Saksbehandler:	Synne Graue Emmerhoff	Arkiv: 033
Arkivsaksnr.:	20/2624	

HØRING - FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN MV. (REGIONAL PLAN, DISPENSASJON M.M.)

Vedlegg:

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

Sammendrag:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte forslag til endring av plan- og bygningsloven (regional plan, dispensasjon m.m.) på høring til Øyer kommune den 02.04.20. Departementet foreslår blant annet å endre plan- og bygningsloven (heretter forkortet pbl.) § 19-2, som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Kommunedirektøren har innspill til forslag til endringer av pbl. § 19-2, men har ingen kommentar til øvrige forslag til endringer i høringen.

Saksutredning:

Endring i plan- og bygningsloven § 19-2
Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig nevnes i andre ledd for å tydeliggjøre at kommunen ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale hensyn blir vesentlig tilsidesatt. De skjønnsmessige vurderingene i bestemmelsen skal være undergitt rettsanvendelsesskjønn.

I saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art, eksempelvis dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav, er det foreslått at kommunen skal få større handlingsrom. Departementet ønsker å senke terskelen for å innvilge dispensasjon ved å fjerne dagens strenge krav til interesseovervekt ved vurderingen av fordeler og ulemper; «fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene». I dag er det krav til kvalifisert sannsynlighetsovervekt, hvilket betyr ca. 70-75 %. Det foreslås endring til alminnelig interesseovervekt; «Fordelen ved å gi dispensjon må være større enn ulempene». Med alminnelig interesseovervekt menes over 50 %. Departementet foreslår at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, skal bli relevante hensyn og kunne tillegges vekt ved avveiningen av fordeler og ulemper.

Videre foreslår departementet å oppheve § 19-2 fjerde ledd, som har bestemmelser om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen. Begrunnelsen for dette er at den er unødvendig når hensynet til nasjonale og regionale interesser foreslås tatt inn i andre ledd.

Bakgrunnen for forslag til endringer er Granavolden-plattformen der regjeringen ønsker å styrke det kommunale selvstyre og redusere statlig og regional detaljstyring. Departementet skriver at enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas og at eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Regjeringen ønsker å gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunens dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer og innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk.

Pbl. § 19-2 i dag

> ***«Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.***
>
> ***Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.***
>
> ***Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.***
>
> ***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.»***

Forslag til lovendring i pbl. § 19-2

§ 19-2 andre ledd skal lyde:
«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. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.»

§ 19-2 fjerde ledd oppheves

Nåværende femte ledd blir fjerde ledd.

Vurdering:

Kommunedirektørens innspill til endringsforslagene

- ***Forslag om å flytte innholdet i § 19-2 fjerde ledd til andre ledd***

Departementet foreslår å endre loven slik at nasjonale og regionale interesser flyttes til andre ledd. Departementet mener at en slik lovendring vil bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen av de lokale forholdene i byggesaken samt bidra til en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Det anføres at endringen vil tydeliggjøre kommunes ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser forstås og ivaretas i den lokale

sammenheng. Departementet skriver at endringen er en kodifisering av gjeldende rett, hvilket betyr at endringen ikke vil endre rettstilstanden.

Kommunedirektøren mener at ordlyden bør endres dersom hensikten er å kodifisere gjeldende rett. Det fremgår av gjeldende rett (§ 19-2 fjerde ledd) at «statlige og regionale rammer og mål [skal] tillegges særlig vekt», og kommunen bør ikke dispensere «når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden». I en slik ordlyd tilsier at statlige og regionale interesser skal veie tungt i dispensasjonssaker, men i helt spesielle tilfeller vil kommunen likevel kunne innvilge dispensasjon dersom andre tungtveiende hensyn taler for det motsatte.

Departementet foreslår følgende endring; «Dispensasjon kan ikke gis dersom […] nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt». Slik kommunen forstår denne ordlyden vil kommunen ikke lenger ha hjemmel til å innvilge dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, selv om det foreligger andre tungtveiende hensyn som taler for å innvilge dispensasjon. Kommunedirektøren mener at foreslått endring er en innstramming av gjeldende rett, noe som burde vært tydeliggjort i høringen.

For øvrig bør nasjonale og regionale interesser respekteres og ivaretas lokalpolitisk, og kommunedirektøren mener at forslag til endring vil i større grad ivareta nasjonale og regionale interesser. Endringen vil imidlertid ikke gi kommunen noe handlingsrom i de sakene der nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. **Kommunestyret bør her diskutere og konkludere om en innstramming er ønskelig.**

- ***Forslag om å endre kravet fra kvalifisert sannsynlighetsovervekt til alminnelig sannsynlighetsovervekt i andre ledd***

Departementet ønsker å styrke det kommunale selvstyre ved å fjerne kravet til kvalifisert sannsynlighetsovervekt som fremgår av pbl. § 19-2 andre ledd. Det er foreslått at denne vurderingen skal være fritt forvaltningsskjønn, slik at en domstol ikke vil kunne overprøve skjønnsvurderingen. Som klageinstans vil fylkesmannen kunne overprøve skjønnet, men fylkesmannen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøvingen jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Forslaget medfører et økt handlingsrom til kommunen. Departementet mener at endringen kan medføre en viss økning i antallet innvilgende dispensasjoner, men antar det at det ikke vil bli i en vesentlig økning.

Kommunedirektøren er skeptisk til foreslått lovendring. Kommunedirektøren har naturligvis forståelse og respekt for rammene gitt i Granavolden-plattformen der regjeringen ønsker å styrke det kommunale selvstyre og redusere statlig og regional detaljstyring. Styrking av det kommunale selvstyre bør likevel gjøres på andre områder enn ved å lempe på terskelen i pbl. § 19-2 andre ledd. Departementet foreslår kun en lemping av saker av lokalpolitisk art. Disse planene har vært igjennom en politisk prosess på lokalpolitisk nivå, og det nettopp kommunestyret som har vedtatt rammer og bestemmelser for disse planene. I en planprosess har blant annet berørte myndigheter, interesseorganisasjoner, innbyggere etc. hatt en mulighet til å påvirke planprosessen. Etterlevelse av kommunale planer skaper forutsigbarhet og likebehandling for innbyggerne, administrasjonen og politikerne. Dispensasjoner er og bør være en sikkerhetsventil i de tilfellene der etterlevelse av

regelverket fører til uheldige eller uønskede resultater. Plan som redskap og juridisk dokument vil svekkes ved å gjennomføre foreslåtte lovendringer. Samtlige hensyn bak regler om planprosess blir tilsidesatt ved å åpen for en utvidet dispensasjonsadgang som foreslått av departementet.

Dispensasjoner blir i hovedsak behandlet og avgjort av plan- og miljøutvalget, og lovendringen vil gi plan- og miljøutvalget større makt til å fravike kommunestyrets egne planer. Kommunestyret må ta stilling til om det er ønskelig å gi plan- og miljøutvalget en slik utvidet makt. Det er en fare for at kommunestyret, plan- og miljøutvalget og administrasjonen vil miste kontrollen over planer som styringsdokument ved en offensiv dispensasjonsbruk på grunn av presedens, og det vil bli vanskeligere å likebehandle borgere. Det er en stor sannsynlighet for at endringen vil føre til en økning av dispensasjonssøknader og vedtak om innvilgelse av dispensasjoner.

Kommunedirektøren fraråder at foreslåtte lovendring blir gjennomført.

- ***Endring av fordeler tiltakshaver kan påberope seg***

Etter gjeldende rett kan tiltakshaver kun påberope seg fordeler som er forbeholdt generelle areal- og ressursdisponeringsbehov. Departementet foreslår at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom skal bli relevante hensyn og kunne tillegges vekt ved avveiningen av fordeler og ulemper. Man skal fortsatt kunne påberope seg andre personlige sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, men det skal fortsatt føres en restriktiv praksis når det gjelder vektlegging av disse.

Kommunedirektøren fraråder at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom bør bli relevante hensyn i vurderingen av fordeler og ulemper etter pbl. § 19-2. Hver borgers egeninteresse og personlig vinning bør ikke tillegges vekt i fravikelse av kommunale planer. Det vil bli vanskeligere å saksbehandle både for administrasjonen og plan- og miljøutvalget dersom slike hensyn skal bli relevante fordeler i en dispensasjonsvurdering. Alle som søker om dispensasjon har en interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, og det vil bli vanskelig å vektlegge disse i en vurdering etter pbl. § 19-2. Tiltakshavers interesse bør ikke tillegges større vekt enn dagens ordlyd, og kommunedirektøren viser for øvrig til ulempene og konsekvensene som er redegjort for i forrige punkt. Kommunedirektøren frykter at foreslått lovendring ikke vil gagne det kommunale selvstyre på sikt, men enkeltborgere som ønsker å fravike gjeldende planer.

En endring i dispensasjonsbestemmelsen som i større grad vil kunne hensynta personlige forhold, vil i tillegg kunne gi økt press på jordvern og arealressursvernet generelt samt medføre utfordringer med større drifts- og miljømessige ulemper for jordbruket. Bakgrunnen for dette er at kommunen har mange henvendelser og søknader om dispensasjon der formålet er å dele fra bolig- og hyttetomter, som oftest til familiemedlemmer i forbindelse med gårdsoverdragelser. I disse sakene er det ofte jordbruksarealer som er aktuelle, helt eller delvis som utbyggingsareal. I mange slike tilfeller er det hensyn til privatøkonomi som gjør seg gjeldende. Argumentet kan være at det blir lettere å gjennomføre gårdsoverdragelsen med hensyn til kjøpesum og fordeling av arv som

også andre arvinger kan få bolig- eller hyttetomt fra gården. Ofte framføres også følelsesmessig tilknytning til gården/grenda, og at det er ønske fra alle parter at framtidige generasjoner også skal ha mulighet til å få samme tilknytning. Erfaringsvis selges slike fradelte bolig- og hyttetomter etter at første generasjon har hatt det en stund.

Kommunedirektøren fraråder at forslag til lovendring gjennomføres.

Øvrige kommentarer

Departementet begrunner endringsforslaget med at det er ressurskrevende å foreta planendringer. Kommunedirektøren mener at det vil være bedre å lempe på saksbehandlingsregler for å gjennomføre mindre endringer og justeringer av planer, fremfor å innvilge dispensasjon i enkelttilfeller. Dette vil sørge for at planene forblir et effektivt styringsdokument og vil i større grad sørge for likebehandling og forutberegnelighet for alle parter.

Kommunedirektøren ønsker å trekke frem en uttalelse i forarbeidene til plan- og bygningsloven som gir støtte for argumentasjonen, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:

> ***«[d]e ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.***
>
> ***Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner.»***

Det å ha kontroll på planene er en nøkkelfaktor i forvaltning av arealer og utvikling av eiendom. Planer gir kontroll med arealbruken og fastlegger fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Planer angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. Dersom det åpnes i større grad for å unnta rammer og bestemmelser gitt i planer, setter private interesser de offentlige interessene til side. Dispensasjoner medfører isolerte og kortsiktige hensyn i enkeltsaker, og det er vanskelig å rette opp evt. skadevirkninger av dispensasjoner. En bredere dispensasjonsadgang vil ikke gange kommunestyret på sikt på grunn av presedensfaren. Kommunestyrets egne planer vil uthules og svekkes.

- På side 24 skriver departementet følgende «Loven må forstås slik at søknad dispensasjon kun må forlegges dersom administrasjonen eller politikerne er innstilt på å gi dispensasjon.» Hva menes med ordet forlegges? Kommunen antar det er en skrivefeil, og at det skulle stått forelegges. Mener departementet at en dispensasjonssøknad ikke skal sendes på høring dersom administrasjonen er negativt innstilt? Da vil man jo i praksis måtte utsette dispensasjonsbehandlingen i et politisk møte dersom politikerne ønsker å innvilge dispensasjon der administrasjonen innstiller negativt, for så å sende saken på høring før en ny behandling i plan- og miljøutvalget. Da må 12-ukers fristen for saksbehandling forlenges vesentlig, gjerne til det dobbelte. For å sørge for en smidig saksbehandling er kommunen nødt til å sende dispensasjonssøknad på høring med en gang søknaden er mottatt når

statlige og regionale interesser er berørt, uavhengig av administrasjonens innstilling. Dessuten vil uttalelser fra statlige og regionale myndigheter utgjøre en stor del av dispensasjonsbehandlingen av en sak, og kommunen skal legge vesentlig vekt på nasjonale og regionale interesser i sin vurdering. Hvordan skal kommunen gjøre dette uten at saken sendes på høring først? Kommunen kan ikke forutse hva statlige og regionale myndigheter mener om en sak før vi har mottatt en uttalelse. Øyer kommune foreslår at ordlyden i bestemmelsen endres. Øyer kommune håper at departementet oppklarer dette punktet.

- Dersom foreslått lovendring ikke blir gjennomført er det ønskelig at departementet gir et rundskriv om relevante fordeler og ulemper etter pbl. § 19-2 andre ledd samt retningslinjer om vektlegging av disse. Et slikt rundskriv vil føre til en bedre håndhevelse av pbl. § 19-2, både for administrasjonen og politikerne.

Konklusjon

Planer er et styringsmiddel for arealdisponering i kommunen. Ved bruk av planer som verktøy gir det forutsigbarhet for utbygger, naboer og bygningsmyndigheten ved behandling av byggesaker. Planer er underlagt en omfattende prosess, både faglig og politisk. Regler om dispensasjon er i dag en unntaksbestemmelse som skal benyttes som en sikkerhetsventil der etterlevelse av regelverket fører til uheldige eller uønskede resultater. Dispensasjoner fører til uthuling av kommunale planer, og bør kun benyttes som en sikkerhetsventil slik den blir brukt i dag. Forutberegnelighet for kommunen og innbyggerne samt hensynet likebehandling tilsier at forslag til lovendringer ikke bør gjennomføres. Kommunedirektøren mener at det er en svakhet at høringen ikke redegjøre for slike ulemper som nevnt ovenfor, slik at andre kommuner kunne fått et bedre utgangspunkt for å ta stilling til høringen fra departementet.

Kommunedirektøren tilrår at innspillene ovenfor blir sendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Alternativt kan kommunestyret komme med egne innspill evt. en kombinasjon av kommunedirektørens innspill. Forslag til lovendringer er ren politikk, selv om administrasjonen har faglige innspill. Kommunedirektøren oppfordrer derfor kommunestyret til å ha en aktiv debatt i denne saken.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

- Alternativ 1

Kommunedirektørens innspill til høringen om forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Alternativ 2

Kommunestyret innspill; (fylles ut av kommunestyret)

- Alternativ 3

Øyer kommune sender ikke innspill til Kommunal- og moderniseringsdepartementets høring om forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv.

Ådne Bakke
Kommunedirektør

Synne Graue Emmerhoff
Juridisk rådgiver