



Fylkesmannen
i Buskerud

Veileder til kommunens behandling av dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven

Februar 2012



Forord

Denne veilederen gjelder dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven (pbl) kap. 19, og erstatter Fylkesmannens tidligere informasjonsskriv om dispensasjonssaker, sist revidert august 2004.

Veilederen fokuserer først og fremst på dispensasjoner fra arealplaner. Det vil imidlertid være de samme prinsipper som gjelder ved dispensasjoner fra andre bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Formålet med veilederen er å klargjøre hvilke vurderinger plan- og bygningsmyndigheten må gjøre i denne typen saker og hvilken dokumentasjon som skal følge saken. Det er også et ønske at veilederen vil bidra til at kommunale vedtak blir innholdsmessig korrekte.

Fylkesmannen i Buskerud

Besøksadresse:
Grønland 32
Drammen

Postadresse:
Postboks 1604
3007 Drammen

Telefon: 32 26 66 00

E-post: postmottak@fmbu.no
Internett: www.fmbu.no

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Hva er en dispensasjon	6
1.2	Hva kan det dispenseres fra	7
1.3	Hvem kan dispensere	7
2	Saksbehandling før vedtak	8
2.1	Grunngitt søknad	8
2.2	Varsling av naboer	8
2.3	Uttalerett for berørte regionale myndigheter	9
2.4	Oversikt – tiltak som berører Fylkesmannen	9
2.5	Innhold i oversendelsen	11
3	Dispensasjonsvedtaket - når kan det gis dispensasjon?	14
3.1	Dispensasjonsvedtaket	14
3.2	Lovens vilkår – dispensasjonsvurderingen	15
3.3	Begrunnelse	18
4	Klage	19
5	Vedlegg	20
5.1	Saksgang	21
5.2	Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven (jf § 5-4 i plan- og bygningsloven)	22

1 Innledning

Ved ny plan- og bygningslov (pbl), lov av 27. juni 2008 nr.71, ble det i lovens kap.19 gitt nye dispensasjonsbestemmelser, som trådte i kraft 1. juli 2009.

Vilkårene i pbl § 19-2 annet ledd erstatter det kompliserende og uklare vilkåret ”*særlige grunner*” i plan- og bygningsloven av 1985 § 7 med en ”*mer detaljert angivelse som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen*”- se Ot. prp. nr. 32 (2007 - 2008). Bestemmelsen er utformet slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas, hva som skal tillegges vekt, og hvilke krav til interesseovervekt som må være oppfylt når en skal ta stilling til om det er grunnlag for å gi dispensasjon.

Ingen har krav på dispensasjon, men alle må gis mulighet til å søke.

1.1 Hva er en dispensasjon

Dispensasjon innebærer at en tiltakshaver etter søknad gis unntak fra planer og bestemmelser. Ved dispensasjon gis det tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser /planer gitt i medhold av plan- og bygningsloven til gunst for søker. Men lovens dispensasjonsbestemmelser gir ikke hjemmel til å fastsette generelle unntak fra lov eller plan.

Dispensasjonen innebærer at tiltaket, til tross for at det er i strid med plan- og bygningslovgivningen, likevel er lovlig så langt dispensasjonen rekker. En dispensasjon i en plansak innebærer derfor kun et unntak fra planen i et enkelt tilfelle, men planen som sådan blir uendret. En dispensasjon fra en reguleringsplan medfører altså ikke noen endring av reguleringsplanen.

Dispensasjon gjelder ikke lenger enn det tiltak det er gitt dispensasjon for. Ved dispensasjon for fradeling av tomt, vil dispensasjonen ikke omfatte oppføring av bygning på tomten. Når tomten skal bebygges forutsetter dette ny søknad om dispensasjon.

Dispensasjon faller i likhet med byggetillatelse bort dersom tiltaket ikke er gjennomført innen tre år, jf pbl § 21-9.

Dispensasjonsvedtak som er gitt i forbindelse med en fradelingstillatelse gir altså ingen tidsbegrenset rett til å bygge på tomten.

1.2 Hva kan det dispenseres fra

Det er i pbl § 19-2 første ledd fastlagt at kommunen kan dispensere fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

- Det kan dispenseres fra de **materielle bestemmelsene** i plan- og bygningsloven, for eksempel avstandskravet til nabogrense, jf. pbl § 29-4. Det kan ikke dispenseres fra lovens saksbehandlingsregler, jf. pbl § 19-2 annet ledd tredje punktum hvor det er presisert at det er forbud mot dispensasjon fra saksbehandlingsregler.
- Videre kan det dispenseres fra **lokal vedtekt** (adgangen til å gi lokal vedtekt er nå opphevet, men tidligere gitte vedtekter gjelder i 8 år fra lovens ikrafttredelse).
- Dispensasjonsadgangen gjelder også for **forskrifter** gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Bestemmelsene i teknisk forskrift om grad av utnyttning og målereglene er felles for hele landet og skal i utgangspunktet ikke fravikes i plan. Det kan da heller ikke dispenseres fra selve målereglene og reglene om hvordan grad av utnyttning beregnes.

Det kan ikke dispenseres fra byggesaksforskriften, jf. pbl § 19-2 annet ledd tredje punktum.

- Det kan dispenseres fra **kommuneplanens arealdel** med bestemmelser og **reguleringsplaner** med bestemmelser.
- Videre er det forutsatt at det også kan dispenseres fra **plankravet** etter pbl § 12-1 tredje ledd (større bygge- og anleggstiltak), dersom krav til konsekvensutredning ikke er til hinder for dette.
- Det kan dispenseres fra byggeforbudsbestemmelsen i **100-metersbeltet langs sjø** i pbl § 1-8.

Som påpekt ovenfor vil denne veilederen først og fremst fokusere på dispensasjoner fra arealplaner.

1.3 Hvem kan dispensere

Myndighet til å gi dispensasjon tilligger kommunen, jf. pbl § 19-4.

Prinsippet om at det er kommunen som innehar dispensasjonskompetansen ble videreført i ny plan- og bygningslov, men det åpnes for at myndighet i spesielle tilfeller kan flyttes fra kommunen til regionalt eller statlig organ.

Kommunestyret bestemmer hvem som skal behandle dispensasjonssakene og delegerer sin myndighet ut i organisasjonen. Det er ikke lenger noe krav om at dispensasjoner fra planer skal avgjøres av det faste utvalg for plansaker. Det er imidlertid fri adgang til å delegerer og opprette utvalg etter behov – altså også beholde det faste utvalg for plansaker.

Myndighet til å behandle dispensasjoner kan også delegeres til administrasjonen innenfor de rammer som kommuneloven fastsetter. I kommuneloven § 23 nr 4 heter det at administrasjonssjefen kan gis myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker og typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning.

2 Saksbehandling før vedtak

2.1 Grunnlagt søknad

Det følger av pbl § 19-1 at dispensasjonssøknaden må grunngis.

Kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven (fvl) § 17. Søknaden skal inneholde relevante opplysninger om tiltaket og en redegjørelse for hvilke bestemmelser det ønskes dispensasjon fra.

Forhold det kan være aktuelt å be om en nærmere redegjørelse for:

- *Berører tiltaket strandsonen langs sjø og vassdrag?*
- *Berører tiltaket dyrka/dyrkbar mark?*
- *Fører tiltaket til oppdeling av større sammenhengende landbruks-, natur eller friluftsområder?*
- *Berører tiltaket naturområder som er viktige for naturmangfold?*
- *Berører tiltaket viktige geologiske forekomster?*
- *Berører tiltaket kjente kulturminner eller andre bevaringsverdige miljø?*
- *Berører tiltaket viktige natur- og/eller kulturlandskapsområder?*
- *Er tiltaket utsatt for støy, skred, flom, elektromagnetisk stråling, radonstråling eller andre risiko- eller sårbarhetsmessige forhold som har betydning for planlagt bruk?*
- *Er tiltaket plassert i tilknytning til eksisterende bebyggelse og infrastruktur?*
- *Berører tiltaket viktige leke- og aktivitetsområder – eller atkomsten til disse – for barn og unge?*
- *Betinger tiltaket ny atkomstvei?*
- *Hvordan løses vann- og avløpsforhold?*

Dersom kommunen ikke anser søknaden for å være godt nok begrunnet, må kommunen sende søknaden tilbake til søker for ytterligere/grundigere begrunnelse.

2.2 Varsling av naboer

Det følger av pbl § 21-3 at naboene skal varsles før dispensasjonssøknaden sendes inn. Naboene skal gis en frist på minst 2 uker til å uttale seg. Uttalelsen sendes til tiltakshaver/søker.

Unntak fra nabovarsling

- dersom grunneiers adresse ikke er kjent eller ikke finnes i matrikkelen
- når dispensasjonssøknaden fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kap. 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser.

Manglende varslig av naboer er en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket er ugyldig, jf fvl § 41.

2.3 Uttalerett for berørte regionale myndigheter

Kommunen må i hvert enkelt tilfelle vurdere om tiltaket berører nasjonale eller regionale interesser. Regionale myndigheter skal gis mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og byggeforbudet i pbl § 1-8. Det skal gis rimelig frist for uttalelse, og minst fire uker.

Dette er viktig for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Dersom varslig av regionale og statlige myndigheter ikke gjennomføres, kan et positivt dispensasjonsvedtak være ugyldig, jf fvl § 41.

For å avklare hvilke regionale myndigheter saken skal sendes til, kan Miljøvern-departementets oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter pbl være til hjelp. Se vedlegg.

Dersom dispensasjonssaken med rimelig sikkerhet vil bli avslått av kommunen, er det ikke nødvendig å oversende saken til berørte regionale myndigheter. Dersom det folkevalgte organet likevel ønsker å gi dispensasjon må saken utsettes og oversendes berørt regional myndighet **før** kommunen eventuelt dispenserer.

2.4 Oversikt – tiltak som berører Fylkesmannen

Her er en oversikt som viser tiltak/søknader som vil berøre Fylkesmannens fagområder. Listen er ikke uttømmende, men omfatter de mest sentrale områdene.

Beredskapsmessige hensyn og samfunnssikkerhet

- Tiltak/søknad i områder som kan bli utsatt for flomfare, eller kan medføre økt fare for flom i andre områder
- Tiltak/søknad i områder som kan være utsatt for ras/skred
- Tiltak i områder med hensynssone som viser sikring-, støy- og faresone
- Tiltak i radonutsatte områder
- Tiltak nær virksomheter med risiko for farlig utslipp, eksplosjonsfare mv.

Landbruksmessige forhold

- Tiltak/søknad i områder som er avsatt til LNF – formål
- Tiltak/søknad i områder som er regulert til landbruksformål
- Tiltak som angår områder der jord og skogbruksinteresser ellers gjør seg gjeldende

Dispensasjonssøknader som gjelder fradeling/omdisponering av arealer i LNF-områder, krever tillatelse både etter jordloven og plan- og bygningsloven, jf jordloven §§ 9 og 12 og

pbl kap. 19. 01.01.2004 ble myndigheten til å behandle alle omdisponerings- og delingsaker etter jordloven overført til kommunene. Fylkesmannen er klageinstans.

Landbruksdepartementet og Miljøverndepartementet har sammen vurdert hvilken fremgangsmåte som vil være mest hensiktsmessig i saker som forutsetter behandling etter både plan- og bygningsloven og jordloven. Den anbefalte fremgangsmåten er detaljert beskrevet i brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene, datert 4. mai 1998, utsendt til kommunene i Buskerud fra Fylkesmannen høsten 1998. Anbefalingen er også beskrevet i Planjuss 2/2002 og Landbruksdepartementets rundskriv M-4/2003. Formålet med departementenes anbefaling er å unngå unødig lang saksbehandlingstid, samt hindre at søker får forventninger om fradeling/bygging etter jordlovbehandling, for deretter å få avslag etter plan- og bygningsloven.

Den generelle anbefalingen er at søknad om fradeling/omdisponering bør forhåndsvurderes i forhold til plan- og bygningsloven før de behandles etter jordloven/skogbruksloven.

Slike saker bør altså først sendes på lokal høring (internt i kommunen) knyttet til berørte sektorinteresser, for eksempel landbruk, miljø, kultur vedrørende spørsmål om dispensasjon etter pbl kap. 19. Dersom kommunen etter den interne runden kommer fram til at det ikke er ønskelig å gi dispensasjon, er det ikke nødvendig å sende saken til uttalelse til statlige myndigheter. Det vil heller ikke være nødvendig med en formell behandling etter jordloven, med mindre søker selv krever dette.

Dersom administrasjonen innstiller på å gi dispensasjon, eller det faste utvalget for plansaker ønsker å gi dispensasjon mot administrasjonens innstilling, må saken alltid sendes på høring til statlige myndigheter før positivt vedtak kan fattes. I slik tilfeller anbefaler departementene at saken behandles etter jordloven før saken sendes til fylkesmannen for uttalelse etter pbl.

I de tilfeller saken blir behandlet etter jordloven og resultatet av behandlingen er negativt for søker, kan det ikke gis dispensasjon etter pbl kap. 19. Søker bør da gis anledning til å trekke dispensasjonssøknaden for å unngå at det påløper nytt gebyr i en sak der utfallet er gitt.

Dersom et negativt vedtak etter jordloven blir påklaget, og Fylkesmannen ved klagebehandlingen gir klagen medhold, må saken behandles etter pbl kap. 19. "Høringsplikten" i forhold til landbruksmyndighetene må imidlertid anses som oppfylt.

Miljømessige forhold

- Tiltak/søknad som medfører at sammenhengende uberørte naturområder blir oppstykket
- Tiltak/søknad som medfører inngrep i områder som er særlig viktig for naturmangfold; dette kan for eksempel gjelde områder som er båndlagt eller har dokumenterte naturverdier
- Tiltak/søknad som medfører inngrep i område med særlig verdifullt natur- og/eller kulturlandskap
- Tiltak/søknad som medfører inngrep i åpne og sårbare landskapsområder
- Tiltak/søknad som medfører inngrep i område som er viktig for friluftsliv
- Tiltak/søknad innenfor 100-metersbeltet fra kyst og vassdrag
- Tiltak/søknad innenfor virkeområde for SPR for kystsonen/RPR for Oslofjorden eller RPR for vernede vassdrag

- Tiltak/søknad som på vesentlig måte strider mot prinsippene i RPR for samordnet areal- og transportplanlegging
- Tiltak/søknad som på vesentlig måte strider mot prinsippene i fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur
- Tiltak/søknad som kan medføre støy som overstiger nasjonale mål og retningslinjer
- Tiltak/søknad som kan medføre luftforurensning som overstiger nasjonale mål og retningslinjer
- Tiltak/søknad som gjelder lokaliteter med forurenset grunn
- Tiltak/søknad som er i strid med utslippstillatelse gitt av nasjonale myndigheter

Andre forhold

- Tiltak/søknad som berører RPR for barn og unges interesser
- Tiltak/søknad om omfattes av miljørettet helsevern
- Tiltak/søknad som strider mot prinsippet om krav til universell utforming

2.5 Innhold i oversendelsen

Søknader som oversendes for uttalelse skal være godt forberedt og opplyst. Kommunen skal redegjøre kort for hva saken gjelder og tydelig beskrive tiltaket, herunder:

- eiendommens gårds- og bruksnummer
- søkers begrunnelse for dispensasjon
- planstatus for området
- hvilket arealformål eller bestemmelse det søkes dispensasjon fra

Kommunen skal gi en egen foreløpig vurdering av dispensasjonssøknaden, hvilke fagdata som er vurdert og den avveining av argumentene som er foretatt.

Dette **skal** også være med når søknaden oversendes fagavdelingene hos Fylkesmannen for uttalelse;

- Tiltakshavers begrunnede søknad
- Plankart i farger (ev. utsnitt hvis plankartet er tilgjengelig elektronisk)
- Oversiktskart over det aktuelle området som tydelig viser hvor tiltaket ligger
- Fly- eller skråfoto der det finnes. Helst også ytterligere bildedokumentasjon av den nåværende situasjonen.
- Dersom tiltaket berører områder som er viktige for naturmangfoldet **skal** det foreligge en vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8 – 12.

Sjekkliste naturmangfold

Naturmangfoldet omfatter både landskap, geologi, økosystem, naturtyper og arter og skal vurderes som en del av saksutredningen, jf naturmangfoldloven § 7.

- Berører tiltaket registrerte naturtypelokaliteter, på land eller i vann? (Se ”Naturbase” og ”Artskart”)
- Berører tiltaket registrerte miljøfigurer i skogbruksplaner (MiS-figurer)? (Se ”Skog og landskap”)
- Berører tiltaket ”utvalgte naturtyper” eller ”prioriterte arter”, jf. forskrifter til naturmangfoldloven (se ”Naturbase” og ”Artskart”). Egne saksbehandlingsregler

gjelder for slike forekomster, jf naturmangfoldloven, §§ 24 og 53 samt de aktuelle forskrifter.

- Hvis tiltaket ligger i naturvernområde kreves dispensasjon fra vernereglene, som kan gis av Fylkesmannen eller verneområdestyret. Det er hensiktsmessig med slik avklaring først.
- Berører tiltaket villreinens leveområder? (Se Villrein-kartklient)
- Berører tiltaket viktige landskap (eksempel kystlandskap/strandsone), geologi eller økosystemer?
- Hvordan ser området ut i dag? Vil tiltaket påvirke hvordan området fremstår?
- Vil tiltaket gi silhuettvirkning, vil fasaden mot sjø øke, vil eksponeringen mot sjø øke, vil bygget bli høyere og mer dominerende?
- Berører tiltaket åpne og sårbare landskapsområder, for eksempel i snaufjell? Det er ikke snakk om arkitektonisk ”stygt” eller ”pent”, men iøynefallende bygningselementer som murer, plattinger, trappearangementer. Dette er ofte privatiserende landskapselementer i 100-metersbeltet til sjø og vassdrag.
- Dersom det foreligger et bedre alternativ for plassering av tiltaket (for eksempel at et tilbygg kan plasseres bak fritidsboligen i stedet for på siden) må alternativene vurderes.

Oversendelsen bør også inneholde en vurdering av tiltakets virkninger i forhold til

Sjekkliste samfunnssikkerhet og beredskap

- Er eiendommen fareutsatt - foreligger det risiko for tap av liv, skade på helse, miljø, materielle verdier m.v.?
- Kan eiendommen oppnå tilstrekkelig sikkerhet?

Sjekkliste friluftsliv

- Berører tiltaket viktige friluftsområder, typisk friluftsområder i strandsonen?
- Vil tiltaket virke privatiserende for omgivelsene og /eller begrensende for ferdselen i utmark som stier, naturlige ferdselsdrag og lignende?
- Hvordan påvirkes allmennhetens muligheter for opphold og bading, fiske, rasting etc. Det er ikke dagens bruk som er avgjørende, men om området er egnet til allmenne aktiviteter.
- Hvordan påvirkes strandsonen i et langsiktig perspektiv? Kan området være egnet for allmenn ferdsel og opphold, og således bli aktuelt for friluftsliv i fremtiden?
- Vil tiltaket øke slitasjen på utmark?

Sjekkliste landbruk

- Berører tiltaket dyrka eller dyrkbar mark?
- Berører tiltaket område med høyproduktiv skog?
- Berører tiltaket område med viktig kulturlandskap?
- Vil tiltaket ha driftsmessig betydning for landbrukseiendom?
- Berører tiltaket landbruksvei, kårbolig eller andre landbruksinteresser?

Søknader om dispensasjon i LNF-områder kan også kreve behandling etter jordloven §§ 9 og 12.

Sjekkliste andre forhold

- Berører tiltaket barns oppvekstmiljø direkte, gjennom reduksjon av lekeareal eller kan det forverre forholdene på lekeareal som er i bruk?
- Vil tiltaket medføre forverring av støyforhold?
- Har tiltaket betydning for universell utforming eller trygge skoleveger?

3 Dispensasjonsvedtaket - når kan det gis dispensasjon?

3.1 Dispensasjonsvedtaket

I plan- og bygningsloven § 19-2 heter det:

”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 forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, 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.

Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker.”

Det følger av § 19-2 første ledd at kommunen kan innvilge **varig eller midlertidig dispensasjon**. Midlertidige dispensasjoner kan være tidsbestemte eller tidsubestemte jf. § 19-3. Midlertidig dispensasjon opphører når tiden er løpt ut eller den spesielle situasjonen er opphørt. Kommunen kan også bringe midlertidige dispensasjoner til opphør gjennom pålegg hvis hensyn tilsier det.

Videre følger det av § 19-2 første ledd at kommunen kan sette **vilkår** for dispensasjon for å kompensere for eventuelle ulemper. Kommunens vilkår må ha en naturlig og saklig sammenheng med planen, lovbestemmelsen eller vedtekten det dispenseres fra. Vilkårene må ha som formål å ivareta de hensyn som fremgår av § 1-1 lovens formål og § 1-3 oppgaver og hensyn i planleggingen etter loven.

Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål og det vises her til Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008), s. 242 hvor det heter:

"Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De 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. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenserer fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene."

3.2 Lovens vilkår – dispensasjonsvurderingen

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er begrenset og § 19-2 annet ledd inneholder to vilkår som **begge må være oppfylt**:

- 1) Hensynene bak bestemmelsen det dispenserer fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse må **ikke bli vesentlig tilsidesatt**.
- 2) I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være **klart større enn ulempene** etter en samlet vurdering.

Bestemmelsens første vilkår forutsetter at kommunen løfter frem og vurderer de generelle hensynene som ligger bak den aktuelle bestemmelsen og lovens formålsbestemmelse, og hvis disse hensynene blir vesentlig tilsidesatt kan det **ikke gis dispensasjon**.

Dispensasjonssøknader innebærer normalt en viss tilsidesettelse av hensynet bak bestemmelsen det dispenserer fra. Dette utelukker ikke i seg selv at det gis dispensasjon. Det er der hvor hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra blir vesentlig tilsidesatt at vilkårene for å gi dispensasjon ikke er tilstede.

Ved søknad om dispensasjon fra planer må det altså tas utgangspunkt i den konkrete planen (plandokumentet og planens forarbeider):

- Hva er begrunnelsen for den bestemmelsen det er spørsmål om å fravike, eller hvilke hensyn skal den ivareta?
- Hvilke konkrete hensyn ligger bak planen eller arealformålet det nå søkes om dispensasjon fra?

Eks. Området er avsatt til LNF-formål, de generelle hensyn bak bestemmelsen er å fremme og legge til rette for friluftsjakter. Tiltaket vil komme helt inn til en badestrand/sti og virke svært privatiserende. Hensynene blir vesentlig tilsidesatt, og **her skal man stoppe behandlingen av søknaden og avslå på dette grunnlaget**. Det vil her ikke være nødvendig å vurdere fordelene og ulempene ved en dispensasjon.

Dersom konklusjonen blir at hensynene bak bestemmelsen eller lovens formålsparagraf ikke blir vesentlig tilsidesatt må man gå videre til neste trinn i dispensasjonsvurderingen.

Bestemmelsens andre vilkår sikter til interesseavveiningen som kommunen må foreta. For å gi dispensasjon må fordelene ved en dispensasjon være klart større enn ulemperne. Det er tydelig uttalt i lovens forarbeider at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon i den enkelte sak. I følge forarbeidene vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Det er i utgangspunktet fordeler og ulemper for de **allmenne interessene** som skal avveies. Det vil derfor i hovedsak være samfunnsmessige hensyn av planfaglig og arealdisponeringsmessig karakter som har vekt når det er snakk om fordeler og ulemper. I en dispensasjonsvurdering er det ikke tilstrekkelig at situasjonen for de allmenne interessene ikke forverres. Det må også påvises en fordel av tiltaket, primært for allmenne interesser.

Personlige fordeler /forhold vil bare unntaksvis kunne tillegges vekt i en dispensasjonsvurdering. Selv om § 19-2, tredje ledd, i henhold til lovens forarbeider, åpner for at visse typer av sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn kan tillegges vekt i dispensasjonsvurderingen, forutsetter dette at slike hensyn er helt spesielle. Forhold knyttet til søkerens person tillegges derfor vanligvis ikke avgjørende vekt. Det vises til Ot. prp nr. 32 (2007 -2008) s. 242 der det heter:

"Tredje ledd angir at det ved dispensasjon fra bestemmelser i lov, vedtekt eller forskrift skal legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Dette vil særlig gjelde i byggesaker. Formålet er at dispensasjoner ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn.

Bestemmelsen åpner for at det i saker hvor det foreligger helt spesielle sosialmedisinske, personlige og medisinske forhold, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven."

Det vises også til Sivilombudsmannens sak 2008/2545.

Betydningen av statlige og regionale rammer og mål

Ved vurdering av om man skal dispensere i plansaker skal det i følge § 19-2 fjerde ledd første punktum legges *"særlig vekt"* på statlige og regionale rammer og mål. Med dette siktes det ikke bare til bindende overordnede bestemmelser, men også overordnede mål for utviklingen av det aktuelle området. Ved behandling av dispensasjonssøknader innebærer dette at statlige og regionale mål skal trekkes inn i kommunens vurdering.

I lovens forarbeider kan det synes å være lagt til grunn at kommunen ikke skal gi dispensasjon dersom tiltaket kommer i strid med nasjonale og regionale mål. Men rettslig sett innebærer bestemmelsen at der statlige og regionale rammer og mål for arealpolitikken kommer inn, skal terskelen for å gi dispensasjon være **særlig** høy.

Betydningen av negativ uttalelse fra statlig sektororgan og fylkeskommunen

Etter § 19-2 fjerde ledd andre punktum bør kommunen ikke gi dispensasjon fra arealplaner, planbestemmelser og byggeforbudet i strandsonen der berørt statlig myndighet eller fylkeskommunen har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Dersom slik dispensasjon likevel gis, kan statlig eller regional myndighet benytte sin rett til å fremme klage dersom de mener at vedtaket bør endres.

Dersom kommunen kommer til at det er anledning til å gi dispensasjon

Hvis konklusjonen etter en vurdering av vilkårene i § 19-2 andre ledd er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon, må kommunen foreta en vurdering av om den finner grunnlag for å gi dispensasjon. Dette følger av § 19-2 første ledd hvor det står at kommunen **kan** gi dispensasjon. Det forutsettes da at kommunen må ha en saklig grunn for ikke å dispensere (og som ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at de vil se saken i en større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det eventuelt bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak.

Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere (trinn 1 og 2 i figuren nedenfor) er oppfylt, er et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Fylkesmannen derimot kan prøve alle sider av den klagesaken han har til behandling, også den del av vurderingen som er et såkalt fritt skjønn (trinn 3 i figuren nedenfor). Forvaltningsloven § 34 har regler om at det kommunale selvstyret skal vektlegges når statlige organ er klageinstans. Fylkesmannen vil derfor ved vurderingen av kan-skjønnnet legge vekt på det skjønn kommunen har utøvd i saken.

Oppsummering

De vurderinger kommunen må gjøre etter § 19-2 andre ledd, kan oppsummeres slik;

Trinn 1:

Vurdering av om hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt

Hvis ja → behandlingen av søknaden stoppes og avslås med den begrunnelsen

Hvis nei → gå videre til trinn 2

Trinn2:

Vurdering av om fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene

Hvis nei → behandlingen av søknaden stoppes og avslås med den begrunnelsen

Hvis ja → gå videre til trinn 3

Trinn3:

Vurdering av om kommunen finner grunnlag for å gi dispensasjon jf. kommunen kan gi dispensasjon

3.3 Begrunnelse

Både vedtak om å avslå og innvilge dispensasjon skal begrunnes, jf. fvl § 24.

Fvl § 25 stiller krav til begrunnelsens innhold, og krever noe forenklet at kommunen redegjør for hvordan man har kommet frem til resultatet i den konkrete saken som er til behandling.

Mer detaljert krever fvl § 25 at kommunen i begrunnelsen må vise til de reglene vedtaket bygger på. Det er normalt ikke tilstrekkelig bare å vise til pbl § 19-2 eller bare å gjengi lovens ordlyd. Begrunnelsen skal også omtale de faktiske forhold som er lagt til grunn for vedtaket. Videre bør kommunen nevne de *”hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn”*. Det skjønn kommunene skal utøve når de vurderer om dispensasjon skal gis, er underlagt omfattende begrensninger. Kommunen må derfor gi en utfyllende begrunnelse for vedtak om dispensasjon. Det må gå klart frem av vedtakets begrunnelse hvilke hensyn som er vektlagt, og hvilke vurderinger som er foretatt etter pbl § 19-2. Det er viktig at de relevante faktiske forholdene som gjør seg gjeldende i saken, knyttes konkret opp mot dispensasjonsvilkårene i pbl § 19-2.

Det er særlig viktig å være oppmerksom på kravet til begrunnelse der hvor et politisk utvalg går mot administrasjonens innstilling. Utvalget må da begrunne sin avvikende oppfatning. Det stilles samme krav til begrunnelsens innhold i disse sakene som i de sakene der administrasjonen har begrunnet dispensasjonsvedtaket.

Dersom en dispensasjonssøknad berører naturmangfoldet, herunder landskap, geologi, økosystem, naturtyper og arter, jf naturmangfoldloven § 7, skal prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 om kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet, samlet belastning m.m. legges til grunn for kommunens saksbehandling og fremgå av vedtakets begrunnelse. Kravene i naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven må ses i sammenheng, slik at oppfyllelse av de to lovenes krav i størst mulig grad samordnes, integreres og synliggjøres i dispensasjonsvedtaket. Omtalen av naturmangfoldloven må tilpasses forholdene i den enkelte sak.

Manglende begrunnelse for vedtaket eller manglende vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12 er en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig.

Kommunens vedtak må opplyse om klageadgang og klagefrist i henhold til forvaltningslovens regler.

4 Klage

Både innvilgelse og avslag på søknad om dispensasjon kan påklages av parter og andre med rettslig klageinteresse etter forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, jf pbl § 1-9 og fvl § 28.

Når kommunens vedtak blir påklaget, skal kommunen vurdere om klagen tas til følge eller om vedtaket opprettholdes, jf fvl § 33. Dersom klagen ikke tas til følge, kan kommunen uoppfordret ta stilling til om klagen skal gi utsatt iverksetting (oppsettende virkning). Tiltaket kan i så fall ikke gjennomføres før kommunens vedtak eventuelt er stadfestet jf fvl § 42.

Dersom vedtaket opprettholdes, skal saken sendes over til Fylkesmannen for endelig klagebehandling. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf fvl § 34 annet ledd. Fylkesmannen skal vurdere de synspunkter klager kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av klageren.

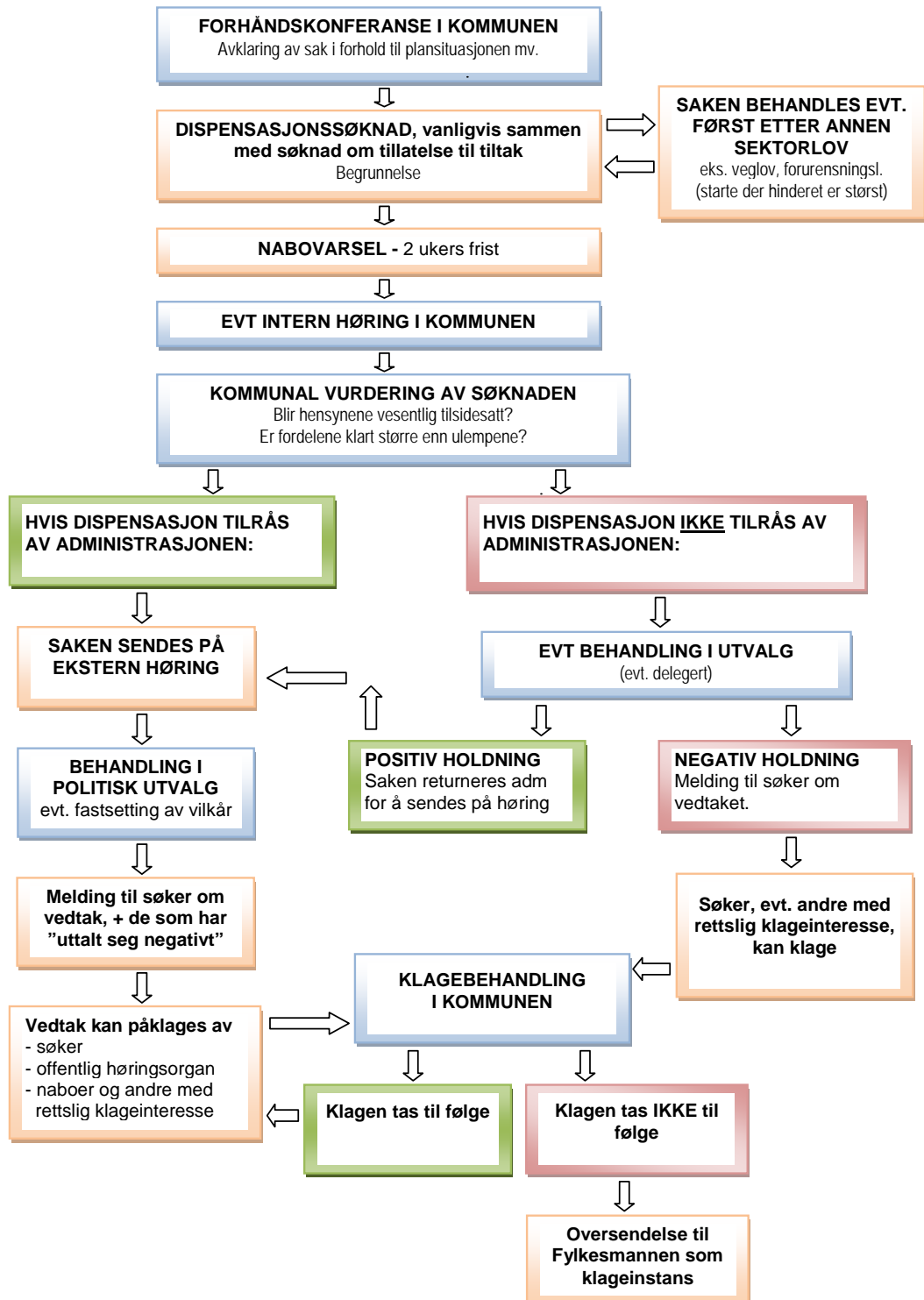
Kommunens vedtak kan stadfestes, omgjøres eller vedtaket kan oppheves slik at saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling, jf § fvl § 34 siste ledd. Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf fvl § 28 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven har en særlig ordning om klagerett for fylkeskommunen og berørt statlig organ, jf pbl § 1-9 tredje ledd. Etter denne bestemmelsen kan Fylkesmannen påklage kommunens vedtak dersom vedtaket direkte berører Fylkesmannens saksområde, som for eksempel, strandsone, villrein, dyrka mark, samfunnssikkerhet og beredskap. Fatter kommunen vedtak i strid med Fylkesmannens forhåndsuttalelse må kommunen påregne at vedtaket kan bli påklaget.

I saker der Fylkesmannen har klaget på kommunens vedtak, behandles klagen i kommunen på ordinær måte. Dersom kommunen opprettholder sitt vedtak oversendes saken til Fylkesmannen som videresender saken til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet for oppnevning av settefylkesmann.

5 Vedlegg

5.1 Saksgang



5.2 Oversikt over myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven (jf § 5-4 i plan- og bygningsloven)

Andre kommuner: Saker av vesentlig betydning for kommunen

Avinor AS: Luftfartsanlegg drevet av Avinor (SD)

Biskopene/bispedømmerådene: Kirker og kirkegårder (KKD)

Direktoratet for mineralforvaltning: Massetak, bergverk (NHD)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Planer knyttet til virksomheter som håndterer farlige stoffer, transport av farlig gods, brannsikkerhet, herunder tunneller og underjordiske anlegg (JD)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Sivilforsvarsdistriktene: Tilfluktsrom (JD)

Fiskeridirektoratets regionkontor: Fiskeri, tang- og tarehøsting (FKD)

Forsvarsbygg: Forsvarets interesser (FD)

Fylkesmennene: Forurensning/vannmiljøkvalitet/klima/miljø-, naturmangfold, friluftsliv og landskapshensyn (MD), helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern (HOD). Barn og unges interesser (BLD/KD). Samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet (JD). Jord- og skogbruk (LMD)

Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapshensyn/friluftsliv regionale planinteresser/planfaglig kvalitet (MD), fylkesveger (SD), havbruksinteresser (FKD)

Mattilsynet: Fiskesykdommer, drikkevann (HOD)

Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

Politidistriktene: Kriminalitetsforebygging (JD)

Luftfartstilsynet: Støyhensyn ved lufthavnsdrift og reglene om luftfartshinder (SD)

Kystverket: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FID)

Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport (SD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LMD)

Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)

Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)
Samisk kultur og næringsutøvelse

Statens vegvesen: Riksveger, vegtransport (SD)



Fylkesmannen i Buskerud

Telefon sentralbord: 32 26 66 00
E-post: postmottak@fmbu.no

Besøksadresse:
Statens Hus,
Grønland 32,
Drammen

Postadresse:
Postboks 1604,
3007 Drammen
Internett: www.fmbu.no

