



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Levert elektronisk

Deres ref: 19/5267

Oslo, 1. september 2020

HØRINGSUTTALELSE FRA USS – FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN §§ 8-1, 12-6, 19-2

1 INNLEDNING

Det vises til høringsbrev og høringsnotat 2. april 2020 med forslag til endringer i plan- og bygningsloven §§ 8-1, 12-6 og 19-2 (regional plan, dispensasjon m.m.).

Uttmarkskommunenenes sammenslutning (USS) består av 101 medlemskommuner fra ti fylker. USS har til formål å ivareta medlemskommunenenes interesser i alle saker om forvaltning av utmarka, og arbeider særlig med spørsmål om bruk og vern av utmarksområder, bærekraftig næringsutvikling, forvaltningsplaner, beitenæring, rovdyr og motorferdsel i utmark. Et viktig formål for USS er å ivareta det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling. I dette arbeidet står plan- og bygningsloven sentralt, ettersom loven utgjør et viktig rettslig rammeverk for all disponering av arealer i Norge. På vegne av USS inngis nedenstående uttalelse til høringen.

Innledningsvis bemerkes det at USS ikke er opplistet blant høringsinstansene i høringsnotatet. Vi ber om at USS for fremtiden blir angitt høringsinstans ved høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven, slik at USS kan ivareta medlemskommunenenes interesser i denne type saker.

I det følgende gis det i pkt. 2 en redegjørelse for USS' syn på forslagene til endring i §§ 8-1 og 12-6. I pkt. 3 følger deretter en redegjørelse for USS' syn på de mer omfattende forslagene til endring i § 19-2.

2 USS' SYN PÅ ENDRINGSFORSLAGENE - §§ 8-1 OG 12-6

2.1 Forslaget til endring i § 8-1

Forslaget til endring i § 8-1 består av et nytt tredje ledd som skal gi departementet hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon. Hensikten er å sikre hjemmelsgrunnlag for å kreve at fremstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.

Endringsforslaget er av utpreget teknisk art, og USS har ingen særskilte synspunkter når det gjelder denne delen av høringen.

Uttmarkskommunenenes Sammenslutning - USS

Akersgaten 30 | Pb 1148 Sentrum, NO-0104 Oslo | Tel: (+47) 99 11 99 00 | Fax: (+47) 947 47 000
Org. nr : 976487125 | Bankgiro: 5005 05 73742 | www.utmark.no

2.2 Forslaget til endring i § 12-6

Forslaget til endring i § 12-6 dreier seg om et nytt andre ledd for å fastslå at «*[h]ensynsone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f*» ikke kan brukes i detaljregulering. Bakgrunnen for forslaget er at det finnes eksempler på at det i en detaljreguleringsplan er lagt inn hensynssoner som kun fastslår at gjeldende detaljreguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret.

Det fremgår av høringsnotatet at det skal finnes eksempler på at kommuner har lagt inn slike hensynssoner i detaljreguleringsplan for å unngå «*omkamper med grunneiere som kommunen opplever som vanskelige å forholde seg til etc.*». USS er enig med departementet i at en slik praksis ikke er ønskelig, men stiller spørsmål ved hvor *praktisk* eksempelet er. Ettersom hensynssonen vil være en del av detaljreguleringsplanen og gjelde for arealer innenfor planområdet vil grunneier ha alle partsrettigheter, og vi har derfor vansligheter med å forstå hvordan kommunen *slipper* å forholde seg til grunneieren ved gå frem på denne måten.

USS er like fullt enig i forslaget, med den begrunnelse at detaljreguleringsplan er det laveste og mest nøyaktige reguleringsnivået etter plan- og bygningsloven. Av denne grunn bør det fastslås at sist vedtatte detaljreguleringsplan skal inneholde så mye selvstendig informasjon om reguleringssituasjonen innenfor planområdet som mulig, med de unntak som måtte følge av senere vedtatte arealplaner på et høyere nivå. USS er derfor enig med departementet i at slike hensynssoner om uendret bruk i reguleringsplan vil kunne medføre at det oppstår et uoversiktlig lappeteppes av planer som gjelder innenfor samme areal.

USS støtter forslaget.

3 FORSLAGENE TIL ENDRING I § 19-2

3.1 Innledning

De mest omfattende endringsforslagene i høringen gjelder endringer i plan- og bygningsloven § 19-2. Bestemmelsen inneholder regler om kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Det foreslås tre endringer i ordlyden i § 19-2:

- I. For det første foreslås det at «*nasjonale eller regionale interesser*» nevnes blant de hensyn som det er et *vilkår* at en dispensasjon ikke kan medføre en vesentlig tilsidesettelse av.
- II. For det andre foreslås det en *lempling på kravet til interesseovervekt* i favør av dispensasjon fra kvalifisert interesseovervekt («*klart større*») til alminnelig interesseovervekt («*større*»).
- III. For det tredje foreslås det en opphevelse av nåværende fjerde ledd, hvor det fremgår at det i dispensasjonsvurderingen skal legges særlig vekt på «*statlige og regionale rammer og mål*», og at det ikke bør innvilges en dispensasjon som en «*direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om*».

Disse tre forslagene til endring i ordlyd griper dels i hverandre, men vi vil redegjøre for USS' syn på hver av dem i pkt. 3.2–3.4 nedenfor.

I tillegg omtaler høringsnotatet enkelte andre forhold knyttet til dispensasjonsreglene som ikke direkte knytter seg til endringsforslagene. Vi vil kort knytte noen kommentarer til disse forholdene nedenfor i pkt. 3.5.

3.2 Forslaget til endring i § 19-2 andre ledd, første punktum

I høringen foreslås det at det at hensynet til nasjonale og regionale interesser blir uttrykkelig nevnt i andre ledd, første punktum. Endringsforslaget innebærer at «*andre nasjonale eller regionale interesser*» blir nevnt blant de hensynene som en dispensasjon ikke kan innebære en vesentlig tilsidesettelse av i tillegg til «*hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse*».

Endringsforslaget innebærer at det blir et materielt vilkår for å kunne innvilge en søknad om dispensasjon at det ikke vil innebære en vesentlig tilsidesettelse av nasjonale eller regionale interesser. Endringsforslaget må leses i sammenheng med forslaget om å oppheve fjerde ledd som fastslår at «*statlige og regionale rammer og mål*» skal tillegges særlig vekt, og at det ikke bør innvilges en dispensasjon som en «*direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om*», jf. nedenfor i pkt. 3.4.

Det fremgår av høringsnotatet at vurderingen av om slike «*nasjonale eller regionale interesser*» er vesentlig tilsidesatt vil være undergitt rettsanvendelsesskjønn, altså gjenstand for domstolenes prøving.

USS er i utgangspunktet positiv til endringsforslaget, på vilkår av at det vedtas i kombinasjon med en oppheving av fjerde ledd. USS merker seg at bakgrunnen for «pakken» av endringsforslag som høringen omfatter er et ønske om forflytting av makt i arealdisponeringssaker i favør av kommunene. En slik styrking av kommunenes og det lokale folkestyrets posisjon er i tråd med USS' grunnsyn.

Etter USS' oppfatning er det imidlertid av betydning for vurderingen av hensiktsmessigheten av endringsforslaget hvordan hhv. «*nasjonale og regionale interesser*» i denne forstand skal oppfattes. USS er kritisk til definisjonene som legges til grunn i høringsnotatet. Det fremgår nemlig av høringsnotatet at «*nasjonale interesser*» har følgende definisjon:

«Med nasjonale interesser siktes det til mål og rammer som er kommet til uttrykk i lov eller forskrift, internasjonale forpliktelser for Norge, stortingsmeldinger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og rundskriv.»

Denne definisjon av «*nasjonale interesser*» har klare likhetstrekk med hva som fremgår av flertallet i forvaltningslovutvalgets redegjørelse for sitt forslag til bestemmelse om statlige klageorganers kompetanse ved prøvingen av forvaltningsskjønnet i kommunale vedtak¹. USS var i høringsuttalelsen til forvaltningslovutvalgets forslag kritisk til flertallets redegjørelse på dette punkt. På samme bakgrunn er USS kritisk til den definisjon av nasjonale interesser som fremgår av høringsnotatet, som USS mener blir altfor omfattende.

Dersom man tar definisjonen av «*nasjonale interesser*» i høringsnotatet på alvor, er konsekvensen at ethvert tilsynelatende godt formål eller enhver tilsynelatende god intensjon som noen gang er kommet til uttrykk i et offentlig dokument fra statsforvaltningen kan være en «nasjonal interesse». I så fall mener USS at definisjonen etterlater seg et svært snevert rom for reelt lokalt politisk handlingsrom i arealsaker.

Det må videre bero på en misforståelse når det i høringsnotatet står at *stortingsmeldinger* i sin alminnelighet er en kilde til å finne ut av hva som er slike nasjonale interesser. Etter USS' erfaring er stortingsmeldinger ofte rene politiske dokumenter, og vi mener derfor det er grunn til å stille spørsmål ved om de målsetninger

¹ NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, s. 399.

én regjering har gitt uttrykk for i én stortingsmelding kan oppfattes som en slik «nasjonal interesse», f.eks. etter et regjeringsskifte. Dette illustrerer et generelt poeng: Formål eller mål som er kommet til uttrykk i eldre dokumenter fra statsforvaltningen, vil i mange tilfeller vanskelig kunne aksepteres som å være en «nasjonal interesse» i dag. USS stiller spørsmål ved hvordan man skal avgjøre i den enkelte dispensasjonssak hvilke formål og mål som fremdeles har gyldighet som «nasjonale interesser».

Videre, når det gjelder «*regionale interesser*», gis det i høringsnotatet følgende definisjon:

«Med regionale interesser siktes det til interesser som har kommet til uttrykk i regionale planbestemmelser eller regionale planer, jf. pbl. §§ 8-1 og 8-5».

USS er ikke enig i at enhver interesse som har kommet til uttrykk i en regional plan er en slik «*regional interesse*» som uten videre må aksepteres av de kommunale planmyndigheter. Erfaring viser at enkelte fylkeskommuner i arbeidet med regional plan går svært langt i å lage omfattende, tilnærmet altovergripende planer som tar opp i seg mange forhold som kommunene er nærmere til å regulere på en hensiktsmessig måte i sitt lokale planverk.

USS mener således at vurderingen av hva som er en regional interesse i plan- og bygningslovens forstand må ta utgangspunkt i de opprinnelige forarbeidene til plan- og bygningsloven (2008), hvor det fremgår følgende begrunnelse for at det i det hele tatt eksisterer en ordning med regionale planer:

«[p]lanlegging på regionalt nivå er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået. Viktige oppgaver knyttet til blant annet samferdsel og infrastruktur, viktig regional grønnstruktur og markaområder, kystsone- og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre, bolig- og næringsstrukturen og viktige miljøvernoppgaver lar seg ofte ikke løse på en god måte innenfor rammen av den enkelte kommune.»²

USS vil også fremheve følgende setning fra de samme forarbeidene om betingelsene for at den regionale planleggingen oppnår en viss legitimitet:

«[d]en regionale planleggingens rolle [...] må gis legitimitet ved at de planspørsmål som tas opp oppfattes å være av regional karakter.»

Og videre på s. 100:

«Regionale planer skal ha et langsiktig perspektiv, helst minst tolv år, samtidig som de skal være målrettede og konsentrere seg om de tema som er aktuelle og som krever planavklaring og retningslinjer for løsning. Det er særlig viktig at de regionale planene behandler oppgaver som krever avveining og avklaring mellom forskjellig interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen.»

USS mener at det siterte fra forarbeidene gir anvisning på at fylkeskommunene i sine regionale planer må nøye seg med å planlegge for de forholdene som krever slik kommunegrenseoverskridende planlegging. USS er enig i at det er behov for en ordning med regional planlegging med dette som formål. USS' erfaring er

² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling. s. 98.

imidlertid at svært mange tema i praksis viser seg å ha blitt gjort til gjenstand for regional planlegging, og dermed faller innenfor definisjonen av «*regional interesse*» i høringsnotatet. Vi har vanskeligheter med å akseptere en så bred definisjon, fordi det viser seg at ethvert forhold som har vært omtalt i en regional plan, ikke kan anses som å falle innenfor de siterte forarbeidenes utlegging av hva som kan være gjenstand for regional planlegging.

USS mener derfor at definisjonene av både nasjonale og regionale interesser som fremgår av høringsnotatet innebærer et betydelig inngrep i det kommunale selvstyre. Vi kan vanskelig se at det er grunnlag for definisjonene og inngrepet de innebærer i plan- og bygningsloven eller dens system.

Kravet om at en dispensasjon må innebære en *vesentlig* tilsidesettelse av disse hensynene bidrar riktignok til å dempe skadevirkningen av definisjonene noe, men USS er allikevel kritisk til at det etableres en slik definisjon av nasjonale og regionale interesser som høringsnotatet legger opp til.

Som det fremgår er ikke USS negativ til endringsforslagene eller *ordlyden* i disse. USS er imidlertid kritisk til definisjonene av nasjonale og regionale interesser slik disse er definert i høringsnotatet, og er bekymret for hvilken rettstilstand disse etterlater seg dersom de får feste i rettsanvendernes oppfatning.

3.3 Forslaget til endring i § 19-2 andre ledd, andre punktum

Videre foreslås det i høringen at kravet til interesseovervekt i favør av dispensasjon skal justeres ned fra «*klart større enn ulempene etter en samlet vurdering*» til «*større enn ulempene*». Dette er det andre materielle vilkåret for at en dispensasjon skal kunne innvilges, og kommer i tillegg til vilkåret omtalt i forrige punkt. Det fremgår av høringsnotatet at vurderingen av om interesseovervekt-vilkåret er oppfylt, som er en skjønnsmessig vurdering som er underlagt forvaltningens frie skjønn, og derfor unntatt fra domstolenes prøving med mindre det er tale om myndighetsmisbruk.

Bakgrunnen for forslaget om endring av dispensasjonsbestemmelsene i pbl. §19-2 er etter høringsnotatets punkt 4.1 at «*regjeringen vil styrke det kommunale selvstyre og redusere statlig og regional detaljstyring*». Det er videre et ønske om at «*enkeltmenneskers rettigheter og rettsikkerhet skal ivaretas og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler*». Under overskriften «*nærmere om hva som skal regnes som relevante fordeler etter § 19-2 annet ledd andre punktum*» i punkt 4.3.1 i høringsnotatet fremgår det videre at departementet ønsker at tiltakshaveres 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. Alt dette er hensyn som er i tråd med USS' formål, og som USS slutter seg til.

USS støtter forslaget om å lempe på kravet til interesseovervekt. Dagens krav om kvalifisert interesseovervekt reduseres i forslaget til krav om alminnelig interesseovervekt. Hvorvidt det foreligger en klar interesseovervekt eller bare en alminnelig interesseovervekt kan være vanskelig å fastslå. For den kommunale saksbehandleren eller medlemmene i planutvalget kan denne distinksjonen ofte fremstå mer som en skrivebordsøvelse enn som en realitetsforskjell. Det avgjørende vil ofte være om det kan anses å foreligge en interesseovervekt i favør av søkeren, ikke om denne overvekten er *klar* eller ikke. Endringsforslaget medfører dermed at dispensasjonsbestemmelsen blir mer tilgjengelig og anvendelig for rettsanvenderen.

Departementets forslag har etter USS' syn derfor gode grunner for seg. Det er et åpenbart behov for en forståelig og anvendelig regulering av dispensasjonsordningen. Ordningen med dispensasjoner skal ikke

uthule planinstrumentet eller tilsidesette overordnede hensyn, men som sikre en rask og effektiv måte som kommunene kan håndtere tiltak som ikke berører griper nevneverdig inn i andre offentlige eller private interesser. Det er dette som er dispensasjonsinstituttets kjerne, og som departementet med rette ved sitt endringsforslag styrker innenfor de rammer som bør gjelde.

USS støtter endringsforslaget.

3.4 Forslaget om oppheving av § 19-2 fjerde ledd

Departementet foreslår en oppheving av dagens fjerde ledd i § 19-2. Forslaget må ses i sammenheng med den foreslåtte endringen i andre ledd, første punktum, jf. ovenfor i pkt. 3.2.

Dagens fjerde ledd gir retningslinjer for skjønnsutøvelsen som skal foretas ved dispensasjonsvurderingen, og lyder:

«Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»

Departementet skriver i høringsnotatet at bestemmelsen er unødvendig når nasjonale og regionale interesser foreslås uttrykkelig nevnt i andre ledd første punktum og det dermed blir tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt. Departementet mener videre at bestemmelsen legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret, fordi en direkte berørt statlig eller regional myndighet som er misfornøyd med kommunens vedtak, vil ha adgang til å påklage vedtaket.

USS støtter endringsforslaget, og mener det i kombinasjon med endringen i andre ledd, første punktum, vil etterlate en mer forståelig og anvendelig dispensasjonsbestemmelse. Dette forutsetter selvsagt at det legges til grunn en forståelse av «nasjonale og regionale interesser» i andre ledd første punktum som er langt mindre inngripende enn den som fremgår av høringsnotatet. USS mener ordlyden i § 19-2 med de foreslåtte endringene gir uttrykk for en god ordning for dispensasjoner etter plan- og bygningsloven, med en hensiktsmessig makt- og oppgavefordeling på hhv. kommunen, fylkeskommunen og Staten.

USS har registrert at det fra enkelte miljøer er uttrykt sterk skepsis til endringsforslaget, og at det synes å herske en viss frykt for konsekvensene av å gi kommunene større makt i dispensasjonssaker. Til dette vil USS for det første bemerke at kommunene allerede er ment å ha en viktig rolle i plansystemet, og at det er avgjørende for folks aksept for de omfattende inngrep i eiendomsretten som plansystemet innebærer at de skjer i kombinasjon med en betydelig grad av lokalt selvstyre. For det andre, og vel så viktig, vil USS fremheve at kommunene i mange tilfeller er nærmere til å foreta gode avveininger av ulike hensyn i den enkelte sak på bakgrunn av lokal kunnskap og erfaring. Endelig vil USS fremheve at hensynet til bevaring av strandsonen og allemannsretten langs sjø- og vassdrag er minst like godt ivaretatt med den nye foreslåtte ordlyden, både som følge av det uttrykkelige forbudet mot tiltak langs sjø- og vassdrag i § 1-8, og som følge av bindende statlige planretningslinjer om dette.

USS mener derfor at en opphevelse av fjerde ledd, i kombinasjon med de øvrige endringsforslagene, er godt begrunnet og vil resultere i en mer hensiktsmessig utformet bestemmelse.

3.5 Øvrige forhold knyttet til dispensasjonsvurderingen

Departementet omtaler i høringsnotatet enkelte andre forhold knyttet til dispensasjonsreglene som ikke knytter seg til de foreslåtte endringene i ordlyden. Vi skal her knytte enkelte kommentarer til disse forholdene.

Departementet uttaler følgende i høringsnotatet knyttet til hvilke fordeler som tiltakshaver kan påberope seg til støtte for dispensasjonssøknaden:

«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.»

USS støtter departementet i at det bør skje en viss utvidelse av hvilke typer av fordeler som kan beropes av tiltakshaver, slik at det også blir mulig å se hen til hans interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse av sin egen eiendom ved vurderingen av dispensasjonen. USS ber om at departementet sørger for at denne utvidelsen av hva som er å anse som relevante fordeler kommer til uttrykk på en hensiktsmessig måte i en tilgjengelig rettskilde og blir tydelig kommunisert til kommunene.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt «tilgjengelighets»-begrepet i § 19-2 tredje ledd bør utvides til å bli et krav om universell utforming, er USS av den oppfatning at dagens regulering er tilstrekkelig. Det vises i den forbindelse til at det fremgår uttrykkelig av formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven, jf. § 1-1 femte ledd første punktum at prinsippet om universell utforming skal ivaretas så vel i planleggingen som i det enkelte byggetiltak.

4 AVSLUTNING

Med de forbehold og presiseringer som fremgår av punktene ovenfor, støtter USS de foreslåtte endringene.

USS stiller gjerne til møter eller annen form for dialog om utformingen av hensiktsmessige bestemmelser om kommunenes viktige myndighet i arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven.

Med vennlig hilsen

Utmarkskommunenenes Sammenslutning

Hanne Velure
Leder