



BOLIGPRODUSENTENE

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep,
0032 Oslo

Deres ref.
19/5267

Deres brev av:
03.04.2020

Vår ref.
PJ/MG

Dato:
01.09.2020

Høringssvar – Forslag til endring i pbl mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Det vises til høringsbrev og høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) vedrørende forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.) kunngjort 3. april 2020, høringsfrist 1. september 2020. Her følger Boligprodusentenes Forenings høringssvar.

1. Generelle merknader

KMD foreslår å endre dispensasjonsbestemmelsen i pbl som regulerer kommunens adgang til å gi dispensasjon fra bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Det foreslås at det ikke kan dispenseres hvis hensynet til nasjonale og regionale hensyn blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg påpekes det at hensikten med endringen er å styrke det kommunale selvstyret og det vises til Granavolden-plattformen:

"at regjeringen vil styrke det kommunale selvstyret og redusere statlig og regional detaljstyring. Enkeltmenneskers rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas, og eiendomsretten skal være et bærende prinsipp i lover og regler. Det fremgår også at regjeringen vil gi lokalt handlingsrom gjennom å utvide kommunenes dispensasjonsmulighet fra eksisterende lokalt vedtatte planer innenfor rammeverket av nasjonalt regelverk. Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og byggesaker, samtidig som nasjonale og regionale interesser skal ivaretas."

Boligprodusentene mener det er riktig å senke terskelen for dispensasjon i saker hvor temaet for dispensasjon er av lokalpolitisk art, som f.eks. dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav. Boligprodusentene er imot innstramningen som gjøres ved at man foreslår et nytt formelt vilkår om at det ikke kan gis dispensasjon når nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Vi mener at nasjonale og regionale interesser har tilstrekkelig vern i gjeldende regelverk og at det ikke er behov for å forsterke dette.

2. Dispensasjon

Plan- og bygningsloven er et svært viktig verktøy for kommunenes forvaltning av arealer og benyttes daglig. Det følger av formålsparagrafen til pbl § 1-1 at loven skal fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og kommunen har ansvar for å samordne sine planer med statlige og regionale oppgaver for å gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Videre skal byggesaksbehandlingen sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. I saksbehandlingen skal det være åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.

Norge har en god del eldre bebyggelse som ikke passer inn i de nyere arealplanene, og hvor endringer av bebyggelsen ofte ikke lar seg gjennomføre i tråd med dagens regelverk fordi byggene allerede er for høye, ligger for nærme nabogrensen osv. Motsatt har vi mange eldre arealplaner som er utarbeidet etter helt andre normer enn i dag, og som er til hinder for at både nye og eksisterende bebyggelse kan utvikles i takt med tidens og kommunes behov, samt områdes allerede bygde omgivelser. For slike tiltak som er i overensstemmelse med kommuneplanens hensyn for området, er det mer hensiktsmessig å løse byggesøknaden ved en dispensasjon enn ved omregulering.

Dispensasjon er derfor et viktig og ressursbesparende verktøy, både for tiltakshaver og det kommunale forvaltningsorganet som blir finansiert av kommunens innbyggere. Ved saker som i stor grad berører allmennhetens interesser, som f.eks. større endringer i strandsonen, vil ofte en planprosess være en riktigere vei å gå.

Nasjonale eller regionale interesser

Det følger av høringsnotat at departementet ønsker å endre loven slik at nasjonale og regionale interesser uttrykkelig blir nevnt i første punktum, på lik linje med hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra og hensynene i lovens formålsbestemmelse. Boligprodusentene mener at ved å fjerne dagens fjerde ledd og legge nasjonale og regionale hensyn inn i andre ledd, vil disse få et sterkere vern. Foreslått endring synes etter vår oppfatning å medføre en betydelig innstramming. Ordlyden i eksisterende pbl § 19-2 fjerde ledd er i dag en "bør" bestemmelse. Når man legger inn et nytt formelt vilkår om at andre nasjonale eller regionale interesser ikke skal bli vesentlig tilsidesatt, vil dette utgangspunktet bli endret.

Den foreslåtte endringen anses å utgjøre en stor forskjell i den praktiske saksbehandlingen. Flere interesser vil kunne overlappes hverandre og det kan være vanskelig å skille klart mellom dem. Antall "hensyn" som må vurderes i søknaden og i dispensasjonsvedtaket vil økes betraktelig. Det vil bli svært utfordrende og tidkrevende å begrunne dispensasjonsvedtaket når nasjonale og regionale interesser skal vektlegges enda mer, samt at det nå eksplisitt må begrunnes om hensynene blir vesentlig tilsidesatt eller ikke. I tillegg vil det bli tilnærmet umulig for en kommune å gjøre en selvstendig vurdering og å gi dispensasjon når en nasjonal og/eller regional myndighet har uttalt seg negativt.

Det foreligger få, om noen, tydelige og klare retningslinjer på hva som er å anses som nasjonale og regionale interesser i kommunene. Dersom man spør ulike kommuner innenfor et fylke, vil man få forskjellige svar. Innenfor en region, som består av flere fylker, kan man få forskjellige svar fra fylkene. I en dispensasjonssøknad vil det for søker bli tidkrevende og meget vanskelig å begrunne hvorfor nasjonale og regionale interesser ikke blir vesentlig tilsidesatt. Noe som vil medføre at saksbehandlingen blir mer ressurskrevende for kommunene og tar vesentlig lengre tid.

I høringsnotatet er det vist til Prop. 149 L (2015-2016) "Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv) s. 53: *Hva som er relevante "nasjonale og viktige regionale og interesser" i forbindelse med en dispensasjonssak må defineres av vedkommende statlig eller regional fagmyndighet, og Sametinget. Kommunen må således legge til grunn det vedkommende fagmyndighet mener er nasjonale eller viktige regionale interesser.*" I proposisjonen ble det foreslått at avgrensningen av hvilke saker og tema som skal legges frem for annen myndighet etter pbl § 19-1 må knyttes i hovedsak til de som har myndighet til å fremme innsigelser i plansaker, jf. vedlegg til rundskriv H2/14, datert 17. februar 2014.

I høringsnotatet vises det til at forhold som kan være av nasjonal eller regional interesse typisk vil være saker i strandsonen (sjø og vassdrag), jordverninteresser, naturmangfold, friluftsliv, landskapshensyn, kulturminne- og kulturmiljøinteresser, forurensning, vannmiljøkvalitet, klima, helsemessige forhold herunder miljørettet helsevern, universell utforming, barn og unges interesser, havne- og farvannsforvaltning, fiskeri, samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet, riks- og fylkesveger, trafiksikkerhet, jernbane, Forsvaret, samiske kulturminner-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, samt samisk kultur og næringsutøvelse.

Boligprodusentene konstaterer at dette er veldig mange forhold som anses å være av nasjonal og regional interesse. I tillegg er det uklart når disse skal vurderes i søknader om dispensasjon. Vi observerer at det kun vises til verneinteresser og ikke til *tilstrekkelig boligbygging* som er nevnt i vedlegg til rundskriv H2/14, datert 17. februar 2014. Vi hevder at dersom kun hensyn til verneinteresser skal vurderes som nasjonale og regionale interesser så vil dette være i strid med formålsparagrafens første ledd: *Loven fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidig generasjoner.*

Boligprodusentene vil bemerke at det fremkommer tydelig av pbl § 19-1 at kommunen har en plikt til å forelegge dispensasjonssøknader for regionale og statlige myndigheter når deres saksområde blir direkte berørt før det gis dispensasjon. Vi mener derfor at det er lite hensiktsmessig å gi pbl § 19-2 annet ledd et nytt vilkår. Regionale og statlige myndigheter har rettslig klageinteresse i saker som berører deres interesseområder, og kommunen har etter dagens pbl. § 19-2 fjerde ledd pålagt å tillegge deres forhåndsuttalelser særlig vekt. Boligprodusentene mener nasjonale og regionale interesser har tilstrekkelig vern etter gjeldende lovverk og at det derfor ikke er behov for innstramming av lovverket i ved å tilføye formelle vilkår som vil endre søknads- og saksbehandlingsprosessen vesentlig.

Boligprodusentenes forslag til ny pbl § 19-2 annet ledd:

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. **Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene.** Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.*

Se også tabell 1-1 (neste side), som viser gjeldende § 19-2, i forhold til KMDs forslag til endringer og vårt forslag til endringer av pbl § 19-2.

Tabell 1-1 Forslag til endring av pbl § 19-2:

Gjeldene § 19-2 (det som foreslås endret av KMD er markert med blått)	KMDs forslag til ny § 19-2 (foreslåtte endringer i forhold til gjeldende § 19-2 er markert med rødt)	Boligprodusentenes forslag (endringer i forhold til gjeldende § 19-2 er markert med gult)
<p>§ 19-2 – Dispensasjonsvedtaket</p> <p>Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.</p> <p>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.</p> <p>Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.</p> <p>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.</p> <p>Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.</p>	<p>§ 19-2 – Dispensasjonsvedtaket</p> <p>Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.</p> <p>Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller andre nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.</p> <p>Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.</p> <p>Utgår.</p> <p>Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.</p>	<p>§ 19-2 – Dispensasjonsvedtaket</p> <p>Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.</p> <p>Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon må være større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.</p> <p>Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet, universell utforming og tilgjengelighet.</p> <p>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.</p> <p>Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.</p>

Fordelene skal være større enn ulempene

Boligprodusentene støtter KMDs forslag om å senke terskelen for dispensasjon ved vurdering av fordeler og ulemper. Vi støtter at kommunen får større handlingsrom i saker hvor temaet for dispensasjon bare er av lokalpolitisk art, som f.eks. dispensasjon fra avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav.

KMD påpeker at fordelene tiltakshaver skal kunne pårope seg ikke bare skal begrenses til generelle areal- og ressursdisponeringshensyn, men tiltakshavers interesse i en fornuftig og hensiktsmessig utnyttelse av egen eiendom også skal tillegges vekt ved avveien av fordeler og ulemper. Dette er en endring i forhold til gjeldende praksis. Sivilombudsmannen har tidligere uttalt at det i utgangspunktet er fordeler og ulemper for de allmenne interessene som skal avveies. Det har derfor vært samfunnsmessige hensyn av planfaglig og arealdisponeringsmessig karakter som har veid tyngst når det er snakk om fordeler og ulemper.

Tiltakshaver vil oftest ha personlige interesser knyttet til hvordan han vil disponere eiendommen. Boligprodusentene ber om en veileder som tydeliggjør hvordan kommunene skal vurdere tiltakshavers interesser opp mot de allmenne interessene.

Tilbakemelding på endring av tredje ledd

I 19-2 tredje ledd er det oppramset at det ved dispensasjon særlig skal legges vekt på konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet. KMD ber om tilbakemelding på om *universell utforming* bør nevnes i tredje ledd ente som tillegg eller i stedet for begrepet *tilgjengelighet*.

Boligprodusentene anbefaler at univers utforming tas inn i tredje ledd i tillegg til tilgjengelighet.

Veiledning og mindre endring av plan

Det er i høringsnotatet vist til evalueringen av pbl under Forskningsrådet. Det ble der foreslått bedre veiledning av de materielle vilkårene til dispensasjonsbestemmelsene. Boligprodusentene etterspør en nasjonal veileder for dette. En nasjonal veileder om dispensasjon vil gjøre det enklere for søkere, føre til mer likebehandling mellom kommuner og fylker, i tillegg vil det forenkle kommunens saksbehandling.

I høringsnotat er det også vist til Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 242 om at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan. Behandlingen av endring av arealplan kan gjennomføres enklere, når endringer ligger innenfor planens hovedramme og ikke er å anse som konfliktfylt eller omstridt, jf. pbl §§ 11-17 og 12-14. Boligprodusentene spør om det er evaluert om reglene for endring av reguleringsplaner er for komplekse og om det er kartlagt hvordan regelverket blir benyttet i de kommunene. Vi opplever at endring av reguleringsplan oftere blir brukt i mindre kommuner, mens større kommuner har en mer restriktiv praksis og stiller krav om utarbeidelse av ny plan.

3. Andre endringer i forslaget som Boligprodusentene støtter

- a) Endring i pbl § 8-1 som skal gi departementet hjemmel til å gi forskrift om bruk av arealsoner i regionale planer med arealdimensjon.
Det vil gjøre det mulig å kreve at framstilling av kart til regional plan og regionale planbestemmelser skal følge gjeldende nasjonal fagstandard for slike planer.
- b) Endring i pbl § 12-6 for å presisere at hensynsone for videreføring av uendret reguleringsplan ikke skal brukes i detaljreguleringer.
Endringen vil føre til en forenkling i form av bedre oversikt over hvilken plan som gjelder for hvilket område.
- c) Endringer i lov om eighedsregistrering (matrikkellova)

- Rette feil i § 35 femte ledd hvor det ved lov 16. juni 2017 nr. 65 ble presisert at departementet også kan gi forskrift om når måling kan utelates. Det gjelder også ved registrering av utendørs tilleggsdeler til eierseksjoner, jf. Prop. 39 L (2016-2017) Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) s. 38. Denne presiseringen falt ved en inkurie ut ved lovendring 20. april 2018 nr. 12.
- Ta ut § 38 fjerde ledd, hvor det fremgår at departementet kan gi forskrift om at eiendomslandmåling kan drives midlertidig av personer som er lovlig etablert i en annen EØS-stat, og om praktisering av slik virksomhet. Dep. skal ikke gi egne regler om slik midlertidig virksomhet som forskrift til matrikkellova, men vil basere slike regler på yrkeskvalifikasjonsloven.

Med vennlig hilsen
BOLIGPRODUSENTERNES FORENING



Per Jæger
Adm. direktør