

Dispensasjonspraksis i kommunene – hvordan blir naturmangfoldet ivaretatt?

*Dispensation practice in the municipalities – how is natural
diversity protected?*

Charlotte Leikaas

master i eiendom, fagrådgiver, ulovlighetsoppfølging i kystsonen

cleikaas@gmail.com

Sammendrag

De siste årene er det forsket mye på dispensasjonspraksis, hvor ivaretagelsen av naturmangfoldet har fått begrenset oppmerksomhet. Dispensasjonspraksisen har betydning for hvordan kommunene ivaretar sårbare naturområder. I 2023 ble det utført en dokumentanalyse av 464 dispensasjonsvedtak i perioden 2020–2021 i kommunene Råde, Moss, Hol og Hemsedal. Hensikten var å undersøke kommunenes dispensasjonspraksis. Denne artikkelen belyser hvordan kommunene i dispensasjonsbehandlingen ivaretar de sårbare naturområdene. Det redegjøres også for hvordan kommunene begrunner vurderingene av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12. Dispensasjonsbestemmelsen er en unntaksbestemmelse, og til tross for at lovgivers intensjon er at utvikling skal skje gjennom plan, innvilger landets kommuner et stort antall dispensasjoner.

Nøkkelord

dispensasjonspraksis, kommuner, arealforvaltning, naturmangfold, LNFR-områder, bærekraft

Abstract

In recent years, a lot of research has been done on dispensation practices, where the protection of natural diversity has received limited attention. The practice of dispensation has an impact on how the municipalities safeguard vulnerable natural areas. In 2023, a document analysis was performed of 464 dispensation decisions in the period 2020–2021 in the municipalities of Råde, Moss, Hol and Hemsedal. The purpose was to investigate the municipalities' dispensation practices. This article sheds light on how the municipalities in the dispensation process safeguard the vulnerable natural areas. It also explains how the municipalities justify their assessments of the principles in the Nature Diversity Act §§ 8-12. The dispensation provision is an exception, and despite the fact that the legislator's intention is for development to take place through planning, the country's municipalities grant a large number of dispensation.

Keywords

dispensation practice, municipalities, land management, natural diversity, LNFR areas, sustainability

Innledning

Artikkelen belyser hvordan sårbare naturområder og prinsippene i naturmangfoldloven (nml.) §§ 8–12 ivaretas i dispensasjonsbehandlingen i kommunene.

Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 skal bidra til at vurderingene av naturmangfoldet blir mer synlige og strukturerte (KMD, 2016), og det skal fremgå av dispensasjonsvedtaket at disse prinsippene er vurdert, jf. nml. § 7.

Det er gjort lite forskning på hvordan naturmangfoldet ivaretas i kommunenes dispensasjonspraksis. Uttrykket «med dispensasjonspraksis skal landet bygges» er i mange tilfeller dessverre en beskrivelse av kommunenes bruk av dispensasjoner. Dette medfører at den helhetlige tankegangen rundt arealpolitikken blir mangelfull. En planprosess er en grundig offentlig prosess som både vektlegger lokale, regionale og nasjonale hensyn som er nødvendig for den helhetlige tankegangen rundt arealforvaltningen. Dette er viktig for å oppnå en god miljøforvaltning.

I 2023 ble det utført en dokumentanalyse av 464 dispensasjonsvedtak i perioden 2020–2021 i kommunene Råde, Moss, Hol og Hemsedal. Hensikten med undersøkelsen var å undersøke kommunenes dispensasjonspraksis.

Artikkelen redegjør først for metoden som ligger til grunn for resultatene av analysen. Videre redegjøres det for det rettslige utgangspunktet for dispensasjonsbestemmelsen, før resultatene av relevante data blir presentert. Deretter redegjøres det for de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven. I diskusjonsdelen diskuteres både hvordan kommunene ivaretar de sårbare naturområdene i dispensasjonsbehandlingen, og hvordan kommunene begrunner vurderingene av prinsippene i nml. §§ 8–12 i dispensasjonsvedtakene.

Områder avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR-formål) er ofte områder som er sårbare for utbyggingstiltak. Områder avsatt til LNFR har et spesielt vern, og naturmangfoldets rolle er betydelig i disse områdene. Hvordan kommunene behandler dispensasjoner i områder avsatt til LNFR, er derfor vektlagt i artikkelen. Artikkelen redegjør for kommunenes begrunnelse av dispensasjonsvedtak i LNFR-områder. Videre redegjøres det for hvordan de utvalgte kommunene begrunner at vilkårene i plan- og bygningsloven (pbl.) § 19-2 er til stede for å gi dispensasjon fra arealformålet LNFR til ulike tiltak. LNFR-formål og plankrav er sentrale bestemmelser det blir søkt dispensasjon fra.

LNFR-områdene har ofte verdier av nasjonal og regional betydning. Slike områder er verdifulle og har en betydning for en bærekraftig utvikling. Undersøkelsen retter seg derfor også mot hvordan disse interessene blir ivaretatt i begrunnelsene til kommunene.

Denne undersøkelsen og tidligere undersøkelser viser at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner. Undersøkelsen viser at dette er tilfellet både i kyst- og fjellkommunene.

Artikkelens tema har betydning for hvordan kommunenes dispensasjonspraksis skal ivareta sårbare naturområder for en bærekraftig utvikling, og belyser plan- og bygningslovens betydning som miljølov.

Metode

Det var ønskelig med både kyst- og fjellkommuner, samt by- og distriktskommuner, for å kunne studere om det var noen forskjell i dispensasjonspraksisen. Undersøkelsen er basert på en analyse av 464 dispensasjonsvedtak. Deretter ble åtte av disse dispensasjonsvedtakene gjenstand for mer inngående analyser. Disse åtte vedtakene var dispensasjoner tilknyttet områder avsatt til LNFR. Analysen er avgrenset til tidsperioden 2020–2021. Alle typer dispensasjoner er inkludert i undersøkelsen, med unntak av midlertidige dispensasjoner. Vedtak som manglet vesentlig dokumentasjon, ble utelatt fra studien. Dette var et fåtall dispensasjonsvedtak. Vedtak som er påklaget, men har uavklart behandling hos Statsforvalteren, er også tatt med i vurderingen med resultatet som foreligger.

Analysen er avgrenset til kommunenes tolkning og anvendelse av loven, samt klagebehandling og hvordan kommunene forholder seg til Statsforvalterens uttalelser, jf. pbl.

§ 19-1 fjerde punktum. I analysen er det kommunenes vurdering og ikke søkers begrunnelser og saksopplysninger som ligger til grunn. Undersøkelsen viser at det er ulikt hvordan kommunene tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen.

Det rettslige utgangspunktet for dispensasjonsbestemmelsen

Kapittel 19 i plan- og bygningsloven setter de rettslige rammene for kommunenes behandling av dispensasjonssøknader. Hvordan kommunene skal behandle dispensasjonssøknader, fremkommer av pbl. § 19-2.

Det er lovgivers intensjon at dispensasjon skal være en sikkerhetsventil, og at endringer i arealbruk skal skje gjennom planer og ikke dispensasjoner. Men ikke alle mulige situasjoner vil fanges opp av planer, eller plan- og bygningsloven. Omgivelsene og samfunnets behov forandrer seg også med tiden.

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd hvilke vilkår som må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon:

For det første slår bestemmelsen fast at «dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt».

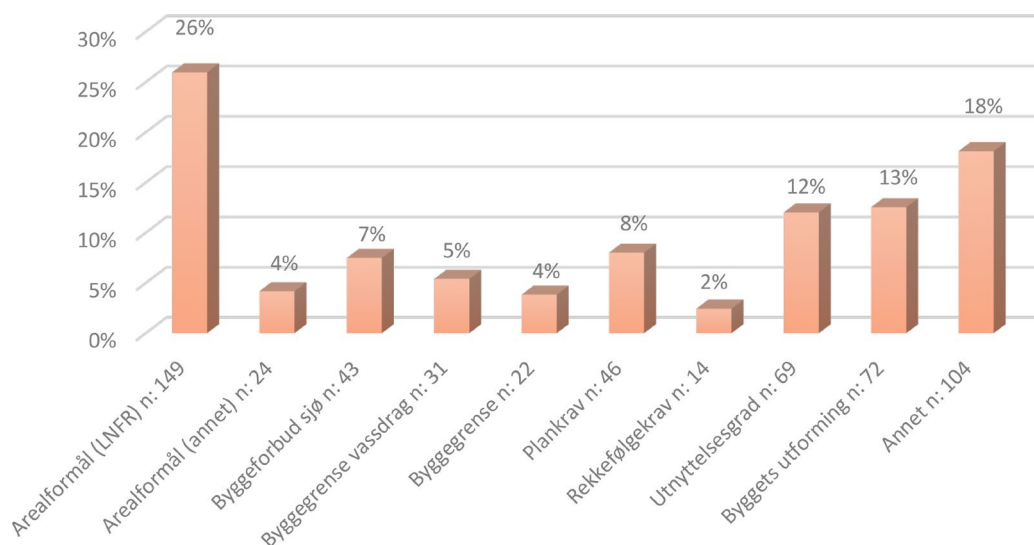
For det andre slår bestemmelsen fast at «fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene».

Disse to vilkårene er kumulative. Det vil si at begge vilkårene må være oppfylt for at kommunen skal kunne gi dispensasjon, og før kommunen kan benytte seg av «kan-skjønn», jf. pbl. § 19-2 første ledd. Ifølge Sivilombudet (2021) skal det svært mye til før de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.

Presentasjon av data og analysearbeid

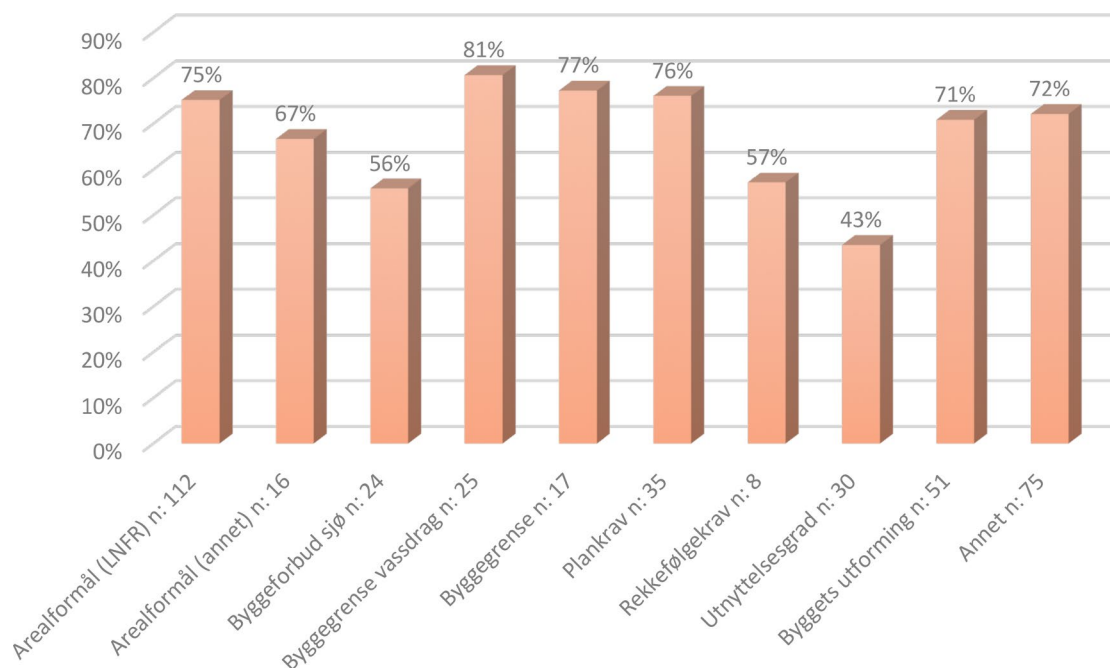
Dispensasjon fra LNFR-formål

Analysen viser at det er flest dispensasjoner fra arealformålet LNFR. Denne dispensasjonskategorien utgjør alene 26 prosent. Figur 1 viser en oversikt over hva det søkes om dispensasjon fra i dispensasjonssøknadene i denne undersøkelsen. Når vi ser LNFR-formål og andre arealformål samlet, utgjør dette 30 prosent. Dette samsvarer også med funnene i undersøkelsen til Holth & Winge og Multiconsult (2022), hvor dispensasjonssøknader fra arealformål var kategorien som var høyest representert, med 33 prosent.



Figur 1. Hva det søkes dispensasjon fra (Kilde: Leikaas, 2023, s. 57, figur 16).

Innvilgelsesprosenten på dispensasjoner fra LNFR-formål er 75 prosent, se figur 2. Dette samsvarer ikke med at områdene skal ha et spesielt vern. Utvikling skal som nevnt skje gjennom plan, og en innvilgelsesprosent på 75 prosent undergraver dette. Figur 2 viser innvilgelsesprosenten fordelt på hva det dispenseres fra.

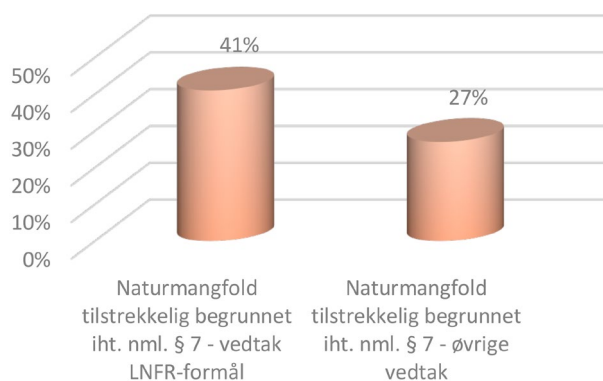


Figur 2. Innvilgelsesprosent fordelt på hva det dispenseres fra (Kilde: Leikaas, 2023, s. 58, figur 17).

Figur 2 viser at også byggeforbud sjø og byggegrense vassdrag har høy innvilgelsesprosent. Det som også er verdt å merke seg, er at over halvparten av dispensasjonssøknadene fra byggeforbudet i 100-metersbeltet, jf. pbl. § 1-8, blir innvilget. Dette resultatet er sammenfallende med resultatene fra undersøkelsene til Sivilombudet i 2021 om dispensasjoner i strandsonen.

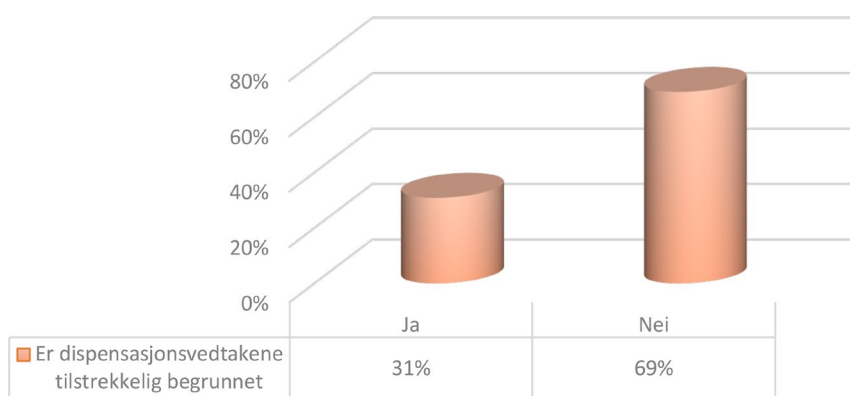
I henhold til pbl. § 1-8 femte ledd skal kommunene i arealdelen av kommuneplanen vurdere å fastsette en grense på inntil 100 meter til vassdrag, der hvor bestemte angitte tiltak ikke skal være tillatt. Dette er blitt gjort i flere av de utvalgte kommunene, og spesielt i Hol kommune blir det søkt om en betydelig mengde dispensasjoner fra byggegrense vassdrag, som innvilges. Slik det fremkommer av figur 2, innvilges det hyppig dispensasjoner fra byggegrense vassdrag.

Når dispensasjonsvedtakene fra LNFR-formål sammenlignes med øvrige dispensasjonsvedtak, er det vurderingen av naturmangfoldet som skiller seg ut. Figur 3 viser at vurderingene av hensyn til naturmangfoldet er tilstrekkelig begrunnet i henhold til naturmangfoldlovens krav i § 7 og forvaltningslovens (fvl.) krav i §§ 24 og 25, i 41 prosent av vedtakene som dreier seg om dispensasjon fra LNFR-formål. Til sammenligning er vurderingene av hensynet til naturmangfoldet tilstrekkelig begrunnet i 27 prosent i de øvrige vedtakene. Det vil si at naturmangfoldet begrunnes tilstrekkelig i flere av vedtakene som dreier seg om dispensasjon fra LNFR-formål. Likevel er det en lav prosent når dette er områder som i utgangspunktet skal vernes mot utbygging.



Figur 3. Kommunenes begrunnelse iht. naturmangfoldloven.

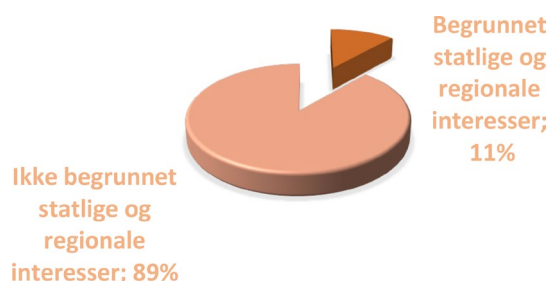
Figur 4 viser hvor mange av dispensasjonsvedtakene fra LNFR-formål som er tilstrekkelig begrunnet i henhold til de kumulative vilkårene i pbl. § 19-2.



Figur 4. Tilstrekkelig begrunnede dispensasjonsvedtak fra LNFR-formål (Kilde: Leikaas, 2023, s. 68, figur 30).

Områder med statlige og regionale interesser

Ifølge pbl. § 19-2 andre ledd skal kommunene som en del av vesentlighetsvilkåret vurdere hver enkelt dispensasjonssøknad opp mot statlige og regionale interesser. Drøftelsen og vurderingene skal synliggjøres, og det skal tydeliggjøres hvilke retningslinjer og målsettinger som er lagt til grunn i vurderingen (SOM-2017-1346). Denne undersøkelsen viser at det er få vedtak hvor statlige og regionale interesser blir vurdert på en tilstrekkelig måte, se figur 5.

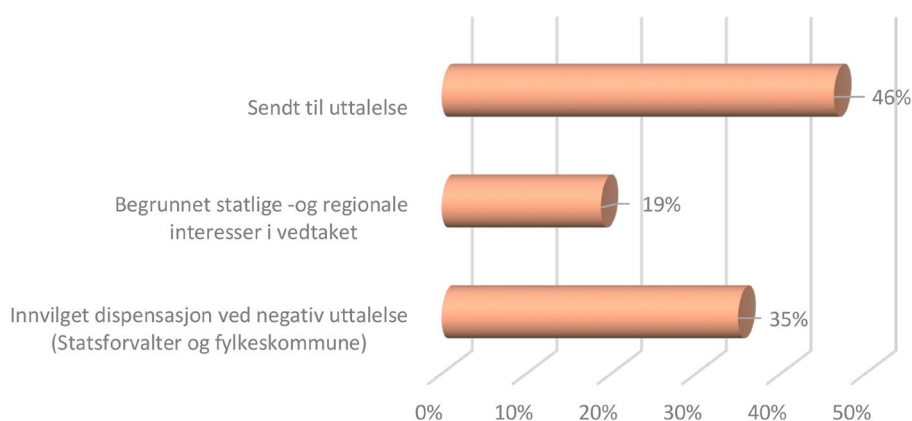


Figur 5. Begrunnede statlige- og regionale interesser (Kilde: Leikaas, 2023, s. 64, figur 23).

Det fremgår av figur 5 at i 89 prosent av dispensasjonsvedtakene mangler det en vurdering av statlige og regionale interesser. Enten er begrunnelsene fraværende, eller så blir sitatene

til Statsforvalter og fylkeskommune brukt som begrunnelse. Det skal fremgå av begrunnelsen hvilken vekt retningslinjene og målsettingene til disse myndighetene har hatt i vurderingen (Sivilombudet, 2021). Kommunene skal utføre en selvstendig vurdering utover uttalelsen. En reell begrunnelse av disse interessene var synlig i kun elleve prosent av vedtakene. Dette er ikke i tråd med begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25. Statlige og regionale interesser er en del av vesentlighetsvurderingen i pbl. § 19-2 andre ledd, hvor formålet er å hindre at dispensasjoner skal undergrave de overordnede målene for arealpolitikken (Sivilombudet, 2021).

Andelen dispensasjonssaker som blir sendt til uttalelse hos Statsforvalter og fylkeskommune, er 24 prosent. Områder avsatt til LNFR er ofte sammenfallende med områder med nasjonale og regionale interesser. Likevel er det kun 46 prosent av dispensasjonssøknadene som er knyttet til LNFR-formål, som sendes til uttalelse hos Statsforvalter og fylkeskommune. Kun 19 prosent av disse vedtakene inneholder en tydeliggjøring og vurdering av de statlige og regionale interessene i saken, se figur 6. Ved negativ uttalelse innvilges det dispensasjon i 35 prosent av sakene som omhandler LNFR.



Figur 6. Nasjonale og regionale interesser – LNFR-formål (Kilde: Leikaas, 2023, s. 68, figur 29).

Det følger også av forarbeidene til plan- og bygningsloven at kommunene bør avstå fra å gi dispensasjon der hvor det er gitt negativ uttalelse fra statlig eller regional myndighet (Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243). Likevel viser undersøkelsen at det innvilges dispensasjon i 39 prosent av alle sakene hvor det foreligger en negativ uttalelse.

De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven

De miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12 er saksbehandlingsregler (KMD, 2016). I henhold til nml. § 7 skal de miljørettslige prinsippene i §§ 8–12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av all offentlig myndighet, og vurderingen skal fremgå av beslutningen. Prinsippene skal sikre at naturmangfoldet blir vurdert ved myndighetsutøvelse som berører natur, og bidrar til at vurderingene av naturmangfoldet blir mer synlige og strukturerte (KMD, 2016).

Naturmangfoldloven skjerper kommunenes begrunnelsesplikt utover det som følger av fvl. § 24 første ledd (Aulie, 2021). Ifølge forarbeidene til naturmangfoldloven er begrunnelsesplikten spesielt viktig for å bidra til at den samlede forvaltningens myndighetsutøvelse er i tråd med prinsippene, og at tolkningen blir mest mulig ensartet (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 378).

Ifølge Aulie (2021) er disse miljørettslige prinsippene «retningslinjer», som innebærer at de alltid skal tas i betraktning og tillegges betydelig vekt ved lovanvendelse og

skjønnsutøvelse. «De får anvendelse både i enkeltsaker og ved utarbeidelse av regelverk, planer mv. som berører naturmangfoldet» (KMD, 2016). Når forvaltning av fast eiendom berører naturmangfoldet, skal det alltid gjøres en vurdering av disse prinsippene, og vurderingene skal fremgå av begrunnelsen. Dette innebærer at når det treffes et dispensasjonsvedtak som berører naturmangfoldet, er forvaltningsorganet som vedtar dispensasjonen, ansvarlig for at eksisterende kunnskap og vurdering av prinsippene er gode nok (ibid.).

Diskusjon

Statlige og regionale interesser

Som tidligere nevnt er områder som er avsatt til LNFR, ofte områder som er av nasjonal og regional betydning. Det følger av vesentlighetsvurderingen i pbl. § 19-2 andre ledd at det ikke kan dispenseres hvis statlige og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.

Ordlyden i pbl. § 19-2 ble endret etter innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven i 2020–2021. Nå skulle statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt *som en del av* vesentlighetsvurderingen, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

De små endringene i lovbestemmelsen medfører endring av hvordan kommunene skal vurdere dispensasjonssaker, og kan dermed komplisere vurderingene ytterligere. Det kan stilles spørsmål ved om kommunene er oppmerksomme på når det skjer en lovendring av mindre karakter som kan endre praksis.

I 89 prosent av de undersøkte vedtakene ble ikke statlige og regionale interesser begrunnet, se figur 5. Det fremgår av analysen at 24 prosent av dispensasjonssøknadene ble sendt til uttalelse hos Statsforvalter eller fylkeskommune. Det var ikke synlig i vedtakene hvilke vurderinger kommunen gjorde i henhold til statlige og regionale interesser. I mange av vedtakene var det bare uttalelsen fra statlige eller regionale myndigheter som ble sitert, uten at det var gjort en selvstendig vurdering av kommunen. Dette kan antyde at kommunene legger til grunn at en uttalelse fra Statsforvalteren ivaretar begrunnelsene i vesentlighetsvurderingen. Sitatene fra uttalelsene er i seg selv ikke en tilstrekkelig vurdering av de statlige og regionale interessene.

Det betyr at i de elleve prosent hvor det foreligger en tilstrekkelig vurdering, forutsettes det at kommunene har tatt stilling til disse interessene gjennom egne vurderinger også der hvor det foreligger en uttalelse. I henhold til Sivilombudet (2021) skal det også fremgå av vedtakene *hvilken vekt* retningslinjene og målsettingene er tillagt i vurderingen av om vilkårene er begrunnet.

Negative uttalelser fra Statsforvalter eller fylkeskommune gir ingen automatikk i at interessene blir vesentlig tilsidesatt. Disse interessene skal være en selvstendig del av den kommunale vurderingen.

Vurderinger av statlige og regionale interesser i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd er ofte fraværende når Statsforvalter og fylkeskommune ikke har innvendinger til dispensasjonen.

For at det skal foreligge en negativ uttalelse, må uttalelsen ifølge Innjord og Zimmermann (2020) gi klart uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen. Statsforvalter og fylkeskommune overlater stort sett vurderingene til kommunene. Det er få vedtak i undersøkelsen hvor Statsforvalter og fylkeskommune fraråder å innvilge dispensasjon. Bestemmelsen inneholder ikke et forbud mot at kommunene gir dispensasjon til tross for negativ uttalelse, men de *bør* ikke innvilge dispensasjon der hvor statlige eller regionale myndigheter fraråder dette, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

Statlige og regionale myndigheter har også anledning til å påklage et eventuelt positivt vedtak (Innjord og Zimmermann, 2020).

I en av dybdeanalysene fra Hol kommune ble kommunen frarådet av Statsforvalteren å innvilge dispensasjon, da tiltaket var i strid med nasjonale føringer for jordvern, mål om økt matproduksjon og hensynet til stølslandskap. I dette vedtaket var det manglende vurderinger av hensynene til statlige og regionale myndigheter samt LNFR-formålet. Det var også manglende kartlegginger av hvilken betydning og hvilket omfang tiltaket ville ha på dyrket mark.

Statsforvalter påklaget dette vedtaket som ble innvilget, og skriver i klagen: «Kommunen bør ikke gi dispensasjon når statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden. Slik Statsforvalter ser det, har kommunen ikke grunnlagt hvorfor nasjonale og regionale føringer for jordvern, matproduksjon og kulturlandskap og hensynet til LNFR-formålet kan settes til side [...] Statsforvalter mener at hensynet til jordvern og kulturlandskap blir vesentlig tilsidesatt. Statsforvalter kan heller ikke se at det er en overvekt av fordeler ved å gi dispensasjon for en hytte av en slik størrelse og øvrige tiltak på dyrket jord i et verdifullt stølsområde, og konkluderer med at vilkårene for å kunne gi dispensasjon ikke er til stede.»

Utvalg for plan og utvikling kunne ikke se at det var noen nye vesentlige opplysninger i klagen som ga grunnlag for å endre vedtaket. Kommunen opprettholdt dispensasjonen etter denne uttalelsen. Saken ble sendt til settestatsforvalter som opphevet vedtaket. Settestatsforvalter la vekt på at Statsforvalter hadde uttalt seg negativt til søknaden i høringsrunden, og la til grunn at kommunen etter loven ikke burde gi dispensasjon ved negativ uttalelse. De la også vekt på at lovens vilkår ikke var oppfylt. Denne analysen viste at de undersøkte kommunene innvilger dispensasjon i 39 prosent av søknadene når det foreligger negativ uttalelse.

Dersom kommunene jevnlig gir dispensasjon i strid med uttalelser fra statlig eller regional myndighet, kan kommunene fratas deler av sin dispensasjonsmyndighet, jf. pbl. § 19-4 andre ledd (Innjord og Zimmermann, 2020). Ifølge forarbeidene kan pbl. § 19-4 andre ledd brukes der kommuner fører en dispensasjonspraksis som uthuler nasjonale eller regionale planer eller retningslinjer, eller der særlige nasjonale interesser gjør seg gjeldende. Strandsonen nevnes spesielt i forarbeidene som et område hvor det er aktuelt å benytte denne bestemmelsen. Dette er for å unngå at en uheldig dispensasjonspraksis skal undergrave byggeforbudet i 100-metersbeltet. En slik myndighetsoverføring ville heller ikke være permanent, men tidsbegrenset. Lovens ordlyd tilsier også at en slik overføring av myndighet vil begrenses til bestemte planer eller bestemte typer tiltak (ibid.). Praksis viser at denne bestemmelsen er lite brukt.

Arealendring – den største trusselen mot det biologiske mangfoldet

Ifølge Bugge (2015) er arealendringer den største trusselen mot det biologiske mangfoldet. Loven skal sikre at arealene forvaltes på en fornuftig måte som legger til rette for bærekraft. Hvordan arealene skal forvaltes lokalt, er politiske prioriteringer. I Norge står lokaldemokratiet og lokalt selvstyre sterkt. Det er kommunene som kjenner de lokale forholdene, og skal følgelig ha beslutningsmyndighet i lokale saker. Men den lokale beslutningsmyndigheten skal likevel handle innenfor lovens rammer. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at god arealpolitikk er nødvendig for at mange av naturmangfoldlovens mål og prinsipper kan nås og gjennomføres (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 55).

Fornuftig arealforvaltning og bærekraftbegrepet er tett knyttet sammen. Bærekraft er nedfelt i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1. Hensynet til bærekraft gjøres som en del av vurderingen av vesentlighetsvilkåret, jf. pbl. § 19-2 andre ledd. Det er når

tålegrenseperspektivet blir overskredet at bærekraftbegrepet i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Det er kun syv prosent av vedtakene som omhandler dispensasjon fra LNFR-formål, som har en tilstrekkelig vurdering av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Ofte står bærekraftbegrepet sentralt i vurderingen av dispensasjoner i disse områdene, med tanke på langsiktige vurderinger og forringelse av natur.

Dispensasjonspraksis kan ifølge Bugge (2015) ha stor miljømessig betydning. Miljøhensyn er ofte ivaretatt i en arealplan, og kan gjennom bruk av dispensasjoner svekkes bit for bit. Dette er noe som ifølge Bugge (2015) kan bidra til å undergrave den helhetlige vurderingen som skjer i planprosessen. Det er den helhetlige vurderingen i planarbeidet som er viktig for en god miljøforvaltning.

Bestemmelse om plankrav

I de gjennomgåtte vedtakene er 100-metersbeltet og områder med vassdrag ofte avsatt til LNFR-formål og har egne bestemmelser om plankrav i kommuneplanens arealdel.

Holth & Winge og Multiconsult (2022) skriver at departementets veileder til kommuneplanens arealdel bør bli tydeligere *når* det er hensiktsmessig å fastsette egne bestemmelser om plankrav. Kun tiltak av en viss størrelse eller i særlig sårbare områder bør omfattes av plankravbestemmelser (ibid.).

Det som ofte legges til grunn for dispensasjon fra plankrav, er hvor store kostnadene ved en planprosess vil være. Ifølge kommunene i undersøkelsen blir en planprosess for dyr spesielt for privatpersoner der hvor tiltaket er av mindre karakter. Det begrunnes ofte med at en dispensasjonsbehandling vil utgjøre samme virkning som en planprosess. En slik begrunnelse står i motsetning til hva Haugerud og Junker (2022) skriver i sin artikkel. De påpeker at planarbeid er en omfattende prosess, som blir vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ. Dispensasjonsbehandling har *ikke* den samme grundige offentlige prosessen som ligger til grunn for planer (ibid.).

Det kan stilles spørsmål om hva som er hensikten med å gi bestemmelser om plankrav for alle tiltak i områder avsatt til LNFR. Ofte er det nettopp tiltak av mindre karakter som er omsøkt i disse områdene. Et plankrav vil medføre at det ofte vil være behov for å søke om dispensasjon. Denne undersøkelsen viser at 82 prosent av vedtakene som omhandlet dispensasjon fra plankrav i områder avsatt til LNFR, innvilges. Flere av vedtakene viser til at en planprosess ikke vil avklare noe mer enn hva en dispensasjonsbehandling vil gjøre. Det blir heller ikke differensiert mellom disse to prosessene, og dette kan bidra til å undergrave planprosessen og lovgivers intensjon.

Uttrykket «med dispensasjonspraksis skal landet bygges» blir dessverre en beskrivelse av kommunenes bruk av dispensasjoner. Dette medfører at den helhetlige tankegangen rundt arealpolitikken blir mangelfull. Dispensasjon er en unntaksbestemmelse, og i Innst. 181 L (2016–2017) uttaler energi- og miljøkomiteen at «dispensasjonsbestemmelsen er begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller kan være behov for å gjøre unntak eller tillate avvik.» Det er dermed lovgivers intensjon at dispensasjon skal være en sikkerhetsventil. Endringer i arealbruk skal skje gjennom planer og ikke dispensasjoner. Et vedtak fra Hemsedal kommune som gjaldt dispensasjon fra LNFR-formål for å oppføre et stabbur på en eiendom, illustrerer den manglende begrunnelsen av dispensasjonsvilkårene og hvordan det ikke differensieres mellom planprosess og dispensasjonsbehandling: «Å fange opp disse eiendommene gjøres best med individuell behandling gjennom dispensasjoner.»

Vedtaket fra Hemsedal kommune illustrerer også kommunens synspunkt om at utvikling skal skje gjennom sikkerhetsventilen, og ikke gjennom plan: «Det er vanskelig å dekke eiendommer som ligger for seg selv mellom gårder i grenda inn under rammene i plan.»

Bestemmelser om LNFR-formål

Områder avsatt til LNFR-formål er i utgangspunktet vernet mot bebyggelse. Det tilsier at dette er områder hvor det burde vært innvilget færrest dispensasjoner. Likevel har dispensasjon fra dette formålet en innvilgelsesprosent på 75 prosent. Figur 4 viser at 69 prosent av disse vedtakene ikke er tilstrekkelig begrunnet.

Av de utvalgte åtte vedtakene i dybdeanalysen var alle – bortsett fra ett – dispensasjon fra LNFR-formål. Disse vedtakene hadde store mangler i begrunnelsen om vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd var oppfylt. Dispensasjonene ble innvilget med mangelfull begrunnelse både i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd og nml. § 7.

Undersøkelsen viste at vedtakene ikke var innenfor de rettslige rammene som skal ligge til grunn for en dispensasjonsbehandling, jf. pbl. § 19-2 andre ledd.

I søknader om dispensasjoner fra LNFR-formål i Hol og Hemsedal kommune søkes det ofte om dispensasjon fra byggegrense vassdrag. Den vanligste begrunnelsen for å innvilge dispensasjon fra denne bestemmelsen var at området allerede var utbygd eller at tiltaket var lite. Kommunene gjør ikke en konkret vurdering av om ny utbygging vil medføre ytterligere forringelse av området (Sivilombudet, 2021). Sivilombudet (2021) påpeker at loven krever en slik konkret vurdering, og presiserer at lovens vilkår gjelder like mye for små tiltak som for store. En innvilgelsesprosent på 81 viser imidlertid at de fleste dispensasjonssøknader fra byggegrense vassdrag innvilges. Det kan da stilles spørsmål om hvilken effekt byggegrensen egentlig har.

Et eksempel på dispensasjon fra LNFR-formål er en sak som omfattet rivning av uthus og oppføring av tilbygg i Hol kommune. Den eneste vurderingen som var gjort for å innvilge dispensasjonen, var følgende: «Tiltaket skjer på bygd eiendom, og hensynet bak planbestemmelsen blir dermed ikke vesentlig tilsidesatt. Det er positivt for samfunnsinteressene at eksisterende bolighus i bygdene blir tatt i bruk til slike formål.»

Dette eksempelet viser en mangelfull dispensasjonsvurdering, og antyder at Hol kommune ikke har tilstrekkelig forståelse av hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal vurderes i henhold til pbl. § 19-2. Det er ofte store mangler i begrunnelsen, om hensynene bak bestemmelsen, blir vesentlig tilsidesatt. Det mangler også ofte tilstrekkelige vurderinger av fordel-/ulempevilkåret i mange av disse vedtakene.

Videre viser undersøkelsen at 46 prosent av dispensasjonssøknadene blir sendt til uttalelse hos Statsforvalter og fylkeskommune i saker hvor det søkes om dispensasjon fra LNFR-formål. Til sammenligning blir 24 prosent av dispensasjonssøknadene sendt til uttalelse for øvrig.

I 19 prosent er statlige og regionale interesser tilstrekkelig begrunnet i vedtakene som omhandler dispensasjon fra LNFR-formål, til sammenligning mot 11 prosent når alle dispensasjonsvedtakene legges til grunn. Det er ingen signifikant forskjell i innvilgelsesprosent ved negativ uttalelse fra Statsforvalter og fylkeskommune. Tallene viser at statlige og regionale interesser blir mer hensyntatt i vedtakene som omhandler LNFR-formål. Likevel antyder analysen at majoriteten av vedtakene ikke tilstrekkelig vurderer disse interessene i henhold til pbl. § 19-2 andre ledd første punktum.

Ivaretagelse av naturmangfoldet i kommunenes dispensasjonspraksis

Vurdering av naturmangfoldlovens miljørettsprinsipper i dispensasjonsvedtak

Denne undersøkelsen avdekket gjentakende funn av mangelfull begrunnelse av prinsippene i nml. §§ 8–12. Vurderinger som er gjort i henhold til prinsippene fremstår som særdeles knappe. I mange av dispensasjonsvedtakene står det kun at naturmangfoldet er vurdert, og ikke hvordan.

Denne undersøkelsen viser samtidig at naturmangfoldet blir mer utførlig begrunnet i vedtakene som omhandler LNFR-områder, sammenlignet med dispensasjonsvedtakene for øvrig. Men andelen med tilfredsstillende begrunnelse av naturmangfoldet er likevel lav.

Den mangelfulle begrunnelsen etter nml. § 7 er en saksbehandlingsfeil og kan medføre at vedtakene er ugyldige, jf. fvl. § 41. Dette tilsier at flere av dispensasjonsvedtakene i denne undersøkelsen kan anses for å være ugyldige.

Begrunnelsesplikten til kommunen følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25, og vil være styrende for hva en begrunnelse skal inneholde (Innjord og Zimmermann, 2020). Naturmangfoldloven skjerper kommunenes begrunnelsesplikt utover det som følger av forvaltningsloven (Aulie, 2021). Når kommunen vurderer en dispensasjonssøknad etter pbl. § 19-2, skal vurderingene til forvaltningen fremgå av vedtaket, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Det er av hensyn til parten at enkeltvedtak skal begrunnes (Bragdø-Ellenes og Abusland, 2017). Begrunnelsesplikten til kommunene skal sikre at partene i saken får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse. Partene skal også forstå hvorfor kommunen eventuelt ikke etterkommer dispensasjonssøknaden. Dette er ifølge Sivilombudet (SOM-2011-2812) nødvendig for å ivareta forvaltningens legitimitet og innbyggernes tillit til forvaltningen. Kravet om begrunnelse oppfordrer til grundighet og nøyaktighet ved behandling av dispensasjonssaken (SOM, 2021). Ifølge Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) skal minstemålet for begrunnelsen være at den viser at lovens vilkår i pbl. § 19-2 andre ledd er oppfylt for å treffe vedtaket.

SOM-2022-3102 omtaler en vedtatt detaljreguleringsplan som la til rette for etablering av 9,7 km fylkesveg med fire felter. Store deler av vegstrekningen ville gå i urørt natur og ville dermed berøre naturmangfoldet. Sivilombudet konkluderte med at Statsforvalters vedtak ikke oppfylte kravene til begrunnelse i nml. § 7, og ba Statsforvalter vurdere saken på nytt.

Sivilombudet (SOM-2022-3102) uttalte at klageinstansens prøving av saken ikke bare skal omfatte en prøving av underinstansens vedtak, men at de også har en plikt til å foreta en ny selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønsmessige sider. Videre uttalte Sivilombudet at det skal fremgå av beslutningen hvilken rolle prinsippene i §§ 8–12 i naturmangfoldloven har hatt for vedtaket. Hvilken betydning prinsippene har hatt i vurderingen, skal selvfølgelig avhenge av hvilke naturmangfoldverdier som finnes i det aktuelle området, i hvilket omfang de vil bli berørt, og av øvrige hensyn i saken (MD, 2011).

Klima- og miljødepartementet støtter opp om Sivilombudet (SOM-2022-3102) i sin uttalelse 6. oktober 2011: «Vurderingen og vektlegging av prinsippene som skal fremgå av beslutningen til kommunen innebærer en plikt til å synliggjøre prinsippene som er vurdert i den enkelte sak, i hvilken grad de er relevante og hvilken vekt de er tillagt.» Uttalelsen har overføringsverdi til dispensasjonssaker hvor det er berørte naturmangfoldverdier.

I størsteparten av dispensasjonsvedtakene i denne undersøkelsen fremkommer det ingen slik vurdering. I vedtakene hvor det er vurdert at naturmangfoldet ikke har betydning, fremgår det kun at prinsippene i naturmangfoldloven ikke har noen relevans. Det står ikke noe om hvordan eller hvorfor kommunen har kommet frem til konklusjonen.

Kravet i nml. § 7 innebærer ikke bare at det skal fremgå at de aktuelle prinsippene er vurdert og hvordan. Det skal også fremgå hvilken vekt de er tillagt i interesseavveiningen. Det er ingen av vedtakene i undersøkelsen som har utført en slik interessevurdering, jf. nml. § 7.

Manglende vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven

I mange av vedtakene fremkommer det ikke at det er utført noen vurdering av naturmangfoldet, men likevel er naturmangfoldprinsippene med i vedtaket. Hol kommune skriver i et av sine vedtak: «Området ligger i verneskog – bjørk – men det er ellers i området ikke funnet verneverdige miljøverdier.»

Hol kommune stadfester at det er verneskog i området for omsøkt tiltak, men det redegjøres ikke for eventuelle konsekvenser tiltaket vil medføre. I et annet vedtak skriver kommunen: «Området har en del verneskog. Kommunen mener likevel at siden området er bebygget, så vil det ikke ha stor innvirkning å tillate en ny hytte på denne eiendommen.» Dette var en søknad som omhandlet oppføring av fritidsbolig i et område avsatt til LNFR-formål. Det ble ikke utført noen vurderinger i forhold til konsekvensene av *ytterligere* nedbygging av området.

Det ble også søkt om dispensasjon fra plankravet. Kommunen skriver videre: «Eiendommen ligger i eksisterende byggeområde der de fleste andre tomter i nærheten er utbygd. Kommunen mener ikke at det er nødvendig å utarbeide en reguleringsplan i dette området – formålet blir ikke vesentlig tilsidesatt.»

Hol kommune stadfester at området har verneskog, og undergraver sin egen bestemmelse om plankrav. I vurderingen av fordel-/ulempevilkåret skrives det: «Det er ingen klare samfunnsmessige fordeler eller ulemper med dispensasjonen.»

I henhold til Sivilombudets uttalelse (SOM-2015-3269) må vurderingen av dispensasjonssøknaden vise at «det foreligger relevante, klare og positive fordeler som er klart større enn ulempene som dispensasjonen fører til. Loven har vilkår om kvalifisert interesseovervekt, som krever at de relevante fordelene må ha stor vekt dersom vilkåret skal være oppfylt». Det fremgår av ordlyden i dispensasjonsbestemmelsen at det ikke er tilstrekkelig at ulempene er av mindre karakter eller fraværende, jf. LA-2022-95573, jf. SOM-2015-3269.

Et illustrerende eksempel er sak LA-2019-8060 fra Agder lagmannsrett, hvor Statsforvalteren ikke hadde foretatt en samlet interesseavveining. Det var ikke tydelig at fordelene ved å gi dispensasjon til bygging av sjøbod i strandsonen i Lillesand klart oversteg ulempene en dispensasjon ville medføre. Lagmannsretten kom til at Statsforvalterens vedtak var ugyldig nettopp på grunn av den manglende interesseavveiningen. Der hvor det er beskjedne eller fraværende ulemper, må kommunene likevel påvise at det er relevante fordeler som er så tungtveiende at de er klart større enn ulempene, jf. pbl. § 19-2 andre ledd (Sivilombudet, 2021). Hvis det ikke kan påvises slike fordeler, skal dispensasjonssøknaden avslås.

I eksempelet ovenfor innvilger Hol kommune dispensasjonen etter det de kaller en samlet vurdering. Det er lite trolig at det ikke skal være noen nevneverdige ulemper ved å gi dispensasjon i et område hvor det stadfestes at det er verneskog.

I dispensasjonsvedtak som omfatter tilbygg på Lungsdalshytta i Hol kommune, redegjøres det for flere elementer ved naturmangfoldet: Tiltaket ligger i høyfjellet over skoggrensen, og har åpent og sårbart terreng. Det skrives videre at det er fare for bit for bit nedbygging av høyfjellsområder, og at den samlede belastningen blir for stor for økosystemene. Likevel vurderer Hol kommune at dispensasjonen skal innvilges, med bakgrunn i at bygningsmassen allerede er massiv, samt tiltakets størrelse. Hol kommune konkluderer med at tiltaket ikke har innvirkning på naturmangfoldet.

I mange av vedtakene henviser Hol kommune til at naturmangfoldet blir vurdert i planfaglig sammenheng. At det er gjort endringer i planfasen, vil ikke være tilstrekkelig. Kommunen har vedtatt bestemmelser om plankrav; likevel er det flere av dispensasjonsvedtakene som ikke etterfølger plankravet.

Tilsvarende funn gjelder også for vedtakene fattet av Hemsedal kommune. Kommunene overholder dermed ikke sin begrunnelsesplikt, jf. fvl. §§ 24 og 25, og dette medfører tvil om hvorvidt disse vedtakene er gyldige.

Den manglende begrunnelsen av innvirkningen på naturmangfoldet er et overraskende funn for to kommuner som har store områder med natur å ta vare på, med verneskog, kulturbelagte fjellområder og andre sårbare naturområder.

Statsforvalteren siteres i vedtak til Hol kommune: «Hol kommune kan ikke unnlate å foreta vurderinger etter nml. §§ 8–12 under henvisning til at slike vurderinger er gjort ved utarbeidelse av gjeldende reguleringsplan.» Videre skriver Statsforvalteren at prinsippene i naturmangfoldloven skal legges til grunn spesielt ved innvilgelse av dispensasjon, jf. nml. § 7. I dette vedtaket vurderte kommunen det som unødvendig å gjøre vurderinger etter de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven utover det som hadde blitt utført ved reguleringsarbeidet.

Mangelfull begrunnelse etter naturmangfoldloven § 7 er saksbehandlingsfeil

Sivilombudet (SOM-2022-3102) uttaler at den mangelfulle begrunnelsen etter naturmangfoldloven § 7 er en saksbehandlingsfeil som kan medføre at vedtaket er ugyldig.

Sivilombudet uttaler videre at departementet har presisert i forarbeidene til naturmangfoldloven viktigheten av vurderingene av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8–12, og at vurderingen skal fremgå av beslutningen til forvaltningen, jf. nml. § 7.

Departementet utarbeidet veilederen «Naturmangfoldloven kapittel II – alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk» samtidig med at naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009. Veilederen beskriver hvordan vurderingene etter naturmangfoldloven bør gjøres, og viser til eksempler på hvordan man kan vurdere prinsippene i nml. §§ 8–12 i et vedtak. Sivilombudet (SOM-2022-3102) mener derfor at kravene til begrunnelse i vedtak bør være godt kjent for forvaltningen, og at det er viktig at de utøvende myndighetene lojalt følger opp lovgivers krav etter naturmangfoldloven (ibid.).

At tiltaket er av mindre karakter, er ikke av betydning

I et eksempel fra Moss kommune innvilger kommunen dispensasjon for ombygging av eksisterende våningshus, rivning og oppføring av ny garasje i 100-metersbeltet. Området er avsatt til LNFR-formål. I vedtaket viser kommunen til kommuneplanens retningslinjer § 5-3 for dispensasjonsbehandling: «Kommunen kan vurdere å innvilge dispensasjonen for mindre tiltak [...] når tiltaket ikke fører til forringelse av landskapsverdier [...], rekreasjonsområder [...] under forutsetning av at de er i tråd med retningslinjene.»

Det kan stilles spørsmål ved om tiltaket kan anses som mindre når det er i 100-metersbeltet. Lovens vilkår og kravet til begrunnelse vil være like gjeldende for små tiltak som for store (Sivilombudet, 2021). I 100-metersbeltet, som er en forbudssone, skal det også være andre prinsipper og vurderinger som skal veie tyngre enn størrelsen på tiltaket.

I vurderingen av hensynene bak bestemmelsene skriver kommunen: «Det omsøkte tiltaket [...] vil bli oppført tilnærmet samme sted, noe som medfører at innvirkningen på natur og friluftsområder vil være minimal. Vi kan ikke se at ombygging av våningshus og garasje på gjeldende eiendom vil berøre landbruks- og næringsmessige interesser og anser at nevnte retningslinje kan forsvarlig komme til anvendelse i nåværende sak [...]. Administrasjonen mener på bakgrunn av ovenstående at hensynet bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Administrasjonen kan heller ikke se at hensynene i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.»

Vurderingen av hvorvidt bestemmelsen LNFR-formål og byggeforbudet i 100-metersbeltet blir vesentlig tilsidesatt, er å anse som svært tynn. Det fremgår heller ingen redegjørelse og vurdering av byggeforbudet etter pbl. § 1-8.

Mange små tiltak gjennom mange år vil forringe strandsonen, som vil stride med strandsonevernet (Sivilombudet, 2021). Det omsøkte tiltaket skulle stå tilnærmet samme sted, men det ble ikke gjort noen redegjørelse og vurdering av andre plasseringer på eiendommen i vedtaket. Noen vurdering av naturmangfoldet, statlige eller regionale

interesser ble heller ikke foretatt. Kommunen skriver at de anser fordelene ved tiltaket til å være klart større enn ulempe. Ulempevurderingen er imidlertid helt fraværende. Det er lite trolig at denne dispensasjonen ikke medfører noen ulemper når det er i 100-metersbeltet og i et område avsatt til LNFR-formål.

Der kommunen ønsker å innvilge dispensasjon, er vedtakene ofte svært mangelfulle

Det er i mange tilfeller bedre begrunnelser når dispensasjon skal avslås. Der hvor kommunene har et ønske om å innvilge dispensasjon, er vedtakene ofte svært mangelfulle. Dette kan indikere at kommunene har problemer med å begrunne at de kumulative vilkårene er oppfylt der hvor kommunen ønsker å innvilge dispensasjon.

Dette vises i et eksempel fra Hemsedal kommune, hvor saksbehandler skriver at tiltaket er hensiktsmessig, og mener at det «ikke er nødvendig med vurderinger»: «I denne søknaden er det å rive ned et uthus som er i dårlig stand for å sette opp et nytt som er ca. 3m² større. Det er også litt høyere, men tiltaket er marginalt i forhold til at eksisterende kunne vært vedlikeholdt og bygget likevel stått. Miljøkonsekvensene er ikke målbare.»

Tiltaket ligger på en eiendom som er avsatt til verneområde for villrein i kommuneplanens arealdel. Her har kommunen ikke tatt nml. § 7 til etterretning, ved bruk av offentlig myndighet knyttet til forvaltning av fast eiendom. Videre skriver kommunen: «Etter en samlet vurdering er fordelene vesentlig større enn ulempe til å gi dispensasjon. Tiltaket er så lite og trenger ikke byggetillatelse når dispensasjon er gitt [...]. Kommunen gir medhold i dispensasjon etter pbl. § 19-2 første ledd.»

I henhold til analysen kan det virke som om Hemsedal kommune har en manglende forståelse av hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal anvendes. I flere av vedtakene mangler det både redegjørelse for aktuelle bestemmelser og for lovhjemler. Vurderingene er enten fraværende eller mangelfulle. Disse vedtakene er heller ikke i tråd med det Sivilombudet uttaler om begrunnelsesplikten, jf. SOM-2011-2812, jf. fvl. §§ 24 og 25.

Avsluttende kommentarer

Analysen viser at det er behov for å gjøre en vurdering av gjeldende lovverk og praksis, og en vurdering av om dispensasjonsbestemmelsen er for kompleks.

Forslag til lovendring

Ved revisjon av plan- og bygningsloven i 2008 anså Planlovutvalget at dispensasjoner fra lovens byggesaksdel både kunne være nødvendig og gi gode og tilpassede løsninger. Ikke alle mulige situasjoner vil fanges opp av planer og plan- og bygningsloven. Behov og omgivelser kan også forandre seg med tiden.

Planlovutvalgets forslag om å skille mellom ulike typer dispensasjoner synes fornuftig. Det vil etter mitt syn være mer hensiktsmessig å ha ulike vilkår for ulike dispensasjoner. Slik dispensasjonsbestemmelsen er utformet i dag, gjelder vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd uavhengig av hvilket tiltak det søkes dispensasjon til.

I 2023 ble det på oppdrag fra kommunesektorens organisasjon (KS) utarbeidet et forslag til lovendring i dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2, av Holth & Winge. Holth & Winge (2023) videreførte med sitt lovendringsforslag en egen bestemmelse som skal regulere dispensasjon fra lovens byggesaksdel og tilhørende forskrifter.

Samtidig må det utvises en viss forsiktighet knyttet til det å komplisere vurderingen ytterligere ved at loven skal skille mellom dispensasjoner i ulike områder, eller skille mellom ulik bruk av vilkårene i ulike dispensasjonssaker. Dette kan medføre enda mer variert praksis.

Analysen som ligger til grunn for artikkelen, viser at der hvor kommunene og politikerne ønsker å innvilge dispensasjoner, gis det ofte dispensasjoner uavhengig av om de kumulative vilkårene er oppfylt. Lovendringsforslaget som ble utarbeidet av Holth & Winge i 2023, innebærer at det fortsatt vil være rom for selvstendige vurderinger og tolkninger blant politikerne i kommunen.

Lovendringsforslaget nyanserer dispensasjonsbestemmelsen, og innebærer en innskjerping av muligheten for å innvilge dispensasjoner i strandsonen og i områder avsatt til LNFR. Formuleringen i lovendringsforslaget tilknyttet byggeforbudet i 100-metersbeltet – «kan gis dersom tiltaket ikke har negativ innvirkning på hensynene i § 1-8 første ledd» – kan fortsatt åpne for vurderinger som ikke er i tråd med lovgivers intensjon. Det er derfor sannsynlig at den liberale dispensasjonspraksisen i sårbare naturområder vil vedvare, siden den foreslåtte lovendringen fortsatt vil gi rom for selvstendige tolkninger av administrasjonen og politikerne i kommunen, slik det er i dag.

Undersøkelsen til Holth & Winge og Multiconsult (2022) viser at majoriteten av arealene i kommuneplanens arealdel var avsatt til LNFR-formål, og at LNFR-spredd var lite brukt. Likevel er det kommuner som konsekvent bruker arealformålet LNFR-spredd om alle LNFR-områder. Lovendringsforslaget fra Holth & Winge (2023) sammenstiller områder avsatt til utbygging og områder avsatt til LNFR-spredd. Dette vil påvirke mange sårbare naturområder som ikke har utbygging som formål, hvis dispensasjoner fra LNFR-spredd skal behandles på lik linje med områder avsatt til utbygging. Dette vil medføre at det fortsatt vil bli en omfattende bruk av dispensasjoner i områder med sårbar natur. Terskelen for å innvilge dispensasjoner i disse områdene senkes, og vurderingene som skal gjøres i forbindelse med en dispensasjon, blir minimale. Områder avsatt til LNFR-spredd bør derfor ikke likestilles med områder avsatt til utbygging.

I forbindelse med lovrevisjonen i 2020 (Prop. 169 L (2020–2021)) ble det tydeliggjort at dispensasjoner kunne være aktuelt ved mindre tiltak hvor planendring ble en for omfattende prosess, men at avviket ikke måtte være omstridt eller kontroversielt. Hvis LNFR-spredd likestilles med utbyggingsområder, vil avviket mellom plan og dispensasjonen etter min mening bli både omstridt og kontroversielt.

Både LNFR- og LNFR-spredd-områder bør ha en høy terskel for å innvilge dispensasjoner. Å sammenstille LNFR-spredd med utbyggingsområder vil gjenspeile seg i nedbygde arealer der hvor utbygging i utgangspunktet ikke er formålet.

Skal kommunene behandle alle dispensasjoner?

Kommunene har kommunalt selvstyre. Det vil si at de har beslutningsmyndighet i saker som omfatter det lokale miljøet. Det kan være store lokale forskjeller, som befolkningstetthet, urbane og rurale områder og hvor mye press det er på arealer. Kommunene har som regel det beste utgangspunktet for egen arealpolitikk. Beslutningsmyndigheten må likevel være innenfor lovens rammer. Er det ønskelig med utbygging i sårbare områder som eksempelvis kystsonen, så kan det bygges – men det må gjøres gjennom planverket, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd, og ikke gjennom behandling av dispensasjoner. I henhold til pbl. § 1-8 tredje ledd har kommunene en vid adgang til å ha en annen byggegrense enn 100-metersbeltet så lenge byggegrensen er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan.

For å forebygge feilaktige innvilgelser i sårbare naturområder bør det etter mitt syn vurderes om dispensasjoner som omfatter sårbare naturområder, skal behandles av statlig eller regionalt organ. Det bør også vurderes om det burde vært klare forbud mot å bygge i strandsonen og i høyfjellet – nettopp fordi kommunene har en for liberal dispensasjonspraksis.

Mine undersøkelser viser at lovgivers intensjon med dispensasjonsbestemmelsen, ikke fungerer i praksis.

I flertallet av vedtakene blir ikke statlige og regionale interesser redegjort for. Det er få vedtak hvor det er synlig- og tydeliggjort hvilke retningslinjer og målsettinger som er lagt til grunn i vurderingen av vedtakene. Hvis statlig eller regionalt organ behandler disse dispensasjonssøknadene, vil det etter min mening sikre at disse interessene blir bedre ivaretatt.

En enhetlig dispensasjonspraksis

En planprosess er som nevnt en mer omfattende prosess enn en dispensasjonsbehandling. Å få kommunene til å endre planer for å redusere antallet dispensasjoner er en kompleks prosess som vil være kostnads- og ressurskrevende for kommunene. Noe av utfordringen kan også skyldes manglende lokalpolitisk vilje. Alternativt må det gjøres endringer slik at prosessen med å endre planer kan effektiviseres og forenkles, og at kommunen kan få midler fra statlige eller regionale myndigheter til å gjennomføre denne prosessen. Disse utfordringene gjør at det etter min oppfatning kan være vanskelig å snu trenden i dispensasjonspraksisen gjennom planendringsprosesser. Det vil trolig være mer hensiktsmessig å jobbe med dispensasjonsbestemmelsen og praksis knyttet til denne.

For at dispensasjonsbehandlingen skal gi mest mulig like resultater uavhengig av hvilken kommune som tolker loven, kan det være fornuftig å ha en nasjonal veileder med en mal for hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal anvendes. Ikke alle kommuner har like gode forutsetninger for å kunne utføre den juridiske vurderingen som er knyttet til dispensasjonsbestemmelsen. I en slik mal bør det fremgå hvilke vurderinger kommunene skal utføre, med utdypende forklaringer og veiledning med hensyn til lovbestemmelsen. Rettsanvendelsesskjønnet bør presiseres her.

En enhetlig dispensasjonspraksis må være målsettingen for videre arbeid med dispensasjonsbestemmelsen. Behandlingen av dispensasjoner skal være uavhengig av hvilken kommune som tolker og håndhever dispensasjonsbestemmelsen.

Høy innvilgelsesprosent

Den høye innvilgelsesprosenten er ofte problematisert i forvaltningen (Haugerud og Junker, 2022), og undersøkelser viser at det er utfordringer knyttet til kommunenes liberale dispensasjonspraksis. At det gis mange dispensasjoner, bryter med lovgivers intensjon om at dispensasjonsbestemmelsen er en unntaksbestemmelse. Det vil dermed være en fare for uthuling av plansystemet. En helhetlig vurdering av arealforvaltning skal skje i en planprosess, noe som er viktig for en god miljøforvaltning. Helhetsbegrepet står sentralt, og skal fremme en arealplanlegging som sikrer bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1.

Innvilgelsesprosenten på dispensasjoner må ned dersom den skal være forenlig med lovgivers intensjon.

Sanksjoner der hvor kommunene utøver en liberal dispensasjonspraksis

Det kan være hensiktsmessig med sanksjoner der hvor kommunene utøver en liberal dispensasjonspraksis. Lovbestemmelsen § 19-4 i plan- og bygningsloven åpner for at behandling av dispensasjoner kan utføres av statlig eller regionalt organ. Denne myndighetsoverføringen må ha forankring i at kommunene har ført en dispensasjonspraksis som har uthullet nasjonale interesser. Det kunne vært interessant og undersøkt om bruken av § 19-4 kunne hatt betydning som et tiltak for å redusere innvilgelsen av dispensasjoner, spesielt i sårbare naturområder.

Oppsummering

Funnene i denne undersøkelsen underbygger tidligere forskning, og analysen viser at det er gode grunner til å se nærmere på flere forhold knyttet til dispensasjonspraksisen. Videre arbeid med dispensasjonsbestemmelsen har betydning for hvordan samfunnet skal ivareta sårbare naturområder for å sikre en bærekraftig utvikling.

Referanser

Artikkelen er en komprimert og revidert versjon av Charlotte Leikaas' (2023) masteravhandling: *Dispensasjonspraksis i kommunene – en dokumentanalyse av dispensasjonsvedtak*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Litteratur

- Aulie, Cathrine (2021). *Norsk lovkommentar – naturmangfoldloven*. Rettsdata – 24.04.23.
- Bragdø-Ellenes, Sunniva Cristina og Abusland, Terje (2017). *Forvaltningsrett i et nøtteskall*. 1. utgave, 2. opplag. Gyldendal juridisk.
- Bugge, Hans Christian (2015). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugerud, Helle Holst og Junker, Eivind (2022). Dispensasjoner fra nyere reguleringsplaner i Oslo – omfang og årsak. *Kart og Plan*, årgang 115, bind 82, nr. 4-2022, s. 325-344.
- Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2023). *Dispensasjon etter plan- og bygningsloven – en analyse av mulige lovendringer*. Oppdragsgiver: KS.
- Holth & Winge og Multiconsult (2022). *Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven – en analyse av årsaker til at det søkes om og innvilges mange dispensasjoner, samt forslag til tiltak*. 2020. Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Innjord, Frode A. og Zimmermann, Liv (red). (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer - Plandelen, bind I*. 2. utgave, 1. opplag 2020. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Klima- og miljødepartementet (2016). *Naturmangfoldloven kapittel II – Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk*. Veileder.
- Leikaas, Charlotte (2023). *Dispensasjonspraksis i kommunene – en dokumentanalyse av dispensasjonsvedtak*. Norges miljø- og biovitenskapelige universitet – NMBU. Hentet 04.02.2025 fra: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/3079302>
- Miljøverndepartementet (2011). Uttalelse om hvordan saker som omhandler plan- og bygningsloven og naturmangfoldet skal behandles. *Planjuss* 1/2012, s. 4, 6. oktober. 2011.
- Sivilombudet (2021). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen – Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner*.

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Hentet 04.02.25 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-32-2007-2008-/id500508/?ch=1>
- Ot.prp. nr. 75 (1993–1994). *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.* Hentet 31.01.23 fra: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=d&psid=DIVL222&pgid=d_0009
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*. Hentet 17.04.23 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a821d3fd355e4440bac64fa6e7e59642/no/pdfs/otp200820090052000dddpdfs.pdf>
- Prop. 169 L (2020 – 2021). Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen. *Endringer i plan- og bygningsloven m.m (regional plan, dispensasjon m.m.)*. Hentet 08.01.23 fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-606l.pdf>

Innstillinger

Innst. 181 L (2016–2017). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

Rettsavgjørelser

LA-2019-8060 (Agder lagmannsrett)

LA-2022-95573 (Agder lagmannsrett)

Sivilombudet

SOM-2011-2812

SOM-2015-3269

SOM-2017-1346

SOM-2022-3102