



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Magne Djup, 62 55 10 77

Høring - forslag til endringer i plan- og bygningsloven - dispensasjon m.m.

Vi viser til departementets oversendelse i brev av 02.04.2020 hvor det foreslås endringer i plan- og bygningsloven mv. Fylkesmannen i Innlandet har merknader til de foreslåtte endringer i § 19-2, dispensasjonsbestemmelsen.

Formål - behov for differensiering?

Fylkesmannen oppfatter ut fra oversendelsesbrevet at formålet primært er å styrke det kommunale selvstyret gjennom å differensiere mellom ulike dispensasjonstyper. Kommunen skal gis større rom for å innvilge dispensasjon i saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art (f.eks. dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad og etasjeantall). Fylkesmannen har ingen vesentlige innvendinger til dette. Fylkesmannen mener imidlertid at departementets forslag til endringer i lovteksten ikke tydeliggjør denne differensieringen på en god måte. Etter vårt syn vil det i tilfelle være bedre å utforme to dispensasjonsbestemmelser. Vi kommer tilbake til dette.

Formål - økt kommunalt selvstyre?

Dispensasjonsbestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil. Dispensasjoner dreier seg i stor grad om unntak fra arealplaner. Det kommunale selvstyret ligger her i den frihet kommunene har til å regulere. Det er derfor ikke åpenbart at det bør gis større frihet til å fravike planer kommunen selv har vedtatt. Etter vårt skjønn ligger det også innenfor rammen av dagens lov og rettstilstand at kommunen kan dispensere fra egne planer, der det ikke gjør seg gjeldende vesentlige regionale eller nasjonale interesser eller motstridende interesser fra nærmiljøet (tungtveiende interesser fra naboer eller allmennheten). Adgangen til dispensasjon etter dagens lovtekst er ikke begrensende. Vi nevner her at Fylkesmannen i Innlandet mottar i størrelsesorden 500-700 dispensasjonssaker pr år, hvor i størrelsesorden kun 5-10 blir påklaget. Behovet for en lovendring synes derfor lite.

Fylkesmannen er ellers bekymret for at endringene, slik de er foreslått, vil kunne undergrave betydingen av planer og planprosesser.

Fylkesmannen vil ellers minne om at muligheten til å vedta endringer etter en enklere planprosess ble utvidet fra 01.07.2017. Formålet med lovendringen i § 12-14 var ifølge departementet «*ønsket om å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling til fordel for en mer forutsigbar langsiktig arealavklaring gjennom plan.*» Det vises her til Prop. 149 L (2015-2016) s. 7. Lovforslaget



støtter ikke opp under denne målsettingen og heller ikke hovedintensjonen i plan- og bygningsloven av 2008, nemlig at arealbruk skal styres gjennom planer, ikke enkelttillatelser og dispensasjoner.

Alternativ - veiledning

Gjeldende plan og bygningsloven er nylig evaluert og det er gitt noen anbefalinger jf. EVAPLAN. Evalueringen foreslår ingen endringer i lovteksten, men bedre veiledning om de materielle vilkårene.

Dette er i tråd med vår erfaring. Vi har tradisjon for å veilede kommunene gjennom et rundskriv. I vår veiledning omkring interesseavveiningen, er det nettopp søkt å få frem at dispensasjonssaker er ulike og at lovens krav må tilpasses tiltakets størrelse og virkning. (Eksempelvis; «Uten at det er sagt direkte i lov eller forarbeider, vil det etter Fylkesmannens skjønn være rimelig å se hen til *tiltakets størrelse* i dispensasjonsvurderingen.» og «Hvor det ikke gjør seg gjeldende samfunnsmessige hensyn av nasjonal/regional karakter, kan personlige forhold ha vekt målt opp mot de lokale hensyn som måtte foreligge»). Rundskrivet er nå under revisjon.

Retningslinjer for skjønnsutøvelsen - statlige og regionale rammer, mål og uttalelser

Fylkesmannen er videre uenig i forslaget om å oppheve § 19-2 fjerde ledd. Gitt at forslaget til endring i andre ledd får tilslutning, kan vi i noen grad være enig i at første punktum er unødvendig (da nasjonale og regionale interesser foreslås uttrykkelig nevnt i andre ledd første punktum).

Derimot reiser vi spørsmål ved begrunnelsen for å oppheve andre punktum om at kommunen ikke bør 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. Departementets begrunnelse for dette er at bestemmelsen «*legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret.*» Dels reiser dette tvil om motivet for lovendringen, og dels er dette etter vårt syn uttrykk for mistillit til høringsuttalelser fra regional og statlig myndighet, noe vi ikke kan se er underbygd. Uansett vil dette etter vårt skjønn skape flere klagesaker, med påfølgende uforutsigbarhet for tiltakshavere. Dessuten et økt behov for å veilede kommunene.

Fylkesmannen i Innlandet støtter ellers de prinsipielle betraktninger som kommer frem i høringsuttalelsen fra Det juridiske fakultet, UiB.

Relevante hensyn i interesseavveiningen

«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 er innforstått med at private interesser i noen grad kan være sammenfallende med areal- og ressursdisponeringshensyn. Dette er også erkjent av SOM, jf. Sivilombudsmannens uttalelser i bl.a. sak [2014/334](#) og [2014/2104](#). Høringsnotatet er likevel uklart mht hvordan de private eierinteresser skal vektes mot allmennhetens interesser.

§ 19-2 tredje ledd

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det etter tredje ledd legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Det fremgår av loven at tredje ledd gjelder ved «dispensasjon fra loven og forskriften til loven». Etter lovforarbeidene syntes ordvalget bevisst og tredje ledd «..vil særlig gjelde i byggesaker.» «Jordvern» – som kom inn i bestemmelsen etter forrige endringsforslag fra regjeringen – er således malplassert her med mindre bestemmelsen også får virkning ved dispensasjon fra plan. («Tilgjengelighet» kan også bety å ta hensyn til allmennhetens friluftsinnteresser, jf. friluftsløven.)



I høringsnotatet uttales at «(a)lle disse hensynene er å anse som nasjonale interesser.» Lovforslaget skaper da en uklarhet om når disse interessene skal vektlegges, hvem som berøres og derved har uttalerett og om Fylkesmannen kan prøve om interessene blir (vesentlig) tilsidesatt. Lovendringen bør søke å avklare dette.

Fylkesmannen har ellers ingen innvendinger til at begrepet «tilgjengelighet» suppleres med «universell utforming».

Prøvingskompetanse

Vi registrerer at vurderingen av vilkårene etter første punktum fortsatt skal være rettsanvendelses-skjønn. Derimot skal vurderingen etter andre ledd andre punktum være undergitt fritt skjønn. Fylkesmannen kan ikke se at dette uten videre vil medføre «noe færre klager», slik departementet mener. Til sammenligning er det ikke færre klager på reguleringsplaner selv om Fylkesmannens prøvingskompetanse her er begrenset. Derimot vil endringen innskrenke rettsikkerhetsinteressene for naboer og andre som berøres av en dispensasjon. Vi tilrår derfor at lovens vilkår for å kunne dispensere, fortsatt i sin helhet skal være et rettsanvendesskjønn, jf. også nedenfor.

Alternativ lovendring

Som nevnt innledningsvis, har Fylkesmannen en viss forståelse for at det kan være behov for å differensiere mellom ulike søknader om dispensasjon fra lov, forskrift og planer.

Fylkesmannen er skeptisk til om man i denne sammenheng kan skille saker basert på tema slik det antydes i oversendelsesbrevet. Eksempelvis kan vi ikke uten videre se at alle dispensasjoner «fra... utnyttingsgrad... eller plankrav», kan sies å bare være av «lokalpolitisk art» og dermed undergitt kommunens egen vurdering etter ett lempeligere vilkår som foreslått.

Etter vårt syn er det her bedre å se på hvem som berøres av det man søker om dispensasjon fra. Noen saker vil kun berøre tiltakshaver, andre vil i større eller mindre grad berøre naboer/gjenboere og noen saker vil direkte eller indirekte ha betydning for allmenheten; lokalt, regionalt eller nasjonalt.

Der saken bare har betydning for tiltakshavers byggesak eller bare i svært begrenset grad vil berøre naboer/gjenboere er vi enig i at kommunen selv står nærmest til å vurdere en dispensasjon. Det bør her kunne være tilstrekkelig med en alminnelig interesseovervekt for å innvilge dispensasjon. Etter vårt syn bør likevel denne rettsvirkningen, dvs. hvem som berøres av en dispensasjon, fremkomme direkte av lovteksten som et vurderingstema ved behandling av en søknad om dispensasjon.

Der saken berører andre enn tiltakshaver i nevneverdig grad, tilsier uansett rettssikkerhetshensyn at klageinstansens prøvingskompetanse opprettholdes som i dag.

Der søknaden berører nasjonale eller regionale interesser, bør gjeldende lov videreføres, subsidiært bør kravet til kvalifisert overvekt av fordeler videreføres.

Andre endringer

Fylkesmannen støtter de øvrige foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven og i matrikkeloven.

Med hilsen



Anne Kathrine Fossum
Kommunal- og samordningsdirektør

Jo Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent