



Landskonferansen KMD

Innsigelser og dispensasjoner -
i skjæringsfeltet mellom juss og
politikk

HOLTH & WINGE

Fredrik Holth

www.holthogwinge.no

kontakt@howi.no



- Arealforvaltningsretten er lokalstyrt
Det er i hovedsak kommunene som bestemmer arealbruken i Norge.
Det kommunale selvstyret har en sterk stilling i dagens forvaltningssystem.
- Plan- og bygningslovens forarbeider:
«Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.»



Innsigelse



Carl August Fleischer, Plan- og bygningsrett 1992, s. 47:

“Noe absolutt kommunalt selvstyre hører ikke hjemme – og har aldri eksistert – på bygningslovgivningens område.”

Innsigelse



-
- Statlige styringsvirkemidler:
 - **Innsigelse**
 - Klagebehandling
 - Omgjøring av planer
 - Planendringsforbud
 - Statlige planer
 - Statlige planbestemmelser
 - Statlige planretningslinjer
 - Anledningen til å frata kommuner dispensasjonsmyndigheten

Innsigelse



**Georg Fr.
Rieber-Mohn**

Vi ønsker mest mulig villmark, og mener vi har lyktes med dette | Tor Egil Buøen

Det er selvfølgelig beklagelig at vi gjennom vår hytte- og reiselivsstrategi kommer i nærheten av Rieber-Mohn-familiens hytte- og jaktparadis.

DEBATT



**Tor Egil
Buøen**

Ordfører i Flå

FOTO: Halvard Alvik / NTB scanpix

Georg Fredrik Rieber-Mohn mener hyttebygging raserer villmarken. Bildet er fra Hemsedal.

«Det som egentlig foregår, er at noen relativt få norske familier i nålevende generasjoner får eksklusiv råderett over deler av norsk natur som burde komme langt flere til gode – ikke minst når vi tenker på våre etterkommere. Deres dom over den utvikling som her kort er beskrevet, kan og bør bli hard.»

Georg Fredrik Rieber-Mohn, Aftenposten 18. februar 2018

Innsigelse

Er kommunene tillitten verdig?

- Riksrevisjonen (2006-2007):
«Undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.»
- Riksrevisjonens kontroll fem år etter; Dokument 3:1 (2011–2012):
 - Det er gjort flere grep for å sikre bærekraft, blant annet vedtakelsen av nml. og pbl. Men:
 - «Etter Riksrevisjonens vurdering er det foreløpig ikke dokumentert vesentlige effekter av tiltakene som er satt inn etter at plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009.»



Innsigelse

Er det kontrollmekanismene som svikter?

- Kontroll av kommunale vedtak er avgjørende for å sikre regionale og nasjonale interesser.
- Bruker myndighetene innsigelsesretten/-plikten?
- Bruker myndighetene klageretten?

Plan 03 / 2018 (Volum 50)

◀ Artikkel 3 av 14 ▶

Svak kontroll i plan- og bygningsretten

av [Nikolai K. Winge](#) & [Fredrik Holth](#)

Informasjon ▼

Lagre ▼

🖨 Skriv ut 📌 Lagre referanse (RIS) ☆ Favoritt

Sikrer lovgivningen at det utøves tilstrekkelig kontroll med vedtak truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven? – Lovgivningen legger til rette for at det kan føres intensiv kontroll, men loven sikrer ikke at det fakti ...

Innsigelse

Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker Dokument 3:7 (2018–2019)

Funn og anbefalinger

Bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn:

- **Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gitt signaler om å være varsomme med å fremme innsigelser**
- **Departementet tar få innsigelser til følge**

- Fylkesmennene har fått signaler om at det bare skal fremmes innsigelser der nasjonale eller vesentlige regionale interesser blir berørt, og om å legge stor vekt på lokal handlingsfrihet.
- Selv om terskelen for å fremme innsigelser er hevet og de er bedre begrunnet enn før, tar departementet færre innsigelser til følge.
- For sterk innstramning kan føre til at de interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir godt nok ivaretatt, og at planleggingen bryter med nasjonale mål.

Regionalt planforum bidrar lite til å samordne interesser og redusere antall innsigelser

- Planforum skal bidra til å klarlegge og samordne interesser for å unngå innsigelser. Det er stor variasjon mellom fylkene i hvordan de har organisert forumene, og hvor godt de fungerer.

Fylkesmennenes samordning av innsigelser sikrer ikke tilstrekkelig åpenhet og forutsigbarhet

- Loven stiller krav om åpenhet og forutsigbarhet i planprosessen. Fylkesmennenes samordning og avskjæring av innsigelser skjer delvis i lukkede prosesser.

Styringsinformasjonen som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har om bruk av innsigelser, har varierende kvalitet

- Kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA) og fylkesmennenes årsrapporter gir ikke departementet god nok oversikt over bruk av innsigelser og dispensasjoner.

Det er behov for bedre kunnskap om innholdet i innvilgede dispensasjoner fra vedtatte planer og planbestemmelser

- Lovens vilkår for å gi dispensasjoner er strenge. Likevel viser KOSTRA-tall for 352 kommuner at det i 2017 ble gitt over 15 000 dispensasjoner.

Debatt | Utbygging

Misforståelser om kommunalt selvstyre

Fredrik Holth

Docent i Juristiske fag, NMBU

4. november 2021



Riksrevisjonen bor på ny gis oppgaven med å se på arealstatusen i Norge, mener Fredrik Holth. Foto: Privat

Har noen plikt til å bry seg?

Innsigelse

- Bestemmelser om innsigelse kom først inn i plan- og bygningsloven av 1985. Frem til da var hovedregelen at kommunale planer skulle godkjennes av departementet. I Ot.prp.nr.56 (1984-1985) sies det:
- *På denne bakgrunn ser heller ikke departementet noen betenkeligheter ved å gjøre ordningen med egengodkjenning landsomfattende og permanent, dog slik at kommunestyrets myndighet begrenses til planforslag der det ikke foreligger innsigelser fra fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet. (min understrekning)*

Innsigelse

- Hvilke hensyn bygger bestemmelsene på?
- For det første, prinsippet om at en sak skal opplyses best mulig før et vedtak treffes.
- For det andre, behovet for kontroll av de beslutninger lokale myndigheter tar.



Innsigelse

- Rettslig grunnlag for fremme av innsigelse pbl. § 5-4.
- Første ledd tar for seg innsigelse i *«spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.»*
- Fjerde ledd tar for seg tilfeller der planforslaget fra kommunen er i *«strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.»*

Innsigelse

- I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) legger til grunn:
- *Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.*

Innsigelse

- Spørsmål 1:
- Har innsigelsesmyndighetene en plikt til å varsle og eventuelt fremme innsigelse i spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning?
- Momenter:
 - Hensynene bak bestemmelsene om innsigelse
 - Ordlyden i forarbeidene «fagmyndigheten som avgjør etter en skjønnsmessig vurdering»
 - Ordlyden «kan» i § 5-4
 - Lojaliteten til Stortinget
 - Overordnede hensyn i plan- og bygningsloven
- Spørsmål 2:
- Hvis ja på spørsmål 1 – hvilken betydning har en slik plikt?
- Momenter:
 - Innholdet i rundskriv
 - Avskjæringsadgang
 - Samordning
 - Krav til prosesser

«Når et offentlig organ har fått seg tildelt en myndighet – når denne er betrodd organet fra Stortingets side på vegne av hele det norske samfunn – er det ikke noen frivillig sak om organet skal bruke myndigheten eller ikke.»

*Carl August Fleischer, Plan- og bygningsretten
1992 s. 258*

Innsigelse

- Innsigelse og kommunalt selvstyre
- LB-2014-40734
- *«Videre finner lagmannsretten at det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser.»*
- SOM 2018/1219
- *«Lagmannsretten uttalte her at «det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser». Ombudsmannen er enig i dette, og i motsetning til Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener ombudsmannen at et slikt synspunkt også får anvendelse i denne saken.»*

Innsigelse

• Oppsummering

- Selve avgjørelsen i innsigelsessaken er politikk – statsråden treffer avgjørelse. Regjeringen kan holdes ansvarlig.
- Foreligger det nasjonale eller vesentlige regionale interesser har fagmyndighetene en plikt til å fremme innsigelse.
- I spørsmålet om det foreligger nasjonale eller vesentlige regionale interesser har innsigelsesmyndighetene stort skjønnsmessig handlingsrom.
- Lokalt selvstyre har ingen plass i denne diskusjonen.

Dispensasjoner

Med plan skal landet bygges, ikke med dispensasjoner ødes.

Prop L. 149 (2015-2016):

Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.

Hvert år innvilges det om lag 15.000 dispensasjoner i Norge.

Hvor mange er egentlig truffet på korrekt grunnlag?



Dispensasjon

Pbl. § 19-2:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

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.

Dispensasjon

- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:**
 - *Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene. Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt.*
- Det betyr:
 - Full overprøving av Statsforvalteren, Sivilombudet og domstolene
 - Hensynet til det kommunale selvstyret har ingen vekt
 - Presedensvirkninger og usaklig forskjellsbehandling har ingen relevans

Dispensasjon – Vesentlighetskravet

- Det følger av § 19-2 andre ledd at dispensasjonen må ikke være i vesentlig strid med:
 - Hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra.
 - Hensynene i lovens formålsbestemmelse.
 - Nasjonale eller regionale interesser.
- Ordlyden – skal noe til - Agder Lagmannsrett (LA-2015-197645):
«Vesentlighetskravet innebærer at ikke enhver negativ innvirkning på/tilsidesettelse av hensyn som nevnt, er tilstrekkelig for at det kan anses å foreligge vesentlig tilsidesettelse».

Dispensasjon – Klar overvekt av fordeler

- Konkret interesseavveining av fordelene og ulempene ved dispensasjonen.
- Hvilke hensyn og interesser er relevante?
 - SOM-2014/334 – det er generelle areal- og ressursdisponeringshensyn som kan tillegges vekt.
 - Personlige interesser kan kun unntaksvis tillegges vekt.
- SOM-2015-3269:

Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne.
- Hva med presedensvirkninger og usaklig forskjellsbehandling?
 - SOM-2017-1231:

Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn og retter seg ikke mot rettsbruken. En anførsel om usaklig forskjellsbehandling vil derfor ikke ha relevans i vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd er til stede.

Dispensasjon – Vurderingen etter første ledd

- Etter pbl. § 19-2 første ledd skal det foretas en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon skal gis.
- Beror på kommunens frie skjønn
 - Hensynet til kommunalt selvstyre skal veie tungt.
 - Forbud mot usaklig forskjellsbehandling.
- Mulige avslagsgrunner etter første ledd:
 - Kommunen ikke ønsker at ny arealbruk skjer etter dispensasjoner, og at planen bør følges.
 - Det pågår eller er forventet et nytt planarbeid i det omsøkte området. Kommunen ønsker at det ikke gis dispensasjoner før den nye planen er på plass.
 - Sumvirkninger. Selv om hver enkelt dispensasjon er akseptabel, vil summen av alle vedtakene gi en negativ og uønsket utvikling.
- Etter første ledd kan det også settes tyngende vilkår til dispensasjonen
 - Vilkår må ikke trekkes inn i vurderingen etter andre ledd.
 - Husk at vilkåret må være formålsmessig (saklig) og forholdsmessig.

Dispensasjon – Vurderingen etter første ledd

Statsforvalterens vedtak

«Som det fremgår ovenfor under vurderingen av det første dispensasjonsvilkåret, vil en dispensasjon også medføre at fritidsboligen med tilbygget blir noe mer synlig fra sjøen enn i dag. Vilåårene for å gi dispensasjon er etter vår oppfatning i utgangspunktet derfor ikke oppfylt. Etter vår vurdering kan imidlertid søknaden innvilges med betingelser om at tiltakshaveren oppfyller visse avhjelpende tiltak.»

Dispensasjon – Vurderingen etter første ledd

Statsforvalterens vedtak

Konklusjon

«Kommunens vedtak av 03.02.2020 i sak 18/01482 oppheves.

Statsforvalteren har kommet til at vilkårene for å innvilge dispensasjon fra § 6.3 i kommuneplanens bestemmelser er oppfylt dersom dispensasjon gis på følgende vilkår, jf. plan- og bygningsloven § 19-2:

- Eksisterende utedo og sisterne rives som angitt i søknaden.*
- Uthus/bod vest på eiendommen rives.*

Statsforvalteren sender saken tilbake til kommunen for vurdering av «kanskjønnnet» i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd.»

Dispensasjon

Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen

- Det innvilges mange dispensasjoner i strandsonen
- Stor variasjon i typen tiltak – fra nybygg til mindre endringer og VA-anlegg.
- I en rekke vedtak skiller ikke kommunene mellom vilkårene for dispensasjon i § 19-2 andre ledd.
- I mange vedtak er det lagt avgjørende vekt på utbyggers ønsker og behov.
- Flertallet av vedtakene mangler tilstrekkelig begrunnelse.
- Det foretas ingen «kan»-vurdering etter § 19-2 første ledd.
- Flere dispensasjoner til tross for Statsforvalters fraråding.



SIVILOMBUDSMANNENS UNDERSØKELSER AV DISPENSASJONER I STRANDSONEN

Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen
i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner

Innsigelse

Takk for
oppmerksomheten!