

INFORMASJON OM BEHANDLING AV DISPENSASJONER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN



Foto: Helge Lynghaug

FORORD

Fylkesmannen i Nordland og Nordland fylkeskommune har gått sammen for å lage et informasjonsskriv om dispensasjoner etter ny plan- og bygningslov.

Arealbruk skal primært avklares gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Dette vil blant annet sikre at lokalisering av utbyggingsområder skjer etter en samlet vurdering av konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Eksempelvis har kommuneplanens arealdel blitt til gjennom en omfattende prosess hvor myndigheter og offentligheten har medvirket, og der ulike interesser er veid opp mot hverandre for å finne en best mulig arealdisponering. For å bevare planen som et viktig styringsredskap for kommunens arealforvaltning, skal det derfor ikke være kurant å fravike planen ved dispensasjon.

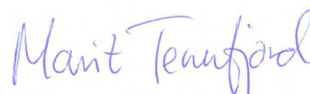
Kommunen er likevel gitt en lovfestet adgang til å gi dispensasjoner gjennom plan- og bygningslovens kapittel 19. Dette er et sentralt element for å kunne gi fleksibilitet i arealforvaltningen. Flexibilitet er viktig for å kunne ivareta uforutsette hensyn som ikke planverket tar høyde for. Dispensasjoner skal imidlertid kun benyttes unntaksvis, og kun i særskilte tilfeller der tiltaket er mest mulig avklart i forhold til omkringliggende interesser.

Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge (rapport 3:11 (2006-2007)) viser at det i langt større grad enn det som kan regnes som en unntaksvis dispensasjonspraksis, gis dispensasjoner for bygging i verdifulle områder som 100-metersbeltet, LNF-områder, byggeforbudssoner langs vassdrag og bevaringsområder for kulturminner. Dette er en uheldig utvikling som over tid kan få vesentlige konsekvenser for sentrale nasjonale og regionale interesser.

Det bør være en kommunal målsetting å ha så få dispensasjoner som mulig. I den grad kommunen ønsker å vurdere en dispensasjon, er det av stor betydning at lovens krav til dokumentasjon og grunngivning blir fulgt opp. Det er videre viktig at statlig og regional arealpolitikk blir fulgt opp også i vurderingen av dispensasjonssaker. Fylkesmannen og fylkeskommunen forventer derfor en innskjerping av kommunenes dispensasjonspraksis.



Hill-Marta Solberg
fylkesmann



Marit Tennfjord
fylkesråd for kultur og miljø



Foto: Helge Lynghaug, Nordland fylkeskommune. Bildet viser Mjåvatn i Vefsn kommune.

DISPENSASJONSSAKSBEHANDLING ETTER PLAN OG BYGNINGSLOVEN

Endringer i forhold til plan- og bygningsloven av 1985

Ved innføringen av ny plan- og bygningslov den 01.07.2009 ble det foretatt en rekke endringer i bestemmelsene rundt dispensasjoner:

- Plasseringen av bestemmelsene rundt dispensasjoner er flyttet fra § 7 i loven fra 1985 til fire paragrafer i kapittel 19 i ny lov
- Det kompliserende og uklare kriteriet særlige grunner i den gamle lovteksten er sløffet. Bestemmelsen i ny plan- og bygningslov er utformet slik at det blir tydeligere hvilken avveining som må foretas. Det er også kommet krav om begrunnet søknad. Vilåårene for dispensasjon er videre klargjort og strammet noe inn.

Delegering - nye regler

I pbl § 3-3 annet ledd i ny plandel er det slått fast at kommunestyret selv har ledelsen av den kommunale planleggingen. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Myndigheten til å gi dispensasjon er i § 19-2 lagt til kommunen.

Siden kravet om et fast utvalg for plansaker ikke er videreført, må kommunene ta stilling til hvem som skal behandle dispensasjonssøknader og ivareta øvrige oppgaver som loven tidligere la til planutvalget. Det bemerkes i denne sammenheng at det ikke er noe i veien for at kommunene opprettholder det faste utvalget for plansaker.

De kommuner som ikke allerede har utarbeidet et delegasjonsreglement i henhold til den nye loven, må snarest få på plass et slikt reglement.

Kommunene må også ta stilling til hvilken ordning som skal gjelde for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen da ordningen med krav til barnerepresentant ikke er videreført i ny lov. Dette har blitt erstattet med et krav om "særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen".

Saksbehandling

Dispensasjoner krever i følge plan- og bygningslovens § 19-1 grunngitt søknad. Videre må søknaden inneholde relevante opplysninger om tiltaket og en redegjørelse for hvilke bestemmelser det ønskes dispensasjon fra. Det er søkeres ansvar å redegjøre for grunnene som taler for at dispensasjonen bør innvilges.

Som del av kommunens behandling bør det vurderes hvorvidt det foreligger alternative, allerede planavklarte løsninger. Det er derfor viktig at kommunen holder oversikt over ledige tomter i planavklarte områder for fritidsboliger, boliger og erverv.

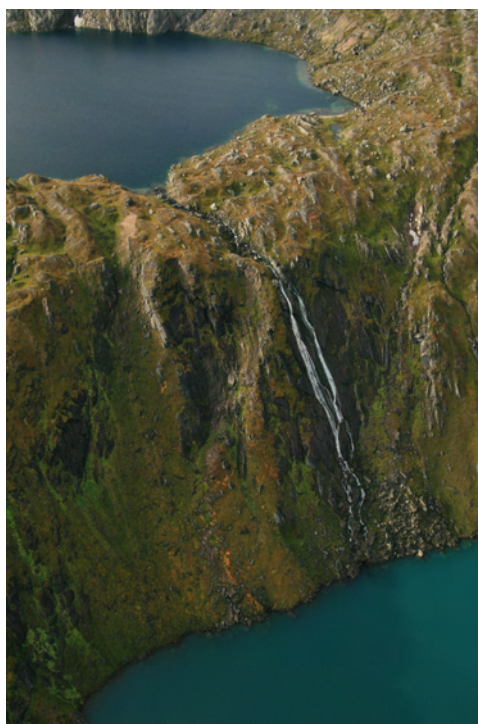
Høring

Kommunen er som planmyndighet i henhold til plan og bygningslovens § 19-1 pliktig å sende søknader om dispensasjon til uttalelse. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal i henhold til § 19-1 få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

Det ikke er nødvendig å sende dispensasjonssaker som med rimelig sikkerhet vil bli avslått av kommunen på høring.

Dersom administrativt vedtak eller innstilling om avslag blir foreslått endret ved utvalgsbehandling, må saken utsettes og sendes på høring til berørte myndigheter før det fattes endelig vedtak. Høringsuttalelsene skal ligge til grunn for den endelige politiske behandlingen. Dette for å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt. Unnlater planmyndigheten å innhente relevant informasjon, vil dette kunne anses som et brudd på planmyndighetenes utredningsplikt i henhold til forvaltningsloven og pbl § 19-1. Før vedtak treffes er det i tillegg forutsatt at naboer skal varsles på den måten som nevnt i pbl.85 § 94 nr. 3 / pbl.08 § 21-3.

Kommunen kan med fordel fastsette høringsfrist. Denne bør imidlertid ikke settes kortere enn fire uker. Dersom kommunen ikke har mottatt svar fra Fylkesmannen eller fylkeskommunen innen høringsfristens utløp, kan det legges til grunn at nevnte instanser ikke har merknader til den aktuelle søknaden.



Innholdet i oversendelser av dispensasjonssøknader

For at fylkeskommunen og Fylkesmannen skal kunne gjennomføre en rasjonell behandling med god kvalitetssikring og service utad, er vi avhengig av at kommunene gir oss tilstrekkelige opplysninger ved oversending av dispensasjonssøknader. Som grunnlag for vår behandling bør følgende opplysninger følge saken:

- Hva det blir søkt om, med en tilfredsstillende konkretisering av omfang. Herunder både type tiltak, antall bygninger/installasjoner og størrelse på bygninger/installasjoner (grad av utnyttning og byggehøyder).
- Begrunnelse for søknaden. Oversendelsen må redegjøre for hva som er fordelene med å gi dispensasjon for omsøkte tiltak. Det er søkers plikt å fremlegge begrunnelse for søknaden.
- Geografisk plassering av tiltaket på:
 - a) kartutsnitt i 1:50.000
 - b) ajourført detaljkart i for eksempel 1:5000
 - c) kommuneplankart eller kart over plan det dispenseres fra (kommuneplankart kan erstatte kartutsnitt i målestokk 1:50.000).
- Opplysninger om gjeldende planstatus med tilhørende bestemmelser. Videre en nærmere angivelse av hvilke bestemmelser/ arealbruksformål det blir søkt om dispensasjon fra.
- Opplysninger om historikk på eiendommen eller i nærområdet som kan være relevant for saken. Herunder andre lignende saker som er behandlet tidligere eller om omsøkte tiltak har blitt vurdert tidligere.
- Hvis søknaden gjelder dispensasjon fra antallsbegrensning eller andre bestemmelser for LNF(R)-områder hvor det er åpnet for spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel, må det opplyses om hvor mange enheter som tillates oppført og hvor mange av disse som det allerede har blitt gitt tillatelse til innen det aktuelle området.
- Hvilke relevante verdier er kjent i området? I tillegg til en opplisting av registrerte verdier som kan berøres, bør kommunens faglige vurdering av konsekvensene av omsøkte tiltak inkluderes i oversendelsen jf. plan- og bygningslovens § 19-2 tredje ledd: "Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet." inkluderes i oversendelsen.

Sentrale tema er bl.a.:

- a) landbruk
- b) biologisk mangfold
- c) allmennhetens friluftslivsinteresser og landskap- og naturopplevelser
- d) større uberørte naturområder
- e) strandsone og adkomstmuligheter mellom sjø og land
- f) kulturminner og kulturlandskap
- g) estetikk og landskapshensyn
- h) tilgjengelighet og universell utforming
- i) barn og unges interesser
- j) sikkerhet (herunder trafikksikkerhet og ras/flomfare etc)
- k) verna vassdrag og elvedelta
- l) næringsinteresser
- m) samisk kultur og næringsliv
- n) øvrige samfunnsinteresser

- Fotodokumentasjon av området som illustrerer bygningens plassering i landskapet.

- Hvilke statlige og regionale rammer og mål som er relevant for omsøkte tiltak. Jf. pbl § 19-2 fjerde ledd: "Ved vurdering av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt."
- Aktuelle forhold knyttet til andre lovverk bør dokumenteres og vurderes i oversendelsen. Herunder er bl.a. kulturminneloven, naturmangfoldloven og jordloven sentrale.
- Kommunens totalvurdering av søknaden. Det forventes at kommunen foretar en samlet vurdering i forhold til plan- og bygningslovens krav, jf. § 19-2 andre ledd der følgende går fram: "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" Sentrale tema her inkluderer, i tillegg til ovenfornevnte forhold, også konsekvenser for naboer, bosetning, næringsliv og generell samfunnsutvikling. Både positive og negative konsekvenser er viktige i denne vurderingen.

Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Vurderingen av lovens vilkår for å kunne dispensere er et rettsanvendelsesskjønn. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således kun i betraktning ved interesseavveiningen for og mot dispensasjon.

Det forutsettes at lovens formelle krav og vilkår for å kunne gi dispensasjon er oppfylt.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset. Det følger av pbl § 19-2 at dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Dette innebærer at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Det framgår videre at kommunen heller 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.

For den gamle loven la sivilombudsmannen til grunn at det neppe var tilstrekkelig at hensynene bak regelen det søkes dispensasjon fra ikke blir skadelidende, og at det derfor måtte foreligge positive angitte grunner for å kunne dispensere.

Også plan- og bygningslovens § 19-2 må forstås slik at det må foreligge positive relevante grunner på søkersiden for at dispensasjon skal kunne innvilges. Hensynene bak den regelen det søkes dispensasjon fra vil imidlertid kunne inngå som et relevant rettslig vurderingskriterium for om lovens vilkår er oppfylt.

Det ikke er anledning til å dispensere fra saksbehandlingsregler. Dette gjelder for både plansaker og byggesaker.

Når det gjelder plankrav som følger av § 11-9 nr.1 eller § 12-1 kan det dispenseres fra plankravet så fremt planen ikke utløser krav om konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må selvfølgelig alltid være til stede. Dersom kommunen beslutter å innvilge dispensasjon, er det viktig at grunnlaget framgår klart i vedtaksbrevet. Dette gjelder særlig hvis noen har gått imot dispensasjonssøknaden. Dispensasjonsvedtaket er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 b, og således underlagt kravet til begrunnelse etter forvaltningsloven §§ 24 og 25. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffes. Dersom det fattede vedtaket avviker fra administrasjonens utredning/begrunnelse, må det utarbeides en ny begrunnelse for vedtaket

Vilkår for dispensasjon

Kommunen kan i henhold til § 19-2 første ledd annet punktum sette vilkår for dispensasjon. Vilråene må ivareta lovens formål og hensyn, jfr. pbl §§ 1-1 og 3-1. Vilråene må også ligge innenfor rammen av de hensyn loven eller vedkommende lovbestemmelse skal ivareta og ha en saklig sammenheng med dispensasjonen. Det er vesentlig at det settes vilkår som i størst mulig grad reduserer de negative konsekvensene i det aktuelle tilfellet. Dette kan for eksempel være vilkår om lokalisering eller tidsavgrensning på tiltaket. Vilkår som regulerer størrelse, høyde og form slik at bygninger ikke skiller seg fra hva som anses som rimelig og naturlig for området kan også være aktuelle (relevante bestemmelser i kommuneplanens arealdel bør legges til grunn for disse vilråene).

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldlovens §§ 8 til 12 skisserer prinsipper som skal ligge til grunn for utøvelse av offentlig myndighet. Det forutsettes at disse blir fulgt opp også i dispensasjonssaker.

Strandsonen

Den nye plan- og bygningslovens § 1-8 inneholder et innskjerpet byggeforbud i strandsonen. Innskjerpingen inkluderer blant annet at unntakene i bestemmelsen for landbruksbebyggelse faller bort 4 år etter lovens ikrafttreden. Det er likevel mulig å fatte bestemmelser i kommuneplanens arealdel som viderefører disse unntakene jf. plan- og bygningslovens § 11-11 nr 4.

Ved utbygginger i strandsonen er det særlig viktig at tiltaket er avklart i forhold til interesser i nærområdene. Allmennhetens tilgang til strandsonen bør sikres. Videre er det også viktig at plassering av boliger og fritidsboliger blir gjort med tanke på omkringliggende aktiviteter.

Herunder påpekes det at det ofte har oppstått konflikter mellom boliger og fritidsboliger i strandsonen, og akvakulturanlegg i sjøen utenfor.

Klager

Det er adgang til å påklage alle sider ved et dispensasjonsvedtak for å få en ny prøving av vedtaket, både i forhold til de prosessuelle, materielle og kompetansemessige krav som oppstilles. For at klagemyndigheten skal kunne se hvilke prioriteringer og avveininger som kommunen har gjort er det viktig at vedtak begrunnes jf. forvaltningslovens § 24. Før kommunen innvilger dispensasjon i strandsonen bør alternativ lokalisering og avbøtende tiltak i alle tilfeller være vurdert.



Foto: Arild Bondestad, Fjelltjenesten. Estetikk må vektlegges ved etablering av tiltak i strandsonen

Fylkesmannens behandling

Fylkesmannen er statlig regional myndighet. Fylkesmannens vurdering som fagmyndighet er knyttet til landskap, natur, landbruk og friluftsliv, samt hensynet til nærmiljø (barn og unges oppvekstmiljø, universell utforming og forurensning av bl.a. støy og støv). I tillegg vil det bli lagt vekt på planfaglige forhold og hensynet til formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen er også klageinstans for kommunale dispensasjonsvedtak. Dersom det er Fylkesmannen som har klaget på det kommunale vedtaket, og kommunen opprettholder sitt vedtak, blir det oppnevnt en settefylkesmann som avgjør saken.

Fylkeskommunens behandling

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og kulturminnemyndighet. I Nordland er disse ansvarsområdene fordelt henholdsvis på enhetene Plan og miljø og Kulturminner i Nordland. Begge disse ligger i Kultur- og miljøavdelingen. Behandlingen av plansaker samordnes med en planfaglig og en kulturminnefaglig del. Det er dermed ikke nødvendig å sende flere eksemplarer av samme søknad om dispensasjon til fylkeskommunen.

Enhet for plan og miljø:

Fylkeskommunen er i henhold til plan- og bygningsloven regional planmyndighet. Fylkeskommunens arealpolitikk er hjemlet i arealpolitiske retningslinjer i fylkesplan for Nordland. Regional politikk bør legges til grunn for den kommunale saksbehandlingen. Enhet for plan og miljø har som oppgave å fremme regional arealpolitikk samt å veilede kommunene i saker etter plan- og bygningsloven.

Kulturminner i Nordland:

Som regional kulturminnemyndighet har fylkeskommunen ansvar for forvaltningen av nasjonalt og regionalt verneverdige kulturminner i fylket. Grunnlaget for fylkeskommunens kulturminneforvaltning ligger i nasjonale føringer og miljømål, samt i arealpolitiske retningslinjer i fylkesplan for Nordland.

Nordland fylkeskommune som regional kulturminnemyndighet må videre gi anledning til å vurdere potensialet for hittil ukjente kulturminner før eventuelt vedtak.

Sametinget er tillagt de samme oppgaver og ansvar for samiske kulturminner som fylkeskommunen har for øvrige kulturminner.

Mange kulturminner er registrert i Askeladden som er Riksantikvarens register over fredede kulturminner og listeførte kirkebygg, og i SEFRAK, som er et landsdekkende register over eldre bygninger og andre kulturminner. Imidlertid er ikke alle kulturminner registrert, og informasjon fra registrene må derfor suppleres med annen kjent informasjon.

Bruk av elektroniske medier

Som et ledd i bedre effektivitet og bedre ressursutnytting oppfordrer vi til oversending av dispensasjonssøknader per e-post til fylkeskommunens og Fylkesmannens postmottak (hhv. post@nfk.no og postmottak@fmno.no).

Veiledningsmateriell

Det vises til nettsidene www.planlegging.no, www.nfk.no/miljø og www.fmno.no - menypunkt "planlegging" for oppdaterte linker til aktuelt veiledningsmateriell, samt aktuelle styringsdokumenter og linker til relevante databaser.

WWW.FMNO.NO
WWW.NFK.NO