

Oslo, 28. august 2020

## Til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

### Høringsuttalelse – forslag til endringer i plan- og bygningsloven

Vi viser til brev av 03.04.2020 med høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.), (deres ref. 19/5267).

Norsk Friluftsliv representerer de 18 største frivillige friluftslivsorganisasjonene i Norge med til sammen rundt 950.000 medlemskap og rundt 5.000 lokale lag og foreninger. En av hovedoppgavene for Norsk Friluftsliv er å ivareta allemannsretten og det enkle og naturvennlige friluftslivets vilkår i Norge, herunder hvordan vi forvalter våre naturområder som er viktig for friluftslivet.

Høringen omfatter tre forslag til endringer i plan- og bygningsloven: (1) Etablering av hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regional plan med arealdimensjon, (2) om presisering i loven om bruken av hensynssoner og (3) endring av dispensasjonsbestemmelsene.

Norsk Friluftsliv vil i denne uttalelsen konsentrere oss om forslag til endringer av dispensasjonsbestemmelsene § 19-2 i plan- og bygningsloven.

#### Oppsummering

Norsk Friluftsliv er sterkt imot de foreslåtte endringene i dispensasjonsbestemmelsene i § 19-2, og er bekymret for konsekvensene av en slik endringen for natur og friluftsliv på sikt. Vi mener lovendringsforslaget vil:

- Uthule intensjonen med plan- og bygningsloven om at arealbruk skal foregå etter plan og planprosesser.
- Svekke bærekraftig og naturvennlig arealforvaltning, og resulterer i ytterligere bit-for-bit-nedbygging av natur- og friluftslivsområder.
- Svekke lokaldemokratiet og medvirkningsprosesser, ettersom lokalpolitikere får større makt til å fravike egne planer som kommunens innbyggere organisasjoner og andre

myndigheter i stor grad har medvirket til gjennom planprosessene. Økt bruk av dispensasjonsvedtak medfører begrensende krav til offentlighet, medbestemmelse, likebehandling og rettssikkerhet.

- Skape større klarhet for kommunene i forhold til hvilke saker som egentlig er nasjonale og regionale interesser, og hvor mye som skal til for at disse blir «vesentlig» satt til side.
- Gjøre det vanskelig å skille mellom vurderingen av «vesentlig» avvik fra lov eller plan, og interesseavveiningen «fordelene større enn ulempene», ettersom de ikke lengre fremstår som to selvstendige vilkår i dispensasjonsbestemmelsen, men der det første vilkåret inngår i den helhetlige vurderingen.
  - Ettersom kommunene alene skal vurdere vesentlighetsvilkåret, og deretter en interesseavveining som foreslås skal være underlagt «kommunens frie skjønn», vil det resultere i nye diskusjoner om hvilke vurderinger som faktisk er unntatt statlig og rettslig prøving, fordi de er «kommunen sitt bord». Med stor sannsynlighet vil lovendringsforslaget medføre flere klager og saker for fylkesmann og domstolen.
- Ha en motvirkende effekt på gjeldende politikk for arealplanlegging, miljø-, natur- og friluftslivshensyn, som regjeringen har nedfelt i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging<sup>1</sup>.
- På sikt svekke allmennhetens tillitt til planmyndighetene og offentlig forvaltning.

## Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget til endringer i dispensasjonsbestemmelsene ligger i Granavolden-plattformen (fra høringsnotatet):

«Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas, og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Det fremgår også at regjeringen vil gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk.

Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas. Utfordringer og muligheter for lokal utvikling vil variere fra sted til sted, og det er kommunens oppgave å gjøre en helhetlig avveining mellom nasjonal, regional og

---

<sup>1</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023](#)

kommunal arealpolitikk i den enkelte byggesak. Dette kommer ikke så tydelig til uttrykk i dagens lovbestemmelser om dispensasjon»

Plan- og bygningsloven (pbl) bygger på prinsippet om at arealbruk skal styres gjennom plan, som er vedtatt av kommunen gjennom demokratiske og involverende medvirkningsprosesser. Dispensasjoner fra plan skal kun være en sikkerhetsventil når det av samfunnsmessige årsaker er nødvendig å fravike planen. I pbl. står det i § 19-2, første og andre ledd:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet»

For at dispensasjon skal kunne gis, må begge vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd være oppfylt. Bestemmelsen i pbl. § 19-2 første ledd gir kommunen anledning, men ingen plikt til å gi dispensasjon. Det fremgår av forarbeidene til pbl. at vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt, er å anse som rettsanvendelse<sup>2</sup>. Det innebærer at kommunens vurdering ikke beror på et politisk skjønn eller hva som er hensiktsmessig i den enkelte saken. Dette betyr at det normalt ikke vil være anledning til å gi dispensasjon, og at endringer i utgangspunktet skal skje gjennom endringer i plan.

Det regjeringen nå foreslår er å gi kommunene «økt handlingsrom» i dispensasjonssaker. Departementet mener at lovendringsforslaget vil på en bedre måte enn tidligere ivareta balansen mellom kommunalt selvstyre på den ene siden og vern av nasjonale og regionale interesser på den andre siden. Departementet foreslår blant annet å senke terskelen for dispensasjon ved at kravet om at fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, faller bort. Departementet foreslår videre å oppheve § 19-2 fjerde ledd som har bestemmelser om at statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt i dispensasjonsvurderingen. Begrunnelsen for dette er at den er unødvendig når hensynet til nasjonale og regionale interesser uttrykkelig nevnes i andre ledd (fra høringsnotatet).

---

<sup>2</sup> [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) s. 242](#)

## Innledning

Arealinngrep og nedbygging av natur representerer hoveddriveren for tapet av biologisk mangfold ifølge det internasjonale naturpanelet (IPBES)<sup>3</sup>. Samtidig peker *klimatepanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer* på at måten vi bruker våre landområder er en betydelig driver av klimaendringene og legger lite bærekraftige krav på de landsystemene som både mennesker og naturen er avhengig av<sup>4</sup>. Verdens ledende forskere er tydelig i sine konklusjoner; vi mennesker driver en rovdrift på naturen på en måte som ødelegger selve grunnlaget som vår økonomi, matsikkerhet, helse og livskvalitet er bygget på. Hvordan vi forvalter våre arealer og naturområder i tiden fremover er derfor helt avgjørende.

Regjeringen har gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging uttrykt forventninger om at kommunene legger til rette for langsiktig bærekraftig arealbruk som tar hensyn til naturmangfold og friluftsliv. Regjeringen presiserer at det er viktig at kommunene vurderer virkninger for naturmangfoldet ut fra den samlede belastningen. Det hviler et stort ansvar på kommunene om å ivareta disse verdiene i tråd med en rekke nasjonale og internasjonale mål og avtaler. Regjeringen har blant annet bestemt at FNs 17 bærekraftsmål skal være en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen<sup>5</sup>.

Ivaretagelse av natur- og friluftslivsområder avklares først og fremst i arealdelen til kommuneplanen, i hver enkelt kommune. Kommunene planlegger bruken av sine arealer ved hjelp av pbl., og sitter dermed med nøkkelen til bærekraftig og naturvennlig arealplanlegging. Pbl. omtales derfor som Norges viktigste naturlov.

## Kommentarer til forslag til endring i pbl. § 19-2 om dispensasjon

For et hvert lovendringsforslag er det helt grunnleggende med en tydelig vurdering av hvorfor man ønsker å gjennomføre endringer. Professor Inge Lorange Backer, en sentral jurist i offentlig forvaltning, med lang fartstid som utvalgsleder i en rekke offentlige utredninger (NOU), skriver: «Det aller første steget mot ny lovgivning er å klargjøre behovet. Er situasjonen utilfredsstillende og bør endres?»<sup>6</sup>. Norsk Friluftsliv vil med bakgrunn i innledning, og videre i våre kommentarer til høringsnotatet, påpeke hvordan departementets lovendringsforslag verken svarer på behovet for foreslåtte

<sup>3</sup> [IPBES tilstandsrapport for naturen](#)

<sup>4</sup> [Klimatepanelets spesialrapport om klimaendringer og landarealer](#)

<sup>5</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023](#)

<sup>6</sup> «Loven – hvordan blir den til?», Backer, 2013 s. 32

lovendringer iht. intensjonene i pbl. eller i lys av behovet for bærekraftig arealforvaltning etter gode planprosesser som et avgjørende verktøy for å sikre et rikt biologisk mangfold, gode miljø-, rekreasjons- og boforhold for fremtiden.

### 1. Hensynet til «det kommunale selvstyret»

Det er bare noen få år siden departementet sist forsøkte å endre dispensasjonsregelen, med et uttrykt mål om å gjøre den enklere å praktisere, men også om å utvide dispensasjonsadgangen for kommunene. I sin innstilling til lovendringsforslaget i 2017 uttalte energi- og miljøkomiteen på Stortinget;

«Komiteen legger til grunn at utbygging som hovedregel skal skje i medhold av plan og etter behandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende etter sitt innhold med arealformål og bestemmelser. Fra ovennevnte hovedregel er det gitt en åpning for å gi dispensasjon fra planer. Dispensasjonsbestemmelsene er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik. Grunnlaget for å kunne gi dispensasjon må betraktes som en praktisk sikkerhetsventil<sup>7</sup>»

Til tross den tydelige innstillingen, foreslår departementet på nytt med denne høringen å endre dispensasjonsregelen under det samme målet om å styrke det noe uklare hensynet til «det kommunale selvstyret». Dette er et argument sittende regjering til stadighet bruker som rambukk i flere politiske saker (blant annet snøskuterkjøring av bagasje og utstyr til egen hytte, og kommunens hjemmel til å stadfeste egne atferdsregler og ferdselsrestriksjoner etter friluftsløven), uten at kommunene har fått bevilget øremerkede midler til å håndtere sine stadig utvidede ansvarsområder.

Lokalt handlingsrom og økt selvråderett høres i seg selv demokratisk og hensiktsmessig ut. Problemet er bare at kommuner i alt for liten grad ivaretar klimahensyn, vern av landskap og kulturmiljøer (EVAPLAN 2008). En utredning fra Telemarkforskning påpeker at små kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset kapasitet og kompetanse for å ivareta viktige områder som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling<sup>8</sup>. Rapporten *Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur* påpeker at friluftslivet i liten

<sup>7</sup> [Innst. 181 L \(2016–2017\)](#)

<sup>8</sup> [Utredning små kommuner, 2019. Telemarkforskning](#)

grad er tilstrekkelig organisert i norske kommuner<sup>9</sup>. Rapporten beskriver en situasjon hvor friluftslivet, til tross for vissheten blant politikere og ansatte om at natur- og grøntområdene utgjør den viktigste arenaen for det lokale friluftslivet, sjelden får gjennomslag i budsjett og handlingsplaner, hverken lokalt eller regionalt.

Forskningsrapportene viser tydelig at regjeringens kronargument om at *«det er kommunene som kjenner de lokale forholdene best... Og regjeringen har tillit til at kommunene gjør gode vurderinger i lokale saker»* ikke holder mål når man ser konsekvensene denne holdningen medfører for natur og friluftsliv.

## **2. Endringsforslaget svekker nasjonale og regionale interesser**

Tillit til forvaltningen er langt på vei betinget av at det skjer en kontroll i og med forvaltningen. En slik kontroll er mulig gjennom dagens dispensasjonsbestemmelse, hvor det i fjerde avsnitt står at kommunen ikke bør dispensere når statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt. Dette er fjernet i departementets høringsforslag – nå skal kommunens egen vurdering av forholdet til nasjonale og regionale interesser være tilstrekkelig ved at § 19-2 første avsnitt første setning får en tilføyelse om 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»*. Departementet argumenterer derfor for at § 19-2 fjerde ledd blir opphevet ettersom dagens ordlyd *«legger unødvendige begrensninger på det kommunale selvstyret»*, og følger opp med at *«en direkte berørt statlig eller regional myndighet er misfornøyd med kommunens vedtak, vil det være adgang til å påklage vedtaket.»*

Norsk Friluftsliv stiller seg svært kritiske til at § 19-2 fjerde ledd skal oppheves ettersom man med dette fjerner et sentralt virkemiddel for at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt i kommunenes planlegging og enkeltvedtak. Iht. pbl. har statlige og regionale myndigheter et ansvar for å følge opp nasjonale og regionale interesser som berører deres fagområder. Pbl. bygger i tillegg på et grunnleggende prinsipp om medvirkning hvor statlige og regionale myndigheter skal høres i prosessen og ikke bare ha tilgang til å klage på vedtaket i etterkant. Dette endringsforslaget kan føre til at kommunene innvilger dispensasjonssøknader fremfor å foreta en planendring. Førstnevnte prosess krever langt mindre tid og ressurser, og det vil med lovendringen være lettere for kommunen å gjøre egne prioriteringer uten innblanding fra andre myndigheter. Det skal sies at arealbruk etter plan nødvendigvis ikke er en garanti for at natur- og

---

<sup>9</sup> [Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for nærtur, 2018](#)

friluftslivshensyn ivaretas i tråd med intensjonen i pbl., men kravet om planprosessene legger imidlertid langt sterkere føringer for bærekraftig arealplanlegging. Det fremstår derfor helt ulogisk at kommunen skal ha større makt til å vurdere konsekvensene for nasjonale og regionale interesser i saker som gjelder dispensasjon, enn de har i plansaker jf. pbl. § 5-4.

Det finnes en rekke eksempler på at kommunene og statlige og regionale myndigheter har ulikt syn på hvilke saker som egentlig er nasjonale og regionale interesser, og hvor mye som skal til for at disse blir «vesentlig» satt til side. Hytteutbygging i nasjonale villreinområder og tilhørende buffersone viser for eksempel hvordan det nasjonale målet om å sikre villreinens leveområder i mange tilfeller tilsidesettes ved kommunale dispensasjonsvedtak fra gjeldende retningslinjer i regionalplaner for villreinområder. Ifølge tall fra SSB har det vært en vekst på totalt 868 nye fritidsbygg i villreinens leveområde i henhold til Naturbase i femårsperioden 2014–2018. Samtlige av villreinens leveområder har hatt en økning i antall fritidsbygg i perioden. Det ble bygget 76 nye fritidsbygg i de spesielt viktige villreinområdene fra 2014 til og med 2018<sup>10</sup>. Sivilombudsmannen har i flere tilfeller avdekket flere feil og mangler ved dispensasjonsvedtak tilknyttet hytteutbygging i villreinområder. Manglene knytter seg både til spørsmålet om de hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra, blir vesentlig tilsidesatt, om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene etter en samlet vurdering, og hvorvidt forholdet til naturmangfoldlovens §§ 8 til 12 er vurdert slik loven krever<sup>11</sup>. I forbindelse med en dispensasjonssak for bygging av hytte i randområdet til regional plan for Nordfjella med Raudafjell 2014-2025 uttalte Sivilombudsmannen seg om betydningen av enkeltsaker i forhold til presedens og samla belastning jf. naturmangfoldloven §10<sup>12</sup>:

«I saker som denne, hvor naturmangfoldet er berørt, er det ikke tilstrekkelig å vurdere skadevirkningene isolert og kun ut fra et nåtidsperspektiv. Etter naturmangfoldloven § 10 skal «påvirkning av et økosystem ... vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for». Denne bestemmelsen skal blant annet forhindre en gradvis forvitring av leveområder hvor inngrepene gjerne finner sted «bit for bit, over tid, til den samlede belastningen er så stor at leveområder, arter eller genetisk mangfold kan gå tapt», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 104<sup>13</sup>»

<sup>10</sup> [SSB statistikk på hytteutbygging i villreinområder](#)

<sup>11</sup> [https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/?search\\_referer=statements&s=Villrein&case\\_type=&period=](https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/?search_referer=statements&s=Villrein&case_type=&period=)

<sup>12</sup> [Se ombudsmannens uttalelse 13. mars 2018 \(SOM-2017-1346\).](#)

<sup>13</sup> [Ot.prp. nr. 52 \(2008-2009\) s. 104](#)



Departementets forslag om å oppheve § 19-2 fjerde ledd må sees i sammenheng med regjeringens uttalte mål om å redusere statlig byråkrati og statlig overprøving av lokal forvaltning, også uttrykt i ny bestemmelse i forvaltningslovens § 34 annet ledd. Her fremkommer det at klageorganet skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Samtidig er det viktig å påpeke at det har pågått en prosess hvor regjeringen har strammet inn bruken av innsigelser gjennom flere rundskriv til fylkesmennene. Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker fra 2019 påpeker at bruken av innsigelser for å ivareta nasjonale og viktige regionale interesser i plansaker er strammet inn, og det legges mer vekt på lokal handlefrihet i kommunal arealplanlegging<sup>14</sup>. Kommunene får nå mer gjennomslag enn før, selv om antall innsigelser har gått ned, og færre av de få som havner på departementets bord blir tatt til følge. Dette mener Riksrevisjonen kan føre til at de nasjonale målene som innsigelsesordningen skal ivareta, ikke blir fulgt opp godt nok.

Norsk Friluftsliv mener det er direkte urovekkende at departementet foreslår endringer i pbl. som langt på vei vil ha en motvirkende effekt på gjeldende politikk på dette feltet som egen regjering har nedfelt i nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dersom kommunene alene skal vurdere om dispensasjonen fører til at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt, vil dette utvilsomt medføre *flere* klager og dermed *større* grad av overprøving fra fylkesmannen – nettopp det endringsforslaget i utgangspunktet ønsker å motvirke.

## 2.1. Norges etterlevelse av internasjonale miljø- og naturavtaler

Departementets foreslåtte lovforslagsendringer mener vi ikke er i tråd med flere av Norges forpliktelser iht. internasjonale miljø- og naturavtaler. Bærekraftsmål 15 *Liv på land* forplikter Norge til å: «*Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av arts mangfold*». Norge har gjennom konvensjon om biologisk mangfold (CBD) forpliktet seg til å bevare biologisk mangfold og bærekraftig bruk av mangfoldet i kraft av de 20 internasjonale Aichimålene. Delmål A innebærer «*å ta tak i de underliggende årsakene til tap av biologisk mangfold ved å integrere hensynet til biomangfold i offentlig styre og i samfunnet for øvrig*». <sup>15</sup> Regjeringen har selv presisert at arealendringer er hovedårsaken til tap av biologisk mangfold, men paradoksalt foreslår departementet lovendringer som vil medføre ytterligere tap. Norge har for øvrig forpliktet seg til

<sup>14</sup> [Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker \(2019\)](#)

<sup>15</sup> [Internasjonale mål for biologisk mangfold, 2011-2020](#)



å beskytte Europas arter av ville dyr og planter og deres naturlige leveområder (Bern-konvensjonen)<sup>16</sup>. I tillegg er det relevant å nevne Norges forpliktelser overfor den europeiske landskapskonvensjonen om å verne, forvalte og planlegge landskap

### 3. Vilkåret om klar overvekt av fordeler

Vesentlighetsvilkåret som det nå foreslås at kommunene alene skal kunne gjøre, må sees i sammenheng med endringsforslaget om interesseavveining i § 19-2 andre avsnitt, andre setning. Her kommer det andre vilkåret for dispensjon, hvor dagens ordlyd er: «I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». Departementet foreslår å ta ut «i tillegg», «klart» og «etter en samlet vurdering» slik at regelen blir da: «*Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene*». Samtidig foreslås det at denne interesseavveiningen skal være «underlagt kommunens frie skjønn», som i praksis betyr at verken statlige eller regionale myndigheter, eller domstolen, skal kunne «blande seg inn i» de konkrete vurderingene som kommunen gjør under vilkåret om interesseovervekt.

Norsk Friluftsliv er kritisk til at man går bort fra dagens krav om kvalifisert interesseovervekt av fordeler i forhold til ulemper. Forarbeidene til pbl. understreker at formuleringen «klart større» skal tolkes strengt. Departementet påpeker selv at denne endringen kan føre til en viss økning i antallet innvilgede dispensasjoner. Uten å vise til relevant kunnskapsgrunnlag eller andre konsekvensvurderinger, konkluderer departementet at det likevel ikke er grunn til å anta at det vil bli en vesentlig økning (fra høringsnotatet). Norsk Friluftsliv er sterkt uenig i departementets slutning. Ser man lovendringsforslagene i lys av allerede innført politikk for å styrke det kommunale selvstyret, dispensasjonstallene i strandsonen og i fjellområder, et svekket innsigelsesinstitutt og kommunenes manglende kompetanse for å ivareta viktige områder som arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og friluftsliv, er det åpenbart god grunn til å være sterkt bekymret for naturens og friluftslivets rettsvern.

Vi er spesielt kritiske til departementets forslag om å fravike dagens vurdering av hvilke fordeler som er relevante, og dermed skal inngå i interesseavveining. I høringsnotatet sier departementet;

«de fordeler tiltakshaver kan pårope seg ikke skal kunne begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men at tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig

---

<sup>16</sup> [Internasjonale klima- og miljøavtaler](#)

utnyttelse og bruk av egen eiendom, må være relevant og kunne tillegges vekt ved avveiningen av fordeler og ulemper»

Her går altså departementet bort fra en vektlegging av fordeler som har sammenheng med de hensynene pbl. er ment å ivareta, som er først og fremst areal- og ressursdisponeringshensyn. Tiltakshaverens subjektive ønsker og behov er derimot sjelden relevant slår forarbeidene fast. Bakgrunnen for dette er at eierforhold vil være skiftende over tid, mens plan- og bygningsmyndighetene skal styre arealbruken i kommunen i et langsiktig perspektiv<sup>17</sup>.

Norsk Friluftsliv ønsker å påpeke at man kan få inntrykk av at når «i tillegg» fjernes fra andre avsnitt, andre setning, er det ikke lenger to selvstendige vilkår i dispensasjonsbestemmelsen, men en samlet vurdering der det første vilkåret inngår i den helhetlige vurderingen. Dette gjør det vanskelig å trekke et tydelig skille mellom vurderingen av «vesentlig» avvik fra lov eller plan, og interesseavveiningen «fordelene større enn ulempene». Dette vil potensielt føre til nye diskusjoner om hvilke vurderinger som faktisk er unntatt statlig og rettslig prøving, fordi de er «kommunen sitt bord». Med forslaget om å gi kommunene fritt skjønn i interesseavveining etter andre avsnitt, er det grunn til å tro at kommunene oftere vil utfordre rammene for vesentlighetsvilkåret i første avsnitt for å få fortgang i sin egen interesseavveining for å kunne gi dispensasjon. Men fylkesmannen og domstolen kan alltid prøve lovtolkningen og påklage vedtak der en kommer frem til at lov eller plan, som f.eks. byggeforbudet i strandsonen, blir «vesentlig tilsidesatt». Departementets endringsforslag medfører dermed ikke økt kommunalt selvstyre, men oppnår i stedet trolig større uklarhet, flere klager og saker for domstolen.

#### **4. Endringsforslagets konsekvenser for lokaldemokratiet og medvirkning**

I Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 sier regjeringen;

«Det skal legges til rette for at innbyggere, fritidsboligeiere, organisasjoner og institusjoner, frivillig sektor og næringslivet kan delta i planprosesser ... tidlig og involvering sikrer synliggjøring av relevant kunnskap og viktige interesser. Det vil gi et bedre grunnlag for interesseavveining og styrke planleggingen som demokratisk arena. Det vil også bidra til å redusere konfliktnivået og heve kvaliteten på planene<sup>18</sup>»

<sup>17</sup> [Se ombudsmannens uttalelse 26. januar 2016 \(SOM-2014-3266\).](#)

<sup>18</sup> [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging \(2019-2023\)](#)

Disse føringene bygger på formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 fjerde ledd som fremhever hensyn som skal danne premisset for alle beslutninger etter loven. Bestemmelsen lyder:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives»

Norsk Friluftsliv ønsker å understreke at økt handlingsrom for kommunene til å gi dispensasjoner, vil gi økte muligheter for dispensasjoner som hovedsakelig er unntak fra arealplaner kommunen selv har vedtatt. Lovforslaget gir dermed lokalpolitikere større makt til å fravike egne planer som kommunens innbyggere, organisasjoner og andre myndigheter i stor grad har medvirket til gjennom planprosessene. Når departementet argumenterer med at; *«enkeltmenneskers rettigheter og rettsikkerhet skal ivaretas ... og regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningsaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas»* (fra høringsnotatet), er dette i realiteten en skivebom og brudd på viktige hensyn ved selve intensjonen til pbl. Man kan si at endringsforslaget ivaretar enkeltmenneskers rettigheter basert på subjektive ønsker og behov, men allmennhetens generelle rettigheter til likebehandling, rettsikkerhet, åpenhet og medvirkning blir ved samme vending avskåret.

## 5. Strandsonen bygges ned ved dispensasjoner

Konsekvensene av departementets endringsforslag i dispensasjonsbestemmelsen vil få store negative konsekvenser for en allerede hardt presset strandsoner. 80 prosent av Norges befolkning bor mindre enn ti kilometer fra kyst- og strandsonen. Samtidig er disse områdene attraktive til næringsformål, hytteutbygging, oppdrett og reiseliv. I kyst- og strandsonerområdene finnes en stor variasjon av naturtyper og utforminger, som gir grunnlag for et rikt arts mangfold og rekreasjonsområder for nærturer og annen friluftslivsaktivitet i både hverdag og ferie. Siden midten av 1950-tallet har det vært et generelt forbud mot utbygging i strandsonen. Ordlyden i pbl. § 19-2 andre ledd viser at det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon. Dette gjelder særlig i strandsonen. I forarbeidene er det uttalt følgende;

«Det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengelig for alle. Regjeringen ønsker en strengere og mer langsiktig strandsonerforvaltning. Det er derfor nødvendig med en streng praksis ved behandlingen av dispensasjoner i 100-metersbeltet langs

sjøen. Forbudet i § 1-8 mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen veier tungt. Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress<sup>19</sup>»

Til tross for en sterk beskyttelse i loven, har det tilsynelatende vært manglende politisk vilje, både sentralt og lokalt, til å håndheve regelverket som skal beskytte strandsonen. Denne utviklingen skyldes i stor grad at det blir gitt dispensasjoner fra gjeldende lover og regler. Problemet er ikke hver enkelt dispensasjon, som isolert sett kan ha gode grunner for seg, men over tid ser vi en omfattende praksis som resulterer i en bit-for-bit-nedbygging av strandsonen. SSB-tall fra de fire siste årene viser et gjennomsnitt på 64% av alle innvilgede søknader om nye bygninger i 100-metersbeltet langs saltvann, innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan<sup>20</sup>. Dette er krystallklare tall som viser en praksis som strider med lovens intensjoner om at arealbruk skal styres etter plan. Endringsforslaget kan dermed resultere i at dispensasjon framstår som et enkelt og akseptert alternativ til planendring.

Det er imidlertid viktig å påpeke at KOSTRA-tallene ikke er perfekte. Oversikten over kommunenes arealbruk er mangelfull på grunn av manglende innrapporteringer. I tillegg føres ikke statistikk over dispensasjon til havbruksnæringen i KOSTRA. Dette er bekymringsfullt når man vet at havbruksnæringen, med et betydelig miljøavtrykk, skal mangedobles ifølge nasjonale mål for næringen. Større handlingsrom for dispensasjoner fra plan når det gjelder akvakultur, til f.eks. biomasseøkning og ny lokalitetsklarering, handler også om beslaglegging av areal som i utgangspunktet tilhører fellesskapet og allmennheten. I dag havner ofte slike dispensasjonssaker mellom to stoler (kommune og fylkeskommune) når det gjelder hvem som skal vurdere naturmangfold og friluftslivsverdier.

Departementet sier selv i høringsnotatet at *«KOSTRA har i begrenset grad informasjon om dispensasjoner som berører nasjonale og regionale interesser»*. Med andre ord har vi ingen nasjonal oversikt over hvilke nasjonale og regionale kultur-, natur- og friluftslivsverdier som går tapt gjennom kommunenes dispensasjonspraksis.

---

<sup>19</sup> [Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) s. 243](#)

<sup>20</sup> [SSB-statistikk for bygging i strandsonen](#)

## 6.1. Sivilombudsmannens gjennomgang av dispensasjonspraksis

I Sivilombudsmannens pågående gransking av strandsone-praksis i Kragerø, Mandal og Askøy er henholdsvis totalt 865 vedtak fra perioden 2016-2019 blitt undersøkt. Den foreløpige rapporten som er oversendt kommunene avdekker en strandsone-praksis der bare et fåtall av søkerne får nei fra kommunene. 96 prosent av søknadene fikk innvilgelse i Mandal. I Kragerø er tallet 75 prosent. Askøy har et byggeforbud som bare gjelder i et 30-metersbelte fra sjøen og her er 98 prosent av søknadene blitt innvilget<sup>21</sup>.

Sivilombudsmannens rapport viser til en gjennomgående tendens der flertallet av de innvilgede dispensasjonsvedtakene inneholder ufullstendige vurderinger. Ifølge Sivilombudsmannen er det «tvilsomt» om kommunene overhodet følger forvaltningslovens krav til begrunnelser.

Granskingen av Mandal kommune, nå Lindesnes kommune, avdekket at mange vedtak mangler tilstrekkelig vurdering av hensynene bak bestemmelsene det er søkt dispensasjon fra. I tillegg mangler flertallet av vedtakene beskrivelse av relevante fordeler, eller er begrunnet med hensyn som ikke er relevante eller som kun har liten vekt i fordel-/ulempevurderingen. Blant alle de undersøkte kommunene har saker med miljøverninteresser blitt oversendt til Fylkesmannen før kommunen skal bestemme seg. Sivilombudsmannen påpeker at;

«i sakene der Fylkesmannen har uttalt seg negativt om dispensasjonen, mangler de fleste vedtakene en relevant begrunnelse for hvorfor dispensasjonssøknaden likevel er innvilget. Det er derfor tvil om kommunene har lagt tilstrekkelig vekt på statlige myndigheters uttalelser i sakene, slik pbl. § 19-2 fjerde ledd forutsetter»

Sivilombudsmannen understreker at det store antallet dispensasjonssøknader som er innvilget kan indikere at kommunen i for liten grad benytter kommuneplanen og reguleringsplaner som styringsverktøy når det gjelder arealforvaltning i strandsonen. Selv om Sivilombudsmannens rapport omfatter bare et utvalg kommuner, viser de foreløpige konklusjonene en omfattende praksis som bør virke alarmerende når man generelt ser at andelen søknader, om blant annet nye bygninger eller erstatningsbygg i 100-metersbeltet langs saltvann, hovedsakelig innvilges gjennom vedtak om dispensasjon fra plan.

---

<sup>21</sup> [Sivilombudsmannens foreløpige rapport – dispensasjoner i strandsonen](#)

## 7. Behov for flere dispensasjonsbestemmelser?

Norsk Friluftsliv vil fraråde departementet på det sterkeste å gå videre med lovendringsforslaget, men i stedet klargjøre dispensasjonsvilkårene i pbl. ved å skille mellom dispensasjon fra krav i loven og forskriftene i én dispensasjons-bestemmelse og dispensasjon fra planer, krav om planer og byggeforbudet i 100-metersbeltet i en annen. Dette ble foreslått av Planlovutvalget i sin første delutredning til revidering av pbl. i 2008, men ble dessverre ikke fulgt opp, til tross for at hovedformålene med lovendringen nettopp var å klargjøre dispensasjonsvilkårene<sup>22</sup>. Utvalget argumenterte da for at de to kategoriene har tydelige forskjeller med tanke på hvilke hensyn som skal vurderes, noe som vil påvirke terskelen for å innvilge dispensasjonen. For eksempel omfatter dispensasjon fra planer og byggeforbud i strandsonen arealinngrep, hvor det i hovedsak er de offentlige og samfunnsmessige hensyn som ivaretas gjennom planleggingen som må vurderes. Ved dispensasjon fra byggesaksbestemmelsene og byggetekniske krav er det derimot vanligere at dispensasjonen ikke får store konsekvenser for andre en tiltakshaver selv og eventuelle naboer<sup>23</sup>. Flere dispensasjonsbestemmelser kan tydeliggjøre disse forskjellene direkte i lovteksten og klargjøre betydningen av de ulike hensyn i ulike de dispensasjons-vurderingene.

Våre forslag, med nevnte endringer for dispensasjonsbestemmelsen, mener vi i større grad vil oppfylle målet til departementet om å styrke lokaldemokratiet i byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas, enn det lovendringsforslaget som nå er ute på høring vil klare.

**Med vennlig hilsen**

**Norsk Friluftsliv**



**Lasse Heimdal**  
generalsekretær



**Peter Øygard Oma**  
friluftsfaglig rådgiver

---

<sup>22</sup> [NOU 2001: 7](#)

<sup>23</sup> [NOU 2001: 7](#)