



Fylkesmannen i Hedmark



Hedmark fylkeskommune

## DISPENSASJON – PLAN- OG BYGNINGSLOVEN KAP 19

Revidert rundskriv av februar 2010 til kommunene i Hedmark



Revidert rundskriv av februar 2010 til kommunene i Hedmark .....	1
<b>FORORD</b> .....	<b>3</b>
<b>1. HVA ER EN DISPENSASJON - FORHOLDET TIL PLAN</b> .....	<b>4</b>
Dispensasjon er et unntak - endrer ikke plangrunnlaget .....	4
Dispensasjoner må ikke undergrave planer .....	4
Plan sikrer medvirkning .....	4
Grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring.....	4
<b>2. HVA ER NYTT/PRESISERT I 2008- LOVEN?</b> .....	<b>4</b>
<b>3. NÅR KAN DET DISPENSERES?</b> .....	<b>5</b>
3.1 HJEMMELSGRUNNLAGET .....	5
3.2 I HVILKE TILFELLER HAR LOVGIVER SÆRLIG MENT AT KOMMUNENES DISPENSASJONSPRAKSIS MÅ STRAMMES INN?.....	6
3.3 NÅR KAN DET IKKE DISPENSERES?.....	6
<b>4. NÆRMERE OM KRITERIENE OG MOMENTENE</b> .....	<b>6</b>
4.1 TO VESENTLIGHETSKRITERIER ISTEDENFØR SÆRLIGE GRUNNER .....	6
4.2 MOMENTER I VURDERINGEN AV OM DET SKAL GIS DISPENSASJON ...	7
4.3 NÆRMERE OM LOVENS VILKÅR – EKSEMPLER .....	9
Formålet med den bestemmelsen det skal dispenseres fra - eksempler .....	9
Interesseavveiningen - konkret vurdering i den enkelte sak - eksempler.....	10
Bruk av vilkår .....	12
”Kan” .....	12
Rettsanvendelsesskjønn .....	13
4.4 FORSKJELLSBEHANDLING.....	13
4.5 BETYDNINGEN AV RETNINGSLINJER I KOMMUNEPLAN .....	13
4.6 ILLUSTRASJON AV VURDERINGSTEMAET .....	14
<b>5. SAKSBEHANDLINGEN</b> .....	<b>16</b>
5.1 ER DETTE EN DISPENSASJONSSAK? .....	16
5.2 SØKNADENE MÅ VÆRE BEGRUNNET .....	16
5.3 VARSLING AV NABOER .....	17
5.4 INTERN HØRING I KOMMUNEN .....	17
Saksgangen videre - behov for ekstern høring? .....	17
5.5 EKSTERN HØRING: - HVEM? - HVILKE SAKER? - INNHOLD - FORM .....	17
Generelt .....	17
Ulik innstilling fra administrasjonen krever ulik behandling av saken.....	18
Hvem skal høres? .....	18
Innholdet i oversendelsen.....	18
Hvilke saker skal oversendes for uttalelse?.....	19
5.6 FORHOLDET TIL SEKTORLOVGIVNINGEN.....	21
Saker som krever behandling både etter pbl. og kulturminneloven §§ 8, 9 og 25 .....	21
Saker som krever behandling både etter pbl. § 19-2 og jordloven §§ 9 og 12.....	21
Behandlingsrekkefølge.....	22
5.7 VEDTAK: - MYNDIGHETSORGAN (DELEGASJON) - BEGRUNNELSE .....	23
- OVERSENDELSE - PLANREGISTER.....	23
Delegasjon .....	23
Begrunnelse .....	23
Oversendelse av dispensasjonsvedtak når dispensasjon er innvilget i kommunen .....	23
Behandling av klager.....	24
Planregister.....	24
5.8 ILLUSTRASJON AV SAKSGANGEN .....	25

## **FORORD**

Dette rundskrivet om dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven (pbl.) kap 19, avløser Fylkesmannens og fylkeskommunens tidligere rundskriv fra september 2001. Foruten Hedmark fylkeskommune har også Statens vegvesen gitt bidrag til dette reviderte rundskrivet.

Ny pbl. av 27.06.08 har i [kapittel 19](#) nye regler for dispensasjon. Dette kapittelet trådte i kraft 01.07.09, samtidig med plandelen av loven. De nye dispensasjonsreglene skal legges til grunn for søknader som er postlagt 01.07.09 eller senere. Vilkårene klargjøres og strammes noe inn. Kravet om «særlige grunner» er sløyfet og erstattet av to vesentlighetskriterier. Bestemmelsen er utformet slik at det skal bli tydeligere hvilken avveining som må foretas. Kart- og planforskriften krever at dispensasjoner fra arealplaner gitt etter 01.01.10 skal føres i kommunalt planregister (fra 01.03.10).

Det inngis hvert år et stort antall dispensasjonssøknader. Fylkesmannen mottok 240 saker på høring i 2009. Dette er en dobling siden 2003. I tillegg kommer alle søknadene som ikke er sendt oss til uttalelse, enten fordi dette er forsømt, vi ikke er ansett faglig berørt eller fordi kommunen har innstilt på og gitt avslag. Den nye loven strammer inn dispensasjonsadgangen. Det er et mål å redusere antall dispensasjoner. Endringer i planer må behandles etter de regler som er fastlagt i pbl. § 11-17 og 12-14. Dispensasjon er kun en sikkerhetsventil. Gjennom dette rundskrivet ønsker vi å klargjøre forutsetningene for dispensasjon og dermed bidra til at vedtakene blir innholdsmessig korrekte.

Rundskrivet er ment å være en veileder for kommunene ved behandling av dispensasjonssaker etter pbl. kap. 19. Vi fokuserer spesielt på dispensasjon fra arealplaner. Det kan også dispenseres fra andre bestemmelser i pbl., samt fra forskrifter fastsatt i medhold av loven. Det vil som hovedregel være de samme prinsipper som gjelder for dispensasjon fra disse bestemmelsene som ved dispensasjon i plansaker. Men etter ny lov skal i tillegg konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet vektlegges ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven.

Rundskrivet henvender seg både til administrasjonen og til politikerne. Vi ønsker at rundskrivet kan bidra til å skape en felles forståelse for lovgrunnlaget i disse sakene. Vi ber derfor om at rundskrivet blir distribuert til aktuelle aktører i kommunene. Rundskrivet vil også være utlagt på Fylkesmannens og fylkeskommunens nettsted ([www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no) og [www.hedmark.org](http://www.hedmark.org)). Nettversjonen vil bli søkt ajourført.  
**Sist revidert 14.10.11(side 8).**

Sylvia Brustad

Kildehenvisning til forarbeider:

[Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) kap. 6.19](#)

[Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008\) kap. 5.7.2](#)

[NOU 2003:14 Planlovutvalgets utredning II](#)

[NOU 2001:7 Planlovutvalgets utredning I](#)

## 1. HVA ER EN DISPENSASJON - FORHOLDET TIL PLAN

### *Dispensasjon er et unntak - endrer ikke plangrunnlaget*

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

### *Dispensasjoner må ikke undergrave planer*

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

Dispensasjon er en sikkerhetsventil som skal sikre fleksibilitet. Dispensasjon kan eksempelvis benyttes der forholdene har endret seg eller det dukker opp momenter som ikke er tatt hensyn til ved planbehandlingen.

### *Plan sikrer medvirkning*

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

### *Grensen mellom dispensasjon og reguleringsendring*

Dispensasjon vil være mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak fra plan, og ved varige unntak hvor det ikke anses ønskelig å endre planen. Hvis en ser bort fra midlertidig dispensasjon, jf. § 19-3, bør det normalt ikke gis dispensasjon for så omfattende avvik fra planen at de går utenfor rammen av det som kan karakteriseres som mindre endring etter § 12-14 andre ledd.

Som eksempel vil endringer av reguleringsformålene sjelden regnes som annet enn en vesentlig endring, og bør derfor ikke behandles som en dispensasjonssak. Det vises i den forbindelse til merknadene til § 12-14 i Ot.prp. nr 32 (2007-2008).

## 2. HVA ER NYTT/PRESISERT I 2008- LOVEN?

- Det kreves begrunnet søknad
- Særlige grunner utgår og erstattes av vilkår som klargjør og strammer inn dispensasjonsadgangen
- Dispensasjon kan ikke gis når hensynene bak bestemmelsene det dispenseres fra eller lovens formål blir vesentlig tilsidesatt
- Fordelene må være klart større enn ulempene

- Det skal legges særlig vekt på konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet
- Statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt
- Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler
- Dispensasjonsvedtak fra plan skal føres i planregisteret
- Det kan bli aktuelt midlertidig å flytte myndigheten til å avgjøre dispensasjon fra kommunen til regionalt eller statlig organ

### 3. NÅR KAN DET DISPENSERES?

#### 3.1 HJEMMELSGRUNNLAGET

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

*”Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler. ”*

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

Videre har § 19-2 fjerde ledd slik ordlyd:

*”Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. ”*

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

Dette innebærer at kommunen må foreta flere selvstendige vurderinger når den skal ta stilling til en søknad om dispensasjon fra plan (se også side 8):

- Hvilke hensyn ligger bak bestemmelsen det søkes om dispensasjon fra?
- Kommer hensynene i lovens formålsbestemmelse inn?
- Blir noen av disse hensynene vesentlig tilsidesatt?

Er svaret på dette ja, er vilkårene ikke til stede for å gi dispensasjon.

Er svaret nei, kan man gå videre til neste vurderingstema:

- Vil fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering?
- Foreligger det statlige eller regionale rammer og mål som har betydning?
- Har statlig og regional myndighet uttalt seg negativt? (se side 23)

En annen konsekvens av regelendringene er at kravet til begrunnelse skjerpes, jf nedenfor under pkt 5 om saksbehandlingen side 15 og 22-23.

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

Lovgiver er særlig opptatt av at strandsonen langs sjø og vassdrag tas vare på, jf. her lovens § 1-8. Dette gjelder først og fremst av hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv og ferdselsmuligheter samt for selve landskapsbildet. Videre påpekes at dispensasjoner fra arealformålene landbruk, natur- og friluftsområder har ført til en uheldig utvikling av arealbruken. Hensynet til jordvern, naturvern, kulturmiljø og bevaring av viktig grønnstruktur er også fremhevet, samt at planer for å sikre villreinens leveområder ikke må uthules gjennom enkeltdispensasjoner. Vi viser for øvrig til Ot.prp. nr 32 (2007-2008) pkt 5.7.2.5.

### ***3.3 NÅR KAN DET IKKE DISPENSERES?***

Som nevnt under pkt 3.1 kan dispensasjon ikke gis dersom man ved dette vesentlig tilsidesetter de hensyn som skal ivaretas av bestemmelsen/reguleringen. Den andre dispensasjonssperren gjelder i forhold til regler for saksbehandlingen.

Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler (§ 19-2 andre ledd). Dette gjelder både for plansaker og byggesaker. Konsekvensutredning (KU) er en del av saksbehandlingsreglene. Når det gjelder plankrav som følger av § 11-9 nr.1 eller § 12-1, kan det dispenseres fra plankravet under forutsetning av at planen ikke krever konsekvensutredning. De generelle vilkårene for dispensasjon må selvfølgelig alltid være oppfylt. Dette innebærer bl.a. :

- Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra plankrav der KU kreves,
- eller dispensere fra plankravet når 5-årsregelen i § 12-4 siste ledd er utløpt.
- Kommunen kan normalt ikke gi dispensasjon fra plankravet i § 12-1 tredje ledd for gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak.
- Kommunen kan ikke dispensere fra reglene i pbl. kap 17 (utbyggingsavtaler).
- Kommunen kan ikke fravike byggesaksforskriften (uten at dette uttrykkelig fremgår av forskriften).

## **4. NÆRMERE OM KRITERIENE OG MOMENTENE**

### ***4.1 TO VESENTLIGHETSKRITERIER ISTEDENFOR SÆRLIGE GRUNNER***

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

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

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

Merk at det her også vises til lovens formålsbestemmelse. Dette må forstås som en henvisning både til selve formålsbestemmelsen § 1-1, og til § 3-1 som supplerer



lovens formålsbestemmelse. § 3-1 angir de viktigste hensynene som skal ivaretas ved planlegging etter loven.

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

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

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

Leser man ordlyden bokstavelig, vil kravet nesten aldri være oppfylt i praksis. Begrepet ”**klart større**” innebærer nemlig en kvalifisert overvekt av hensyn. I følge forarbeidene innebærer ordvalget 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.

#### ***4.2 MOMENTER I VURDERINGEN AV OM DET SKAL GIS DISPENSASJON***

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

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

Det er et hovedprinsipp i loven at kommunens myndighetsutøvelse og vedtak må ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, og det gjelder også dispensasjonssaker. Der det foreligger statlige og regionale rammer og mål for arealpolitikken, skal disse legges til grunn for dispensasjonsvurderingen i den enkelte sak. For eksempel vil en søknad om utvidelse av eksisterende boligtomt vanskelig kunne innvilges dersom det innebærer en reduksjon av et regulert lekeareal, jf. RPR om barn og unges interesser.

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

Det som her sies er i prinsippet ikke noe nytt. Dette fulgte tidligere av veiledninger fra departementet. Det nye er således at denne føringen er oppgradert. Det er nå lovgiver, og ikke bare byråkratiet, som har sagt at dette er noe kommunen må vektlegge.

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

Saken må i så fall søkes løst ved en reguleringsendring etter § 12-14. Se også pkt 5.7.

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

Dispensasjoner må derfor ikke innebære løsninger til nevneverdig skade for slike hensyn. Motsatt: Fremmes slike hensyn, kan det begrunne en dispensasjon. Dette momentet har først og fremst betydning i byggesaker.

**4) Naturmangfoldloven (nml)** har nedfelt flere prinsipper som skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og gjelder for behandling av **dispensasjonssøknader som kan berøre naturen**, jf. nml §§ 1 og 7. For å sikre bærekraftig bruk skal følgende bestemmelser i nml vurderes:

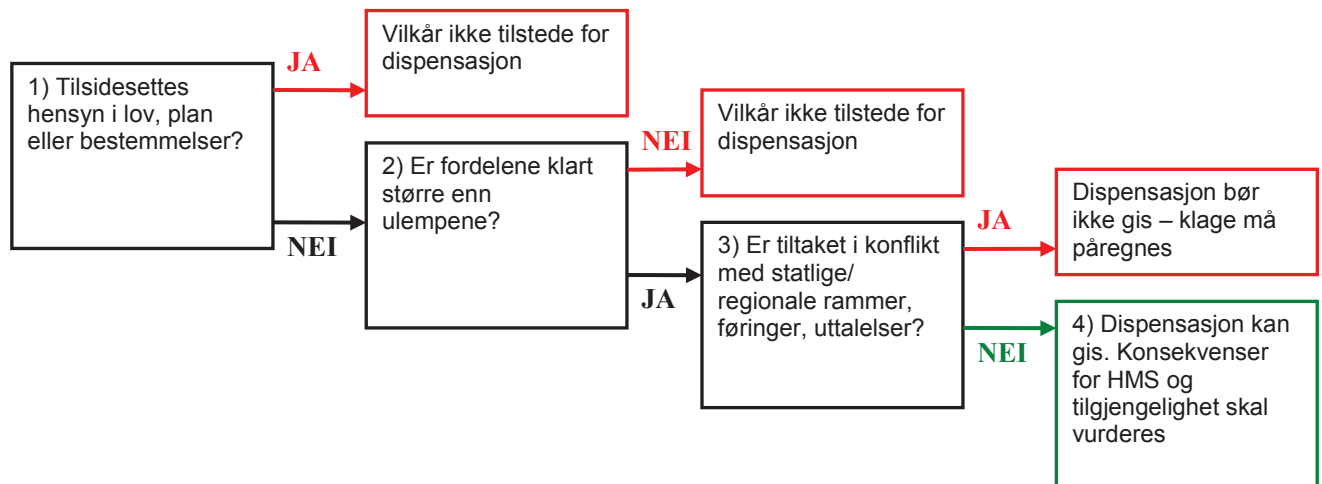
- § 8 Kunnskapsgrunnlaget
- § 9 Føre-var-prinsippet
- § 10 Økosystemtilnærming og samlet belastning
- § 11 Kostnader ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
- § 12 Miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokalisering.

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

**Det følger av nml § 7 at kommunen i sin saksfremstilling må skrive hvordan prinsippene i §§ 8 -12 er vurdert, dvs i hvilken grad de er relevante og hvilken vekt de er tillagt.** På Fylkesmannens hjemmeside venstre meny under fagtema miljøvern – naturmangfold, kap. II, ligger eksempler på hvordan dette kan gjøres.

Også annen lovgivning kan få betydning i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Se her under kap 5.6 nedenfor.





#### 4.3 NÆRMERE OM LOVENS VILKÅR – EKSEMPLER

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

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

Vi erfarer at en rekke dispensasjonssøknader gjelder fradeling og bygging av boliger/fritidsboliger i LNFR-områder. Dersom hensynene til landbruk, natur eller friluftsliv ikke gjør seg gjeldende på det aktuelle stedet i nevneverdig grad, kan det ene vesentlighetskriteriet anses oppfylt. Det er dermed ikke gitt at fordelene er klart større enn ulempene. Her må man også huske på at en dispensasjon i mange tilfeller vil kunne gi grunnlag for flere tilsvarende søknader. En konsekvens av dette vil igjen ofte være krav til offentlig tjenesteyting/infrastruktur. Ser man for seg at dette kan bli resultatet, bør tiltaket i stedet inngå som en del av en planprosess.

Når det gjelder dispensasjon fra planer, er det viktig å gå tilbake til planvedtaket og prosessen bak planen. Her finner vi begrunnelsen for arealbruksformålet og planbestemmelsene. Det bør vises stor varsomhet med å dispensere i områder som er båndlagt med sikte på senere regulering til f. eks. vern. Tilsvarende må de hensyn og restriksjoner som ligger til grunn for en hensynssone tillegges stor vekt, som eksempel områder med store kultur- og naturverdier eller innenfor faresoner.

Eksempel: Hensynssone med formål bevaring av kulturmiljø. I utgangspunktet skal ikke bygningsmessige endringer tillates. Søknad om bygningsmessige endringer på et 1900-tallshus innenfor området kan i noen tilfeller likevel tillates gjennom dispensasjon, *dersom formålet med hensynssonen å bevare et relativt autentisk 1800-tallsmiljø.* Og: Søknad om begrenset tiltak på et hus i det samme verneområdet *kan* gis dispensasjon, selv om det er et typisk 1800-tallshus med høy verneverdi, dersom tiltaket innebærer en tilbakeføring til en tidligere tilstand, som kan dokumenteres med foto eller lignende. Regional kulturvernmyndighet skal i alle

tilfeller uttale seg. En må også alltid sjekke hva som finnes av bestemmelser knyttet til hensynssoenen/ regulering med formål bevaring.

Når det gjelder dispensasjon fra andre formelle bestemmelser gitt i plan- og bygningsloven, må man på samme måte finne begrunnelsen og hensikten med nettopp denne bestemmelsen. Eksempelvis er brannvern hensyn og hensynet til naboer spesielt viktig i forhold til avstandskravene i plan- og bygningsloven. Hvor søker ivaretar brann sikkerheten og tiltaket ikke sjenerer nabo mht. utsikt el. vil det ikke stilles store krav til de hensyn som anføres for å bygge nærmere nabogrensen. Det motsatte kan imidlertid være tilfelle hvis planen regulerer store tomter hvor tanken er mye luft og god avstand mellom bygningene, noe som også gir flere alternative muligheter for plassering.

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

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

Det må her foretas en **konkret** vurdering av de faktiske forhold sett i sammenheng med de hensyn som ligger bak planen/bestemmelsen det er søkt om dispensasjon fra. Dette krever en gjennomgang av hvilke forhold som taler for og hvilke forhold som taler mot dispensasjon. Ved denne gjennomgangen må man vurdere både **relevans** og **vekt** av de grunner som er påberopt eller som foreligger i saken.

Når det her snakkes om **fordelene**, er det som nevnt primært de samfunnsmessige interesser som er relevant. Som oftest vil en dispensasjon først og fremst innebære fordeler for søkeren og/eller søkerens familie.

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

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

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

Et typisk eksempel er at man ved en fradelingssøknad i LNFR-område påberoper at den som ønsker å bygge, har en familiær eller historisk tilknytning til stedet. Dette kan

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

Ofte vil kommunen mene at den også får en fordel. Ved dispensasjonsøknader i utkantstrøk vil det gjerne av politikerne i kommunen bli tillagt vekt at en innvilgelse kan bidra til å opprettholde eller styrke bosettingen eller næringsgrunnlaget på stedet. Dette er imidlertid en indirekte fordel som man ikke kan tillegge nevneverdig vekt. Ingen har krav på dispensasjon for å bygge bolig der man selv ønsker å bygge.

Uten at det er sagt direkte i lov eller forarbeider, vil det etter Fylkesmannens skjønn være rimelig å se hen til **tiltakets størrelse** i dispensasjonsvurderingen. Eksempelvis bør man kunne være mindre streng ved en søknad om oppføring av et lite uthus enn ved søknad om oppføring av ny bolig. Dette kan begrunnes med at de to tiltakenes konsekvenser normalt vil være vesentlig forskjellig.

De relevante hensyn som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til **areal- og ressursdisponeringshensyn**. Et eksempel kan her være at tiltaket omfatter en mindre omlegging av en veg som vil bidra til en bedre trafikkavvikling i området. Andre relevante argumenter er eksempelvis hvor arealbruken er foreslått endret, og tidsfaktoren og forholdene ellers tilsier at en ikke trenger avvente nytt planvedtak. Det forutsettes at det tiltaket det søkes om er i samsvar med det nye planforslaget. (En utvidet varsling bør vurderes ut fra hensynet til medvirkning.)

Også andre hensyn som er fremhevet i pbl. kan være relevante. Lovens formålsparagraf nevner for eksempel estetiske hensyn. Dersom en påbygging/ombygging bidrar til bedre estetikk, er det relevant å vektlegge dette. Derimot kan man vanskelig hevde at oppføring av ny bolig som sådan, bidrar til å forskjønne et område.

Andre eksempler på argumenter som kan oppfylle lovens krav om overvekt: Det søkes om påbygging av eksisterende privat brygge for at eieren som nå sitter i rullestol kan komme seg ut på båttur. I dette tilfellet kan midlertidig dispensasjon knyttet til denne personens levetid vurderes gitt.

Det søkes om fradeling og oppføring av prestebolig i LNFR-område. Å kunne tilby en landlig og attraktivt beliggende tomt er anført som nødvendig for å få godt kvalifiserte søkere til prestestillingen. Det er videre vist til behovet for at private henvendelser til presten kan skje rimelig usjenert, hvilket tilsier en tomt utenfor regulert område. De anførte grunner må her kunne anses *relevante*. Det er likevel ikke snakk om grunner som direkte knytter seg til areal- og ressursdisponeringshensyn for det aktuelle området, hvilket får betydning for den *vekt* disse hensyn kan tillegges. I en konkret sak hvor ovennevnte var påberopt, fant Fylkesmannen nettopp å måtte legge avgjørende vekt på vegkontorets vurdering av de trafiksikkerhetsproblemer en fradeling med påfølgende byggetillatelse kunne medføre. Dispensasjon ble derfor ikke gitt. Dersom det var bygget gang- og sykkelveg på stedet kunne vurderingen blitt annerledes.

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

Et annet eksempel er at det søkes om gjenoppføring av bygning etter en brann eller en naturkatastrofe. Argumentet er relevant, men har større vekt i forbindelse med gjenoppføring av bolig enn fritidsbolig. Her må man imidlertid også være oppmerksom på at plangrunnlaget kan være vesentlig endret etter at bygningen ble oppført.

Det må vises **særlig varsomhet** med å gi dispensasjon fra plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak, jf. pbl § 12-1, tredje ledd. Kravet til kvalifisert overvekt av fordeler vil sjelden eller aldri være oppfylt her.

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

### ***Bruk av vilkår***

Dersom man kommer til at lovens kriterier er oppfylt, men det samtidig kan tenkes uheldige virkninger av tiltaket, bør man i vedtaket stille *vilkår* som kan begrense eller forhindre de uønskede virkningene. Vilkårene må ha som formål å ivareta de hensyn som fremgår av § 1-1 lovens formål og § 3-1 oppgaver og hensyn i planleggingen.

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

### ***”Kan”***

Hvis konklusjonen etter vurdering av foregående kriterier er at det rettslig sett er anledning til å gi dispensasjon – så må i tilfelle kommunen foreta en vurdering av om den finner grunn til å gi dispensasjon, jf ”kan” i § 19-2 første ledd. Det forutsettes at kommunen må ha en saklig grunn for ikke å dispensere (og som i tilfelle ikke kan avbøtes gjennom dispensasjonsvilkår). Dette kan for eksempel være at en vil se saken i

en større sammenheng, eller at det har vært mange nok dispensasjoner i området (tålegrensen nådd) og at det bør utarbeides ny plan før det evt. gis tillatelse til flere tiltak.

### ***Rettsanvendelsesskjønn***

Å avgjøre om kravet til lovens vilkår er oppfylt er et rettsanvendelsesskjønn. Med rettsanvendelsesskjønn menes skjønn som skal utøves i forbindelse med tolking av en rettsregel. Rettsanvendelsesskjønnet kan prøves fullt ut av Fylkesmannen og domstolen. "Kan"-vurderingen kan bare prøves i forhold til myndighetsmisbruket (utenforliggende hensyn, usaklig forskjellsbehandling m.v.) Det vil for øvrig sjelden være slik at Fylkesmannen er uenig med kommunen hvis den ønsker et tiltak vurdert gjennom plan fremfor dispensasjon.

### **4.4 FORSKJELLSBEHANDLING**

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

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

For det første skal det svært mye til før to saker kan sies å være helt like. Så lenge man kan peke på relevante ulikheter vil en forskjellsbehandling være *saklig*. Poenget i denne sammenheng er at anførsler om forskjellsbehandling stiller større krav til saksbehandlingen (undersøkelse av tidligere praksis og de faktiske forhold) og særlig til begrunnelsen av vedtaket.

For det andre kan såkalte tålegrensebetraktninger begrunne en forskjellsbehandling av to (tilsynelatende) like saker, jf. prinsippet om vurdering av samlet belastning fra naturmangfoldloven. Poenget her er at man på ethvert stadium kan snu en utvikling man finner uheldig. Synspunktet er at dersom det gis én dispensasjon til, vil tålegrensen være overskredet. Også her stiller et avslag særlige krav til begrunnelsen.

### **4.5 BETYDNINGEN AV RETNINGSLINJER I KOMMUNEPLAN**

Noen kommuner har retningslinjer for f.eks. behandling av spredt bolig-, hytte- og ervervsbygging i LNFR-områdene. Slike retningslinjer er ikke juridisk bindende, men kan gi momenter til kommunens behandling dersom det er lagt vekt på viktige hensyn knyttet til dispensasjonsvurderingen ved utformingen av disse. Det er imidlertid viktig å understreke at slike retningslinjer må tolkes i lys av de vilkår og skjerpelser som ny lov innebærer. De gir aldri alene hjemmel for en dispensasjon.

Dersom det er aktuelt å videreføre eller ta inn slike retningslinjer i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel etter ny pbl., må man tilpasse dem til vilkårene i ny lov § 19-2. Retningslinjer må formuleres slik at det klart går fram at det må full dispensasjonsbehandling til.

#### 4.6 ILLUSTRASJON AV VURDERINGSTEMAET

Kommunen må ta utg.pkt. i plansituasjonen når den skal vurdere en dispensasjonssak:



Ser kommunen at søknaden kommer helt på tvers (i kollisjon) med de hensyn som skal ivaretas må den innstille på avslag. Eksempler er at det søkes om å få bygge ny enebolig på høyverdig landbruksareal eller ny fritidsbolig midt i et kalvingsområde for villrein.

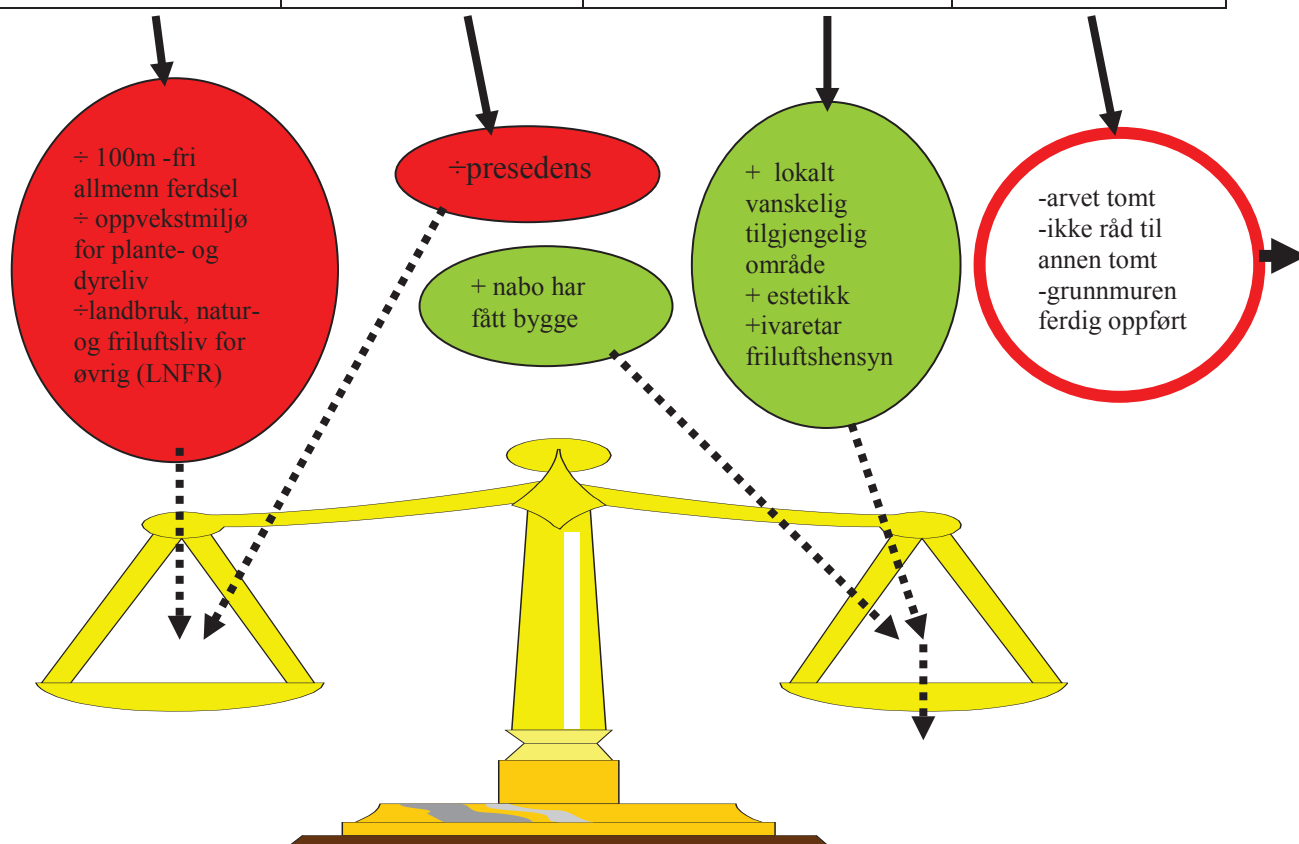
Videre må den se på søkerens begrunnelse og finne de argumenter som er relevante i tilknytning til saken. Argumentene kan gå både i positiv og negativ retning. Den største utfordringen ligger i å veie argumentene opp mot hverandre og finne hvilke som er utslagsgivende for resultatet i saken. Nedenfor har vi med et eksempel forsøkt å stille opp hensyn som skal tas med i dispensasjonsvurderingen («pliktlige hensyn», « andre rettslige hensyn» ). Videre har vi stilt opp de hensyn som med utgangspunkt i sakens faktum kan tas med («relevante hensyn for dispensasjon»). Vi har også tatt med i oppstillingen hensyn som ofte tas med i dispensasjonssaker, men som ikke anses som relevante («ikke relevante hensyn»).

##### **Til eksemplet nedenfor gis følgende fakta:**

*Ny hytte er søkt bygget 70 m fra vassdrag i 100 m sonen i et LNFR-område. Reguleringen betyr forbud mot hytte. Planen skal ivareta plante- og dyreliv, fri ferdsel, landbruk og friluftshensyn. Hytta er estetisk sett godt tilpasset terrenget og kan vanskelig ses fra vannet. Adkomst skjer ved allerede opparbeidet veg til 2 eksisterende hytter. Området langs sjøen er på dette stedet svært vanskelig tilgjengelig for allmennheten. Det er ikke jord- eller skogbruksinteresser på stedet. Plante- og dyrelivet langs sjøen blir ikke berørt. (Oppstillingen i figuren er ikke uttømmende. Argumenter for dispensasjon (+) og mot (÷))*



Pliktige hensyn	Andre rettslige hensyn	Relevante hensyn for dispensasjon	Ikke relevante hensyn
<b>Bestemmelsens egenvekt</b> - hvilke forhold skal bestemmelsen ivareta - lovens formål	<b>Forskjellsbehandling</b>	<b>Planleggingshensyn</b> - tiltaket ivaretar hensyn til trafikkforh., ferdsel, forurensing, friluftshensyn, landbruk, naturvern, kulturvern, estetikk og lignende.	<b>Utenforliggende hensyn</b> -faktiske forhold som ikke har betydning for den konkrete sak
<b>Sakens faktum</b> - konkret utgangspunkt	<b>Presedensvirkninger</b>	<b>Helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet!</b>	<b>Økonomiske forhold</b>
<b>Statlige og regionale rammer og mål</b> - RPB, RPR, Fylkesplan - Rundskriv o.a fra forvaltn.		<b>Nabohensyn</b> - lys/luft/utsikt	<b>Arv, gave</b>
<b>Andre rettskilder</b> - dommer, sivilombudsm.		<b>Sosiale hensyn kun i spesielle tilfeller</b> - forhold til barn, helse, funksjonshemmede, utemiljø	<b>Ulovlig påbegynt bygging</b>
		<b>Gjenoppføring etter brann</b>	



#### Til vurderingen:

**Planreglene** det skal dispenseres fra har i utgangspunktet stor **egenvekt**. Vekten kan for eksempel påvirkes av i hvor stor grad ferdsel, friluftsliv og plante- og dyreliv berøres. **Høringsrunden** vil ofte bidra til en avklaring her. I dette tilfellet tar kommunen utgangspunkt i at tiltaket ligger innenfor 100 m grensen samt de hensyn som dette bygger på. Den finner videre at området er vanskelig tilgjengelig. Etter at høringen er avsluttet foreligger det ingen **negative merknader** fra verken naboer eller faglige instanser. Den vurderer også utforming og plassering. God estetikk er viktig for kommunen og i samsvar med lovens formål. Kommunen finner at de hensyn som planen skal ivareta ikke blir **vesentlig tilsidesatt** i denne saken og at det etter en samlet vurdering ikke foreligger slike **ulemper** som innebærer at avslag må gis (eks. behov for regulering, forskjellsbehandling, presedens). I denne saken foreligger det, slik kommunen ser det, ingen saklige argumenter for avslag og tillatelse gis.

## 5. SAKSBEHANDLINGEN

### *§ 19-1. Søknad om dispensasjon*

*Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som nevnt i § 21-3. Særskilt varsel er likevel ikke nødvendig når dispensasjonssøknad fremmes samtidig med søknad om tillatelse etter kapittel 20, eller når søknaden åpenbart ikke berører naboens interesser. Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.*

### **5.1 ER DETTE EN DISPENSASJONSSAK?**

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

En annen praktisk problemstilling gjelder oppføring av bygninger i LNFR-områder. Spørsmålet her er om disse er nødvendige for å utøve primærnæringen, i så fall kreves ikke dispensasjon i forhold til LNFR-kategorien. Spørsmålet må avgjøres konkret. Landbruksforvaltningen bør konsulteres i tvilstilfeller. For øvrig viser vi til Miljøverndepartementets nettsider der ny veileder T-1480 er under utarbeiding.<sup>1</sup>

### **5.2 SØKNADENE MÅ VÆRE BEGRUNNET**

Loven krever nå eksplisitt at dispensasjonssøknader må begrunnes.

#### Hvor langt går kommunens veiledningsplikt?

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

Noen kommuner har laget skjema som søker skal fylle ut/besvare som grunnlag for kommunens saksbehandling. Eksempel på forhold det kan bes om nærmere redegjørelse for:

- Berører tiltaket dyrka/dyrkbar mark?
- Fører tiltaket til oppdeling av større sammenhengende landbruks- natur eller friluftsområder?
- Berører tiltaket naturområder som er viktige for biologisk mangfold?
- Berører tiltaket kjente kulturminner eller andre bevaringsverdige miljø?
- Berører tiltaket viktige geologiske forekomster?
- Berører tiltaket viktige friluftsområder som sti- og løypenett, utfartspunkt eller lekeområder?

---

<sup>1</sup> [Pkt 04.03.03 LNF-områder](#)

- Berører tiltaket eksponerte og sårbare kulturlandskapsområder?
- Avstand til vann- og vassdrag og forholdet til kantvegetasjon langs disse?
- Er tiltaket utsatt for støy, ras, flom, elektromagnetisk stråling, radonstråling eller andre risiko- eller sårbarhetsmessige forhold som har betydning for planlagt bruk?
- Er tiltaket plassert i tilknytning til eksisterende bebyggelse og infrastruktur?
- Betingelser tiltaket ny adkomstveg?
- Hvordan løses vann- og avløpsforhold?

Et slikt skjema kan være et nyttig verktøy – også som en sjekklister for kommunen.

**Dersom man gjør bruk av slike skjema må svarene suppleres og kvalitetssikres av kommunen!**

### ***5.3 VARSLING AV NABOER***

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

### ***5.4 INTERN HØRING I KOMMUNEN***

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

Søknaden kan videre betinge tillatelse etter andre sektorlover, typisk jordloven/ kulturminneloven. Det er derfor viktig at kommunen har klart for seg hvilket lovverk man til enhver tid vurderer saken etter. En landbruksfaglig vurdering etter pbl. må foreligge før saken sendes på ekstern høring. Dette gjelder også om saken alt er behandlet etter jordloven. Se forøvrig kap. 5.6. nedenfor hvor også behandlingsrekkefølgen i slike saker er omtalt.

#### ***Saksgangen videre - behov for ekstern høring?***

Når den interne høringen er gjennomført, må administrasjonen vurdere om det er hjemmel for å gi dispensasjon og om det i tilfelle bør («kan») gis dispensasjon. Foreligger ikke lovens kumulative vilkår skal det innstilles på negativt vedtak uten noen ekstern høring. Er politisk utvalg uenig og vil gi dispensasjon i et slikt tilfelle, skal utvalget returnere saken til administrasjonen for utsendelse på ekstern høring.

### ***5.5 EKSTERN HØRING: - HVEM? - HVILKE SAKER? - INNHOLD - FORM***

#### ***Generelt***

Når en søknad gjelder dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, (områdeplan, detaljplan, bebyggelsesplan) eller fra pbl. § 12-1 tredje ledd (plikt til å utarbeide reguleringsplan), skal fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter ha fått anledning til å uttale seg til søknaden før dispensasjon gis. Formålet med dette er at kommunen skal få et bredere grunnlag for å vurdere hvorvidt lovens vilkår foreligger. Særlig viktig er det å få avklart om tiltaket det søkes dispensasjon for kan komme i konflikt med interesser som fylkeskommunen eller statlige myndigheter har et forvaltningsansvar for. Kommunen skal påse at dette blir gjort. Vi har inntrykk av at enkelte kommuner slurver med slik oversendelse. Denne foreleggningen er viktig for å

sikre at **nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt**. Dersom dette ikke gjennomføres i praksis, kan vedtak om dispensasjon bli ugyldig.

### ***Ulik innstilling fra administrasjonen krever ulik behandling av saken***

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

Når administrasjonen er i tvil om eller innstilt på at søknaden skal innvilges, skal saken oversendes direkte berørte sektormyndigheter til uttalelse før saken behandles i kommunen.

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

### ***Hvem skal høres?***

Av § 19-1 fremgår at det er regionale myndigheter (fylkeskommunen, herunder også fylkeskommunen som delegert statlig kulturvernmyndighet) og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, som skal gis mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis. I de fleste saker vil det være Fylkesmannen som er aktuell statlig høringsinstans. Andre aktuelle statlige myndigheter er Statens vegvesen Region øst, Jernbaneverket, Norges vassdrags- og energidirektorat Region Øst, Mattilsynet, Direktoratet for mineralforvaltning, Reindriftsforvaltningen, Biskopen mv.

(Østfold fylkeskommune er vannregionmyndighet for Glomma vannregion som bl.a. omfatter hele Hedmark fylke. Dispensasjonssaker skal likevel ikke sendes dit for uttalelse. Dersom det unntaksvis fremmes saker som berører vannforvaltningen, vil Fylkesmannen eller fylkeskommunen vidersende/konsultere vannregionmyndigheten.)

Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden. Vi viser for øvrig til brev av 15.12.09 fra Miljøverndepartementet som angir hvilke [myndigheter som har innsigelseskompetanse](#) i plansaker.

### ***Innholdet i oversendelsen***

En oversendelse av en dispensasjonssøknad skal minimum inneholde:

- en redegjørelse for hva det søkes om
- en klargjøring og oversikt over hva det søkes dispensasjon fra (plan, plankrav)
- en oversikt over plansituasjonen i området
- kartmateriale som tydelig viser hvor omsøkte tiltak ligger (område og detalj), med opplysninger om gårds- og bruksnummer
- uttalelser fra kommunale fagorganer/oversikt over de vurderinger som er gjort i kommunen (herunder evt. vedtak etter jordloven)
- kommunens vurdering av de anførte momenter i saken (kvalitetssikret)

Kommunen kan med fordel sette en høringsfrist. Denne bør ikke settes kortere enn 3 uker fra saken er mottatt hos høringsinstansen.

### ***Hvilke saker skal oversendes for uttalelse?***

I utgangspunktet er det opp til kommunen selv å vurdere om fylkeskommunens, Fylkesmannens eller andre statlige instansers ansvarsområde er berørt.

Saker som etter kommunens skjønn er av **bagatellmessig art**, trenger ikke oversendes. Verken *Fylkesmannen* eller *fylkeskommunen* ønsker eksempelvis å få oversendt saker hvor det søkes om dispensasjon fra reguleringsplan mht gesims- og eller mønehøyde, for oppføring av mindre tilbygg til boliger, ekstra garasje og lignende mindre tiltak, samt søknader om fradeling av mindre tilleggsarealer hvor den lokale landbruksetat ikke har merknader til saken, osv. Unntaksvis kan også slike «bagatellsaker» berøre viktige fagområder for Fylkesmannen eller fylkeskommunen, kfr. listen nedenfor. I tilfelle bør man ringe den/de etat(er) hvis fagområde berøres. Også ellers gjelder at man godt kan ringe om man er i tvil om saken bør oversendes.

Nedenfor listes opp sakstyper som må sendes hhv Fylkeskommunen, Fylkesmannen og Statens vegvesen til uttalelse. Oppstillingen er ikke uttømmende.

***Fylkeskommunen*** skal i utgangspunktet ha tilsendt følgende søknader til uttalelse:

#### Plansaker

- dispensasjonssaker fra planer eller plankrav i planer etter pbl.
- saker som berører områder der fylkeskommunen har hatt merknader eller innsigelse til gjeldende plan på planfaglig eller kulturvern faglig grunnlag
- saker i eller langs vassdrag, herunder i 100-metersbeltet langs vassdrag i områder med regionalt viktige friluftsområder og kulturmiljøer
- saker hvor nasjonalt eller regionalt viktige friluft-, kulturminne- eller naturverninteresser berøres, herunder saker i områder båndlagt/foreslått båndlagt til naturvern, kulturminnevern eller friluftsmål
- saker i viktig grøntstruktur i byer og tettsteder, herunder friområder
- saker som kan komme i konflikt med de rikspolitiske retningslinjer ([barn og planlegging](#), [samordnet areal og transportplanlegging](#) og [vernedede vassdrag](#))
- saker som gjelder byggegrense og avkjøring fra fylkesveger
- saker i viktige viltområder og trekkveier ut fra kommunens viltkart
- saker som er prioritert i andre regionale planer

#### Kulturminnesaker

- saker der undersøkelsesplikten skal ivaretas, jf. lov om kulturminner § 9.
- saker som berører eller kan berøre, eller utilbørlig skjemme kulturminner, viktige kulturlandskap og kulturmiljøer herunder også søknader relatert til jordloven, skogloven, vassdragsloven, ulike forskrifter m.m. For eksempel masseuttak, pukkverk eller inngrep som kabellegging m.m.
- saker innenfor områder med formål bevaring /hensynssoner med formål bevaring av kulturmiljø og i områder som grenser til spesialområdet/hensynssonen.
- saker som berører kirker og kirkens omgivelser, jf. [rundskriv T-3/00](#) (Disse sakene skal også sendes biskopen til uttalelse).
- saker som gjelder søknad om riving eller endring av ikke fredet byggverk oppført før 1850, jf kulturminneloven § 25.
- vedtak om riving eller endring av ikke fredet byggverk der kulturvernmyndigheten har gitt premisser eller uttalt seg mot tiltaket.

- saker som berører kulturminner/kulturmiljøer, eller bygningstyper/miljøer som er spesifikt omtalt eller fremhevet i gjeldende fylkesdelplan for vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer ”Kulturminner for Hedmarks framtid”.
- saker som berører nasjonale verneplaner eller listeføringer.

Spesielt for *fylkeskommunen* er at den *som statlig delegert kulturvernmyndighet* også skal ha tilsendt «bagatellsaker» ved flere tilfeller. Dette gjelder der

- fredete, spesialregulerte og verneverdige bygninger, byggverk eller kulturminner eller deres nærmeste miljø, blir berørt,
- det er fare for at et automatisk fredet kulturminne med dets sikringszone kan bli berørt, eller
- tiltaket kan fremkalle fare for at kulturminnet blir utilbørlig skjemmet, etter lov om kulturminner § 3.

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

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

*Statens vegvesen* har en viktig rolle som sektormyndighet og fagetat i forbindelse med alle arealplaner. Alle saker som direkte eller indirekte påvirker trafikkikkerhet og trafikkmønster på riks- eller fylkesveger hører inn under myndighetsområdet. Det gjelder også i stadig større grad miljøvurderinger i mange varianter knyttet til transport. I tvilstilfeller er det bedre å få en sak for mye til uttalelse, enn en for lite.

Aktuelle sakstyper som bør sendes er:

- saker som kan komme i konflikt med rikspolitisk retningslinje for [samordnet areal og transportplanlegging](#) samt [rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre](#)
- saker i LNFR-områder eller andre arealkategorier som krever vurderinger knyttet til alle typer trafikkforhold på riks- eller fylkesveger, herunder
- avkjørselssaker etter vegloven
- byggegrensedispensasjoner etter vegloven



- saker som må vurderes i forhold til trafiksikkerhet og framkommelighet, spesielt skoleveg
- saker som må vurderes mot Rammeplanen for avkjørsler. Ofte er rammeplanen en del av kommuneplanens arealdel
- saker knyttet til miljø og transport

## **5.6 FORHOLDET TIL SEKTORLOVGIVNINGEN**

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

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

Med hensyn til kulturminneloven § 25 andre ledd gjelder at kommunen bør sende inn saker til uttalelse også der det er tvil om byggeår før 1850, eller det kan være andre indikasjoner enn alder som tilsier at bygning eller bygningsmiljø kan ha verneverdi, se fylkesdelplan for vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer ”Kulturminner for Hedmarks framtid”. At en bygning er sefrak-registrert kan være en god indikasjon på mulig verneverdi.

Fylkeskommunen som fagmyndighet for kulturminnevernet skal ha muligheten til å uttale seg der en dispensasjon kan medføre tiltak som nevnt ovenfor. Dersom tiltaket viser seg å komme i konflikt med fredete eller automatisk fredete kulturminner, må det søkes om og innvilges dispensasjon etter lov om kulturminner jf. § 8, før tiltaket kan iverksettes. (Vanlig vilkår for dispensasjon fra lov om kulturminner er at de berørte kulturminnene undersøkes av rette myndighet, og at tiltakshaver dekker utgiftene til undersøkelsene.)

For øvrig viser vi til Miljøverndepartementets [Rundskriv T-4/92](#) «Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven» og Riksantikvarens veileder «Kulturminner og kulturmiljøer – plan- og bygningsloven», hvor en rekke forhold og sammenhenger mellom pbl. og lov om kulturminner er klargjort. Der berørte sektormyndigheter uttaler seg imot, skal kommunen ikke gi dispensasjon fra planen.

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

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

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

Jordloven ligger som basis for all forvaltning av landbruksarealer. Det overordnede målet er at arealressursene skal brukes på den måten som er best for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket (jf. jordloven § 1). I tillegg er prinsippene i St.meld. 29 (1996 – 1997) om [Regional planlegging og arealpolitikk](#), og [RPR for samordnet areal og transportplanlegging](#), viktige i en landbruksfaglig vurdering etter pbl.

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

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

1) Pressområder.

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

2) Inngrep i «nye områder».

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

### ***Behandlingsrekkefølge***

Miljøverndepartementet har i sitt brev av 04.05.98 uttalt at søknad om fradeling/omdisponering i LNFR-områder først bør vurderes i forhold til pbl. som den sektorovergripende lov. Fylkesmannen har reist spørsmål om dette alltid er hensiktsmessig, særlig sett fra søkerens ståsted. Etter de undersøkelser vi har gjort, vil det gjennomgående påløpe et vesentlig større gebyr ved behandlingen etter pbl. enn etter jordloven. Behandlingen etter jordloven antas videre å være raskere. For søkeren vil det sjelden være aktuelt å gå videre med en dispensasjonssøknad, dersom fradeling/omdisponering ikke blir tillatt etter jordloven.

Søkeren bør gjøres kjent med at saken krever tillatelse etter begge lovverk, samt vilkårene etter pbl. Han bør videre gjøres kjent med de aktuelle gebyrer. I mange tilfeller vil det være hensiktsmessig at saken først søkes avklart i forhold til jordloven. I andre tilfeller kan saken strande på at det ikke blir gitt avkjøringstillatelse etter vegloven eller utslippstillatelse etter forurensningsloven. Kommunen bør luke ut slike klare tilfeller. Søker er tjent med at saken starter der hinderet tilsynelatende er størst.

## **5.7 VEDTAK: - MYNDIGHETSORGAN (DELEGASJON) - BEGRUNNELSE - OVERSENDELSE - PLANREGISTER**

### ***Delegasjon***

Den generelle myndigheten til å gi dispensasjon etter § 19-2 er lagt til ”kommunen”. Det kommunalrettslige utgangspunkt er da at det er opp til kommunestyret å bestemme hvilket organ i kommunen som skal ha kompetansen.

### ***Begrunnelse***

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

Normalt har begrunnelser størst betydning når søknad avslås. Ved dispensasjoner er det imidlertid like viktig å begrunne positive vedtak. Dette fordi man fraviker bestemmelser/planer. Særlig viktig er begrunnelser hvor vedtaksorganet går mot administrasjonens innstilling om avslag. Organet må da begrunne sin avvikende oppfatning. Fylkesmannen erfarer at man ofte nøyer seg med å uttrykke sitt avvikende syn i én eller to setninger. Dette vil i de fleste tilfeller være for knapt.

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

### ***Oversendelse av dispensasjonsvedtak når dispensasjon er innvilget i kommunen***

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

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

Når kan så kommunen forvente at vi følger opp med klage? Grovt sett kan vi skille mellom fire typetilfeller:

- 1) Ingen faglige merknader = kommunen må selv vurdere om lovens vilkår er oppfylt. Lokalt skjønn vil være avgjørende.
- 2) Faglige merknader med tilrådninger om at en dispensasjon vil være uheldig, for eksempel ”dispensasjon vil fragmentere kulturlandskap eller undergrave plan” eller ”kan ikke se at lovens vilkår om kvalifisert overvekt er oppfylt” = her bør ikke kommunen gi dispensasjon, men vi vil ikke påta oss oppgaven

med å stanse denne konkrete saken. Det betyr imidlertid ikke at det er fritt frem i alle saker av lignende karakter, jf her kravet til konkret vurdering, samt presedensvirkning og tålegrensebetraktninger.

- 3) ”Ber om å få tilsendt vedtak”= klage blir vurdert, men ikke opplagt at klage kommer. Det kan her tenkes at vi bare vil sjekke om kommunen har fulgt opp vår tilrådning om å sette vilkår eller lignende.
- 4) ”Frarådet dispensasjon” + ”ber om å få tilsendt vedtak” = klage må påregnes.

### ***Behandling av klager***

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

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

Kommunen bør uoppfordret ta stilling til om klagen skal gis oppsettende virkning, dvs treffe beslutning om at det som det er gitt dispensasjon til ikke kan iverksettes/ gjennomføres før klagen er avgjort, jf forvaltningsloven [§ 42](#). Kommunen plikter å ta stilling til dette der klager eksplisitt har bedt om utsatt iverksetting av vedtaket.

### ***Planregister***

Fra 01.03.10 skal kommunen føre dispensasjoner fra plan inn i planregisteret (alle vedtak truffet etter 01.01.10). Det følger av § 16 i [kart- og planforskriften](#). Krav til innhold av føringen fremgår av § 12 annet ledd bokstav c) (digitalt planregister) og av § 13 annet ledd bokstav c) (planregister med planoversikt). Det som skal føres er

- Vedtaksdato, saksnummer og nasjonal arealplan-ID til plan som det dispenseres fra
- + georeferering (digitalt planregister) ved nærmere angitte dispensasjoner

## 5.8 ILLUSTRASJON AV SAKSGANGEN

