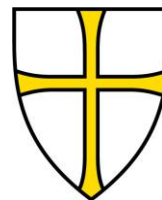




Statsforvalteren i Trøndelag

Trööndelagen Staatehaaltoje



Trøndelag fylkeskommune

Trööndelagen fylhkentjälte

Dispensasjonsveileder
plan- og bygningsloven kapittel 19



Innhold

Forord	1
DISPENSASJON	2
Hva er dispensasjon.....	2
Hvem kan gi dispensasjon	2
Når kan det gis dispensasjon.....	2
VILKÅR FOR DISPENSASJON	3
SAKSBEHANDLING OG LOVANVENDELSE.....	5
Strengere dispensasjonsregler.....	5
Store tiltak - krav om reguleringsplan	5
Enklere å gjøre mindre endringer av reguleringsplan	6
SAKSGANG I DISPENSASJONSSAKER	7
Begrunnet søknad.....	7
Høring	8
Høringsinstansens uttalelse.....	8
Vedtak – vurdering og begrunnelse	9
Kommunens opplysningsplikt	9
Kommunens vurdering av søknaden	9
Kommunens adgang til å stille vilkår	11
Krav om begrunnelse.....	12
Saksbehandlingsfeil	12
KLAGE	14
Klagebehandling.....	14
Oppsettende virkning	14
Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorloven.....	15
Hvilke dispensasjonssaker skal sendes på høring til regionale myndigheter?..	16

Forord

Veilederen gir informasjon om behandling av dispensasjoner etter kapittel 19 i plan- og bygningsloven. Det er hovedsakelig dispensasjon fra arealplaner som er tema i denne veilederen.

Det ble gjort endringer i plan- og bygningsloven i 2017 blant annet ut fra et ønske om å redusere antall dispensasjoner for å få mer effektive søknadsprosesser. For å oppnå dette ble det gjort enklere å gjøre mindre endringer samt å oppheve reguleringsplaner samtidig som at terskelen for å gi dispensasjon ble høyere. Antall dispensasjonssaker har imidlertid ikke blitt redusert etter endringen, og vi ser derfor behov for å veilede kommunene om blant annet disse endringene for å følge opp lovgivers intensjon.

I tillegg ønsker vi å gjøre søknadsprosessen mer effektiv ved å klargjøre hvilke saker som skal sendes på høring til de ulike regionale og statlige myndigheter samt hvilken dokumentasjon som skal følge oversendelsen. Statsforvalteren i Trøndelag og Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet veilederen i fellesskap. Den erstatter veiledere som er gitt ut tidligere.

DISPENSASJON

Hva er dispensasjon

Dispensasjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser innebærer at det i enkeltstående tilfeller gis unntak fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 19-2.

Dispensasjons-adgangen i plan- og bygningsloven er en snever unntaksregel for å ha en viss fleksibilitet for tilfeller som ikke dekkes av bestemmelser i plan eller lov.

Dispensasjon fra en plan endrer ikke planen, men gjelder kun for det enkelte tilfellet. Planen gjelder frem til den blir opphevet eller endret. Dette gjelder også eldre reguleringsplaner.

Hvem kan gi dispensasjon

Det er kommunen ved kommunestyret som har myndighet til å gi dispensasjon jf. pbl. § 19-4, første ledd. Kommunestyret kan delegere vedtaksmyndigheten til eksempelvis et planutvalg eller til administrasjonen etter regler i kommuneloven.

Når kan det gis dispensasjon

For å kunne gi dispensasjon må **begge** vilkårene i pbl. § 19-2, andre ledd være oppfylt (se nærmere om vilkår på side 4.) Selv om begge vilkårene er oppfylt, **kan** kommunen avslå søknad om dispensasjon, jf. pbl. 19-2, første ledd. Det forutsettes da at kommunen kan gi en saklig begrunnelse for ikke å gi dispensasjon. En saklig begrunnelse kan være at det innenfor samme planområde er gitt tilsvarende dispensasjoner tidligere, og at kommunen i stedet ser behovet for å avklare problemstillingen gjennom planbehandling.

Plan- og bygningsloven er en rettighetslov. Det innebærer at tiltakshaver har krav på tillatelse *hvis* søknaden er i samsvar med lov og gjeldende arealplan. Tiltakshaver har derfor *ikke* krav på tillatelse når søknaden betinger dispensasjon. Det kan *ikke* dispenseres fra saksbehandlingsregler og i utgangspunktet heller ikke fra enkelte regler i Byggteknisk forskrift.

Nærmere om dispensasjon fra arealplaner

Når det gjelder dispensasjon fra arealplaner reiser dette særlige spørsmål (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) pkt. 6.19) på bakgrunn av at området er vurdert og avklart gjennom en bred prosess.

Arealplaner er et viktig lovpålagt verktøy for kommunene som sikrer helhetlig planlegging og utvikling ut fra et langsiktig perspektiv. Denne type planlegging ivaretar de lokaldemokratiske prinsippene om at alle berørte kan medvirke til planene gjennom innspill og innsigelser og alle har samme rett til å bli hørt. Vedtatte planer fungerer som en juridisk bindende kontrakt mellom politikerne og borgerne. (En god plan vil også være gunstig for kommunen ved at man eksempelvis avsetter nye boligområder i tilknytning til blant annet eksisterende infrastruktur og kommunale tjenester.)

Dispensasjonsadgangen er tatt inn i loven for å gi en viss fleksibilitet for mindre tiltak som det ikke er tatt høyde for gjennom pbl. eller plan. Dette er imidlertid et snevert unntak og det må vurderes hvilken virkning en dispensasjon vil ha i det enkelte tilfellet når det gjelder presedens og vurdere grensegangen mot planbehandling/endring av plan.

Dersom det blir gitt dispensasjon av mer allmenn karakter slik at det skaper presedens, kan planen i praksis være satt til side – og kontrakten er brutt. Det er denne virkningen som gir kommunen et særlig ansvar for å påse at man er forsiktig med å gi dispensasjon fra planer – og kun gir dispensasjon i enkeltstående tilfeller. På denne måten unngår man at det blir stilt spørsmål ved likebehandlingen.

På bakgrunn av ovennevnte bør det være en kommunal målsetning å ha så få dispensasjoner som mulig. Det er viktig at statlig og regional arealpolitikk blir fulgt opp også i vurderingen av dispensasjonssaker. Statsforvalteren og Fylkeskommunen anmoder derfor om en innskjerping av kommunenes dispensasjonspraksis.

VILKÅR FOR DISPENSASJON



Pbl. § 19-2: *“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.*

I henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 må *begge* vilkårene være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Kommunen har ikke anledning til å gi dispensasjon dersom disse to vilkårene ikke er oppfylt:

Vesentlig tilsidesettelse

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt.

Overvekt av fordeler

Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering

Vilkårene i andre ledd er underlagt rettsanvendelsesskjønn (ikke fritt skjønn) som betyr at vurderingene kan overprøves fullt ut av klageorgan eller domstolene. Selv om begge vilkårene er oppfylt, **kan** kommunen avslå dispensasjon, jf. § 19-2, første ledd.

Nærmere om vilkårene for dispensasjon

1. Vesentlig tilsidesettelse

Det første kommunen må vurdere er om hensynene bak bestemmelsen(e) det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.

Ved dispensasjon fra lovbestemmelser, må kommunen se på hvilke hensyn som lå til grunn for bestemmelsen. Forarbeidene vil som regel kunne gi en pekepinn på hvilke hensyn bestemmelsen er ment å ivareta.

Det kan heller ikke gis dispensasjon dersom hensynene i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Hensyn som nevnes i pbl. § 1-1 er blant annet bærekraftig utvikling samt at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Når det gjelder dispensasjon fra arealplaner, må kommunen ta utgangspunkt i den konkrete bestemmelsen som det søkes dispensasjon fra og finne hvilke hensyn som lå til grunn for denne da planen/bestemmelsen ble vedtatt. Forhåpentligvis vil plandokumentene gi svar på dette. Noe veiledning kan man også finne i byggforskrifter og i tidligere lovbestemmelser for å se hvilke hensyn det ble lagt vekt på i det aktuelle tidsrommet da planen/bestemmelsen ble vedtatt. Hensyn som ligger til grunn for planer etter plan- og bygningsloven fremgår av pbl. § 3-1.

Når kommunen har gjort rede for hensynene, må det deretter foretas en vurdering av om de blir vesentlig tilsidesatt. Hvis det foreligger en vesentlig tilsidesettelse, kan det ikke gis dispensasjon. Kommunen kan altså ikke gi dispensasjon for et tiltak dersom tiltaket medfører en vesentlig tilsidesettelse av de hensyn som planen eller bestemmelsen skal ivareta.

Her er to eksempler på at første vilkår i bestemmelsen ikke er oppfylt:

1. *Området er avsatt til friluftsføremål, de generelle hensyn bak formålsbestemmelsen er å fremme og legge til rette for friluftsliv. Tiltaket vil komme helt inn til en badestrand/ sti og virke svært privatiserende. Siden hensynet til friluftsliv blir vesentlig tilsidesatt, kan kommunen avslå dispensasjonssøknaden uten å vurdere om det andre vilkåret er oppfylt.*
2. *Dersom tiltakshaver ønsker å overskride maksimal utnyttelsesgrad på en tomt med flere prosent utover fastlagt begrensning i en plan (regulering/kommuneplan), vil hensynet til selve begrensningen fort bli å anse som en vesentlig tilsidesettelse.*



I begge tilfellene vil det ikke være nødvendig å vurdere hvorvidt det i tillegg foreligger overvekt av fordeler fremfor ulemper ved det å dispensere. Kommunen kan her avslå søknaden om dispensasjon på bakgrunn av det første vurderingspunktet om vesentlig tilsidesettelse.

Dersom omsøkte dispensasjon ikke medfører at hensynene bak bestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt, men bare tilsidesatt, må kommunen i tillegg foreta en konkret vurdering av om fordelene ved dispensasjonen er klart større enn ulempene.

2. Kvalifisert overvekt av fordeler

Det andre vurderingstemaet er om det foreligger kvalifisert overvekt av fordeler ved å gi en dispensasjon. Her må kommunen foreta en interesseavveining der fordelene med tiltaket må veies opp mot de konkrete ulempene. Personlige og økonomiske forhold kan normalt ikke benyttes som vurderingstema.

Relevante fordeler som kan vurderes vil være knyttet til areal- og ressursdisponering, samfunns-nytte og objektive fordeler for eiendommen. Fordelene må gjøre seg gjeldende i den konkrete saken og ikke være av generell art.

Ved en vurdering av ulempene, vil blant annet følgen av tilsidesatte hensyn være relevant. Videre kan dårligere solforhold, støy, lukt og overvanns-problematikk være relevante ulemper.

I kommunens begrunnelse må det gå frem hvilken vekt de ulike argumentene har. Begrepet "klart større" innebærer at det må foreligge en kvalifisert overvekt av hensyn som taler for dispensasjon (51 % overvekt vil ikke være tilstrekkelig). I praksis skal det derfor ofte mye til for at dette vilkåret er oppfylt, men det kan være nærliggende i saker hvor hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra gjør seg gjeldende i liten grad. Samtidig er det ikke nok å vise til et fravær av ulemper i en dispensasjonsvurdering, det må vises til konkrete og relevante fordeler.

SAKSBEHANDLING OG LOVANVENDELSE

Strengere dispensasjonsregler

I plan- og bygningsloven av 2008 ble det gitt nye regler for dispensasjon. Bakgrunnen for de nye reglene var at tidligere dispensasjonspraksis førte til en uheldig utvikling i arealbruken, særlig i strandsonen og andre pressområder.

I 2017 ble det gjort endringer i plan- og bygningsloven. Lovforslaget hadde tittelen «mer effektive planprosesser, forenklinger mv.». Bakgrunnen for endringene var blant annet at antallet dispensasjoner var for høyt, og ved å gjøre adgangen til å gjøre endringer i planer enklere var intensjonen at antall dispensasjoner skulle bli redusert.

Lovgiver gir med dette kommunene et verktøy for å ha oppdatere arealplaner i stedet for å gi dispensasjoner av mer generell karakter. Jordvern ble i denne lovendringen også tatt inn som et hensyn man skal legge særlig vekt på, jf. pbl. § 19-2 tredje ledd når dispensasjonens konsekvenser skal vurderes. Dette hensynet skal nå likestilles med konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.

Store tiltak - krav om reguleringsplan

Kommunen bør kreve reguleringsplan for større tiltak. I tillegg vil mange mindre tiltak i et bestemt område i sum, skape et behov for forsvarlig planavklaring og dermed kunne utløse et krav om reguleringsplan.

Tiltak som ikke er så store, men der virkningene for omgivelsene både er omfattende eller usikre kan også utløse et krav om utarbeidelse av reguleringsplan, jf. pbl. § 12-1.

Dette vil være spesielt aktuelt for tiltak som for eksempel berører sårbar eller sjelden natur, jordbruksarealer, reindriftsinteresser, verdifulle friluftslivsområder, verdifullt kultur-landskap eller tiltak som plasseres i sårbare områder, som for eksempel faresoner eller i 100-metersbeltet

Kommunens ansvars- og myndighetsområde

Det er kommunen som er ansvarlig for at plan- og bygningsloven blir fulgt i kommunen og at vedtak fattes på korrekt grunnlag.

Det er viktig at kommunene har en klar og entydig dispensasjonspraksis som skaper forutberegnelighet for både næringsdrivende og private søkere.

Kommunen bør derfor være tidlig og tydelig i en søknadsprosess og veilede om hvilke saksbehandlingsregler som gjelder for de ulike tiltakene. Et eksempel på dette vil være dersom det søkes dispensasjon for et større bygge- og anleggstiltak. Dette vil kunne være et selvstendig avslagsgrunnlag etter pbl. § 12-1 og man unngår da en lang og ressurskrevende søknadsprosess dersom konklusjonen til slutt likevel blir at man må utarbeide/endre reguleringsplan.

langs sjø eller vassdrag. Reguleringsplan må kreves for tiltak som omfattes av forskrift om konsekvensutredning.

Andre grunner til at tiltak må behandles gjennom arealplan/reguleringsplan er at tiltaket:

- krever en helhetlig vurdering av lokalisering og/eller tåleevne
- krever en grundig medvirknings- og vurderingsprosess
- medfører behov for mer bindende bestemmelser

Enklere å gjøre mindre endringer av reguleringsplan

Ved lovendringen i 2017 ble muligheten til å vedta endringer i reguleringsplaner etter en forenklet prosess utvidet. Utgangspunktet for vurderingen om planendringen er av en slik art at den kan gjennomføres etter § 12-14 andre ledd, er om endringen «*må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt*», jf. lovens forarbeider Prop. 149 L s. 46. Det tidligere vilkåret «*mindre endringer*» ble ved endringsloven tatt ut og er ikke lenger vurderingstema.

Av forarbeidene framgår det at formålet med lovendringen var å redusere omfanget av ressurskrevende dispensasjonsbehandling, til fordel for en mer forutsigbar, langsiktig arealavklaring gjennom plan. Kommunene skal i større grad utøve et planfaglig skjønn ved hvilke endringer som gjennomføres etter pbl. § 12-14 andre ledd.

I forarbeidene nevnes justering av plangrenser og arealformål som eksempler på endringer som vil kunne være aktuelle. Også endring av arealformål, veistrekning og utnyttelsesgrad vil kunne være aktuelt å gjøre som mindre endring av reguleringsplan.

Kommunene bør benytte denne enklere adgangen til å holde reguleringsplanene oppdatert der det er mulig for å redusere antall dispensasjoner.



SAKSGANG I DISPENSASJONSSAKER



Reglene om saksgangen i forbindelse med dispensasjon følger av plan- og bygningsloven **§ 19-1**:

"Dispensasjon krever grunngitt søknad. Før vedtak treffes, skal naboer varsles på den måten som er 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."

Nabovarsel

Søker skal varsle naboer og gjenboere før søknad om dispensasjon sendes til kommunen. I varselet skal søker gi melding om at merknader må være kommet til søker innen en frist på minst 2 uker etter at varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig, jf. pbl § 21-3.

Begrunnet søknad

Det er søker/tiltakshaver som må sende en begrunnet søknad om dispensasjon til kommunen, jf. pbl § 19-1.

Kommunen bør opplyse søker om lovens krav og peke på forhold/momentene som er relevante for saken hvis tiltakshaver ikke har med dette i søknaden.

Søknaden må blant annet redegjøre for:

- Hvilke bestemmelser det søkes dispensasjon fra, og grunner som taler for at det bør gis dispensasjon i dette konkrete tilfellet.
- Begrunnelsen må bygge på spesifiserte, klare og relevante hensyn.
- Søker må redegjøre for om kravene til sikkerhet er oppfylt, jf. pbl §28-1.

Eksempler på tiltak som det kan være aktuelt å gi dispensasjon for

Hver enkelt dispensasjonssøknad må vurderes konkret.

Det er i første rekke forhold knyttet til areal- og ressursdisponeringen som er relevant i dispensasjonsvurderingen.

Nedenfor gis det eksempler på enkelte forhold som kan tale for at det gis dispensasjon:

- Gjenoppbygging etter brann
- Bebyggelsen samles på eiendommen; ikke spres
- Bebyggelse, anlegg eller innretninger trekkes vesentlig tilbake eller senkes i forhold til landskapseksponert område
- Arkitektur, byggeskikk og estetikk forbedres vesentlig, særlig med hensyn til bygningsvolumer, høyde og fasadelengde mot sjø
- Mindre byggetiltak som påbygg/tilbygg på baksiden (landsiden) av eksisterende bebyggelse, uten vesentlige terrenginngrep eller fortrengende virkning
- Etablering av felles bryggeanlegg med god landskapstilpasning der dette bidrar til sanering av brygger
- Tilkobling til offentlig vann- og avløpsledning eller annen vesentlig miljømessig forbedring
- Tiltak av stor samfunnsmessig betydning

Et dispensasjonsvedtak kan normalt ikke begrunnes med:

- Sosiale, helsemessige eller økonomiske årsaker
- Arv og/eller slektskapsforhold
- Andre privatrettslige og personlige grunner

Høring

Alle dispensasjoner som berører regionale og statlige myndigheters saksområde skal sendes disse for uttalelse, før kommunen kan gi dispensasjon, jf. pbl § 19-1. Kommunen må selv vurdere hvilke sektormyndigheter som berøres av søknaden.

Kommunene må gi en rimelig uttalelsesfrist, normalt fire uker, og det bør tas hensyn til ferietid; anbefalt tre uker forlenget høringsfrist i sommerferie, og en uke forlenget frist for påske- og juleferie. Tidsfristen på fire uker følger av pbl. § 21-4 og gjelder alle type saker etter loven. Tabellen på sidene 17-18 viser ulike sakstyper og hvilke myndigheter kommunen skal sende søknaden til.

Høringsinstansens uttalelse

En uttalelse fra høringsinstansene er et faglig innspill til kommunen, som skal bidra til å gi kommunen et bedre faglig grunnlag for å foreta den interesseavveining som dispensasjonssøknaden krever.

Berørte myndigheter kan fraråde dispensasjon dersom tiltaket er i strid med nasjonale eller regionale mål og føringer. Dersom statlig eller regional myndighet uttaler seg negativt til en søknad, bør ikke kommunen innvilge dispensasjon (pbl. § 19-2, fjerde ledd, andre punktum).

Det at et offentlig organ gir en uttalelse i negativ eller positiv retning, innebærer imidlertid ikke automatisk at dispensasjonssøknaden må avslås eller godkjennes, men uttalelsen skal tillegges særlig vekt ved kommunens dispensasjonsbehandling. Det vises i den forbindelse til forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 139 hvor det fremgår følgende:

«Kommunen bør fortsatt ikke gi dispensasjon fra planbestemmelser og planer der berørte statlige fagmyndigheter eller fylkeskommunen uttrykkelig går imot at dispensasjon gis. Det har i praksis vært lagt til grunn at det ikke foreligger særlige grunner for å dispensere i strid med uttalelse fra statlig fagmyndighet eller fylkeskommunen».

Hva bør oversendelsen av en dispensasjonssøknad for høringsuttalelse inneholde?

For at høringsinstansene skal kunne gi en vurdering av søknaden, kreves det at søknader som oversendes fra kommunen for uttalelse, er godt dokumentert og opplyst. Krav til oversendelsesbrevet:

- Kort redegjørelse av saken med en tydelig beskrivelse av tiltaket
- Planstatus og hvilke(n) bestemmelse(r) det søkes dispensasjon fra. Ved dispensasjon fra plan ber vi opplyst hvilken plan det gjelder samt en henvisning til hvilken bestemmelse tiltaket er i strid med. Dersom reguleringsplan ikke er tilgjengelig på nett, ønsker vi denne oversendt.
- Hvilke hensyn ligger til grunn for bestemmelsene
- Opplysninger om dagens bruk av området/arealet
- Situasjonsskart, oversiktskart, detaljkart og arealressurskart AR5 (markslag) der det aktuelle tiltaket (området) er avmerket.
- For byggetiltak skal byggetegninger med tydelige mål legges ved, herunder størrelse, fasadelengde, mønehøyde, gesimshøyde og eventuelt perspektivskisser, samt mål for bygg som eventuelt skal fjernes.
- Tiltakshavers begrunnede søknad
- En vurdering av prioriterte nasjonale og viktige regionale hensyn.
- Kommunens foreløpige dispensasjonsvurdering
- Opplysninger om eventuell tidligere søknad for samme eiendom.

Vi ber om at det kun er nødvendige opplysninger/dokumenter som oversendes slik at behandlingen blir så effektiv som mulig.

Jfr. kommunenes opplysningsplikt, skal saken være godt nok opplyst til at sektormyndighetene kan ivareta sine interesser. Dersom tiltaket er så stort at det ikke er mulig å se hvilke konsekvenser tiltaket vil få, vil saken ikke være godt nok opplyst (se avsnitt «Store tiltak – krav om reguleringsplan»).

Vedtak – vurdering og begrunnelse



§ 19-2 først ledd som lyder;

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

Kommunens opplysningsplikt

Før det kan fattes vedtak, skal kommunen sørge for at den kjenner saken godt nok til at det kan fattes et vedtak på forsvarlig måte, jf. fvl. § 17.

Kommunens vurdering av søknaden

Når kommunen har mottatt alle nødvendige opplysninger i saken.

Vurderingen av omsøkte tiltak i forhold til lovens kriterier vil være rettsanvendelse. Det gjelder:

- om hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller hensynene i formålsbestemmelsen blir vesentlig tilsidesatt,
- om fordelene ved å gi dispensasjon vil være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering,
- om det legges (tilstrekkelig) vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet,
- om det legges vekt på foreliggende nasjonale eller regionale rammer og mål,
- om negativ uttalelse fra statlig eller regional fagmyndighet tillegges tilstrekkelig vekt og
- om det dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Nærmere om hensynene som må tillegges særlig vekt i en dispensasjonsvurdering

Strandsonen langs sjøen og vassdrag

Hele 100-metersbeltet langs sjøen er i utgangspunktet definert som et område av nasjonal interesse med bygge- deleforbud (pbl § 1-8). Bakgrunnen for dette forbudet er at den nære strandsonen normalt bør holdes fri for bebyggelse ut fra allmennhetens interesser og av landskaps- og naturmangfoldhensyn.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det uttalt følgende om dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen:

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

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen ble fastsatt ved kgl.res. av 25. mars 2011. I retningslinjene deles landet inn i tre hovedområder. Kystkommunene i Trøndelag er omfattet av hovedområde to og tre, dvs. henholdsvis område hvor presset på arealene er stort og områder med mindre press. Det gjelder ulike føringer for tiltak i de to områdene, se retningslinjer

Naturmangfold

Naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden,

Dersom en dispensasjonssøknad berører naturmangfold, herunder landskap, geologi, økosystem, naturtyper og arter, skal de miljørettslige prinsippene i lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) §§ 8-12 om kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet, samlet belastning m.m. legges til grunn for kommunens saksbehandling, og fremgå av vedtakets begrunnelse jf. naturmangfoldloven § 7.



(hensynene som må tillegges særlig vekt forts.)

Klima, tilgjengelighet og helse

Prinsippet om universell utforming og estetisk utforming av omgivelsene skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak, jf. pbl § 1-1 femte ledd. Statlige planretningslinjer (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, av 28.09.2018, og SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, av 26.09.2014, skal legges til grunn ved kommunal planlegging etter pbl, og i enkelt vedtak som kommunale organer treffer etter pbl. I et folkehelseperspektiv er det sentralt å legge til rette for en sosialt balansert utvikling av lokalmiljøer, herunder å forebygge og motvirke opphoping av grupper med levekårsutfordringer. Utover å ivareta nærmiljøets fysiske og sosiale forhold, er det viktig å sikre effektiv framkommelighet for aktiv og trygg transport i nærmiljøer for myke trafikantergrupper.

I et klimaperspektiv er det sentralt å legge til rette for reduksjon av klimagassutslipp herunder unngå nedbygging av skog og våtmarksområder og unngå arealutvikling som gir økt privatbilisme. Videre er det viktig å tilpasse utviklingen til forventede klimaendringer.

Når konsekvensene av klimaendringene vurderes, skal høye alternativer fra nasjonale klimaframskrivninger legges til grunn.

Statsforvalteren forventer eksempelvis at det i saker som omhandler fradeling, bruksendring og oppføring av ny bolig blant annet gjøres rede for og tas hensyn til overordnet grønnstruktur, friluftslivsområder, naturmangfold, universell utforming, forsvarlig overvannshåndtering og klimatilpasning samt transportbehov herunder konsekvenser for klimagassutslipp.

Jordvern

Dyrka jord er en knapp ressurs og jordbruksarealene er også under sterkt press i form av nedbygging og omdisponering til andre formål. Det har derfor den senere tid foregått en stadig innskjerping av jordvernet for å unngå omdisponering av dyrka jord.

Stortinget vedtok den 08.12.2015 en nasjonal jordvernstrategi, «Innst. 56 S 2015-2016». Denne følger opp målene for forvaltning av landbruksarealer i meld. St. 9 (2011-2012). Den nasjonale jordvernstrategien inneholder en målsetting om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord skal være under 4000 daa pr år, gradvis nådd innen 2020. Dette er en innstramming av tidligere målsetting om maksimal årlig omdisponering på 6000 daa.

Kommunens adgang til å stille vilkår

Følgen av at man skal være restriktive med å dispensere, kan gi økte muligheter for å sette vilkår for å bøte på ulempene som en slik dispensasjon kan medføre. Kommunen har anledning til å stille vilkår for en dispensasjon jf. pbl. 19-2 første ledd, andre punktum.

Dette har sammenheng med at dersom man får tillatelse til å fravike en bestemmelse i medhold av loven, har man fått mer enn det som loven i utgangspunktet gir mulighet til. For å redusere eventuelle ulemper en slik dispensasjon kan gi, kan det stilles vilkår som vil ha som hensikt å bøte på ulempene.

Det er imidlertid begrensninger for hvor tyngende vilkår som kan stilles:

- Det må det være saklig sammenheng mellom vilkåret som stilles og det godet som oppnås gjennom dispensasjon.
- I tillegg kan vilkåret ikke være uforholdsmessig tyngende i forhold til det oppnådde godet.



(Jordvern forts.)

I regjeringens oppfølging av dette vedtaket slår landbruksministeren fast at viktige jordbruksareal er en nasjonal interesse, som skal tas hensyn til i den kommunale planleggingen, og videre at kommunene har en viktig rolle i å følge opp målet om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord skal reduseres til under 4000 daa, jf. brev fra Landbruks- og matdepartementet den 08.03.2016. Landbruksavdelingen kan vise til nyere brev som viderefører og understreker denne politikken ytterligere.

I dispensasjonssaker som omfatter fradeling og/eller omdisponering av landbrukseiendom i områder avsatt til LNRF i kommuneplan, kreves det tillatelse både etter plan- og bygningsloven og etter jordlova.

Reindriften

Kommunen har ansvar for å sikre at reindriftsnæringen har tilstrekkelige og egnede arealer for sin næringsutøvelse jf. pbl. § 3-1. Reindriften er en av de mest arealavhengige næringene i Norge på grunn av marginale beiteområder, ulike sesongbeiter og flyttveier mellom de ulike beiteområdene. En av de største utfordringene for reindriften er tap av beitearealer til utbyggingsinteresser. I tillegg kan flere enkelt-dispensasjoner i sum gi store ulemper for reindriften.

Dersom sektormyndigheten for reindrift i sin høringsuttalelse går imot at det blir gitt dispensasjon, fremgår det av forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 2008-2008) at kommunen skal være enda mer tilbakeholden med å gi dispensasjon.

Reindriftens arealbrukskart vil sammen med distriktsplanene, gi informasjon om hvordan arealene benyttes. Reindriftas arealbruk er veiledende og kan endres etter naturlige driftsvariasjoner, eller som følge av inngrep i reindriftsområdene. Se reindriftskartet på kilden.nibio.no

NB! dispensasjonssøknadene som berører reindrift må i tillegg til Statsforvalteren, også sendes til det aktuelle reinbeitedistrikt/siida for uttalelse. Dette gjelder alle saker som berører områder i utmark samt tiltak utenfor reinbeiteområdet som får virkning for reindriftens rettigheter.

Krav om begrunnelse

Kommunens vedtak om dispensasjon må begrunnes i henhold til forvaltningslovens regler §§ 24 og 25. Det må konkret vises på hvilken måte lovens vilkår anses oppfylt.

Det må gå klart frem av vedtakets begrunnelse hvilke hensyn som er vektlagt, og hvilke vurderinger som er foretatt. Det bør vises til hva fagmyndigheten har uttalt i saken. I vurderingen skal det også legges særlig vekt på nasjonale og regionale rammer og mål.

Dersom det blir gjort politisk vedtak hvor et politisk utvalg går mot administrasjonens innstilling, er det særlig viktig å være oppmerksom på kravet til begrunnelse.

Utvalget må da begrunne sin avvikende oppfatning. Det stilles samme krav til begrunnelsens innhold i disse sakene som i de sakene der administrasjonen har begrunnet dispensasjonsvedtaket.

Saksbehandlingsfeil

En manglende høring før vedtak blir fattet, manglende vurderinger eller en mangelfull begrunnelse for vedtaket, vil være saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig, jf. forvaltningsloven § 41. I slike tilfeller vil Statsforvalteren i forbindelse med selve klagebehandlingen kunne oppheve vedtaket og sende det tilbake til kommunen for ny behandling.





Sikkerhet

Statsforvalteren minner om at kommunen skal vurdere forholdet til pbl § 28-1 som en del av saksbehandlingen for alle bygge- og delesaker.

I søknaden skal søker redegjøre for om kravene til sikkerhet er oppfylt.

I potensielle fareområder kreves det faglige kvalifikasjoner for å kartlegge og utrede hvorvidt det foreligger tilstrekkelig sikkerhet mot naturpåkjenninger.

Dokumentasjon fra fagkyndig må vedlegges for at søknaden skal bli fullstendig. Kommunen skal gi avslag på byggesøknaden i potensielle fareområder dersom det ikke bekreftes og dokumenteres tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe i søknaden.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga i oktober 2018 ut rundskrivet Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (T-5/18).

Hensynet til barn og unge

Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak, jf. pbl § 1-1 femte ledd.

Det vises til rundskriv T-2/08 Om barn og planlegging, del 1 Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (RPR) samt Veileder om barn og unge i plan og byggesak.

De nasjonale mål er å sikre barn og unge et godt oppvekstmiljø, samt å styrke barn og unges interesser i planleggingen. Hensynet til barn og unge skal veie tungt. Statsforvalteren forventer eksempelvis at det i saker som omhandler oppføring/fradeling av nye bolig (-tomter), gjøres rede for universell utforming, lekeareal og for hvordan barn er sikret trygg atkomst til og fra bl.a. barnehage, skole og andre aktuelle områder/aktiviteter.

Ved søknader som gjelder omdisponering av areal som er i bruk til lek/arealer som er avsatt til fellesareal eller friområder som er egnet for lek må det fremgå hvordan fullverdige erstatningsareal skal løses, jf. RPR punkt 5 bokstav d.

KLAGE

Både innvilgelse og avslag på dispensasjon kan påklages av parter, berørte statlige eller regionale myndigheter og andre med rettslig klageinteresse, som for eksempel tiltakshaver og naboer, jf. pbl. § 1-9, tredje ledd og fvl. § 28. Fristen for å klage er tre uker fra det tidspunkt meldingen om vedtaket har kommet frem til vedkommende part eller annen med rettslig klageinteresse. Klagen skal sendes til kommunen.



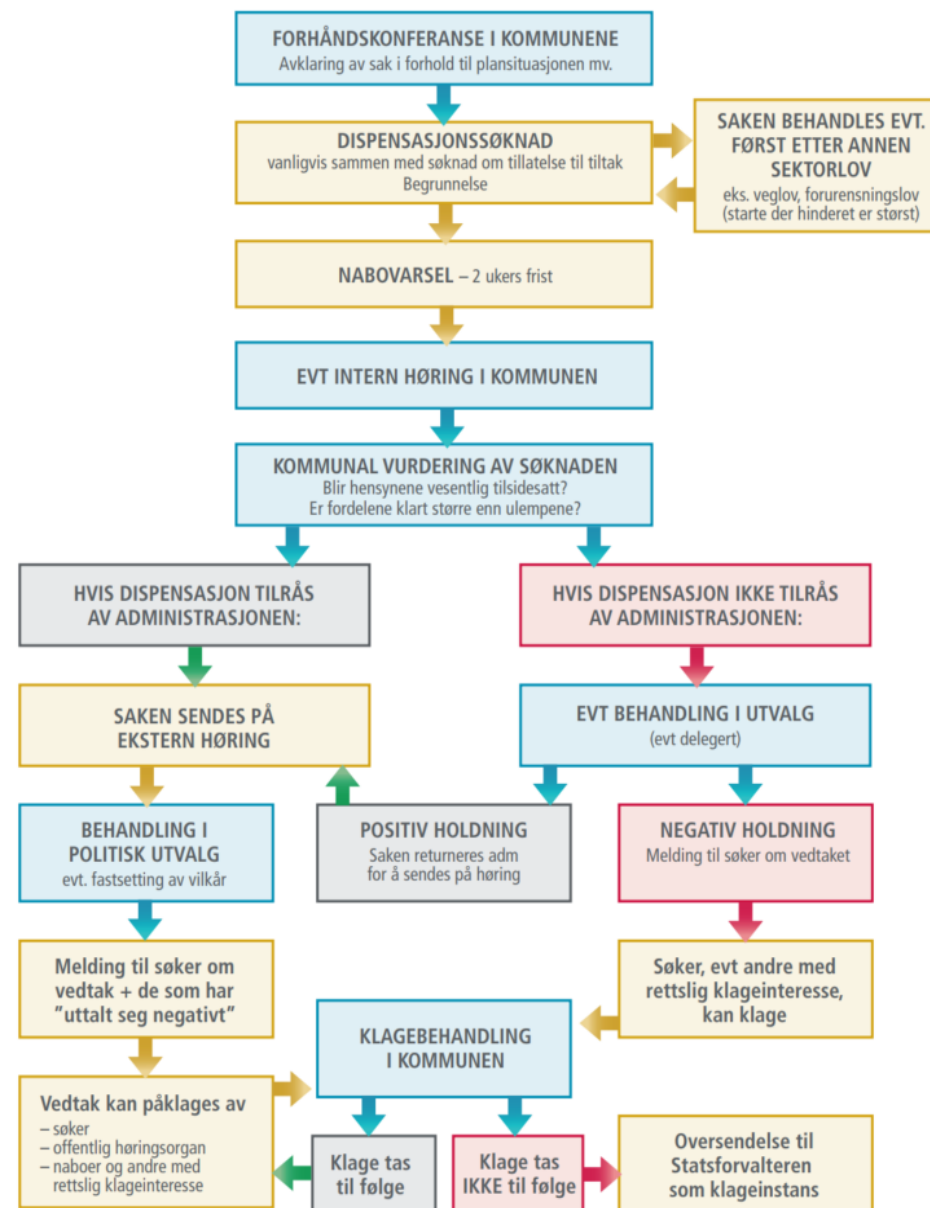
Klagebehandling

Når et kommunalt vedtak blir påklaget, skal kommunen vurdere om klagen skal tas til følge eller om vedtaket opprettholdes. I enkelte kommuner vil klagen alltid behandles av et politisk utvalg, i andre kommuner er vurderingen delegert til administrasjonen.

Dersom vedtaket opprettholdes, skal saken sendes til Statsforvalteren for en endelig klagebehandling og avgjørelse. Vi har utarbeidet en sjekkliste som viser hva kommunene må påse skal følge oversendelsen, se vår hjemmeside. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til eventuelle nye omstendigheter, jf. fvl. § 34. Statsforvalteren kan stadfeste, omgjøre eller oppheve kommunens vedtak. Dersom vedtaket blir opphevet vil saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling. Statsforvalterens vedtak er endelig og kan ikke påklages. Dersom kommunens vedtak påklages av en av Statsforvalterens fagavdelinger, behandles klagen av settestatsforvalter

Oppsettende virkning

Det er viktig at kommunene i dispensasjonssaker aktivt vurderer om klagen skal gis oppsettende virkning/utsatt iverksetting, slik forvaltningsloven § 42 gir adgang til. Avgjørelsen av hvorvidt oppsettende virkning skal gis eller ikke, må ta utgangspunkt i en vurdering av hvor sannsynlig det er at klagen fører frem, sett i forhold til de konsekvenser det vil ha at vedtaket utsettes i tid.



Forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorloven

Noen tiltak kan være avhengig av både dispensasjon etter plan- og bygningsloven og tillatelse eller vurdering etter sektorlover. I saker hvor sektorlov og plan- og bygningslov krever særskilt behandling, bør målet være å få parallellitet i behandlingen, slik at man slipper separate og etterfølgende behandlinger. Omsøkt tiltak må være lovlig både etter plan- og bygningsloven og sektorlov før det kan gjennomføres. Saksutredningen må skille tydelig mellom saksutredning, innstilling og vedtak etter sektorlov og plan- og bygningslov.

Eksempler på lover som berører: (lenke til mer informasjon i nettutgaven)

[Naturmangfoldloven](#)

[Friluftsløven](#)

[Jordloven](#)

[Skogbrukslova](#)

[Forurensningsloven](#)

[Kulturminneloven](#)

[Vannressursloven](#)

Verneforskrifter (ved dispensasjon både fra vernevedtak og bestemmelser i eller i medhold av pbl., må vedtak i hovedsak først fattes etter verneforskriften, jf. nml. § 48.



Bilde viser gravfelt under dyrket mark på Stiklestad.
Foto: Lars Forseth, Trfk 2007

Hvilke dispensasjonssaker skal sendes på høring til regionale myndigheter?

Tema	Dispensasjon for	Sendes til
Kulturminner	▪ Tiltak som berører automatisk fredete, forskriftsfredete og vedtaksfredete kulturminner – jf. Fylkesdelplan kulturminner	FK, Byantikvaren
	▪ Tiltak som berører områder/objekter regulert til spesial- område bevaring og bygninger eldre enn 1850	FK
	▪ Tiltak som kan berøre automatisk fredete kulturminner på en måte som er nevnt i kulturminneloven § 3 og § 6	FK
	▪ Samiske kulturminner	Sametinget
Riks- og fylkesvei	▪ Alle vegsaker og saker som berører avkjørselsforhold og vegtraséer	SVV, FK
	▪ Endring av byggegrense mot fylkesveg	FK
	▪ Dispensasjon fra byggegrense mot fylkesveg.	FK
	▪ Etablering av ny, eller utvidet/endret bruk av adkomst/avkjørsel fra riks- og fylkesvei	SF, SVV
	▪ Tiltak som kan medføre økt forurensning og støy fra vegtrafikken	SF, FK
Jernbane	▪ Tiltak som berører regulert byggegrense mot jernbane	BaneNor
	▪ Tiltak som fører til økt trafikk over usikret plan- overgang	BaneNor
	▪ Tiltak innenfor 30 m fra midtre nærmeste spor enten det foreligger regulert byggegrense eller ikke	BaneNor
Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift	▪ Arealtiltak i strid med formålet (rideanlegg, massetak, masseutfylling, deponier, golf, hage- sentra, bruksendringer, bygge- og anleggstiltak osv.	SF, FK
	▪ Inngrep i dyrkbar jord og produktive landbruksområder	SF, FK
	▪ Omdisponering/midlertidige omdisponeringer	SF, FK
	▪ Fradeling av arealer og bygninger	SF, FK
	▪ Tiltak som berører reindriftens bruksrettigheter	SF, Berørt reinbeite-distrikt hvis de ikke har uttalt seg tidligere
Marka	▪ Alle søknadspåtlige tiltak innenfor markagrensen	SF, FK
Strandsonen	▪ Alle tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen og områder omfattet av statlige planretningslinjer for strandsonen	SF, FK

SF-Statsforvalteren, FK-fylkeskommunen, SVV-Statens vegvesen, VM-Vitenskapsmuseet, NVE-Norges vassdrags- og energidirektorat, F-dir-Fiskeridirektoratet.

Sjøområde	- Tiltak som berører områder hvor fiskeri eller havbruksnæringen har interesser - Tiltak som berører naturtyper i sjø - Legging av kabler, ledninger og vann- og avløpsanlegg i sjø - Utnyttelse av sjøområder, kaianlegg og tiltak som berører sjøverts transport	F.dir. FK F.dir, SF F.dir, SF Kystvrk., VM, FK Kystvrk., Havnevesenet
Vassdrag	- Tiltak som kan være til hinder for konsesjonsgitte vassdrags- og energianlegg - Inngrep i vassdrag og kantsoner - Alle tiltak innenfor 100-metersbeltet langs vassdrag <i>Eks.på tiltak: nyetableringer, riving/nyoppføring, fradeling og bruksendr. samt vesentlige terrenginngrep, bekkelukking og fylling i vann</i>	NVE NVE, SF, FK, Mattilsynet SF, FK
Drikkevann	Tiltak som berører drikkevann eller drikkevannskilder inklusive nedbørsfelt	Mattilsynet
Naturmangfold	Tiltak som berører naturtyper av regional eller nasjonal verdi (kategori: viktig og svært viktig), utvalgte naturtyper eller prioriterte arter, se Naturbase.	SF
Naturvernområder	- Alle søknadspliktige tiltak innenfor verneområder må sendes til Statsforvalteren for behandling etter verneforskrift - Tiltak i områder som er vernet eller foreslått vernet, eller i randsonen til verneområder.	
Landskap	Tiltak som berører viktige kulturlandskapsområder	FK
Friluftsliv – Grøntområder	- Omdisponering av områder som i planer er markert som overordnet sammenhengende grønnstruktur i byer og tettsteder, - Tiltak som berører statlig sikrede friluftsområder eller friluftsområder med nasjonal eller regional bruksverdi	SF, FK FK
Barn og unge	Tiltak som fører til omdisponering/reduksjon av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde, eller som er i bruk til barns lek	SF, FK
Universell utforming	Dispensasjon fra krav om universell utforming	SF, FK
Parkering	Etablering av parkering i tilknytning til handels- og forretningsområder og arbeidsplasser.	FK, SVV
Støy Ved avvik fra best. som gjelder kvalitetskrav for støy, Støv og luftforurensning	- Etablering av boliger eller annen bebyggelse med støyfølsomt bruksformål i områder med støysone (over nedre grense for gul støysone) Etablering eller utvidelse av virksomhet eller anlegg(vei) som medfører vesentlig økning i støy. - Etablering av boliger eller annen bebyggelse som er følsom for luftforurensning i områder over nedre grense for gul sone for luftforurensning. Etablering eller utvidelse av virksomhet som medfører vesentlig økning i luftforurensning.	SF, SVV, FK SF, SVV, FK
Samfunnssikkerhet innenfor flom- og skredutsatte omr.	- Tiltak (herunder utfylling i sjø) i aktsomhets-områder/fareområder for flom, kvikkleire, snøskred, løsmasseskred, marine avsetninger osv. <u>Se: https://www.nve.no/karttjenester/</u> - Tiltak som kan være til hinder for konsesjonsgitte vassdrags- og energianlegg	NVE, SF NVE

Tittel: Dispensasjonsveileder

Dato: 10.03.2021

Forfatter: Anne Waagø-Hansen
Kommunal- og justisavdelingen,
Statsforvalteren i Trøndelag

Utgiver: Statsforvalteren i Trøndelag og
Trøndelag fylkeskommune

Antall sider: 20

Forside- og
baksidebilder: Nidelven i Trondheim, Torill Ellingsen,
Statsforvalteren i Trøndelag
Puslespill, mostphotos.com
Papirfabrikken Levanger, mostphotos.com
Svaberg, Kjersti Dalen Stæhli, Statsforvalteren i
Trøndelag
E6 Stjørdal, Torill Ellingsen, Statsforvalteren i
Trøndelag
Barn i natur, mostphotos.com
Familie i fjæra, Kjersti Dalen Stæhli,
Statsforvalteren i Trøndelag
Reinsflokk, Risten-Marja Inga, Statsforvalteren i
Trøndelag
Gravfelt, Lars Forseth, Trøndelag fylkeskommune

