltet.

ARGUMENT 3. FORSLAGET KAN SVEKKER TILLITEN TIL FORVALTNINGEN

Fylkesmannens, Sivilombudsmannens og domstolenes 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. Energi- og miljøkomiteen uttalte i 2017: «*Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.*»

Kontroll med kommunens dispensasjoner vil også 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 lokalpolitikere 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. Som også Holth (2020a,b, Holth og Hanssen 2020) har påpekt, kan dette gi et sårbart og lite forutsigbart system. Den såkalte Tjøme-saken illustrer dette. På sikt er det åpenbart at tilliten til lokalpolitikere vil kunne svekkes.

OPPSUMMERT

Oppsummert vil den foreslåtte endringen av § 19-2 svekke borgernes medvirkning i de prosesser som styrer de fysiske omgivelsene de lever i, den vil svekke hensyn til klima, miljø, friluftsinnteresser og barn- og unge, og den kan i sin ytterste konsekvens bidra til å svekke tilliten til forvaltningen. For alle som kjenner norsk arealplanpraksis godt, og vet hvor viktig det er at innbyggerne har tillit til at planprosedyrene er forutsigbare, transparente og involverende, så er det åpenbart at dette er en stor sjanse å ta.

Referanser

Apollon (2018) "2009–2017: Massiv nedbygging av strandsonen – med departementets velsignelse»
https://www.apollon.uio.no/artikler/2018/1_strandsonen.html

Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red.) (2018a) *Plan- og bygningsloven. Fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget

Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (red) (2018b) *Plan- og bygningsloven. En lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforlaget.

Harvold, K., K.B. Stokke og A. Tesli (2015). *Forvaltning av strandsonen. Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.* Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (Samarbeidsrapport NIBR/NMBU).

Harvold, Kjell (2016) PlanCoast - innlegg 28/10-16. Presentasjon.

Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (2014) Byggeforbudet langs sjø, og forholdet til eldre planer Plan- og bygningsloven § 1-8, tredje ledd, KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 65–70, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Holth, Fredrik (2020a) «Tillit til forvaltningen er betinget av at det skjer en kontroll» (21.4.2020)
<https://rett24.no/articles/tillit-til-forvaltningen-er-betinget-av-at-det-skjer-en-kontroll>

Holth, Fredrik (2020b) I årevis har det skjedd mangelfull håndheving av lovgivningen i strandsonen.
Aftenposten .6.7.2020. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/OnPljB/alvorlig-systemsvikt-i-dispensasjonspraksis-i-strandsonen-fredrik-ho>

Holth, Fredrik og Gro Sandkjær Hanssen (2020) Innlegg: Lokalt selvstyre for enhver pris? Dagens Næringsliv, 21.6.2020 <https://www.dn.no/innlegg/jus/politikk/eiendom/innlegg-lokalt-selvstyre-for-enhver-pris/2-1-829378>

Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (2019) Plan- og bygningsloven – kort forklart. Oslo: Universitetsforlaget.

Innst. S. 181 L (2016-2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

Jacobsen, K. , T. Nyseth og J. Cruickshank (2017) «Styrer dispensasjoner byutviklingen?», PLAN; Nr 06/2017, s. 14-17

Sivilombudsmannen (2020a) Dispensasjoner i strandsonen. Kragerø kommune.
<https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>

Sivilombudsmannen (2020b) Dispensasjoner i strandsonen. Mandal kommune.
<https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>

Sivilombudsmannen (2020c) Dispensasjoner i strandsonen. Askøy kommune.
<https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>

Tesli, Arne og Kjell Harvold (2017) MER PLANLEGGING I STRANDSONEN (PLANcooast-blogg)
(<http://blogg.nmbu.no/plancoast/2017/mer-planlegging-i-strandsonen-nye-tall/>) 13.12.2017