



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Sak nr. 19/5267, 02.04 2020

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv.
(regional plan, dispensasjon m.m.)

Høringsfristen er 1. september 2020.

Høringsuttalelser skal gis digitalt på regjeringen.no her:

www.regjeringen.no/ID2686028

1	Høringsnotatets hovedinnhold	4
1.1	Sammendrag av forslagene.....	4
1.2	Høringsinstanser	5
2	Forslag om å etablere hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon	11
2.1	Bakgrunn.....	11
2.2	Nærmere om framstilling av regional plan i digitalt format	13
2.2.1	Krav om bruk av arealsoner	13
3	Forslag om presisering i loven om bruken av hensynssone	14
3.1	Bakgrunn.....	14
3.2	Nærmere om behovet for å presisere bruken av hensynssone.....	15
4	Forslag om endringer i dispensasjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven § 19-2	16
4.1	Bakgrunn.....	16
4.2	Gjeldende rett	16
4.2.1	Nærmere om de rettslige rammene for dispensasjon	17
4.2.2	Plikt til forleggelse for regionale og statlige myndigheter	18
4.2.3	Krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak	19
4.2.4	Nærmere om nasjonale og regionale interesser	19
4.2.5	Evalueringen av plan- og bygningsloven – EVAPLAN 2008 (2014-2018).....	20
4.2.6	Statistikk over dispensasjonsvedtak.....	20
4.2.7	Ordlyden i någjeldende bestemmelser om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19.....	21
4.3	Departementets forslag til endringer i plan- og bygningsloven § 19-2	22
4.3.1	Forslag til endring i § 19-2 andre ledd.....	22
4.3.2	Spørsmål om det er behov for en presisering i § 19-2 tredje ledd om universell utforming 25	
4.3.3	Forslag om å oppheve § 19-2 fjerde ledd.....	25
5	Forslag om mindre rettinger av feil i lov om eigedomsregistrering (matrikkellova).....	26
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	26
6.1	Endringene i plan- og bygningsloven § 8-1 nytt tredje ledd om regional plan i digitalt format.....	26
6.2	Endringene i plan- og bygningsloven § 12-6 om hensynssoner.....	27
6.3	Endringene i plan- og bygningsloven § 19-2 om dispensasjon	27
7	Merknader til endringsforslagene.....	28
7.1	Til endringene i plan- og bygningsloven	28
7.2	Til endringene i matrikkellova	29
8	Forslag til lovendringer.....	29

1 HØRINGSNOTATETS HOVEDINNHOLD

1.1 SAMMENDRAG AV FORSLAGENE

Departementet foreslår en endring i plan- og bygningsloven (pbl.) § 8-1 i form av et nytt tredje ledd som gir hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon. En slik hjemmel vil gjøre det mulig å kreve at framstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.

Departementet foreslår et nytt andre ledd i § 12-6 for å presisere at hensynssone for videreføring av uendret reguleringsplan ikke skal brukes i detaljregulering.

Departementet foreslår å endre pbl. § 19-2 andre ledd som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Det foreslås at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig skal fremgå av andre ledd første punktum for å understreke viktigheten av at slike hensyn blir hensyntatt i dispensasjonsvurderingen. Endringen vil tydeliggjøre at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale hensyn blir vesentlig tilsidesatt.

Videre ønsker departementet å styrke hensynet til det kommunale selvstyret.

Departementet mener den beste måten å gjøre dette på er å fjerne kravet i andre ledd andre punktum om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være «klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Det foreslås å opprettholde dagens ordning hvor lovens skjønnsmessige vurderinger etter første punktum er undergitt rettsanvendelsesskjønn, men endre slik at interesseavveiningen av fordeler og ulemper etter andre punktum skal være undergitt kommunens frie skjønn.

Domstolene vil dermed ikke lenger kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse etter andre punktum, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk. Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve skjønnet etter andre punktum, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum. I praksis betyr det at fylkesmannen skal være varsom i sin overprøving av kommunens vektlegging av fordeler og ulemper i dispensasjonssaken.

Departementet ønsker gjennom lovendringene å presisere 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.

Departementet foreslår også å oppheve § 19-2 fjerde ledd som har bestemmelser om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen. Departementet mener bestemmelsen er unødvendig og også begrenser det lokale selvstyret i unødvendig grad når nasjonale og regionale interesser blir uttrykkelig nevnt i § 19-2 andre ledd første punktum, og det blir

tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt.

Departementet foreslår to mindre rettinger av feil i matrikkellova §§ 35 femte ledd og 38 fjerde ledd.

1.2 HØRINGSINSTANSER

Høringsnotatet sendes til følgende instanser:

Departementene (alle)

Andre statlige organer:

Bane NOR

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Direktoratet for arbeidstilsynet

Direktoratet for byggkvalitet

Direktoratet for forvaltning og IKT

Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Distriktssenteret

Forbrukerrådet

Forsvarsbygg

Fiskeridirektoratet

Folkehelseinstituttet

Helsedirektoratet

Helse Midt-Norge RHF

Helse Nord RHF

Helse Sør-Øst RHF

Helse Vest RHF

Husbanken

Konkurransetilsynet

Kystverket

Landbruksdirektoratet

Likestillings og diskrimineringsombudet

Mattilsynet
Miljødirektoratet
Norges geologiske undersøkelser (NGU)
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)
Norsk Polarinstitut
Nye Veier AS
Oljedirektoratet
Politidirektoratet
Regelrådet
Regjeringsadvokaten
Riksantikvaren
Sjøfartsdirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens kartverk
Statens vegvesen – Vegdirektoratet
Statens strålevern
Statkraft SF
Statnett SF
Statsbygg
Statskog SF
Fylkesmennene (alle)

Særskilte statlige organer:

Sametinget

Organ under Stortinget:

Sivilombudsmannen

Fylkeskommunale organer (alle)

Kommunale organer (alle)

Utdannings-, forsknings- og kompetanseinstitusjoner:

Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo

Fafo – Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Friluftsrådernes landsforbund

Fortidsminneforeningen

GRID-Arendal

Havforskningsinstituttet

Høgskolen i Innlandet

Høgskulen på Vestlandet

Høgskolen i Volda

Høgskolen i Østfold

Institutt for samfunnsforskning (ISF)

International Research Institute of Stavanger AS (IRIS)

Møreforskning AS

Nordlandsforskning

Norges forskningsråd

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

Norsk institutt for naturforskning (NINA)

Norsk institutt for vannforskning (NIVA)

Norwegian Research Centre AS (NORCE)

OsloMet – storbyuniversitetet

Samisk høgskole

Sintef Byggforsk

Transportøkonomisk institutt

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen
Nord Universitet
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitetet i Tromsø Norges arktiske universitet
Vestlandsforskning
Østlandsforskning

Næringsorganisasjoner, fagforeninger, interesseorganisasjoner og andre:

Advokatforeningen
Akademikerne
Arkitektenes fagforbund
Arkitektbedriftene i Norge
Avinor AS
Bane NORD Eiendom
BA-nettverket
Bedriftsforbundet
Bellona
Boligbyggelaget USBL
Boligprodusentenes Forening
Borgerrettsstiftelsen Stopp diskriminering
Byggenæringens Landsforening (BNL)
Byggmesterforbundet
Den Norske Turistforening
Det Kongelige Selskap for Norges Vel
Det norske hageselskap
Energi Norge
Energiforsyningens Fellesorganisasjon (Enfo)
Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg (EBA)
Fagforbundet
Fellesforbundet

Finansforbundet
Finans Norge
Fortidsminneforeningen
Friluftsrådenes landsforbund
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Gáldu – Kompetansesenteret for urfolks rettigheter
GeoForum
Geomatikkbedriftene
Greenpeace
Grønn byggallianse
Hovedorganisasjonen Virke
Huseiernes Landsforbund
IKT-Norge
Innovasjon Norge
KS
KS Bedrift
KS – Forum for utdanning i samfunnsplanlegging (FUS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)
Natur og Ungdom
Naturvernforbundet
Norges Bondelag
Norges Bygg- og eiendomsforening
Norges Eiendomsmeglerforbund
Norges Fiskarlag
Norges Handikapforbund
Norges Hytteforbund
Norges idrettsforbund
Norges Ingeniør- og Teknologorganisasjon (NITO)
Norges Jeger- og Fiskerforbund

Norges Jordskifte kandidatforening
Norges Juristforbund
Norges Kulturvernforbund
Norges Kvinne- og familieforbund
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norges skogeierforbund
Norges Takseringsforbund
Norsk Bergindustri
Norsk Bolig- og byplanforening
Norsk Byggtjeneste AS
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Eiendom
Norsk fjernvarme
Norsk Bolig- og byplanforening
Norsk Friluftsliv
Norsk Huseierforening
Norsk Industri
Norsk Kommunalteknisk Forening
Norsk Landbrukssamvirke
Norsk Sentrumsutvikling
Norsk teknologi/NELFO
Norsk Vann
Norske arkitekters landsforbund (NAL)
Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)
Norske Landskapsarkitekters forening
Norske Reindriftssamers Landsforbund
Norske Samers Riksforbund
Teknisk-naturvitenskapelig forening (TEKNA)
Næringslivets Hovedorganisasjon
OBOS BBL

Polyteknisk Forening
Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF)
Sabima
SAFO
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Samenes Folkeforbund
Samskipnadsrådet
SINTEF
Sjømat Norge
Standard Norge
Telenor AS
Vegforum for byer og tettsteder
Vellenes Fellesorganisasjon
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
WWF-Norge
Zero Emission Resource Organisation (ZERO)

2 FORSLAG OM Å ETABLERE HJEMMEL TIL Å GI FORSKRIFT OM BRUK AV AREALSONER I REGIONAL PLAN MED AREALDIMENSJON

2.1 BAKGRUNN

Regional planlegging er et viktig virkemiddel for å kunne oppnå prioriterte samfunns mål, basert på en felles regional forståelse av utfordringer og mulige løsninger.

Regional planlegging skal også samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser i regionen. Regional plan skal i henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 legges til grunn for kommunal, fylkeskommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionene. Begrepet «legges til grunn» er ment i betydningen å legge føringer for videre planlegging og virksomhet i regionene. Regional plan er ikke juridisk bindende på samme måte som kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. I Granavolden-plattformen er det lagt vekt på at regional plan i utgangspunktet skal være

rådgivende for kommunal arealplanlegging. Regional plan skaper således verken rett eller plikt for den enkelte, med mindre det er knyttet en regional planbestemmelse etter § 8-5 til planen. Virkningen av regionale planer er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) på side 200.

En regional planbestemmelse kan brukes der regional planmyndighet mener det, innenfor et geografisk avgrenset område, er behov for å nedlegge midlertidig forbud mot å sette i verk særskilt angitt bygge- og anleggstiltak uten samtykke, eller bestemme at slike tiltak bare skal kunne iverksettes i samsvar med bindende kommunal arealplan. Et slikt forbud kan gis for inntil 10 år. Det vises her til plan- og bygningsloven § 8-5.

For kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner gjelder nasjonale krav til framstilling og tegnsetting, fastsatt dels i kart- og planforskriften kapittel 3 og dels i nasjonale produktspesifikasjoner gitt av departementet. Kartfesting av regionale planer har ingen krav om slik standardisert framstilling i dag. Regionale planer med arealdimensjon kan derfor framstilles slik fylkeskommunen selv ønsker. Registrering av regionale planer i kommunens digitale planregister byr derfor på utfordringer.

Bruk av standardisert kartfesting (vektoriserte¹ data) i regionale planer, vil være effektiviserende for planprosessene i kommunene. Når kommunene utarbeider sine arealplaner, vil de gjennom bruk av digitale verktøy for geografisk informasjon raskt kunne avdekke hvor det vil være potensielle konflikter med regionale planer og innarbeide eventuelle regionale planbestemmelser på en enkel måte.

Kart- og planforskriften §§ 12 og 13 stiller krav om at regional plan skal innføres i kommunens digitale planregister. Det er viktig at kommunenes digitale planregister inneholder alle planer med konsekvenser for arealbruken i sitt område og ikke bare planer kommunen selv har vedtatt. Kommunen må derfor sørge for å registrere regionale planer og planbestemmelser på samme måte som kommunale planer. I praksis vil kommunen være godt informert om andre myndigheters planer. Plikten til å føre i registeret gjelder bare så lenge planene leveres i digital form og kommunen faktisk har etablert et digitalt planregister. Kommuner som har etablert et digitalt planregister har hjemmel til å kreve at forslagsstiller leveres sine planforslag i digital form. Dette forutsetter at dataene som representerer planen følger en nasjonal standard for teknisk framstillingen av regionale planer. De fleste kommuner i Norge har i dag et digitalt planregister.

¹ Vektoriserte data, eller vektordata, egner seg best for analyse og framstilling av objekter som har veldefinerte grenser og som kan plasseres i generelt aksepterte kategorier; en innsjø, en veg, et arealformål o.l. Dette er data som inngår i et geografisk informasjonssystem (GIS).

2.2 NÆRMERE OM FRAMSTILLING AV REGIONAL PLAN I DIGITALT FORMAT

Ved ikrafttredelsen av plan- og bygningsloven i 2009 ble man enige om at arealbruk i regional plan skulle følge kravene til framstilling av kommuneplanens arealdel så langt det var mulig. Dette viste seg etter hvert å fungere dårlig da regionale planer med arealdimensjon ble forvekslet med de juridisk bindende arealformålene og hensynssoner i kommuneplanens arealdel. Utfordringene ble særlig tydelige i forbindelse med utarbeidingen av regionale planer for villreinfjellene. For å bøte på den mulige forvekslingen mellom juridisk bindende arealformål og de retningsgivende regionale planene, begynte departementet å anbefale fylkeskommunene å bruke begrepet arealsoner for regionale planer med arealdimensjon.

I 2014 ble det fastsatt en nasjonal standard for regional plan – SOSI regionalplan – med tilhørende produktspesifikasjon. Bruk av standarden og produktspesifikasjoner er kun en anbefalt norm og brukes derfor i varierende grad av fylkene.

I evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN 2008), er det ansett som et fornuftig grep å bruke arealsoner i regional plan. I boken *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? ved Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.)*, Universitetsforlaget 2018, er prinsippene, praksisen og tegnereglene som brukes ved framstillingen av de ulike plantypene gjennomgått. Når det gjelder bruken av arealsoner, sies det på side 202 at arealsoner «[...] egner seg til en mer fleksibel diagrammatisk framstilling uten å gi de juridiske bindingene som arealformål gjør. De kan f.eks. vise prioriterte utviklingsområder i kombinasjon med transportforbindelser, og etablere overordnede sammenhenger i organiseringen av framtidig utbyggingsmønster, etter prinsipper for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.»

Departementet mener evalueringen støtter bruken av arealsoner i regionale planer med arealdimensjon. Man kan da enklere skille mellom arealdisponering gitt i regionale planer og juridisk bindende arealdisponering i kommuneplanens arealdel.

Den anbefalte normen brukes i varierende grad og med ulike former for tilpasning. Regionale planer kan derfor i liten grad bli ført inn i de kommunale digitale planregistrene og vises sammen med andre plandata. Videre er det ikke mulig å bruke digitale verktøy til å gjennomføre analyser på basis av vektoriserte data som representerer regionale planer.

Departementet mener bruken av gjeldende fagstandard (SOSI regionalplan) er en forutsetning for en mer effektiv bruk av regionale planer med arealdimensjon.

2.2.1 Krav om bruk av arealsoner

For å kunne kreve bruk av arealsoner, er det behov for en klar hjemmel i loven for å gi forskrift om dette. Plan- og bygningsloven § 8-1 andre ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrift om bl.a. *innhold* i regional plan. I forarbeidene til denne bestemmelsen

framgår det at innholdet er knyttet til at det skal utarbeides regional plan for «[...] et bestemt virksomhetsfelt, tema eller geografisk område og gi nærmere bestemmelser om dette. Dette er ment som en unntaksordning. Det antas at det sjelden blir nødvendig å treffe et slikt særskilt vedtak.» Det vises til Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 199). Departementet mener derfor at § 8-1 andre ledd ikke hjemler å gi forskrift om krav til teknisk framstilling av regional plan med arealdimensjon og om en generell inndeling av arealsoner til bruk i regional plan.

Departementet mener det er behov for en hjemmel som ikke etterlater noen tvil om at departementet kan kreve at framstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende fagstandard for slike planer, herunder følge inndelingen i arealsoner som i kart- og planforskriften. Inndelingen i arealsoner vil i tilfelle bli fastsatt gjennom et eget vedlegg (vedlegg II) til kart- og planforskriften. Arealsonene vil i stor utstrekning følge oppbyggingen i forskriftens vedlegg I. Forslag til inndeling i arealsoner var på høring i perioden 20. desember 2016 til 20. mars 2017, men ble ikke vedtatt på grunn av manglende entydig hjemmel. Departementet vil i samarbeid med fylkeskommunene, sikre at den forslåtte inndelingen dekker behovene til fylkeskommunene, kommunene og fagdepartementene i den regionale planleggingen.

Nødvendige endringer i kart- og planforskriften vil skje etter en egen høring så snart lovhjemmel er på plass. Inndelingen i arealsoner vil bli foreslått ved et revidert vedlegg til kart- og planforskriften. Inndelingen vil også følges opp med revisjon av fagstandarden (SOSI regionalplan) med tilhørende nasjonal produktspesifikasjon.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det blir etablert en lovhjemmel i § 8-1 nytt tredje ledd som gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner.

3 FORSLAG OM PRESISERING I LOVEN OM BRUKEN AV HENSYNSSONE

3.1 BAKGRUNN

Hensynssoner er først og fremst et virkemiddel i kommuneplanens arealdel for å kunne vise viktige hensyn og interesser uavhengig av arealformål med rettslig bindende bestemmelser og retningslinjer. Hensynssoner i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-8, skal legges til grunn for videre regulering, enkeltsaksbehandling og oppfølging med hjemmel i sektorlovverket.

I tillegg er hensynssoner brukt som forankring for ulike virkemidler, og som referanse for mer administrative behov (sone for hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde), jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav f) som lyder: «Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne

hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser». Forutsetningen for å kunne bruke nevnte sone i kommuneplanens arealdel, er at arealformålene som er regulert i området sonen omfatter er i samsvar med kommuneplanens arealdel. Hensikten med denne hensynssonen er å synliggjøre at reguleringsplanen med dens arealformål og bestemmelser, anses som en del av arealdelen til kommuneplanen, jf. § 1-5 andre ledd.

I utgangspunktet er ikke hensynssoner tenkt å ha noen selvstendig funksjon på reguleringsplannivå, med mindre det er fastsatt juridisk bindende bestemmelser til sonen. Intensjonen er at hensynssoner på kommuneplannivå skal legge premisser for og innarbeides i reguleringsplaner gjennom arealformål og bestemmelser.

På den andre siden sier plan- og bygningsloven § 12-6 andre setning at hensynssoner «[...] kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.» Dette omfatter da også hensynssone der gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret i kommuneplanens arealdel, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav f.

3.2 NÆRMERE OM BEHOVET FOR Å PREISERE BRUKEN AV HENSYNSSONE

I pbl. § 12-6 er hensynssonen etter § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke unntatt fra bruk også i reguleringsplan. Et utslag av dette er at hensynssonen kan brukes i reguleringsplan til å fastsette at en annen reguleringsplan skal gjelde uendret inne i den første reguleringsplanen. Departementet mener dette er en uheldig praksis som kompliserer den rettslige plansituasjonen.

Det finnes eksempler på at det i en detaljregulering er en eller flere hensynssoner som viser at gjeldende detaljregulering fortsatt skal gjelde uendret. Bakgrunnen for bruken av hensynssonen på denne måten i reguleringsplan er at kommunen ikke ønsker å ta omkamper med grunneiere som kommunen opplever som vanskelige å forholde seg til.

Bruk av hensynssone om uendret bruk av reguleringsplan i reguleringsplan fører til at man får et uoversiktlig lappeteppes av planer som gjelder innenfor samme areal. Utfordringene med å ha oversikt over hvilke reguleringsplaner som faktisk gjelder i et område vil øke når den tekniske utviklingen om kort tid vil være klar for større grad av automatisering av behandling av en rekke byggetiltak. De tekniske løsningene med mer automatisk regelsjekk i byggesak mot plan, er alt under utvikling i regi av Direktoratet for byggkvalitet i samarbeid med blant annet Kartverket og departementet.

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221 heter det at hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav f, «[...] gjør det mulig å markere entydig i kommuneplanen hvilke områder gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde.» Lovgiver kan dermed sies å ha ment

at denne hensynssonen kun kan brukes i kommuneplanens arealdel. Forarbeidene til § 12-6 tar ikke opp bruken av denne hensynssonen i reguleringsplaner, eller om § 11-8 bokstav f kommer til anvendelse eller ikke.

I og med at det i § 12-6 ikke er gjort unntak for bruk av sonen i reguleringsplan, åpner det for at bestemmelsen kan brukes for begge reguleringsplantyper, både områderegulering og detaljregulering.

Det fremstår i dag som uklart om hensynssonen i § 11-8 tredje ledd bokstav f var ment å skulle kunne brukes på reguleringsplannivå. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å presisere dette ved en lovendring. Departementet viser til det som er gjengitt ovenfor om eksempler fra praksis som viser at det oppstår usikkerhet om hvilke planer som faktisk gjelder innen et planområde. Departementet er av den oppfatning at utfordringene spesielt er store ved bruk av hensynssonen i detaljregulering. Detaljregulering er det mest detaljerte plannivået i gjeldende plan- og bygningslov. En områderegulering er av mer overordnet karakter. Departementet er derfor av den oppfatning, at det er mer logisk at man kan bruke hensynssonen for uendret bruk i en områderegulering, og ikke i en detaljregulering.

Departementet legger med dette fram forslag til nytt andre ledd i plan- og bygningsloven § 12-6, om at *hensynsone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke kan brukes i detaljregulering.*

4 FORSLAG OM ENDRINGER I DISPENSASJONSBESTEMMELSENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2

4.1 BAKGRUNN

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 og 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.

4.2 GJELDENDE RETT

Bestemmelser om dispensasjon fremgår av plan- og bygningsloven (pbl.) kap. 19.

Det rettslige utgangspunktet for kommunens behandling av en byggesøknad er at kommunen skal innvilge søknad etter pbl. § 21-4 første ledd såfremt det omsøkte tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Tiltaket må være i samsvar med gjeldende arealplaner og materielle regler gitt i loven og tilhørende forskrifter. Både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser.

Loven bygger på et prinsipp om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner. Arealdisponeringsspørsmål bør derfor som hovedregel behandles gjennom den grundige planprosessen som gjelder for arealplaner etter plan- og bygningsloven, der vedtaket treffes av kommunestyret. En dispensasjonspraksis som går for langt i å avvike fra vedtatte planer vil kunne vanskeliggjøre en helhetlig arealdisponering og samordning gjennom planverket.

Etter pbl. § 19-2 kan kommunen under visse forutsetninger gi dispensasjon selv om et tiltak strider mot bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl. Adgangen til å innvilge dispensasjon er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller avvik.

En dispensasjon kan være hensiktsmessig der det ikke er tid til å gjøre planendring, det er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn, det gjelder tidsbestemte eller midlertidige tiltak som det ikke er naturlig å lage plan for, eller tiltak som er behandlet etter andre lover som gir forsvarlig prosess, avklaring og avgjørelse av samfunnsmessige hensyn.

Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. Tiltak som omfattes av loven kan ha svært ulik karakter. Geografiske og andre lokale forhold kan variere. Planer virker over lang tid og både forutsetninger og omgivelsene forandrer seg. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planendring med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Dispensasjon krever søknad, jf. pbl. § 19-1. Søknaden skal begrunnes og varsles overfor naboer og berørte statlige og regionale myndigheter hvis saksområde blir berørt. Dispensasjon kan gis permanent eller midlertidig (§ 19-3), og det kan settes saklig begrunnede vilkår for dispensasjon.

4.2.1 Nærmere om de rettslige rammene for dispensasjon

Kommunens adgang til å gi dispensasjon etter loven er begrenset. De materielle begrensningene fremgår av § 19-2 andre ledd. Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, må ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Loven krever at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon etter en samlet vurdering. Det innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak

bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Det følger av Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) side 242 at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan, ikke gjennom å gi dispensasjoner.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er i utgangspunktet ansett som et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves fullt ut av domstolene. I tillegg kan fylkesmannen som klageinstans prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder både i plansaker og byggesaker. Det kan likevel dispenseres fra krav om utarbeiding av reguleringsplan (plankrav), under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må likevel alltid være til stede.

Dersom de materielle vilkårene for å innvilge dispensasjon er oppfylt etter § 19-2 andre ledd, må det gjøres en vurdering av om det skal innvilges dispensasjon, jf. ordlyden i første ledd: "Kommunen *kan* gi varig eller midlertidig dispensasjon". Ingen har dermed krav på dispensasjon selv om de materielle vilkårene er oppfylt. Det må imidlertid forutsettes at kommunen har saklig grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at kommunen vil se saken i en større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området og at det derfor bør utarbeides ny plan før det gis tillatelse til flere tiltak. Denne delen av dispensasjonsvurderingen er undergitt fritt skjønn som domstolene ikke kan prøve. Fylkesmannen kan prøve det frie skjønnet, men er etter forvaltningsloven § 34 andre ledd pålagt å «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn». Fylkesmannen skal følgelig være tilbakeholden i å overprøve kommunens vurdering om ikke å innvilge dispensasjon selv om de materielle vilkårene er til stede.

4.2.2 Plikt til foreleggelse for regionale og statlige myndigheter

Etter § 19-1 siste punktum har kommunen en plikt til å forelegge dispensasjonssøknader for regionale og statlige myndigheter «... hvis saksområde blir direkte berørt ...», før den fatter sitt vedtak. Denne regelen skal sikre at kommunen blir kjent med konsekvensene av et vedtak om dispensasjon gjennom deres vurdering av saken. De berørte myndighetene vil da kunne gi sin anbefaling til spørsmålet om dispensasjon bør innvilges eller ikke. Disse opplysningene vil foreligge skriftlig slik at partene i byggesaken vil ha rett til å få tilgang til disse opplysningene, og opplysningen vil også følge saken i en eventuell klagebehandling.

I Prop. 149 L (2015-2016) *Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*, la departementet til grunn at regionale og statlige myndigheter skal avgjøre om en sak faller inn under plikten til foreleggelse eller ikke. På side 53 står det: «Hva som er relevante «nasjonale og viktige regionale interesser» i forbindelse med en dispensasjonssak må defineres av vedkommende

statlig eller regional fagmyndighet, og Sametinget. Kommunen må således legge til grunn det vedkommende fagmyndighet mener er nasjonale eller viktige regionale interesser.»

Departementet er kjent med at flere myndigheter gir generell veiledning til kommunene om behandling av dispensasjonssaker på sine områder. Blant annet har flere fylkesmenn gitt slike retningslinjer. Når fagmyndighetene på denne måten gir utfyllende informasjon på sine saksområder, bidrar det til å sikre en mer betryggende og forutsigbar kommunal saksbehandling.

4.2.3 Krav til begrunnelse av dispensasjonsvedtak

Etter forvaltningsloven § 17 skal en sak være så godt opplyst som mulig før kommunen treffer vedtak i saken. I dispensasjonssaker innebærer dette at kommunen må ha tilstrekkelige opplysninger til å vurdere om vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Vedtak om dispensasjon skal dessuten begrunnes, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dette sikrer at partene i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å forstå grunnlaget for kommunens avgjørelse. I tillegg bidrar begrunnelsesplikten til større grundighet og nøyaktighet som igjen vil motvirke uriktige avgjørelser. I en dispensasjonssak må begrunnelsen være så utfyllende at det fremgår at lovens kumulative vilkår for dispensasjon er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i.

4.2.4 Nærmere om nasjonale og regionale interesser

Med nasjonale interesser siktes det til mål og rammer som er kommet til uttrykk i lov eller forskrift, internasjonale forpliktelser for Norge, stortingsmeldinger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og rundskriv. I all hovedsak vil dette tilsvare interessene som kan gjøres gjeldende ved innsigelse. De nasjonale interessene forutsettes ivaretatt gjennom sektormyndighetenes medvirkning i planprosessen, eventuelt gjennom innsigelsessystemet.

Med regionale interesser siktes det til interesser som har kommet til uttrykk i regionale planbestemmelser eller regionale planer, jf. pbl. §§ 8-1 og 8-5. Regionale planer skal følge opp nasjonale mål og interesser, og konkretisere dem på regionalt nivå. De regionale planene er rådgivende for den kommunale planleggingen, og for dispensasjonssakene.

Mange saker etter plan- og bygningsloven kan bli ansett for å berøre nasjonale og regionale interesser. Forhold som kan være av nasjonal eller regional interesse vil typisk omhandle 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, samfunnssikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafikkisikkerhet, jernbane, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.

Nasjonale og regionale interesser vil kunne overlappe hverandre, og det kan dermed være vanskelig å skille helt klart mellom dem. Den praktiske konsekvensen av dette er at kommunen må forelegge dispensasjonssøknaden for flere instanser, og at antallet «hensyn» som må vurderes, øker.

I Prop. 149 L (2015-2016) understreket departementet på side 53 at kommunen må påse at det ikke blir gitt dispensasjoner i strid med Norges forpliktelser etter internasjonale konvensjoner, Grunnloven § 108 og andre nasjonale rettsregler. Disse reglene forplikter kommunale, regionale og statlige myndigheter til å gjøre hensynet til samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv til gjenstand for særskilt behandling og vurdering i samfunnsplanleggingen generelt, og i arealplanleggingen spesielt. Dersom samiske interesser berøres i en dispensasjonssak, må de på tilsvarende måte undergis en særskilt vurdering og behandling. Samiske interesser er beskyttet gjennom FN sin ILO-konvensjonen om urfolks rettigheter. Som eksempler på andre internasjonale konvensjoner kan nevnes den europeiske landskapskonvensjonen og FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

4.2.5 Evalueringen av plan- og bygningsloven – EVAPLAN 2008 (2014-2018)

Hovedinntrykket fra evalueringen av plan- og bygningsloven under Forskningsrådet er at dispensasjonsbestemmelsen oppfattes som mye klarere enn i den forrige loven, men informantene opplever at det er uklarheter om hvordan de materielle vilkårene skal forstås. Evalueringen foreslår ingen endringer i lovteksten, men bedre veiledning om de materielle vilkårene. EVAPLAN understreker imidlertid at forvaltningen må løfte blikket utover den enkelte sak når spørsmålet om dispensasjon blir vurdert. Evalueringen peker på faren for at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak, og at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir lagt tilstrekkelig vekt på i dispensasjonsvurderingen. Evalueringen peker også på samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som en hovedutfordring for å komme videre med forenkling og styrking av kommunal og regional planlegging.

4.2.6 Statistikk over dispensasjonsvedtak

Kommunene mottar i overkant av 100 000 byggesøknader i året, hvorav ca. 20 % inneholder søknad om dispensasjon. Av disse søknadene gjelder 80 % spørsmål om dispensasjon fra kommunale arealplaner. KOSTRA har i begrenset grad informasjon om dispensasjoner som berører nasjonale eller regionale interesser. Antallet dispensasjonsvedtak varierer noe fra år til år, men fremstår som relativt stabile sett over tid. Volumet av antall dispensasjonssøknader består i stor grad av dispensasjoner fra planbestemmelser, en langt mindre del gjelder byggesaker.

Byggesøknader år	2015	2016	2017	2018
Vedtak i alt	84 668	83 349	87 896	80 651

Avslått	2 144	3 250	2 826	2 899
Innvilget gjennom vedtak om dispensasjon	15 103	13 733	15 469	14 672
Innvilget i alt	77 050	73 159	80 617	70 621
Innvilget gjennom vedtak i samsvar med plan	61 947	49 915	63 682	55 719

Kilde: SSB/Kostra

4.2.7 Ordlyden i någjeldende bestemmelser om dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19

«§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

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.

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

§ 19-3. Midlertidig dispensasjon

Midlertidig dispensasjon kan gis tidsbestemt eller for ubestemt tid. Ved dispensasjonstidens utløp eller ved pålegg må søkeren uten utgift for kommunen fjerne eller endre det utførte, eller opphøre med midlertidig tillatt bruk, eller oppfylle det krav det er gitt utsettelse med, og hvis det kreves, gjenopprette den tidligere tilstand.

Dispensasjon kan gjøres betinget av erklæring der også eier eller fester for sin del aksepterer disse forpliktelser. Erklæringen kan kreves tinglyst. Den er bindende for panthavere og andre rettighetshavere i eiendommen uten hensyn til når retten er stiftet og uten hensyn til om erklæringen er tinglyst.

§ 19-4. Dispensasjonsmyndigheten

Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ.»

4.3 DEPARTEMENTETS FORSLAG TIL ENDRINGER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2

4.3.1 Forslag til endring i § 19-2 andre ledd

Bestemmelsen i § 19-2 andre ledd første punktum fastsetter terskelen for når en dispensasjon kan innvilges. Det kan bare skje så langt hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir «vesentlig tilsidesatt». Departementet ønsker å endre loven slik at nasjonale og regionale interesser uttrykkelig blir nevnt i første punktum på lik linje med hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsbestemmelse.

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, og også bidra til en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. Endringen vil også tydeliggjøre kommunens ansvar for å sikre at nasjonale og regionale interesser forstås og ivaretas i den lokale sammenhengen. Kommunen må begrunne sine valg, og i den grad det er gitt retningslinjer om hva som er nasjonal eller regional politikk, bør også dette fremheves i kommunens vedtak.

Departementet legger til grunn at tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempler på tiltak som dispensasjon kan brukes til, og som ikke skal betraktes som en nasjonal eller regional interesse, med mindre tiltaket er i konflikt med

nasjonal eller regional kulturminneverdi. Ved slike tiltak skal det i interesseavveiningen tillegges vekt om området allerede er utbygd.

Vurderingene etter første punktum skal fortsatt være rettsanvendelsesskjønn som i dag, slik at domstolene og fylkesmannen kan foreta en full prøving av kommunens vedtak.

Parallelt med en tydeliggjøring av nasjonale og regionale interesser, ønsker departementet å styrke hensynet til det kommunale selvstyret. Departementet mener den beste måten å gjøre dette på er å fjerne kravet i andre punktum om at fordelene ved å gi dispensasjon skal være *klart* større enn ulemperne, *etter en samlet vurdering*. Dagens krav til kvalifisert interesseovervekt av fordeler i forhold til ulemper blir dermed redusert til et krav om alminnelig interesseovervekt, dvs. slik det var i tidligere lov. At kravet til en «samlet vurdering» tas ut vil ikke ha noen konsekvenser for hvordan interessene skal veies mot hverandre. Spørsmålet om interesseovervekt må fremdeles ta utgangspunkt i en vurdering av alle relevante fordeler og ulemper sett under ett. Vurderingen etter annet punktum skal være underlagt kommunens frie skjønn. Domstolene vil dermed ikke lenger kunne prøve kommunens skjønnsutøvelse, med unntak for tilfeller av myndighetsmisbruk. Fylkesmannen, som klageinstans, vil kunne prøve dette skjønnet, men skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøvingen, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. I praksis betyr det at fylkesmannen skal være varsom i sin overprøving.

Både justeringen av kravet til interesseovervekt og begrensningen i muligheten for overprøving innebærer at forslaget gir økt handlingsrom for kommunen. Departementet mener at endringene i første og annet punktum sett under ett på en god måte ivaretar balansen mellom kommunalt selvstyre og behovet for å ivareta nasjonale og regionale interesser.

Nærmere om hva som skal regnes som relevante fordeler etter § 19-2 andre ledd andre punktum

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. Departementet ønsker ikke å endre vurderingene når det gjelder andre personlige interesser som kan påberopes. Man skal fortsatt kunne påberope seg spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, men det skal fortsatt føres en restriktiv praksis når det gjelder vektlegging av disse. Formuleringene i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 242 skal derfor - med de justeringer som er angitt foran - fortsatt gjelde. I proposisjonen er forholdet til spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn omtalt slik under omtalen av § 19-2 tredje ledd: *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 menneskelige hensyn, kan slike hensyn tillegges vekt. Det understrekes at slike hensyn normalt ikke har avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.

Nærmere om kravet til foreleggelse for regionale og statlige myndigheter, og vurdering av hensyn som skal tillegges særlig vekt

For å sikre at dispensasjonsvedtak bygger på et forsvarlig skjønn og at det ikke blir fattet uheldige vedtak, er det i pbl. § 19-1 og § 19-2 tredje ledd gitt egne bestemmelser som skal bidra til at saker som berører nasjonale og regionale interesser er så godt opplyst som mulig og at kommunen ivaretar nærmere angitte og viktige hensyn på en tilbørlig måte. Departementet foreslår ikke endringer i disse reglene, men ser likevel grunn til å gi en utdypende vurdering av hvordan disse er å forstå i lys av den foreslåtte lovendringen hvor terskelen for dispensasjon senkes noe.

Pbl. § 19-1 stiller krav om at regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8. Denne bestemmelsen er sentral for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Loven må forstås slik at søknad om dispensasjon kun må forelegges dersom administrasjonen eller politikerne er innstilt på å gi dispensasjon. Manglende varslings av berørte myndigheter vil være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. Det er vedkommende myndighet som på skjønnsmessig grunnlag avgjør om det foreligger nasjonale eller regionale interesser som blir berørt av dispensasjonsvedtaket, jf. tilsvarende for innsigelse - Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 191. Kommunen, fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter bør derfor samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges.

Pbl. § 19-2 tredje ledd stiller krav om at kommunen i sine vurderinger skal legge særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. Alle disse hensynene er å anse som nasjonale interesser. Bestemmelsen legger med dette et ekstra ansvar på kommunen for å unngå uønskede konsekvenser av dispensasjonsvedtak på disse områdene. Bestemmelsen må forstås slik at en dispensasjon ikke må innebære løsninger til nevneverdig skade for de nevnte interessene. Vurderingene som kommunen legger til grunn skal fremgå av begrunnelsen for dispensasjonsvedtaket. Dersom dispensasjonen f.eks. gjelder et tiltak som skal etableres nær en drikkevannskilde, vil helsemessige forhold måtte vurderes. Kommunen må da redegjøre nærmere i vedtaket for hvordan faren for forurensning av drikkevannskilden er vurdert og vil bli ivaretatt. På tilsvarende måte

må det gis en nærmere vurdering og begrunnelse for vektleggingen av inngrep i strid med hensynet til miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

4.3.2 Spørsmål om det er behov for en presisering i § 19-2 tredje ledd om universell utforming

Pbl. § 19-2 tredje ledd fastsetter at det ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

I Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020–2030 Et samfunn for alle står det:

«Det skal være høye krav til universell utforming og tilgjengelighet ved utbygging av boliger, publikumsbygg, infrastruktur og næringsområder. Spesielt skal undervisningsbygg prioriteres.»

Begrepet «tilgjengelighet» som benyttes i § 19-2 tredje ledd er en underkategori til «universell utforming», og vil i juridisk sammenheng fremstå som et mer avgrenset krav enn kravet til universell utforming. Dette kan best illustreres ved å vise til at en atkomstløsning uten trappetrinn vil være universelt utformet, mens en rullestolrampe eller stolheis vil være en løsning som skaper tilgjengelighet hvis inngangspartiet har trappetrinn. Målløstingene knyttet til universell utforming er å finne frem til løsninger som er universelle og som følgelig ikke skaper behov for særløsninger for enkeltbrukere eller grupper av brukere, som f.eks. rullestolbrukere, og syns- eller hørselshemmede. Universell utforming sikrer ikke bare tilgjengelighet, men tilgjengelighet på likeverdige vilkår. Universell utforming bidrar til å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse.

I formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven, jf. § 1-1 femte ledd første punktum, fremgår det uttrykkelig at prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det stilles i dag krav om universell utforming av bygninger rettet mot allmennheten, men kun krav om tilgjengelighet til boliger, jf. teknisk forskrift (TEK17) § 12-2.

Departementet ønsker på denne bakgrunn høringsinstansenes syn på om begrepet «universell utforming» bør nevnes i § 19-2 tredje ledd, enten i tillegg til eller i stedet for, begrepet «tilgjengelighet».

4.3.3 Forslag om å oppheve § 19-2 fjerde ledd

Pbl. § 19-2 fjerde ledd inneholder i dag retningslinjer for skjønnsutøvelsen ved dispensasjonsvurderingen. I første punktum fremgår det at ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. I andre punktum fremgår det 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. Bestemmelsen i fjerde ledd første punktum er unødvendig når nasjonale og regionale

interesser foreslås uttrykkelig nevnt i andre ledd første punktum, og det blir tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike hensyn blir vesentlig tilsidesatt. Departementet mener videre at bestemmelsen i fjerde ledd andre punktum legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret. Dersom en direkte berørt statlig eller regional myndighet er misfornøyd med kommunens vedtak, vil det være adgang til å påklage vedtaket. Departementet forslår på denne bakgrunn at § 19-2 fjerde ledd blir opphevet.

5 FORSLAG OM MINDRE RETTINGER AV FEIL I LOV OM EIGEDOMSREGISTRERING (MATRIKKELLOVA)

Det er behov for et par mindre rettinger av feil i lov om eigedomsregistrering (matrikkellova) av 17. juni 2005 nr. 101.

Det gjelder § 35 femte ledd hvor det ved lov 16. juni 2017 nr. 65 ble presisert at departementet også kan gi forskrift om når måling kan utelates. Det gjelder også ved registrering av utendørs tilleggsdeler til eierseksjoner, jf. Prop. 39 L (2016-2017) *Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)* s. 38. Denne presiseringen falt ved en inkurie ut ved lovendring 20. april 2018 nr. 12. Departementet foreslår at feilen rettes.

Videre gjelder det § 38 fjerde ledd hvor det fremgår at departementet kan gi forskrift om at eiendomslandmåling kan drives midlertidig av personer som er lovlig etablert i en annen EØS-stat, og om praktisering av slik virksomhet. Bestemmelsen ble tatt inn i loven i forbindelse med vedtaket om at landmålere som utfører eiendomsoppmåling for kommunen, skal ha autorisasjon, jf. Innst. 165 L (2017-2018). Det medfører behov for regler om hvordan landmålere fra andre EØS-stater som skal gjøre slike arbeider midlertidig for kommunen, skal forholde seg til autorisasjonskravene. Da reglene om autorisasjonen av landmålere ble utredet, måtte regler om slik midlertidig virksomhet gis spesifikt for det enkelte yrkesområdet som del av gjennomføringen av direktiv 2005/36/EF (yrkeskvalifikasjonsdirektivet). Gjennomføringen av dette direktivet med senere endringer er nå gjennomført i norsk rett med yrkeskvalifikasjonsloven som reduserer behovet for slike spesialregler. Departementet tar ikke sikte på å gi egne regler om slik midlertidig virksomhet som forskrift til matrikkellova, men vil basere slike regler på yrkeskvalifikasjonsloven. Departementet foreslår derfor å oppheve fjerde ledd.

6 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

6.1 ENDRINGENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 8-1 NYTT TREDJE LEDD OM REGIONAL PLAN I DIGITALT FORMAT

Innføring av et nytt tredje ledd i plan- og bygningsloven § 8-1 vil for fylkeskommunene medføre relativt små endringer i eksisterende programvare for

fremstilling av arealplaner. Fylkeskommunene bruker allerede programvare som vil la seg tilpasse obligatorisk bruk av en nasjonal standard for framstilling av regionale planer med arealdimensjon, uten store kostnader. Administrativt vil innføring av krav om framstilling innebære tettere samarbeid mellom fylkeskommunens planleggere og fagpersonell som kan framstille geografisk informasjon. Fylkeskommunene har etter det departementet kjenner til, eget fagpersonell som kan bruke verktøy til teknisk framstilling av regionale planer. Videre vil den foreslåtte endringen medføre at fylkeskommunene må stille sine plandata til rådighet for kommunene.

Departementet viser til at det gjennom Norge digitalt-samarbeidet allerede er etablert samarbeid om utveksling av plandata mellom blant annet fylkeskommunene og kommunene basert på en samfinansieringsmodell.

Departementet viser også til at modell for kommunalt digitalt planregister er tilrettelagt for at kommunene kan ta imot regionale planer. Modellen må imidlertid i noen grad justeres. Modellen for kommunalt digitalt planregister er allerede under revisjon i forbindelse med utviklingen av reguleringsplaner i 3D – volum.

Fylkeskommunens og kommunenes utgifter til å kjøpe moduler eller oppgradering av eksisterende moduler til sine digitale planregistre for å kunne avgi og motta data som viser regionale planer, antas utgjøre en mindre utgift sett i forhold til de utgifter som ellers påløper til drift og oppdateringer som jevnlig må foretas.

6.2 ENDRINGENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 12-6 OM HENSYNSSONER

Nytt andre ledd til § 12-6 medfører ingen vesentlige økonomiske eller administrative kostnader. Bestemmelsen vil derimot føre til en forenkling i form av bedre oversikt over hvilken plan som gjelder i det enkelte området. Videre vil bestemmelsen innebære en forbedring sett i forhold til digitalisering innen plan- og byggesaksbehandlingen.

6.3 ENDRINGENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2 OM DISPENSASJON

Lovendringen tydeliggjør at kommunen skal ivareta nasjonale og regionale hensyn i dispensasjonsvurderingen. Dette er en kodifisering av gjeldende rett, og det er ikke grunn til å anta at lovendringen på dette punkt vil føre til vesentlige endringer i antallet innvilgende dispensasjoner.

Lovendringen fører også til at kommunene får større handlingsrom når det gjelder å vurdere fordeler og ulemper ved dispensasjon. Terskelen for dispensasjon blir senket ved at kravet om at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, faller bort. Denne endringen kan føre til en viss økning i antallet innvilgede dispensasjoner. Det er likevel ikke grunn til å anta at det vil bli en vesentlig økning.

Som følge av at interesseavveiningen av fordeler og ulemper blir undergitt fritt skjønn, vil fylkesmannens prøving av kommunens vedtak bli innskrenket. Når klageinstansen kompetanse til å overprøve det frie skjønnnet blir begrenset, kan det føre til noe færre klager i saker der uenigheten kun gjelder de skjønnsmessige avveiningene av fordeler og ulemper. Endringen vil av samme grunn også kunne føre til færre søksmål for domstolene.

7 MERKNADER TIL ENDRINGSFORSLAGENE

7.1 TIL ENDRINGENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Til nytt § 8-1 nytt tredje ledd

Nytt tredje ledd slår fast at departementet kan gi forskrift om fastsettelse av tekniske kvalitetskrav til regional plan og gi nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner. Myndigheten er lagt til departementet, da kart- og planforskriften er av teknisk karakter. Inndelingen i arealsoner vil framgå av vedlegg til kart- og planforskriften etter samarbeid med fylkeskommunene og ulike fagdepartement. Forskriftshjemmelen er gitt i et nytt tredje ledd for å skille mellom Kongens kompetanse til å gi forskrift som har vesentlig betydning for hvilke regionale planer som skal utarbeides, og departementets adgang til å gi forskrift av teknisk karakter.

Til § 12-6 nytt andre ledd

Nytt andre ledd slår fast at hensynssone for uendret bruk av reguleringsplan ikke kan brukes i detaljregulering. Hensynssonen hjemlet i § 11-8 tredje ledd bokstav f, var i utgangspunktet kun tenkt brukt i kommuneplanens arealdel. Departementet anser likevel at det kan være hensiktsmessig å bruke denne hensynssonen i områderegulering, men ikke i detaljregulering.

Til § 19-2 andre ledd

Lovendringen tydeliggjør at nasjonale og regionale hensyn skal vektlegges ved dispensasjonen, og at slike hensyn ikke kan fravikes hvis det vil føre til at interesser blir vesentlig tilsidesatt. Vurderingene etter bestemmelsen er undergitt rettsanvendelsesskjønn. Andre punktum fastsetter et ytterligere krav for dispensasjon. Selv om vilkårene etter første punktum er oppfylt, kan det bare innvilges dispensasjon dersom fordelene ved å gi dispensasjon er større enn ulempene. Ved vurderingen vil det være relevant å vektlegge fordelene og ulemper både for tiltakshaver, tredjemann og samfunnet. Vurderingene av fordeler og ulemper er undergitt fritt skjønn. Dette omfatter både hva som skal regnes som relevante fordeler og ulemper, og avveiningen av disse. Hva som er relevante fordeler, skal ikke kunne begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men vil

kunne omfatte tiltakshavers interesse i å etablere en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom vurdert ut fra egne behov.

De endringer som foreslås i lovbestemmelsen endrer ikke forholdet til konsesjon etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og energiloven. Vilkårene for å gi dispensasjon vil alltid være til stede når det foreligger en endelig konsesjon etter disse lovene, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 243.

Til § 19-2 fjerde ledd oppheves

Bestemmelsen anses unødvendig når nasjonale og regionale interesser tas inn i lovteksten i første ledd første punktum. Det vises til omtale av hva som er nasjonale og regionale hensyn i fremstillingen under kap. 5.2.2.

7.2 TIL ENDRINGENE I MATRIKKELLOVA

Til § 35 femte ledd

Endringen innebærer en presisering om at det kan gis forskrift om når måling kan utelates også ved registrering av utendørs tilleggsdeler til eierseksjoner.

Til § 38 fjerde ledd

Bestemmelsen foreslås opphevet. For nærmere omtale vises til kapittel 6.

8 FORSLAG TIL LOVENDRINGER

I

I lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling gjøres følgende endringer:

§ 8-1 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om tekniske kvalitetskrav til regionale planer og om inndelingen av arealsoner.

§ 8-1 nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 12-6 nytt andre ledd skal lyde:

Hensynsone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f, kan ikke brukes i detaljregulering.

§ 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.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om egedomsregistrering (matrikkellova) gjøres følgende endringer:

§ 35 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om merking, måling og kartfesting av matrikkeleiningar, under dette om når *måling og grensemerking* kan utelatast.

§ 38 fjerde ledd oppheves.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.