



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 20/1464-2
Saksbehandler Heidi Rødven

Utvalg	Møtedato
Miljø- og teknisk utvalg (2019 - 2023)	
Bystyret (2019-2023)	

Høring - Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Risør bystyre mener at § 19-2 i plan- og bygningsloven har stor betydning for å sikre at nasjonale og regionale hensyn ivaretas på en forsvarlig måte i hele landet. Selv om lokalt selvstyre er viktig for kommunene, har kommunene også et ansvar for å ivareta interesser som går ut over de rent lokale og private. Endringen av § 19-2 andre ledd oppfattes som en innskjerping/tydeliggjøring på den måten at kommunene ikke har anledning til å gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser settes vesentlig til side. Risør bystyre understreker imidlertid at det forutsetter en tydelig avklaring av hva som er vesentlige interesser og en god rutine for hvordan de berørte instansene skal uttale seg i dispensasjonssaker.

Risør bystyre er positiv til at interesseavveiningen mellom fordeler og ulemper endres fra en kvalifisert overvekt av fordeler etter en samlet vurdering, til en alminnelig interesseavveining. Dette fordi disse avveiningene mange ganger oppleves som teoretiske.

Bystyret stiller spørsmål ved om det er klokt å legge større vekt på eiendomsretten enn i dag, spesielt i strandsonen, hvor allmennhetens interesser, også i lys av friluftslovens bestemmelser, skal veie tungt. En ytterligere vektlegging av private interesser her, kan på sikt bidra til større ulikheter mellom kommunene og en økt privatisering av disse viktige områdene. Også i andre saker kan det være andre hensyn enn private som bør veie svært tungt.

Bystyret stiller også spørsmål ved om det er klokt å underlegge interesseavveiningen av fordeler og ulemper, kommunens frie skjønn. En slik endring vil over tid, kunne øke ulikhetene mellom kommunene og styrke private interesser på bekostning av allmennhetens interesser.

Til de øvrige endringene som foreslås har bystyret ingen merknader.

Begrunnelse: Se saksframlegget.

Vedlegg

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

Høringsnotat

Kort resymé

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har sendt forslag til flere endringer i plan- og bygningsloven på høring. Det foreslås endringer i §§ 8-1, 12-6 og 19-2.

§ 8-1 omhandler hjemmel til å gi forskrift om å stille tekniske kvalitetskrav til regionale planer og inndeling i arealsoner. § 12-6 omhandler at «hensynssone for videreføring av uendret reguleringsplan» ikke skal brukes i detaljregulering. § 19-2 omhandler kommunens adgang til å innvilge dispensasjoner. I tillegg foreslås noen mindre rettinger i matrikkellova, men disse vurderes ikke i saken.

Kommunedirektøren innstiller på at det gis en høringsuttalelse til de foreslåtte endringene i § 19-2 fordi dispensasjonsparagrafen har stor betydning for lokaldemokratiet, men at det ikke gis uttalelse til øvrige endringer.

Saksopplysninger

Plan- og bygningsloven er et svært viktig verktøy for kommunenes forvaltning av arealer og benyttes daglig av forvaltningen. Loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og kommunen har ansvar for å samordne sine planer med statlige og regionale oppgaver for å gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Videre skal byggesaksbehandlingen sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. I saksbehandlingen skal det være åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Dette, og mere, følger av lovens formålsparagraf 1-1.

KMD foreslår endringer i tre paragrafer i plan- og bygningsloven. Kommunedirektøren innstiller på at det kun gis uttalelse til endringene av § 19-2 og går derfor ikke dypt inn i de foreslåtte endringene av §§ 8-1 og 12-6. Det vises derfor til vedleggene for nærmere redegjørelse av disse. Når det gjelder § 19-2 så har bruken av denne stor interesse for lokalpolitikken, og derfor legges høringen fram for politisk behandling.

Kort om endringene

§ 8-1 – nytt tredje ledd

Det foreslås å ta inn en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om tekniske kvalitetskrav til regionale planer og om inndelingen i arealsoner. Det innebærer at fylkeskommunen vil kunne få hjemmel til å kreve at kart til regionale planer og bestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer. Videre innebærer det at fylkeskommunen kan få en hjemmel til å dele inn områder i arealsoner i regionale planer.

§ 12-6 – nytt andre ledd

Departementet ønsker å presisere gjennom et nytt andre ledd, at «hensynssone for videreføring av uendret reguleringsplan» ikke skal brukes i detaljregulering. Det innebærer at denne typen sone kun kan brukes på kommuneplannivå og for områderegulering, der planene har samme formål. Hensikten med endringen er å unngå en komplisert, rettslig plansituasjon hvor en detaljreguleringsplan kan ha en annen detaljreguleringsplan inkorporert.

§ 19-2 – endring av andre ledd og oppheving av fjerde ledd

Det foreslås at kommunen ikke skal kunne gi dispensasjon dersom hensynet til nasjonale eller regionale hensyn blir satt vesentlig til side. Videre foreslås det at det kommunale selvstyret styrkes gjennom at krav til at fordelene i en sak skal være *vesentlig* større enn ulempene, fjernes. Fordelene skal fremdeles være større enn ulempene, men gjøres om til en interesseavveining underlagt kommunens frie skjønn. Det vil si at domstolene ikke kan overprøve denne avveiningen

og at fylkesmannen i klagebehandling skal være varsomme med å overprøve kommunens vektlegging av fordeler og ulemper. Departementet ønsker i tillegg at det skal legges større vekt på tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, i tillegg til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, dvs. en styrking av eiendomsretten.

Dagens plan- og bygningslov

§ 19-2 andre ledd har i dag følgende ordlyd (administrasjonens understrekninger):

«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.»

Paragrafens fjerde ledd, som foreslås opphevet, 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.»

Forslag til ny lovtekst

Den foreslåtte ordlyden i nytt andre ledd, lyder:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelser 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.»

Bakgrunnen for endring

Departementets hensikt med de foreslåtte endringene av dispensasjonsparagrafen fremkommer på s. 16 i det vedlagte høringsnotatet:

«Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas, og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Det fremgår også at regjeringen vil gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk.»

Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas. utfordringer for muligheter for lokal utvikling vil variere fra sted til sted, og det er kommunens oppgave å gjøre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk i den enkelte byggesak. Dette kommer ikke så tydelig til uttrykk i dagens lovbestemmelser om dispensasjon.»

Videre legger departementet til grunn at hovedregelen skal være at arealdisponering behandles gjennom grundige planprosesser og at en dispensasjonspraksis som går for langt i å avvike fra vedtatte planer, vil kunne vanskeliggjøre en helhetlig arealdisponering og samordning gjennom planverket. Unntak gjennom dispensasjon bør forbeholdes der det ikke er tid til planendring, der det har liten konsekvens for arealdisponering, ved tidsbestemte/midlertidige tiltak, eller der tiltakene er behandlet etter andre lover som sikrer en forsvarlig prosess. Planer er i tillegg langsiktige av natur og ting kan endre seg raskt.

Rettslig grunnlag

I dag foreligger det to vilkår som må være oppfylt før en dispensasjon kan innvilges. For det første må ikke hensikten bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller lovens formålsparagraf, settes vesentlig til side. For det andre må fordelene med å gi en dispensasjon være klart større enn

ulempene etter en samlet vurdering. Dersom et av disse vilkårene, eller begge, ikke kan oppfylles, er det ikke anledning til å gi dispensasjon. Begge disse vilkårene anses som rettsanvendelsesskjønn, dvs. at de kan overprøves av domstolene. Fylkesmannen som klageinstans, kan overprøve alle sider av saken. Dersom begge vilkårene er oppfylt, skal kommunen allikevel foreta en vurdering av om dispensasjon bør gis. Dette følger av ordlyden «kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon» i paragrafens første ledd. Med andre ord, er det ingen som har krav på dispensasjon, men begrunnelsen for et avslag må være saklig. Denne begrunnelsen tilhører kommunens frie skjønn som ikke kan overprøves av domstolene, og hvor fylkesmannen er pålagt å være tilbakeholden i å overprøve kommunens vurdering.

Kommunene må i dag oversende søknader om dispensasjon som berører statlige og regionale interesser, til de berørte myndighetene for uttalelse før saken behandles. Det er myndighetene selv som avgjør om deres saksområde er berørt eller ikke og som gir en anbefaling til om dispensasjon bør innvilges eller avslås.

Nasjonale og regionale interesser

På s. 19 i høringsnotatet beskriver departementet hvilken type saker som kan ha nasjonal eller regional interesse, herunder «...saker i strandsonen (både langs sjø og vassdrag), jordverninteresser, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, forurensning, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern, universell utforming, barn og unges interesser, havne- og farvannsforvaltning, fiskeri, samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveier, trafiksikkerhet, jernbane, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.»

Begrunnelse for endringene

Departementet begrunner forslagene til endringer med at den vil understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas av kommunene. De mener også at endringen vil tydeliggjøre kommunens ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser forstås og ivaretas i den lokale sammenhengen. Som et eksempel på tiltak som vil ha lokal interesse, vises det til tilbygg og modernisering av bygningsmasse, med mindre tiltakene er i konflikt med nasjonal eller regional kulturminneverdi. Det første dispensasjonsvilkåret skal fortsatt være ett rettsanvendelsesskjønn.

Gjennom en endring av det andre vilkåret for å innvilge dispensasjon, mener departementet at det kommunale selvstyret styrkes. I dag må det være såkalt «kvalifisert overvekt» av fordeler holdt opp imot ulempene etter en samlet vurdering. Endringen innebærer at det bare må foreligge en «alminnelig interesseovervekt». De ulike interessene må fremdeles veies opp mot hverandre selv om begrepet «samlet vurdering» foreslås tatt ut. Departementet foreslår i tillegg at denne interesseavveiningen skal underlegges kommunens frie skjønn, dvs. at det ikke kan overprøves av domstolene og at fylkesmannen skal være varsom med å overprøve vurderingen ved klagebehandling.

Definisjonen av hva som skal regnes som relevante fordeler i en interessevurdering, er redegjort for i høringsnotatet (s.23-24). I dag skal loven forstås slik at det bare er generelle areal- og ressursdisponeringshensyn som skal tillegges vekt. Departementet legger nå til grunn at også tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom, må være relevant og kunne tillegges vekt. Når det gjelder sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, skal man fortsatt kunne påberope seg disse, men praksis for å vektlegge dem skal være restriktiv som i dag.

Departementet vektlegger kommunens ansvar for at nasjonale og regionale interesser er så godt opplyst som mulig og at nærmere angitte og viktige hensyn er ivaretatt på en god måte. I § 19-1 står det at saker som berører overordnede myndigheter, skal forelegges disse myndighetene for uttalelse. Unntaket er dersom kommunen ikke er innstilt på å gi dispensasjon. Manglende varsling til berørte myndigheter vil være en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket blir ugyldig. Som nevnt over, er det myndigheten selv som avgjør om deres saksområde berøres eller ikke og det oppfordres til at det lages praktiske rutiner mellom kommunen og de ulike myndighetene for hvilke saker som skal sendes over. Alle hensynene som listes opp i § 19-2 tredje ledd (som ikke

foreslås endret) er nasjonale interesser, dvs. helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Departementet ønsker også tilbakemelding på om begrepet «universell utforming» bør tas inn i § 19-2 tredje ledd framfor begrepet «tilgjengelighet» som er mindre omfattende.

Avslutningsvis foreslås det å oppheve § 19-2 fjerde ledd som i dag inneholder bestemmelsen om at kommunene ikke bør innvilge dispensasjon dersom en overordnet myndighet hvis saksområde berøres, har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Forslaget fremmes fordi departementet mener endringen av andre ledd vil sikre at de nasjonale og regionale interessene blir ivaretatt og fordi nåværende fjerde ledd legger unødvendige begrensninger på det lokale selvstyret. Klageretten opprettholdes som i dag.

Vurderinger

Kommunedirektøren anbefaler bystyret å avgi uttalelse til endringene i pbl § 19-2 fordi denne paragrafen anses som viktigst for utøvelse av lokaldemokratiet.

Endringene som foreslås omfatter de to vilkårene i § 19-2 som må være til stede for at dispensasjon skal kunne innvilges. Vurderingene deles derfor også i to.

Nasjonale og regionale interesser

Kommunedirektøren oppfatter endringsforslaget til dels å være en innskjerping av dispensasjonspraksisen, i alle fall en tydeliggjøring. Dagens lov sier at kommunen ikke bør innvilge dispensasjon dersom overordnede myndigheter har uttalt seg negativt. Det vil si at kommunene faktisk har en mulighet til å gå imot sektorinteressene, men at myndighetene selvsagt har klagerett. Ny lov foreslår derimot at kommunen ikke skal kunne gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale myndigheters saksområde blir satt vesentlig til side. Begrepet «vesentlig» vil det alltid kunne være en diskusjon rundt og derfor må det, etter vår vurdering, være myndighetene selv som avklarer dette. Det er derfor svært viktig at de berørte myndighetene faktisk uttaler seg når deres interesser berøres fordi det kan være vanskelig for kommunen til enhver tid å ha oversikt over, og kompetanse til å vurdere, såpass mange ulike interesser. Dette forholdet nevnes spesielt fordi Fylkesmannen i Agder har bedt Risør og Kristiansand kommune være med i et pilotprosjekt på ett års varighet f.o.m. august 2020, hvor fylkesmannen kun skal gi veiledning, ingen uttalelser. Samtidig opplever vi at f.eks. Kystverket og Fiskeridirektoratet ønsker flere saker til uttalelse for sine interesseområder. Kommunene har naturlig nok ikke spisskompetanse på alle disse fagområdene og er avhengig av uttalelser for å kunne veie de ulike interessene opp mot hverandre i tråd med lovens hensikt. Vi anser det derfor som svært viktig at de overordnede myndighetene bidrar med sin kompetanse i en eller annen form slik at innstrammingen/ tydeliggjøringen skal fungere etter hensikten. Hvis for mye av ansvaret overlates til kommunene, vil hensynet til de nasjonale og regionale interesseområdene over tid kunne svekkes. Dette vil etter vår vurdering, være mot lovgivers hensikt.

For Risør kommune sin del, er det særlig strandsonesakene som må behandles som dispensasjoner. Her ligger det mange uregulerte områder hvor kommuneplanen er det rettslige grunnlaget. Oftest er formålet «landbruks-, natur- og friluftsområde» (LNF) og det er ikke angitt byggegrense mot sjø. Som regel er formålet i sjø «bruk og vern av sjø og vassdrag» samt angitte hensynssoner for bl.a. ålegress. Dette gjør at selv det minste tiltak, også de som er unntatt søknadsplikt, er avhengig av dispensasjon før tillatelse kan gis. Noen tiltak berører helt klart ikke nasjonale eller regionale interesser, men det er mange eksempler på at f.eks. fylkesmannen har uttalt seg negativt til erstatningshytter basert på utforming av bygningene og har begrunnet dette med landskapshensyn og økt privatisering som påvirker allmennheten negativt. Dersom endringsforslaget innebærer at denne typen saker ikke lengre har betydning for fylkesmannens interesser, jfr. eksempelet vist til på s. 22 om tilbygg og modernisering av bygningsmassen, vil mer ansvar bli flyttet ned til kommunene. Kommunedirektørens vurdering er i så fall at det vil bli større ulikheter mellom kommunene og at privatisering av strandsonen kan øke. Vi er usikre på om det er lovgivers hensikt fordi departementet på samme side i høringsnotatet skriver at endringen vil bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige og at både strandsonen, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn og kulturmiljø listes opp som nasjonale interesser. Dette tilsvarer de hensynene § 1-8 i plan- og bygningsloven skal sikre. Kombinert med at departementet i tillegg foreslår å endre interesseavveiningen samt styrke eiendomsretten gjennom

å tillegge tiltakshavers utnyttelse av egen eiendom større vekt, er vi bekymret for at allmennhetens interesser i strandsonen vil bli svekket over tid. Basert på bakgrunnen for endringsforslaget i Granavold-plattformen, er det grunn til å stille spørsmål ved dette.

For at det som på den ene siden kan virke som en innskjerping/tydeliggjøring av dispensasjonspraksisen, faktisk skal ha den virkningen, mener kommunedirektøren det er avgjørende med en grenseoppgang av hva som er nasjonale og regionale interesser og at de berørte myndighetene benytter sin rett til uttalelse i konkrete saker. Hvis ikke, vil kommunene over tid føre en ulik praksis og privatisering, spesielt strandsonen, vil kunne bli et resultat. Kommunedirektøren forstår at departementets hensikt er en oppmyking av dispensasjonspraksisen og en økt vektlegging av eiendomsretten, men er skeptisk til om dette er klokt i områder med stor allmenn interesse og tilsvarende høyt byggepress.

Fordeler kontra ulemper

I henhold til dagens lov må det foreligge en kvalifisert overvekt av fordeler kontra ulemper etter en samlet vurdering. I mange saker foreligger det først og fremst en overvekt av fordeler for eier og ingen større ulemper. Denne interesseavveiningen fører mange ganger til usikkerhet rundt hva det er legitimt å vektlegge og ikke. Det er derfor positivt med en bedre veiledning som kan hjelpe kommunene i deres vurdering. Gjennom lovendringen foreslås det både at kommunene skal kunne legge vekt på «tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom», men også at denne avveiningen skal ligge innenfor kommunens frie skjønn. Det betyr i praksis at det i mange flere saker vil være enkelt å oppfylle dette vilkåret og at flere saker vil kunne få dispensasjon forutsatt at ikke nasjonale eller regionale interesser berøres vesentlig. Det betyr også at Fylkesmannen i klagesaker vil måtte være svært varsomme med å overprøve kommunens avveining av interesser, i praksis at de ikke gjør det med mindre kommunen har utøvd myndighetsmisbruk.

Det er liten tvil om at denne endringen samsvarer med intensjonen i Granavold-plattformen og vil kunne styrke kommunenes selvstyre og eiendomsretten. Det er noe mer uklart hvordan kommunene samtidig skal «tydeliggjøre kommunens ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser forstås og ivaretas i den lokale sammenhengen» som angitt i høringsnotatet s. 22. Kommunene risikerer å havne i en enda større spagat enn i dag mellom å sikre nasjonale og regionale interesser på den ene siden og å ivareta de lokale på den andre. Det er et stort press på bygging i strandsonen og også andre hensyn, som f.eks. jordvern, er under press. Som vist til under forrige punkt, styrker en slik endring behovet for at kommunens overordnede myndigheter er seg sitt ansvar bevisst og er tydelige på hva som er vesentlige interesser innenfor deres fagområder og at det er et godt samarbeid med kommunene.

Konklusjon

Departementet forventer at kommunene både skal ivareta hensyn til nasjonale og regionale og at hovedregelen skal være planbehandling i samsvar med loven. Samtidig åpner de for at det skal bli enklere å innvilge dispensasjoner og at det lokale selvstyret og eiendomsretten skal styrkes. Kommunedirektørens vurdering er at dette kan bli vanskelig å håndtere på en god måte og er særlig bekymret for at allmennhetens interesser kan bli skadelidende på sikt. I seg selv er ikke forslagene til endringene i lovteksten dårlige, men resultatet av dem kombinert med lovgivers begrunnelse og det faktum at interesseavveiningene skal underlegges kommunens frie skjønn, vil kunne øke presset på at kommunene vil gi flere dispensasjoner enn i dag.

Kommunedirektørens konklusjon

§ 19-2 i plan- og bygningsloven har stor betydning for å sikre at nasjonale og regionale hensyn ivaretas på en forsvarlig måte i hele landet. Selv om lokalt selvstyre er viktig for kommunene, har kommunene også et ansvar for å sikre interesser som går ut over de rent lokale og private. Endringen av § 19-2 andre ledd oppfattes som er innstramning/tydeliggjøring på den måten at kommunene ikke lengre har anledning til å gi dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser settes vesentlig til side. Dette gjør det nødvendig med en tydelig avklaring av hva som

er vesentlige interesser og en god rutine for hvordan de berørte instansene skal veilede og uttale seg i dispensasjonssaker.

Det er positivt at interesseavveiningen mellom fordeler og ulemper endres fra en kvalifisert overvekt av fordeler etter en samlet vurdering, til en alminnelig interesseavveining. Dette fordi disse avveiningene mange ganger oppleves som teoretiske.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om det er klokt å legge større vekt på eiendomsretten enn i dag, spesielt i strandsonen, hvor allmennhetens interesser, også i lys av friluftslovens bestemmelser, skal veie tungt. En ytterligere vektlegging av private interesser her, kan på sikt bidra til større ulikheter mellom kommunene og en økt privatisering av disse viktige områdene. Også i andre saker kan det være andre hensyn enn private som bør veie svært tungt.

Det er også grunn til å stille spørsmål ved om det er klokt å underlegge interesseavveiningen av fordeler og ulemper, kommunens frie skjønn. En slik endring vil over tid, kunne øke ulikhetene mellom kommunene og svekke allmennhetens interesser på bekostning av private.

Til de øvrige endringene som foreslås, er det ingen merknader.