



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

Kontakt saksbehandler

Tage A.T. Eriksen, 51 56 88 92

Høringsuttalelse - endringer i plan- og bygningsloven

Fylkesmannen viser til høringsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) datert 2.4.2020 om forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.v.

Fylkesmannen er i hovedsak positiv til de endringene som er foreslått, særlig når det gjelder dispensasjonsbestemmelsen.

Til forslaget § 8-1 tredje ledd – arealsoner med arealdimensjon i regional plan

Fylkesmannen har ingen særlige merknader til dette forslaget, men vi stiller oss positive til at den foreslåtte forskriftshjemmelen åpner for mer enhetlige regler for fremstilling av regionale planer. Etter vårt syn er det viktig at regionale planer kan digitaliseres på samme måte som kommunale planer. Det er også viktig at arealsonene er så fleksible at de kan tilpasses særlige regionale utfordringer og statlig politikk innen jordvern, friluftsliv, kulturlandskap og ivaretaking av biologisk mangfold i både landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindrift (LNFR) og byggeområder.

Til forslaget § 12-6 andre ledd – hensynsone for videreføring av uendret reguleringsplan i detaljregulering

Fylkesmannen mener dette er en nyttig presisering, og støtter forslaget. Bruken av slike hensynssoner kan, som departementet viser til, føre til en svært brokete plansituasjon med mange planer som utfyller hverandre og som er vedtatt til ulik tid etter ulikt regelverk.

Å måtte forholde seg til eldre reguleringsplaner som er vedtatt etter tidligere regelverk er tidvis en komplisert og tidkrevende øvelse, og kommunene bør oppfordres til å oppdatere sitt planverk. Etter vårt syn kan det derfor stilles spørsmål ved om det i det hele tatt er ønskelig å ha denne hensynssonen tilgjengelig på reguleringsplannivå, uavhengig av om det er en område- eller detaljreguleringsplan. Fylkesmannen mener at denne typen hensynsone burde vært forbeholdt kommuneplanens arealdel, som det ser ut til å ha vært forutsatt i forarbeidene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f.

Fylkesmannen vil i denne sammenhengen også understreke at eldre reguleringsplaner etter vår erfaring er en av de større utfordringene ved byggesaksbehandling i kommunene og klagebehandling hos Fylkesmannen i dag. Planen kan være av dårlig kvalitet, vanskelige å tolke, og er



ofte lite egnet som grunnlag for digital/automatisert byggesaksbehandling. De generer også ofte krav om flere dispensasjoner, siden eldre planer i mange tilfeller ikke vil være tilpasset et moderne utbyggingsmønster eller borgernes forventninger til boligstørrelse m.m. Etter vårt syn bør det vurderes om det også kan være andre lovendringer som kan gi incentiver til kommunene for å få oppdatert eller opphevet eldre reguleringsplaner. En mulighet kan kanskje være å kreve en grundigere vurdering av eldre planer når kommunen utarbeider planstrategi, og/eller sette en tidsbegrensning på hvilke reguleringsplaner som kan videreføres slik at de aller eldste planene over tid vil foreldes. Vi viser også til at dispensasjonsstatistikken illustrerer problemet, ved at 80 % av dispensasjonssøknadene gjelder forhold i kommunale arealplaner, jf. pkt. 4.2.6 i høringsnotatet.

Til forslaget § 19-2 andre og fjerde ledd - dispensasjonsbestemmelsen

Fylkesmannen er i hovedsak positiv til de foreslåtte endringene, men vil knytte noen kommentarer til de enkelte leddene nedenfor. Fylkesmannen mener det er et positivt grep å trekke nasjonale og regionale hensyn direkte inn i ordlyden til det første vilkåret for å gi dispensasjon. Vi forstår dette som en viss skjerping av slike interessers betydning ved vurderingen etter pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Etter vårt syn bør imidlertid vurderingen av fordeler og ulemper fremdeles være rettsanvendelsesskjønn, og vi oppfordrer til å opprettholde dagens ordlyd om at fordelene må være "klart" større enn ulempene. Fylkesmannen er også bekymret for at de foreslåtte endringene i bestemmelsens fjerde ledd vil gjøre at de regionale og statlige etatenes rolle som høringsinstans i dispensasjonssaker vil bli mindre tydelig, og at dette kan påvirke hvilke saker som kommer til eksempelvis Fylkesmannens kunnskap.

Gjeldende § 19-2 andre og fjerde ledd:

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 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.

Utkastet til nytt andre ledd:

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.

Til forslaget § 19-2 andre ledd første punktum:

Fylkesmannen er positiv til at nasjonale og regionale interesser trekkes inn i hovedvilkåret for å gi dispensasjon i saker hvor slike hensyn gjør seg gjeldende. Lovanvenderen blir da i større grad tvunget til å trekke inn disse hensynene i dispensasjonsvurderingen, i stedet for dagens løsning der disse hensynene skal tillegges "særlig vekt" og at kommunen ikke "bør" dispensere når statlig/regional myndighet har uttalt seg negativt. Juridisk vil dette innebære en styrkning av betydningen av nasjonale og regionale hensyn ved at de trekkes inn i kjernevilkåret for å gi



dispensasjon. Når vurderingen etter første punktum også skal regnes som rettsanvendelsesskjønn vil klageinstans og eventuelt domstoler kunne avslå tiltak som kommer i strid med de nasjonale og regionale hensynene. Forhåpentligvis kan dette øke forståelsen og terskelen for at det ikke er kurant å gi dispensasjonen, eksempelvis for oppføring av boliger i LNF-områder uten landbrukstilknypning, hytter i aktive landbruksområder, eller fra byggeforbudet i strandsonen.

Det er imidlertid essensielt at den foreslåtte bestemmelsen blir praktisert riktig av kommunene, som i første omgang må gjøre vurderingen av om nasjonale eller regionale hensyn blir vesentlig tilsidesatt. Nøkkelen er fremdeles at disse hensynene blir tatt på alvor i kommunen, og at søknadene blir avslått i første instans hvis hensynene blir vesentlig tilsidesatt. Det er viktig at dispensasjonssøknader som berører nasjonale og regionale hensyn fremdeles blir sendt på høring etter pbl. § 19-1 siste punktum, og at det ikke blir kommunene alene som har definisjonsmakten ved om vilkårene etter første ledd er oppfylt.

Endringen er tilsynelatende liten ut fra den nye ordlyden, og det er viktig å få frem de juridiske nyansene endringen innebærer i en eventuell lovproposisjon. For at lovendringen skal fungere etter sin hensikt er det derfor svært viktig at kommunene får opplæring i hva lovendringen innebærer, og ikke minst da kommunepolitikere som sitter i utvalg som behandler dispensasjonssaker. Erfaringsmessig er det ofte politiske vedtak i dispensasjonssaker som gjerne blir fattet i strid med administrasjonens innstilling som er de mest problematiske. En utfordring med forarbeidene til dagens dispensasjonsbestemmelse er at de gir begrenset veiledning på hvordan bestemmelsen skal praktiseres, og vi oppfordrer departementet til å gi en grundig gjennomgang av dette i lovproposisjonen.

I høringsnotatet er tilbygg og modernisering av bygningsmasse nevnt særlig som tilfeller hvor nasjonale og regionale hensyn ikke vil gjøre seg gjeldende og hvor dispensasjon kan gis dersom området allerede er utbygget og tiltaket ikke er i konflikt med nasjonal eller regional kulturminneverdi. Etter Fylkesmannens syn vil dette variere, og særlig når det gjelder erstatningsboliger, hytter eller naust kan hensynet til omgivelsene være svært relevant da det nye bygget eksempelvis kan være mer dominerende eller åpne for en mer intensiv bruk. Videre mener Fylkesmannen at tiltakshavers subjektive ønsker om å utnytte egen eiendom ikke bør kunne tillegges vesentlig vekt ved dispensasjonsvurderingen. Dette er et svært generelt argument, som vil kunne anføres i de fleste dispensasjonssaker, og vil kunne gi en enda mer utstrakt dispensasjonspraksis i kommunene enn tilfellet er i dag.

Til forslaget § 19-2 andre ledd andre punktum:

Fylkesmannen er i utgangspunktet positiv til at kommunen gis et større handlingsrom for å gi dispensasjoner i de tilfeller hvor hensynene i første punktum ikke blir vesentlig tilsidesatt. Hvis bestemmelsen praktiseres riktig vil dette være saker av lokalpolitisk art, hvor hensynet til lokalt selvstyre gjør seg gjeldende i større grad.

Vi er imidlertid ikke enige med departementet i at vurderingen av fordeler og ulemper bør være et kommunalt fritt skjønn, da dette vil medføre at en svært vesentlig del av kommunens dispensasjonspraksis vil bli unndratt fra muligheten for full domstolsprøving. Borgernes rettsikkerhet i slike saker vil også svekkes ved at Fylkesmannen i prøving av slik klagesaker vil bli innskrenket. Fylkesmannen mener derfor at dagens løsning med at begge vilkårene for dispensasjon er rettsanvendelsesskjønn bør opprettholdes.

Etter vår vurdering bør dagens krav om at fordelene må være "*klart*" større enn ulempene etter en samlet vurdering videreføres. Fordelene og ulempene som relevante i en dispensasjonsvurdering er



ofte er av ulik karakter slik at de kan være vanskelig å sammenligne og vekte. Fylkesmannen ser det slik at disse utfordringene kan forsterkes i den samlede vurderingen av fordeler og ulemper dersom lovens krav bare er alminnelig overvekt av fordeler. Fylkesmannen mener derfor det vil skape større klarhet i dispensasjonsvurderingen dersom dagens krav om kvalifisert overvekt av fordeler opprettholdes. Endringen vil også kunne gi en økning i gitte dispensasjoner, noe som kan være konfliktskapende og også over tid kan undergrave arealplaners verdi som informasjons- og beslutningsgrunnlag for beboere i et område. Endringen kan potensielt også påvirke kommunens planarbeid negativt dersom større eller mindre mangler i arealplaner forholdsvis enkelt kan avhjelpest ved å dispensere fra planen.

Til spørsmålet om å inkludere "universell utforming" i pbl. § 19-2 tredje ledd:

Fylkesmannen er enig med departementet i at det er en nyanseforskjell på dagens ordlyd "tilgjengelighet" og "universell utforming". Etter vårt syn bør fremdeles "tilgjengelighet" stå i bestemmelsen, men vi har ingen motforestillinger mot at også "universell utforming" tas inn. Det kan gi en positiv signaleffekt at det tas inn i et ledd som nevner andre viktige nasjonale hensyn, og gjør at loven blir mer konsekvent på at dette skal ivaretas.

Til forslaget om å oppheve § 19-2 fjerde ledd:

Fylkesmannen er enig i at dette er en naturlig konsekvens av at hensynet til nasjonale og regionale interesser trekkes opp til andre ledd. Som nevnt ovenfor er det likevel viktig å få frem at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt skal få uttale seg til dispensasjonssaker. Den foreslåtte bestemmelsen blir mindre tydelig på høringsinstansenes roller i dispensasjonssaker, noe som kan medføre at færre saker blir sendt på høring og flere saker blir påklaget. Det er også et viktig poeng at de regionale og statlig etatene ikke nødvendigvis blir kjent med saker som ikke blir sendt på høring, og dermed heller ikke får anledning til å påklage dem. Fylkesmannen vil derfor be departementet vurdere om det er mulig å tydeliggjøre hvilke dispensasjonssaker som skal på høring, eksempelvis ved å presisere ordlyden i pbl. § 19-1 siste punktum.

Med hilsen

Lone M. Solheim
fylkesmann

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent