

Dispensasjoner etter pbl.

Håvard Haugnes og Magne Djup, juridisk enhet



Fylkesmannen i Innlandet



06.11.2020



Nytt rundskriv til kommunene

- Hva ønsker vi fokus på?
 - *Saksbehandling – hvilke saker skal sendes på høring?*
 - *Lovens vilkår – gode drøftelser og relevante begrunnelser*
- Hva er nytt (for Hedmarkskommuner)?
 - *Flere aktive lenker, SOM, lovendringer*
- Hvorfor nå?
 - *lovendring på gang?*



Tema for webinarret

- Ikke systematisk gjennomgang
- Trukket fram noen fokusområder
- Eksempler fra klageavgjørelser
- Saksbehandlingen
- Høring om lovendring



§ 19-2. *Vilkårene*

- Hensyn og formål vesentlig tilsidesatt?
- Interesseavveining – fordeler klart større enn ulemper?

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2

«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.»



§ 19-2. *Momentene*

- Statlige og regionale mål og retningslinjer
- Uttalelser fra regional og statlig berørt myndighet
- Konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet, jordvern
- Naturmangfold berørt? NML § 7

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 19-2

«Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved ...dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt.

Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer... når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»



1. Hvordan går man frem?

- Hvilke hensyn ligger bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra?
- Kommer hensynene i lovens formålsbestemmelse inn?
- Blir noen av disse hensynene vesentlig tilsidesatt?

Er svaret på det siste ja, er vilkårene ikke til stede for å gi dispensasjon.

Er svaret nei, kan man gå videre til neste vurderingstema:

- Vil fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene?
- Foreligger det statlige eller regionale rammer og mål som har betydning?
- Har statlig og regional myndighet uttalt seg negativt?



Hensyn bak planen det dispenseres fra

Hva har kommunen søkt å ivareta med bestemmelsen, arealformålet og planen som helhet?

Kilder til informasjon:

- Ordlyd i bestemmelsen
- Bestemmelsen sett i sammenheng
- Plankartet
- Hensynssoner
- Retningslinjer
- Planbeskrivelsen
- Saksframlegg til planvedtak
- Alminnelig planfaglig teori

Vis tydelig i vedtaket hvilke hensyn som er aktuelle.

Vurder om og evt. hvordan tiltaket vil gå ut over hensynene.



Hensyn bak lov- og forskriftsbestemmelser

Vurder hva som er ment å ivareta med bestemmelsen i loven eller TEK17.

Kilder til informasjon:

- Bestemmelsens ordlyd
- Sammenhengen i kapitlet bestemmelsen står i
- Forarbeider
- Veiledningstekst
- Juridisk litteratur
- Uttalelser fra forvaltningspraksis

Hvordan vil tiltaket gå ut over hensynene?



Hensyn i lovens formålsbestemmelse

Henvisning til både pbl. § 1-1 og § 3-1.

Påminnelse om å se dispensasjon i større perspektiv.

Formål med plan- og bygningsloven:

- Bærekraftig utvikling
- Helhetlig planlegging
- Grundig og demokratisk prosess
- Forsvarlige byggetiltak i tråd med plan
 - herunder ivareta barn og unge, universell utforming og estetikk

Utfyllende informasjon om formålene finnes i Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 170-172 og 178-181.

Formålsbestemmelsen er spesielt aktuell ved dispensasjon fra plankrav.
Se SOM sak 2019/4292 (Klepp kommune).



Oppsummering av lovens første vilkår

Vurder i hvilken grad tiltaket vil gå ut over hensynene.

- Går forholdet ut over vesentlige forhold i planen eller forhold av mindre betydning?
- Vil tiltaket bryte med flere av hensynene bak planen?
- Direkte i motsetning til intensjonen?
- Hvis tiltaket vesentlig vil tilsidesette hensyn, kan det ikke gis dispensasjon.
- Hvis det bare går ut over hensynene i noen grad, må man ta stilling til det andre vilkåret.



Fordeler

Hvilke positive virkninger vil en dispensasjon gi?

- Areal- og ressursdisponering
- Samfunnsnytte
- Ikke personlige og økonomiske fordeler
- Objektive fordeler for eiendommen
- Ikke for generelle fordeler, som ikke gjør seg konkret gjeldende på stedet



Ulemper

Hvilke negative virkninger får tiltaket?

- Bred vurdering av alle relevante forhold
- Tilsidesatte hensyn vil ofte gi seg utslag som ulempe
- Andre negative virkninger som ikke knytter seg til hensynene / hva planen søker å oppnå.
 - solforhold, utsikt, støy, lukt, utslipp, økt trafikk, mer overvann etc.
- Økt *risiko* for negativ påvirkning.
 - Se Sivilombudsmannen sak 2018/4760 (Villrein)



Avveining av fordeler og ulemper

Vilkår om *klart større* fordeler. Må vurderes konkret.

- Hvilken vekt har hver av fordelene og ulempene?
- Veie dem mot hverandre.
- Midlertidig tiltak – ulempene er kanskje mer akseptable?
- Holder ikke med fravær av ulemper.
 - Se SOM sak 2015/1370 (Disp. fra TEK)
- Samlet belastning ved bit for bit-nedbygging.
 - Særlig aktuelt ift. ulemper for naturen, jf. nml. § 10.
- Helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet skal tillegges særlig vekt.
- Statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt.
- Bør ikke dispensere ved **negativ høringsuttalelse**.
- Om kommunen likevel gir dispensasjon må dette begrunnes godt.



2. Eksempelsaker

fra Fylkesmannens klagebehandling i 2019-2020

Bolig i LNF-område (Halden)

Hensyn

- Friluftsjnteresser
- Helhetlig planlegging
- Bærekraftig utbyggingsmønster





Bolig i LNF-område (Halden)

Hvordan blir hensynene påvirket?

- Privatisering nært turstier og utkikkspunkt
- Svært eksponert både fra land og fra sjøen
- Motvirker kommuneplanens ønskede utbyggingsmønster

Konklusjon: Vesentlig tilsidesettelse av hensyn bak kommuneplanen og lovens formålsbestemmelse. Dispensasjon kan ikke gis.





Uteplass i strandsonen (Alvdal)

Hensyn

- Friluftsjnteresser – allmennhetens ferdsel i strandsonen

Hvordan blir hensynet p avirket?

- Nedbygging av strandsonen
-  kt privatisering
- Begrenser allmennhetens mulighet til   ferdes fritt

Vesentlig tilsidesettelse av hensyn bak byggeforbudet.





Uteplass i strandsonen (Alvdal)

Fordel/ulempe-vurdering

- Kun privat fordel for tiltakshaver
- Konkret ulempe i form av nedbygging og privatisering
- Ivaretagelse av strandsonen er av nasjonal interesse
- Motsetning mellom tiltakshavers og offentlighetens interesser

Ikke klart større fordeler enn ulemper.



Konklusjon: Ingen av vilkårene for dispensasjon er oppfylt.



Mønehøyde (Vang i Valdres)

Hensyn

- Fjernvirkning
- Nærvirkning
- Hvordan blir disse hensynene påvirket?
- Liten overskridelse – kun 50 cm
- For høyt kun på én av to fløyer



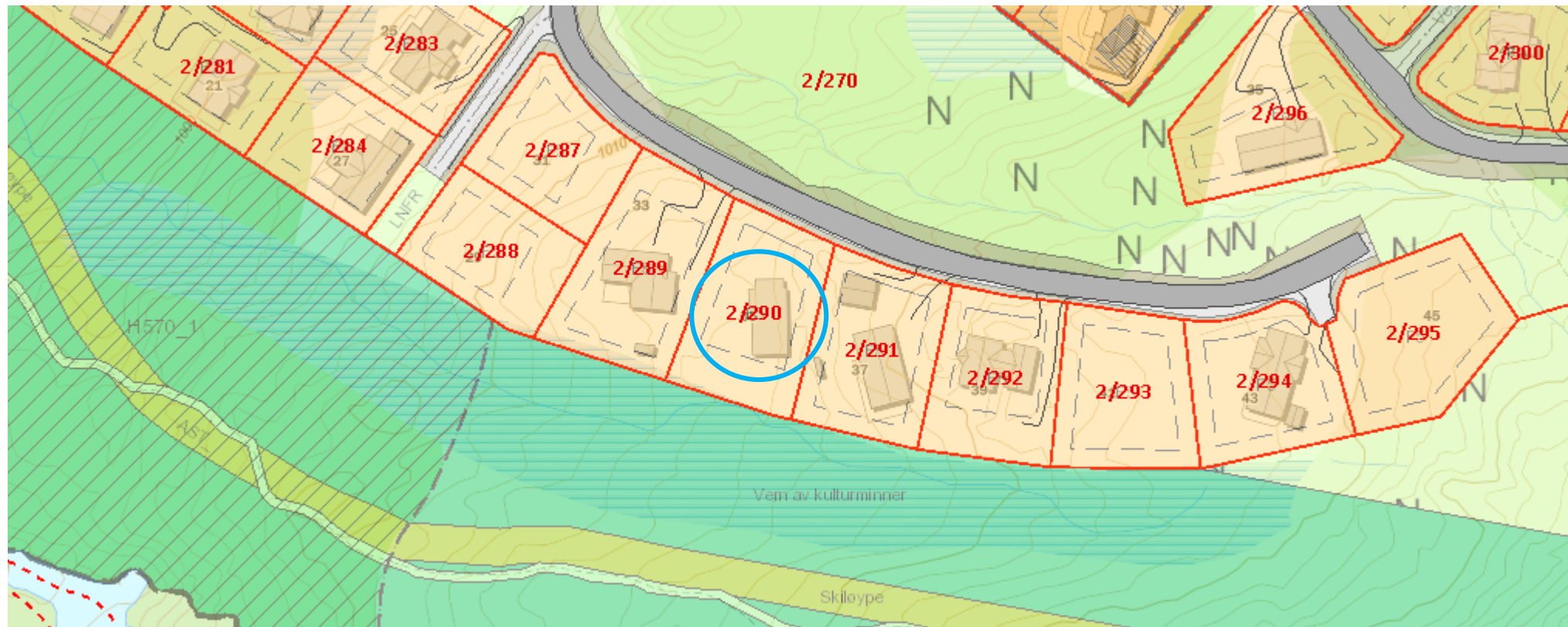
For høy mønehøyde

I liten grad påvirke de hensynene man har søkt å ivareta.

Ikke vesentlig tilsidesettelse av hensyn.



Mønehøyde (Vang i Valdres)





Mønehøyde (Vang i Valdres)

Fordel/ulempe-vurdering

- Små/ingen ulemper pga. avstand, plassering i terreng og oppdeling av volumer
- Naboers bokvaliteter ivaretas
- Fravær av ulemper holder ikke – må påvises konkrete, relevante fordeler
- Får plass til hems med sengeplasser
- Større anvendelighet av hytta, uten å påvirke BYA, BRA eller byggets uttrykk



Fordelene er klart større enn ulempene.

Konklusjon: Begge vilkårene for dispensasjon er oppfylt.



Bruksendring av radiostasjon (Nesbyen)

Arealformål: «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Bruksendring til hytte.

Hensyn

- Arealformål iht. eksisterende eldre anlegg på tomta
- Mulighet for framtidige endringer og utvidelser uten disp.

Hvordan blir hensynene påvirket?

- Radiostasjon lagt ned, ingen påregnelig bruk
- Bruksendring vil ikke begrense bruk og utvikling av øvrige anlegg innenfor arealformålet

Hensyn bak bestemmelsen blir ikke vesentlig tilsidesatt.





Bruksendring av radiostasjon (Nesbyen)

Fordel/ulempe-vurdering

- Arealene er allerede planavklart for bebyggelse og anlegg. Påberopte ulemper om friluftsinnteresser og landskap, har liten vekt.
- Ikke nevneverdige ulemper, som ikke allerede er akseptert gjennom planen.
- Fordel å ta i bruk eksisterende bygg
- Ivaretagelse av kulturminneverdi
- Regional myndighet har uttalt seg positivt
- Unik sak – ikke fare for uheldig presedens

Fordelene med å gi dispensasjon er klart større enn ulempene.

Konklusjon: Begge vilkårene for dispensasjon er oppfylt.





Bolig i LNF (Ullensaker)

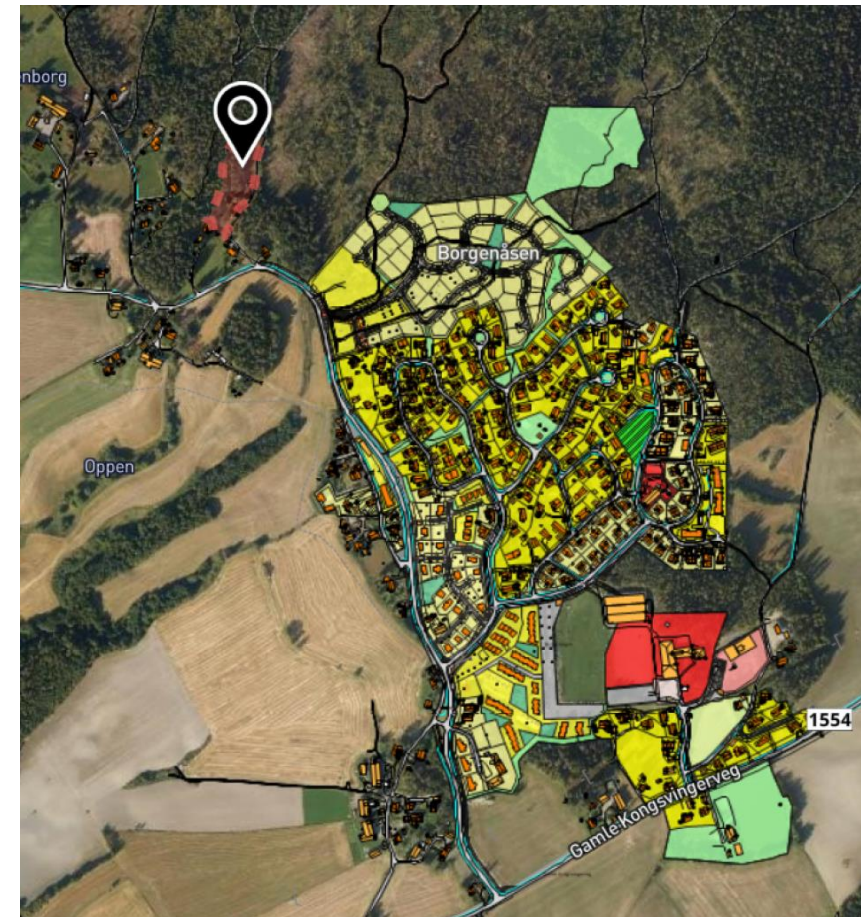
Hensyn

- Landbruks-, natur- og friluftsjnteresser
- Bærekraftig utbyggingsmønster (bruke eks. infrastruktur, korte avstander, ferdsel til fots)

Hvordan blir hensynene påvirket?

- Landbruk, natur – ikke berørt
- Friluftsjnteresser – tilnærmet uendret
- Bærekraftig utbyggingsmønster blir ivaretatt

Hensyn blir ikke vesentlig tilsidesatt.





Bolig i LNF (Ullensaker)

Fordel/ulempe-vurdering

- Ingen av de typiske ulempene:
 - ikke undergrave kommuneplanen som styringsverktøy
 - ikke utbyggingspress
 - ikke oppdeling av jordbruks- eller skogsområder
 - ikke konflikt mellom bolig og jordbruk
 - ikke bilavhengig ferdsel
- Fordeler knyttet til god areal- og ressursdisponering:
 - Utnytte eiendommens potensial
 - Bærekraftig videreutvikling
 - Fortetting på egnet sted
 - Fortetting på egnet måte

Konklusjon: Fordelene er klart større enn ulempene. Begge vilkårene for dispensasjon er oppfylt.



3. Saksprosess ved dispensasjoner

Påminnelser, råd og regjeringens forslag til endringer



Ekstern høring – hva skal opplyses?

- Tiltaket - hva søkes det om + evt. hva er dagens bruk?
- Hva søkes det dispensasjon fra (plan, plankrav)
- Planstatus - hva er plansituasjonen i området
- Lokalisering - kart som tydelig viser hvor omsøkte tiltak ligger (område og detalj), + gårds- og bruksnummer
- Uttalelser fra kommunale fagorganer/oversikt over de vurderinger som er gjort i kommunen (herunder evt. vedtak etter jordloven)
- Kommunens foreløpige vurdering av søknaden



«Store» og «små» dispensasjoner

- Mindre saker trenger normalt ikke sendes på høring. Eksempel dispensasjon fra reguleringsplan mht gesims- og mønehøyde, for oppføring av mindre tilbygg til boliger, ekstra garasje og lignende mindre tiltak, men se listen. Ring om man er i tvil.
- Uten at det er sagt direkte i lov eller forarbeider, vil det etter Fylkesmannens skjønn være rimelig å se hen til tiltakets størrelse i dispensasjonsvurderingen. Eksempelvis bør man kunne være mindre streng ved en søknad om oppføring av et lite uthus enn ved søknad om oppføring av ny bolig. Dette kan begrunnes med at de to tiltakenes konsekvenser normalt vil være vesentlig forskjellig.



Høringsforslag til endring av § 19-2

- § 19-2 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.»
- § 19-2 fjerde ledd oppheves og «bakes inn» i andre ledd (nasjonale og regionale interesser)
- I andre setning er ordet «klart» fjernet = nok med en overvekt av fordeler
- I andre ledd er første setning rettsanvendelsesskjønn, andre setning fritt skjønn



Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Innlandet:

- «Fylkesmannen oppfatter ut fra oversendelsesbrevet at formålet primært er å styrke det kommunale selvstyret gjennom å differensiere mellom ulike dispensasjonstyper. Kommunen skal gis større rom for å innvilge dispensasjon i saker hvor **temaet** for dispensasjon bare er av **lokalpolitisk art** (f.eks. dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad og etasjeantall). Fylkesmannen har ingen vesentlige innvendinger til dette. Fylkesmannen mener imidlertid at departementets forslag til endringer i lovteksten ikke tydeliggjør denne differensieringen på en god måte.»
- «Etter vårt syn er det her bedre å se på **hvem som berøres** av det man søker om dispensasjon fra. Noen saker vil kun berøre tiltakshaver, andre vil i større eller mindre grad berøre naboer/gjenboere og noen saker vil direkte eller indirekte ha betydning for allmenheten; lokalt, regionalt eller nasjonalt.»



Høringsuttalelse fra Ringeby kommune:

«Departementet legger til grunn at det skal bli enklere å gi dispensasjon fra vedtatte planer, og at det kommunale selvstyret med dette skal økes. Dosent i juridiske fag ved NMBU, Fredrik Holth, peker i en kommentar på nettstedet rett24.no, 21.04.2020, på at kommunene allerede har en stor grad av selvstyre ved at kommunene har vedtaksmyndighet for rettslig bindende arealplaner. Dispensasjoner dreier seg om unntak fra de arealplanene kommunen selv har vedtatt.

Det stilles spørsmålstegn ved om endringsforslaget i praksis vil påvirke det kommunale selvstyret i særlig grad. Kommunene får friere tøylar til å vektlegge private interesser i dispensasjonsvurderingen, istedenfor å se saken i et helhetlig lys, der det legges mest vekt på samfunnsmessige interesser. Kommunen får altså større frihet til å fravike sine egne arealplaner, planer som er vedtatt etter en demokratisk prosess der innbyggerne har fått mulighet til medvirkning. De aller fleste som søker dispensasjon ser - naturlig nok - tiltaket i lys av sin egen interesse, og ser i liten grad på hvordan tiltaket vil påvirke samfunnet og arealbruken i det lange løp. Man risikerer i verste fall at dispensasjoner som gagnar enkeltperson gir negative virkninger for flertallet, uten at flertallet har mulighet til å medvirke. Som kjent har lokalbefolkningen og andre interesserte og berørte færre muligheter til å påvirke i forbindelse med en dispensasjonssøknad enn ved utarbeidelsen av en arealplan. Er dette en utvikling kommunene – og samfunnet – bør strebe etter?»



Grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring

- Det bør normalt ikke gis dispensasjon for så omfattende avvik fra planen at de går utenfor rammen av det som kan behandles etter pbl. § 12-14 andre og tredje ledd.
- Utvidet mulighet for å vedta endringer etter en enklere planprosess fra 01.07.2017.
- Formålet med lovendringen var «å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling til fordel for en mer forutsigbar, langsiktig arealavklaring gjennom plan.» Se rundskriv H-6/17.
- SOM uttalelse 2015/1365: «Permanente avvik med generell gyldighet i reguleringsområdet»



Vanlige mangler ved begrunnelser

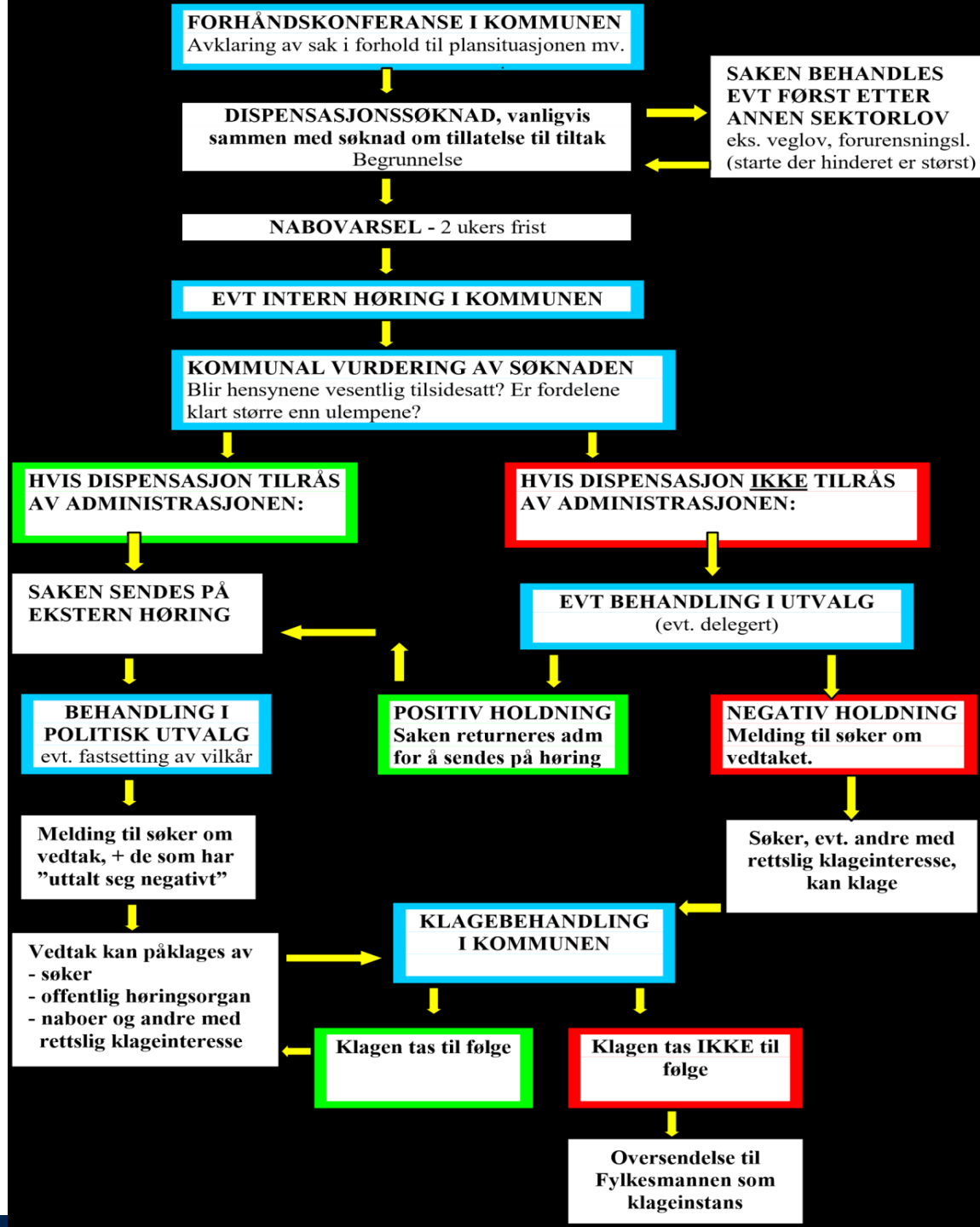
Mange er flinke, men noen kan bli flinkere!

- Ofte litt knappe begrunnelser/drøftelser
- Skiller ikke mellom de to vilkårene
- Treffer ikke helt på hva som er relevant
- Vektingen av momenter mangler
- Legger for stor vekt på personlige fordeler
- Ubegrunnede «benkeforslag»



Politisk behandling

- Foreligger ikke begge lovens vilkår, skal det innstilles på negativt vedtak uten noen ekstern høring.
- Er politisk utvalg uenig og vil gi dispensasjon i et slikt tilfelle, skal utvalget returnere saken til administrasjonen for utsendelse på ekstern høring.
- Man kan ikke treffe endelig vedtak om å gi dispensasjon betinget av at høringsinstanser ikke har merknader til saken. (Men i slike tilfeller kan man evt. delegere til administrasjonen å treffe endelig vedtak.)
- «Benkeforslag» i strid med innstillingen må begrunnes!





Klageoversendelse

«Tilrettelegge saken for klageinstansen»

Hva trenger vi?

Hva trenger vi ikke?

Kronologi er ønskelig

Navngi filer!

Partsopplysninger

Oppsettende virkning?

Søknad med relevante vedlegg

Kart + plansituasjonen

Evt. høringsuttalelser

Førsteinstansbehandling

Klagen i sin helhet

Evt. uttalelser til klagen

Kommunens klagebehandling

Oversendelsesbrev/skjema

Spørsmål og svar



Fylkesmannen i Innlandet

