



Fylkesmannen i Innlandet

# Dispensasjon – plan- og bygningsloven kap. 19

Rundskriv til kommunene i Innlandet

Oktober 2020



I samarbeid med:



## Forord

Dette rundskrivet om dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven (pbl.) kap 19, retter seg til alle kommuner i Innlandet og avløser Fylkesmannens og fylkeskommunens tidligere rundskriv fra 2010 til kommunene i Hedmark.

Innlandet fylkeskommune, Statens vegvesen og Norges Vassdrags- og energidirektorat har gitt bidrag til dette rundskrivet.

Rundskrivet er ment å være en veileder for kommunene ved behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Vi fokuserer spesielt på dispensasjon fra arealplaner og ber om at kommunene merker seg saksbehandlingsreglene.

Rundskrivet henvender seg primært til administrasjonen, men også til politikerne. Vi ønsker at rundskrivet kan bidra til å skape en felles forståelse for lovgrunnlaget i disse sakene. Vi ber derfor om at rundskrivet gjøres kjent for aktuelle aktører i kommunene.

Rundskrivet legges på Fylkesmannens hjemmeside og bli revidert ved evt. lovendringer.

Knut Storberget



# Innhold:

Forord .....	2
Innhold: .....	3
<b>1. HVA ER EN DISPENSASJON - FORHOLDET TIL PLAN.....</b>	<b>5</b>
Dispensasjon er et unntak - endrer ikke plangrunnlaget .....	5
Dispensasjoner må ikke undergrave planer .....	5
Plan sikrer medvirkning.....	5
Grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring.....	6
<b>2. NÅR KAN DET DISPENSERES? .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 HJEMMELSGRUNNLAGET .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 I HVILKE TILFELLER HAR LOVGIVER SÆRLIG MENT AT KOMMUNENES     DISPENSASJONSPRAKSIS MÅ STRAMMES INN?.....</b>	<b>7</b>
<b>2.3 NÅR KAN DET IKKE GIS DISPENSASJON?.....</b>	<b>7</b>
<b>3. NÆRMERE OM KRITERIENE OG MOMENTENE.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 TO KUMULATIVE VILKÅR MÅ FORELIGGE .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2 MOMENTER I VURDERINGEN AV OM DET SKAL GIS DISPENSASJON .....</b>	<b>9</b>
<b>3.3 NÆRMERE OM LOVENS VILKÅR – EKSEMPLER.....</b>	<b>11</b>
Formålet med den bestemmelsen det skal dispenseres fra - eksempler .....	11
Interesseavveiningen - konkret vurdering i den enkelte sak - eksempler.....	12
Bruk av vilkår .....	15
"Kan" .....	15
Rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn .....	15
<b>3.4 FORSKJELLSBEHANDLING .....</b>	<b>16</b>
<b>3.5 BETYDNINGEN AV RETNINGSLINJER I KOMMUNEPLAN .....</b>	<b>16</b>
<b>4. SAKSBEHANDLINGEN .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1 ER DETTE EN DISPENSASJONSSAK?.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2 SØKNADENE MÅ VÆRE BEGRUNNET .....</b>	<b>18</b>
<b>4.3 VARSLING AV NABOER .....</b>	<b>19</b>
<b>4.4 INTERN HØRING I KOMMUNEN .....</b>	<b>19</b>
Saksgangen videre - behov for ekstern høring? .....	19
<b>4.5 EKSTERN HØRING.....</b>	<b>19</b>
Generelt .....	19

Ulik innstilling fra administrasjonen krever ulik behandling av saken .....	20
Hvem skal høres? .....	20
Innholdet i oversendelsen .....	21
Hvilke saker skal oversendes for uttalelse? .....	21
<b>4.6</b> FORHOLDET TIL SEKTORLOVGIVNINGEN .....	25
Saker som krever behandling både etter pbl. og kulturminneloven §§ 8, 9 og 25.....	25
Saker som krever behandling både etter pbl. § 19-2 og jordloven §§ 9 og 12.....	25
<b>4.7</b> VEDTAK.....	27
Delegering.....	27
Begrunnelse.....	27
Oversendelse av dispensasjonsvedtak når dispensasjon er innvilget i kommunen.....	28
Behandling av klager.....	28
Planregister.....	29
<b>4.8</b> ILLUSTRASJON AV SAKSGANGEN .....	30

# 1. HVA ER EN DISPENSASJON - FORHOLDET TIL PLAN

## Dispensasjon er et unntak - endrer ikke plangrunnlaget

Med dispensasjon i plan- og bygningslovens forstand, menes tillatelse til i enkelttilfeller å fravike bestemmelser/planer gitt i eller i medhold av loven til gunst for søker. En dispensasjon i en byggesak er et unntak fra planen i ett enkelt tilfelle, men planen som sådan blir uendret. Endring av planen må behandles etter reglene i pbl. kap. 11, jf. § 11-17 og kap. 12, jf. § 12-14.

## Dispensasjoner må ikke undergrave planer

De ulike planer og bestemmelser har som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være en kurant sak å fravike disse.<sup>1</sup> En dispensasjon skal ikke undergrave plangrunnlaget eller hensikten bak en bestemmelse. Vesentlige planforutsetninger må ikke fravikes ved bruk av dispensasjon. Dersom en søknad åpenbart berører konfliktfylte forhold, eller det er klart at tiltaket ikke ville blitt lagt inn i den opprinnelige planen, skal tillatelse ikke gis ved dispensasjon.

Dispensasjon er en sikkerhetsventil som skal sikre fleksibilitet. Dispensasjon kan eksempelvis benyttes der forholdene har endret seg eller det dukker opp momenter som ikke er tatt hensyn til ved planbehandlingen. Det at en plan er gammel, er i seg selv ikke et tilstrekkelig hensyn for å dispensere, jf. Sivilombudsmannens uttalelser i sak [2015/1365](#) og [2018/194](#). Eldre planer bør revideres.

## Plan sikrer medvirkning

Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i prosessen er det viktig at endringer av betydning i planer ikke skjer ved dispensasjon, men behandles etter de regler som er fastlagt i lovens kapitler om kommuneplaner og reguleringsplaner.

---

<sup>1</sup> Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242.

## Grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring

Dispensasjon vil være mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak fra plan, og ved varige unntak hvor det ikke anses ønskelig å endre planen. 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.

Muligheten til å vedta endringer etter en enklere planprosess ble utvidet fra 01.07.2017. Formålet med lovendringen var å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling til fordel for en mer forutsigbar, langsiktig arealavklaring gjennom plan. Det vises her til Prop. 149 L (2015-2016) og Prop. 110 L (2016-2017) samt rundskriv [H-6/17](#) side 7 flg.

## 2. NÅR KAN DET DISPENSERES?

### 2.1 HJEMMELSGRUNNLAGET

Plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd har slik ordlyd:

*«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.»*

Begrepet «*når særlige grunner foreligger*» i § 7 i 1985-loven er historie. Vilkårene i § 19-2 andre ledd er ifølge departementet en mer detaljert angivelse av vurderingstemaet «som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen».

Videre har § 19-2 fjerde ledd slik ordlyd:

*«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.»*

Lovgiver har her tydeliggjort at kommunen i sin vurdering må vektlegge statlige og regionale rammer og mål, samt slike myndigheters uttalelse i saken.

Dette innebærer at kommunen må foreta flere selvstendige vurderinger når den skal ta stilling til en søknad om dispensasjon fra plan:

- 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 etter en samlet vurdering?
- Foreligger det statlige eller regionale rammer og mål som har betydning?
- Har statlig og regional myndighet uttalt seg negativt? (se side 20)

Vurderingene som må gjøres skjerper kravet til begrunnelse, jf. nedenfor under pkt. 4.7

## 2.2 I HVILKE TILFELLER HAR LOVGIVER SÆRLIG MENT AT KOMMUNENES DISPENSASJONSPRAKSIS MÅ STRAMMES INN?

Lovgiver er særlig opptatt av at strandsonen langs sjø og vassdrag tas vare på, jf. her lovens [§ 1-8](#). Dette gjelder først og fremst av hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og ferdselsmuligheter samt selve landskapsbildet. Videre påpeker forarbeidene<sup>2</sup> at dispensasjoner fra arealformålene landbruk, natur- og friluftsområder har ført til en uheldig utvikling av arealbruken. Hensynet til jordvern, naturvern, kulturmiljø og bevaring av viktig grønnstruktur er også fremhevet, samt at planer for å sikre villreinens leveområder ikke må uthules gjennom enkeltdispensasjoner.

«Jordvern» ble tilføyd i § 19-2 tredje ledd ved endringslov 28. april 2017 nr. 20. Bakgrunnen for endringen er å synliggjøre at jordvern er av stor betydning<sup>3</sup>.

## 2.3 NÅR KAN DET IKKE GIS DISPENSASJON?

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler (§ 19-2 andre ledd). Dette gjelder både for plansaker og byggesaker. Konsekvensutredning (KU) er en del av saksbehandlingsreglene. Dette innebærer bl.a.:

- Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra plankrav der KU kreves,
- Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra plankravet i § 12-1 tredje ledd for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak.
- Kommunen kan ikke dispensere fra reglene i pbl. kap 17 (utbyggingsavtaler).

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 138 – 139.

<sup>3</sup> Innst. 181 L (2016-2017) s.7

- Kommunen kan ikke fravike byggesaksforskriften (uten at dette uttrykkelig fremgår av forskriften).

### 3. NÆRMERE OM KRITERIENE OG MOMENTENE

#### 3.1 TO KUMULATIVE VILKÅR MÅ FORELIGGE

De to kriteriene i § 19-2 andre ledd er kumulative. Det betyr at begge kriteriene må være til stede for at lovens vilkår skal være oppfylt.

- 1) Dispensasjon **kan ikke gis** dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir **vesentlig tilsidesatt**.

Dette vilkåret må forstås som en dispensasjonssperre. Kommunen kan ikke gi dispensasjon for et tiltak som undergraver planen/bestemmelsen eller **vesentlig tilsidesetter hensyn** som skal ivaretas gjennom den. (Man må da eventuelt gå veien om reguleringsendring.)

Merk at det her også vises til lovens **formålsbestemmelse**. Dette må forstås som en henvisning både til selve formålsbestemmelsen § 1-1, og til § 3-1 som supplerer lovens formålsbestemmelse. § 3-1 angir de viktigste hensynene som skal ivaretas ved planlegging etter loven. Dermed vil det kunne være behov for å ta stilling til vesentlighetsvilkåret flere ganger, altså opp mot hver enkelt lov-/planbestemmelse som gjør seg gjeldende i saken.

Kommunen må selvsagt ta utgangspunkt i den konkrete planen: Hva har begrunnet den bestemmelsen man ønsker å fravike eller hvilke hensyn skal den ivareta? Hvilke konkrete hensyn ligger bak planen eller reguleringsformålet det nå søkes om dispensasjon fra? Forhåpentligvis vil plandokumentene gi svar på dette.

- 2) I tillegg må **fordelene** ved å gi dispensasjon være **klart større enn ulempene** etter en samlet vurdering.

Det siktes her til den interesseavveiningen som må foretas. Fordelene ved tiltaket må vurderes opp mot ulempene. Hvilke **fordeler** er det snakk om? Det er i hovedsak de samfunnsmessige hensyn av planfaglig karakter som har vekt når det snakkes om fordeler og ulemper. Fordeler knyttet til god areal- og



ressursdisponering er også relevant. Se ellers nedenfor om betydningen av personlige fordeler.

Begrepet «**klart større**» betyr at det må foreligge en kvalifisert overvekt av fordeler. Ordvalget 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.

### 3.2 MOMENTER I VURDERINGEN AV OM DET SKAL GIS DISPENSASJON

Lovgiver har i § 19-2 tredje og fjerde ledd oppstilt momenter som kommunen må vektlegge i sin konkrete vurdering av om dispensasjon kan gis.

- 1) Ved dispensasjon fra planer: Statlige og regionale rammer og mål **skal tillegges særlig vekt** i vurderingen og interesseavveiningen.

Det er et hovedprinsipp i loven at kommunens myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, og det gjelder også dispensasjonssaker. Der det foreligger statlige og regionale rammer og mål for arealpolitikken, skal disse legges til grunn for dispensasjonsvurderingen i den enkelte sak. For eksempel vil en søknad om utvidelse av eksisterende boligtomt vanskelig kunne innvilges dersom det innebærer en reduksjon av et regulert lekeareal, jf. RPR om barn og unges interesser. Det finnes flere [statlige planretningslinjer](#) og vi viser her til oversikt på regjeringen.no.

- 2) Kommunen **bør** ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer, eller byggeforbudet langs vassdrag når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har **uttalt seg negativt** om søknaden.

Dersom det er tale om å fravike en reguleringsplan på en måte som berører andre fagmyndigheters lovbestemte saksområde, f.eks. ved avvik fra planen mht. avkjørsel til fylkesveg eller riksveg, må saken alltid forelegges vedkommende myndighet. Dersom vedkommende fagmyndighet fraråder at dispensasjon blir gitt, bør søknaden ikke innvilges. Kommunen risikerer ellers at vedtaket blir påklaget og opphevet.

Saken må i så fall søkes løst ved en reguleringsendring etter § 12-14. Se også pkt. 4.7.

- 3) Ved dispensasjon fra loven og dens forskrifter: Kommunen skal legge særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for **helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet**.

Disse momentene er å anse som nasjonale interesser.<sup>4</sup> Dispensasjoner må derfor ikke innebære løsninger til nevneverdig skade for de nevnte interesser. Motsatt: Fremmes slike hensyn, kan det begrunne en dispensasjon.

- 4) **Naturmangfoldloven (nml)** har nedfelt flere prinsipper som skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og gjelder for behandling av **dispensasjonssøknader som kan berøre naturen**, jf. nml. §§ 1 og 7. For å sikre bærekraftig bruk skal følgende bestemmelser i nml. vurderes:
- a. § 8 Kunnskapsgrunnlaget
  - b. § 9 Føre-var-prinsippet
  - c. § 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning
  - d. § 11 Kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
  - e. § 12 Miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokalisering.

I praksis vil dette føre til at dersom kunnskapsgrunnlaget om virkningene av et foreslått inngrep i et sårbart område er mangelfullt, kan føre-var prinsippet tilsi at det ikke bør gis dispensasjon, at det stilles vilkår eller at mer kunnskap om virkninger må innhentes. Det skal videre gå fram av beslutningen hvilken kunnskap/ kilder man bygger på (Naturbase, Artskart, MIS, rapporter, undersøkelser i marka m.v.) og hvilke vurderinger som er gjort (vekting av ulike hensyn). Prinsippet om økosystembasert tilnærming skal sikre at nye påvirkninger skal underlegges en helhetsvurdering, og vurderes i sammenheng med påvirkninger som allerede finnes. Er det er sannsynlig at det første inngrepet/tiltaket vil bli fulgt av flere andre som til sammen blir en for stor belastning, kan man avslå allerede den første saken av hensynet til presedensfare. Klimaendringer kan tas med i vurdering av samlet belastning. Det kan videre settes krav om avbøtende tiltak eller annen lokalisering, jf. § 11 og § 12.

**Det følger av nml. § 7 at kommunen i sin saksfremstilling må skrive hvordan prinsippene i §§ 8 -12 er vurdert, dvs. i hvilken grad de er relevante og hvilken vekt de er tillagt.**

Også annen lovgivning kan få betydning i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Se her under kap. 4.6 nedenfor.

---

<sup>4</sup> Høringsnotat fra KMD, Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv., 02.04 2020

### 3.3 NÆRMERE OM LOVENS VILKÅR – EKSEMPLER

#### Formålet med den bestemmelsen det skal dispenseres fra - eksempler

Hensynene som ligger til grunn for den konkrete planen det er søkt dispensasjon fra og formålsbestemmelsen, vil altså være sentrale ved vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Jo mer tungtveiende disse hensyn er, jo sterkere må de grunner som taler for en dispensasjon være. Kommer et tiltak i konflikt med flere bestemmelser, vil de to grunnvilkårene sjelden være oppfylt. Et eksempel her er at det søkes om oppføring av en bolig i et landbruksområde som samtidig ligger innenfor strandsonen langs et populært vassdrag i kommuneplanens arealdel.

Ved dispensasjon fra planer er det generelt viktig å gå tilbake til planprosess og planvedtaket. Her finner vi begrunnelsen for arealbruksformålet og planbestemmelsene.

Vi erfarer at en rekke dispensasjonssøknader gjelder fradeling og bygging av boliger/fritidsboliger i LNFR-områder. Arealformålene i kommuneplanen er uttrykk for hvor kommunens folkevalgte ønsker at ny bebyggelse etableres ut fra satsnings-områder, infrastruktur, kollektivknutepunkter og nærservicetilbud (skole, barnehage og butikk). LNF-formålet vil ofte fungere som et byggeforbud mot nye boliger i områder som har lang avstand til de avsatte byggeområdene. Dispensasjon i disse områdene, kan motvirke kommuneplanens intensjon. Dersom hensynene til landbruk, natur eller friluftsliv ikke gjør seg gjeldende på det aktuelle stedet i nevneverdig grad, kan likevel vesentlighetskriteriet anses oppfylt. Det er dermed ikke gitt at fordelene er klart større enn ulempene. Her må man også huske på at en dispensasjon i mange tilfeller vil kunne gi grunnlag for flere tilsvarende søknader. En konsekvens av dette igjen vil ofte være krav til offentlig tjenesteyting/infrastruktur. Ser man for seg at dette kan bli resultatet, bør tiltaket i stedet inngå som en del av en planprosess.

Mange dispensasjoner gjelder også tiltak rundt vassdrag. Man må da særlig se på hvordan tiltaket påvirker allmennhetens ferdsel. Både fysisk fremkommelighet, men også opplevelsen av strandsonen, både fra land og fra vann. Privatiserende tiltak (som tilbygg, brygger og terrasser), gjør at man ikke opplever at man kan ferdes fritt i strandsonen. Slike tiltak gir tiltakshaver en større privat sfære. Dette innebærer at den enkeltes private interesser, går på bekostning av allmennheten. Ved flere vassdrag i Innlandet er det mange andre eiere som ønsker å gjøre samme tiltak. Bygging nært vannet er erfaringsmessig svært attraktivt for eier. Dette tilsier at selv et lite tiltak kan få store ringvirkninger, og innebærer at det bør være en restriktiv holdning til dispensasjoner i 100-metersbeltet.

En del søknader gjelder dispensasjon fra plankrav i kommuneplanens arealdel. Dette kan utfordre både lovens vilkår, formål og system. Hva man her oppnår med å regulere fremfor å dispensere, er grundig behandlet av Sivilombudsmannen i sak [2019/4292](#).

Det bør videre vises stor varsomhet med å dispensere i områder som er båndlagt med sikte på senere regulering til for eksempel vern. Tilsvarende må de hensyn og restriksjoner som ligger til grunn for en hensynssone tillegges stor vekt, som eksempel områder med store kultur- og naturverdier eller innenfor faresoner.

Når det gjelder dispensasjon fra andre formelle bestemmelser gitt i loven, må man på samme måte finne begrunnelsen og hensikten med nettopp denne bestemmelsen. Eksempelvis er brannvern hensyn og hensynet til naboer spesielt viktig i forhold til avstandskravene i plan- og bygningsloven. Hvor søker ivaretar brann sikkerheten og tiltaket ikke sjenerer nabo mht. utsikt e.l. vil det ikke stilles store krav til de hensyn som anføres for å bygge nærmere nabogrensen.

## Interesseavveiningen - konkret vurdering i den enkelte sak - eksempler

Etter en vurdering av om hensynene blir vesentlig tilsidesatt, skal det vurderes om fordelene ved å tillate tiltaket blir klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Det må her foretas en **konkret** vurdering av de faktiske forhold sett i sammenheng med de hensyn som ligger bak planen/bestemmelsen det er søkt om dispensasjon fra. Dette krever en gjennomgang av hvilke forhold som taler for og hvilke forhold som taler mot dispensasjon. Ved denne gjennomgangen må man **vurdere både relevans og vekt av de grunner som er påberopt eller som foreligger i saken**. Det ikke nok å vise til et fravær av ulemper i en dispensasjonsvurdering, det må vises til konkrete og relevante fordeler.

Når det her snakkes om **fordelene**, er det som nevnt primært de samfunnsmessige interesser som er relevant. Som oftest vil en dispensasjon først og fremst innebære fordeler for søkeren og/eller søkerens familie. I noen tilfeller kan det være sammenfall mellom de personlige ønsker og de planfaglige hensyn. Eksempler på dette er der en dispensasjon begrunnes med høyere funksjonalitet ved et byggverk eller et uteoppholdsareal, eller der tiltaket vil gi høyere arkitektonisk kvalitet, jf. Sivilombudsmannens uttalelser i sak [2014/334](#) og [2014/2104](#).

Tiltakshavers interesser har imidlertid liten eller ingen vekt når tiltaket berører areal som er nasjonalt viktig, eksempelvis randområde for villrein – se her [SOM 2017/1346](#) og [2018/4760](#).

Hvor det ikke gjør seg gjeldende samfunnsmessige hensyn av nasjonal/regional karakter, kan personlige forhold ha vekt målt opp mot de lokale hensyn som måtte foreligge. Et eksempel kan være søknad om bygging av ny større hytte, hvor det samtidig søkes om riving av (og rydding etter) eksisterende. Ny hytte vil etter søkers og kommunens skjønn få en mer skjermet plassering i terrenget enn den gamle. Det er det personlige behovet for større hytte som reelt sett begrunner søknaden, men kommunen anser samtidig at hensynet til friluftsliv (ferdsel) og landskapstilpasning (fjernvirkning) blir bedre ivaretatt ved ny hytte selv om denne beslaglegger mer areal. Det gjør seg heller ikke gjeldende andre mothensyn ut fra områdets status som LNFR-område. De lokale hensyn er dermed ivaretatt og dispensasjon kan vurderes gitt.

Dersom det i eksempelet ovenfor bare var søkt om påbygg på eksisterende hytte, ville det være tvilsomt om det etter en samlet vurdering forelå en klar overvekt av fordeler. Her kan det være aktuelt at kommunen veileder søker om å fremsette en alternativ søknad basert på løsninger som nevnt ovenfor.

Også ellers vil gjerne konkrete **forhold som gjelder søkers person** bli påberopt som dispensasjonsgrunn. Det er visse begrensninger mht. hva slags argumenter som her er relevante eller som kan tillegges nevneverdig vekt:

Et typisk eksempel er at man ved en fradelingssøknad i LNFR-område påberoper at den som ønsker å bygge, har en familiær eller historisk tilknytning til stedet. Dette kan knapt betegnes som noen relevant grunn, og kan under enhver omstendighet ikke tillegges vekt. Generelt gjelder at sykdom hos søker, sosiale og økonomiske forhold bare unntaksvis kan anses som relevante grunner. Et eksempel på unntak kan her være at det søkes om påbygging/ombygging av en fritidsbolig i LNFR-område fordi eier er blitt funksjonshemmet. I den grad arbeidene er nødvendige for at eier fortsatt skal kunne benytte hytta, foreligger et relevant argument. Dette vil ha relativt stor vekt hvor det kun dreier seg om en ombygging, men mindre vekt ved en eventuell nybygging. Man bør da være mer kritisk mht. hva som er reell begrunnelse.

Ofte vil kommunen mene at den også får en fordel. Ved dispensasjons-søknader i utkantstrøk vil det gjerne av politikerne i kommunen bli tillagt vekt at en innvilgelse kan bidra til å opprettholde eller styrke bosettingen eller næringsgrunnlaget på stedet.

Dette er imidlertid en indirekte fordel som man ikke kan tillegge nevneverdig vekt. Ingen har krav på dispensasjon for å bygge bolig der man selv ønsker å bygge.

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.

De relevante hensyn som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til **areal- og ressursdisponeringshensyn**. Et eksempel kan her være at tiltaket omfatter en mindre omlegging av en veg som vil bidra til en bedre trafikkavvikling i området.

Et annet og mer praktisk eksempel er søknad om fradeling av gårdstun. Dersom dette skjer som ledd i bruksrasjonalisering, vil det være et tungtveiende moment i vurderingen. Når det gjelder fradeling av kårbolig, er man langt mer restriktiv. En fradeling innebærer at eiendommen blir fritt omsettelig. Dette kan i neste omgang skape unødige konflikter i forhold til utnytting av for eksempel landbruksarealet. Særlig gjelder dette problemstillinger knyttet til lukt, sprøyting, støy eller plassering av nye driftsbygninger (eks grise fjøs, hønsehus), garasjer, endring av adkomst og lignende. Til arealvurderingen ellers vil forhold som økt utbyggingspress, estetikk (kulturlandskap) og oppstyking av landbruksarealet være relevante ulemper.

Et annet eksempel er at det søkes om å gjenoppføre en bygning etter brann eller en naturskade. Argumentet er relevant, men har større vekt ved gjenoppføring av bolig enn fritidsbolig. Man må imidlertid også være oppmerksom på at plangrunnlaget kan være endret etter at bygningen ble oppført. Ulemper ved fare for gjentakende naturskade (f.eks. flomutsatte områder) kan også tilsi at dispensasjon ikke bør gis.

I byer og tettbygde strøk vil gjerne fortetting bli vektlagt i en dispensasjonsvurdering. Hensynet er relevant, men Sivilombudsmannen har i flere saker, bl.a. [2017/2921](#), pekt på at et såpass generelt hensyn som fortetting vanskelig kan være et tungtveiende argument for dispensasjon, og fremholdt at planendring vil være riktig vei å gå.

Dispensasjon fra kapitler om sikkerhet i de tekniske forskrifter (TEK) skal normalt ikke gis. Søker må dokumentere at valgte løsninger oppfyller de sikkerhetskrav som er satt. Andre deler av TEK kan fravikes dersom dette kan skje uten risiko for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjonssøknader i etterhånd, viser vi til ombudsmannens sak [2015/1370](#).

## Bruk av vilkår

Dersom man kommer til at lovens kriterier er oppfylt, men det samtidig kan tenkes uheldige virkninger av tiltaket, bør man i vedtaket stille *vilkår* som kan begrense eller forhindre de uønskede virkningene. Vilråene må ha som formål å ivareta de hensyn som fremgår av [§ 1-1](#) lovens formål og [§ 3-1](#) oppgaver og hensyn i planleggingen. Se som eksempel SOM [2007/1084](#). Vilrå kan ikke være uforholdsmessig tyngende.

Et eksempel: Det søkes om dispensasjon fra bestemmelse i kommuneplan som forbyr ny bebyggelse innenfor 100-metersbeltet langs vassdrag. På eiendommen står et falleferdig naust. Søker vil oppføre et nytt båthus. Dispensasjon gis på vilrå om at eksisterende naust rives og at utvidelsen i forhold til bestående båthus skal skje ved forlengelse på motsatt side av ferdselsåren. Det bør også stilles vilrå om at tiltaket ikke skal medføre privatiserende innretninger i strandsonen som gjerde, platting, flaggstang, utepeis eller lignende. Derved ivaretas hensynet til estetikk og muligheten for fri ferdsel blir ikke innsnevret. Det er ikke kun fysiske hindringer, men like ofte graden av privatisering av arealene mellom vann og bolig og følelsen av å forstyrre privatlivets fred, som begrenser allmennhetens tilgang til strandsonen.

## "Kan"

Hvis konklusjonen etter vurdering av foregående kriterier er at det er anledning til å gi dispensasjon – så må i tilfelle kommunen foreta en vurdering av om den finner grunn til å gi dispensasjon, jf. «kan» i § 19-2 første ledd. Det forutsettes at kommunen må ha en saklig grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at en vil se saken i en større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området (tålegrensen nådd) og at det bør utarbeides ny plan før det evt. gis tillatelse til flere tiltak.

## Rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn

Å avgjøre om lovens vilrå er oppfylt er et *rettsanvendelsesskjønn*.<sup>5</sup> Med dette menes skjønn som skal utøves i forbindelse med tolking av en rettsregel. Rettsanvendelses-skjønnet kan prøves fullt ut av Fylkesmannen og av domstolen. "Kan"-vurderingen er derimot et såkalt *fritt skjønn*. Fylkesmannen plikter å legge «stor vekt» på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34. Vi vil derfor være svært tilbakeholden

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) og SOM 2017/1231

med å prøve om dispensasjon bør gis dersom lovens to vilkår er oppfylt. Domstolen kan bare prøve «kan-skjønn» med grunnlag i myndighetsmisbrukslæren (utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling m.v.)

### 3.4 FORSKJELLSBEHANDLING

Det er viktig at man er oppmerksom på den presedensvirkning en dispensasjon kan innebære. Er det nærliggende å se for seg at andre personer i det samme området vil søke om det samme, kan man ut fra det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipp som forbyr *usaklig forskjellsbehandling* måtte innvilge tilsvarende saker. Resultatet vil da bli at planen gradvis blir helt undergravd. Planer skal ikke endres ved dispensasjoner.

På den annen side: At det tidligere er gitt dispensasjon, innebærer ikke nødvendigvis at man er «bundet» til å innvilge i en senere sak. En innstramming i statlige retningslinjer over tid vil eksempelvis være en legitim grunn for å behandle liknende saker ulikt.

For det første skal det svært mye til før to saker kan sies å være helt like. Så lenge man kan peke på relevante ulikheter vil en forskjellsbehandling være *saklig*. For det andre kan såkalte tålegrensebetraktninger begrunne en forskjellsbehandling av to (tilsynelatende) like saker, jf. prinsippet om vurdering av samlet belastning fra naturmangfoldloven. Poenget her er at man på ethvert stadium kan snu en utvikling man finner uheldig; gis det én dispensasjon til, vil tålegrensen være overskredet.

Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn. En anførsel om usaklig forskjellsbehandling vil derfor ikke ha relevans i vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd er til stede, jf. SOM [2017/1231](#).

### 3.5 BETYDNINGEN AV RETNINGSLINJER I KOMMUNEPLAN

Spredt bygging i LNFR-områder skal primært løses gjennom kommuneplanens arealdel. Normalt ved bruk av spredte områder etter pbl § 11-11 nr. 2. Se her [veileder](#) fra KMD.

I mindre kommuner med lite utbyggingspress vil regionale myndigheter i noen tilfeller anbefale dispensasjon fremfor en omfattende kartlegging av mulige "spredte" områder. Det vil da være nødvendig å utarbeide retningslinjer for dispensasjonsbehandling av tiltak i LNFR-områdene. Retningslinjene er relevante fordi de er utarbeidet som del av kommuneplanens arealdel, men er



ikke juridisk bindende. De kan gi momenter til kommunens behandling dersom det er lagt vekt på viktige hensyn knyttet til dispensasjonsvurderingen ved utformingen av disse. Det er imidlertid viktig å understreke at slike retningslinjer aldri alene gir hjemmel for en dispensasjon. Se ellers pkt. 4.7 i nevnte [veileder](#) fra KMD.

## 4. SAKSBEHANDLINGEN

### *§ 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 dispensasjons- søknad 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.*

### 4.1 ER DETTE EN DISPENSASJONSSAK?

Det beror på en **tolkning** av aktuelle lov-/forskriftsbestemmelser og/eller plangrunnlaget hvorvidt et tiltak er avhengig av dispensasjon. Unntaksvis kan det oppstå tvil om en søknad betinger dispensasjon eller ikke. Som et eksempel kan nevnes søknad om fradeling av parsell i LNFR-område. Har søkeren opplyst at han ønsker å bebygge parsellen med hytte eller bolig (som ikke er nødvendig for landbruksdriften), vil dispensasjon være nødvendig. Fremgår ingen nærmere opplysninger om dette, må kommunen vurdere hva parsellen objektivt sett fremstår som egnet til. Dersom fradelingen utelukkende har til hensikt å formalisere de eksisterende eiendoms-forholdene, vil den ikke kunne avslås med hjemmel i pbl. § 11-6 annet ledd. Delingen har ikke som siktemål å bebygge parsellen.

En annen praktisk problemstilling gjelder oppføring av bygninger i LNFR-områder. Spørsmålet her er om disse er nødvendige for å utøve primærnæringen. I så fall kreves ikke dispensasjon fra LNFR-formålet. Spørsmålet må avgjøres konkret, og landbruksforvaltningen i kommunen bør konsulteres i tvilstilfeller. Om kårbolig se [16/4044-4](#).

Vi viser ellers til departementets veileder H-2401 "[Garden som ressurs](#)"

(Kommunens vurdering bør følge med oversendelsen til Fylkesmannen dersom det er et tvilstilfelle, eller hvis det ikke er åpenbart at dette er en dispensasjonssak.)

## 4.2 SØKNADENE MÅ VÆRE BEGRUNNET

Loven krever eksplisitt at dispensasjonssøknader må begrunnes. Verken kommunen eller Fylkesmannen har kompetanse til å avslå/innvilge dispensasjon uten at det foreligger grunnlagt søknad. Se her ombudsmannens sak [2011/2256](#) og [2018/4012](#).

### Hvor langt går kommunens veiledningsplikt?

Kravet til begrunnelse for søknad retter seg mot søker, men i mange saker kan det være vanskelig for søker å utforme en begrunnelse alene. Kommunen skal ikke skrive en holdbar begrunnelse for søker, men må opplyse om lovens krav og kan peke på forhold/momentene som er relevante for saken. Hva som er relevant eller ikke, er noe kommunen skal veilede om. Se ellers fvl. [§ 11](#) og forvaltningslovforskriften [kapittel 2](#).

Noen kommuner har laget et skjema som søker skal fylle ut/besvare som grunnlag for kommunens saksbehandling. Nedenfor er eksempel på spørsmål som da kan stilles:

- Berører tiltaket dyrka/dyrkbar mark?
- Fører tiltaket til oppdeling av større landbruks- natur- eller friluftsområder?
- Berører tiltaket naturområder som er viktige for biologisk mangfold?
- Berører tiltaket kjente kulturminner eller andre bevaringsverdige miljøer?
- Berører tiltaket viktige geologiske forekomster?
- Berører tiltaket viktige friluftsområder som sti- og løypenett, utfartspunkt eller lekeområder?
- Berører tiltaket eksponerte og sårbare kulturlandskapsområder?
- Berører tiltaket vann- og vassdrag og forholdet til kantvegetasjon langs disse?
  - Hva er avstanden? Fører tiltaket til privatisering av strandsonen?
- Er tiltaket utsatt for støy, ras, flom, elektromagnetisk stråling, radonstråling eller andre risiko- eller sårbarhetsmessige forhold som har betydning for planlagt bruk, eller kan tiltaket påføre andre økt støy eller fare som nevnt?
- Er tiltaket plassert i tilknytning til eksisterende bebyggelse og infrastruktur?
- Berører tiltaket samferdselsfaglige forhold? Trafikksikkerhet?
- Betinges tiltaket ny adkomstveg?
- Hvordan løses vann- og avløpsforhold?

Et slikt skjema kan være et nyttig verktøy – også som en sjekklister for kommunen. **Dersom man gjør bruk av slike skjema, må svarene suppleres og kvalitetssikres av kommunen!**

### 4.3 VARSLING AV NABOER

I forbindelse med dispensasjon skal naboer og gjenboere varsles spesielt, se likevel pbl. § 19-1 andre setning. Kommunen må påse at dette er/blir gjort.

### 4.4 INTERN HØRING I KOMMUNEN

En dispensasjonssøknad kan berøre ulike sektorinteresser. I slike tilfeller må saken først sendes på lokal høring (internt i kommunen) knyttet til de berørte interessene, f.eks. landbruk, miljø, kulturretat, eller de(n) som ivaretar barn og unges interesser.

Søknaden kan videre betinge tillatelse etter andre sektorlover, typisk jordlov, veglov, kulturminnelov. Det er derfor viktig at kommunen har klart for seg hvilket lovverk man til enhver tid vurderer saken etter. En søknad om fradeling/omdisponering i LNFR-områder og en søknad om avkjøring bør normalt først vurderes i forhold til pbl. som den sektorovergripende lov. En landbruksfaglig vurdering etter pbl. må foreligge før saken sendes på ekstern høring dersom saken alt er behandlet etter jordloven.

### Saksgangen videre - behov for ekstern høring?

Når den interne høringen er gjennomført, må administrasjonen vurdere om det er hjemmel for å gi dispensasjon og om dette i tilfelle bør («kan») gis.

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.

### 4.5 EKSTERN HØRING

#### Generelt

Når en søknad gjelder dispensasjon fra kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, eller fra plankrav, skal fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter normalt ha fått anledning til å uttale seg til søknaden før dispensasjon gis. Formålet med dette er at kommunen skal få et bredere grunnlag for å vurdere om lovens vilkår foreligger. Særlig viktig er det å få avklart om tiltaket det søkes dispensasjon for kan komme i konflikt med

interesser som fylkeskommunen eller statlige myndigheter har et forvaltningsansvar for. Kommunen skal påse at dette blir gjort.

Denne høringen er viktig for å sikre at **nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt**. Dersom dette ikke gjennomføres, er det en saksbehandlingsfeil som kan innebære at vedtak om dispensasjon blir ugyldig.

## Ulik innstilling fra administrasjonen krever ulik behandling av saken

Når administrasjonen innstiller på at en søknad om dispensasjon skal avslås, vil det ikke være grunn til å oversende søknaden til uttalelse før vedtak fattes. Unntak kan tenkes der søker krever slik oversendelse, f.eks. fordi nye momenter er kommet til.

Har administrasjonen innstilt på at søknaden bør innvilges, skal saken oversendes direkte berørte sektormyndigheter til uttalelse før saken behandles i kommunen.

Når administrasjonen innstiller på avslag og politisk utvalg er uenig, må saken utsettes og uttalelsene innhentes før vedtak kan treffes. Man kan ikke treffe endelig vedtak om å gi dispensasjon betinget av at høringsinstanser ikke har merknader (av betydning) til saken.

## Hvem skal høres?

Av § 19-1 fremgår at det er regionale myndigheter (fylkeskommunen, herunder også fylkeskommunen som delegert statlig kulturvernmyndighet) og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, som skal gis mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis. I de fleste saker vil det være Fylkesmannen som er aktuell statlig høringsinstans. Andre aktuelle statlige myndigheter er Statens vegvesen, Bane NOR, Norges vassdrags- og energidirektorat Region Øst, Mattilsynet, Forsvarsbygg, Direktoratet for mineralforvaltning, Reindriftsforvaltningen, Biskopen mv.

Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden. Vi viser for øvrig til departementets rundskriv H-2/14 som angir hvilke [myndigheter som har innsigelseskompetanse](#) i plansaker.

## Innholdet i oversendelsen

Det er viktig at kommunen klargjør saken for høringsinstansen på en oversiktig måte. Sakens fakta må presenteres og kommunens foreløpige vurdering av søknaden må komme frem. Det kreves ikke noen lang avhandling og/eller 10-20 vedlegg!

En oversendelse av en dispensasjonssøknad skal minimum inneholde følgende:

- en redegjørelse for hva det søkes om
- en klargjøring og oversikt over hva det søkes dispensasjon fra (plan, plankrav)
- en oversikt over plansituasjonen i området
- kartmateriale som tydelig viser hvor omsøkte tiltak ligger (område og detalj), med opplysninger om 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 (de anførte momenter i saken)

Er saken ikke tilstrekkelig opplyst, vil kommunen bli bedt om å gi supplerende opplysninger, noe som kan forsinke saksbehandlingen.

Kommunen kan med fordel sette en høringsfrist, men denne bør ikke være kortere enn 4 uker (+ ved ferietid).

## Hvilke saker skal oversendes for uttalelse?

I utgangspunktet er det opp til kommunen selv å vurdere om fylkeskommunens, Fylkesmannens eller andre statlige instansers ansvarsområde er berørt. Nedenfor listes opp sakstyper som må sendes hhv. fylkeskommunen, Fylkesmannen, NVE og Statens vegvesen til uttalelse. Opplistingen er ikke uttømmende.

**Fylkeskommunen** skal i utg.pkt. ha tilsendt følgende søknader til uttalelse:

- saker som gjelder dispensasjon fra plankrav i planer etter pbl.
- saker om utbygging i LNFR områder
- saker som berører eller kan være i strid med føringer i regionale planer
- saker som berører områder der fylkeskommunen har hatt vesentlige merknader eller innsigelse til gjeldende plan på planfaglig eller kulturvern faglig grunnlag
- saker i eller langs vassdrag, herunder i 100-metersbeltet langs vassdrag i områder med statlig sikrede- eller regionalt viktige friluftsområder og kulturmiljøer

- saker hvor nasjonalt eller regionalt viktige friluftsf-, kulturminne- eller naturverninteresser berøres, herunder saker i områder båndlagt/foreslått båndlagt til naturvern, kulturminnevern eller friluftsføremål
- saker i viktige viltområder og trekkveier ut fra kommunens viltkart
- saker i viktig grøntstruktur i byer og tettsteder, herunder friområder
- saker som kan komme i konflikt med statlige (plan)retningslinjer ([barn og planlegging](#), [S-BAT](#) og [vernede vassdrag](#)), universell utforming

#### Samferdselssaker<sup>6</sup>

- saker som berører fylkesvegnettet, herunder byggegrense og avkjøring  
Når det gjelder forhold som krever tillatelse etter vegloven (§§ 29, 40) skal det søkes Innlandet fylkeskommune som forvalter av fylkesveg.
- saker som berører byggegrense mot fylkesveg fastsatt i plan
- saker som berører kryssløsning hvor fylkesveg(er) er inkludert
- saker som fraviker rekkefølgekrav i plan knyttet til infrastruktur
- saker som berører trafiksikkerhet, framkommelighet og spesielt skoleveg

#### Kulturminnesaker

- saker der undersøkelsesplikten skal ivaretas, jf. lov om kulturminner § 9.
- saker som berører eller kan berøre, eller utilbørlig skjemme kulturminner, viktige kulturlandskap og kulturmiljøer herunder også søknader relatert til jordloven, skogloven, vassdragsloven, ulike forskrifter m.m. For eksempel masseuttak, pukkverk eller inngrep som kabellegging m.m.
- saker innenfor områder med formål bevaring /hensynssoner med formål bevaring av kulturmiljø og i områder som grenser til spesialområdet/hensynssonen.
- saker som berører kirker og kirkens omgivelser, jf. [rundskriv T-3/00](#) (Disse sakene skal også sendes biskopen til uttalelse).
- saker som gjelder søknad om riving eller endring av ikke fredet byggverk oppført før 1850, jf. kulturminneloven § 25, samt i all hovedsak byggverk oppført før 1900, jf. SEFRAK-registrerte bygninger
- vedtak om riving eller endring av ikke fredet byggverk der kulturvernmyndigheten har gitt premisser eller uttalt seg mot tiltaket.
- saker som berører kulturminner/kulturmiljøer, eller bygningstyper/miljøer som er spesifikt omtalt eller fremhevet i gjeldende fylkesdelplaner, nasjonalt verdifulle kulturlandskap og KULA (kulturhistoriske landskap), samt UKL (utvalgte kulturlandskap i jordbruket), samt saker i NB!-områder (Nasjonale interesser i by).
- saker som berører nasjonale verneplaner eller listeføringer.

---

<sup>6</sup> Fra 01.01.2020 overtok fylkeskommunen forvaltningen av fylkesvegnettet og regionale samferdselsfaglige føringer

Spesielt for **fylkeskommunen** er at den **som statlig delegert kulturvernmyndighet** også skal ha tilsendt mindre saker ved flere tilfeller. Dette gjelder der fredete, spesialregulerte og verneverdige bygninger, byggverk eller kulturminner eller deres nærmeste miljø blir berørt, det er fare for at et automatisk fredet kulturminne med dets sikringssone kan bli berørt, eller tiltaket kan fremkalle fare for at kulturminnet blir utilbørlig skjemmet etter lov om kulturminner § 3.

**Fylkesmannen** anser seg faglig berørt i følgende dispensasjonssøknader:

- saker i områder som er avsatt til LNFR eller er regulert til landbruksformål
- saker i landbruksområder hvor det er vedtatt at jordloven §§ 9 og 12 skal gjelde
- saker i områder der jord- og skogbruksinteresser ellers gjør seg gjeldende
- saker som berører viktige kulturlandskap
- saker som kan komme i konflikt med statlige (plan)retningslinjer ([barn og planlegging](#), [S-BAT](#) og [vernedede vassdrag](#))
- saker som berører områder der Fylkesmannen har hatt vesentlige merknader eller innsigelse til gjeldende plan, eventuelt overordnet plan
- saker i eller langs vassdrag, herunder i 100-metersbeltet
- saker som berører eller kan være i strid med regionale planer
- saker hvor nasjonalt eller regionalt viktige frilufts- eller naturvernområder berøres, herunder saker i områder båndlagt/foreslått båndlagt til naturvern eller frilufts-formål, eller som berører/reduserer større naturområder og inngrepsfrie områder
- saker i viktig grøntstruktur i byer og tettsteder, herunder friområder
- saker som berører områder som er viktige for å ivareta biologisk mangfold, herunder trua arter/arter på Rødlista
- saker som utløser krav om ny eller utvidet utslippstillatelse
- saker hvor støy er mulig konflikttema (skytebaner, motorsport, veg, jernbane)
- saker som gjelder masseuttak, pukkverk eller lignende

**NVE** er berørt myndighet i alle dispensasjonssaker med tiltak

- som krever dokumentasjon av tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare (erosjon, flom/overvann og skred) (jf. pbl § 1-6 og byggteknisk forskrift, vrl § 5, 7 og 8) og der kommunen er i tvil om dokumentasjonskravet er innfridd
- som kan øke eller endre avrenningen og gi økt flomfare nedstrøms, eller gi økt fare for jord- og flomskred (vrl §§ 5, 7 og 8)
- som kan øke flom- eller skredfaren (vrl §§ 7 og 8)
- berører 100 meters beltet langs verna vassdrag (vrl § 8 og 35)
- som kommer i konflikt med nasjonalt eller regionalt ledningsnett/trafostasjoner/kraftanlegg (Energiloven)
- Inngrep i vassdrag som kan berøre allmenne interesser (vrl § 8)

**Statens vegvesen** har to roller; fagmyndighet med sektoransvar for transportområdet, og forvalter av riksveger på vegne av staten. SVV skal uttale seg til alle dispensasjoner for forhold som er fastsatt i PBL og som berører sektoransvaret. Når det gjelder forhold som krever tillatelse etter vegloven (§§ 29, 40), skal det søkes SVV som forvalter av riksveg.

Som sektormyndighet har SVV ansvar for trafiksikkerhet, klima og miljø og helhetlig bypolitikk. Det betyr at SVV skal arbeide for at nasjonale, regionale eller andre vesentlige hensyn blir ivaretatt innen bl.a. trafiksikkerhet, samordnet areal- og transportplanlegging, universell utforming, tilrettelegging for gange, sykling og kollektivtransport og mht. vegtrafikkstøy.

Aktuelle sakstyper som må oversendes Statens vegvesen som sektor og fagmyndighet:

- saker som er i strid med kommuneplan, og som berører SVVs fagområder
- saker som kan komme i konflikt med statlige planretningslinjer for [S-BAT](#)
- saker knyttet til miljø og transport
- saker som berører eller kan være i strid med regionale planer
- endret adkomstforhold mot riksveg fastsatt i plan
- dispensasjon fra byggegrense mot riksveg fastsatt i plan
- dispensasjon fra rekkefølgekrav i plan knyttet til infrastruktur
- saker som berører kryssløsning,
- saker som krever vurdering knyttet til alle typer trafikkforhold på riksveger, herunder trafiksikkerhet og framkommelighet

Aktuelle sakstyper som må oversendes Statens vegvesen som forvalter av riksveg:

- dispensasjon fra byggegrense mot riksveg, må søkes særskilt.
- ny eller endret bruk av avkjørsel mot riksveg, må søkes særskilt.

### **Mindre tiltak**

Saker som etter kommunens skjønn er av bagatellmessig art, trenger normalt ikke oversendes. Verken *Fylkesmannen* eller *fylkeskommunen* ønsker eksempelvis å få oversendt saker hvor det søkes om dispensasjon fra reguleringsplan mht gesims- og mønehøyde, for oppføring av mindre tilbygg til boliger, ekstra garasje og lignende mindre tiltak, samt søknader om fradeling av mindre tilleggsarealer hvor den lokale landbruksetat ikke har merknader til saken, osv. Unntaksvis kan også slike mindre tiltak berøre viktige fagområder for fylkeskommunen og sektormyndighet, kfr. listen ovenfor. (Dette vil særlig kunne gjelde saker som berører kulturminnemyndigheten og NVE.)

I tilfelle bør man ringe den/de etat(er) hvis fagområde berøres. Også ellers gjelder at man godt kan ringe om man er i tvil om saken bør oversendes.



## 4.6 FORHOLDET TIL SEKTORLOVGIVNINGEN

### Saker som krever behandling både etter pbl. og kulturminneloven §§ 8, 9 og 25

En søknad om dispensasjon kan medføre tiltak som bryter med lov om kulturminner § 3. Tiltaket kan være av en slik art at det rammes av melde/søknadsplikten jf. lov om kulturminner § 8 første ledd, undersøkelsesplikten jf. § 9 eller meldeplikt for offentlige organer jf. § 25. For sistnevnte er det viktig at kommunen er særlig oppmerksom på denne paragrafen, om plikt til å sende søknad om riving eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850.

Kommunen bør sende inn saker til uttalelse også der det er tvil om byggeår før 1850, eller det kan være andre indikasjoner enn alder som tilsier at bygning eller bygningsmiljø kan ha verneverdi. At en bygning er SEFRAK-registrert (fra før 1900) kan være en god indikasjon på mulig verneverdi, og saken bør normalt sendes fylkeskommunen. Fylkeskommunen som fagmyndighet for kulturminnevernet skal ha muligheten til å uttale seg der en dispensasjon kan medføre tiltak som nevnt ovenfor.

Dersom tiltaket viser seg å komme i konflikt med fredete eller automatisk fredete kulturminner, må det søkes om og innvilges dispensasjon etter lov om kulturminner jf. § 8, før tiltaket kan iverksettes. For øvrig viser vi til KLDs [rundskriv T-4/92](#) «Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven» og Riksantikvarens veileder «Kulturminner og kulturmiljøer – plan- og bygningsloven», hvor en rekke forhold og sammenhenger mellom pbl. og lov om kulturminner er klargjort. Der berørte sektormyndigheter uttaler seg imot, skal kommunen ikke gi dispensasjon fra planen.

### Saker som krever behandling både etter pbl. § 19-2 og jordloven §§ 9 og 12

Jordloven sine bestemmelser gjelder i utgangspunktet for alt areal i hele landet. Unntak er områder som i reguleringsplan er regulert til annet formål enn landbruk og områder i kommuneplanens arealdel som er lagt ut til bebyggelse eller anlegg, med mindre kommunen har vedtatt at jordloven likevel skal gjelde, jf. jordloven § 2 andre ledd. I praksis betyr dette at alle søknader om fradeling av tomt i et LNFR-område eller i område regulert til landbruk skal behandles etter jordloven § 12 om deling av landbrukseiendom. For arealer som er dyrket eller dyrkbar mark, må søknaden også behandles etter jordloven § 9 om omdisponering.

Det er viktig å være oppmerksom på, og også informere søker om, at dispensasjonsvurderingen etter pbl. § 19-2 og vurdering i forhold til jordlovens bestemmelser er to forskjellige saker etter to forskjellige lover. De landbruksfaglige konklusjonene etter pbl.- og jordlovsbehandlingen kan bli forskjellige.

Jordloven ligger som basis for all forvaltning av landbruksarealer. Det overordnede målet er at arealressursene skal brukes på den måten som er best for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket, jf. jordloven § 1. Etter jordloven § 9 skal det bl.a. tas hensyn til samfunnsnyttene en omdisponering vil kunne gi. Det vil da være relevant å vurdere jordbruksarealets tilstand og kvalitet opp mot fordelene ved å gjennomføre det aktuelle tiltaket. Se ellers [vedlegg 1](#) til Prop 1 S (2018-2019).

En behandling etter pbl. tar utgangspunkt i gjeldende arealplan. I en søknad om dispensasjon må man dermed vektlegge de hensyn som man gjennom planen har søkt å ivareta: I hvilken grad vil dispensasjon fra planen undergrave intensjonene med den? Hensynet til helhetlig *arealforvaltning* er viktig når man skal vurdere om det er grunnlag for å gi dispensasjon. I en vurdering av fradeling/omdisponering etter jordloven legges større vekt på forhold knyttet til omsøkte *eiendom*. Tilnæringsmåten er dermed forskjellig. I noen grad vil likevel vurderingsmomentene overlape hverandre. Det må tydelig fremgå av kommunens behandling hvilket lovverk man vurderer saken ut fra.

Arealplanen blir særlig viktig i en landbruksfaglig vurdering i forbindelse med dispensasjonsbehandling for:

**1)** Pressområder.

Dette er særlig aktuelt i tettstedsnære områder hvor presset på dyrka mark er stort, og hvor det er viktig at tettstedet ikke «flyter ut» på bekostning av dyrka mark. Det vil også gjelde i forhold til fritidsbebyggelse i områder hvor presset på utmarka er stort.

**2)** Inngrep i «nye områder».

Det er her snakk om tiltak som bryter med tidligere arealbruk i området. En dispensasjon fra planen vil i slike områder kunne legge nye føringer på arealbruken som bør avklares i plansammenheng, ikke som dispensasjon. Ett eksempel er i LNFR- områder uten særlig grad av fritidsbebyggelse i dag.

## 4.7 VEDTAK

### Delegering

Den generelle myndigheten til å gi dispensasjon etter § 19-2 er lagt til «kommunen». Det er da at det er opp til kommunestyret å bestemme hvilket organ i kommunen som skal ha kompetansen, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd.

### Begrunnelse

Vedtak i dispensasjonssak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. § 1-9 i plan- og bygningsloven slår fast at forvaltningsloven gjelder for saker som behandles etter loven. Det innebærer at det foreligger plikt til å begrunne vedtak om å gi eller å avslå søknad om dispensasjon. Begrunnelsen skal som hovedregel gis samtidig med at vedtaket treffes, jf. [§§ 24 og 25](#) i forvaltningsloven. Det skjønn kommunene skal utøve når de vurderer om dispensasjon skal gis, er underlagt omfattende begrensninger. Det er derfor viktig at kommunen gir en utfyllende begrunnelse for dispensasjonsvedtak.

Ombudsmannen har uttalt at et grunnleggende krav til begrunnelse for et vedtak om dispensasjon, er at det fremgår at hvert av lovens kumulative vilkår er vurdert og hvilke konklusjoner vurderingene munnet ut i, sak [2011/2812](#).

Særlig viktig er begrunnelser hvor vedtaksorganet går mot administrasjonens innstilling om avslag. Organet må da begrunne sin avvikende oppfatning. Fylkesmannen erfarer at man ofte nøyer seg med å uttrykke sitt avvikende syn i én eller to setninger. Dette vil i de fleste tilfeller være for knapt, da det stilles samme krav til begrunnelsens innhold her, som der administrasjonen har begrunnet vedtaket.

Kommunen kan gjøre vedtak i strid med statlig eller regional myndighets uttalelse. For klageinstansens vurdering av gyldigheten av dispensasjonsvedtaket i slike saker, er det imidlertid viktig at kommunen konkret har vurdert og kommentert de innvendinger mot dispensasjon som sektormyndighetene har fremsatt. Det må tydelig fremgå hvilke hensyn som har vært avgjørende for kommunens standpunkt i saken.

## Oversendelse av dispensasjonsvedtak når dispensasjon er innvilget i kommunen

I de tilfeller kommunen går mot fylkeskommunens eller sektormyndighetenes tilråding, skal vedtaket oversendes vedkommende myndighet, som vil ha mulighet til å klage, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd.

Hva menes med «*uttalt seg negativt*»? Det forutsettes at en «negativ uttalelse» i denne sammenhengen gir klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen.

Grovt sett kan uttalelsene skilles i fire typetilfeller:

- 1) Ingen faglige merknader = kommunen må selv vurdere om lovens vilkår er oppfylt. Lokalt skjønn vil være avgjørende.
- 2) Faglige merknader med tilrådninger om at en dispensasjon vil være uheldig, for eksempel «dispensasjon vil fragmentere kulturlandskap eller undergrave plan» = her bør ikke kommunen gi dispensasjon, men vi vil ikke påta oss oppgaven med å stanse denne konkrete saken. Det betyr imidlertid ikke at det er fritt frem i alle saker av lignende karakter, jf. her kravet til konkret vurdering, samt presedensvirkning og tålegrensebetraktninger.
- 3) «Ber om å få tilsendt vedtak» = klage blir vurdert, men ikke opplagt at klage kommer. Det kan her tenkes at vi bare vil sjekke om kommunen har fulgt opp vår tilråding om å sette vilkår eller lignende.
- 4) «Frarår dispensasjon» + «ber om å få tilsendt vedtak» = klage må påregnes.

## Behandling av klager

Foruten fylkeskommunen og statlig organ, kan parter og andre med rettslig klageinteresse påklage kommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 28.

Klagers argumentasjon i klagen må kommenteres om det ikke allerede er gjort. Tas klagen til følge, vil det bli truffet et nytt enkeltvedtak som må meddeles de impliserte, og som igjen kan påklages. Tas klagen ikke fullt ut til følge, skal saksdokumentene oversendes Fylkesmannen som klageinstans. Dersom Fylkesmannen som statlig sektormyndighet har påklaget vedtaket, vil vi be departementet oppnevne settefylkesmann til å behandle klagen.

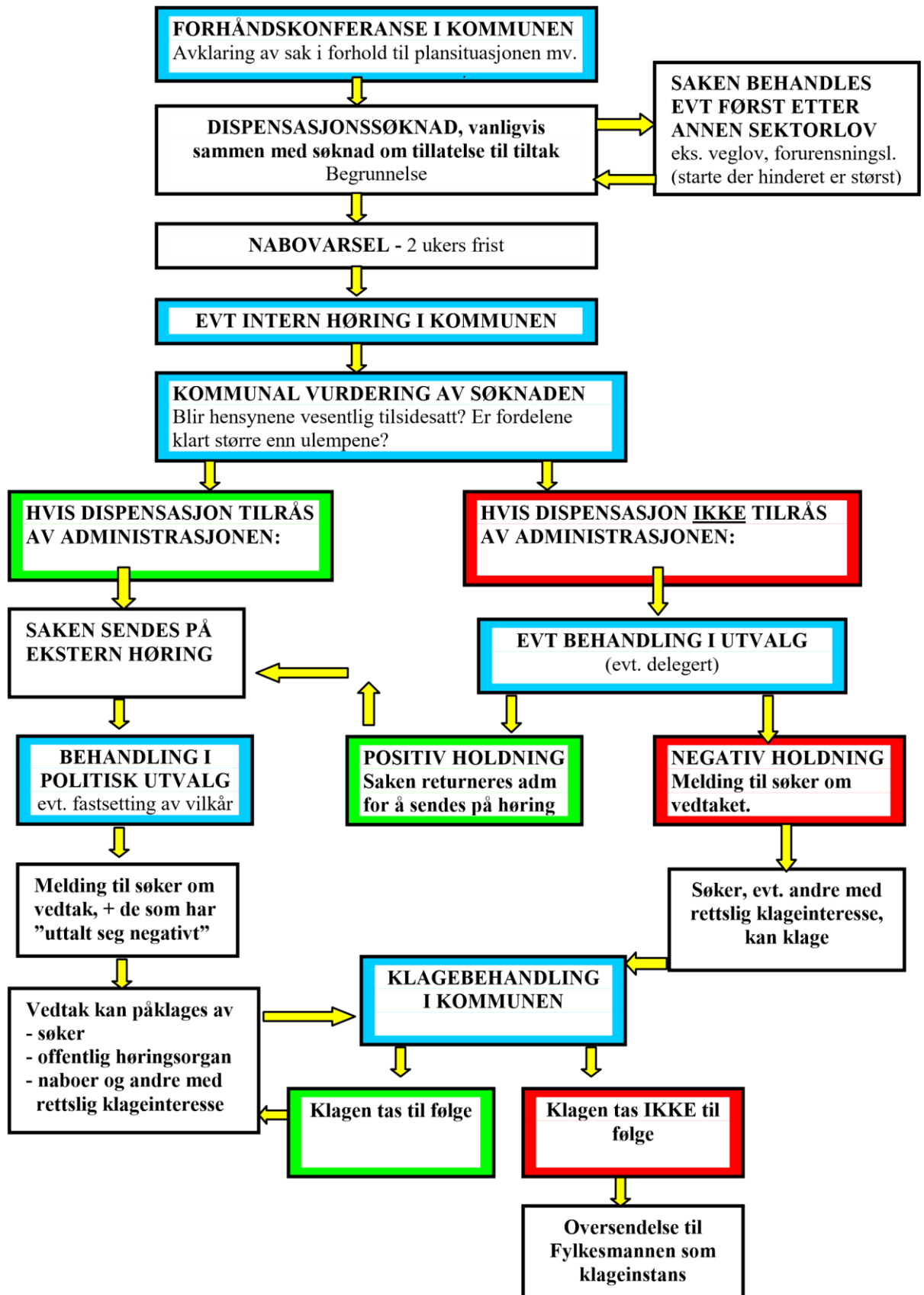
Kommunen bør uoppfordret ta stilling til om klagen skal gis oppsettende virkning, dvs. treffe beslutning om at det som det er gitt dispensasjon til ikke

kan iverksettes/ gjennomføres før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf. forvaltningsloven [§ 42](#). Kommunen plikter å ta stilling til dette der klager eksplisitt har bedt om utsatt iverksetting av vedtaket. Slike anmodninger skal avgjøres snarest mulig. Hvis kommunen gir utsatt iverksettelse, bør det komme tydelig frem i oversendelsen av klagesaken da dette har betydning for Fylkesmannens behandling av saken.

## Planregister

Kommunen skal føre dispensasjoner fra plan inn i planregisteret, jf. § 16 i [kart- og planforskriften](#). Krav til innhold av føringen fremgår av § 12 annet ledd bokstav c) (digitalt planregister) og av § 13 annet ledd bokstav c) (planregister med planoversikt).

## 4.8 ILLUSTRASJON AV SAKSGANGEN



**FYLKESMANNEN I INNLANDET**

Postboks 987, 2604 Lillehammer | [fminpost@fylkesmannen.no](mailto:fminpost@fylkesmannen.no) | [www.fylkesmannen.no/innlandet](http://www.fylkesmannen.no/innlandet)

