



STORTINGET

Innst. 606 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 169 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

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 regionale planer med arealdimensjon. En slik hjemmel vil gjøre det mulig å kreve at fremstilling av kart til regionale planer og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.

Departementet foreslår et nytt andre ledd i pbl. § 12-6, for å presisere at det i en detaljregulering ikke kan fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret.

Departementet foreslår å endre pbl. § 19-2, som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Departementet ønsker å gi bestemmelsen en bedre og klarere ordlyd, som vil forenkle praktiseringen av bestemmelsen og samtidig sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i vurderingen av dispensasjonssøknaden.

Det foreslås endringer i bestemmelsen slik at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig skal fremgå av andre ledd første punktum. Endringen vil tydeliggjøre at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilside-satt. Departementet mener at en slik endring også til en viss grad vil styrke ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak.

Videre foreslår departementet å forbedre ordlyden i andre ledd andre punktum, uten å endre på det materielle innholdet i bestemmelsen.

Lovens skjønnsmessige vurderinger etter første og andre punktum skal, som i dag, være undergitt rettsanvendelsesskjønn.

Departementet foreslår å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen og 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. Departementet mener bestemmelsen er unødvendig når det er foreslått å innta nasjonale og regionale interesser i § 19-2 andre ledd første punktum. Ved en slik endring blir det tydeliggjort at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike interesser blir vesentlig tilsidesatt. Regionale og statlige myndigheters mulighet til å uttale seg i dispensasjonssaker ivaretas av pbl. § 19-1 siste punktum. Departementet mener også at § 19-2 fjerde ledd setter unødvendige skranker for det kommunale selvstyret.

Departementet foreslår i tillegg en mindre retting i matrikkellova § 34 femte ledd, og dessuten å oppheve matrikkellova § 38 fjerde ledd. Disse endringene er retts-tekniske og har ingen realitetsbetydning.

1.2 Bakgrunn for lovforslagene

Det vises i proposisjonen til at bakgrunnen for forslaget om endringen i pbl. § 8-1 er et behov for en hjemmel som ikke etterlater noen tvil om at departementet kan kreve at fremstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende fagstandard for slike planer, herunder følge inndelingen i arealsoner som vil gis i forskrifts form.

Videre fremstår det i dag som uklart om hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret, var ment å skulle kunne brukes på reguleringsplannivå. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å presisere dette ved en endring i pbl. § 12-6. Erfaring viser at det kan oppstå usikkerhet om hvilke planer som faktisk gjelder innen et planområde. Departementet er av den oppfatning at utfordringene er spesielt store ved bruk av hensynssonen i detaljregulering.

Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring.

Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas. Det er kommunens oppgave å gjøre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk i den enkelte sak. De ulike vurderingstemaene i en dispensasjonssak kommer ikke så tydelig til uttrykk i dagens lovbestemmelser.

Sivilombudsmannens rapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen (Kragerø, Lindesnes (tidligere Mandal) og Askøy kommuner), som ble publisert 19. januar 2021, konkluderer med at dagens dispensasjonsbestemmelse blir brukt feil av mange kommuner. Dette viser at det er behov for en klarere dispensasjonsbestemmelse.

Det er med bakgrunn i ønsket om en klarere dispensasjonsbestemmelse, særlig med tanke på forholdet til nasjonale og regionale interesser, at departementet fremmer forslag om endringer i plan- og bygningsloven § 19-2.

Regjeringen har i dokumentet Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, slått fast at FNs bærekraftsmål skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer. Departementet foreslår at bærekraftsmålene som Norge har sluttet seg til, også blir en del av det formelle grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen. God arealplanlegging støtter opp om bærekraftsmål 11 om bærekraftige byer og lokalsamfunn, herunder delmål 11.3 om å legge til rette for deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging. Forslagene som fremmes i denne proposisjonen understreker viktigheten av å ha gode arealplaner. Arealdisponering skal som hovedregel skje gjennom plan. Dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2 er å anse som en praktisk sikkerhetsven-

til. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjennomføre en planprosess med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt. Ved å endre bestemmelsen i samsvar med forslagene, tydeliggjøres viktigheten av å ivareta nasjonale og regionale interesser. Departementet mener at lovforslaget støtter opp om bærekraftsmålene.

1.3 Høringen

Forslag til endringer i plan- og bygningsloven m.m. ble sendt på alminnelig høring 2. april 2020 med høringsfrist 1. september 2020. Omtale av høringsinnspillene gis i tilknytning til de enkelte forslagene i proposisjonen.

Konsultasjoner

Departementet har hatt konsultasjoner med Sametinget, både på administrativt og politisk nivå. Sametinget mente at forslaget i høringsnotatet om endring i dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2, ville svekke samiske interesser. Dette gjaldt særlig forslaget om å endre § 19-2 andre ledd andre punktum. Sametingsrådet slutter seg til forslaget om endringer i dispensasjonsbestemmelsen, med unntak av opphevingen av § 19-2 fjerde ledd. Sametingsrådet mener at det burde kommet frem at reinbeitedistrikt gjerne strekker seg geografisk over flere kommuner, og at reinbeitedistriktets samlede inngrep må vurderes i dispensasjonssaker.

1.4 Forslag om å etablere hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon

I proposisjonens pkt. 4.1 gis en omtale av gjeldende rett, i punkt 4.2 av høringsforslaget og i pkt. 4.3 av merknader fra høringsinstansene.

Departementet foreslår i proposisjonen 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 regionale planer med arealdimensjon.

Departementet mener det er behov for en hjemmel som ikke etterlater noen tvil om at departementet kan kreve at fremstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende fagstandard for slike planer, herunder følge inndelingen i arealsoner som vil gis i kart- og planforskriften.

Høringsinstansene støtter i all hovedsak forslaget, og mener at en forskrift om tekniske kvalitetskrav til regional plan og nærmere bestemmelser om inndelingen av arealsoner, bl.a. vil styrke planverktøyet, gi forutberegnelighet og likhet for brukerne, gi bedre oversikt over viktig planstatus og en mer entydig tolkningspraksis, være effektiviserende og forenkende, og gi bedre mulighet for digitalt underlag.

Det vises i proposisjonen til at forslaget ikke vil medføre noen endring i den rettslige statusen til regionale planer eller innvirke på den gjeldende hierarkiske oppbygningen av plansystemet.

Departementet understreker at en forskriftshjemmel og etterfølgende inndeling i arealsoner i seg selv ikke vil påvirke fylkeskommunens strategiske valg for utviklingen i fylket.

En regional planbestemmelse etter pbl. § 8-5 vil på den andre siden kunne sette forbud mot at det iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor et geografisk avgrenset område. Tillatelse til slike tiltak krever da samtykke fra fylkeskommunen. Forbudet kan også bestemme at slike tiltak kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan. Bruk av arealsoner vil her ha en annen rettsvirkning, men vil medvirke til å tydeliggjøre den geografiske avgrensingen av området og innholdet i forbudet.

Begrepet arealsoner er valgt for å få et klart skille fra rettslig bindende arealformål på kommunalt nivå.

Departementet har merket seg Riksantikvarens ønske om å innføre arealsoner som en underinndeling av arealformål i kommunale planer. Departementet mener innføring av flere elementer i plankartet vil gjøre det mindre entydig og klart.

Inndelingen i arealsoner vil bli tatt inn i kart- og planforskriften. Arealsonene vil i stor utstrekning kunne følge oppbyggingen i pbl. § 11-7 om arealformål i kommuneplanens arealdel og § 11-8 om hensynssoner.

En endring i kart- og planforskriften vil følges opp med revisjon av fagstandarden (SOSI regionalplan) og den tilhørende nasjonale produktspesifikasjonen for regional plan.

Bruken av arealsoner i regionale planer med arealdimensjoner, vil etter departementets mening kunne forbedre forståelsen av regionale planer, da de vil bli fremstilt på samme måte i hele landet.

1.5 Forslag om å presisere bruken av hensynssoner

I proposisjonens pkt. 5.1 gis en omtale av gjeldende rett, i punkt 5.2 av høringsforslaget og i pkt. 5.3 av merknader fra høringsinstansene.

Departementet viser i proposisjonen til at det kan stilles spørsmål ved om hensynssonen i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f (sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret) var ment å skulle kunne brukes på reguleringsplannivå. Departementet ser det derfor som hensiktsmessig å presisere dette ved en lovendring. Erfaring viser at det kan oppstå 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.

Departementet foreslår i proposisjonen et nytt andre ledd i pbl. § 12-6, for å presisere at det i en detaljre-

gulering ikke kan fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret.

Spørsmålet om hensynssonen kun bør brukes i kommuneplanens arealdel

Etter departementets vurdering har Statens vegvesen, Vegdirektoratet, Statsforvalteren i Rogaland, Bergen kommune og Norkart AS pekt på flere gode argumenter for at hensynssonen verken skal kunne anvendes i områderegulering eller detaljregulering. Det pekes på at forarbeidene forutsatte at sonen ikke skulle brukes i reguleringsplan, og at det i praksis kan være vanskelig å gjennomføre eldre reguleringsplaner i byggesaker. Videre trekkes utfordringene med håndteringen av forholdet mellom planer som skal gjelde for samme areal i kommunale digitale planregistre, frem som en utfordring.

Departementet er enig i at forarbeidene til pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, ikke er gjenspeilet i § 12-6. Departementet vil bemerke at forslaget delvis vil rette opp denne uoverensstemmelsen.

Betydningen av hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, må ses i sammenheng med lovens § 1-5 andre ledd. Hensynssonen markerer på plankartet det som allerede følger av pbl. § 1-5 andre ledd. I praksis betyr det at både den nye og eldre planen gjelder for samme geografiske område. Det er kun ved motstrid at ny plan vil gjelde foran eldre plan, med mindre annet er bestemt.

Det vises i proposisjonen til at man deretter kan spørre om det er grunn til å innsnevre bruken av hensynssonen til å kunne anvendes i områderegulering og ikke i detaljregulering, ikke minst når arealformålene og mulighetene for å gi bestemmelser i områderegulering og detaljregulering er like. Praksis viser også at mange områdereguleringer i all hovedsak er like detaljerte som detaljreguleringer. Dette er et forhold som bl.a. er kritisert i EVAPLAN.

Områderegulering er av overordnet karakter, og omfatter et geografisk område som er større enn en detaljregulering. Departementet mener det derfor er grunnlag for å skille bruken av hensynssonen i de to reguleringsplantypene. I en detaljregulering vil det være fragmenterende å markere at en annen reguleringsplan gjelder i sin helhet innenfor førstnevnte plan. Etter departementets mening vil forholdet kunne løses bedre både rettslig og teknisk sett ved at plangrensen til en detaljregulering trekkes slik at den ikke omfatter en eldre reguleringsplan, eller at formål og bestemmelser i tidligere plan tas inn i ny plan.

Departementet er godt kjent med utfordringene med håndtering av forholdet mellom planer som gjelder for samme geografiske område i kommunenes digitale planregistre.

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister del 4 inneholder den konseptuelle modellen av det digitale planregisteret. I denne modellen er det en kodeliste som håndterer relasjonene mellom arealplaner som dekker de samme geografiske arealene. I praksis er det en forutsetning at nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister følges på dette punktet for at digitale planer skal kunne ha nødvendig samvirkningsevne med andre datasett.

Det vises i proposisjonen til at departementet på sikt vil vurdere om det er behov for å presisere og ev. forenkle bestemmelsen i § 1-5, og samtidig endre bruken av hensynssonen til kun å komme til anvendelse i kommuneplanens arealdel.

Forslagets betydning for utbyggingsavtaler

Norsk Eiendom har uttrykt bekymring for at forslaget vil føre til omkamper med planinitiativtakere og utbyggingsavtaler.

En utbyggingsavtale har til hensikt å gjennomføre kommunale arealplaner. Utbyggingsavtaler ligger i grenseland mellom offentlig og privat rett. Lovreglene tar utgangspunkt i at avtalene ikke er vedtak, og at utbygger, som ved andre avtaler, binder seg ved sitt samtykke. Avtalene kan heller ikke påklages. Samtidig inngås utbyggingsavtaler under utøvelse av offentlig myndighet, for å sikre oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gitt i arealplan ved gjennomføringen av denne. På den andre siden vil en utbyggingsavtale ikke være en formell sperre for kommunen til å omregulere området avtalen gjelder, selv om omreguleringen går imot avtalen. I et slikt tilfelle må det i stedet vurderes om det kan kreves erstatning for brudd på avtalen.

Hensynssone hvor gjeldende regulering fortsatt skal gjelde etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, innebærer kun en markering av rettsreglene som allerede følger av lovens § 1-5 andre ledd, om at ny plan gjelder foran eldre plan. Videre vil en reguleringsplan være gjeldende selv om det vedtas en ny plan, forutsatt at det ikke er motstrid mellom ny og eldre plan.

Der det er knyttet en utbyggingsavtale til en eldre plan, vil avtalen i utgangspunktet fortsatt være gyldig. Dersom en privat initiativtaker fremmer et planforslag som kan hindre gjennomføringen av avtalen, vil avtalen måtte reforhandles.

Departementet er av den oppfatning at utfordringen Norsk Eiendom tar opp, er uavhengig av om det foreligger en markering av en gjeldende arealplan i plankartet til en nyere arealplan. Dette fordi det ikke er noe forbud mot å endre eller oppheve arealplaner det er knyttet utbyggingsavtaler til. Man vil ikke kunne unngå omkamper med private initiativtakere dersom det fremmes en detaljregulering som vil hindre gjennomføringen av f.eks. en områderegulering som utbyggingsavtalen er knyttet til.

Forholdet til bestemmelsesområde for midlertidig bygge- og anleggsområde

Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Bane NOR og Trondheim kommune mener det er behov for bruk av hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde i detaljregulering. Dette for å kunne erverve midlertidig rettigheter i forbindelse med ulike brakkerigger og anlegg som ledd i blant annet veibane og annen utbygging.

Planmyndigheten kan sikre seg slike rettigheter som nevnt av Norsk Kommunalteknisk Forening (NKF), Bane NOR og Trondheim kommune, ved å vedta bestemmelsesområder for midlertidig bygge- og anleggsområder med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 1.

Departementet vil videre bemerke at bestemmelsesområdet alltid skal være knyttet til arealplanen det er vedtatt sammen med, og det må eksistere et underliggende arealformål jf. innledningen til pbl. § 12-7. Bestemmelsesområdet vil begrense råderetten over dette området i en avgrenset periode.

Innholdet i bestemmelsene til bestemmelsesområdet må derfor angi når det enkelte bestemmelsesområdet for midlertidige bygge- og anleggsområder opphører. Dette midlertidige området og dets bestemmelser vil gjelde foran bestemmelser gitt i den underliggende planen i den perioden området er i bruk som bygge- og anleggsområde.

Departementet er av den oppfatning at bestemmelsesområde for midlertidig bygge- og anleggsområder sikrer rettighetene i anleggsperioden på en tilstrekkelig måte. Bruken av bestemmelsen er ikke avhengig av om det er fastsatt hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde helt og uendret.

1.6 Forslag om endringer i pbl. § 19-2 (dispensasjonsbestemmelsen)

I proposisjonens pkt. 6.1 gis en omtale av gjeldende rett, i pkt. 6.2 av evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN), i pkt. 6.3 av Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.), i pkt. 6.4 av statistikk over dispensasjonsvedtak, og i pkt. 6.5 av nye statlige retningslinjer for forvaltning av strandsonen som det tas sikte på å vedta før sommeren 2021.

1.6.1 Forslag om endring i pbl. § 19-2 andre ledd

I proposisjonens pkt. 6.6.1 gis en omtale av gjeldende rett, i pkt. 6.6.2 av høringsforslaget og i pkt. 6.6.3 av merknader fra høringsinstansene.

Departementet foreslår i proposisjonen å endre pbl. § 19-2, som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Departementet ønsker å gi bestemmelsen en bedre og klarere ordlyd, som vil forenkle praktiseringen av bestemmelsen og samtidig sikre at nasjona-

le og regionale interesser blir ivaretatt i vurderingen av dispensasjonssøknaden.

Det foreslås endringer i bestemmelsen slik at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig skal fremgå av andre ledd første punktum. Endringen vil tydeliggjøre at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Departementet mener at en slik endring også til en viss grad vil styrke ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak.

Videre foreslår departementet å forbedre ordlyden i andre ledd andre punktum, uten å endre på det materielle innholdet i bestemmelsen.

Lovens skjønnsmessige vurderinger etter første og andre punktum skal, som i dag, være undergitt rettsanvendelsesskjønn.

DEPARTEMENTETS VURDERING AV HØRINGSINSTANSENS UTTALELSE TIL ENDRINGSFORSLAGET I HØRINGSNOTATET

Det vises i proposisjonen til at det er mange høringsinstanser som har innvendinger mot endringsforslaget i høringsnotatet.

Hovedinnvendingene er at forslaget ikke vil gi økt kommunalt selvstyre. Flere høringsinstanser bemerker at det kommunale selvstyret blir tilstrekkelig godt ivarettatt gjennom dagens planprosesser. Det hevdes også at en utvidet dispensasjonsadgang vil svekke muligheten for medvirkning, medføre at flere dispensasjoner blir gitt, som for eksempel dispensasjon fra kravene til tilgjengelighet for funksjonshemmede, og gi manglende helhetlig planlegging og mindre forutsigbarhet. Videre mener flere høringsinstanser at endringsforslaget vil medføre et økt press på kommunene til å gi dispensasjon også i strid med nasjonale og regionale interesser, som bygging i strandsonen, i landbruks-, natur-, frilufts- og reindriftsområder og i bevaringsområder. Noen høringsinstanser mener at forslaget ikke fremmer bærekraftig utvikling.

Noen høringsinstanser viser også til at forslaget vil frata sektormyndighetene muligheten for påvirkning, og begrense dagens kontrollfunksjoner, blant annet ved at domstolene kun i begrenset grad kan overprøve det kommunale, frie skjønnet. Det anføres at dette kan svekke tilliten til forvaltningen.

Videre mener enkelte høringsinstanser at forslaget ikke samsvarer med vurderinger og konklusjoner i flere rapporter, herunder EVAPLAN, Sivilombudsmannens foreløpige rapport om dispensasjoner i strandsonen, Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet og Riksrevisjonens undersøkelse 2019 av behandling av innsigelser i plansaker. Høringsinstansene mener disse rapportene taler for en innstramming fremfor en utvidelse av adgangen til å gi dispensasjon og at det bør gis veiledning i stedet for lovendring.

Departementet mener at mange høringsinstanser tolker forslaget i høringsnotatet for vidt og er heller ikke enig i at forslaget er uforenelig med de rapporter og undersøkelser o.l. som enkelte høringsinstanser viser til.

EVAPLAN peker på faren for at hensikten med plan-systemet uthules gjennom enkeltvedtak, men peker samtidig på at en rekke hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen, ikke blir tilstrekkelig vektlagt i dispensasjonsvurderingen. Informantene i evalueringen opplever at det er uklarheter om hvordan de materielle vilkårene skal forstås. Dette gjelder særlig vilkåret om at fordelene må være klart større enn ulempene.

Sivilombudsmannens rapport om dispensasjoner i strandsonen som ble publisert 19. januar 2021, viser også at det er behov for å gjøre dispensasjonsbestemmelsen klarere. Rapporten konkluderer med at dagens dispensasjonsbestemmelse blir brukt feil av mange kommuner. I sin høringsuttalelse viser Sivilombudsmannen til at kommuner allerede i dag sammenblender vilkårene for dispensasjon, og har svake og mangelfulle begrunnelser.

Departementet mener at forslagene i høringsnotatet vil tydeliggjøre hensynene som skal vektlegges, og gjøre bestemmelsen enklere å praktisere.

I Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet, står det at den mest verdifulle naturen skal tas vare på så langt det er mulig ved arealinngrep og arealbruk. Dette krever god planlegging, basert på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Det vises i proposisjonen til at forslagene i høringsnotatet støtter opp om dette.

I proposisjonen siteres det fra side 14 i Riksrevisjonens undersøkelse om behandling av innsigelser i plansaker, Dokument 3:7 (2018–2019):

«Statsråden viser til at dispensasjoner er et virkemiddel for å sikre nødvendig fleksibilitet i plansystemet, slik at mindre korrigeringer av arealbruk og utbygging ikke alltid skal utløse krav om nye planer. Loven forutsetter at dispensasjoner bare skal brukes der de ikke undergraver planenes intensjoner og innhold. Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at for mange dispensasjoner vil kunne svekke legitimiteten til planer som er vedtatt etter omfattende prosesser, og bidra til å undergrave nasjonale og vesentlige regionale interesser. Statsråden framhever samtidig at mange dispensasjoner innebærer små avvik fra vedtatte planer, som ikke berører nasjonale og vesentlige regionale interesser.»

Det vises i proposisjonen til at dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak fra bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. En dispensasjon kan være hensiktsmessig der det ikke er tid til å utarbeide en plan eller gjøre planendring, og det for øvrig er ubetenkelig ut fra arealdisponeringshensyn. Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil. For mindre tiltak vil det kunne fremstå som unødvendig ressurskrevende å gjen-

nomføre en planendring med den mer omfattende saksbehandling som kreves for dette, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Særskilt om pbl. § 19-2 andre ledd første punktum

Bestemmelsen i pbl. § 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.

Det vises i proposisjonen til at en slik lovendring vil bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen av en dispensasjonssøknad. Endringen vil sikre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og kommunal arealpolitikk. 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.

Forslaget må ses i sammenheng med forslaget om å oppheve § 19-2 fjerde ledd. Ordlyden endres fra at nasjonale og regionale interesser skal tillegges særlig vekt i vurderingen (jf. gjeldende ordlyd i § 19-2 fjerde ledd første punktum), til at slike interesser ikke kan bli vesentlig tilsidesatt.

Som Advokatforeningen påpeker, vil endringen av ordlyden innebære at de nasjonale og regionale interessene går fra å være noe som skal vektas tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse interessene blir vesentlig tilsidesatt.

En tilsynelatende mindre sak kan imidlertid reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak. Dette kan gjøre at den er av vesentlig betydning. Den samlede miljøeffekten for et område, skal også vektlegges.

Flere høringsinstanser, blant annet UiB, Det juridiske fakultet, mener at forslaget legger opp til at kommunen selv skal avgjøre forholdet til de nasjonale og regionale interessene. Dette er etter departementets syn ikke riktig. Det foreslås ingen endringer i pbl. § 19-1, som regulerer regionale og statlige myndigheters mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon.

Statens vegvesen påpeker at endring av bygningsmasse nærme riksvei ofte kan skape problemer for trafikksikkerhet og fremtidig utvidelse av veien. Endring i bruk av avkjørsler og dispensasjon fra byggegrense er viktige temaer som kan berøre nasjonale interesser i områder som allerede er utbygd. Departementet er enig

i dette og mener at dette vil bli ivaretatt ved forslaget til endret dispensasjonsbestemmelse.

NVE bemerker at kravene til sikkerhet mot naturpåkjenninger ved utvidelse og ved endring av eksisterende bebyggelse, er de samme som for nybygg. Mange eldre bygg er lovlig plassert i områder hvor de i dag ikke ville bli tillatt satt opp. I praksis kan dette innebære at bygg som allerede ligger i et fareområde, ikke kan bli utvidet eller ombygd fordi dagens krav til sikkerhet mot flom og skred ikke er oppfylt. Hvis det skal utføres arbeider som ikke er i tråd med dagens krav, vil det kreve dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19. Tilbygg, påbygg, ombygging, bruksendring mv. er mindre tiltak som vil kunne medføre store konsekvenser hvis det kommer i konflikt med naturfarer. Det vil følgelig være av nasjonal interesse at det ikke gis dispensasjon til tiltak som kan komme i konflikt med naturfarer. Departementet er enig i dette, og understreker at kommunen har ansvar for å kreve fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon for at det ikke foreligger skred- eller flomfare før en dispensasjonssak kan tas opp til behandling.

Flere høringsinstanser har etterlyst mer konkret informasjon om hva som skal regnes som nasjonale og regionale interesser. Hva som er nasjonale og regionale interesser er gjennomgått i proposisjonens punkt 6.6.1. I tillegg til de forhold som er nevnt der, vil også saker som gjelder kraftforsyning og overvann kunne være av nasjonal eller regional interesse, slik NVE påpeker i sin høringsuttalelse. Departementet viser til at det ikke vil være mulig å gi en uttømmende liste over slike interesser.

Når det gjelder forholdet til samiske rettigheter, understreker departementet 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. Det er ikke hensikten med lovendringene å svekke de samiske interessene.

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

Forslaget til endring av pbl. § 19-2 andre ledd første punktum videreføres i proposisjonen.

Særlig om pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum

Departementet har merket seg den store motstanden mot å endre andre ledd andre punktum, og har kommet til at forslaget ikke videreføres i proposisjonen. Se nærmere omtale nedenfor.

Det gjøres en forbedring av ordlyden, men dette endrer ikke noe på det materielle innholdet i bestemmelsen.

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

I høringsnotatet har departementet gitt uttrykk for 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. Dette endrer ikke vurderingene når det gjelder andre personlige interesser som kan påberopes. Etter forslaget i høringsnotatet skal man fortsatt kunne påberope seg spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn, men det skal, som nå, føres en restriktiv praksis når det gjelder vektlegging av disse.

Flere høringsinstanser har innvendinger mot å utvide fordelsbegrepet. De bemerker at dette er uklart, kan gi et stort press på kommunene og innebære en fare for at økonomiske forhold vil kunne være utslagsgivende. Videre mener flere av høringsinstansene, bl.a. Advokatforeningen, at en utvidelse av muligheten til å vektlegge subjektive momenter, vil medføre en betydelig økning i antallet dispensasjoner som innvilges. Sivilombudsmannen stiller også spørsmål ved om en uttalelse i høringsnotatet, og eventuelt i proposisjonen til Stortinget, vil ha tilstrekkelig rettskildemessig vekt til å skape trygghet for hva som fremover vil være gjeldende rett på dette punktet.

Sivilombudsmannen skriver at bakgrunnen for at tiltakshavers subjektive ønsker og behov sjelden er relevant i dagens praksis, er at eierforhold vil være skiftende over tid, mens plan- og bygningsmyndighetene skal styre arealbruken i kommunen i et langsiktig perspektiv.

Departementet har som nevnt over etter en samlet vurdering av høringsinnspillene kommet til at dette forslaget ikke videreføres i proposisjonen.

1.6.2 Forslag om endring i pbl. § 19-2 fjerde ledd

I proposisjonens pkt. 6.7.1 gis en omtale av gjeldende rett, i pkt. 6.7.2 av høringsforslaget og i pkt. 6.7.3 av merknader fra høringsinstansene.

Departementet foreslår i proposisjonen å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen og 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. Departementet mener bestemmelsen er unødvendig når det er foreslått å innta nasjonale og regionale interesser i § 19-2 andre ledd første punktum.

Det er få høringsinstanser som har konkrete merknader eller innvendinger til forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum.

Det er riktig slik noen høringsinstanser påpeker, blant annet Advokatforeningen, at ved å endre pbl. § 19-2 andre ledd første punktum og samtidig oppheve fjerde ledd første punktum, endres ordlyden fra at nasjonale og regionale interesser «skal tillegges særlig vekt» i vurderingen til at slike interesser ikke kan bli «vesentlig tilsidesatt». Det vises i proposisjonen til at flyttingen av interessene fra fjerde ledd til andre ledd, gir disse en mer fremtredende plassering. Dette vil medføre at kommunene også må omtale disse interessene i sine vurderinger. Departementet fastholder at bestemmelsen i fjerde ledd første punktum blir unødvendig ved endringen av andre ledd første punktum og mener at forslaget til en viss grad vil styrke ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak.

Når det gjelder forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd andre punktum, mener et flertall av høringsinstansene at denne bestemmelsen representerer en sikkerhetsventil, som ikke bør oppheves. Videre ønsker flere høringsinstanser å beholde bestemmelsen fordi den er et virkemiddel for å ivareta miljøhensyn, den griper ikke inn i det kommunale selvstyret, bestemmelsen sikrer gode begrunnelser, samtidig som at bestemmelsen gir kommunene en ekstra forpliktelse til å hensynta regionale og statlige myndigheters innspill.

Det fremgår av proposisjonen at departementet ikke er enig i disse innvendingene.

Som Trondheim kommune peker på i sin høringsuttalelse, er opphevingen av fjerde ledd en naturlig følge av endringen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Kommunene vil måtte vurdere om nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt og begrunne hvorfor de eventuelt mener dette ikke er tilfelle.

Flere høringsinstanser anfører at forslaget legger opp til at dagens høringsordning for regionale og statlige myndigheter fjernes. I høringsvarene fra flere naturvernorganisasjoner synes det også som at denne bekymringen er lagt til grunn. Departementet presiserer at det ikke er foreslått noen endringer i pbl. § 19-1, som i siste punktum har en bestemmelse om at berørte regionale og statlige myndigheter skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i pbl. § 1-8.

Det vises i proposisjonen til at gjennom endringen i andre ledd, vil fjerde ledd andre punktum sette unødvendige skranker for det kommunale selvstyret. Dersom nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilside-

satt, så kan det ikke gis dispensasjon, jf. foreslåtte endring i andre ledd første punktum. Hvis interessene er til stede, men ikke oppfyller kravet om vesentlig tilsidedesettelse, skal fortsatt uttalelser fra regionale og statlige myndigheter inngå i kommunens samlede vurdering i en dispensasjonssak, deriblant i vurderingen av om fordelene ved en dispensasjon er klart større enn ulemperne. Gjeldende fjerde ledd andre punktum er en bør-regel, det vil si at kommunen heller ikke ved praktisering av denne bestemmelsen i dag, må legge avgjørende vekt på regionale og statlige myndigheters uttalelse. Et dispensasjonsvedtak kan for øvrig også påklages.

Regionale og statlige myndigheter vil fortsatt kunne ivareta sine interesser og følge opp disse i like stor grad som i dag. Departementet kan derfor heller ikke se at det å oppheve fjerde ledd andre punktum vil svekke muligheten for å ivareta miljøhensyn.

Departementet påpeker også i proposisjonen at dispensasjonsbestemmelsen er en «kan»-bestemmelse. Selv om vilkårene for dispensasjon er oppfylt, er det likevel opp til kommunen å avgjøre om det skal gis en dispensasjon.

Dispensasjon skal fortsatt være et unntak fra hovedregelen om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealplaner.

Forslaget om å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd videreføres i proposisjonen.

1.6.3 Universell utforming – pbl. § 19-2 tredje ledd

I proposisjonens pkt. 6.8.1 gis en omtale av gjeldende rett, i pkt. 6.8.2 av høringsforslaget og i pkt. 6.8.3 av merknader fra høringsinstansene.

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

Høringsinstansene er i all hovedsak positive til en endring av ordlyden i tredje ledd. De fleste mener at begrepet «universell utforming» med fordel kan inntas i bestemmelsen i tillegg til begrepet «tilgjengelighet». Flere høringsinstanser mener også at begrepet bør erstatte dagens ordlyd.

Advokatforeningen mener derimot at en endring av ordlyden «tilgjengelighet» til «universell utforming» vil være en innskjerping, ettersom det vil bli strengere tekniske krav for å oppnå en fordel i dispensasjonsvurderingen. Advokatforeningen viser også til at universell utforming vil kunne være vanskelig å oppnå for eksempel i fortetningsområder. OBOS mener tilsvarende at det er viktig at kravene til universell utforming ikke skjerpes i en dispensasjonssak sammenliknet med de kravene som gjelder for byggesak uten dispensasjonssøknad.

Departementet merker seg at høringsinstansene ser et behov for en lovendring på dette området. Likevel ser departementet at en endring av tredje ledd vil kunne

innebære en innstramming, som vil motvirke de nasjonale og kommunale føringene for fortetting. NBBL mener at konsekvenser for boligbygging må vurderes grundig før et slikt forslag fremmes, herunder forholdet til kommunale planer som benytter begrepet. Departementet er enig i dette.

Statsforvalteren i Vestland påpeker at vurderingene i tredje ledd i stor grad vil knytte seg til byggesaksdelen. Departementet viser til at det er et krav i pbl. § 29-3 om at tiltak etter lovens kapittel 20 skal være universelt utformet. Et spørsmål om dispensasjon etter pbl. § 19-2 vil derfor i byggesaker også innebære en vurdering av dispensasjon fra dette kravet. Som nevnt skal dispensasjon være en sikkerhetsventil, og det vil derfor kun i unntakstilfeller være aktuelt å fravike kravet om universell utforming av tiltak i pbl. § 29-3. Tilsvarende vil gjelde ved dispensasjon fra plan, jf. pbl. § 1-1 femte ledd.

Departementet går ikke videre med et forslag om endring i pbl. § 19-2 tredje ledd i proposisjonen nå, men vil utrede spørsmålet nærmere og komme tilbake til dette.

1.7 Forslag om mindre endringer i matrikkellova

Departementet foreslår en mindre retting i lov 17. juni 2005 nr. 101 om eighedsregistrering (matrikkellova) i § 34 femte ledd. Rettingen gjelder adgangen til å gi forskrifter, henholdsvis om merking og måling av grensemerker. Departementet foreslår i tillegg å oppheve § 38 fjerde ledd, som har bestemmelser om godkjenning av landmålere fra andre EØS-land. Bestemmelsen er overflødig etter innføringen av yrkeskvalifikasjonsloven.

13 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene. Alle, med unntak av to, er positive og støtter dette.

Forslagene i høringsnotatet videreføres i proposisjonen.

1.8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at innføring av et nytt tredje ledd i pbl. § 8-1 primært retter seg mot fylkeskommunene, men dette dreier seg kun om relativt små endringer i eksisterende programvare for fremstilling av arealplaner, uten store kostnader.

Administrativt vil innføring av krav om fremstilling innebære tettere samarbeid mellom fylkeskommunens planleggere og fagpersonell som kan fremstille geografisk informasjon.

Fylkeskommunene har etter det departementet kjenner til, eget fagpersonell som kan bruke verktøy til teknisk fremstilling av regionale planer. Videre vil den foreslåtte endringen medføre at fylkeskommunene må stille sine plandata til rådighet for kommunene.

Det er allerede 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. Modell for nasjonalt, digitalt planregister er under revisjon i forbindelse med utviklingen av ny fagstandard for plan, med blant annet mulighet for reguleringsplaner i tre dimensjoner (3D) og mer digitale planbestemmelser.

Fylkeskommunenes 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 å utgjøre en mindre utgift sett i forhold til de utgifter som ellers påløper til drift og oppdateringer som jevnlig må foretas.

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

Det vises i proposisjonen til at forslaget til endringer i pbl. § 19-2 ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Det vises i proposisjonen til at forslaget til endringer i matrikkellova ikke vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser.

Kommunesektoren skal ikke kompenseres for eventuelle kostnader som følge av reguleringene.

1.9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

I proposisjonens kap. 9 gis det merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

2. Komiteens behandling

Komiteen har imøtesett og mottatt skriftlige innspill i saken. Innspill er publisert på stortinget.no.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til proposisjonen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, merker seg at lokale myndigheter har fått et stadig større ansvar innen klima- og naturforvaltning. Norges internasjonale forpliktelser gjenspeiles også i plan- og bygningsloven der planlegging skal fremme en bærekraftig utvikling. Planprosessene skal skje på en åpen måte, med innsyn og medvirkning. Flertallet er opptatt av at kommunene arbeider godt for klima, bevaring av naturmangfold og bærekraftig bruk av biologiske ressurser. I statlige planretningslinjer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018) gis en rekke anbefalinger om hva kommunenes klimaplaner bør omfatte – herunder grundige analyser av nåsituasjonen som inkluderer alle direkte utslipp fordelt på kilder og sektorer. Tidsriktig klimagassregnskap av god kvalitet er en forutsetning for kommunenes arbeid. Nasjonale organer har, med bistand fra blant andre fylkeskommunen og statsforvalteren, ansvar for å innhente, systematisere og tilrettelegge kunnskapen for kommunene. For å nå klimamålsettingene på nasjonalt og kommunalt nivå kreves innsats fra innbyggere og næringsliv, og et aktivt samarbeid mellom regionale og statlige myndigheter og på tvers av kommunens egne virksomheter.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti understreker at plan- og bygningsloven bør være et ansvarsområde underlagt Klima- og miljødepartementet (KLD). Dette er nødvendig for å sikre formålet og ivareta de store natur- og klimautfordringene som vi står overfor. Dette medlem mener KLD besitter stor kunnskapsbredde og kjennskap til relevante natur- og miljøkunnskapskilder.

Dette medlem viser til at verden står overfor to eksistensielle menneskeskapte kriser: tap av naturmangfold og farlige, menneskeskapte klimaendringer. Ifølge Det internasjonale naturpanelet (IPBES) er arealinngrep og nedbygging av natur den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Samtidig viser Klimapanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer at måten Norge bruker sine landområder på, er en betydelig driver av klimaendringene.

Dette medlem viser til at Norge knapt når et eneste av de 20 internasjonale naturmålene, de såkalte Aichimålene (2010), som verdens land satte for 2020 når det gjelder bevaring av naturmangfold og bærekraftig bruk av biologiske ressurser.

Dette medlem viser til Riksrevisjonens undersøkelser og til forskningsprosjektet EVAPLAN (evaluering av plan- og bygningsloven) der det påpekes at kommunene i dag ikke sikrer nasjonale interesser som naturmangfold, friluftsliv og jordvern i henhold til Stortingets mål. Dette medlem viser til at mange av arealinngrepene i Norge er resultat av kommunenes arealplanleg-

ging etter plan- og bygningsloven og kommunale dispensasjonsvedtak. Det forekommer også store arealinnegrep tilknyttet vind- og vannkraftutbygging og større samferdselsprosjekter, der statlig plan benyttes. Selv om Norge har forpliktet seg til å stanse tapet av naturmangfold, forsvinner natur bit for bit og presset øker på økosystemer, naturtyper og arts mangfold (jf., Naturindeks for Norge (2020), Norsk Rødliste for naturtyper (2018) og Norsk Rødliste for arter (2015)). Dette tilsier at ansvaret for regelverket knyttet til arealforvaltning bør ligge i det fagdepartementet som har ansvar for nettopp disse verdiene som skal forvaltes bærekraftig.

Dette medlem viser til at kommunene i tillegg til å ha ansvar for arealforvaltningen også får stadig større ansvar innenfor klima- og naturforvaltning, uten at det følges opp med økte bevilgninger og nødvendige systemer som gjør at vi kan måle om hver enkelt kommune når målene vi setter for klimagassutslipp og bevaring av naturmangfold. Riksrevisjonen pekte på et stort behov for kompetanseheving i kommunene på biologisk mangfold og bedre veiledning fra regionale myndigheter.

Dette medlem viser til at rapporter fra SSB og Silvilombudsmannens gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy viser en utbredt dispensasjonspraksis i strandsonen og at en stor andel kommuner ikke ivaretar nasjonale og regionale verdier, til tross for at det er lovregulert gjennom byggeforbudet i 100-metersbeltet jf. plan- og bygningsloven § 1-8.

Dette medlem viser til at en undersøkelse fra Menon Economics i 2019, på oppdrag fra Miljødirektoratet, viste at kommunenes konsekvensutredninger for klima og miljø i stor grad er mangelfulle. For eksempel ga kun 13 pst. av gjennomgåtte konsekvensutredninger begrunnelser for hvordan verdier, påvirkning og konsekvenser for miljø ble fastslått. Det redegjøres nesten ikke for usikkerhet og manglende kunnskap, samtidig som det i liten grad gjennomføres supplerende undersøkelser for å øke kunnskapsgrunnlaget.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen flytte ansvaret for plan- og bygningsloven fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Klima- og miljødepartementet.»

3.1 Forslag om å etablere hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon

Komiteen ser regional planlegging som et viktig virkemiddel for å kunne oppnå prioriterte samfunns mål der samordningen kan gi et bedre grunnlag for vedtak om forvaltningen av regionens ressurser. Komiteen merker seg at bruk av standardisert kartfesting (vektor-data) i regionale planer vil være effektiviserende også for planprosessene i kommunene. Komiteen ser

at det i proposisjonen vises til at i evalueringen av plan- og bygningslovens plandel (EVAPLAN) er det ansett som et fornuftig grep å bruke arealsoner i regional plan. Komiteen støtter vurderingen og ser at man da enklere kan skille mellom arealdisponering gitt i regionale planer og rettslig bindende arealdisponering i kommuneplanens arealdel.

3.2 Forslag om å presisere bruken av hensynssoner

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, ønsker å vise til departementets forslag om å presisere bruken av hensynssoner. Flertallet sier seg enig i at primær intensjon med hensynssoner på kommuneplannivå er at de skal legge premisser for og innarbeides i reguleringsplaner gjennom arealformål og bestemmelser. Departementet viser også til at hensynssoner i utgangspunktet ikke er tenkt å ha noen selvstendig funksjon på reguleringsplannivå, med mindre det er fastsatt rettslig bindende bestemmelser til sonen. I høringsnotatet foreslo departementet å forenkle ordningen slik at hensynssoner for uendret bruk fortsatt skal kunne brukes i en områderegulering, men ikke i forbindelse med detaljregulering. Flertallet merker seg at av de 43 høringsinstanser som har uttalt seg, er de positive og støtter forslaget, med unntak av Bane NOR og Trondheim kommune. Flertallet ser at disse viser til det store arealbehovet ved planlegging av nasjonal infrastruktur, særlig aktuelt for utbygging av veg og bane. Flertallet ønsker å understreke at samfunnsbehovene må ses fra flere sider. Departementet peker på at planmyndigheten kan sikre disse samfunnsbehovene ved å vedta bestemmelsesområder for midlertidig bygge- og anleggsområder med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 1. Bestemmelsesområdet vil begrense råderetten over området i en avgrenset periode, og således gi økt forutsigbarhet for annen ønsket utvikling. Flertallet merker seg også at statsforvalteren i Rogaland trekker frem at forslaget er en nyttig presisering og fremhever problemstillinger knyttet til hensynssoner. Det vises til at bruken av hensynssoner kan føre til en broket plansituasjon som er både tidkrevende, komplisert og hemmende for å ta i bruk en digitalisert og mer effektiv byggesaksbehandling.

3.3 Forslag om endringer i pbl. § 19-2 (dispensasjonsbestemmelsen)

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, ønsker å vise til departementets forslag om endringer i pbl. § 19-2, dispensasjonsbestemmelsen, og vil understreke at loven bygger på et prinsipp om at arealbruk skal styres gjennom de rammer som vedtas i arealpla-

ner. Flertallet sier seg enig med departementet i at det ved endring av en reguleringsplan der virkningene av endringen er begrenset, ikke går ut over hovedrammene for planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder, kan benyttes en forenklet planprosess.

Det er flertallets oppfatning at norske kommuner etterstreber en helhetlig arealdisponering og samordning gjennom planverket der de benytter dispensasjonsadgangen med omhu. Det er samfunnsmessig og ressursmessig viktig at det finnes en mulighet for å gjennomføre en planprosess med en enklere saksbehandling for mindre tiltak, særlig der avviket fra plan i seg selv ikke er omstridt eller kontroversielt.

Flertallet merker seg at departementet i sin beskrivelse av bakgrunnen for lovforslagene viser til Sivilombudsmannens rapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen (Kragerø, Lindesnes (tidligere Mandal) og Askøy kommuner). Rapporten tar for seg dispensasjoner fra byggeforbudet i strandsonen etter pbl. § 1-8. Flertallet mener det er viktig at dispensasjonsbestemmelsen brukes riktig, men ut fra rapporten er det imidlertid uklart hvilke typer tiltak det er gitt dispensasjon til. Dette er ikke presisert i rapporten. Flertallet registrerer at det i hørings svarene til komiteen blir vist til at omsøkte dispensasjoner i all hovedsak dreide seg om mindre tiltak som vannrør i grunn etc. Flertallet er opptatt av at det sikres et riktig og godt kunnskapsgrunnlag for i hvilke typer saker norske kommuner benytter seg av dispensasjonsbestemmelsen.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti har merket seg at høringsforslaget til endring av pbl. § 19-2 andre ledd første punktum videreføres i proposisjonen. Når det gjelder høringsforslagets endring av pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum, ønsker disse medlemmer å vise til at departementet merket seg stor motstand mot å endre andre ledd andre punktum, og kom derfor til at høringsforslaget ikke videreføres i proposisjonen. I proposisjonen gjøres en forbedring av ordlyden, men dette endrer ikke noe på det materielle innholdet i bestemmelsen.

Disse medlemmer viser til at statsforvalteren er statens fremste representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp regionalt og lokalt. Statsforvalteren skal også være et viktig bindeledd mellom kommunene og de sentrale myndighetene på en rekke overordnede samfunnsområder hvor statsforvalteren har fått tildelt sektormyndighet. Som bindeledd mellom stat og kommune forventes statsforvalterne å inneha overordnet fagkunnskap på de samfunnsområdene hvor embetet har myndighet, og lokalkunnskap om de kommunene og fylkeskommunene de driver kontroll, tilsyn og veiledning overfor. Ettersom statsforvalteren også skal ha

en viktig funksjon som rettssikkerhetsmyndighet for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner, er det viktig at hensynet til det lokale selvstyret og enkeltmenneskets rettssikkerhet står sentralt i statsforvalterens arbeid.

Disse medlemmer har merket seg at Statsforvalteren i Oslo og Viken er av den oppfatning at arbeidet med regionale planer må styrkes, og fremstilles slik at de er enklere for kommunene å forholde seg til. Det må fremkomme tydelig for kommunene hva de nasjonale og regionale interessene faktisk er. Disse medlemmer sier seg enig i at det er viktig at endringer av kommunenes egne planer primært ikke skjer ved dispensasjoner. Innbyggerne og eventuelt berørte naboer skal kunne innrette seg i tiltro til bestemmelser i kommuneplaners arealdel.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti har merket seg at det i klagesaker hvor settestatsforvalter oppnevnes, kan synes som om dette medfører utelukkende mer tids- og ressursmessig krevende behandling for alle parter. Derfor ser disse medlemmer det som riktig at det ses på muligheten for å håndtere slike saker på en mer tjenlig måte, i klagesaker der statsforvalter selv er klager eller på annen måte part i saken.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan klagesaker i forbindelse med dispensasjoner etter plan- og bygningsloven bedre kan håndteres, ressursmessig og tidsmessig, i saker der statsforvalteren selv er klager eller på annen måte part i saken.»

Komiteen er opptatt av at det sikres et riktig og godt kunnskapsgrunnlag for i hvilke typer saker norske kommuner benytter seg av dispensasjonsbestemmelsen.

På denne bakgrunn fremmer komiteen følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det best kan sikres et riktig og godt kunnskapsgrunnlag for å få oversikt over i hvilke typer saker norske kommuner benytter seg av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker at det skal bli lettere for lokalpolitikere å gi dispensasjoner. Også ved behandling av klagesaker fra statsforvalterne ønsker disse medlemmer at disse sakene som skal sterkt begrenses da terskelen for å fremme klage skal opp, skal overføres fra settestatsforvalteren til departementet. Det forutsettes

at det er så få klagesaker at dette ikke skaper mer byråkrati, snarere tvert imot da ressursene statsforvalterne bruker på å behandle klagesaker, utgår.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med at sette statsforvalter på departementets vegne behandler klagesaker om dispensasjoner etter plan- og bygningsloven.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener at interesseavklaringer bør håndteres i størst mulig grad på et overordnet plannivå. Dette er viktig for å sikre medvirkning og involvering fra innbyggerne og andre interesser i høringsinstanser. Det gir gode demokratiske prosesser, med gode muligheter for å gjøre kunnskapsbaserte avveininger, slik denne prosessloven legger opp til.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener klima og natur skal være fundament og ramme for alle områdene der det utvikles politikk. Disse medlemmer vil stanse tapet av natur og slå ring om allemannsretten. Dette taler for en restriktiv holdning til dispensasjonsadgang.

Disse medlemmer er opptatt av at dispensasjonsadgangen skal være en sikkerhetsventil. Det vil si et virkemiddel som sikrer tilstrekkelig fleksibilitet i plan-systemet.

Disse medlemmer vil likevel understreke at økt bruk av dispensasjoner svekker lokaldemokratiske prosesser. Disse medlemmer ser med uro på at antallet dispensasjoner har ligget på et stabilt høyt nivå over tid.

Disse medlemmer viser til en undersøkelse fra Riksrevisjonen fra 2007. Riksrevisjonen peker på at kommuneplanens arealdel ikke er tilstrekkelig styrende for arealutviklingen i kommunen. Den stiller spørsmål ved hvilke konsekvenser dette har for en bærekraftig arealutvikling da reguleringsplaner vedtas og dispensasjoner gis i strid med kommuneplanens arealdel.

Disse medlemmer viser videre til en undersøkelse fra Riksrevisjonen i 2018 om at det mangler god nok kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser. I 2017 ble det gitt over 15 000 dispensasjoner i 352 kommuner. Riksrevisjonen peker i samme undersøkelse på at praksisen for innsigelser er strammet inn fra 2013 til fordel for lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging. Den peker på at denne praksisen kan føre til at nasjonale mål som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt godt nok opp. Disse medlemmer deler Riksrevisjonens bekymring.

Disse medlemmer viser til Sivilombudsmannens (2021) undersøkelse av alle vedtak om dispensasjoner for bygging i strandsonen i tre kommuner. Undersøkelsene viste klarer mangler i dispensasjonspraksis. 85 prosent av søknadene ble innvilget. Samtidig peker Sivilombudsmannen på at flertallet av vedtakene hadde feil eller mangler. Formålet med rapporten var å gi lokalpolitikere, ansatte i kommuner, statsforvaltere, interesseorganisasjoner og andre interesserte en økt forståelse av de rettslige kravene som gjelder ved behandling av søknader om dispensasjon for bygging i strandsonen. Disse medlemmer mener dette på en god måte viser behovet for å jobbe videre med hvordan regelverket håndteres i praksis.

Disse medlemmer mener endringene i § 19-2 gir en tydeliggjøring av lovverket og av allemannsretten og strandsonen. Disse medlemmer mener endringen er en mindre innskjerping av lovverket som underbygger intensjonen i plan- og bygningsloven. Disse medlemmer vil understreke at dispensasjonsbestemmelsen er en «kan-bestemmelse». Det vil si at når de juridiske kravene er oppfylt, kan det gis dispensasjon, men det må ikke gis dispensasjon. Disse medlemmer mener dette regelverket også gir tydeligere føringer for statsforvalter som innebærer at jussen er tydeligere og behovet for politisk skjønn blir mindre.

Disse medlemmer viser til forslaget om å fjerne § 19-2 fjerde ledd annet punktum, som i dag lyder:

«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.»

Disse medlemmer vil understreke at selv med en fjerning av denne bestemmelsen, må dispensasjoner begrunnes i særskilte forhold som ikke ble drøftet i fastsettelsen av aktuell plan, og ikke være direkte i strid med regionale eller nasjonale hensyn.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at det i proposisjonen foreslås å endre pbl. § 19-2, som regulerer kommunens adgang til å innvilge dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Det foreslås endringer i bestemmelsen slik at hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig skal fremgå av andre ledd første punktum. Endringen vil slå fast at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Denne endringen begrunnes med at den vil styrke ivaretagelsen av nasjonale og regionale interesser i en dispensasjonssak. Videre foreslås det i proposisjonen å oppheve pbl. § 19-2 fjerde ledd om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen og at kommunen ikke bør dispensere fra planer, lovens bestemmelser om pla-

ner og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Dette begrunnes i proposisjonen med at bestemmelsen er unødvendig når det er foreslått å innta nasjonale og regionale interesser i § 19-2 andre ledd første punktum, og at den nåværende bestemmelsen setter unødvendige skranker på det kommunale selvstyret. Disse endringene vil i sum tydeliggjøre at dispensasjon ikke kan innvilges hvis det vil føre til at slike interesser blir vesentlig tilsidesatt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet understreker at det er kommunen som er ilagt planmyndighet, og at for eksempel fylkeskommunale planer ikke skal sette begrensninger på disse. Det er viktig at kommunene har stor fleksibilitet og selvstyre i sitt planarbeid. Det er store lokale forskjeller, både innad i kommuner og regioner, som krever lokalkjennskap for å gjøre viktige avveininger. Dette gjelder for eksempel i saker om strandsonen, som nevnes i proposisjonen. Denne lokalkunnskapen er det kommunestyret i de enkelte kommunene som har. Disse medlemmer understreker at overstyring av kommunene kan være til hinder for Stortingets mål om bosetting i hele landet. Disse medlemmer er derfor uenige i at dette skal overstyres fra fylkeskommune og stat, og støtter på denne bakgrunn den foreslåtte endringen i pbl. § 19-2 fjerde ledd, men støtter ikke den foreslåtte endringen i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til høringsinnspillene fra Naturvernforbundet og Sabima.

Dette medlem mener det er nødvendig å ha muligheter til dispensasjon, slik dagens plan- og bygningslov gir rom for, men bruken er nå så omfattende at den bør strammes inn. Dette medlem mener det er behov for å tydeliggjøre når dispensasjon kan benyttes, og gi klare føringer for å stramme inn dispensasjonsregimet. Særlig må dette tydeliggjøres når det gjelder utbygging i naturområder eller jordbruks- og kulturlandskap for å sikre naturbevaring, klimatilpasning, friluftsliv og jordvern. Dispensasjon må kun benyttes i områder som er bebygde, og som er omfattet av en reguleringsplan med byggeformål.

Denne klargjøringen kan gjøres ved at en legger til en presisering i § 19-2 andre ledd om at dispensasjon kun skal gis i allerede bebygde områder: «Dispensasjon skal kun kunne gis i allerede bebygde områder». Dette medlem er enig med Naturvernforbundet og mener at kommunal arealforvaltning må sikre naturverdier i langt større grad enn i dag, gjennom å styrke plankompetansen, kapasiteten og naturkunnskap i kommunene.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

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

§ 19-2 andre ledd nytt fjerde punktum skal lyde:
Dispensasjon skal kun kunne gis i allerede bebygde områder.»

«Stortinget ber regjeringen sikre en forsterkning av kommunenes plan- og naturkunnskap samt kommunenes kapasitet for bedre å sikre naturbevaring, klimatilpasning, jordvern og friluftsliv.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan klagesaker i forbindelse med dispensasjoner etter plan- og bygningsloven bedre kan håndteres, ressursmessig og tidsmessig, i saker der statsforvalteren selv er klager eller på annen måte part i saken.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen avvikle ordningen med at settestatsforvalter på departementets vegne behandler klagesaker om dispensasjoner etter plan- og bygningsloven.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen flytte ansvaret for plan- og bygningsloven fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Klima- og miljødepartementet.

Forslag 4

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

§ 19-2 andre ledd nytt fjerde punktum skal lyde:
Dispensasjon skal kun kunne gis i allerede bebygde områder.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen sikre en forsterkning av kommunenes plan- og naturkunnskap samt kommunenes kapasitet for bedre å sikre naturbevaring, klimatilpasning, jordvern og friluftsliv.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av en samlet komité, med unntak av I § 19-2 andre ledd første punktum, som fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti.

Komiteens tilråding B fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

A.

V e d t a k t i l l o v

om endringer i plan- og bygningsloven m.m.
(regional plan, dispensasjon m.m.)

I

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

§ 8-1 tredje ledd skal lyde:

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

Nåværende § 8-1 tredje og fjerde ledd blir fjerde og nytt femte ledd.

§ 12-6 nytt andre ledd skal lyde:

I en detaljregulering kan det ikke fastsettes hensynssoner hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav f.

§ 19-2 andre ledd skal lyde:

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres *fra*, *hensynene* i lovens formålsbestemmelse eller *nasjonale eller regionale interesser*, blir vesentlig *tilsidesatt*. *Fordelene* ved å gi dispensasjon *skal* være klart større enn *ulempene*. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

§ 19-2 fjerde ledd oppheves. Nåværende § 19-2 femte ledd blir fjerde ledd.

II

I lov 17. juni 2005 nr. 101 om eigedsregistrering gjøres følgende endringer:

§ 34 femte ledd skal lyde:

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

§ 38 fjerde ledd oppheves.

III

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

B.

Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det best kan sikres et riktig og godt kunnskapsgrunnlag for å få oversikt over i hvilke typer saker norske kommuner benytter seg av dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 27. mai 2021

Karin Andersen

leder

Torill Eidsheim

ordfører

