



Saksbehandler: Anne-Mari Rustan Aas  
Telefon: 47375464  
Byggesak og Geodata

## Høringsuttalelse - endringer i plan- og bygningsloven mv.

| Utvalg                          | Møtedato   | Saksnummer |
|---------------------------------|------------|------------|
| Hovedutvalg for kommunalteknikk | 03.06.2020 | 181/20     |
| Formannskap                     | 10.06.2020 | 087/20     |
| Kommunestyret                   | 17.06.2020 | 094/20     |

### Kommunedirektørens innstilling

1. Saken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet som høringsuttalelse fra Færder kommune.

Hovedutvalg for kommunalteknikk 03.06.2020:

#### Behandling:

Virksomhetsleder A-M. Rustan Aas orienterte i saken.

R. Fossum ba på vegne av utvalget administrasjonen ta kontakt med departementet for å få utsatt høringsfristen til slutten av september så raskt som mulig.

Protokolltilførsel fra Ap, Mdg, Felleslista:

Vi går i mot den foreslåtte endringen i plan- og bygningsloven vedrørende fordelsovervekt. Vårt standpunkt vil bli utdypet til behandlingen i kommunestyret.

Kommunedirektørens innstilling vedtatt med 6 mot 5 stemmer (Ap, MDG, FRSV).

#### HFK- 181/20 Vedtak:

1. Saken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet som høringsuttalelse fra Færder kommune.

Protokolltilførsel fra Ap, Mdg, Felleslista:

Vi går i mot den foreslåtte endringen i plan- og bygningsloven vedrørende fordelsovervekt. Vårt standpunkt vil bli utdypet til behandlingen i kommunestyret.

Formannskap 10.06.2020:

**Behandling:**

**Forslag fra Pål Syse (Ap):**

Færder kommune er uenig i de foreslåtte endringene i plan- og bygningslovens §19-2.

I Færder kommune er forvaltningen av strandsonen en svært viktig nasjonal interesse. Forslaget innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynet til strandsonevernet blir *vesentlig* tilsidesatt. Men det gir en åpning for at mindre viktige saker i strandsonen kan avgjøres ved politisk skjønn, der grunneierinteresser skal tillegges vekt. Over tid vil dette kunne føre til en uheldig utvikling med en langsom bit for bit nedbygging i strandsonen.

I alle typer dispensasjonssaker åpner høringsnotatet for å vektlegge tiltakshavers interesser i utnyttelse av egen eiendom i avveiingen av fordeler og ulemper, og det foreslås ikke krav om kvalifisert interesseovervekt, men bare alminnelig interesseovervekt. Dette er en vesentlig endring i forhold til dagens lov, som sier at det må være en overvekt av allmenne interesser for at dispensasjon kan gis. Færder kommune er imot en slik generell svekkelse av de allmenne interessene i arealplanleggingen.

I en del tilfeller er det ikke allmenne interesser knyttet til en dispensasjonssak. I Færder handler dette ofte om mindre dispensasjoner fra gamle og utdaterte reguleringsplaner vedr. for eksempel garasjestørrelser eller byggelinjer. Færder kommune ser at det er ønskelig at loven åpner for at private interesser kan gi fordelsovervekt i slike saker, men mener at dette må løses med en mye mer spesifikk lovendring enn den som nå er foreslått.

Færder kommune vurderer at de foreslåtte endringene vil kunne gi en økning i antall dispensasjoner, fordi mange saker vil kunne avgjøres ved alminnelig interesseovervekt etter politisk skjønn. Det er et dårlig politisk signal å gjøre det lettere å få innvilget dispensasjon. Både nasjonal politikk og kommunale planer er blitt utarbeidet gjennom brede prosesser der mange ulike interesser er vektlagt, og der allmennheten har fått si sin mening gjennom høringer. I dispensasjonssaker er det ikke slike prosesser. Det er ønskelig å redusere og ikke å øke antallet dispensasjoner. Dette er forslag til lovendringer som går i feil retning.

**Votering:**

Hovedutvalgets innstilling vedtatt med 6 mot 5 (Ap,MDG, FRSV) stemmer for Aps forslag.

**FS- 087/20 Vedtak:**

Saken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet som høringsuttalelse fra Færder kommune.

Kommunestyret 17.06.2020:

**Behandling:**

**Forslag fra Pål P. Syse (Ap)**

Færder kommune er uenig i de foreslåtte endringene i plan- og bygningslovens §19-2.

I Færder kommune er forvaltningen av strandsonen en svært viktig nasjonal interesse. Forslaget innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynet til strandsonevernet blir *vesentlig* tilsidesatt. Men det gir en åpning for at mindre viktige saker i strandsonen kan avgjøres ved politisk skjønn, der grunneierinteresser skal tillegges vekt. Over tid vil dette kunne føre til en uheldig utvikling med en langsom bit for bit nedbygging i strandsonen.

I alle typer dispensasjonssaker åpner høringsnotatet for å vektlegge tiltakshavers interesser i utnyttelse av egen eiendom i avveiingen av fordeler og ulemper, og det foreslås ikke krav om kvalifisert interesseovervekt, men bare alminnelig interesseovervekt. Dette er en vesentlig endring i forhold til dagens lov, som sier at det må være en overvekt av allmenne interesser for at dispensasjon kan gis. Færder kommune er imot en slik generell svekkelse av de allmenne interessene i arealplanleggingen.

I en del tilfeller er det ikke er allmenne interesser knyttet til en dispensasjonssak. I Færder handler dette ofte om mindre dispensasjoner fra gamle og utdaterte reguleringsplaner vedr. for eksempel garasjestørrelser eller byggelinjer. Færder kommune ser at det er ønskelig at loven åpner for at private interesser kan gi fordelsovervekt i slike saker, men mener at dette må løses med en mye mer spesifikk lovendring enn den som nå er foreslått.

Færder kommune vurderer at de foreslåtte endringene vil kunne gi en økning i antall dispensasjoner, fordi mange saker vil kunne avgjøres ved alminnelig interesseovervekt etter politisk skjønn. Det er et dårlig politisk signal å gjøre det lettere å få innvilget dispensasjon. Både nasjonal politikk og kommunale planer er blitt utarbeidet gjennom brede prosesser der mange ulike interesser er vektlagt, og der allmennheten har fått si sin mening gjennom høringer. I dispensasjonssaker er det ikke slike prosesser. Det er ønskelig å redusere og ikke å øke antallet dispensasjoner. Dette er forslag til lovendringer som går i feil retning.

#### **Votering:**

Formannskapetets innstilling vedtatt med 22 mot 17 (Ap,MDG,FRSV,UA) for forslaget til Ap.

Mindretallsinnstilling sendes også som protokolltilførsel til departementet

#### **KS- 094/20 Vedtak:**

Saken oversendes Kommunal- og moderniseringsdepartementet som høringsuttalelse fra Færder kommune.

#### **Protokolltilførsel fra Ap:**

I Færder kommune er forvaltningen av strandsonen en svært viktig nasjonal interesse. Forslaget innebærer at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynet til strandsonevernet blir *vesentlig* tilsidesatt. Men det gir en åpning for at mindre viktige saker i strandsonen kan avgjøres ved politisk skjønn, der grunneierinteresser skal tillegges vekt. Over tid vil dette kunne føre til en uheldig utvikling med en langsom bit for bit nedbygging i strandsonen.

I alle typer dispensasjonssaker åpner høringsnotatet for å vektlegge tiltakshavers interesser i utnyttelse av egen eiendom i avveiingen av fordeler og ulemper, og det foreslås ikke krav om kvalifisert interesseovervekt, men bare alminnelig interesseovervekt. Dette er en vesentlig endring i forhold til dagens lov, som sier at det må være en overvekt av allmenne interesser for at dispensasjon kan gis. Færder kommune er imot en slik generell svekkelse av de allmenne interessene

i arealplanleggingen.

I en del tilfeller er det ikke er allmenne interesser knyttet til en dispensasjonssak. I Færder handler dette ofte om mindre dispensasjoner fra gamle og utdaterte reguleringsplaner vedr. for eksempel garasjestørrelser eller byggelinjer. Færder kommune ser at det er ønskelig at loven åpner for at private interesser kan gi fordelsovervekt i slike saker, men mener at dette må løses med en mye mer spesifikk lovendring enn den som nå er foreslått.

Færder kommune vurderer at de foreslåtte endringene vil kunne gi en økning i antall dispensasjoner, fordi mange saker vil kunne avgjøres ved alminnelig interesseovervekt etter politisk skjønn. Det er et dårlig politisk signal å gjøre det lettere å få innvilget dispensasjon. Både nasjonal politikk og kommunale planer er blitt utarbeidet gjennom brede prosesser der mange ulike interesser er vektlagt, og der allmennheten har fått si sin mening gjennom høringer. I dispensasjonssaker er det ikke slike prosesser. Det er ønskelig å redusere og ikke å øke antallet dispensasjoner. Dette er forslag til lovendringer som går i feil retning.

## Vedlegg:

Høring - Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv.

Høringsnotat

Tegninger/øvrige saksdokumenter er tilgjengelige på kommunens hjemmeside.

## Kortversjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har forslått endringer i plan- og bygningsloven, se Høringsnotat av 2. april 2020. Det foreslås flere endringer i loven, men det er de foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsen (plan- og bygningsloven § 19-2) denne saken gjelder.

Færder kommune mener samlet sett at det er positivt at departementet ønsker å endre dagens dispensasjonsbestemmelse. Begrunnelsen for det fremgår under.

## Innledning

KMD har foreslått endringer i plan- og bygningsloven § 19-2, som gjelder dispensasjoner.

Færder kommune har et stort antall dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. I 2019 behandlet kommunen 154 dispensasjonssaker. Det er flere årsaker til at Færder har mange dispensasjonssaker, men eldre reguleringsplaner og mye strandsone bidrar til et høyt antall. Færder kommune har betydelig erfaring med dispensasjonsbestemmelsen og praktiseringen av denne, og kommunen har derfor et godt grunnlag for å uttale seg om de endringene departementet foreslår.

Innledningsvis vil Færder kommune påpeke at det er viktig å huske på at plan- og bygningsloven er en prosesslov. Dette innebærer at loven skal regulere hvordan kommuner, fylker, staten og tiltakshavere må gå frem for å gjennomføre ønsket arealforvaltning. Loven regulerer altså selve prosessen, og ikke det politiske innholdet i den. Færder kommune mener i forlengelsen av dette at verken loven generelt, eller dispensasjonsbestemmelsen konkret, burde legge føringer for hva som er ønsket arealutvikling. Dette skal skje gjennom vedtakelse av planer og retningslinjer, og skal i så stor grad som mulig overlates til kommunene. Der staten ønsker å begrense denne myndigheten, bør dette skje gjennom innsigelser eller vedtakelse av statlige planer og retningslinjer.

## Faktagrunnlag

Høringsnotat av 2. april 2020.

Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

## Vurderinger

### Dagens bestemmelse

Plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd har i dag to kumulative vilkår; hensynene i lovens formålsbestemmelse eller den bestemmelsen det dispenseres fra kan ikke *vesentlig tilsidesettes*.

Videre skal fordelene være *klart større enn ulempene* etter en samlet vurdering.

I dag er begge disse vurderingene underlagt rettsanvendelsesskjønn. Innholdet i dette begrepet beskrives lenger ned i saksfremlegget.

Vurderingen av om hensyn vesentlig tilsidesettes, fungerer etter Færder kommunes syn slik den i dag er formulert i lovteksten. Praktiseringen er etter kommunens oppfatning som forutsatt av lovgiver.

Imidlertid kan identifiseringen og vurderingen av relevante fordeler og ulemper skape noe utfordring. I utgangspunktet er det fordeler og ulemper av arealdisponeringsmessig karakter som anses å være relevante, og dermed gyldige momenter å vektlegge. Fordeler for tiltakshaver skal i utgangspunktet ikke tillegges vekt. Imidlertid er det ikke til å komme utenom at det i flere tilfeller ikke vil være verken ulemper eller store fordeler for andre enn tiltakshaver. Færder kommune erkjenner at dagens dispensasjonspraksis i noen grad kan ligge noe utenfor det ordlyden strengt tatt åpner for.

### Forslaget til ny bestemmelse

Departementet har foreslått å endre dispensasjonsbestemmelsen (§ 19-2 annet ledd) til følgende ordlyd:

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

### «Vesentlig tilsidesatt» - vilkår 1

Forslaget innebærer et nytt vilkår, ettersom nasjonale og regionale interesser nå uttrykkelig nevnes i ordlyden, på lik linje som «lovens formålsbestemmelse» og «bestemmelsen det dispenseres fra». Færder kommune mener det er positivt at dette tas inn i dispensasjonsvurderingen og synliggjøres på i ordlyden direkte. Dette åpner opp for at kommunen får større anledning til å innvilge dispensasjoner der nasjonale og regionale interesser ikke påvirkes.

Færder kommune vil imidlertid påpeke at det ikke er klarlagt gjennom notatet hva som inngår i «nasjonale og regionale interesser». Det antas at departementet vil følge opp dette nærmere i arbeidet med lovendringen. Færder kommune mener at det kun burde være nasjonale og regionale interesser som er kommet til uttrykk gjennom nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer som kan begrense kommunens dispensasjonsadgang. Dette vil være forutsigbart å forholde seg til for alle parter.

Dersom det for eksempel er ønskelig å stramme inn eller liberalisere strandsonevernet, burde dette skje gjennom endringer av statlige planretningslinjer for strandsonen, og ikke gjennom til dels uklare signaler som gis i et høringsnotat. Dette vil bidra til en arealforvaltning som etter kommunedirektørens skjønn sikrer åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra berørte parter og interesser.

Det vises i denne sammenheng til uttalelse på side 22 og 23 i høringsnotatet, der det står at tilbygg 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». Færder kommune mener at det fremstår som uklart om departementet viser til nasjonal eller regional kulturminneverdi som et eksempel på en nasjonal eller regional interesse, eller om kulturminneverdier er en interesse som skal stå i en særstilling. Det siste fremgår i så fall ikke tydelig av lovteksten, og bør inntas dersom det er ment slik det kan se ut som i notatet. Dette bør klarlegges i den videre lovendringsprosessen.

Det fremstår heller ikke som klart at et tilbygg aldri skal kunne betraktes som et tiltak som er i konflikt med nasjonale eller regionale interesser. Færder kommune mener i så fall at det er problematisk at dette ikke fremgår tydeligere av høringsnotatet, dersom dette har vært intensjonen. Færder kommune viser også til uttalelsen over, om at slike endringer bør skje gjennom endringer/føringer til berørte myndigheter, og ikke gjennom plan- og bygningsloven.

Færder kommune mener at det er fornuftig at dagens praksis med å sende dispensasjonssaker til faglig råd hos berørte myndigheter skal fortsette, og viser i denne sammenheng til departementets uttalelse om at partene (kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter) bør samarbeide for å finne frem til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges. Færder kommune vil i denne sammenheng vise til at både Vestfold og Telemark fylkeskommune og Fylkesmannen i Vestfold og Telemark er tydelige i denne sammenheng, og at saksbehandlingssamarbeidet fungerer etter intensjonen. Færder kommune mener at forslaget legger opp til at det er berørte regionale eller statlige myndigheter som gjennom sine faglige råd langt på vei kan veilede kommunen i hva som utgjør en regional eller nasjonal interesse, og når denne «vesentlig tilsidesettes». Dette fremgår også av høringsnotatet på side 24, der departementet skriver

at det er «vedkommende myndighet som på skjønnsmessig grunnlag avgjør om det foreligger nasjonale eller regionale interesser som blir berørt av dispensasjonsvedtaket». Ved uenighet mellom kommunen og berørt myndighet, altså der kommunen innvilger dispensasjon i strid med faglig råd, er berørt myndighet henvist til å benytte klagemuligheten, jf. plan- og bygningsloven § 1-9. Dette er også slik det gjøres i dag.

Færder kommune er enig i departementets vurdering av at denne vurderingen fortsatt skal bestå som et såkalt rettsanvendelsesskjønn (se under).

#### «Fordeler og ulemper» - vilkår 2

Når det gjelder det andre vilkåret har departementet foreslått å fjerne deler av dagens vilkår om at fordelene skal være «klart større etter en samlet vurdering». I dagens lovtekst er kravet et såkalt krav om «kvalifisert interesseovervekt», mens kravet i forslaget er redusert til «alminnelig interesseovervekt», det vil si slik det var etter plan- og bygningsloven av 1985 § 7.

Departementet skriver i høringsnotatet at motivet for å gjøre dette er et ønske om å styrke hensynet til det kommunale selvstyre. Dette mener Færder kommune at er en styrke ved forslaget. For å gjennomføre dette, er det foreslått å endre denne vurderingen fra et rettsanvendelsesskjønn til et forvaltningsskjønn (såkalt «fritt skjønn»). Dette er juridiske begreper, som beskrives nærmere i det følgende. Det er viktig å kjenne innholdet i begrepene for å forstå hva denne endringen innebærer.

Når vurderingen er et «rettsanvendelsesskjønn» må det anvendes juridisk metode for å finne ut om «fordelene er klart større enn ulempene». Det er strengt tatt ikke anledning til å utøve politisk skjønn i vurderingen, og kommunens vedtak vil kunne overprøves fullt ut av Fylkesmannen og domstolene.

Hvis vurderingen blir et forvaltningsskjønn, vil kommunene stå fritt til å utøve politisk skjønn innenfor rammene av vurderingen. Dette innebærer at det blir opp til kommunen å vurdere hva som er fordeler og ulemper. Vurderingen blir med andre ord flyttet fra Fylkesmannen/domstolene til det kommunale selvstyre. Det vil kun være der kommunen utøver myndighetsmisbruk, herunder vektlegging av utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling eller grovt urimelige vedtak, at Fylkesmannen og domstolene vil kunne overprøve kommunen. Fylkesmannen kan prøve vedtaket fullt ut, men skal særlig vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre, og vil derfor i praksis ikke kunne overprøve kommunens vurdering der det utøves fritt skjønn og ikke rettsanvendelsesskjønn. Færder kommune viser i denne sammenheng til side 23 i notatet, der departementet skriver at både «justeringen av kravet til interesseovervekt og begrensningen i muligheten for overprøving innebærer at forslaget gir økt handlingsrom for kommunen». Dette er Færder kommune enig med departementet i.

Videre skriver også departementet at endringene sett under ett på en «god måte ivaretar balansen mellom kommunalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale interesser». Dette vil Færder kommune fremheve som svært viktig.

#### Relevante fordeler og ulemper

Når det vurderes om fordelene er større enn ulempene, må det fortsatt tas utgangspunkt i en vurdering av alle relevante fordeler og ulemper sett under ett. Per i dag er det såkalte «generelle areal- og ressursdisponeringshensyn» som er relevante fordeler og ulemper i vurderingen.

Departementet skriver i høringsnotatet 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». Færder kommune er enig med departementet i dette, og mener at man i mange tilfeller vil kodifisere vurderingen slik den gjøres i dag, selv om dette strengt tatt ikke er innenfor lovens ordlyd. Ved dispensasjoner fra eldre reguleringsplaner, for eksempel for garasjestørrelse, er det tiltakshavers utnyttelse og bruk av egen eiendom som vektlegges. Færder kommune mener derfor at forslaget i slike tilfeller vil bidra til en opprydding i praksis, og mener det

er svært positivt at departementet nå omtaler slike fordeler som fordeler som kan vektlegges.

### **Konklusjon**

Samlet sett mener Færder kommune at forslaget er positivt, og vil i denne sammenheng særlig fremheve endringen i fordelsvurderingen til forvaltningsskjønn. 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. Samtidig mener Færder kommune at det fremstår som uklart om notatet skal tolkes som et signal om endringer i hva som utgjør nasjonale og regionale interesser. Færder kommune viser i denne sammenheng til at slike endringer bør skje gjennom føringer til og fra berørte myndigheter, for eksempel gjennom endringer i Statlige planretningslinjer, og ikke gjennom plan- og bygningsloven.