



**Tittel**  
**Plan- og bygningsloven § 7**

*av Anne Haave*

*Liten masteroppgave i rettsvitenskap  
ved Universitetet i Tromsø  
Det juridiske fakultet  
Høsten 2007*

## **DISPOSISJON:**

### **1 INNLEDNING** **s. 4**

- 1.1 Tema og problemstilling
- 1.2 Avgrensning av oppgaven
- 1.3 Rettskilder og metode

### **2 HENSYN VED DISPENSASJONSVURDERINGEN** **s. 7**

- 2.1 Formålsbestemmelsen i pbl. §2
- 2.2 Grensen for hvilke hensyn man kan ta ved bruk av pbl. § 7

### **3 MATERIELLE VILKÅR FOR Å GI DISPENSASJON** **s. 10**

- 3.1 Kommunen ”kan” gi dispensasjon ”etter søknad”
- 3.2 ”Dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse”
- 3.3 Innholdet i begrepet ”særlige grunner”
  - 3.3.1 *Lovforarbeider*
  - 3.3.2 *Areal- og ressursdisponeringshensyn*
  - 3.3.3 *Overvekt av hensyn*
  - 3.3.4 *Kan individuelle forhold påvirke avgjørelsen*

### **4 DISPENSASJON FRA ULIKE PLANER** **s. 16**

- 4.1 Innledning
- 4.2 Prosessuell plankompetanse
- 4.3 Kommuneplan
  - 4.3.1 *Dispensasjon fra en kommuneplan*
  - 4.3.2 *Dispensasjon fra landbruks-, natur og friluftsområde (LNF-område)*
  - 4.3.3 *Dispensasjon fra byggeforbud i strandsonen*
- 4.4 Reguleringsplan
- 4.5 Kan planutvalget undergrave kommunestyrets intensjoner?

### **5 FORHOLDET MELLOM ”MINDRE VESENTLIG ENDRING” OG DISPENSASJON** **s. 23**

## **6 SKJØNNSUTØVELSEN**

**s. 25**

6.1 Innledning

6.2 Vilkåret ”mindre vesentlig endring”

6.3 Er subsumsjon av uttrykket ”særlige grunner” et rettsanvendelsesskjønn eller forvaltningens frie skjønn

*6.3.1 Subsumsjonen av uttrykket ”særlige grunner”*

*6.3.2 Juridisk teori*

*6.3.3 Forarbeider*

## **7 PRAKSIS**

**s. 32**

7.1 Sivilombudsmannen sin praksis

7.2 Lagmannsrettens praksis

*7.2.1 Agder lagmannsrett, RG. 2004 s. 1176*

*7.2.2 Eidsivating lagmannsrett, LE-2005-158699*

7.3 Høyesterettspraksis

*7.3.1 Høyesterett, Rt. 2007 s. 257*

*7.3.2 Er subsumsjonen alltid overlatt til forvaltningens frie skjønn?*

*7.3.3 Domstolenes adgang til å kontrollere forvaltningens frie skjønn*

## **8 ADGANGEN TIL Å FASTSETTE TYNGENDE VILKÅR**

**s. 43**

## **9 FYLKESMANNENS PRØVELSE AV FORVALTNINGENS VEDTAK**

**s. 43**

# **1 INNLEDNING**

## **1.1 Tema og problemstilling**

Problemstillingen for oppgaven er ”Plan- og bygningsloven § 7”.

Plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl.) av 14.juni 1985 nr. 77 inneholder en dispensasjonsbestemmelse som er tema for oppgaven min.

Denne masteroppgaven består av to hoveddeler. Første del er en teoretisk fremstilling av regelens innhold og hvilke hensyn som gjør seg gjeldende for dispensasjonsvurderingen. Først behandler jeg formålsbestemmelsen i pbl. § 2 og deretter grensen for hvilke hensyn man kan ta ved bruk av dispensasjonsbestemmelsen. De materielle vilkårene for å gi dispensasjon vil deretter grundig bli behandlet, spesielt med vekt på innholdet i begrepet ”særlige grunner”. Videre tar jeg for meg dispensasjon fra ulike planer, men hovedvekt på kommuneplan og reguleringsplan. Del en avsluttes med en behandling av begrepet ”mindre vesentlig endring” i forhold til en dispensasjon.

Andre del av oppgaven omfatter forvaltningens skjønnsutøvelse og domstolenes prøvelsesrett. Er uttrykket ”særlige grunner” i pbl. § 7 første ledd et rettsanvendelsesspørsmål eller tilhører det forvaltningens frie skjønn? Etter en gjennomgang av ulike rettskilder vil jeg behandle tre dommer fra rettspraksis. Det er to lagmannsretts avgjørelser fra henholdsvis Agder- og Eidsivating lagmannsrett, samt Høyesteretts avgjørelsen i Rt. 2007 s. 257.

Deretter behandler jeg spørsmålet om adgangen til å fastsette tyngende vilkår ved en dispensasjonsvurdering og til slutt behandles fylkesmannens prøvelse av dispensasjonsvedtak.

Utgangspunktet er at en byggesøknad skal avgjøres i samsvar med plan- og bygningslovens materielle bestemmelser jf. pbl. § 95 nr. 2. En søknad om et tiltak som er i strid med plan- og bygningslovgivningen kan bare innvilges dersom vilkårene for å kunne gi dispensasjon er til stede jf. pbl. § 10 første ledd. I pbl. § 7 første ledd står det følgende:

*”Når særlige grunner foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift. Myndigheten til å gjøre vedtak om dispensasjon fra arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan, er med mindre annet er bestemt i vedkommende plan, lagt til det faste utvalg for plansaker etter denne lovs § 9-1. Vilårene for å dispensere fra planer eller*

*planbestemmelser som nevnt i punktet foran, er de samme som etter første komma i første punktum. Det faste utvalg for plansaker er videre dispensasjonsmyndighet etter §§ 17-2, 23 og 33 i loven her. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.”*

Dispensasjon etter pbl. § 7 første ledd innebærer fritak fra plikten til å rette seg etter en regel i lov, forskrift, m.m. ”Dispensasjon innebærer at tiltaket, til tross for at det er i strid med plan- og bygningslovgivningen, likevel er lovlig så langt dispensasjonen rekker.<sup>1</sup>”

”Særlige grunner” er kravet for å kunne gi dispensasjon og innebærer at det konkrete tilfelle må skille seg fra det vanlige for at dispensasjon kan gis.<sup>2</sup> ”Dispensasjoner på mer vesentlige punkter fra gjeldende regulering bør imidlertid ikke forekomme i større utstrekning. Saken bør da behandles som en vanlig reguleringsendring.<sup>3</sup>”

I det følgende forutsetter jeg at tiltaket ikke kan iverksettes uten dispensasjon etter pbl. § 7.

## **1.2 Avgrensning av oppgaven**

Det er naturlig å avgrense oppgaven mot å behandle sonderingen mellom midlertidig og varig dispensasjon jf. pbl. §§ 7 første og annet ledd. Jeg omtaler heller ikke hvilke bestemmelser det kan dispenseres fra utover ”fra denne lov, vedtekt og forskrift” og andre grunnlag for å fravike plan- og bygningslovgivningen. Rettsvirkninger av at dispensasjon opphører er ikke tema for denne oppgaven.

Generelle saksbehandlingsregler behandler ikke utover spørsmålet om særskilt søknad og den ytre grense for hvilke hensyn som kan tas i betraktning for å unngå myndighetsmisbruk.

Utkast til ny plan- og bygningslov vil også i stor grad falle utenfor oppgaven min.

---

<sup>1</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os første avsnitt s. 209

<sup>2</sup> Backer, Naturvern s. 317

<sup>3</sup> Bygningslovkomiteen i innstilling 1960 s. 67.

### **1.3 Rettskilder og metode**

Rettskildesituasjonen på dispensasjonsbestemmelsen sitt område er noe spesiell. Det er en uklar lovbestemmelse og begrenset med rettspraksis, men en del uttalelser fra Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannens kompetanse strekker seg til å kritisere og uttrykke sin oppfatning om forvaltningens avgjørelser. Hovedsakelig lytter forvaltningen på disse uttalelsene, og dette skyldes i stor grad Sivilombudsmannens autoritet. Når det gjelder ombudsmannens praksis kan det reises spørsmål om det kan anerkjennes som en rettskilde og eventuelt hvilken vekt uttalelsene skal ha. Sivilombudsmannen kan nok tillegges tilsvarende vekt som juridisk teori, men spørsmålet er om uttalelsene har større vekt enn det. Ombudsmannen har stor innflytelse på rettsanvendelsen i forvaltningen, selv om hans uttalelser ikke er bindende. At ombudsmannen har stor praktisk innflytelse på hvordan reglene faktisk håndheves, taler for at uttalelsene også må tillegges rettskildemessig vekt når gjeldende rett skal fastlegges. Et annet moment er at den stor saksmengden som ombudsmannen har til behandling i seg selv fører til en bred kompetanse på området. Imidlertid kan det stilles spørsmål om hvor objektiv ombudsmannens uttalelser er, som representant for den svakere part ovenfor myndighetene.

Under del to av oppgaven omtaler jeg to lagmannsrettsdommer, samt Høyesteretts avklaring på spørsmålet om ”særlige grunner” inngår i forvaltningens frie skjønn. I teorien har det vært omdiskutert hvilken vekt underrettspraksis skal ha som rettskilde. I teorien er det kun Fleischer<sup>4</sup> som mener at man skal se fullstendig bort fra underrettspraksis som rettskilde.

*”Bør underrettsdommer i det hele tatt tilkjennes relevans og vekt når det gjelder å avgjøre hva som er gjeldende rett for andre enn partene i saken? Hvis vi stiller dette fundamentale spørsmål, ser vi at svaret blir et entydig nei.”*

Jeg legger til grunn at underrettsdommene har begrenset rettskildemessig vekt.

---

<sup>4</sup> Carl August Fleischer, rettskilder og juridisk metode s. 269

## **2 HENSYN VED DISPENSASJONSVURDERINGEN**

### **2.1 Formålsbestemmelsen i pbl. § 2**

Formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven skal ”legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet”. Med dette menes et samarbeid mellom ulike forvaltningsnivå for å sikre helhetlig planlegging og koordinering av aktuelle tiltak.

Planleggingen skal ”gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn”. Planlegging etter loven skal ledes av folkevalgte organer, men man har ikke funnet grunn til å lovfeste et utsagn om de politiske mål med planleggingen. Slike mål kan nærmest komme til uttrykk gjennom de rikspolitiske retningslinjer som til enhver tid kan fastsettes i medhold av pbl. § 17-1.<sup>5</sup> Ved lovendring i 1995 ble det tilføyd estetiske hensyn i første ledd. Lovforarbeidene<sup>6</sup> fremhever at begrepet kvalitet ikke bare berører de materiell- og utføringstekniske sider av en byggeprosess, men at det også i høy grad skal omfatte den estetiske utformningen. Hensikten med lovendringen var å sikre at estetikk og byggeskikk, både generelt og i forbindelse med de enkelte byggetiltak, i større grad ivaretas. Det fremgår av forarbeidene<sup>7</sup> at planleggingen skal omfatte såvel arealdisponering som økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Også ressurser som luft, vann, mineraler, biologisk produksjon og energi er momenter som skal trekkes inn i planleggingen. Altså skal all form for utnytting av ressurser ivaretas av denne loven.

Formålsbestemmelsen vil gi rammer for utøvelsen av privat virksomhet helt ned til det enkelte byggetiltaket. Videre er målet å ”legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet” jf. annet ledd. Planlegging etter plan- og bygningsloven har direkte og fysiske konsekvenser for kvaliteten av barns oppvekstvilkår, derfor skal det ”spesielt legges til rette for å sikre” dette jf. tredje ledd.

Ut over formålsbestemmelsen har hver enkelte bestemmelsen i plan- og bygningsloven ulike relevante hensyn som skal vektlegges ved dispensasjonsavveiningen.

---

<sup>5</sup> Tyren s. 36

<sup>6</sup> Innst.O. nr. 37 (1994-1995) s. 5-6

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 100

## **2.2 Grensen for hvilke hensyn man kan ta ved bruk av pbl. § 7**

Utgangspunktet er at alle hensyn kan komme i betraktning, men alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper setter skranker for skjønnsutøvelsen. Læren om myndighetsmisbruk er omfanget av den kontroll domstolene foretar av forvaltningen sine vurderinger selv om det foreligger fritt skjønn. Forvaltningens frie skjønn etter pbl. § 7 innebærer at forvaltningen kan komme frem til det resultat den ønsker ved behandlingen av søknaden så lenge den holder seg innenfor myndighetsmisbrukslæren. Uttrykke har ikke noen selvstendig rettslig betydning, men ”det avgjørende vil alltid være hvilke grenser for forvaltningens kompetanse ... som nærmere bestemt er overskredet.”<sup>8</sup>

Det regnes som myndighetsmisbruk når et forvaltningsorgan unnlater å basere sin avgjørelse på et saklig og forsvarlig skjønn. Forvaltningen har tatt utenforliggende hensyn dersom det ikke er saklig grunn for å legge vekt på hensynet i den aktuelle sammenhengen. For eksempel kan personlige forhold og bekjenskaper innvirke på saksbehandleren og utfallet av dispensasjonssøknaden. Men selv om kravet til ”særlige grunner” er oppfylt og forvaltningen avslår dispensasjonssøknaden, har man ikke nødvendigvis tatt utenforliggende hensyn.

Forvaltningen kan heller ikke foreta et vilkårlig skjønn. Dersom saksbehandler ikke har vurdert alle relevante hensyn og tilfældigheter kan ha avgjort utfallet av dispensasjonssøknaden, kan man ha foretatt en vilkårlig skjønnsutøvelse. Imidlertid har Høyesterett aldri underkjent et forvaltningsvedtak med begrunnelse vilkårlig skjønnsutøvelse.

Myndighetsmisbrukslæren inneholder også en skranke mot å foreta usaklig forskjellsbehandling. Hovedregelen er at like tilfeller skal behandles likt og forskjellsbehandling forutsetter at den er saklig begrunnet. Synes planmyndighetene sin praksis ikke å ha vært entydig og konsekvent, kan dette indikere forskjellsbehandling fra kommunen sin side.

Den siste skranken innen myndighetsmisbrukslæren er grovt urimelig skjønn. Hvis enkelte hensyn blir tillagt for liten vekt av saksbehandler selv om lovbestemmelsen krever det motsatte, kan det foreligge et urimelig skjønn.

---

<sup>8</sup> Eckhoff & Smith s. 387 annet avsnitt



Læren om myndighetsmisbruk er en sikkerhetsventil i den forstand at det skal mer til før en domstol underkjenner et dispensasjonsvedtak med den begrunnelsen at det er i strid med læren om myndighetsmisbruk, enn det skal til for at domstolene kjenner et dispensasjonsvedtak ugyldig fordi planmyndighetene uriktig har lagt til grunn at "særlige grunner" foreligger.

### **3 MATERIELLE VILKÅR FOR Å GI DISPENSASJON**

#### **3.1 Kommunen ”kan” gi dispensasjon ”etter søknad”**

Det at kommunen ”kan” gi dispensasjon i den enkelte sak, betyr at ingen har rettskrav på å få dispensasjon etter pbl. § 7. Når ”særlige grunner” foreligger må planmyndighetene vurdere om det er hensiktsmessig å meddele dispensasjon. Kommunen kan i saker hvor ”særlige grunner” foreligger gå lenger i å trekke opp egne retningslinjer ut fra lokalpolitiske forhold for den skjønsmessige vurderingen jf. lovens begrep ”kan”.<sup>9</sup>

Ordlyden i § 7 første ledd sier at dispensasjon kan gis ”etter søknad”. I søknaden som sendes inn til kommunen må det eksplisitt bemerkes at dette er en dispensasjonssøknad slik at den kan behandles etter pbl. § 7. Kravet om spesifikk søknad har senere vært tema hos lovgiver.<sup>10</sup> Når planmyndighetene mottar en søknad som avviker fra gjeldende regulering, skal det vurderes om det skal kreves særskilt søknad om dispensasjon for tiltak som ikke inngår under pbl. § 94 nr. 1. Det stilles ikke krav til begrunnelse av dispensasjonssøknaden da planforvaltningen etter forvaltningsloven § 17 og deres utredningsplikt kan kreve nærmere begrunnelse dersom søknaden er mangelfull.

#### **3.2 ”Dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse”**

Kommunen kan gi dispensasjon ”dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse”. Dette omfatter bestemmelser i ”denne lov, vedtekt eller forskrift”, mens det faste utvalg for plansaker kan gi dispensasjon fra ”arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan”. Det foreligger ingen interessekonflikt med denne sonderingen. Selv om ordlyden åpner for dispensasjon fra ”denne lov” gjelder dette kun materielle bestemmelser og ikke fra reglene om saksbehandling og organisering av planforvaltningen.

---

<sup>9</sup> veileder reguleringsplan og bebyggelsesplan s. 108

<sup>10</sup> NOU 1982: 13 s.17

### **3.3 Innholdet i begrepet "særlige grunner"**

#### **3.3.1 Lovforarbeider**

Den første bestemmelsen om dispensasjon ble gitt i bygningsloven av 22. februar 1924. Kriteriet om "særlige grunner" kom først inn i bygningsloven av 18. juni 1965 for varige dispensasjoner. Forarbeidene til denne loven uttaler eksplisitt at "det ikke bør være en kurant sak å få dispensasjon.<sup>11</sup>" Videre er det uttalt at "dispensasjon på mer vesentlige punkter fra gjeldende regulering bør imidlertid ikke forekomme i større utstrekning. Saken bør da behandles som en vanlig reguleringsendring.<sup>12</sup>" Tanken var at det i de enkelte bestemmelser i lov, forskrift eller andre regelverk skulle være slik romslighet at det ikke var nødvendig med bruk av den generelle dispensasjonsbestemmelsen.

Dette strenge utgangspunktet ble senere moderert i utredningen om forenkling av byggesaksbehandlingen.<sup>13</sup> "Spørsmålet om hvor kurant en dispensasjon bør være, er helt avhengig av hvilken bestemmelse det dreier seg om, og hva dispensasjonssøknaden går ut på. Enkelte lov- og forskriftsbestemmelser har lovteknisk fått en utforming som åpenbart forutsetter dispensasjon som en nokså nærliggende mulighet." NOU 1976: 27 vurderte å fjerne kravet om "særlige grunner" men valgte heller å presisere at uttrykket ikke kunne oppfattes så strengt som lovforarbeidene tydet på. "Finner myndighetene etter en konkret vurdering at dispensasjonen bør gis, må det være nok." Det er altså tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt.

NOU 1982: 13 utredet forenkling av bygningsloven og kom med følgende uttalelse:

"Uttrykket `særlige grunner` må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen.<sup>14</sup>" Dersom tiltaket umiddelbart strider mot disse hensyn, foreligger det ikke særlige grunner, og det er ikke adgang til å gi dispensasjon.<sup>15</sup> Dagens plan- og bygningslov ble vedtatt i 1985 og forarbeidene<sup>16</sup> til denne sier at det "må foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken".

---

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 1 (1964-1965) s. 81 første spalte.

<sup>12</sup> Bygningslovkomiteens innstilling (april 1960) s. 67 annen spalte.

<sup>13</sup> NOU 1976: 27 s. 51

<sup>14</sup> NOU 1982: 13 s. 16 annen spalte.

<sup>15</sup> Veileder kommuneplanens arealdel s. 87, veileder reguleringsplan/bebyggelsesplan s. 107

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101

Vedtak om dispensasjon skal begrunnes.<sup>17</sup> Det faste utvalg for plansaker må i hvert enkelt tilfelle foreta en konkret og reell vurdering av alle relevante forhold. I vurderingen er det viktig å vektlegge hva det aktuelle området er utlagt til i planen og den begrunnelse som er gitt for dette. Det bør vises varsomhet med å dispensere i områder som er gitt spesielt vern, områder som er disponert til spesielle formål der andre myndigheters interesser er ivaretatt eller områder som på annen måte er sikret for en spesiell bruk. Videre kan kommunestyret i tilknytning til den enkelte plan klargjøre hvilke hensyn som ivaretas i planen, og det må tillegges betydning ved vurderingen av om det foreligger ”særlige grunner”.

Det fremheves da også i forarbeidene til bestemmelsen at de særlige grunner som taler for dispensasjon, naturligvis må ligge innenfor lovens rammer.

### **3.3.2 Areal- og ressursdisponeringshensyn**

De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon er i første rekke knyttet til areal- og ressursdisponeringshensyn.<sup>18</sup> Ett av hovedhensynene bak plan- og bygningsloven var som nevnt å disponere arealer til det beste for samfunnet. Areal- og ressursdisponeringshensyn kan være ”særlige grunner” dersom arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan, eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvete en planendring. Jo større avvik det er tale om å gjøre fra en plan eller lovbestemmelse, desto mer skal til for å oppfylle kravet til ”særlige grunner”. Det innebærer at det kreves en bedre begrunnelsen for at dispensasjon kan gis.

Jo mer detaljert et planverktøy er, desto mer skal det til for å få dispensasjon fra planen. Dersom kommunestyret har detaljregulert ett område, har de tatt stilling til den konkrete arealbruken. Derfor skal det da mer til for å kunne avvike denne reguleringen, enn om området var mer generelt regulert.

---

<sup>17</sup> veileder til kommuneplanen s. 88

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101

### **3.3.3 Overvekt av hensyn**

”Foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon vil lovens krav være oppfylt og dispensasjon kan gis. I motsatt fall er lovens krav ikke oppfylt og dispensasjon kan ikke gis.<sup>19</sup>” Det forutsettes en konkret vurdering der de hensyn som taler for dispensasjon skal vurderes mot de hensyn som skal ivaretas i den bestemmelse det skal dispenseres fra, og dispensasjon kan gis hvis en overvekt av hensyn taler for å gi dispensasjon.<sup>20</sup>

Hvilke hensyn ivaretar den konkrete bestemmelsen det er aktuelt å fravike?

Søkeren sine interesser av å få dispensasjon må ha slik tyngde at tiltaket bør tillates, til tross for at den aktuelle bestemmelsen i utgangspunktet strenger for dette. Tiltakshaver må påvise de grunner som kan tale for at lovens normalløsning kan fravikes ut fra egen interesse i utfallet. Dernest må dispensasjonsmyndigheten vurdere om påberopt begrunnelse etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og tyngde at de bør slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsen skal ivareta. Det vil således være ulik styrke på de ulike hensynene. Dersom den aktuelle bestemmelsen er bærer av hovedhensyn bak plan- og bygningslovgivningen vil det nok generelt være vanskeligere å vise interesseovervekt. Motsatt dersom det dreier seg om mer detaljpregede forhold som for eksempel tekniske løsninger på privat eiendom, eller i forhold til reguleringsbestemmelser som mer eller mindre automatisk er blitt overført fra andre planer. Uttrykket ”særlige grunner” krever ikke at nærmere bestemte hensyn må tale for dispensasjon.

Kan forvaltningen foreta en fri vurdering av partenes interesser?

”Uttrykket `særlige grunner` må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom bygningslovgivningen. Nabomessige hensyn kan også komme inn ved bygningsmyndighetenes behandling...”<sup>21</sup> Jf. pbl. § 94 nr. 3 skal naboer ha mulighet til å komme med sine merknader til en dispensasjonssøknad innen to uker etter at søknaden er sendt. Dette gir naboene en særskilt mulighet til å uttale seg i sakens anledning og merknadene skal ha relevans i dispensasjonsavveiningen.

---

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 101

<sup>20</sup> NOU 1982: 13 s. 16

<sup>21</sup> NOU 1982: 13 s. 16

En sak fra sivilombudsmannens årsmelding av 1995 s. 224 gjaldt dispensasjon fra firemetersgrensen fra naboeiendom for oppføring av terrasse. Fylkesmannen hadde på fritt grunnlag vurdert nytten som dispensasjonssøkeren kunne oppnå mot sjenansen for naboen. Sivilombudsmannen presiserte at utgangspunktet for dispensasjonsvurderingen er at det må foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn plan- og bygningsloven er ment å ivareta. ”Siden det er tale om å dispensere fra lovbestemte avstandskrav, kan det vanskelig bli tale om en ren interesseavveining.<sup>22</sup>” Det betyr at den som blir berørt av en dispensasjonssøknad har krav på å beholde den lovbestemte fire meters grensen til naboen, uavhengig av om bygging nærmere ikke medfører sjenanse for naboeiendommen.

Dispensasjonsmyndigheten må se hen til hvilken styrke de generelle hensyn bør tillegges i den foreliggende sak. Dreier det seg om dispensasjon fra byggeforbud i 100-meterssonen i Oslofjord-området, må det ut fra den styrke friluftshensyn har i slike områder være grunnlag for en relativt streng praktisering av disposisjonsadgangen<sup>23</sup>. Dette fordi at det er et større pressområde og med større utbyggings potensiale enn tilsvarende områder i mindre tettbebygde strøk. Desto flere innbyggere, desto større behov for rekreasjonsområder for byens innbyggere. Dersom det er innregulert bygging i 100-meterssonen har dette vært gjenstand for en større prosess med offentlige høringer og mer gjennomtenkt arealdisponering, enn innvilgelse av tilfeldige dispensasjoner som ikke på tilsvarende måte ivaretar plankartet sine intensjoner. Men selv med disse generelle retningslinjene vil det alltid gjenstå et rom for vurderinger av om dispensasjon skal gis eller ikke i den enkelte sak.

### **3.3.4 Kan individuelle forhold påvirke avgjørelsen**

Forarbeidene til plan- og bygningsloven<sup>24</sup> sier at bare i helt spesielle tilfeller vil forhold vedrørende søkerens person kunne anses som særlig grunn. Individuelle fysiske forhold kan begrunne behovet for en dispensasjon. En rullestolbruker har kanskje behov for en adkomstrampe utenfor huset sitt. For å kunne etablere denne, må det bygges nærmere enn den lovbestemte nabogrensen på fire meter. Kanskje vedkommende sitt handikap vil gi grunnlag

---

<sup>22</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1995 s. 224

<sup>23</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 218

<sup>24</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-1985) s. 101

for en annen husplassering enn vanlig, for å unngå trappeløsninger? Uansett må det i disse tilfellene foretas en konkret vurdering. Er det tale om å fravike avstandskrav, vil fordelene for den ene kunne representere ulempe for den annen. Imidlertid skal for eksempel økonomiske forhold<sup>25</sup> tillegges liten vekt.

---

<sup>25</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1994 s. 270

## **4 DISPENSASJON FRA ULIKE PLANER**

### **4.1 Innledning**

Ved utarbeidelse av planer har kommunen en meget vidtgående mulighet til å prioritere hvilke formål arealene skal brukes til. Planene skal være kommunen sitt styringsredskap for arealdisponeringen og er utarbeidet etter en grundig og tidkrevende prosess. De ulike samfunnsbehov skal sees i sammenheng og det skal foretas en helhetlig planlegging fra kommunens side. Planprosesser avdekker kryssende hensyn som må forenes for å kunne oppnå en tilfredsstillende løsning. Hvordan arealer disponeres har stor betydning for samfunnet og den enkelte, derfor har lovgiver gitt detaljerte saksbehandlingsregler for utarbeidelse av planer. Utarbeidelse av planer skjer gjerne etter innspill fra kommunens innbyggere. Kommunens administrasjon bearbeider forslagene som politikerne til slutt vedtar. I praksis utarbeides gjerne mindre reguleringsplaner av grunneierne selv, fordi hvis dette skulle vært gjort av administrasjonen, ville tidsperspektivet for beregnet oppstart av tiltaket trolig vært betydelig lengre. Utarbeidelsen av planer krever store ressurser både økonomisk og administrativt i kommunene.

For at vedtatte planer ikke skal hindre rimelige og hensiktsmessige løsninger, åpner pbl. § 7 for at det kan gis dispensasjon i enkelte tilfeller. Kravet til "særlige grunner" må referere seg til de hensyn som er nedlagt i planen. De viktigste planene som reguleres av plan- og bygningsloven er kommuneplan og reguleringsplan jf. kap 6 og 7 i plan- og bygningsloven. Reguleringsplaner og kommuneplanenes arealdel står i en særstilling blant de bestemmelser det kan dispenseres fra. Planene har ikke karakter av generelle bestemmelser som er ment å skulle fange opp mange forskjellige situasjoner, men gir uttrykk for planmyndighetene sin konkrete vurdering av arealdisponeringen i et bestemt område.

### **4.2 Prosessuell plankompetanse**

Kommunestyret er kommunens øverste planmyndighet og det følger av kommuneloven § 6 at de har vedtakskompetanse med mindre den er delegert. Kommunestyret skal ha ansvar for kommuneplanlegging og arbeidet med reguleringsplaner jf. pbl. § 9-1. Denne kompetansen kan ikke delegeres jf. pbl. § 8. Kommunestyret har videre vedtaksmyndighet ved behandling av kommuneplan jf. pbl. § 20-5.



Det følger av pbl. § 9-1 at hver kommune skal ha et ”fast utvalg for plansaker”. Planutvalget har fått delegert myndighet til å foreta dispensasjon fra blant annet arealdel til kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan jf. pbl. § 7. Denne kompetansen kan ikke delegeres eller overtas av kommunestyret. Planene vedtas som nevnt av kommunestyret etter en omfattende beslutningsprosess. På tross av denne overordnede styringen vil det likevel være behov for å dispensere fra planene, da ikke alle detaljene vil kunne tas hensyn til og reguleres på et overordnet nivå. Planutvalget kan også foreta ”mindre vesentlige endringer” jf. pbl. § 28-1 annet ledd.

### **4.3 Kommuneplan**

#### **4.3.1 Dispensasjon fra en kommuneplan**

Hva er en kommuneplan?

”Kommunen skal utføre en løpende kommuneplanlegging med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder” jf. pbl. § 20-1. Planen skal være todelt. Den langsiktige delen skal inneholde kommunen sine utviklingsmål, retningslinjer for sektorens planlegging og en arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser jf. annet ledd. Den kortsiktige delen av kommuneplanen skal inneholde et samordnet handlingsprogram for sektoren sin virksomhet de nærmeste år. I praksis gjøres dette ofte ved at det lages kommunedelplaner som omfatter utviklingen av et avgrenset område i kommunen. Det benyttes for eksempel for den delen av kommunen som anses som den mest attraktive, og som skal utvikles med infrastruktur, boligområde, servicetilbud og lignende.

Den fysiske utviklingen av kommunen planlegges gjennom arealdelen. Arealdelen av kommuneplanen skal i nødvendig utstrekning blant annet angi byggeområder, landbruksnatur og friluftsområder (LNF-områder) og verneområder jf. pbl. § 20-4. Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen jf. pbl. § 20-6.

Dispensasjon fra en kommuneplan?

En godkjent plan innebærer at arealbruken er vurdert gjennom en omfattende beslutningsprosess hvor de ulike interessene har hatt anledning til å delta. Det skal derfor ikke

være enkelt å fravike kommuneplanens arealdel gjennom dispensasjon.<sup>26</sup> En dispensasjon fra godkjent plan innebærer at det er godkjent et avvik fra planen uten at selve planen dermed er blitt endret. For eksempel vil gjenoppføring av nedbrent bygning opprinnelig oppført etter dispensasjon, kreve ny dispensasjon. Dispensasjon vil derfor være mest aktuelt ved midlertidige og tidsbestemte unntak, men kan også gis ved varige unntak hvor det likevel ikke anses ønskelig å endre selve planen.

Kravet til ”særlige grunner” må referere seg til de hensyn som er nedlagt i planen. En arealplan vil normalt være mer grovmasket enn en reguleringsplan, noe som generelt taler for at det lettere kan gis dispensasjon. Kommunestyret har da kun tatt stilling til den overordnede arealbruken og ikke detaljregulert i like stor utstrekning som ved en reguleringsplan. Ved mer grovmaskede planer kan dispensasjon være mer nærliggende forutsatt dersom synet på arealbruken har endret seg etter at planen ble vedtatt<sup>27</sup> eller at tidsfaktoren tilsier at en ikke bør avvende en planendring.

#### **4.3.2 Dispensasjon i landbruks-, natur og friluftsområde (LNF-område)**

Dispensasjon for byggetiltak i LNF-område vil i all hovedsak omfatte oppføring av ny eller vesentlig utvidelsen av eksisterende fritidsbebyggelse. Når kan det gis dispensasjon for fritidsbebyggelse i et LNF-område? Dersom kommunestyret etter en samlet vurdering har lagt ut enkelte områder i kommunen til fritidsbebyggelse og holdt andre områder fri for privatiserende tiltak, vil de vurderinger som ligger bak planen være et særlig relevant moment som taler mot dispensasjon.<sup>28</sup>

Det vil være av sentral betydning om det konkrete tiltaket vil bryte med viktige forutsetninger som er lagt ned i planen. Er restriksjonene lagt ut fra kommunaltekniske hensyn, vil det at det allerede er fritidsbebyggelse i området, ikke være noe tungtveiende moment for å gi dispensasjon til ytterligere bebyggelse. Men oppføring av fritidsbebyggelse behøver ikke støte an mot de hensyn som et landbruks-, natur- og friluftsområde skal ivareta. Det kan være visuelle, kulturlandskapsmessige eller landskapsetiske hensyn som medfører byggeforbud. Disse hensynene kan da ivaretas gjennom hytta sin lokalisering, form, farge og materialvalg

---

<sup>26</sup> Veileder kommuneplanens arealdel, s. 87

<sup>27</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 221

<sup>28</sup> Dalseide, fritidsbebyggelse, s. 64

på en slik måte at dispensasjon kan gis. Tilsvarende hvis det er hensynet til allmennhetens frie ferdsel som har begrunnet restriksjonene på hyttebygging, vil spørsmålet om inngjerding, plassering og opparbeidelse av privatiserende anlegg, kunne være relevante momenter. Er det spørsmål om å tillate oppføring av hytte i et regulert friluftsområde på et sted som ikke påvirker allmennhetens adgang, behøver ikke dette være i strid med intensjonene i planen. Er det derimot hensynet til dyrelivet som skal ivaretas, vil enhver form for menneskelig aktivitet støte an mot formålet.

#### **4.3.3 Dispensasjon fra byggeforbud i strandsonen**

Hvorfor er det byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag?

Området er vanligvis lagt ut som friluftsområde i kommuneplanen og dispensasjonsspørsmålet må ses ut fra de interesser bestemmelsen skal ivareta. Byggeforbudet er begrunnet ut fra ønsket om å holde den nære strandsonen fri for bebyggelse ut fra allmennhetens interesser, landskapshensyn og verneinteresser. Hensynet til den allmenn ferdsel, friluftsliv, landskap og tilgjengelighet til inngrepsfri natur er sentrale hensyn som må ivaretas av planmyndighetene. Vi kan tenke oss A som søker om dispensasjon for oppføring av hytte. Men så viser det seg at over omsøkte parsell går en av få mulig adkomster/stier inn i området og eventuell bygging ville stengt denne adkomsten. Dispensasjonssøknaden kan da avslås med begrunnelse i at tiltaket vil kunne medføre betydelig skade for den allmenne ferdsel i området. Planmyndighetene kan imidlertid gjøre unntak fra byggeforbudet gjennom planlegging, idet pbl. § 17-2 ikke kommer til anvendelse i områder som er utlagt til utbyggingsformål i arealplan eller som betegnes som tettbygd strøk.

Lovens utgangspunkt er byggeforbud. Gjør det seg gjeldende forhold som tilsier at bygging bør finne sted, bør det foretas en planendring. Dette for å sikre at saken blir tilstrekkelig opplyst før eventuell byggetillatelse gis. Ut fra allmennhetens interesser bør det foretas en så "åpen" vurdering av spørsmålet som mulig. Dersom tiltaket forutsetter en vesentlig planendring må saken ut på offentlig høring før tillatelse kan gis. For å kunne ivareta landskapshensyn og verneinteresser må planmyndighetene forholde seg til mange kryssende interesser. Tiltakshaver har i første omgang sin egen interesse i å få dispensasjonstillatelse, men planmyndighetene må se på området i sin helhet. De må også vurdere hvilke signal en eventuell dispensasjon kan gi til andre i tilsvarende situasjon. Men selv om enkelte dispensasjoner er gitt, vil ikke dette uten videre danne grunnlag for egen rett til å bygge i

strandsonen. Uansett vil ikke eventuelle lovstridige vedtak skape presedens slik at andre får rettigheter i strid med loven.

Hvordan praktiseres byggeforbudet i strandsonen?

Etter Miljøverndepartementets oppfatning gis det for mange dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. I Soria Moria-erklæringen uttales det at Regjeringen vil stanse nedbyggingen av strandsonen. Det legges opp til en sterkere geografisk differensiering i retningslinjene og vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen.<sup>29</sup> Miljøverndepartementet vurderer nå behovet for strengere regler for strandsonen i forbindelse med forslag til ny plandel av plan- og bygningsloven. I NOU 2003: 14 foreslo Planutvalget innstanning av reglene om byggeforbud i 100-meterbeltet langs sjøen i § 17-2 og bestemmelsen om dispensasjon i § 7. Utvalget foreslo i den forbindelse innføring av en hjemmel til å flytte myndigheten til å gi dispensasjon fra kommunene til statlig eller fylkeskommunal myndighet.

Jeg mener at lokale planmyndigheter har de beste forutsetningene for å forvalte sine nærområder. Verdien av lokalkunnskap og kjennskap til den ulike topografien er av avgjørende betydning for mitt standpunkt. Jeg ser samtidig behovet for nasjonale retningslinjer som generelt ønsker å skjerpe inn dispensasjonspraksisen. Men å flytte vedtakskompetansen fra lokale forhold til regionale eller statlig forvaltningsnivå, vil undergrave det lokale selvstyret. Uten lokalkunnskap vil forvaltningen i mindre grad kunne ta individuelle avgjørelser i saker som helt opplagt kvalifiserer til dispensasjon. Jeg kan heller ikke umiddelbart se argumenter for at regionalt eller statlig forvaltningsnivå kan foreta en mer helhetlig planlegging enn lokale planmyndigheter.

#### **4.4 Reguleringsplan**

Hva er en reguleringsplan?

En reguleringsplan er en offentlig detaljplan som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune.

Reguleringsplan skal utarbeides der det er bestemt i kommuneplanens arealdel at utbygging

---

<sup>29</sup> St.mld. nr. 21 (2004-2005)

m.v. bare kan skje med hjemmel i reguleringsplan, samt for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider.<sup>30</sup>

Begrunnelse for utarbeidelse av en reguleringsplan kan være ulik. Det kan for eksempel være en grunneier som ønsker å åpne ett grustak, en utbygger som planlegger boligfelt, eller en næringsdrivende som ønsker å utvide sitt industriområde vesentlig. Reguleringsplanen skal ivareta helheten i området og sikre at alle aktuelle interesser ivaretas. Den enkelte planen sitt innhold går dels frem av kartmateriale og dels frem av utfyllende bestemmelser som er en del av reguleringsplanen. Det foreligger uansett ingen reguleringsplikt i den forstand at hele kommunen sitt areal må reguleres jf. pbl. § 23.

Noe forskjell mellom en dispensasjon fra en kommuneplan og en reguleringsplan?

De samme overordnede hensyn gjør seg gjeldende for begge plantypene. Imidlertid fastsetter en kommuneplan de overordnede mål for enkelte arealer, mens en reguleringsplan i større grad legger detaljerte føringer for de ulike områdene. Desto mer detaljert en reguleringsplan er, desto større føringer gir planen for hvordan arealene er tenkt forvaltet. Når kommunestyre har foretatt en helhetlig planlegging på detaljnivå, har de i større utstrekning tatt stilling til den ønsket bruk av arealene, og dette må vektlegges i dispensasjonsvurderingen.

#### **4.5 Kan planutvalget undergrave kommunestyrets intensjoner**

Bør planutvalget kunne dispensere og overprøve den vurderingen av arealdisponeringen som kommunen øverste organ har bestemt etter en bred og omfattende planprosess?

Kommunestyret er kommunens overordnede organ som godkjenner alle bindende planer, mens det faste utvalg for plansaker er underordnet organ. I praksis er det faste utvalg for plansaker gjerne formannskapet og består av faste medlemmer i kommunestyret, men det kan tenkes andre organisatoriske løsninger. Uansett vil planutvalget stå for oppfølging og kontroll av vedtatte planer, noe som hovedsaklig av praktiske årsaker anses som for detaljert for kommunestyret. Kommunestyret har få møter, og ville fått en enorm økning i saksmengde dersom ikke dispensasjonsadgangen hadde vært delegert til planutvalget. Kommunestyret gir

---

<sup>30</sup> Jusleksikon s. 239

sine retningslinjer gjennom behandling av planer, og dette blir retningsgivende for planutvalget sin dispensasjonsvurdering.

Sivilombudsmannen har uttalt ”at man reelt sett bør være tilbakeholdne med å dispensere fra en vel gjennomtenkt plan.<sup>31</sup>” Dersom planutvalget fører en for liberal dispensasjonspraksis kan dette medføre at avstanden mellom hvordan arealer etter reguleringsplanen skal benyttes, og hvordan de faktisk benyttes over tid kan bli stor. Dispensasjonspraksisen vil da redusere planenes troverdighet, og kan over tid uthule deres betydning som informasjons- og beslutningsgrunnlag.

Den omfattende offentlige beslutningsprosessen frem til vedtatt plan gjør at de ulike hensyn og interesser er vurdert grundig. Akkurat de samme hensyn og interesser søkes det enkeltstående dispensasjoner fra. Dette tilsier at planutvalget skal anvende sin dispensasjonskompetanse med forsiktighet.

---

<sup>31</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1989 s. 151

## **5 FORHOLDET MELLOM ”MINDRE VESENTLIG ENDRING” OG DISPENSASJON**

Både endringskompetansen og dispensasjonskompetansen til planutvalget utøves under byggesaksbehandlingen. Ved dispensasjon gjøres det unntak fra vedtatte plan ved at det gis tillatelse til å gjennomføre et tiltak i strid med planen. Endringen i bruken av for eksempel en bygning er lovlig så lenge det skjer i samsvar med dispensasjonen. ”Men planen med sine virkninger består slik at den kan benyttes som avslagshjemmel for senere tiltak i strid med planen.<sup>32</sup>” Ved en planendring vil det tiltaket som får byggetillatelse være i samsvar med planens innhold.

Hva er en ”mindre vesentlig endring” jf. pbl. § 28-1?

Det har hersket noe tvil om selve begrepet ”mindre vesentlige endringer”. Det er noe uklart i hvilken utstrekning størrelsen på endringen i seg selv har avgjørende betydning. Det synes som om domstolene har lagt avgjørende vekt på om endringssøknaden er tilstrekkelig utredet og vurdert, slik den ville ha vært om det ble kjørt full omregulering på området jf. Rt. 1969 s.518 og Rt. 1975 s. 246. Vurderingstemaet vil være endringen sett i forhold til planen som helhet og til de formål den skal fremme. Hensynet til de involverte parter vil veie tungt. Det beror primært på hvilke interesser som er berørt og om disse er hørt og vurdert under behandlingen. Er disse interessene tilstrekkelig ivaretatt, kan det være unødvendig å kreve ny regulering.<sup>33</sup>

Det må foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering for å fastslå om det foreligger en ”mindre vesentlig endring”. Det kreves ikke at endringen må være ”vesentlig” for at den skal behandles som en ordinær omregulering, det er tilstrekkelig at den ikke er mindre vesentlig. Det er sikker praksis at endring av reguleringsformål betraktes som en vesentlig endring<sup>34</sup>, men mindre det gjelder en liten forskyvning eller to beslektede reguleringsformål. Mindre forskyvninger av veitraseer, byggegrensener og tomtegrenser anses som ”mindre vesentlig endringer”. Er det imidlertid tale om å legge om hele veitraseen, vil det være en vesentlig endring. Det samme gjelder økning i antall etasjer fra 2 til 3, mens en økning fra 3 til 4 etasjer i et bygg anses som ”mindre vesentlig”. Dersom en søknad omhandler dispensasjon for å legge sadeltak på et hus som i følge reguleringsplanen skal ha flatt tak, kan

---

<sup>32</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 390

<sup>33</sup> Rogstad, norsk lovkommentar s. 70

<sup>34</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 389

dette i vesentlig grad bryte med den enhetlige flattaksarkitekturen i et boligområde. Gir planmyndighetene dispensasjon kan det tyde på et ønske om å endre gjeldende regulering for området. Dette bør da skje gjennom en omregulering og ikke i form av enkeltstående dispensasjoner. En enkeltstående dispensasjon kan da skape presedensvirkninger uten at det er foretatt en samlet vurdering av området i sin helhet.

Er en i tvil om endringen er ”mindre vesentlig”, bør saken behandles som en ordinær reguleringsendring. Det samme kan være hensiktsmessig dersom det foreligger mange naboprotester eller hvis endringen har et slikt omfang at den er kommunepolitisk omstridt og derfor bør forelegges kommunestyret som forslag til omregulering.

Ved en reguleringsendring skal saken legges ut til offentlig ettersyn slik at alle relevante interesser kan komme til uttrykk. Saksbehandlingen etter pbl. § 28-1 nr. 2 vil normalt bli grundigere enn ved en dispensasjon fordi ikke bare naboer/gjenboere skal varsles slik som etter pbl. § 7 tredje ledd, men alle eiere/festere i reguleringsområdet som direkte berøres av vedtaket skal ifølge pbl. § 28-1 nr. 2 gis anledning til å uttale seg.



## **6 SKJØNNSUTØVELSEN**

### **6.1 Innledning**

Skjønn brukes ofte ved avgjørelser som i stor grad bygger på en fri vurdering<sup>35</sup>. Når forvaltningen utøver skjønn betyr det at verken lovgiver eller domstolene på grunnlag av rettsregelen fastsetter søkeren sine rettigheter og interesser, da dette avhenger av forvaltningens vurderinger. Forvaltningen har da et stort handlingsrom for å kunne foreta sine vurderinger basert på faglig, politisk og etiske skjønn. Dette medfører at lovgiver har gitt forvaltningen større mulighet til å vurdere enkeltsaker innenfor deres skjønnsutøvelse.

### **6.2 Vilkåret ”mindre vesentlige endring”**

Mellom en dispensasjon etter pbl. § 7 og en mindre vesentlig endring etter pbl. § 28-1 annet ledd er det nær sammenheng. De to fremgangsmåter vil ofte fremstå som alternative for å realisere et tiltak som strider mot en stadfestet reguleringsplan. Hvilken adgang har domstolene til å foreta overprøving av subsumsjonen under vilkåret ”mindre vesentlige endringer” og eventuelt sette vedtaket til side som lovstridig?

Rt. 1969 s. 568<sup>36</sup> uttaler retten at selv om lovforarbeidene ikke synes klar,

*”vil jeg anta at lovgiverne har ment at den skjønnsmessige side ved avgjørelser av den art som det her gjelder ikke kan bringes inn for domstolene til overprøving. ... Bygningsrådene i kommuner med et godt teknisk apparat og departementets bygningsadministrasjon har det beste grunnlag for å treffe avgjørelser om hvilket omfang og innhold en reguleringsplan bør ha og hvilke endringer i planene som i tilfelle kan tillates gjort på forvaltningens forskjellige trinn. Domstolene får i disse saker begrense seg til å kontrollere om avgjørelsen ligger innenfor rammen av et forsvarlig skjønn og om det bygger på en riktig tolking av loven og dens formål.”*

Når Høyesterett i Rt. 1969 s. 568 konkluderte med at retten ikke ville overprøve bygningsrådets subsumsjon under begrepet ”mindre vesentlige endringer” ble dette i stor utstrekning støttet på forarbeidene til bygningsloven av 1965. Dette kunne derfor tenkes anført som et argument for at det samme må gjelde for planmyndighetens subsumsjon under

---

<sup>35</sup> Jusleksikon s. 270

<sup>36</sup> dommen s. 570-571

begrepet ”særlige grunner” i pbl. §7.<sup>37</sup> Kriteriet ”mindre vesentlige endringer” er slik som uttrykket ”særlige grunner” noe vagt og vurderingspreget. ”Og hensynene som taler for at domstolene ikke fullt ut prøver subsumsjonen, er stort sett sammenfallende.<sup>38</sup>”

Men i forarbeidene<sup>39</sup> til plan- og bygningsloven av 1985 står det at subsumsjonen kan overprøves om saken bringes inn for domstolene. Når lovgiver har bestemt at domstolene skal kunne overprøve om det foreligger ”mindre vesentlige endringer”, er dette et argument for at domstolene også må kunne prøve om det foreligger ”særlige grunner”. Høyesterett sitt standpunkt i Rt. 1969 s. 568 kan ikke lenger ha rettskildemessig relevans i forhold til dagens bestemmelse.

### **6.3 Er subsumsjonen av uttrykket ”særlige grunner” et rettsanvendelsesskjønn eller forvaltningens frie skjønn**

#### **6.3.1 Subsumsjon av uttrykket ”særlige grunner”**

Dersom ”særlige grunner” er et rettsanvendelsesskjønn betyr det at uttrykket er underlagt rettslig prøvelse for hvordan det skal tolkes. Uttrykket forvaltningens frie skjønn er en betegnelse på den skjønnsutøvelsen som forvaltningsorganer anvender ved avgjørelser som helt eller delvis krever andre vurderinger enn rettslige<sup>40</sup>.

Den som får avslag på en dispensasjonssøknad kan reise søksmål for domstolene med påstand om at avslaget er ugyldig. Domstolene vil da kontrollere at riktig forvaltningsorgan har bygget på korrekt faktum og fulgt forsvarlig saksbehandling. Planmyndighetenes begrunnelse for å avslå en dispensasjonssøknad har bare betydning når domstolene skal ta stilling til om det foreligger myndighetsmisbruk. Domstolene kan ikke kjenne et forvaltningsvedtak ugyldig med begrunnelse i at retten er uenig i planmyndighetenes konklusjon om å avslå søknaden. Dersom dispensasjonssøknaden er innvilget vil domstolene i tillegg alltid kontrollere at planmyndighetene har bygget på riktig rettslig forståelse av begrepet ”særlige grunner”. Det som kan være tvilsomt er om domstolen vil overprøve planmyndigheten sin konkrete

---

<sup>37</sup> Johan Greger Aulstad, Areal- og eiendomsrett, s. 76

<sup>38</sup> Rg. 2004 s. 1176 (s. 10/16)

<sup>39</sup> ot.prp. nr 56 (1984-1985) s. 124

<sup>40</sup> Jusleksikon s. 106

rettsanvendelse, altså om domstolene overprøver subsumsjon av sakens faktum under den aktuelle rettsregelen.

I teorien har man tradisjonelt gått ganske langt i å hevde at domstolene ikke kan overprøve subsumsjonen i de tilfeller hvor man har å gjøre med skjønnsmessige ord og uttrykk. Det kan imidlertid hevdes at den tradisjonelle oppfatningen er noe endret etter Naturfredningsdommen, Rt. 1995 s. 1427. Saken gjaldt fredning av to vann med omgivelser som naturreservater jf. naturvernloven § 8. Det ble forgjeves gjort gjeldende at fredningsvedtakene var ugyldige. Domstolene kan overprøve subsumsjonen etter naturvernloven § 8. Uttrykket ”spesiell naturtype” krever at området har en viss egenart eller en viss sjeldenhet. Når det gjelder kravet til urørthet er det nok at området i dag fungerer som et sant og ekte naturområde, selv om forutsetningene for dette en gang helt eller delvis er lagt av mennesker. Dommen ble avsagt i dissens 4-1. I dommen formuleres prøvelsesretten slik:

*”Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelsen av lover som gjør inngrep overfor den enkelte. Dette anses som en viktig del av rettssikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregel, må de særskilt begrunnes. I det foreliggende tilfelle måtte begrunnelsen i tilfelle søkes i de skjønnsmessige formuleringer i naturvernloven § 8.”*

Selv om uttalelsen omfatter inngrep overfor den enkelte, må en gå ut i fra at det samme gjelder når forvaltningen treffer begunstigende forvaltningsvedtak som for eksempel en dispensasjon.<sup>41</sup>

Inngrep overfor den enkelte vil for dispensasjoner være de ulemper unntak fra reglene innebærer for naboer og andre. I Naturfredningsdommen var det naturvernloven § 8 som ble drøftet. Uttrykket som først og fremst ble drøftet var ”spesiell naturtype”. Ordlyden har mye til felles med ”særlige grunner” som kreves for å kunne gi dispensasjon etter pbl. § 7 første ledd. Høyesterett sier dette om prøvelsen av den konkrete subsumsjonen: ”Jeg kan imidlertid ikke se at disse formuleringer er slik at de i seg selv skulle indikere at det her ikke skal være domstolsprøvelse av den konkrete rettsanvendelse.” Nå vil jeg tro at uttrykket ”særlige grunner” er noe mer skjønnsmessig enn ”spesiell naturtype”, samt at pbl. 7 ikke først og

---

<sup>41</sup> Johan Greger Aulstad, Areal- og eiendomsrett, s. 69

fremst er gitt for å beskytte private interesser, så det er mulig prøvelsesadgangen ikke går like langt som etter naturvernloven § 8.

Er planmyndighetene sin subsumsjon av uttrykket ”særlige grunner” unntatt fra domstolsprøving? ”Særlige grunner” antyder en skjønnsmessig vurdering som i liten grad knytter seg til rettslige kriterier. Dersom uttrykket anses som forvaltningens frie skjønn har planmyndighetene en viss frihet til å bestemme om vedtak skal treffes og hvilket innhold det skal gis. Vurderingstemaet kan fordre faglig, økonomisk eller teknisk innsikt, noe som vedkommende forvaltningsorgan besitter i større grad enn dommeren selv. Vurderingen kan også fremstå som planfaglig og av politisk karakter, og det kan være behov for lokalkunnskap for å kunne foreta en forsvarlig overveielse av om dispensasjon skal gis eller ikke. Det kan også tenkes at subsumsjonen gjør det nødvendig å ta stilling til politiske kontroversielle spørsmål som Høyesterett bør unnlate å blande seg i. Dette er forhold som taler for at domstolene bør gjøre unntak fra hovedregelen om at de overprøver forvaltningens subsumsjon når det gjelder begrepet ”særlige grunner” i pbl. § 7.

Imidlertid må unntak fra hovedregelen særskilt begrunnes<sup>42</sup> og er dette en god nok begrunnelse?

Rettsikkerhetshensyn innebærer at saker skal behandles på en mest mulig betryggende måte og gi et mest mulig rettferdig resultat. Det å overlate subsumsjonen i forhold til kriteriet ”særlige grunner” til lokale folkevalgte kan gi rom for litt ulik praksis hos planmyndighetene. Det gir rom for ulik vektlegging av de ulike hensyn som gjør seg gjeldene, og kun ved klagebehandling overprøves skjønnnet av Fylkesmannen. Domstolene vil kunne ha en mer helhetlig praksis for dispensasjonsvurderingen, og derav kanskje i større grad sikret likhet for loven. Rettsikkerhetshensyn taler for at hovedregelen om domstolene sin overprøving også skal gjelde subsumsjonen under kriteriet ”særlige grunner”.

Sonderingen mellom rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn har også betydning for hvor langt sivilombudsmannen kan kontrollere kommunene sin dispensasjonspraksis.

Sivilombudsmannen har hovedsaklig samme kontrolladgang som domstolene.<sup>43</sup> Videre har spørsmålet betydning for forholdet mellom kommunene og Fylkesmannen. Utgangspunktet er at Fylkesmannen kan overprøve alle sider av saken ved sin klagebehandling. Men hvis

---

<sup>42</sup> Rt. 1995 s. 1427

<sup>43</sup> ombudsmannsloven 22.juni 1962 nr 8 § 10 annet ledd.

domstolene ikke overprøver subsumsjonen av ”særlige grunner”, plikter fylkesmannen etter forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum å legge vekt på det kommunale selvstyret ved behandling av en klage som går ut på at en kommune uriktig har lagt til grunn at kravet til ”særlige grunner” var oppfylt.

### **6.3.2 Juridisk teori:**

Eckhoff og Smith mente at formuleringen ”særlige grunner” var så vagt eller intetsigende at det bør inngå i forvaltningens frie skjønn.

*”Mange spørsmål som forvaltningen må ta standpunkt til, er altså av skjønnsmessig karakter uten at skjønnsutøvelsen i det enkelte tilfelle er unndratt fra rettslig styring (”rettsanvendelsesskjønn”). Slik er det ofte når lovgivningen benytter vage eller skjønnsmessige ord og uttrykk for å angi hva forvaltningen kan gjøre.”<sup>44</sup>”*

Juridisk teori ved Ken Uggerud uttaler følgende: ”Det er nokså klart at bygningsmyndighetenes skjønn strekker seg ut over det rene rettsanvendelsesskjønnet.”<sup>45</sup>”

Vurderingen av ”særlige grunner” er tradisjonelt oppfattet som en del av rettsanvendelsen jf. juridisk teori.<sup>46</sup> Domstolene kan

*”fullt ut overprøve om de påberopte grunner er tilstrekkelig til at lovens vilkår er oppfylt slik at bygningsmyndighetene har kompetanse til å meddele dispensasjon. Er således at avslag begrunnet med at det ikke foreligger ”særlige grunner”, kan domstolene overprøve bygningsmyndighetenes rettsanvendelse og oppheve avslaget som ugyldig hvis domstolene skulle finne at det påberopte er tilstrekkelig. Det fører til at bygningsmyndighetene må vurdere søknaden på nytt, og da legge til grunn at det foreligger særlige grunner slik at bygningsmyndighetenes vurderingstema da vil være om den skjønnsmessige adgangen til likevel å nekte dispensasjon bør anvendes.”*

Denne hensiktsmessighetsvurderingen kan domstolene ikke overprøve.

---

<sup>44</sup> Eckhoff & Smith s. 354 tredje avsnitt.

<sup>45</sup> Uggerud, s. 39

<sup>46</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 216

### **6.3.3 Forarbeid**

For å avgjøre om subsumsjonen under uttrykket ”særlige grunner” er et rettsanvendelsesskjønn eller forvaltningens frie skjønn, er ordlyden sentral for tolkningen av dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 7. For å kunne dispensere er ”særlige grunner” et nødvendig, men ikke tilstrekkelig vilkår. Ut over å angi kriteriet for dispensasjonsvurderingen, er ”særlige grunner” som sagt et vagt, skjønnsmessig og generelt uttrykk. Dersom ”særlige grunner” er oppfylt, er det opp til planmyndighetene sitt skjønn å vurdere om det er hensiktsmessig å meddele dispensasjon i det konkrete tilfelle. ”Særlige grunner” fremstår da som et minstevilkår som må være oppfylt før planmyndigheten kan foreta sin skjønnsmessige vurdering. Det at lovgiver ser ut til å ha angitt et minstevilkår for at dispensasjon kan vurderes, synes jeg taler for at subsumsjonen tilhører rettsanvendelsesskjønnet. Derfor vil det fremstå som noe merkelig om ikke domstolen kan overprøve om ”særlige grunner” er oppfylt i den enkelte sak.

NOU 1976: 27 vurderte å fjerne kriteriet om ”særlige grunner”, men valgte å beholde det som definisjon på vurderingstemaet. Det at lovgiver bevisst opprettholdt kravet om ”særlige grunner” taler for at domstolene bør kontrollere og overprøve om kravet er oppfylt i den enkelte sak. For å oppfylle kriteriet er det tilstrekkelig med alminnelig interesseovervekt, altså intet krav om at det må foreligge tungtveiende grunner for å kunne tillate dispensasjon.

NOU 1982: 13 presiseres det at kriteriet bør ses i forhold til de offentlige hensyn som bestemmelsen i planlovgivningen skal ivareta. Det kreves imidlertid ikke at det må foreligge en ytterst sjelden grunn for at dispensasjon kan vurderes i den enkelte sak. Det er tilstrekkelig med en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold. Vilkåret anses oppfylt når det foreligger en ”overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.”<sup>47</sup> Lovgiver sin normalløsning skal vurderes opp mot ønsket om å fravike denne, og dette løses ved å vurdere styrken på de ulike hensynene opp mot hverandre. Det skal ikke foretas en fri vurdering av de ulike partene sine interesser. Forarbeidene understreker at det ikke skal være en kurant sak å fravike vedtatte planer og bestemmelser, noe som tyder på at ”særlige grunner” er ment å være en del av rettsanvendelsen. Videre er vurderinger av areal- og ressursdisponeringshensyn forhold som en domstol bør være i stand til å overprøve.

---

<sup>47</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-1985) s.101

Men forarbeidene til pbl. § 7 gir likevel ikke noe uttrykkelig svar på omfanget av domstolenes prøving av vurderingstemaet ”særlige grunner”. Når forarbeidene understreker at det skal gjelde absolutte krav til ”særlige grunner” og ”overvekt av hensyn” for at dispensasjon kan gis, ville det være merkelig om domstolene ikke skulle kunne overprøve om disse kravene er oppfylt. Når det ikke presiseres at subsumsjonen skal inngå i forvaltningens frie skjønn, kan det tyde på vurderingen inngår i rettsanvendelsesskjønnet.

## **7 PRAKSIS**

### **7.1 Sivilombudsmannens praksis**

Sivilombudsmannen har i flere av sine uttalelser lagt til grunn at vilkåret ”særlige grunner” er en del av rettsanvendelsen. Dette innebærer at både domstolene og Sivilombudsmannen fullt ut kan kontrollere om vilkårene for å kunne gi dispensasjon er tilstede, mens spørsmålet om dispensasjon bør gis er en skjønnsmessig vurdering som bare i begrenset utstrekning kan overprøves.

Sivilombudsmannen har uttalt at det

*”må foreligge spesifiserte, klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og her en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn bestemmelsene reguleringsplanen er ment å ivareta. ... Dersom lovvilkåret `særlige grunner` er oppfylt, er det opp til bygningsmyndighetenes skjønn å avgjøre hvorvidt det bør gis dispensasjon, jf. at det i bestemmelsen `kan` gjøres unntak.”<sup>48</sup>”*

*”Er således at avslag begrunnet med at det ikke foreligger ”særlige grunner”, kan domstolene overprøve bygningsmyndighetens rettsanvendelse og oppheve avslaget som ugyldig hvis domstolene skulle finne at det påberopte er tilstrekkelig. Det fører til at bygningsmyndighetene må vurdere søknaden på nytt, og da legge til grunn at det foreligger særlige grunner slik at bygningsmyndighetenes vurderingstema da vil være om den skjønnsmessige adgangen til likevel å nekte dispensasjon bør anvendes.”<sup>49</sup>”*

I Ombudsmannens årsmelding fra 1984<sup>50</sup> var det spørsmål om dispensasjon for oppføring av hytte i jord-, skog- og naturområde i generalplanen. Ombudsmannen kom til at det forelå ”særlige grunner” ut fra eierens langvarige tilknytning til tomte og det forhold at aktuelle arealdisponeringshensyn ikke taler mot bygging. Men Ombudsmannen fant ikke grunnlag for å kritisere departementet når søknaden likevel ble avslått, ut fra en forutsetning i kommunens generalplan om en sterkt redusert og kontrollert hyttebygging i generalplanperioden, og ut fra de konsekvenser en tillatelse ville få for sammenlignbare tomter i området og i kommunen for øvrig.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1994 s. 270 (1994-74)

<sup>49</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 216.

<sup>50</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 1984 s. 155

<sup>51</sup> Pedersen, Sandvik, Skaaraas, Ness, Os s. 215-216



Det klare standpunkt om at vurderingen av "særlige grunner" var en del av rettsanvendelsesskjønnet ble moderert i ombudsmannens årsmelding fra 2004. I en sak om dispensasjon for oppføring av fellesbrygge på en eiendom i Hvaler kommune var det spørsmål om å gi dispensasjon fra avstandskravet i pbl. § 70 nr. 2 første ledd for innbygging av hull mellom fellesbrygge og fastlandet. Fylkesmannen syntes ikke å ha vurdert alle de hensyn som var gjort gjeldende i saken og de vurderinger som bestemmelsen krevde. Det resulterte i at Sivilombudsmannen anbefalte at saken ble behandlet på nytt. I den forbindelse utdypet Sivilombudsmannen sin oppfatning av kriteriet "særlige grunner" som krav til spesifiserte og klare grunner. Han mente å se en tendens til en "vektnorm" der de grunner dispensasjonssøknaden støtter seg på, måtte være mer tungtveiende enn de hensyn som ligger til grunn for den aktuelle bestemmelsen. Sivilombudsmannen uttrykker at det neppe er rom for å kreve at dispensasjonsgrunnen alene skal være mer tungtveiende eller på annen måte "slå ut" de øvrige hensyn i saken. Dersom minstekravet er oppfylt beror det på plan- og bygningsmyndighetene sin vurdering om de hensyn som gjør seg gjeldende for og i mot medfører at dispensasjon skal gis.

*"Det kan være noe tvil og uenighet om vurderingen etter pbl. § 7 gir anvisning på et såkalt rettsanvendelsesskjønn, det vil si om det hører til selve rettsanvendelsen å avgjøre om `særlige grunner` er til stede i den enkelte sak. Tradisjonelt har dette blitt regnet som et rettsanvendelsesskjønn. Grensedragningen og overgangen til det såkalte frie skjønnet, vil imidlertid være flytende, og det kan reises spørsmål om vurderingskriteriet i § 7 er så vagt og ubestemt at det hører under forvaltningens `frie skjønn` å avgjøre om fakta i en enkeltsak kan henføres under bestemmelsen.<sup>52</sup>"*

Dom avsagt av Agder lagmannsrett 10. mai 2004 fastslår at "særlige grunner" ikke er et rettsanvendelsesskjønn, og ombudsmannen uttaler følgende:

*"Konklusjonen står i strid med det som i en rekke uttalelser har vært lagt til grunn herfra og for så vidt også den rettsoppfatning som er sterkt forankret i fylkesmennenes praksis knyttet til denne bestemmelsen. Lagmannsrettsdommen gir grunn til tvil om spørsmålet og jeg finner i mangel av avklarende høyesterettspraksis vanskelig å konkludere sikkert på dette punktet."*

---

<sup>52</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 2004 s. 260

Sivilombudsmannens uttalelser har nok vært retningsgivende for planmyndighetene sin praksis i mangel av avklarende Høyesterettspraksis.

## **7.2 Lagmannsrettens praksis**

### **7.2.1 Agder lagmannsrett, RG. 2004 s.1176**

Tiltakehaver ønsket å oppføre et tilbygg på ca 30 km<sup>2</sup>, og søkte derfor om dispensasjon i medhold av pbl. § 7 første ledd både fra byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen etter § 17-2 første ledd og fra kommuneplanen. Søknaden ble innvilget av Sandefjord kommune 8. april 1999, med påklaget av Sandefjord Naturvern 30. april 1999. Ansvarsrett ble gitt til byggmesteren 11. mai 1999, men i ettertid ble det uenighet mellom tiltakshaver og staten om igangsettelsestillatelse var gitt. Tilbygget ble oppført og ferdigstilt sommeren 1999. Fylkesmannen tok 2.nov 1999 klagen til følge og avslo søknaden om dispensasjon. Fylkesmannen traff 22.november 2001 vedtak som påla tiltakshaver å fjerne tilbygget innen 1.mars 2002, samtidig som det ble ilagt tvangsmulkt pr.dag dersom tiltakshaver ikke etterkom pålegget. Etter klage fra tiltakshaver ble vedtaket stadfestet av Miljøverndepartementet 28.januar 2002. Søksmål ble anlagt og staten ved Miljødepartementet ble frikjent i tingretten. For lagmannsretten anførte tiltakshaver at Fylkesmannens vedtak av 2.november 1999 var ugyldig av flere grunner.

Er subsumsjonen under uttrykket ”særlige grunner” tillagt forvaltningens frie skjønn?

Sivilombudsmannen hadde som gjengitt overfor gitt uttrykk for en to-trinnsmodell. I årsmelding for 2002 og 2003<sup>53</sup> inntok Sivilombudsmannen en mer nyansert holdning til begrepet ”særlige grunner” i pbl. §7.

*”Sett i sammenheng viser uttalelsene at ombudsmannen fordi skjønnstemaene ”langt på vei faller sammen” innskrenker intensiteten i prøvingen av avveiningen under `særlige grunner` ved å legge inn en viss margin for bygningsmyndighetenes skjønn samtidig som prinsipper fra myndighetsmisbrukslæren om utenforliggende hensyn og uskalig forskjellsbehandling trekkes inn.”<sup>54</sup>”*

<sup>53</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 2002 s. 320 og 2003 s. 297.

<sup>54</sup> Rg. 2004 s. 1176 (s. 9/16)

Bestemmelsens forarbeider og forhistorie taler etter lagmannsrettens oppfatning mot å oppfatte kriteriet ”særlige grunner” som et selvstendig skjønnsstema ved siden av ”kan” skjønnet.<sup>55</sup> Dette betyr at lagmannsretten ikke gir sin støtte til en to-trinnsmodell slik som Sivilombudsmannen har skissert ovenfor. Ifølge lagmannsretten er det:

*”Vanskelig å se at kriteriet `særlige grunner` får noen selvstendig betydning som materiell kompetansebetingelse ved siden av det frie skjønn, og finner oppdelingen kunstig. Når avgjørelsen beror på om det etter en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken er en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, faller vurderingen sammen med hva en avveining etter fritt skjønn må gå ut på, slik at `særlige grunner` blir en betegnelse på avveiningsresultatet. Hvis en overvekt av hensyn taler for dispensasjon, er det vanskelig å forestille seg at bygningsmyndighetene vil kunne ha en holdbar begrunnelse for å avslå søknaden etter fritt skjønn. Alminnelige saklighetskrav innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å avgjøre saken i samsvar med den avveiningen man kommer til.”<sup>56</sup>”*

Dette innebærer at dersom en overvekt av hensyn taler for dispensasjon, kan ikke planmyndighetene av eget forgodtbefinnende avslå en dispensasjonssøknad, når lovens minstevilkår er oppfylt. Planmyndighetene har plikt til å følge resultatet av den avveiningen den kommer til etter vurderingen av om det finnes overvekt av hensyn som taler for dispensasjon.

Det står som innlysende for Agder lagmannsrett at kompetansen til å foreta avveiningen under ”særlige grunner” bør ligge til organer undergitt politisk kontroll. Dette medfører at forvaltningsskjønnet ikke bør kunne overprøves fullt ut av domstolene og Sivilombudsmannen. Dommen bygger imidlertid på synspunkter som er vanskelig å forene med den tradisjonelle læren om myndighetsmisbruk, noe som kan redusere dens rettskildemessige vekt.

### **7.2.2 Eidsivating lagmannsrett, LE-2005-158699**

Nittedal kommune gav 23. august 2005 dispensasjon fra forbudet i pbl. § 70 nr.2 mot å plassere bygninger nærmere enn fire meter fra nabogrensen, slik at en garasje kunne oppføres en meter fra grensen til naboen. Naboen påklaget vedtaket og Nittedal kommune besluttet at

---

<sup>55</sup> Rg. 2004 s. 1176 (s7/16)

<sup>56</sup> Rg 2004 s. 1176 (s.8/16)

klagen ikke skulle gis oppsettende virkning. Naboen henvendte seg deretter til domstolene og forlangte midlertidig forføyning for å sikre at byggearbeidene på tiltakshaver sin eiendom ikke ble iverksatt. En av påstandene som naboen anførte for lagmannsretten var at dispensasjonen var ugyldig fordi kommunen uriktig hadde lagt til grunn at kravet til ”særlige grunner” i pbl. § 7 ikke var oppfylt. Tiltakshaver viste til avgjørelsen fra Agder lagmannsrett, RG 2004 s. 1176, hvor det var lagt til grunn at kommunen sine vurderinger av om kravet til ”særlige grunner” er oppfylt ikke kan overprøves av domstolene. Eidsivating lagmannsrett konkluderte med at standpunktet fra Agder lagmannsrett harmonerte ”dårlig med hva som følger av forarbeidene” til plan- og bygningsloven.

Hvilken kompetanse mener lagmannsretten at domstolene har til å overprøve planmyndighetene sitt dispensasjonsvedtak? Lagmannsretten tok utgangspunkt i at de alminnelige regler om domstolskontroll av forvaltningsvedtak og antok at prøvingen omfattet både den generelle lovtolkningen og den konkrete subsumsjonen. Domstolene kan dog ikke overprøve forvaltningens hensiktsmessighetskjønn innenfor de skranker som myndighetsmisbrukslæren fastsetter. Dette innebærer at forvaltningen kan foreta en toleddet vurdering og at prøveintensiteten vil være forskjellig for de to skjønnsavveiningene. Sivilombudsmannen har i flere klagesaker lagt til grunn at ”særlige grunner” er et rettsanvendelsesskjønn, men at vurderingen av om det bør gis dispensasjon bare er utsatt for en begrenset overprøving jf. ombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Agder lagmannsrett konkluderte med at ”retten ikke har kompetanse til å avgjøre direkte om det foreligger særlige grunner som taler for å innvilge Haavis søknad om dispensasjon”.

Videre uttaler Agder lagmannsrett at

*”når avgjørelsen beror på om det etter en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken er en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, faller vurderingen sammen med hva en avveining etter fritt skjønn må gå ut på, slik at `særlige grunner` blir en betegnelse på avveiningsresultatet. Hvis en overvekt av hensyn taler for dispensasjon, er det vanskelig å forestille seg at bygningsmyndighetene vil kunne ha en holdbar begrunnelse for å avslå søknaden etter fritt skjønn. Alminnelige saklighetskrav innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å avgjøre saken i samsvar med den avveining man kommer til.”*

Dersom vurderingsteamet ”særlige grunner” er synonymt med at det foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, blir det lite rom for det etterfølgende

hensiktsmessighetsskjønnet. Dette må bety at hvis det foreligger en overvekt av hensyn som i den konkrete saken taler for at dispensasjon kan gis, vil forvaltningen sin skjønnsmessige vurdering av om det bør gis dispensasjon etterpå bli uten reell betydning. Tilsvarende dersom det ikke foreligger en overvekt av hensyn, vil heller ikke forvaltningen sin skjønnsmessige vurdering kunne bli tillagt vekt. Kommunen sitt hensiktsmessighetsskjønn er med denne uttalelsen helt satt til side og det kan lagmannsretten vanskelig se at det er rettskildemessig grunnlag for.

Lagmannsretten konstaterer at dersom planmyndighetene tar utenforliggende hensyn vil det naturlig ligge innenfor domstolskontrollen å overprøve denne vurderingen. I denne konkrete saken gjelder det avstandskrav i pbl. § 70 nr.2 og forarbeidene understreker at dispensasjonsvurderingen blir opp mot de offentlige hensyn som bestemmelse skal ivareta. De ”særlige grunner” må da naturligvis ligge innenfor lovens rammer og er noe som retten bør kunne overprøve.

Lagmannsretten fant ikke grunnlag for å konstatere ugyldighet på grunn av myndighetsmisbruk. ”Uten avklarende praksis fra Høyesterett, finner lagmannsretten å burde legge avgjørende vekt på forarbeidene, og konkluderer derfor – om enn under noe tvil – med at om `særlige grunner` foreligger, er et rettsanvendelsesskjønn som retten kan prøve fullt ut.”

### **7.3 Høyesterettspraksis**

#### **7.3.1 Høyesterett, Rt. 2007 s. 257**

Trallfa Forus As (heretter Trallfa) ønsket å oppføre et forretningsbygg i et område som var regulert til oppføring av ”bygninger for kontor, administrasjon, servicevirksomhet og lettere industri”. Partene var enig i at bygget ville være i strid med gjeldende reguleringsplan, og Trallfa søkte om dispensasjon etter pbl. § 7. I søknaden viste de blant annet til at Trallfa året før hadde fått dispensasjon fra reguleringsplanen for oppføring av ett tilsvarende bygg i samme område. Sandnes kommune anså ”særlige grunner” for å være oppfylt og gav dispensasjon. Som begrunnelse ble de blant annet anført at konseptet var svært plasskrevende, noe som gjorde en slik etablering i bysentrum umulig. Dernest nærhet til eksisterende kjøpesenter, at dagens reguleringsplan var svært gammel og at det var en nærliggende mulighet for utbedring av trafikale forhold. Fylkesmannen i Rogaland påklaget vedtaket, og

settefylkesmann fastslo at det "gis ikke dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan for omsøkte etablering av forretningsvirksomhet i det vilkåret "særlige grunner" i pbl. § 7 ikke er oppfylt." Trallfa tok deretter ut stevning hvor de påsto at vedtaket om å avslå dispensasjonssøknaden var ugyldig. Ved behandlingen for Høyesterett la begge parter til grunn at domstolene ikke kunne prøve subsumsjonen under uttrykket "særlige grunner".

Mener Høyesterett at "særlige grunner" i pbl. § 7 er et rettsanvendelsesskjønn?

Inntil saken kom for Høyesterett var det noe uklart om "særlige grunner" var en del av rettsanvendelsen eller forvaltningens frie skjønn. Dette har betydning for domstolenes prøvelsesrett. Dersom "særlige grunner" er et rettsanvendelsesskjønn kan domstolene overprøve både lovtolkningen og subsumsjon. Er det imidlertid en del av forvaltningens frie skjønn, "smelter avgjørelsen av hvilke særlige grunner som bør tas i betraktning og "kan" skjønnet i § 7 sammen. Forvaltningen avgjør da ut fra relevant og saklige grunner hva som er rimelig i det enkelte tilfelle.<sup>57</sup>"

Høyesterett understreket at ordlyden i pbl. § 7 gir lite veiledning for om subsumsjonen tilhører rettsanvendelsesskjønnet. Men bemerker imidlertid at det vil

*"være naturlig å anta at når lovgiver har skrevet inn en betingelse for å gi dispensasjon, vil denne betingelsen være en materiell kompetansebegrensning, som kan etterprøves av domstolene, med andre ord et rettsanvendelsesskjønn."<sup>58</sup>*

Uttrykket "særlige grunner" må deretter vurderes i forhold til de hensyn som ligger bak planlovgivningen. Utarbeidelsen av planer er en forvaltningsoppgave med politisk karakter fremfor juridiske rammer og vurderingen vil tilsvarende slik som utarbeidelsen av planer, ofte være planrelaterte og av politisk karakter.

*"Kombinert med at uttrykket "særlige grunner" er svært skjønnsmessig, trekker dette nokså bestemt i retning av at det i liten grad dreier seg om rettslige rammer, men har langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk."*

Tradisjonelt har uttrykket "særlige grunner" vært ansett som et rettsanvendelsesskjønn.

Sivilombudsmannen har som gjengitt ovenfor gitt uttrykk for at vurderingen følger en to-trinnsmodell. Det betyr først en vurdering av om vilkåret "særlige grunner" er oppfylt og så et

---

<sup>57</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 36.

<sup>58</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 40.

fritt skjønn fra forvaltningens side om det bør gis dispensasjon. Anses derimot vedtaket som en ”operasjon” har det videre konsekvens at regelen i fvl. § 34 annet ledd tredje punktum om spesiell vektlegging av det kommunale selvstyret innenfor det frie skjønn, får anvendelse for hele dispensasjonsprosessen. I følge forarbeidene<sup>59</sup> er lovens krav oppfylt dersom det foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Høyesterett

*”kobler sammen utvelgelsen av hensyn og vektning av dem, som vanskelig gir plass for en beslutning i to trinn, der det første skal være et rettsanvendelsesskjønn og det neste – `kan` skjønnet – et fritt skjønn.”<sup>60</sup>*

Høyesterett gir dermed ikke sin tilslutning til to-trinnsmodellen som Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for. Høyesterett kom til at vurderingen av begrepet ”særlige grunner” må ses i sammenheng med bestemmelsens ”kan” skjønn og samlet falle inn under det frie skjønn. Høyesterett kom til at avslaget på dispensasjonssøknaden var gyldig og frifant staten.

Høyesterett sitt standpunkt om at domstolene ikke kan prøve subsumsjonen under uttrykket ”særlige grunner”, står i sterk kontrast til lovforslagene både fra planlovutvalget og bygningslovutvalget. Begge disse lovforslagene fremhever behovet for å stramme opp forutsetningene for bruken av dispensasjoner fra bindende arealplaner, uten at jeg skal gå nærmere inn på de konkrete lovforslagene. Forslag fra begge lovutvalgene bygger på at vilkårene for å gi dispensasjon skal være en del av rettsanvendelsen som domstolene skal kunne prøve fullt ut. Hvis noen av disse forslagene vedtas vil den uklarhet som Rt. 2007 s. 257 bringer med seg, være rettshistorie.

### **7.3.2 Er subsumsjonen alltid overlatt til forvaltningens frie skjønn?**

Høyesterett konkluderte som vist ovenfor med at subsumsjonen under ”særlige grunner” tilhører forvaltningens frie skjønn. Men i det samme uttaler Høyesterett følgende:

*”Det utelukker likevel ikke at skjønnet i andre typer saker hvor det er spørsmål om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, vil kunne være mindre preget av bygningsfaglige og politiske vurderinger og mer av juridisk eller moralsk art. I en slik situasjon vil rettsikkerhetsgrunner kunne tilsi en mer intensiv domstolskontroll.”<sup>61</sup>*

<sup>59</sup> Ot.prp nr. 56 (1984-1985) s. 101

<sup>60</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 42.

<sup>61</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 44

*”Enkelte momenter går igjen når lovbestemmelser som benytter vage eller skjønnsmessige ord og uttrykk, skal tolkes med sikte på å finne ut om vurderingen i det enkelte tilfelle (subsumsjonen) må anses overlatt til forvaltningen. For det første spiller vurderingsteamets art en rolle. Jo vagere lovens kriterium er, og jo flere forskjellige hensyn som kan komme i betraktning, desto mer nærliggende vil det være å anse vurderingen for å være overlatt til forvaltningen.<sup>62</sup>”*

Når ”særlige grunner” foreligger i pbl. § 7 er tilnærmet intetsigende og resulterer i et stort spillerom for den skjønnsmessige vurderingen. Vurderinger av teknisk, økonomisk og politisk art er domstolene generelt tilbakeholdne med å overprøve. For eksempel vil ”samfunnsmessige hensyn” både være ett vagt uttrykk og uttrykket bærer preg av en politisk vurdering som retten bør være varsom med å overprøve. Imidlertid vil vurderinger som har mer juridisk eller moralsk preg i større grad kunne overprøves av domstolene. For eksempel vil ”klanderverdige forhold” eller om noen har gjort seg skyldig i ”misbruk” i større grad kunne overprøves av retten.

I dispensasjonssaker etter pbl. § 7 første ledd vil vurderingstemaet alltid være om ”særlige grunner” foreligger. Hva mener Høyesterett med at vurderingsteamet i andre saker kan være mer av juridisk eller moralsk art? Kan det tenkes at subsumsjonen av uttrykket ”særlige grunner” i andre saker kan tilhøre rettsanvendelsesskjønnet?

Ved søknad om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen er vurderingstemaet om ”særlige grunner” foreligger slik at det kan gis dispensasjon. Tilsvarende ved dispensasjonssøknad fra avstandsbestemmelser er fortsatt vurderingsteamet om ”særlige grunner” foreligger. Ved dispensasjonssøknad for tekniske anlegg på privat grunn kan det være enklere å få innvilget dispensasjon, men vurderingstemaet er fortsatt om ”særlige grunner” foreligger. ”Det er en rekke forskjellige typer dispensasjoner som kan gis etter pbl. § 7 (disp. fra ”lov, vedtekter eller forskrifter”), men at skjønnet skal kunne forandre seg fra en sak til en annen, er det vanskelig å gi noe eksempel på.<sup>63</sup>”

Bør uttrykket ”særlige grunner” av rettssikkerhetshensyn inngå i rettsanvendelsesskjønnet?

---

<sup>62</sup> Eckhoff & Smith s. 364

<sup>63</sup> Johan Greger Aulstad, jussens venner s. 226



Rettsikkerhetshensyn taler umiddelbart for en mer intensiv domstolsprøvelse enn det som vil være tilfelle om subsumsjonen inngår i forvaltningens frie skjønn. Utgangspunktet er uansett at de krav som stilles både til forvaltningen og domstolene, forutsetter at sakene behandles på en mest mulig betryggende måte for å oppnå et mest mulig rettferdig resultat.

### **7.3.3 Domstolenes adgang til å kontrollere forvaltningens frie skjønn**

Rt. 2007 s. 257 redegjør for omfanget av domstolene sin kontroll med forvaltningen selv om det foreligger fritt skjønn. Grensene for domstolskontrollen har aldri latt seg eksakt fastsette, men Høyesterett uttrykker det på følgende måte;

*”Også det frie skjønn er gjenstand for en viss domstolskontroll. Det følger av rettspraksis. Hva som er relevante og saklige grunner etter hjemmelsloven, beror på en lovtolkning og kan etterprøves av domstolene. Det samme gjelder om avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, er vilkårlig eller er sterkt urimelig.”<sup>64</sup>”*

Kontrollen med forvaltningens frie skjønn forutsetter tilsvarende som ved et rettsanvendelsesskjønn at;

*”Når generelle kriterier kombineres med faglige og politiske vurderinger, vil domstolskontrollen reelt sett måtte konsentrere seg om de hensyn som er tatt, ligger innenfor det loven tillater – med andre ord om de er relevant og anvendt på en saklig, ikke-diskriminerende måte.”<sup>65</sup>”*

Høyesterett viser deretter imidlertid til følgende uttalelse fra Agder lagmannsrett RG 2004 s. 1176: *”Lagmannsretten er enig med staten i at det da er vanskelig å se at kriteriet `særlige grunner` får noen selvstendig betydning som materiell kompetansebetingelse ved siden av det frite skjønn, og finner oppdelingen kunstig. Når avgjørelsen beror på om det etter en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken er en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, faller vurderingen sammen med hva en avveining etter fritt skjønn må gå ut på, slik at `særlige grunner` blir en betegnelse på avveiningsresultatet. Hvis en overvekt av hensyn taler for dispensasjon, er det vanskelig å forestille seg at bygningsmyndighetene vil kunne ha en holdbar begrunnelse for å avslå søknaden etter fritt skjønn. Almennelige saklighetskrav*

---

<sup>64</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 36.

<sup>65</sup> Rt. 2007 s. 257, avsnitt 44.

*innebærer at bygningsmyndighetene har plikt til å avgjøre saken i samsvar med den avveiningen man kommer til.”*

Etter forvaltningens frie skjønn skal planmyndighetene først foreta en vurdering av om det foreligger ”særlige grunner”, for deretter å foreta en skjønnsmessig vurdering av om det bør gis dispensasjon. Myndighetsmisbrukslæren fremstår da som en sikkerhetsventil for at forvaltningen holder seg innenfor den tillatte skjønnsmessige vurdering og verner dispensasjonssøkeren mot vilkårlighet fra forvaltningen sin side. Det Agder lagmannsrett gir uttrykk for i overnevnte uttalelse er at når ”særlige grunner” foreligger, er dette ensbetydende med at det skal gis dispensasjon. Agder lagmannsretten har ”vanskelig” for å se at det i tillegg skal foretas en vurdering av om det bør gis dispensasjon når ”særlige grunner” foreligger. Dette medfører igjen at det vil være myndighetsmisbruk å avslå en dispensasjonssøknad dersom kravet om ”særlige grunner” er oppfylt.

*Dette innebærer at læren om myndighetsmisbruk vil gi domstolene en like god mulighet til å kontrollere planforvaltningen som domstolene vil ha dersom de kan kontrollere om det foreligger en overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, altså en kontroll av om kravet til ”særlige grunner” er oppfylt.<sup>66</sup>*

Dersom planmyndighetene treffer et vedtak som ikke er forenlig med hva en overvekt av hensyn i den konkrete saken taler for, vil vedtaket da komme i strid med myndighetsmisbrukslæren. Altså forutsetter ”almennelige saklighetskrav” at dispensasjonsvedtaket må være i samsvar med hva en overvekt av hensyn taler for.

Denne forståelsen av domsstolskontroll er ikke lett å forene med den tradisjonelle læren om myndighetsmisbruk. Hvorvidt Høyesterett med denne uttalelsen ønsker å gi læren om myndighetsmisbruk et videre innhold enn det som tradisjonelt er lagt til grunn i rettspraksis og teori, gjenstår å se.

---

<sup>66</sup> Johan Greger Aulstad, Areal- og eiendomsrett s. 73

## **8 ADGANGEN TIL Å FASTSETTE TYNGENDE VILKÅR**

Ifølge pbl. § 7 første ledd siste punktum kan det ”settes vilkår for dispensasjonen”. Vilkåret må ligge innenfor rammen av de hensyn loven og vedkommende bestemmelse skal ivareta og ha en saklig sammenheng med dispensasjonen. I praksis blir dette ofte brukt for å redusere skader og ulemper som følge av at dispensasjon gis. Ved dispensasjon fra bestemmelser som blant annet skal ivareta naturvern- og friluftsinnteresser kan det for eksempel være akseptabelt med vilkår om fysiske tiltak på eiendommen som ivaretar disse interessene.

Planmyndighetene og domstolene kan ved sin overprøving vurdere adgangen til å fastsette vilkår allerede på det stadium hvor det tas stilling til om fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene. Uansett er det ikke adgang til å fastsette vilkår etter pbl. § 7 dersom betingelsene for å gi dispensasjon ikke er oppfylt. Dagens adgang til å fastsette tyngende vilkår videreføres i planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov.

## **9 FYLKESMANNENS PRØVELSE AV DISPENSASJONSVEDTAK**

På plan- og bygningslovens område følger det av pbl. § 15 at forvaltningsloven gjelder med mindre annet er uttrykt i den enkelte bestemmelse. Departementet er klageinstans for vedtak etter ”denne lov” jf. fjerde ledd. Ved klage på dispensasjonsvedtak skal klagen forelegges planutvalget slik at de eventuelt kan omgjøre sitt vedtak dersom de finner klage begrunnet. Hvis ikke planutvalget ønsker å omgjøre sitt vedtak, sendes klage videre. Departementet har med hjemmel i pbl. § 13 fjerde ledd delegert sin kompetanse som klageorgan til fylkesmannen, men unntak for saker hvor fylkesmannen selv er klager. Dette innebærer at fylkesmannen behandler alle klager på kommunale vedtak som er fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Klageinstansen kan ”prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. ... Der statlige organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det fire skjønn. jf. fvl. § 34 nr. 2.” Fylkesmannen kan ved klagebehandling enten treffe nytt vedtak, oppheve eller sende saken tilbake for helt eller delvis ny behandling. jf. fvl. § 34 nr. 4.

Hvilke begrensninger medfører dette?

Hovedhensynet bak regelen må være at lokale myndigheter har de beste forutsetninger for å ta gode beslutninger om lokale forhold. Lokale planmyndigheter vil ha stor saksmengde og kunne opparbeide seg stor erfaring på de aktuelle vurderingsteamene. Fylkesmannen skal som klageinstans vektlegge lokaldemokratiet ved sin overprøving og særlig i saker hvor dette har vært av avgjørende betydning for sakens utfall. Men hensynet til det kommunale selvstyret trenger ikke å bli avgjørende for saken utfall, for eksempel kan rettsikkerhetshensyn veie tyngre. Imidlertid vil kravet om å vektlegge det kommunale selvstyret nok medføre at fylkesmennene blir mer oppmerksomme på behovet for å balansere blant annet hensynet til rettssikkerhet mot hensynet til lokalkunnskap.

Statens representant i fylkene, fylkesmannen, har gjerne 15-20 kommuner å forholde seg til. Det sier seg selv at fylkesmannen ikke vil ha den samme bakgrunn for å kunne vurdere lokale forhold som de lokale myndighetene. Dersom fylkesmannen selv har påklaget vedtaket, vil saken bli avgjort av en settefylkesmann som i enda mindre utstrekning vil kunne ha kjennskap til lokale forhold.

Dersom spesielle lokale hensyn og forhold er vurdert av lokale myndigheter bør fylkesmannen være varsom med å sette seg over lokale vurderinger. Sivilombudsmannen har uttalt<sup>67</sup> at der hvor det ikke er sterke planfaglige hensyn mot en dispensasjon, og når kommunen har vurdert disse grundig, bør fylkesmannen være forsiktig med å overprøve kommunens vurdering. Høyesterett uttaler i Rt. 2007 s. 257 et ”essensen i § 34 annet ledd tredje punktum er at klageinstansen pålegges en viss terskel i forhold til å endre kommunale eller fylkeskommunale vedtak ved overprøving av det frie skjønn.<sup>68</sup>” Dette betyr at fylkesmannen må analysere kommunens begrunnelse for å gi dispensasjon opp mot de sentrale offentlige hensyn som gjør seg gjeldende i denne saken.

Dersom ”særlige grunner” hadde inngått i rettsanvendelsesskjønnet, hvilken betydning ville det ha hatt for hensynet til det lokale selvstyret?

Fylkesmannen ville ikke i like stor grad vært bundet av plikten til å legge vekt på kommunen sitt standpunkt ved sin klagebehandling jf. fvl. § 34 annet ledd tredje punktum. Umiddelbart ville dette medført en større avstand mellom saken sine parter og beslutningstakeren i form av fylkesmannen ved klagebehandlingen. Dispensasjonsadgangen vil alltid være praktisk viktig i

---

<sup>67</sup> Sivilombudsmannens årsmelding av 2004 s. 28

<sup>68</sup> Innst.o.nr. 11 (1996-1997) s. 7

et lokalsamfunn fordi det er knyttet sterke lokale interesser i utfallet av en dispensasjonssak. Uavhengig av hvor godt vedtakene fra de lokale myndighetene hadde vært begrunnet, kunne fylkesmannen ha sett helt bort fra dette ved sin behandling av saken. Imidlertid kunne domstolene fullt ut overprøvd rettsanvendelsesskjønnet dersom avgjørelsen ble brakt inn for domstolene. Domstolene kunne da i større grad kvalitetssikret fylkesmannen sin avgjørelse i klagesaken.

### **Litteraturliste:**

- Aulstad Johan Greger Aulstad, *Domstolsprøving av dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven § 7 i Areal- og eiendomsrett*, 2007
- Aulstad Johan Greger Aulstad, *Rt. 2007 s. 257 – Domstolsprøvelsen av forvaltningsvedtak*, Jussens Venner årgang 2007 nr. 4
- Backer Inge Lorange Backer, *Naturvern og naturinngrep*, 1986.
- Backer Inge Lorange Backer, *Innføring i naturressurs og miljørett*, 4.utg. 2002
- Bernt Jan Fridtjof Bernt, Odvar Overå, Harald Hove. *Kommunalrett*. 2.opplag, 2005
- Dalseide Nils Terje Dalseide, *Fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven*, Det juridiske fakultets skriftserie nr. 31
- Eckhoff Torstein Eckhoff, Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 8.utg, 2006
- Gisle Jon Gisle, *Jusleksikon*, 2.utg, 2002
- Pedersen Odd Jarl Pedersen, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Audvar Os, Stein Ness. *Plan- og bygningsrett*. 2000
- Rogstad Daniel Rogstad. *Norsk Lovkommentar – Plan og bygningsloven*. 2006
- Tyren Carl Wilhelm Tyren. *Plan- og bygningsloven (kommentarutgave)*.5.utg, 2004
- Uggerud Uggerud, Ken. *Dispensasjonsavveiningen*, 1994

### **Dommer**

- Rt. 2007 s. 257
- Rt. 1995 s. 1427
- Rt. 1975 s. 246
- Rt. 1969 s. 568
- Rt. 1969 s. 518
- RG. 2004 s. 1176
- LE-2005-158699

## **Lovregister**

Lov 22.juni 1962 nr. 8	Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Lov 10.februar 1967	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Lov 14.juni 1985 nr. 77	Plan og bygningsloven
Lov 25.sept 1992 nr. 107	Kommuneloven
Lov 19.juni 1970 nr. 63	Naturvernloven

## **Forarbeider plan og bygningsloven:**

Bygningslovkomiteens innstilling av 1960

Innst.O nr. 37 (1994-1995)

NOU 1976: 27

NOU 1982: 13

NOU 2003: 14

Ot.prp. nr. 56 (1984-1985)

Ot.prp. nr. 1 (1964-1965)

St.mld. nr. 21 (2004-2005)

Innst.o. nr. 11 (1996-1997)

Veileder Reguleringsplan / bebyggelsesplan utgitt av Miljøverndepartementet. Revidert utg.

pr. 01/11/01

Veileder Kommuneplanenes arealdel utgitt av Miljøverndepartementet. Revidert utg.

pr 01/11/01

Sivilombudsmannens årsmelding av:

1984

1989

1994

1995

2004