



Sivilombodet  
Postboks 3 Sentrum  
0101 OSLO

Saksbehandlar, innvalstelefon

Arnt Erik Nordheim, 5764 3191

## Høring av dispensasjonssaker etter plan- og bygningslova § 19-1. Tilbakemelding på undersøking

Vi viser til brevet dykkar 18.01.2024, med svarfrist 15.02.2024.

Sivilombodet ber om tilbakemelding på tre spørsmål i saka. Spørsmåla har bakgrunn i brevet vårt til kommunane i Vestland fylke, om endring og forenkling av praksis av kommunale dispensasjonssaker etter plan- og bygningslova § 19-1. Dette er tenkt som eit forsøk, som skal evaluerast etter eitt år. For nærare omtale av forsøksordninga viser vi til brevet vårt 04.01.2024, og til artikkel på nettsidene våre 05.01.2024.<sup>1</sup>

Statistikk som gjeld høring av, og ev klager på, dispensasjonsvedtak	2020	2021	2022	2023
Dispensasjonssaker på høring hos Statsforvaltaren	1698	2260	2185	1917
Dispensasjonsvedtak til klagevurdering hos Statsforvaltaren	1756	2158	2319	1905
Tal saker der Statsforvaltaren klager på det kommunale vedtaket	104	120	154	76
Prosentdel der strandsone mot sjø er hovudtema	56 %	60 %	73 %	74 %
Prosentdel der jordvern/landbruk er hovudtema	27 %	19 %	20 %	18 %

Før vi svarar på dei konkrete spørsmåla, vil vi presentere tala for dispensasjonssaker siste fire åra:

<sup>1</sup> [Statsforvaltaren i Vestland forenkler arbeidet med dispensasjonssaker | Statsforvaltaren i Vestland \(statsforvalteren.no\)](https://www.statsforvalteren.no)



Vi gjer for ordens skuld merksam på at kolonnane for dispensasjonssaker på høyring og dispensasjonssaker til klagevurdering, ikkje kan samanliknast direkte, på grunn av at dei kjem i ulike år eller at saker endrar karakter frå ein fase til den neste. Likevel opplever vi at mange av sakene der vi har rådd tydeleg frå å gje dispensasjon i høyringsrunden, har kome uendra tilbake til klagevurdering som vedtak. Vi må òg nemne at vi opplever at kommuneadministrasjonane i stor grad er på linje med våre råd, i tilrådingar som går til politisk handsaming.

Vi har kome til ei erkjenning om at dersom vi skal få ned talet på dispensasjonar for å styrke respekten for arealplanar, kan det vere eit betre verkemiddel å bruke ressursar på opplæring om regelverket, både om planarbeid og dispensasjonar, enn på å gje fråsegn i einskilde saker. Dette er bakteppet for det eittårige forsøket vi har sett i gang. Sjå meir om dette under spørsmål 2.

Statsforvaltaren vil her svare på ombodet sine spørsmål, slik dei går fram av brevet dykkar.

**1. Har Statsforvalteren vurdert om plan- og bygningsloven § 19-1 siste punktum pålegger kommunene en plikt til å forelegge dispensasjonssaker som er omfattet av bestemmelsene for de berørte statlige og regionale myndighetene før det fattes vedtak i saken? Dersom Statsforvalteren mener det ikke foreligger en slik plikt, ber vi om at svaret begrunnes.**

Krava til saksopplysing og -handsaming av saker om dispensasjon følgjer av forvaltningslova, med dei særreglane som er fastsette i plan- og bygningslova, jf. pbl. § 1-9. Førehavingsmåten for kommunale saker om dispensasjon følgjer vidare av plan- og bygningslova kap. 19, jf. også forskrift om byggesak (SAK10) §§ 7-4 og 7-5.

Plan- og bygningslova § 19-1 siste setning har følgjande ordlyd:

*«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.»*

Ut frå ordlyden kan det, etter ei alminneleg språkleg forståing, ikkje innfortolkast at kommunane har ei absolutt plikt til å sende dispensasjonssaker som er omfatta av dei aktuelle føresegnene, på høyring. Føresegna er ikkje bygd opp på tilsvarande måte som til dømes § 21-5 første setning, som krev at søknad om løyve «...skal legges fram for...» andre styresmakter når vedkommande styresmakt har lovbestemte oppgåver med tiltaket.<sup>2</sup> Vi legg til grunn at skilnaden frå plan- og bygningslova § 21-5 er medviten.

Det lovteksten i § 19-1 siste setning krev, er at regionale og statlege sektorstyresmakter som får sitt saklege verkeområde direkte råka, skal frå «...mulighet til å uttale seg...» før dispensasjon blir gjeve. Etter ordlyden kan dette lesast som ei plikt som ligg på kommunane, til å gje sektorstyresmaktene «mulighet» til å uttale seg. Denne moglegheita meiner vi tydeleg at Statsforvaltaren framleis har, sjølv om vi ved forsøksordninga i ein periode ikkje ber om å få alle søknader tilsende. Derimot ser vi ikkje i ordlyden noko motsvarande plikt for sektorstyresmaktene til å ta imot alle dispensasjonssøknader.

Plan- og bygningslova § 19-1 siste setning er ikkje bygd opp som ein generell høyringsregel. Føresegna har klare likskapstrekk til reglane om nabovarsling, jf. plan- og bygningslova § 21-3 første setning, men er i motsetning til § 21-3 ikkje utforma som ein lovbunden pliktregel om at varsel «skal»

<sup>2</sup> Jf. Ot.prp.nr. 112 (2001-2002) s. 40, om dåverande PBL 1985 § 95 nr. 2.



sendast. Lova krev i tillegg at naboar «skal» varslast særskilt ved søknad om dispensasjon, med mindre slik søknad vert fremja samtidig med søknad etter kapittel 20. Også på dette punktet legg vi til grunn at skilnaden mellom § 19-1 andre og fjerde setning, er medviten.

Føresegna om at regionale og statlege styresmakter skulle få høve til å uttale seg til søknader om dispensasjon, kom første gong inn i plan- og bygningslova av 1985 ved endringslov 11. juni 1993 nr. 85. Regelen kom inn samstundes med oppfølginga av kommunelova av 1992, tilpassinga til sektorlovgjevinga og samordning mellom dei tre forvaltningsnivåa.<sup>3</sup> Regelen må sjåast i lys av klageretten for offentlege organ i dåverande § 15 andre ledd, og føresegnene i PBL 1985 § 95 nr. 6 om at vedtak berre skulle sendast til ansvarleg søkar, og til dei naboane, motbuarane og «...til andre...» som hadde protestert. Retten til å uttale seg var på denne måten med på å sikre at offentlege organ fekk inngje slik merknad, og at klageretten dermed vart reell.<sup>4</sup>

Statsforvaltaren er innforstått med at uttaleretten er omtala som ein regel om varslingsplikt i juridisk teori, jf. m.a. O.J. Pedersen mfl. (2018) del II s. 227-228, og Innjord/Zimmermann (2020) s. 550. I merknaden til tidlegare § 19-2 fjerde ledd går det også fram at føresetnaden om at kommunane ikkje burde dispensere der det låg føre ei negativ fråsegn, «...har sammenheng med plikten til å forelegge søknader for disse myndighetene før dispensasjon gis, jf. § 19-1...».<sup>5</sup> Noko nærare grunngjeving for denne omtalen er ikkje gitt i det aktuelle avsnittet. Avsnittet gjeld situasjonen der det faktisk ligg føre ei negativ fråsegn, medan uttaleretten generelt må sjåast i lys av spesialmerknaden til § 19-1.

Spesialmerknaden, som er attgjeven av ombodet, gjev etter vårt syn klare indikasjonar på at plikta til å leggje sakane fram for aktuelle sektorstyresmakter, ikkje er absolutt. Merknaden tek utgangspunkt i at sektorstyresmakter «skal få mulighet» til å uttale seg. Vidare gjev merknaden føringar for at forvaltningsorgana «...bør samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges...». Implisitt ligg det at ikkje alle saker skal leggjast fram for sektorstyresmaktene.

Lovframlegget som vart forkasta av Stortinget i 2017, les vi også som eit framlegg om å avgrense fråsegnsretten, altså kva regionale og statlege styresmakter *kunne* uttale seg om, sjølv om ei sak vart lagt fram i medhald av § 19-1 siste setning.

Statsforvaltaren viser også til at det ikkje er uvanleg at statlege og regionale sektorstyresmakter gjer nærare greie for kva sakstypar ein ønskjer å få framlagt, eller kva ein prioriterer å gje fråsegn til, i tråd med det som følgjer av forarbeida. Dette kan både variere i tråd med sentrale føringar for nasjonal arealpolitikk til kvar tid, medrekna statlege planretningslinjer og nasjonale forventningar til kommunal planlegging, men også fordi somme tiltak, enten på grunn at storleik eller art, ikkje vert vurdert å ha nasjonal eller vesentleg regional interesse. Etter det vi erfarer eksisterer det, i noko varierende grad, ulike informasjons- og rettleiingsrundskriv frå det regionale statsapparatet til kommunane, om kva saker som skal leggjast fram etter regelen i § 19-1.

Ut frå dette meiner Statsforvaltaren at det ikkje kan utleiast noko absolutt plikt frå § 19-1 siste setning om at kommunale dispensasjonssaker alltid skal leggjast fram for fråsegn frå aktuelle statlege og regionale organ.

<sup>3</sup> Ot.prp.nr. 59 (1992-1993) pkt. 4.4.5 og 4.6.3 mfl., jf. Ot.prp.nr. 42 (1991-1992-) kap. 15.

<sup>4</sup> Sjå også Rogstad i Norsk Lovkommentar; Gyldendal Rettsdata, note 42 [§ 7] og 1018 [§ 95 nr. 6]

<sup>5</sup> Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 243.



- 2. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) står at «[k]ommunen, regionen og berørte statlige fagmyndigheter bør samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke statlige fagmyndigheter bør samarbeide for å finne fram til praktiske rutiner for å avklare hvilke saker som skal forelegges». Mener Statsforvalteren dette åpner for at kommunene kan avtale med de aktuelle statlige og regionale myndighetene at ingen saker skal forelegges? Vi ber Statsforvalteren vurdere dette i sammenheng med spørsmål 1, om hvorvidt kommunene har en plikt til å forelegge enkelte dispensasjonssaker for berørte statlige og regionale myndigheter.**

Nei, vi meiner ikkje at det opnar for avtale mellom sektorstyresmaktene og kommunane. Statsforvaltaren i Vestland har heller ikkje innført ei slik ordning. Som det følgjer av brevet vårt til kommunane 04.01.2024, ber vi - i tråd med innspel frå representative kommunar sitt ønske - ikkje lenger om at søknader som rutine vert lagde fram for ei fråsegn herfrå. Ordninga legg opp til ei meir spissa vurdering av kva saker som skal bli sende inn, og/eller at kommunane definerer konkret kva rettleiingsbehov dei har. Retten til å gje fråsegn gjeld framleis, og det same gjeld retten og plikta Statsforvaltaren har til å medverke i den kommunale planlegginga, jf. plan- og bygningslova §§ 3-2 tredje ledd, jf. 1-1 andre ledd.

Kommunane kan også under forsøksordninga be særskilt om høyringsfråsegn i konkrete saker. Statsforvaltaren har tillit til at kommunane som det ansvarlege forvaltningsnivået, innrettar verksemda si i samsvar med nasjonale forventningar til den kommunale planlegginga. På same måte legg vi til grunn at vi – etter ei fagleg vurdering og i forståing med kommunane – når som helst kan definere utsette fagområde eller einskildkommunar der vi ber om fast innsending av saker til fråsegn. Ordninga må og sjåast i samanheng med at det står fast at alle vedtak om dispensasjon skal sendast til oss for vurdering av om vi skal klage på avgjerda.

Setninga frå lovforarbeida som ombodet peikar på, gjev etter vårt syn rom for både faglege og regionale prioriteringar innanfor dei ulike sektorområda som er omfatta av rundskriv H-2/14. Vi viser til statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen, som eit døme på slik differensiering.<sup>6</sup>

Statsforvaltaren kan ikkje generelt fritta kommunane frå å leggje til rette for medverknad i planlegginga, jf. § 5-1, eller frå å samordne interesser frå alle dei tre forvaltningsnivåa, så vel som frå private og andre, som del av den kommunale planlegginga. Retten og plikta til å medverke i planlegginga ligg på alle offentlege organ etter § 3-2, så framtidige planlegginga påverkar organet sitt saklege verkeområde eller eigne planar og vedtak. Plikta må sjåast i lys av formålet med lova, jf. § 1-1 andre og fjerde ledd.

Statsforvaltaren har med dette ikkje ein rett, men også ei plikt, til å delta aktivt i den kommunale planlegginga og formidle samfunns- og faginformatjon som kan ha verknad for arealplanlegginga.<sup>7</sup> Planlegging må i denne samanhengen forståast i vid forstand. Retten og plikta til å medverke som § 3-2 gjev, omfattar derfor ikkje berre kommunale planarbeid medhald av kapittel 10 til 12, men også dispensasjonar som har eller kan få vesentleg verknad for arealdisponeringa.<sup>8</sup>

Forsøksordninga vi har innført, byggjer på at kommunane held seg til desse rammene, og aktivt legg til rette for medverknad ved å etterspørje fråsegn der kommunane ser at enkeltsaker krev dette.

<sup>6</sup> FOR-2021-05-21-1563.

<sup>7</sup> Jf. Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 182.

<sup>8</sup> *ibid.*, s. 135 og 242



Som nemnt ønskjer Statsforvaltaren samstundes å prioritere våre rettleiings- og sektoroppgåver mot den kommunale arealplanlegginga etter kap. 10 til 12 mfl. Det er vår oppfatning at dette vil vere betre bruk av ressursar for dei involverte forvaltningsnivåa enn skriftlege fråsegner til mange dispensasjonssøknader. Vi vil då også prioritere målretta og tidleg rettleiing, så vel som formidling av nasjonal og regional arealpolitikk, og følgje opp statlege planretningslinjer, kommunalt ROS-arbeid og dei andre oppdraga innan heilskapleg og overordna planlegging, som er lagt til Statsforvaltarembetet gjennom hovudinstruks og tildelingsbrev.

Statsforvaltaren vil også streke under at vi, som ein tryggleiksventil, har bede om at vi framleis får tilsendt alle kommunale vedtak der kommunen har gjeve dispensasjonar som vedkjem våre oppgåver som sektorstyresmakt, eller som av andre årsaker er prinsipielle. Dette gjeld sjølv om Statsforvaltaren ikkje har gjeve fråsegn i saka. Vi har tillit til at kommunane innrettar handsaminga lojalt i samsvar med intensjonane for forsøksordninga, og oversender dei vedtaka det gjeld, for klagevurdering.

Statsforvaltaren vil på vanleg måte framleis vurdere om det ligg føre omstende ved avgjerdene som vi mottek kopi av, som gjer det nødvendig å klage på kommunale vedtak om å innvilge dispensasjon, jf. plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd.

**3. Mener Statsforvalteren at det kun er opp til Statsforvalterens skjønn om det skal inngis en uttalelse i sakene som kommunene forelegger etter plan- og bygningsloven § 19-1 siste punktum? Eller har Statsforvalteren i visse tilfeller en plikt til å inngi en uttalelse i disse sakene? Svaret bes begrunnet.**

Statsforvaltaren si plikt til å delta aktivt i den kommunale planlegginga følgjer av plan- og bygningslova § 3-2 andre ledd, jf. svaret vårt på spørsmål 2, ut frå dei oppgåvene som til kvar tid er lagt til Statsforvaltarembetet innan arealforvaltning og elles, enten ved delegering eller ved lov.

Denne plikta omfattar ikkje berre kontroll eller myndigheit til å fremje motsegn til kommunale planar, eller til å klage på kommunale vedtak i medhald av plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd, men også å aktivt gje planstyresmakta relevant informasjon. Statsforvaltaren har som fagleg styresmakt innan både samfunns-, landbruks- og miljøforvaltninga, kunnskap og innspel som kan vere av sentral betydning for den heilskaplege, kommunale arealforvaltninga. Ut frå dette, og i lys av formålet med lova, kan Statsforvaltaren ikkje velje å stille seg utanfor den kommunale arealforvaltninga i plan- og dispensasjonssakene. Det ligg derfor føre ei plikt for Statsforvaltaren til å følgje nøye med, også i enkeltsaker. Denne plikta meiner vi også må omfatte ei vurdering av om det er nødvendig å klage i saker om nasjonale eller vesentlege regionale interesser, og om det trengst høyring av saker frå ein kommune.

Grunnlova § 112 slår også fast borgarane sin rett til eit helsesamt miljø, og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir halde ved lag, og rett til kunnskap om verknadane av planlagde og iverksette inngrep i naturen og naturmiljøet. Statsforvaltaren pliktar som del av statsforvaltninga å setje i verk tiltak som gjennomfører og stettar desse grunnsetningane, jf. GrL. § 112 tredje ledd, og har ut frå Grunnlova ei plikt til å bidra med relevant informasjon for arealforvaltninga. Det vil vere eit visst rom for korleis statsforvaltninga generelt arbeider for å stette grunnsetningane i GrL. § 112, og den einskilde borgar eller kommune vil ikkje kunne utleie nokon rettar eller plikter i enkeltsaker direkte med heimel i Grunnlova. Avgjerda om å gje fråsegn i enkeltsaker som vedkjem naturmiljøet



eller arealplanlegginga generelt, kviler likevel ikkje på Statsforvaltaren si prioritering eller skjønn åleine, slik ombodet spør om.

Statsforvaltaren har i tillegg ei direkte og uttrykkeleg lovfesta plikt til å sjå til at kommunane oppfyller si eiga plikt til areal- og samfunnsplanlegging, jf. plan- og bygningslova § 3-2 tredje ledd første punktum. Dette meiner vi primært må oppfyllest gjennom rettleiing og innspel til den kommunale planlegginga etter plan- og bygningslova kapittel 10 til 12, men også gjennom rolla som klageinstans for kommunale enkeltvedtak, jf. fvl. § 34, jf. pbl. § 1-9 femte ledd, og elles ved jamleg fagleg og juridisk rettleiing, slik lovforarbeida viser til.<sup>9</sup>

Statsforvaltaren pliktar gjennom dette arbeidet også å hindre at det utviklar seg lokale dispensasjonspraksisar som kan undergrave den kommunale langtidsplanlegginga, jf. SOM-2011-87 mfl. Ut frå plan- og bygningslova § 3-2 tredje ledd kan Statsforvaltaren derfor også i somme tilfelle ha ei rettsleg plikt til å gje fråsegn til enkeltsaker om dispensasjon, og som vi får oversendt frå kommunane i medhald av plan- og bygningslova § 19-1 siste setning.

Vi har med forsøksordninga ikkje meint at Statsforvaltaren og kommunane i fellesskap, ved avtale, omlegging av praksis eller anna grunnlag, skal fråvike oppgåvene eller samordninga som plan- og bygningslova legg til dei ulike forvaltningsnivåa, men at kommunane som del av tillitsreforma i første omgang sjølve tek stilling til enkeltsaker innanfor rammene av nasjonal, regional og lokal arealpolitikk, også der kommunen meiner at eit vedtak om dispensasjon vil kunne råke tema som ligg under våre ansvarsområde. Fråsegnsretten til Statsforvaltaren i slike saker ligg fast.

Statsforvaltaren vil framleis gje fråsegn i enkeltsaker der kommunane særskilt ber om dette, dersom primærstyresmaktene – i lys statlege planretningslinjer, rikspolitiske retningslinjer, nasjonale forventningar og andre sentrale føringar for nasjonal og fylkesregional arealpolitikk, meiner det trengst.

Med helsing

Liv Signe Navarsete

Gunnar O. Hæreid  
ass. statsforvaltar

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

---

<sup>9</sup> Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 182, jf. også s. 135 og 242.