

---

2020/46934-6  
Saksnr: Eva Katrine Ritland Taule,  
Saksbehandlar: Kari Elster Moen, Inger  
Lena Gåsemyr

---

## Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Fylkesutvalet		17.09.2020

## Høyring av forslag til endringar i plan- og bygningsloven mv. - regional plan, dispensasjon m.m.

Forslag til vedtak

1. Fylkesutvalet meiner at endring av §8-1 *Regional plan* som gir heimel til å gi forskrift om bruk av arealsoner og tekniske kvalitetskrav i regional plan med arealdimensjon vil vere til hjelp for meir effektiv bruk av regionale planar.
2. Fylkesutvalet meiner at forslaget om endring i dispensasjonsføresegnene i §19-2 for å styrke det lokale sjølvstyre vil føre til auka bruk av dispensasjonar og svekke plan- og bygningslova sitt prinsipp om heilskapleg arealdisponering og samordning gjennom vedtekne planar. Forslaget vil føre til svekking av regionale omsyn, og dermed fylkeskommunen som samfunnsaktør. Fylkesutvalet rår difor frå endringsforslaget.

### Samandrag

Endringsforslag til plan- og bygningslova er på høyring. Heimel til forskrift om regional plan med arealdimensjon og endring av dispensasjonsparagrafen er dei viktigaste punkta i høyringsframlegget.

Fylkesrådmannen ser behovet for forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan med arealdimensjon. Dette vil gi høve til digitale analysar av regionale data, og føre til felles framstilling over heile landet slik at dei regionale plankarta kan samanliknast over fylkesgrensene. Endring av §19-2 om dispensasjon er foreslått endra ut ifrå regjeringa sitt ønskje om å styrke det lokale sjølvstyret og redusere statleg og regional detaljstyring. Fylkesrådmannen meiner at forslaget vil svekke allmenne omsyn og føre til fleire dispensasjonar. Ein slik praksis vil vanskeleggjere heilskapleg arealdisponering og samordning gjennom vedtekne planar som er eit prinsipp i plan- og bygningslova.

Rune Haugsdal  
fylkesrådmann

Paal Fosdal  
fylkesdirektør

*Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift*

## Saksutgreiing

Bakgrunn for saka

Kommunal - og moderniseringsdepartementet har i sak 19/5267 sendt forslag til endringar i plan- og bygningslova (pbl) på høyring med frist 1. september. Det er bedt om utsetjing av frist for uttale til lovendringa for handsaming i Fylkesutvalet 17. september, men departementet har svart at dei som hovudregel ikkje gir utsetjing. Dei seier likevel at alle innspel vil bli vurdert så lenge dei ikkje forseinkar slutthandsaminga.

Høyringa inneheld fleire ulike endringar i plan- og bygningslova:

1. Endring i §8-1 *Regional plan* som gir heimel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon.
2. Forslag om nytt andre ledd i § 12-6 *Omsynssoner i reguleringsplan* for å presisere at omsynssoner for vidareføring av uendra reguleringsplan ikkje skal nyttast i detaljregulering.
3. Forslag om å endre §19-2 *Dispensasjonsvedtaket* som regulerer kommunen sin tilgang til å innvilge dispensasjon frå føresegner gitt i eller i medhald av lova. Departementet ønskjer å styrke omsynet til det kommunale sjølvstyret ved m.a. å fjerne kravet om at fordelane ved å gi dispensasjon skal vere «klart større enn ulempene etter ei samla vurdering», og kravet i fjerde ledd som seier at statlege og regionale rammer og mål skal gjevast særleg vekt i dispensasjonsvurderinga. Omsynet til nasjonale og regionale interesser vert foreslått tydeleggjort i andre ledd for å understreka viktigheita av at desse omsyna vert ivaretatt i dispensasjonsvurderinga.
4. Forslag om to mindre rettinger av feil i matrikkellova §§35 femte ledd og 38 fjerde ledd.

I vårt høyringssvar har vi merknader til forslag om bruk av arealsoner i regionale planar og til forslaget om å endre §19-2 om dispensasjonar.

#### Vedtakskompetanse

I reglement for fylkesutvalet går det fram i pkt 7. Høyringsuttale at: Fylkesutvalet gir på vegner av Vestland fylkeskommune uttale i alle høyringssaker, med unntak av dei sakene kor hovudutvala kan gi høyringsuttale.

#### Vurderingar og verknader

**Økonomi:** Ikkje relevant

**Klima:** Viser til pkt om Regional planstrategi.

**Folkehelse:** Ikkje relevant.

**Regional planstrategi:** Mål 2 i forslag til Utviklingsplan for Vestland, er Klima og miljø som premiss for samfunnsutviklinga. Utviklingsplanen seier at balansert og planstyrt areal- og ressursforvaltning er viktig for å gjere Vestland til ein berekraftig region. Bruk av regionale planar med arealdimensjon og kartfesta kunnskap om regionale arealverdiar er viktig for å oppnå dette. Auke av dispensasjonar frå vedtekne planar er ikkje i samsvar med strategien.

#### Endring i §8-1 Regional plan

Det vert foreslått nytt tredje ledd i §8-1 som gir heimel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon. Det vil med dette vere mogleg for departementet å krevje at framstilling av kart til regional plan og regionale planføresegner skal følgje gjeldande nasjonal fagstandard for slike planar. Kartfesting av regionale planar har ikkje krav om standardisert framstilling i dag.

Da plan- og bygningslova tråtte i kraft i 2009 vart ein samd om at arealbruk i regional plan skulle følgje krava til framstilling av kommuneplanen sin arealdel så langt det var mogleg. Dette viste seg å ikkje fungere tilfredsstillande da regionale planar med arealdimensjon vart forveksla med juridisk bindande arealformål og omsynssoner i kommuneplanen sin arealdel. Utfordringane vart særleg tydeleg i samband med utarbeidinga av regionale planar for villrein fjella, men også ved første gangs høyring av regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger var dette ei utfordring. For å bøte på mogleg forveksling mellom juridisk bindande arealformål og retningsgjevande regionale planar, rådde departementet fylkeskommunane å bruke omgrepet arealsoner for regionale planar med arealdimensjon. I 2014 vart det fastsett nasjonal standard for

regional plan. Bruk av standarden og produktspesifikasjonar er berre ein tilrådd norm, og vert difor brukt i varierende grad av fylka.

I evalueringa av plan- og bygningslova (EVAPLAN 2008) er arealsoner vurdert som eit fornuftig grep; ein meir diagrammatisk framstilling utan dei juridiske bindingane som arealformål gir. For å krevje bruk av arealsoner er det behov for heimel i lova. Heimelen vil gi departementet myndigheit til å fastsette forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan og gi nærmare føresegner om inndelinga av arealsonar.

#### Vurdering

Fylkesrådmannen ser behovet for forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan med arealdimensjon. Dette vil føre til felles framstilling over heile landet slik at dei regionale plankarta kan samanliknast over fylkesgrensene. Dette er særleg relevant for planlegging i villrein fjella der Vestland har fire planar som inkluderer fleire fylke; Regional plan for Hardangervidda, Regional plan for Nordfjella, Regional plan for Ottadalsfjella og Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei.

Behovet for å bruke digitale verktøy for å gjennomføre analysar på regionale planar er også aktuelt. Vi er samd med departementet i at SOSI-standard på regionale planar er ein føresetnad for effektiv bruk av regionale planar med arealdimensjon. Dette er i samsvar med Utviklingsplanen for Vestland som legg vekt på oppdatert og kartfesta kunnskap om regionale arealverdiar som vesentleg grunnlag for ei planstyrt utvikling og *Nasjonale forventingar til regional og kommunal planlegging* der planlegging som reiskap for heilskapleg og berekraftig utvikling er hovudtema og *Auka bruk av digitale verktøy i planlegginga* er ein strategi.

#### Forslag om å endre §19-2 Dispensasjonsvedtaket

Kapittel 4 har forslag om endring av dispensasjonsføresegnene i pbl § 19-2. Føremålet er å redusere statleg og regional detaljstyring og sikre kommunane sitt sjølvstyre, slik regjeringa har sagt i Granavollen-plattformen.

#### Vestland fylkeskommune sin kompetanse

Fråsegna er gitt som regional planmyndigheit, regional sektormynde innan kulturminnevern og som vegstyresmakt med særleg ansvar for fylkesvegane med omsyn til framkomst, trafikktryggleik og Stortinget sitt vedtak om nullvisjonen om null hardt skadde og drepne i trafikken.

#### Vurdering

Vi vil vise til evalueringa gjort i EVAPLAN 2008 der dei har konkludert med at dispensasjonsføresegna er mykje klarare i plan- og bygningslova av 2008 enn i 1985-lova. Dei har ikkje føreslått endringar i lovteksten, men tilrår betre rettleiing av dei materielle vilkåra. Dei trekk fram at kommunane må «løfte blikket utover den enkelte sak når spørsmålet om dispensasjon blir vurdert». Evalueringa viser også til utfordringa knytt til samordning av plan- og bygningslova og sektorlover som ei hovudutfordring.

Fylkeskommunen føl konklusjonen til EVAPLAN 2008. Vi meiner det er uheldig å endre dispensasjonsføresegnene på ein slik måte at det vert enklare å gje dispensasjon. Faren med dette er «*at hensikten med plansystemet uthules gjennom enkeltvedtak*» slik det står i høyringsskrivet. Det vil medføre at lokalt vedtekne kommuneplanar og reguleringsplanar som er utarbeidd med stor brukarmedverknad blir redusert som styringsverktøy. Det er ei demokratisk utfordring. Det er viktig at det er gjennom arealplanlegging som kommunane legg premissane for utbygging, utvikling og infrastruktur. Heilskapleg planlegging vil på ein betre måte sikre gode overordna løysingar for kommunane, bygdelag, tettstader og i byar.

Fylkesrådmannen er bekymra for at endringa i lovteksten medfører meir arbeid for å informere om kva som skal leggast vekt på i dispensasjonsvurderinga. Det må vere klart, og lett å forstå for flest mogleg. Fylkesrådmannen støttar konklusjonane frå EVAPLAN 2008 som tilrår betre rettleiing.

#### Innspel til kap 4.3.1 forslag om endring i § 19-2 andre ledd:

Fylkesrådmannen meiner det er positivt at nasjonale og regionale interesser blir nemnd i § 19-2 andre ledd, og er samd i at dette vil kunne tydeleggjere kommunen sitt ansvar for å sikre nasjonale og regionale interesser i den lokale samanhengen, også kulturminne. Men det føreset at kommunen har kompetanse til å kunne følgje dette opp.

Utover dette har vi merknad til siste avsnitt på s 22 der det står at «*tilbygg og modernisering av bygningsmasse vil være eksempel på tiltak som dispensasjon kan brukast til, og som ikkje skal vurderast som ei nasjonal eller regional interesse, med mindre tiltaket er i konflikt med nasjonal eller regional kulturminneverdi*». I bystrøk vil slike dispensasjonar ofte vere i konflikt med omsynet til miljøet på eignedomen, til dømes støy- og luftforureining, dersom tilbygget er ei ny bu-eining eller rom med støyfølsam bruk. Er det ei ny bu-eining, så er det krav om utvida bruk av avkøyrsløse. Samstundes kan eit større moderniseringsarbeid på bygningar som ligg innanfor byggjegransa langs fylkesvegane gjere det meir kostnadskrevjande ved innløyning av slikt bygg i samband med utbetring av vegen og bygging av gang- og sykkelveg. Det er derfor viktig at ei slik presisering har med seg vilkåret knytt til veglov, ikkje berre kulturminnelov.

Forslaget om fjerne krav om at «fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene, etter en samlet vurdering»:

Fylkesrådmannen meiner det er uheldig å fjerne denne presiseringa som kom i 2008-lova som gjorde det enklere å praktisere dispensasjonsparagrafen, jf. EVAPLAN 2008. Vi er redde for at denne endringa gjer føresegna meir uklar igjen. Det er også uheldig at dette vert underlagt kommunen sitt frie skjøn og ikkje kan prøvast rettsleg

Når lovgjevar ønskjer å opne opp før større grad av personlege omsyn som «*at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse og bruk av egen eiendom*» skal kunne tilleggjast vekt i dispensasjonsvurderinga, er det enno viktigare at fylkeskommunen som samfunnsaktør har høve til å klage på dispensasjonsvedtak dersom dei er i strid med våre interesser. Det er riktig nok vist til «*Formuleringene i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på side 242 skal derfor - med de justeringer som er angitt foran - fortsatt gjelde*», altså at ein skal ha ein restriktiv praksis for å tillegge slike omsyn vekt. Men det meiner vi det vil vere svært vanskeleg for kommunane å følgje opp i praksis. Når skal ein grunneigar sitt ønske om utvikling av eigen eigedom kunne vegast opp mot ein nabo sine ønskjer for sin eigedom til dømes. Eller omsynet til ålmenta sine interesser opp mot grunneigar sine interesser. Fylkeskommunen har eit ansvar for å ivareta ålmenta sine interesser, og fylkesrådmannen er derfor kritisk til ei slik opning i dispensasjonsføresegna.

#### Til 4.3.2 Spørsmålet om universell utforming

Departementet har bede om ei konkret tilbakemelding på om universell utforming bør inn i § 19-2 i tillegg til, eller i staden for «*tilgjengelighet*». Vi meiner at tilgjenge og universell utforming har litt ulikt innhald og kan godt supplere kvarandre. Universell utforming er ofte definert som å tilrettelegge for fysiske funksjonshemmingar knytt til syn, høyrse eller det å ha behov for rullestol. Tilgjenge kan forståast opnare og kan gjeld tilgjenge for barn, unge, personar med utviklingshemming, eldre som treng tilrettelegging av samfunnet på andre måtar enn fysisk funksjonshemma personar.

#### Til 4.3.3. Forslag om å oppheve § 19-2 fjerde ledd

«*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.*»

Det er i høyringsskrivet argumentert følgjande: «*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.*» Det er også vist at denne føresegna legg unødvendige avgrensingar på det kommunale sjølvstyret. Vidare er det vist til at fylkeskommunen kan klage på vedtaket dersom den er misnøgd med det.

Fylkesrådmannen viser til at det er viktig at det regionale nivået har høve til å gripe inn dersom det vert fatta vedtak lokalt på tvers av fylkeskommunen sine interesser. Vi legg til grunn at det ikkje vert klaga på vedtak som ein er misfornøgd med, men vedtak som er i strid med viktige regionale interesser. Ettersom Fylkesmannen har redusert høve til å gjere om kommunane sine vedtak etter sist omlegging der Fylkesmannen har fått instruks om å legge særleg vekt på det kommunale skjønnet, så har i realiteten fylkeskommunen ikkje høve til å gripe inn på vegne av dei interessene vi har ansvar for. Vi meiner derfor at presiseringa i § 19-2 fjerde ledd bør stå som ei tydeleggjering av omsyna vi skal ivareta.

## Konklusjon

Endringsforslag til plan- og bygningslova er på høyring. Heimel til forskrift om regional plan med arealdimensjon og endring av dispensasjonsparagrafen er dei viktigaste punkta i høyringsframlegget.

Fylkesrådmannen ser behovet for forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan med arealdimensjon. Dette vil gi høve til digitale analysar av regionale data og føre til felles framstilling over heile landet slik at dei regionale plankarta kan samanliknast over fylkesgrensene.

Endring av §19-2 om dispensasjon er foreslått endra ut ifrå regjeringa sitt ønskje om å styrke det lokale sjølvstyret og redusere statleg og regional detaljstyring. Fylkesrådmannen meiner at forslaget vil svekke allmenne omsyn og føre til fleire dispensasjonar. Ein slik praksis vil vanskeleggjere heilskapleg arealdisponering og samordning gjennom vedtekne planar som er eit prinsipp i plan- og bygningslova.