



UiT Norges arktiske universitet

Det juridiske fakultet

Dispensasjoner i LNFR-områder

En empirisk analyse av forholdet mellom regler og praksis

Thekla Eilertsen Bergli

Liten masteroppgave i rettsvitenskap – JUR 3902 – mai 2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Tema og problemstilling	4
1.2	Aktualitet.....	5
1.3	Metode.....	8
1.4	Avgrensninger	11
1.5	Videre fremstilling	12
2	Noen sentrale trekk ved plansystemet.....	13
2.1	Innledning.....	13
2.2	Nasjonale forventninger	13
2.3	Statlige planretningslinjer	14
2.4	Regionale planstrategier og planer.....	15
2.5	Kommuneplanens arealdel - planformål LNFR.....	16
3	Dispensasjon.....	19
3.1	De materielle vilkårene	19
3.2	Statlige og regionale rammer og mål	21
3.3	Saksbehandlingsregler om tredjepartsinteresser	22
3.4	Kan-vurderingen.....	23
3.4.1	Fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn	23
3.5	Oppsummering av de rettslige rammene for dispensasjoner i LNFR-områder	25
4	Dispensasjoner i LNF-områder – En analyse av tre kommuner i Norge	26
4.1	Innledning.....	26
4.2	Askøy kommune	26
4.2.1	Innledning.....	26
4.2.2	Regionale planretningslinjer og planer	27
4.2.3	Kommuneplanens arealdel	27
4.2.4	Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret	29

4.2.5	Kommunens interesseavveining.....	34
4.2.6	Andre myndigheters mulighet til å uttale seg.....	35
4.2.7	Innebærer politisk saksbehandling at vedtakene blir bedre begrunnet?.....	36
4.2.8	Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål	37
4.3	Mandal (nå Lindesnes) kommune	37
4.3.1	Innledning.....	37
4.3.2	Regionale planretningslinjer og planer	38
4.3.3	Kommuneplanens arealdel	39
4.3.4	Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret	40
4.3.5	Kommunens interesseavveining.....	42
4.3.6	Kommunens vurdering av naturmangfoldloven.....	42
4.3.7	Andre myndigheters mulighet til å uttale seg.....	43
4.3.8	Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål	44
4.4	Tinn kommune	44
4.4.1	Innledning.....	44
4.4.2	Regionale planretningslinjer og planer	45
4.4.3	Kommuneplanens arealdel	46
4.4.4	Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret	48
4.4.5	Kommunens interesseavveining.....	49
4.4.6	Andre myndigheters mulighet til å uttale seg.....	50
4.4.7	Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål	51
5	Avsluttende betraktninger	52
5.1	Oppsummering	52
5.2	Rettspolitiske vurderinger	54
5.2.1	Det kommunale selvstyret – hvor fritt skal kommunen stå?.....	54
5.2.2	Kan-vurderingen.....	56

5.2.3 Konsumerer strandsoneproblematikken i realiteten vurderingene av LNFR-tematikken?	57
Kildeliste	58
Lover og forskrifter	58
Forarbeider	58
Internasjonale rettskilder	59
Rettspraksis	59
Nasjonale forventninger og Veiledere.....	59
Uttalelser og rapporter fra Sivilombudsmannen	60
Litteratur.....	61
Nettdokumenter.....	62
Regionale planer og planretningslinjer	63
Kommuneplaner	64
Dispensasjonsvedtakene.....	65

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Avhandlingens tema er forholdet mellom kommuneplanens arealdel og dispensasjoner.

Hovedproblemstillingen er hvorvidt norske kommuners tolkning og praktisering av dispensasjonsbestemmelsen i områder som etter kommuneplanens arealdel er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (heretter LNFR) er i samsvar med plansystemet og plan- og bygningslovens¹ (heretter pbl.) regelverk. Hovedproblemstillingen forsøkes besvart gjennom en empirisk analyse av hvordan Askøy, Mandal (nå Lindesnes) og Tinn kommune har behandlet dispensasjonssøknader i LNFR-områder de fem siste årene.

Hovedproblemstillingen genererer flere underproblemstillinger. Den første underproblemstillingen er hva som skal til for å innvilge dispensasjoner i LNFR-områder. Andre underproblemstilling er hvilken betydning det kommunale selvstyret har ved dispensasjoner, herunder hvor fritt kommunene bør stå ved dispensasjonsbehandling. Den siste underproblemstillingen omhandler hvorvidt det er store variasjoner i dispensasjonspraksisen og adgangen til å innvilge dispensasjoner mellom kommunene.

Det følger av pbl. § 3-3 andre ledd at kommunestyret vedtar kommuneplanen, herunder kommuneplanens arealdel.² Kommunen står relativt fritt til å bestemme innholdet i arealplanen. Det er imidlertid deres oppgave å vedta en plan som sikrer en bærekraftig utvikling, gir grunnlag for bruk og vern av arealressurser, samt samordner statlige, regionale og kommunale rammer og mål.³ Dersom planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det kommunens ansvar å foreta en konsekvensutredning av planen.⁴ Gjennom arealplanlegging forsøker kommunene å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.⁵ Kommuneplanens arealdel blir til gjennom en åpen, demokratisk og omfattende beslutningsprosess, og det skal i utgangspunktet mye til for å fravike planen når den først er vedtatt.⁶

¹ Lov 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven – pbl.)

² Plan- og bygningsloven § 3-3 andre ledd andre setning

³ Plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd

⁴ Plan- og bygningsloven § 4-2 andre ledd

⁵ Plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd

⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

Likevel kan det i enkeltsaker være nødvendig å fravike kommuneplanens arealdel for å få en fleksibel og effektiv byggesaksbehandling, samt gode og hensiktsmessige løsninger.⁷ Reglene for dispensasjoner fremkommer av pbl. kapittel 19. Dispensasjon endrer ikke planen, men gir tillatelse til å fravike planen i det aktuelle tilfellet søknaden gjelder.⁸

Forholdet mellom kommuneplanens arealdel og dispensasjoner gjør seg spesielt synlig på områder som etter kommuneplanens arealdel er avsatt til LNFR. LNFR er det største arealformålet, og inneholder det meste av de ubebygde områdene i landet.⁹ Dispensasjon er en faktor som i stor grad påvirker kommunenes forvaltning av landbruk, natur, friluftsliv og reindrift. Det er derfor viktig å undersøke hvordan norske kommuner foretar dispensasjonsvurderinger i disse områdene.

1.2 Aktualitet

Da ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008 uttalte departementet at det først og fremst er «dispensasjoner fra det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel som fører til en uheldig utvikling av arealbruken».¹⁰ Et av hovedmålene med den nye plan- og bygningsloven var derfor å klargjøre og stramme inn dispensasjonsbestemmelsen for å sikre en mer planstyrt arealutvikling.¹¹

Statistikk viser at siden plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008 har det blitt innvilget omtrent like mange søknader i samsvar med plan, som det innvilges med dispensasjon fra plan i LNFR-områder. Dette til tross for en intensjon om en mer planstyrt og langsiktig arealforvaltning.

⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.136

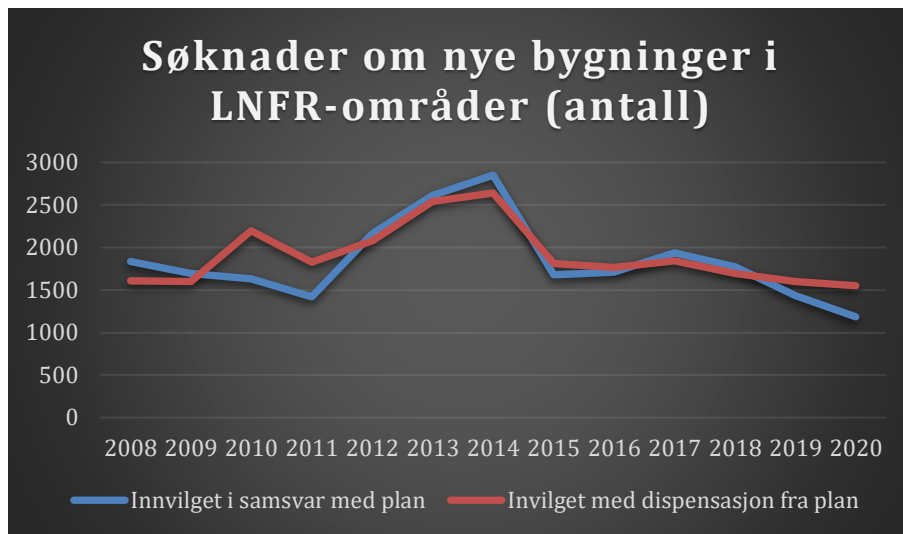
⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁹ Hanssen (2018) s. 221

¹⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.138

¹¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 139

Figur 1 viser søknader om nye bygninger i LNFR-områder utenfor 100-metersbeltet langs saltvann og i byggeforbud langs ferskvann i Norge fra 2008-2020.¹²



Selv om dispensasjonsbestemmelsen ble klargjort og strammet inn i 2008, har bestemmelsen skapt flere diskusjoner de siste årene.¹³ I 2016 fremmet Kommunal- og moderniseringsdepartementet forslag til endring av bestemmelsene i pbl. §§ 19-1 og 19-2. Departementet mente endringene ville bidra til å øke det kommunale handlingsrommet og samtidig redusere ressursbruken i kommunene.¹⁴

Det ble blant annet foreslått å fjerne både interesseavveiningen i pbl. § 19-2 andre ledd andre punktum og vektleggingen av statlige og regionale rammer og mål i pbl. § 19-2 fjerde ledd, samt endre ordlyden i pbl. § 19-1 slik at berørte nasjonale og regionale myndigheter bare kunne uttale seg om viktige interesser.¹⁵ Jordvern ble inntatt i bestemmelsens tredje ledd, men utover det ble forslaget nedstemt.

I 2020 ble det på nytt lagt frem forslag om å endre bestemmelsen i pbl. § 19-2. Begrunnelsen for endringsforslaget var behovet for en klarere dispensasjonsbestemmelse, og særlig med tanke på forholdet til nasjonale og regionale interesser.¹⁶ Det ble derfor foreslått å nevne nasjonale og regionale interesser i pbl. § 19-2 andre ledd første punktum. Videre ville

¹² Figur 1 - SSB/KOSTRA (tallene fra 2008-2015 er basert på avsluttet tidsserie, tabell 04690 nummer E1.b, E1.c, E1 a.c, og C.8.a, <https://www.ssb.no/statbank/table/04690/tableViewLayout1/>) (tallene fra 2015-2020 er basert på tabell 1328, <https://www.ssb.no/statbank/table/13128/tableViewLayout1/>)

¹³ Se bla. Holth (2020)

¹⁴ Prop. 149 L (2015-2016) s. 5

¹⁵ Prop. 149 L (2015-2016) s. 7-8

¹⁶ Prop. 169 L (2020-2021) s. 6

departementet fjerne kravene «klart større» og «en samlet vurdering» etter pbl. § 19-2 andre ledd andre setning, og endre kravene til en alminnelig interesseovervekt. I tillegg ønsket de at interesseavveiningen i andre ledd andre punktum skulle bli underlagt kommunens frie skjønn.¹⁷ Forslaget om å endre interesseavveiningen fra rettsanvendelsesskjønn til kommunenes frie skjønn ble begrunnet med behovet for å styrke det kommunale selvstyre, og samtidig begrense domstolsprøving. Til slutt foreslo Departementet at relevante fordeler burde utvides til å også omfatte tiltakshavers interesser.¹⁸

Begge forslagene fikk mye kritikk. Høringssvarene kom blant annet fra ulike friluftslivforeninger, naturvernforeninger, miljøvernforbund, miljøorganisasjoner, friluftsråd og naturfond. I 2016 var de fleste interesseorganisasjonene tilknyttet natur, kultur og friluftsliv negative til forslaget.¹⁹ Flere av høringsinstansene fra 2016 stilte seg også negative til forslaget i 2020, og mente forslaget ville svekke rettsvernet til utsatte områder og føre til en uheldig bit-for-bit-utbygging av blant annet landbruks- natur- og friluftsområder.²⁰

Selv om forslagene fikk mye kritikk var det flere kommuner som helt eller delvis sluttet seg til forslagene. I 2016 mente flere kommuner at forslaget ville bidra til raskere og mer forutsigbar saksbehandling, og i tillegg så de det som positivt med mer handlingsrom for kommunene.²¹ I 2020 var blant annet Alver, Færder, Askøy, Bamble, Holmestrand, Ulstein, og Levanger kommune svært positive til endringsforslaget. Færder kommune mente det ville være positivt at kommunen fikk økt handlingsrom når det kom til dispensasjoner, og Ulstein pekte på styrkingen av det kommunale selvstyret som en stor fordel for kommunen.²²

Høringsinstansenes uttalelser viser hvordan flere kommuner ønsket mer fleksibilitet ved bruk av dispensasjonsbestemmelsene, mens instanser som til daglig arbeider med å ivareta ulike sårbare arealområder stilte seg negative til forslagene. Lovendringsforslaget fra 2020 ble i likhet med forslaget fra 2016, nedstemt.

Proposisjonene berører avhandlingens tema, og reiser særlig spørsmål om rollen til det kommunale selvstyret ved dispensasjonsbehandling. Det kan være vanskelig å forstå hva

¹⁷ Prop. 169 L (2020-2021) s. 27

¹⁸ Prop. 169 L (2020-2021) s. 26-27

¹⁹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 52

²⁰ Prop. 169 L (2020-2021) s. 31

²¹ Prop. 149 L (2015-2016) s. 52

²² Prop. 169 L (2020-2021) s. 27

departementet egentlig mente da de begrunnet lovendringsforslagene med økt kommunalt selvstyre. I realiteten er avgjørelseskompetansen flyttet fra kommunestyret til administrasjonen fra før,²³ og lovendringsforslagene ville kun gitt administrasjonen økt handlingsrom. Det kommunale selvstyret er begrunnet med blant annet demokratihensyn, herunder at innbyggerne i kommunene skal kunne styre lokale forhold gjennom politiske, folkevalgte organer.²⁴ Ved å delegere dispensasjonsmyndigheten til administrasjonen fjerner man en del av det kommunale selvstyret, herunder den åpne, demokratiske og politiske behandlingen man får gjennom planprosess. Dersom en del av det kommunale selvstyret blir borte ved delegasjon, kan det reises spørsmål om hvor fritt kommunene egentlig bør stå ved dispensasjonsbehandlingen.

På bakgrunn av det som er nevnt, ser man at avhandlingens problemstilling er aktuell. I 2008 ble ny plan- og bygningslov vedtatt, og et av målene var en strengere dispensasjonspraksis og en mer planstyrt arealforvaltning. Likevel viser statistikk at det innvilges omtrent like mange søknader med dispensasjon fra plan, som i samsvar med plan i LNFR-områder. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har foreslått å endre dispensasjonsbestemmelsen to ganger de fem siste årene. Departementet ønsker blant annet å gi kommunene økt handlingsrom, endre interesseavveilingen fra «klart større» til en alminnelig interesseovervekt, fjerne en del av rettsanvendelsesskjønnet, samt vektlegge tiltakshavers interesser. I lys av statistikken og forslagene fra departementet kan det stilles spørsmål om dette er veien å gå. Er det dispensasjonsbestemmelsen som bør endres, eller er det praktiseringen av bestemmelsen som bør endres?

1.3 Metode

For å kunne foreta en empirisk analyse av forholdet mellom lovkravene i plan- og bygningsloven og dispensasjonspraksisen i kommunene er det først nødvendig å foreta en juridisk analyse av regelverket, herunder hva som inngår i LNFR-formålet og hvordan dispensasjonsbestemmelsen skal forstås etter lov, forarbeider, juridisk teori og andre rettskilder.²⁵

²³ Lie (2015) s. 248

²⁴ Lov 17.mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven - Grl.) § 49 annet ledd

²⁵ Tuseth og Winge (2018) s. 59

Utgangspunktet for den juridiske analysen er lovkravene i pbl. §§ 19-2 jf. 19-1 og pbl. § 11-7 nr.5. Loven har omfattende forarbeider, og disse brukes for å tolke bestemmelsenes ordlyd samt vise hvordan lovgiver mener plansystemet skal være. Det finnes ingen høyesterettspraksis relatert til avhandlingens problemstilling, og det vises derfor kun til underrettsdommer. Dommene brukes for å vise hvordan underretten har vurdert vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen.

Uttalelser fra Sivilombudsmannen blir brukt som tolkningsargumenter i den juridiske analysen. Sivilombudsmannens rettskildemessige vekt har blitt diskutert i juridisk teori.²⁶ Sivilombudsmannen fører kontroll med den offentlige forvaltningen på vegne av Stortinget.²⁷ Det følger av rettspraksis²⁸ at den rettskildemessige vekten til Ombudsmannens uttalelser vil variere. Det avgjørende vil være verdien i de argumenter som presenteres sett opp mot det øvrige rettskildetilbudet.²⁹ Som nevnt finnes det ingen høyesterettspraksis relatert til oppgavens problemstilling, og det søkes derfor til underrettspraksis samt Sivilombudsmannen uttalelser for å forsøke avklare rettstilstanden.

Siden Sivilombudsmannen har foretatt en tilsvarende analyse som den som vil bli gjort i denne avhandlingen, brukes Sivilombudsmannens rapport³⁰ som referansepunkt i den empiriske analysen. Rapporten brukes blant annet til å trekke paralleller mellom dispensasjonspraksis i strandsonen og dispensasjonspraksis i LNFR-områder.

Ved tolkning av pbl. § 11-7 nr. 5 er det i tillegg til lovens ordlyd og forarbeider, brukt veiledningsdokumenter. Veiledningsdokumentene er brukt for å vise hvilke tiltak som inngår i formålet, og hvilke kriterier som kan vektlegges ved en dispensasjonsvurdering. Det kan imidlertid diskuteres hvorvidt veilederne er relevante i juridisk sammenheng. «Garden som ressurs»³¹ er vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet, mens «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i

²⁶ Skoghøy (2018) s. 44-45

²⁷ Grunnloven. § 75 bokstav l jf. Lov 22.juni 1962 nr.8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven) § 3

²⁸ HR-2016-2229-A avsnitt 49

²⁹ HR-2016-2229-A avsnitt 49

³⁰ Sivilombudsmannen, *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen, temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommune* (2021a)

³¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet, *Garden som ressurs* (2017)

landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområde»³² er vedtatt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette tilsier at veilederne er retningsgivende dokumenter vedtatt av nasjonale myndigheter. I tillegg viser forarbeidene til plan- og bygningsloven direkte til den gamle veilederen, T-1443, ved tolkning av bestemmelsen.³³ Dette trekker i retningen av at lovgiver mener man skal søke til veilederne for å avklare innholdet i formålet. Veilederne kan anses som hjelpedokumenter som er retningsgivende og forklarende, men de kan ikke brukes som rettslige utsagn om hva man har rett og plikt til å gjøre i LNFR-områder.

Metoden som er brukt for å foreta den empiriske analysen er en kvalitativ og kvantitativ analyse av 681 forvaltningsvedtak innhentet fra Askøy, Mandal og Tinn kommune. De konkrete kommunene ble valgt fordi det ansees hensiktsmessig å se på en øykommune, en kystkommune og en innlandskommune. Askøy består av flere små øyer, fjorder, store jorder og gårder, Mandal med en lang kystlinje, jordbruk og grunnfjell, samt betydelig bybebyggelse, og Tinn med store vidder hvor villrein har sitt leveområde.

Forvaltningsvedtakene ble brukt som empirisk materiale for å tilegne meg dybdekunnskap om hvordan kommunene har foretatt dispensasjonsvurderinger i LNFR-områder fra 2015 til 2020. På grunn av avhandlingens omfang begrenses antall vedtak, og analysen baserer seg derfor på utviklingen i løpet av de fem siste årene. Dispensasjonsvedtakene oppgis med nummer i fotnote, herunder vedtak 1, vedtak 2, etc. I kildelisten er de oppgitt med nummeret, tittelen i vedtaket, dato for vedtak, samt webadresse.

Vedtakene er innhentet fra kommunenes eget planregister, GISLE WebPlan. Det følger av pbl. § 2-2 at kommunene skal ha et planregister med opplysninger om gjeldende arealplaner. Det fremgår av forarbeidene at under gjeldende arealplaner i planregisteret, skal kommunene føre oversikt over dispensasjoner til vedtatte arealplaner.³⁴ Jeg legger derfor til grunn at antall vedtak som ligger ute i kommunenes planregister og antall vedtak som er behandlet av kommunene samsvarer med hverandre. Imidlertid tar jeg høyde for at dette kan være en feilkilde, og at registreringen av antall vedtak i diagrammene er feil.

³² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområde* (2020)

³³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 215

³⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.178

En annen feilkilde kan være at det har blitt telt feil. I Askøy var det over 400 dispensasjonsvedtak og i Mandal over 200 dispensasjonsvedtak, noe som gjorde systematiseringen utfordrende. Av den grunn kan også enkelte argumenter og momenter ha blitt oversett. Oppgaven prøver imidlertid å vise til de momentene som har vært fremtredende i dispensasjonsvurderingene, og som i tillegg viser de mest representative trendene i kommunene.

1.4 Avgrensninger

Avhandlingen tar primært for seg innvilget og avslåtte søknader. Reglene i plan- og bygningsloven om midlertidig dispensasjoner drøftes derfor ikke. Midlertidig godkjente vedtak er ført inn i diagrammene til hver enkelt kommune for å vise dispensasjonspraksisen i sin helhet, men siden flere av vedtakene nå er opphevet kommenteres vedtakene ikke.

Plansystemet består av tre ulike nivåer, herunder statlig, regionalt og kommunalt nivå. Regelverket tilknyttet plansystemet er komplekst, og det er ikke mulig å berøre alle nivåene like inngående. Det er derfor tatt utgangspunkt i noen sentrale trekk ved plansystemet som skal bidra til å besvare problemstillingene. Oppgaven tar for det første for seg nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer da disse kan bidra til å forklare sammenhengen mellom en planstyrt og dispensasjonsbasert arealutvikling samt si noe om den statlige styringen av LNFR-områder. Statlige planbestemmelser og arealplaner faller utenfor oppgaven. Avgrensningen tas på bakgrunn av at det ikke foreligger statlige planbestemmelser og arealplaner per dags dato som kan bidra til å besvare avhandlingens problemstilling.

Etter pbl. § 9-1 første ledd kan to eller flere kommuner samarbeide om planlegging når det er hensiktsmessig å samordne planlegging over kommunegrenser. I innstillingen til den nye plan- og bygningsloven fra 2008 uttalte komiteens flertall at interkommunalt plansamarbeid bør søkes når kommunal planstrategi eller planprogram innebærer at verdifulle jordbruksarealer blir omdisponert.³⁵ Dette er et spennende tema, men siden ingen av kommunene i den empiriske analysen har inngått interkommunale samarbeid, avgrenses det derfor mot dette. Det følger videre av pbl. § 11-1 tredje ledd at kommunestyret kan utarbeide kommunedelplaner for bestemte områder, herunder arealbruk. Kommunedelplaner styrer utviklingen i kommuner gjennom flere detaljerte og avgrensede planer. Avhandlingen

³⁵ Innst.O.nr.57 (2007-2008) s. 23

omhandler dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel, og kommunedelplaner havner derfor utenfor oppgaven.

Dersom et omsøkt tiltak ikke er i samsvar med arealformålet i kommuneplanens arealdel, vil tiltaket kreve planendring, reguleringsplan eller søknad om dispensasjon. Oppgaven skal undersøke dispensasjonspraksisen i norske kommuner, og reglene om planendring har derfor ingen direkte relevans for avhandlingens problemstillinger. Alternativet til dispensasjon er å utarbeide reguleringsplan, og dette er en avveining som kommunene i enkelte tilfeller bør ta. Reguleringsplaner som alternativ for dispensasjoner er et viktig og spennende tema, men siden avhandlingen tar for seg kommuneplanens arealdel avgrenses det mot reguleringsplaner.

Den empiriske analysen baserer seg på dispensasjonspraksisen i Askøy, Mandal og Tinn kommune. Ingen av kommunene driver med reindrift, og reindriftsproblematikken tas derfor ikke opp i den empiriske analysen. Imidlertid vil reindrift kort nevnes når jeg foretar en juridisk analyse av plan- og bygningslovens regelverk og LNFR-formålet. I kapittel 4 omtaler jeg formålet som LNF siden kommunene omtaler formålet som det. I de øvrige kapitlene blir formålet omtalt som LNFR, slik det står i ordlyden til loven.

1.5 Videre fremstilling

Avhandlingen er inndelt i fem kapitler. I den videre fremstillingen av oppgaven vil det i kapittel 2 redegjøres for de nasjonale interessene, herunder nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer. Deretter vil det bli gjort rede for reglene om regionale planer og planretningslinjer. Avslutningsvis i kapittel 2 vil oppgaven ta for seg kommuneplanens arealdel, og forsøke analysere innholdet i LNFR-formålet.

I kapittel 3 klargjøres innholdet i vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen. Formålet i dette kapitlet er å si noe generelt om hva som skal vektlegges i en dispensasjonsvurdering, og hvordan vilkårene og de øvrige momentene skal vurderes når det gis dispensasjon. Kapittel 4 inneholder en empirisk analyse av dispensasjonspraksisen i Askøy, Mandal, og Tinn kommune. I kapittel 5 foretas det noen samlede betraktninger, herunder en oppsummering av analysefunnene og noen rettspolitiske synspunkter.

2 Noen sentrale trekk ved plansystemet

2.1 Innledning

Det følger av pbl. § 3-3 andre ledd at et av hovedprinsippene i plan- og bygningsloven er at kommunens planlegging og utøvelse skal ligge innenfor statlige og regionale rammer og mål, også når det gjelder dispensasjonssaker.³⁶ I det følgende skal det først belyses hva nasjonale myndigheter sier om en planstyrt versus dispensasjonsbasert arealutvikling og formålet LNFR. Deretter redegjøres det for innholdet i plan- og bygningslovens bestemmelser om regionale planretningslinjer og planer. Siden kommunens utøvelse av dispensasjonssaker skal ligge innfor regionale rammer og mål, er det viktig å klargjøre hva som kan inngå i de regionale planretningslinjene og planene. Avslutningsvis i kapittelet foretas det en gjennomgang av LNFR-formålet. Kapittel 2 og 3 henger så nært sammen at det vil være mest naturlig å forta en oppsummering av de rettslige rammene for dispensasjoner i LNFR-områder etter reglene om dispensasjon er gjennomgått. Oppsummeringen kommer derfor på slutten av kapittel 3.

2.2 Nasjonale forventninger

Det fremgår av pbl. § 6-1 at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide nasjonale forventninger (heretter NF) til regional og kommunal planlegging. Bestemmelsens ordlyd gir uttrykk for at NF «skal følges opp» ved kommunal planlegging. Det følger av forarbeidene at det er opp til regjeringen å bestemme den formelle statusen til et slikt dokument.³⁷ Regjeringen uttalte i den første NF fra 2011 at de nasjonale forventningene er retningsgivende, men ikke bestemmende ved utarbeiding av kommunale planer.³⁸ Stokstad har uttalt at kommunene har visse rettslige forpliktelser til å følge forventningene, men at nærmere innhold er noe uklart.³⁹ NF legger til grunn statens samlede planpolitiske mål, og er derfor et viktig grunnlag som både regionale og kommunale myndigheter bør følge.⁴⁰ De ti siste årene har regjeringen vedtatt tre NFER.

I NF 2011 legges det vekt på betydningen av å utarbeide detaljerte arealplaner for å bidra til en langsiktig forvaltning, samt ivareta truede arter, naturtyper og viktig matjord.⁴¹ Videre

³⁶ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 242 - 243

³⁷ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 195

³⁸ Miljøverndepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2011), s. 5

³⁹ Stokstad (2012) s. 83

⁴⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 195

⁴¹ Miljøverndepartementet (2011), s. 3

fremkommer det av NF 2015 at befolkningsveksten i landet bidrar til press på arealer, og fører til utfordringer ved arealforvaltningen. Regjeringen legger vekt på at planlegging etter plan- og bygningsloven er viktig for å møte disse utfordringene.⁴² Gjennom planlegging skal kommunene sikre jordbruksområder, og identifisere viktige verdier av naturmangfold, landskap, friluftsliv, kulturminner, reindrift og kulturmiljø.⁴³

I NF 2019 legger regjeringen vekt på viktigheten av en bærekraftig arealplanlegging.⁴⁴ Arealendringer truer naturen i Norge, og det uttales at det er viktig at kommunene bidrar til ivaretagelse av truede områder gjennom arealplanlegging.⁴⁵ Regjeringen mener det er viktig at planene fra fylkeskommuner og kommuner trekker langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende LNFR-områder, og i tillegg vurderer langsiktige utbyggingsgrenser mot slike viktige områder.⁴⁶

De nasjonale forventningene fra 2011, 2015 og 2019 viser hvordan befolkningsvekst og arealendringer fører til utfordringer med å ivareta truet natur og sårbare områder. Nasjonale myndigheter legger vekt på gode planprosesser, detaljerte arealplaner og bærekraftig arealforvaltning. I alle tre utgavene nevnes landbruk, natur, friluftsliv og reindrift som viktige verdier å ivareta. Ingen av de nasjonale forventningene sier noe om utfordringene ved dispensasjonspraksisen i Norge. Det kan virke som nasjonale myndigheter forsøker å synliggjøre viktigheten av en planbasert arealforvaltning, og trekker frem områder og verdier som er nødvendig å ivareta gjennom arealkartlegging og detaljerte planprosesser.

2.3 Statlige planretningslinjer

Det følger av pbl. § 6-2 første ledd at regjeringen kan utarbeide statlige planretningslinjer. Statlige planretningslinjer «skal legges til grunn» ved kommunal planlegging. Etter forarbeidene fremgår det at kommunen er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde.⁴⁷ Det kan virke som lovgiver mener at de statlige planretningslinjene skal ha preg av å være instruksjoner fra statlige myndigheter. Dette er også

⁴² Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2015), s. 3

⁴³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015), s. 17

⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2019), s. 11

⁴⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), s. 16

⁴⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), s.13

⁴⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s.196

lagt til grunn i juridisk teori, hvor blant annet Stokstad har uttalt at «de statlige planretningslinjene er en form for instruksjon som er underlagt særlige formkrav».⁴⁸ De statlige planretningslinjene kan brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene på områder som er spesielt viktige, for eksempel for å beskytte villreinområder eller for å begrense klimautslipp.⁴⁹

Per dags dato foreligger det flere statlige planretningslinjer, men ingen av retningslinjene ivaretar direkte LNFR-formålet. Dette til tross for at NF de ti siste årene har fremmet en arealpolitikk hvor ivaretagelse av natur, friluftsområder, landbruk, matjord, og beskytte villreinens leveområder har blitt ansett som viktig. Siden det ikke finnes noen statlige planretningslinjer som ivaretar LNFR-områder, vil ikke disse områdene ha like sterk statlig styring som eksempelvis strandsonen eller vernede vassdrag, hvor det foreligger statlige planretningslinjer.

2.4 Regionale planstrategier og planer

Reglene om regional planlegging fremgår av pbl. kapittel 7 og 8. Regionale planretningslinjer og planer er viktige redskaper for å samordne nasjonale, regionale og kommunale mål, og ivareta arealforvaltning gjennom planprosesser. Det følger av pbl. § 7-1 andre ledd at regional planstrategi skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, samt ta stilling til langsiktige utviklingsmål. Det følger av forarbeidene at planstrategier ble innført som et nytt planinstrument da plan- og bygningsloven ble vedtatt i 2008. Målet med planstrategiene var å forplikte myndighetene til å ta stilling til de viktigste utfordringene i regionen, og legge vekt på hvordan man skal arbeide for å møte disse utfordringene.⁵⁰

Det fremgår av pbl. § 8-1 at regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer med utgangspunkt i planstrategien. Ved kommunal planlegging skal regionale planer og planstrategier legges til grunn. Regionale planer kan inneholde retningslinjer for å sikre blant annet viktige landbruksområder, biologisk mangfold, reindrift, friluftsliv, fjellområder og hindre nedbygging av slike arealer.⁵¹

⁴⁸ Stokstad (2012) s. 85

⁴⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 196

⁵⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 198

⁵¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 28-31

2.5 Kommuneplanens arealdel - planformål LNFR

Etter pbl. § 11-7 første ledd skal kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning vise arealformålene som er angitt i nr.1 til 6 i bestemmelsen. Videre fremgår det at hovedformålene kan, etter behov, inndeles i angitte underformål. Ordlyden «nødvendig utstrekning» og «etter behov» tilsier at kommuneplanens arealdel skal være en oversiktsplan som skal vise hovedtrekkene i arealbruken, samt sikre overordnet styring av arealbruk i kommunene.⁵²

Selv om arealplanen skal fungere som et overordnet styringsredskap, ble det innført en utvidet reguleringsmulighet av arealformålene ved innføringen av ny plan- og bygningslov i 2008. I de områdene hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk skal det, i nødvendig utstrekning, gis hensynssoner etter pbl. § 11-8 eller bestemmelser etter pbl. §§ 11-9 til 11-11. Dette for å klargjøre vilkårene for bruk og vern av arealene.⁵³

LNFR-formålet følger av pbl. § 11-7 nr.5:

«Landbruks-, natur og friluftsmål samt reindrift.

Underformål:

- a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag.
- b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr.2.»

Reindrift ble inntatt i LNF-formålet ved vedtakelsen av ny plan- og bygningslov i 2008. Det følger av forarbeidene at i de områdene hvor det ikke finnes reinbeitedistrikter med beiterettigheter, trenger ikke kommunene angi LNFR som formål.⁵⁴ Formålskategorien kan derfor brukes både som LNF og LNFR. Det er imidlertid ikke mulig å angi enkeltformålene hver for seg. For at enkeltformålene skal kunne angis må det utarbeides en reguleringsplan for det aktuelle formålet, eller angi formålet som en differensiert hensynssone.⁵⁵

Arealformålet inndeles i to underformål, bokstav a eller b. Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur, friluftsliv og reindrift hvor det bare er tillatt å oppføre tiltak som er tilknyttet

⁵² Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 213

⁵³ Plan- og bygningsloven § 11-7 tredje ledd

⁵⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 213

⁵⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 213

næringsmessig landbruk. Næringsmessig landbruk omfatter jordbruk, skogbruk, reindrift eller næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag.⁵⁶ Næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag omfatter «gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet».⁵⁷ Det fremgår verken av bestemmelsens ordlyd eller forarbeidene hva som inngår i «gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet», og man må derfor se til øvrige rettskilder. Det fremkommer ikke eksplisitt av veilederen «Garden som ressurs» hva som inngår i begrepet, men vurderingen vil bero på hva slags næringsvirksomhet som drives på gården.⁵⁸ Dette kan for eksempel være jordbruk, og da vil jorden være ressursgrunnlaget.

For å avgjøre om et omsøkt tiltak inngår i formålet LNFR må man se til kommuneplanens arealdel. Dersom kommunen i arealplan har avsatt området til LNFR-formål med underformål bokstav a, vil omsøkt tiltak som omfatter næringsmessig landbruk, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet, jordbruk, skogbruk, og reindrift som hovedregel være i samsvar med planformålet. Kommunale myndigheter må imidlertid se til eventuelle hensynssoner og bestemmelser gitt av kommunen, samt vurderingskriteriene i veilederen «Garden som ressurs» før de tar en endelig avgjørelse.

Underformål nummer to, bokstav b tillater spredt bolig, fritids-, nærings- eller annen type bebyggelse etter pbl. § 11-11 nr.2 (heretter LNFR-spredt). Etter bestemmelsens ordlyd er det tre hovedtyper bebyggelse som kan tillates i LNFR-spredt områder, herunder boligbebyggelse, fritidsbebyggelse og næringsbebyggelse. Videre følger det av bestemmelsen at det kan tillates annen bebyggelse etter pbl. § 11-11 nr.2. Hva som inngår i boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, næringsbebyggelse og annen typer spredt bebyggelse fremgår verken av bestemmelsens ordlyd eller forarbeidene. Det følger av veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder» at boligbebyggelse omfatter som hovedregel frittliggende bolighus, mens leilighetsbygg og rekkehus inngår i utgangspunktet ikke. Dette på grunn av at rekkehus og leilighetsbygg ofte har flere boenheter, og bryter da med omfanget og skalaen som er tillatt.⁵⁹

⁵⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 215

⁵⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 215

⁵⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), s. 6

⁵⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 7

Fritidsbebyggelse anses som private hytter med 1-2 boenheter. Hyttene kan ikke være en del av kommersiell drift. Næringsbebyggelse i LNFR-områder anses som bebyggelse som er tilknyttet landbruk, natur, friluftsliv og reindrift, men som ikke er en del av landbrukets eller reindriften hovednæring. Dette kan for eksempel være næringstiltak tilknyttet naturopplevelser eller jakt og fiske. Til slutt har man kategorien «andre typer spredt bebyggelse». Det fremgår ikke av veilederen hva som inngår i begrepet, men et krav er at tiltaket må ha reell karakter av spredt bebyggelse. Eksempelvis kan det legges til rette for gapahuk eller naust så lenge de er spredt.⁶⁰

I de tilfellene kommunene regulerer områder til LNFR-spredt viser de at området er viktig for LNFR-formålet, samtidig som de «bidrar til samfunnsutvikling og at målene for næringsutvikling i kommunen nås».⁶¹ Dersom kommunen setter av områder til LNFR-spredt kan det medføre plikt til konsekvensutredning med ROS-analyse for å sikre at alle nødvendige hensyn er ivaretatt og avklaringer er gjort før vedtakelsen av arealplanen.⁶²

Når områder er avsatt til LNFR-spredt kan kommunen ved byggesøknad foreta saksbehandlingen etter enkeltsaksbehandling i plan- og bygningsloven kapittel 20 eller på grunnlag av reguleringsplan.⁶³ Ved å sette av området til LNFR-spredt unngår kommunene at det skaper et for stort behov for dispensasjoner i LNFR-områder.⁶⁴ Det er imidlertid et krav at LNFR-spredt skal være nærmere angitt med formål, bebyggelsens omfang og lokalisering i kommuneplanens arealdel.⁶⁵

Ved bruk av bokstav b må det ved byggesaksbehandling foretas en avklaring etter ulike sektorlover. Herunder naturmangfoldloven, jordlova, skogbrukslova, reindriftenloven, og kulturminneloven. Grunnen til dette er at det ved spredt utbygging kan være vanskelig å på forhånd avklare og ivareta alle hensyn som vil bli berørt av boligområder, fritidsområder, eller næringsbebyggelse. Dette kan være hensyn som krever særskilte tillatelser, konsesjoner eller tilleggsutredning.⁶⁶

⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 7-8

⁶¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 20

⁶² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 16

⁶³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 216

⁶⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 215 - 216

⁶⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 215

⁶⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), s. 57

3 Dispensasjon

Frem til nå er det gjennomgått sentrale trekk ved plansystemet og LNFR-formålet. Videre vil det først bli gjort rede for de materielle vilkårene i dispensasjonsbestemmelsen, deretter statlige og regionale rammer og mål, saksbehandlingsregler om tredjepartsinteresser og til slutt kan-skjønn. Etter gjennomgangen av vilkårene samt momenter som inngår i dispensasjonsvurderingen, vil det avslutningsvis foretas en oppsummering av de rettslige rammene for dispensasjoner i LNFR-områder.

3.1 De materielle vilkårene

De materielle vilkårene for dispensasjoner fremkommer av pbl. § 19-2 andre ledd, første og andre punktum:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering».

Bestemmelsen er negativt avgrenset, og det følger av bestemmelsens ordlyd når dispensasjoner *ikke* kan gis. To kumulative vilkår må være oppfylt. For det første kan det ikke gis dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Ved dispensasjon fra kommuneplanens arealdel, må man undersøke hvilke hensyn planformålet skal ivareta. Ordlyden «vesentlig» gir uttrykk for en terskelvurdering. En naturlig konsekvens av å innvilge dispensasjon fra kommuneplanens arealdel vil være at hensynene bak planformålet blir tilsidesatt.

Bestemmelsens ordlyd krever derfor at hensynene må bli vesentlig tilsidesatt for at det ikke kan innvilges dispensasjon. Det vil normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon dersom hensynene bak planformålet det dispenseres fra gjør seg gjeldende med styrke.⁶⁷

For det andre må det foretas en interesseavveining. Interesseavveiningen går ut på at fordelene ved å gi dispensasjon må være «klart større» enn ulempene etter en samlet vurdering. Ordlyden «klart» taler for at det må foreligge klar overvekt av hensyn som taler for

⁶⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

dispensasjon.⁶⁸ Hvilke hensyn som er relevante fremgår av lov- og planformålet samt reglene i annen lovgivning og den konkrete søknaden.

Spørsmålet i det følgende er hvilke hensyn som kan inngå i vurderingen av de materielle vilkårene når det søkes dispensasjon fra LNFR-formålet.

Dersom området er avsatt til LNFR bokstav a og det kreves dispensasjon, blir det opp til kommunen å foreta en vurdering basert på hvilke hensyn som fremkommer av LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Her må kommunen se til landbruk, herunder jordbruk og skogbruk, natur, friluftsliv og eventuelt reindrift. Ved dispensasjonsvurderingen må kommunen i tillegg «bruke sine lokalkunnskaper, og vurdere ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i området der tiltaket er ønsket».⁶⁹

Ved dispensasjonsvurderingen kan kommunen bruke vurderingskriteriene i «Garden som ressurs» som øvrige momenter. Vurderingskriteriene er inndelt i to kategorier, hvorav første kategori er kriterier som «må være oppfylt for at tiltaket skal inngå i LNFR-formålet».⁷⁰ Den første kategorien er ikke aktuell ved en dispensasjonsvurdering siden kommunen har konkludert med at tiltaket ikke er i samsvar med formålet, og dermed krever dispensasjon. Kategori nummer to inneholder følgende kriterier som bør vektlegges ved en dispensasjonsvurdering:⁷¹

- 1) Tiltakets virkninger for jord- og skogdrift, reindrift eller annen primærnæring, herunder nedbygging av dyrka eller dyrkbar mark
- 2) Tiltakets størrelse og volum i forhold til omgivelsene
- 3) Tiltakets virkninger for natur- og kulturlandskap, naturmangfold, friluftsliv, kulturminner, vannforvaltning, trafikk, naboer, estetikk og gardstun
- 4) Om virksomheten kan innpasses i eksisterende bygninger eller om det kreves nybygg
- 5) Om tiltaket ligger i pressområder eller fraflyttingsområder
- 6) Om tiltaket er i samsvar med hensynssoner og kommuneplanens mål og strategier for utbyggingsmønster, tettstedavgrensning, jordvern eller andre forhold

⁶⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁶⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), s. 11

⁷⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), s. 8

⁷¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), s. 8-9

- 7) Tiltakets virkninger når det gjelder støy, forurensning, drikkevann og visuelle eller estetiske forhold
- 8) Om tiltaket er tenkt plassert i område utsatt for fare eller risiko, eller om tiltaket i seg selv kan utgjøre fare eller risiko
- 9) Om virksomheten faller inn under reglene om konsekvensutredning

Listen er ikke uttømmende, og det kan være andre hensyn og momenter som kommunen bør vektlegge i vesentlighetsvurderingen.

Videre må kommunen foreta fordeler/ulempe-vurderingen. Fordelene må for det første være relevante, klare og positive samt ligge innenfor rammene til plan-og bygningsloven.⁷²

Utgangspunktet er at areal og ressursdisponeringshensyn kan vektlegges som fordeler, mens tiltakshavers interesse i å utnytte sin egen eiendom eller andre hensyn som er begrunnet i søkers særskilte situasjon, som hovedregel ikke er relevante.⁷³ Grunnen til det er fordi kommunen skal forvalte arealene i et langsiktig perspektiv, og eierforhold ofte vil skifte.⁷⁴ I tilfeller hvor det foreligger «spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn» kan imidlertid disse vektlegges, men slike hensyn skal normalt ikke være avgjørende i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.⁷⁵ Etter å ha påvist fordelene med tiltaket, må kommunene også vise til ulempene tiltaket kan medføre, før de til slutt foretar en samlet helhetsvurdering.

3.2 Statlige og regionale rammer og mål

Det følger av pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum at «statlige og regionale rammer og mål skal tillegges særlig vekt ved dispensasjon fra planer». I denne vurderingen skal kommunen blant annet vektlegge nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, og regionale planretningslinjer og planer. Formålet er å ivareta den overordnede arealpolitikken, og sikre at denne ikke undergraves gjennom enkeltvedtak.⁷⁶

⁷² SOM-2015-3269 under punkt Ombudsmannens syn på saken

⁷³ LB-2019-183702 under punkt 4.3

⁷⁴ LB-2019-183702 under punkt 4.3

⁷⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁷⁶ Sivilombudsmannen, (2021a), s. 20

3.3 Saksbehandlingsregler om tredjepartsinteresser

Det følger av pbl. § 19-1 første ledd fjerde punktum at «regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer og plankrav». Formålet er å sikre at viktige nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt.⁷⁷ Manglende varsling av berørte myndigheter er en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket blir ugyldig etter forvaltningsloven⁷⁸ § 41.⁷⁹

Etter pbl. § 19-2 fjerde ledd andre punktum fremgår det at dersom den berørte statlige eller regionale myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden, bør ikke kommunen dispensere. Ordlyden «bør» viser at kommunen ikke har en plikt til å rette seg etter uttalelsen. Berørte statlige og regionale myndigheter har gjennom nasjonale føringer et ansvar om å følge opp forhold tilknyttet ulike områder. Dersom myndighetene finner konkrete forhold i søknaden som strider mot eksempelvis naturvern eller andre områder de er ment å ivareta, tilsier dette at terskelen skal være høy for å innvilge dispensasjon.⁸⁰ Dersom dispensasjon gis til tross for myndighetenes motsettelse, kan statlige eller regionale myndighet klage dersom de mener det er grunn til å endre eller oppheve dispensasjonsvedtaket.⁸¹

Det er grunn til å bemerke at pbl. § 19-1 første ledd første punktum uttrykker at før dispensasjonsvedtak treffes, skal naboer varsles etter pbl. § 21-3. Varselet skal gi naboeiendommer mulighet til å ivareta sine interesser gjennom å komme med innspill til saken.⁸² Negativ uttalelse fra naboene skal tas med i vurderingen når kommunene skal avgjør om det skal innvilges dispensasjon eller ikke. I den empiriske analysen av dispensasjonsvedtakene i kommunene er det kun sett overordnet på nabovarsling, men det er ikke foretatt noen systematisk gjennomgang av denne problemstillingen. Hovedtrykket er på fagmyndighetenes uttalelser, og nabovarsling legges derfor til side som tematikk i denne avhandlingen.

⁷⁷ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁷⁸ Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.)

⁷⁹ SOM-2014-3266 under punkt varsling av berørte myndigheter

⁸⁰ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 243

⁸¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁸² Ot.prp.nr.45 (2007-2008) s. 319

3.4 Kan-vurderingen

3.4.1 Fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn

Det følger av pbl. § 19-2 første ledd at kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon. Ordlyden «kan» gir uttrykk for kommunens frie skjønn. I forarbeidene til pbl. § 19-2 fremgår det at skjønnsutøvelsen i bestemmelsen første ledd er underlagt omfattende begrensninger som følge av andre ledd.⁸³ Ordlyden taler for at skjønnsutøvelsen til kommunen er begrenset av de materielle vilkårene i andre ledd. Utover dette, fremgår det ikke hvilke momenter som kan inngå i skjønnsvurderingen. Videre følger det av forarbeidene at «vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene».⁸⁴ Lovgiver legger her opp til et skille mellom kommunens frie skjønn i første ledd, og rettsanvendelsesskjønn etter andre ledd.

Kan-vurderingen tilsier at ingen har krav på dispensasjon, og at det er kommunen som avgjør om søknaden skal innvilges eller ikke. Dette er en videreføring av rettstilstanden etter den gamle plan- og bygningsloven⁸⁵ fra 1985.⁸⁶ Siden det er kommunen som avgjør om det skal innvilges dispensasjon eller ikke, kan kommunen avslå søknaden selv om de materielle vilkårene etter pbl. § 19-2 annet ledd er oppfylt. De kan også avslå søknaden uten å vurdere om de materielle vilkårene er oppfylt.⁸⁷

Sivilombudsmannen skriver i sin nye rapport at «det gjelder visse rettslige krav til «kan»-vurderingen».⁸⁸ Imidlertid fremgår det ikke hvilke rettslige krav som er omfattet. Likevel anbefaler Ombudsmannen kommunene å foreta en fast kan-vurdering dersom vilkårene er oppfylt, slik at både Ombudsmannen og andre kan kontrollere om kommunene bygger på relevante hensyn og at dispensasjonen er hensiktsmessig.⁸⁹ Dersom kommunen har foretatt en tilstrekkelig og grundig vurdering av de materielle vilkårene i annet ledd, reiser det spørsmål om hvilke nye hensyn og momenter som kan inngå i den skjønsmessige kan-vurderingen.

Ombudsmannen uttaler i rapporten at et relevant moment kan være om kommuneplanens arealdel er under revisjon slik at man ønsker å vente med utbygging til planarbeidet er

⁸³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁸⁴ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

⁸⁵ Lov 14.juni 1985 om plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven) § 7

⁸⁶ Mæland (2010) s. 519

⁸⁷ Pedersen mfl. (2018) del 2 s. 211

⁸⁸ Sivilombudsmannen (2021a), s. 21

⁸⁹ Sivilombudsmannen (2021a), s. 21

ferdig.⁹⁰ Dersom kommunen ønsker å utarbeide reguleringsplan for området istedenfor å innvilge dispensasjon, kan kommunen bruke kan-skjønn, og avslå søknaden på bakgrunn av det. Den skjønnsmessige vurderingen må likevel oppfylle kravene til saklighet og forsvarlighet,⁹¹ og kommunen kan ikke foreta usaklig forskjellsbehandling.⁹² Ombudsmannen har uttalt at «læren om myndighetsmisbruk, der forbudet mot usaklig forskjellsbehandling inngår, retter seg ikke mot rettsanvendelsen, men er en begrensning i forvaltningens frie skjønn».⁹³

Videre blir spørsmålet hvordan klageorganer og domstolene kan foreta kontroll av kommunen når første ledd av dispensasjonsbestemmelsen er underlagt fritt skjønn, mens andre ledd er rettsanvendelsesskjønn som kan prøves fullt ut.

Forvaltningsloven gir uttrykk for klageinstansens behandling. Det følger av fvl. § 34 andre ledd første setning at Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Videre følger det av fvl. § 34 annet ledd tredje setning at «der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune (...), skal klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn». Det fremgår av forarbeidene at ordlyden ikke innebærer noen rettslig avgrensning i kompetansen til klageinstansen, men legger føringer for hvordan klageinstansen skal vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre.⁹⁴ Dette trekker i retningen av at Statsforvalteren skal være tilbakeholden med å overprøve avgjørelsen til kommunen når kommunen har avslått vedtaket etter «kan-vurderingen» i pbl. § 19-2 første ledd. Både klageorganet og domstolene kan imidlertid prøve om de skjønnsmessige vurderingene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet, forsvarlighet og myndighetsmisbruk.⁹⁵

Vilkårene i andre ledd er underlagt rettsanvendelsesskjønnet. Domstolene og Statsforvalteren kan dermed overprøve kommunens vurdering av dispensasjonsvilkårene, uten å være bundet av hensynet til det kommunale selvstyre.⁹⁶

⁹⁰ Sivilombudsmannen (2021a), s. 21

⁹¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 243

⁹² SOM-2017-1231 under punkt Ombudsmannens syn på saken

⁹³ SOM-2017-1231 under punkt Ombudsmannens syn på saken

⁹⁴ Prop. 64 L (2016-2017) s. 41

⁹⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 243

⁹⁶ Mæland (2010) s. 520-521

3.5 Oppsummering av de rettslige rammene for dispensasjoner i LNFR-områder

Gjennomgangen av vilkårene samt viktige momenter som inngår i dispensasjonsvurderingen tilsier at det skal en del til for å fravike arealplanen. Planene er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og inneholder kommunestyrets overordnede vurdering av arealdisponeringen i området.⁹⁷ Kommunene bør derfor være tilbakeholden med å gi dispensasjoner fra arealplanen.

De materielle vilkårene er utgangspunktet for dispensasjonsvurderingen, og kommunene må bruke arealplanen for å avklare hvilke hensyn som skal vektlegges. I LNFR-områder er det hensynet til landbruk, natur, friluftsliv og eventuelt reindrift som må vurderes. I tillegg kan kommunene se hen til hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i området der tiltaket er ønsket, og bruke kriteriene i veilederne som øvrige vurderingsmomenter. Ved interesseavveiiingen er det primært areal og ressursdisponeringshensyn som kan vektlegges som fordeler. Andre hensyn kan være relevante dersom de ligger innenfor plan- og bygningsloven rammer. Helt unntaksvis kan man legge vekt på spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn.

Dersom det foreligger nasjonale og regionale rammer og mål tilknyttet formålet, skal disse tillegges særlig vekt. Dette gjelder også dersom berørte statlige eller regionale myndigheter uttaler seg om søknaden. Dersom myndighetene uttaler seg negativt om dispensasjonssøknaden bør kommunen ikke dispensere fra planen. Imidlertid må kommunen foreta en vurdering av grunnene for å eventuelt innvilge dispensasjon opp mot den negative uttalelsen til myndighetene.

Kommunen kan avslå dispensasjonssøknader etter kan-skjønnen i pbl. § 19-2 første ledd. Det fremgår verken av lovens ordlyd eller forarbeider hvilke hensyn og momenter som inngår i kommunens kan-vurdering. Sivilombudsmannen uttalte i sin siste rapport at et relevant moment kan være at kommuneplanens arealdel er under revisjon slik at kommunen vil vente med utbygging til planarbeidet er ferdig.⁹⁸

⁹⁷ Pedersen mfl. (2018) del 2 s. 216

⁹⁸ Se punkt 3.4.1

4 Dispensasjoner i LNF-områder – En analyse av tre kommuner i Norge

4.1 Innledning

I dette kapittelet foretas det en analyse av dispensasjonspraksisen i Askøy, Mandal og Tinn kommune. Formålet med analysen er å klarlegge hvordan kommunene tolker og praktiserer dispensasjonsbestemmelsene i LNF-områder, og hvorvidt kommunenes dispensasjonsvurdering er i samsvar med plansystemet og plan- og bygningslovens regelverk. Ved å analysere dispensasjonspraksisen i kommunene kan man kartlegge hva som skal til for å innvilge dispensasjon, samt om det er store variasjoner i dispensasjonspraksisen og adgangen til å innvilge dispensasjoner mellom kommunene. Etter analysen skal det forsøkes besvart hvor fritt kommunene bør stå ved dispensasjonsbehandling.

Kapittelet er inndelt etter de tre kommunene. Først tar oppgaven for seg Askøy, deretter Mandal og til slutt Tinn. Hvert delkapittel starter med en generell innledning av dispensasjonspraksisen i kommunene. Deretter blir det gjort rede for de regionale planretningslinjer og planene som har vært eller kunne vært relevante i dispensasjonsvurderingen til kommunene. Etter en gjennomgang av de regionale planene og planretningslinjene, vil det bli gjort rede for kommuneplanens arealdel med hovedvekt på planformålet LNF. For å vite hvilke hensyn kommunene kan vektlegge i en dispensasjonsvurdering, er man først nødt til å redegjøre for hva det står om LNF-formålet i kommuneplanens arealdel.

Deretter foretas det en systematisk gjennomgang av dispensasjonsvilkårene. Først hvordan kommunene har vurdert de materielle vilkårene, deretter uttalelser fra andre myndigheter, og til slutt statlige og regionale rammer og mål. Ingen av kommunene har foretatt en skjønnsmessig kan-vurderinger, så dette behandles ikke i dette kapittelet. Jeg kommer imidlertid tilbake til kan-vurderingen i kapittel 5.

4.2 Askøy kommune

4.2.1 Innledning

Askøy kommune er den eneste av de tre kommunene hvor det ikke finnes noen eksempler på søknader innvilget i samsvar med plan. Askøy er derfor et helt spesielt eksempel på en kommune som har meldt inn til SSB at det ikke finnes noen vedtak i samsvar med planen, og

at alle søknadene de fem siste årene har blitt innvilget med dispensasjon fra plan.⁹⁹ Dette høres imidlertid uvanlig ut, og jeg tar høyde for at dette er feil. Etter å ha prøvd å avklare dette både med SSB og Askøy kommune, er resultatet fortsatt at null vedtak har blitt innvilget i samsvar med plan. Antall innvilget, avslått og midlertidig godkjente dispensasjonsvedtak fremkommer i tabellen under punkt 4.2.3.

4.2.2 Regionale planretningslinjer og planer

Før fylkessammenslåingen var Askøy kommune en del av Hordaland fylke (nå Vestland fylke). Hordaland fylkeskommune har utarbeidet to regionale planstrategier de ti siste årene, en i 2012 og en i 2016. I den regionale planstrategien for 2012-2016 vises det til landbruksplanen fra 2006, som inneholder viktige momenter om kulturmiljø, kjerneområde for landbruk og prioriterte naturmangfoldsområder som skal inngå i arealvurderinger hos kommunene.¹⁰⁰

I 2016 kom en ny regional planstrategi for Hordaland fylkeskommune. Her fremkommer det at det ble satt i gang arbeid med en regional plan for natur, landskap og friluftsområde etter forrige regionale planstrategi, men kapasitetshensyn har forsinket prosessen.¹⁰¹ I 2018 ble det vedtatt en temaplan for landbruk i Hordaland som gjelder frem til 2022. I temaplanen fremkommer det at kommunene Askøy og Fjell er de kommunene i Hordaland som har bygd ned prosentmessig mest når det kommer til jordbruksarealer i fylket, og planen tar sikte på å redusere denne utviklingen.¹⁰²

4.2.3 Kommuneplanens arealdel

Askøy sin kommuneplan er fra 2012, men med noen revideringer i 2016. Kommunen startet arbeidet med ny kommuneplan i 2018, men planen er enda ikke endelig vedtatt.

Kommuneplanens arealdel inneholder både plankart, planbestemmelser og planbeskrivelser.

I planbestemmelsene er det i del 2 kapittel 9 og 10 bestemmelser som omhandler LNF-arealene. Kapittel 9 omhandler LNF-områder med spredt boligbebyggelse, mens kapittel 10 omhandler LNF-områder med spredt fritidsbebyggelse. Begge kapitlene tar sikte på å ivareta dyrket eller dyrkbar mark, verdifulle kulturminner og kulturlandskap, samt utrydningstruede

⁹⁹ SSB/KOSTRA (<https://www.ssb.no/statbank/table/13128/>)

¹⁰⁰ Hordaland fylkeskommune, *Regional planstrategi for Hordaland 2012-2016* (2012), s. 9

¹⁰¹ Hordaland fylkeskommune, *Utviklingsplan for Hordaland - Regional planstrategi 2016-2020* (2016), s. 29

¹⁰² Hordaland fylkeskommune, *Temaplan for landbruk i Hordaland - Ei levande næring for framtida 2018-2022* (2018), s. 15

naturmiljø.¹⁰³ I tillegg er det i plankartet satt av hensynsoner til friluftsliv og bevaring av kulturmiljø, samt båndlegging etter lov om naturvern og kulturminner.¹⁰⁴

Planbeskrivelsen inneholder et eget delkapittel for LNF spredt boligbygging. Her fremkommer det at kommunen bruker spredt boligbygging som et virkemiddel for å opprettholde bygdestrukturen og befolkningen på nordlige deler av Askøy.¹⁰⁵ I tillegg er det skrevet om landskap, jordvern og landbruk, friluftsområder, kulturminner, og naturmangfold tilknyttet LNF-formålet flere steder i planbeskrivelsen, men det vises da tilbake til den gamle arealplan fra 2006.

I kommuneplanens arealdel fra 2006 er LNF-områdene inndelt i tre kategorier, herunder LNF-områder, LNF-områder med spredt boligbygging, og LNF-områder med spredt fritidsbebyggelse. I rene LNF-områder er det ikke tillat med tiltak som nevnt i pbl. fra 1985 §§ 84 og 93. Lovbestemmelsene omhandler varige konstruksjoner og anlegg, og arbeid som krever byggetillatelse. Videre gjelder jordloven¹⁰⁶ §§ 9 og 12 samt skogbruksloven¹⁰⁷ § 50 i området.¹⁰⁸ Det virker som kommunen ikke har videreført rene LNF-områder til ny arealplan, men heller ser til kommuneplanens arealdel fra 2006 i de områdene rene LNF-formål fortsatt gjør seg gjeldende.

¹⁰³ Askøy kommune, *Kommuneplanens arealdel - Bestemmelser (2016)*, s. 12-13

¹⁰⁴ Askøy kommune, *Arealplankart (2012)*

¹⁰⁵ Askøy kommune, *Kommuneplanens arealdel - Planbeskrivelse (2012)*, s. 14

¹⁰⁶ Lov 12.mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova – jl.) § 9 og § 12

¹⁰⁷ Lov 27.mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) § 50

¹⁰⁸ Askøy kommune, *Kommuneplanens arealdel - Tekstdelen med bestemmelser og retningslinjer (2007)*, s. 52

Figur 2 viser antall dispensasjonssøknader i LNFR-områder som er innvilget, midlertidig godkjent eller avslått i Askøy kommune fra 2015- 2020.¹⁰⁹



Kommunens arealplan åpner for både spredt bolig og fritidsbebyggelse. Likevel viser tallene i tabellen at det innvilges mange søknader med dispensasjon fra plan. Antall avslåtte søknader har de fem siste årene vært mellom to og fem, og det ble kun innvilget to og tre midlertidig godkjente vedtak i 2015 og 2016. En grunn til at det innvilges mange søknader med dispensasjon kan komme av at omsøkt tiltak ikke inngår i ordlyden spredt bolig eller fritidsbebyggelse. Dette kan eksempelvis være søknad om fradeling av boligtomt. En annen mulighet for å forklare dette kan være at flere av tiltakene som innvilges ligger i rene LNF-områder fra den gamle arealplanen fra 2006, hvor det ikke åpnes for spredt bebyggelse.

4.2.4 Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret

Askøy kommune vurderer vesentlighetsvilkåret i samtlige vedtak. Det varierer imidlertid hvor omfattende og grundig de foretar vurderingene. I omtrent 24 % av vedtakene legger kommunen til grunn at området allerede er bebygget og privatisert, og at hensynene bak LNF derfor ikke blir vesentlig tilsidesatt.¹¹⁰

Sivilombudsmannen har i sin rapport om dispensasjonspraksisen i strandsonen i Askøy kommet med noen bemerkninger tilknyttet dette vilkåret. Det vises blant annet til en lagmannsrettsdom¹¹¹ som åpner for at dispensasjoner i områder som allerede er privatisert

¹⁰⁹ Figur 2 - GISLINE WebPlan (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4627/gl_planarkiv.aspx?planid=9001)

¹¹⁰ Vedtak 1

¹¹¹ LA-2019-8060

ikke medfører en vesentlig tilsidesettelse av hensynet.¹¹² Sivilombudsmannen uttrykker at loven krever en konkret vurdering av tiltaket, hvor man må vurdere om «utbyggingen medfører ytterligere forringelse av området som hensynene bak formålet er ment å ivareta».¹¹³

Selv om både dommen og rapporten fra Sivilombudsmannen omhandler vern av strandsonen, kan man trekke paralleller til LNF-områder. Dersom man åpner for å tillatte ytterligere bygging i områder som allerede er bebygget og privatisert uten å foreta en konkret vesentlighetsvurdering, vil det kunne senke terskelen for å innvilge dispensasjoner. Flere av vedtakene som er gjennomgått omhandler eiendommer som allerede er bebygget, og hvor tiltakshaver ville endre eller bygge på eiendommen. Dersom man legger til grunn at områder som allerede er privatisert ikke medfører en vesentlig tilsidesettelse av hensynene, vil det kunne åpne for en mer liberal dispensasjonspraksis.

I tillegg vil det ikke være i samsvar med dispensasjonsbestemmelsens ordlyd som sier at man ikke kan innvilge dispensasjoner dersom hensynene bak planformålet blir vesentlig tilsidesatt. At eiendommen allerede er bebygget og privatisert er ikke hensyn direkte tilknyttet LNF-formålet. Hensynene kan være med i en dispensasjonsvurdering, men hensynene bør ikke være avgjørende eller tungtveiende. Kommunen bør alltid vurdere om utbyggingen medfører ytterligere forringelser av området slik det fremkommer av Sivilombudsmannens rapport.

I flere av vedtakene er det søkt om dispensasjon både fra LNF-formålet og 100-metersbeltet langs sjøen. Spørsmålet i det følgende er hvordan kommunen behandler dispensasjonssøknader i tilfeller hvor det foreligger to formål som delvis overlapper hverandre.

I vedtakene hvor det søkes om dispensasjon fra formålene LNF og strandsonen, vurderer kommunen i de fleste av tilfellene kun om tiltaket er i strid med byggegrensen mot sjø.¹¹⁴ I tilsvar til Sivilombudsmannens rapport begrunner Askøy vurderingen med at hensynene bak LNF-formålet og strandsonen ivaretar de samme hensynene, og at det derfor er hensiktsmessig og tidsbesparende å vurdere hensynene sammen.¹¹⁵ Sivilombudsmannen gir uttrykk for forståelse for at det foretas en samlet vurdering i noen tilfeller, men legger til

¹¹² Sivilombudsmannen, *Systematisk undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen – Askøy* (2021b), s. 9

¹¹³ Sivilombudsmannen (2021b), s. 9

¹¹⁴ Vedtak 2

¹¹⁵ Sivilombudsmannen (2021b), s. 14

grunn at hovedregelen alltid er konkrete og separerte vurderinger av de ulike formålene det søkes dispensasjon fra.¹¹⁶

Etter pbl. § 1-8 fremgår det at i 100-metersbeltet langs sjø skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser. I LNF-områder er det hensynet til landbruk, herunder jordbruk og skogbruk samt natur og friluftsliv som er fremtredende. Dersom området i arealplanen skal ivareta jordbruk eller skogbruk, vil disse formålene kunne forsvinne i dispensasjonsvurderingen dersom kommunen kun vurderer hensynene bak 100-metersbeltet langs sjø. Det er derfor viktig å foreta separerte vurderinger slik Sivilombudsmannen uttalte.

Det fremgår av forskning at 9 av 10 arter på rødlista har arealendringer som sin hovedtrussel.¹¹⁷ Videre utgjør jordbruksarealer i Norge omtrent 3 % av landarealet, og kun 1/3 av dette egner seg for dyrking av matkorn. For å bremse nedbyggingen, vedtok Stortinget i 2015 et mål om å redusere omdisponeringen av matjord.¹¹⁸ Når man setter av områder til LNF i arealplanen er det for å sikre at disse områdene ikke nedbygges med tiltak som ikke er tilknyttet formålet. Spørsmålet i det følgende er om kommunen ivaretar hensynene bak LNF-formålet gjennom sine dispensasjonsvurderinger.

Kommunen vurderer hensynene bak omdisponering av dyrket/dyrkbar jord etter jordlova og hensynene til biologisk mangfold etter naturmangfoldloven¹¹⁹ i noen av vedtakene. I disse vedtakene kommer kommunen som oftest til at jordbruksinteresser eller naturhensyn bør tilsidesettes. I et av vedtakene kommer kommunen til at naturmangfoldet bør vike, dette til tross for at det var observert rødlistartet fiskemåke i nærheten av det omsøkte området. Videre innvilger kommunen i det samme vedtaket dispensasjon til omdisponering av overflatedyrket jord til boligformål. Kommunen la avgjørende vekt på at det ikke forelå uttalelser fra berørte myndigheter.¹²⁰

I et annet vedtak viser kommunen til at det allerede er innvilget dispensasjon på den omsøkte tomten, og at dispensasjon i nåværende sak ikke vil medføre en annen vurdering enn tidligere. De konkluderte derfor med at jordbruksinteressene bør vike slik som tidligere, uten at de

¹¹⁶ Sivilombudsmannen (2021b), s. 14

¹¹⁷ SABIMA

¹¹⁸ SSB (2021)

¹¹⁹ Lov 19 juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml.)

¹²⁰ Vedtak 3

foretar en konkret vurdering om det nye tiltaket vil ytterligere forringe jordbrukshensynene.¹²¹ I de tilfellene hvor det foreligger nasjonale mål om å ivareta matjord bør kommunen være ekstra forsiktig med å innvilge dispensasjon. I disse tilfellene bør kommunen kun helt unntaksvis gi dispensasjoner.

Til slutt er det verdt å bemerke at Askøy i flere av vedtakene ikke foretar en vesentlighetsvurdering, men legger til grunn at tiltaket ikke er i konflikt med hensynene bak LNF-formålet. Det fremkommer blant annet at «verken hensynet til landbruk, natur eller friluftsliv er fremtredende»¹²² eller «det er administrasjonens vurdering at de hensyn LNF-formålet skal ivareta ikke vil bli tilsidesatt ...».¹²³ Området er avsatt til LNF-formålet i kommuneplanens arealdel etter en omfattende plan- og beslutningsprosess. At hensynene bak formålet ikke er fremtredende eller blir tilsidesatt fremstår som bemerkningsverdig.¹²⁴

I et av vedtakene vurderer kommunen dispensasjon for oppføring av ridehus. I veilederen, «Garden som ressurs», er et hestesenter ansett som tiltak som kan inngå i landbrukskriteriet.¹²⁵ I vesentlighetsvurderingen legger Askøy til grunn at «hestesport er i stor grad i samsvar med hensynet bak arealformålet LNF».¹²⁶ Uttalelsen trekker i retningen av at tiltaket inngår i arealformålet LNF.

I de sakene hvor hensynene ikke er til stede eller fremtredende er det vanskelig å se at det i det hele tatt skal være behov for dispensasjoner. Det samme gjelder vedtaket for oppføring av ridehus, hvor tiltaket ansees å være i samsvar med hensynet bak arealformålet. Det kan derfor stilles spørsmål om det bør innføres klarere rutiner for å sile ut saker før kommunen igangsetter saksbehandling av dispensasjoner. Dersom tiltaket er i samsvar med planformålet, trenger ikke kommunen foreta en dispensasjonsbehandling. Dette kunne spart kommunen både for tid, penger og ressurser.

I noen tilfeller foretar imidlertid kommunen omfattende vurderinger, hvor de redegjør for hensynene som blir vektlagt i vesentlighetsvurderingen:

¹²¹ Vedtak 4

¹²² Vedtak 5

¹²³ Vedtak 6

¹²⁴ Sivilombudsmannen (2021b), s. 14

¹²⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), s. 9

¹²⁶ Vedtak 7

«Landbruks-, natur- og friluftsliv (LNF) benyttes som arealformål for områder som skal nyttes eller sikres til landbruksproduksjon, og/eller som skal bevares som naturområder eller områder med spesiell betydning for friluftslivet. Dette er arealer som i det vesentlige skal være ubebygde, men hvor det kan tillates bebyggelse som fremmer arealformålet, f.eks. bebyggelse i tilknytning til landbruksvirksomhet eller bruk av området til friluftsliv. Dette betyr at det må gjøres en samlet vurdering av hvilke konsekvenser tiltaket vil få for hensynet til allmenn ferdsel, friluftsliv og rekreasjon, biologisk mangfold, landskapsinteresser og kulturminner.»¹²⁷

Forskjellene i vesentlighetsvurderingene kan være utslag av eventuelle interne forskjeller blant saksbehandlerne. Noen foretar nøye vurderinger, mens andre legger raskere til grunn at hensynene ikke blir tilsidesatt. Eventuelt kan forskjellene være grunnet i tidspres, og ønsket om å foreta raske beslutninger. En tredje mulighet kan være at kommunen har utarbeidet en innvilgelsespraksis, hvor det er mer naturlig å innvilge søknaden enn å avslå den. I de tilfellene vil det være mest hensiktsmessig at hensynene ikke blir tilsidesatt eller er fremtredende.

Det kan imidlertid være at kommunen har foretatt tilstrekkelige vesentlighetsvurderinger, men at disse ikke fremkommer klart og tydelig i begrunnelsen. Det kan derfor stilles spørsmål om begrunnelsesplikten til kommunene er mindre presist utformet enn plikten til å foreta vurderinger. Det følger av fvl. §§ 24 jf. 25 at enkeltvedtak skal begrunnes. Her vil hensynet til etterprøvbarehet kontra hensynet til rask og smidig saksbehandling være en relevant vurdering.

Kommunen behandler mange dispensasjonssøknader, og ønsker nok derfor en rask og effektiv saksbehandling. Kommunen bør likevel begrunne vedtakene grundig. Dersom vedtakene ikke er tilstrekkelig begrunnet, vil det være vanskelig for Ombudsmannen og andre å vite hvilke forhold vedtakene bygger på. Sivilombudsmannen har uttalt at «krav om begrunnelse oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saken, noe som i neste omgang vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser».¹²⁸

Kommunen bør derfor være nøye med begrunnelsen av vedtakene, slik at man ivaretar hensynet til etterprøvbarehet samt vedtar materielt riktige avgjørelser.

¹²⁷ Vedtak 8

¹²⁸ Sivilombudsmannen (2021b), s. 3

4.2.5 Kommunens interesseavveining

Askøy foretar interesseavveininger i de fleste av vedtakene. Kommunen foretar en tilstrekkelig vurdering i enkelte tilfeller, hvor både fordeler og ulemper etter areal og ressursdisponeringshensyn blir vurdert, før de avslutter med en samlet vurdering.¹²⁹

Kommunen legger imidlertid ofte til grunn at vilkåret er oppfylt i de tilfellene det foreligger fordeler med vedtaket, uten å vurdere om det er noen ulemper ved å innvilge dispensasjon.¹³⁰ Dispensasjonsbestemmelsens ordlyd taler for at det må foretas en «samlet vurdering» av fordeler og ulemper. I tillegg er det ikke tilstrekkelig å legge til grunn at det ikke foreligger ulemper, fordelene må likevel ha stor vekt for at dispensasjon kan gis.¹³¹

I omtrent 30 % av vedtakene vurderer kommunen at det for tiltakshaver vil være en fordel å få innvilget dispensasjonssøknaden. Det blir for eksempel lagt vekt på «muligheten til å utnytte egen boligeiendom på en hensiktsmessig måte»¹³² eller at tiltakshaver «får en mer anvendelig bolig»¹³³.

Fordelene skal primært knyttes til hensynene som plan- og bygningsloven er ment å ivareta, herunder areal- og ressursdisponeringshensyn.¹³⁴ Tiltakshavers egne interesser og behov kan helt unntaksvis være momenter i en fordeler/ulemper-vurdering. Spesielle sosialmedisinske, personlige og menneskelige hensyn kan være relevante momenter, men det skal da fremkomme av dispensasjonsvedtakene at det er disse momentene kommunen har vektlagt.¹³⁵ Begrunnelsene til kommunen blir imidlertid ofte for ensidige, og det kunne vært hensiktsmessig om de hadde hatt en mer nyansert tilnærming til fordeler/ulemper-vurderingen.

Videre legger Askøy ofte til grunn at siden hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt og det ikke er påvist ulemper av betydning, er fordelene klart større enn ulempene.¹³⁶

Vedtaksorganet har et selvstendig ansvar for å fremskaffe opplysninger om vedtaket, og skal vurdere både vesentlighetsvilkåret og fordeler- og ulemper etter lovens ordlyd. Når de uttaler

¹²⁹ Vedtak 9

¹³⁰ Vedtak 10

¹³¹ LB-2019-183702 under punkt 4.3

¹³² Vedtak 11

¹³³ Vedtak 12

¹³⁴ LB-2019-183702 under punkt 4.3

¹³⁵ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

¹³⁶ Vedtak 13

at fordelene er klart større enn ulempene, og begrunner det med at hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt foretar kommunen en sammenblanding av vilkårene. Lovens ordlyd krever separate vurderinger, hvor begge vilkårene må være oppfylt før det kan innvilges dispensasjon.

4.2.6 Andre myndigheters mulighet til å uttale seg

Analysen viser at rundt 34 % av vedtakene ble sendt på høring til Fylkesmannen i Hordaland (nå Vestland) eller fylkeskommunen, og omtrent 6 % av vedtakene ble sendt til uttalelser hos andre myndigheter, herunder miljøvernleder, landbruksavdelingen, miljø og landbruk, og kulturavdelingen.

Askøy har i de fleste tilfellene hvor Fylkesmannen har uttalt seg negativt rettet seg etter uttalelsen. Likevel velger kommunen i noen av vedtakene å ikke høre på Fylkesmannen, og innvilger dispensasjon til tross for negativ uttalelse.¹³⁷ I et av vedtakene fraråder landbruksfaglig rådgiver å innvilge dispensasjon grunnet registrert hjortetråkk og fordi vilkårene for omdisponering av jordbruksjord ikke er oppfylt. Likevel velger kommunen å se bort fra uttalelsen og argumenterer imot rådgiverens vurdering, før kommunen legger til grunn at det er en stor fordel for tiltakshaver at dispensasjon blir innvilget.¹³⁸

Det følger som nevnt av pbl. § 19-2 tredje ledd at dersom berørte statlige eller regionale myndigheter har uttalt seg negativt om dispensasjonen, bør ikke kommunen dispensere. En negativ uttalelse gir uttrykk for at myndigheten motsetter seg dispensasjonen, og da bør kommunen rette seg etter dette. Dette beror imidlertid på om grunnene til å fravike myndighetens uttalelse er relevante og gode nok. I det nevnte vedtaket vektlegger kommunen fordelene til tiltakshaver fremfor den negative uttalelsen til landbruksfaglig rådgiver. Hensynet til tiltakshaver bør ikke være en relevant og god nok grunn til å fravike en negativ uttalelse fra landbruksfaglig rådgiver.

Et annet vedtak omhandler oppføring av bolig på et av få sammenhengende landbruksområder i Askøy. Fylkesmannen uttaler at eiendommen ligger i et pressområde i kommunen, og at det burde være mulig å løse behovet for bosetting innenfor områdene som har boligformål i kommuneplanens arealdel. Videre uttaler fagenhet for miljø og landbruk at det omsøkte

¹³⁷ Vedtak 14

¹³⁸ Vedtak 15

arealet var en del av et gårdsbruk i drift, og at det har gått en tursti gjennom omsøkt areal i alle år. De mener derfor at dispensasjon ikke burde innvilges. Til slutt uttalte landbruk i kommunen at tiltaket ville føre til at landbrukseiendommen ville miste arealressurser, og derfor var de negative til forslaget.¹³⁹ Kommunen gikk bort fra alle de negative uttalelsene, og valgte å innvilge dispensasjon fra kommuneplanens arealdel allikevel.

Selv om kommunen ikke er rettslig forpliktet til å følge uttalelser fra statlige og regionale myndigheter, bør de i tilfeller hvor Fylkesmannen, fagenhet for miljø og landbruk samt landbruk i kommunen har motsatte seg vedtaket, rette seg etter uttalelsene.

4.2.7 Innebærer politisk saksbehandling at vedtakene blir bedre begrunnet?

Flere av sakene har blitt vurdert av Utvalg for teknikk og miljø (heretter UTM), som foretar en politisk behandling av vedtakene. Klager på dispensasjonsvedtakene blir fremmet for UTM, og i tillegg blir enkelte dispensasjonssaker av mer prinsipiell betydning behandlet av dem. UTM vurderte rundt 15 % av dispensasjonssøknadene fra 2015-2020.

Vedtakene avgjort av UTM er i utgangspunktet dårlig begrunnet. De samme manglene som blir gjort av saksbehandlere i kommunen går igjen i vedtakene behandlet av UTM. For eksempel vurderer UTM i flere av tilfellene at eiendommen allerede er bebygget og privatisert og at hensynene derfor ikke blir vesentlig tilsidesatt.¹⁴⁰ Ved vurderingen av fordeler og ulemper, vektlegger de ofte fordelene til tiltakshaver.¹⁴¹ Videre foretar de ofte en sammenblanding av flere planformål, og enkelte hensyn forsvinner da i vurderingene. I de tilfellene de vurderer dispensasjon fra byggegrense mot sjø og LNF-området, ser de som regel kun på hensynene bak byggegrensen mot sjø.¹⁴²

I et vedtak uttaler de at selv om området er lagt til LNF, er det de senere årene gitt tillatelse til ulike tiltak i slike områder. UTM legger derfor avgjørende vekt på at presedensvirkningen av omsøkte tiltak vil være minimale siden området allerede er bebygget.¹⁴³

¹³⁹ Vedtak 16

¹⁴⁰ Vedtak 17

¹⁴¹ Vedtak 18

¹⁴² Vedtak 19

¹⁴³ Vedtak 20

Videre vurderer UTM flere dispensasjonssaker av prinsipiell betydning, herunder vedtak tilknyttet jordvern. I et av vedtakene gir de tillatelse til omdisponering av dyrket jord, dette til tross for at det noen måneder før var kommet en regional temaplan for å redusere nedbygging av jordbruksareal.¹⁴⁴ I et av vedtakene tillater de fradeling av en landbrukseiendom. Her uttaler UTM at «hensynene bak jordloven står sterkt og bør som hovedregel hensyntas, men i denne saken fremgår det av saksdokumentene at det både er sterke personlige hensyn og i det offentlige interesse at jordloven viker i denne konkrete saken».¹⁴⁵ Det fremkommer ikke av vedtaket om søknaden var blitt sendt på høring til berørte myndigheter.

Siden UTM vurderer klager på dispensasjonsvedtak, og saker av mer prinsipiell betydning er det viktig at de foretar tilstrekkelige vurderinger og begrunner vedtakene ordentlig. I flere av vedtakene foreligger det mangelfulle vurderinger og begrunnelsene er ikke tilstrekkelige.

4.2.8 Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål

Askøy kommune viser ikke til statlige og regionale rammer og mål i noen av vedtakene. I to av vedtakene fra henholdsvis 2015 og 2016 ble Landbruksplanen for Askøy (2006) tillagt vekt.¹⁴⁶ Som tidligere nevnt kom det i 2016 en regional planstrategi for Hordaland fylkeskommune, og i 2018 en regional temaplan for å redusere nedbygging av jordbruksareal. Likevel legger ikke kommunen de regionale målene til grunn i noen av dispensasjonsvedtakene.

4.3 Mandal (nå Lindesnes) kommune

4.3.1 Innledning

Mandal er en kommune med tettbebygd bystruktur, og lang kystlinje. Kystområdene i kommunen er under stort utbyggingspress, og det skal derfor ikke bygges der.¹⁴⁷ LNFR-områdene er overlappende med strandsonen i store deler av kommunen, og utbyggingspresset rammer derfor LNFR-områdene også.

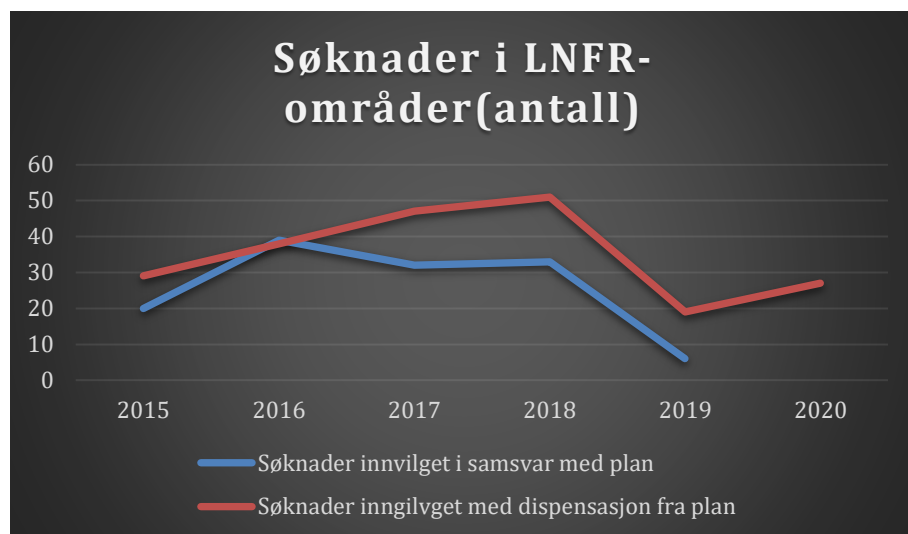
¹⁴⁴ Vedtak 21

¹⁴⁵ Vedtak 22

¹⁴⁶ Vedtak 23 og Vedtak 24

¹⁴⁷ Vedtak 25

Figur 3 viser antall søknader i LNFR-områder utenfor 100-metersbeltet langs saltvann og i byggeforbud langs ferskvann i kommuneplanen.¹⁴⁸



Figuren viser en sammenheng mellom søknader innvilget i samsvar med plan, og med dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. De fleste årene er det innvilget flere søknader med dispensasjoner fra plan enn i samsvar med plan. Man ser også tendenser til at søknader innvilget i samsvar med plan har hatt en nedgang siden 2016. Innvilget dispensasjoner har hatt en stabil økning fra 2015, men med en relativt stor nedgang fra 2018 til 2019. Fra 2019 til 2020 ser man igjen en økende trend. Etter fylkessammenslåingen i 2020 er det ikke rapportert om antall søknader innvilget i samsvar med plan, så denne verdien mangler.

4.3.2 Regionale planretningslinjer og planer

Før fylkessammenslåingen i 2020 var Mandal en del av Vest-Agder fylke. Regionplan Agder 2020 ble i 2010 vedtatt av Aust-Agder og Vest-Agder. Planen inneholder ingenting om LNFR-områder, men et av hovedmålene var å ivareta klimaet og miljøet.¹⁴⁹ Ved fylkessammenslåingen ble Regionplan Agder 2020 erstattet av Regionplan Agder 2030. Et av målene i Regionplan Agder 2030 er å ivareta landskap, naturmangfold, friluftsområder, landbruksområder, strandsonene og kulturmiljø for fremtidige generasjoner gjennom utvikling, bruk og vern.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Figur 3 - Tall basert på GISLINE WebPlan (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4205/) og SSB/KOSTRA (<https://www.ssb.no/statbank/table/13128>)

¹⁴⁹ Fylkestingene i Aust-Agder og Vest-Agder, *Regionplan Agder 2020 - Med overskudd til å skape* (2010)

¹⁵⁰ Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030 - Attraktiv, samskapende og bærekraftig* (2019), s. 14

4.3.3 Kommuneplanens arealdel

Mandal kommune har siden 2006 og frem til kommunesammenslåingen i 2020 revidert kommuneplanens arealdel to ganger. Den ble først vedtatt i 2006, deretter ble den revidert i 2015, og i 2019. Kommuneplanens arealdel fra 2006 inneholder LNF-områder inndelt i kategorier hvor landbruk, friluftsliv eller hvor naturvern er dominerende. I områder hvor naturvern er dominerende viser kommunen særlig til biologisk mangfold, og at det ikke er lov med tiltak som reduserer naturverdiene.¹⁵¹

I 2015 ble det utarbeidet en ny planbeskrivelse, planbestemmelser og arealplankart. Planbeskrivelsen til LNF-områdene er inndelt i bokstav a og b, hvorav det etter bokstav a er areal for landbrukstiltak og gårdstilknyttet næring, mens det etter bokstav b er areal for spredt bygging. Hensikten med bokstav a er å bevare produksjonsarealer og kulturlandskap, samt å tilrettelegge for nydyrking. Videre fremgår det at dersom det er andre lokaliseringmuligheter på eiendommen skal dyrket mark ikke bebygges, heller ikke til landbruksformål.¹⁵² I planbestemmelsen til bokstav b fremgår det lokaliseringskriterier og omfang for arealer satt til spredt bygging.¹⁵³ Etter arealplankart fra 2015 er det inntatt hensynsoner til landbruk, friluftsliv, landskap, naturmiljø og kulturmiljø. I tillegg er det båndlegging etter lov om naturvern.¹⁵⁴

Kommuneplanens arealdel fra 2019 inneholder planbeskrivelser og planbestemmelser. LNF-formålet er i likhet med arealdelen fra 2015 inndelt i bokstav a og b. Bokstav a tar sikte på landbrukstiltak og gårdstilknyttet næring, hvor hensikten er å ivareta produksjonsarealer, kulturlandskap og dyrket mark. Bokstav b åpner for areal for spredt bygging, men viser til planbestemmelsens lokaliseringskriterier og omfang.¹⁵⁵ Videre fremkommer det kommunale retningslinjer for plan- og byggesaksbehandling.¹⁵⁶ En av målsettingene er at det ved utbygging/teknisk inngrep må gjøres vurderinger etter naturmangfoldloven. Etter plankartet fra 2019 er hensynssonene fra plankartet i 2015 videreført. Herunder hensyn til landbruk, friluftsliv, landskap, naturmiljø, kulturmiljø samt båndlegging etter naturmangfoldloven.¹⁵⁷

¹⁵¹ Mandal kommune, *Kommuneplan Mandal 2006-2017* (2007), s. 6

¹⁵² Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027* (2015), s. 50

¹⁵³ Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027* (2015), s. 60-61

¹⁵⁴ Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027 Kart* (2015)

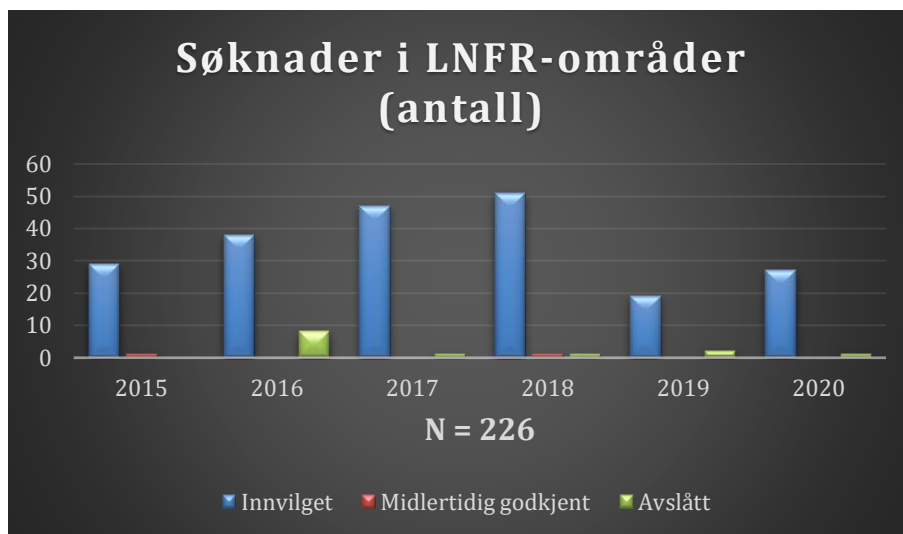
¹⁵⁵ Mandal kommune, *Kommuneplanens arealdel 2018-2030* (2019), s. 11

¹⁵⁶ Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027* (2015), s. 64

¹⁵⁷ Mandal, *Kommuneplan arealdel 2018-2030 Arealplankart* (2019)

Kommuneplanens arealdel har vært gjennom flere revideringer. LNF-formålet har gått fra å være et mer overordnet mål, til å bli mer spesifisert de senere årene. Fra å kun ivareta landbruk, friluftsliv og naturvern ivaretar formålet nå landbruk, gårdstilknyttet næring, produksjonsarealer, kulturlandskap og dyrket mark. Friluftsliv er ikke nevnt i planbestemmelsen til arealformålet, men fremkommer som en hensynssone. Inndelingene av LNF-formålet er i samsvar med pbl. § 11-7 nr.5 bokstav a og b.

Figur 4 viser antall dispensasjonssøknader i LNFR-området som er innvilget, midlertidig godkjent, eller avslått i Mandal kommune fra årene 2015-2020.¹⁵⁸



Tabellen viser at Mandal kommune fra 2015 til 2018 hadde en jevn økning av innvilgede søknader. De to siste årene ser man imidlertid en drastisk nedgang i antall innvilgede dispensasjonssøknader. Nedgangen kommer etter den nyeste arealplanen ble vedtatt, og kan derfor være et resultat av den. Kommunen avslår svært få søknader, og de tre siste årene har de kun avslått en-to søknader. Ved fylkessammenslåingen i 2020 ble kommuneplanens arealdel fra Marnadal, Lindesnes og Mandal gjeldende som nye arealdel for Lindesnes kommune. Dispensasjonsvedtakene fra år 2020 er tilknyttet Mandal sin arealplan, og vedtakene gjelder derfor kun for Mandal kommune.

4.3.4 Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret

Kommunen vurderer vesentlighetsvilkåret i samtlige vedtak, og formålene landbruk, natur og friluftsliv går oftest igjen. I enkelte tilfeller vurderer kommunen også hensynet til kulturmiljø, kulturminne og biologisk mangfold. I omtrent 56 % av vedtakene gjelder søknaden

¹⁵⁸ Figur 4 - Tall basert på GISLINE WebPlan (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4205/, planid 201511, 1002-2006 og 201815)

dispensasjon både fra LNF-formålet og 100-metersbelte. I de tilfellene søknaden gjelder dispensasjon fra begge formålene, foretar kommunen flere ganger en sammenblanding av hensynene. De fleste gangene er det imidlertid et tydelig skille mellom når kommunen vurderer hensynene bak LNF, og når de foretar en vurdering av hensynene bak byggeforbudet i 100-metersbeltet. Kommunen legger i de fleste av vedtakene avgjørende vekt på hensynene bak strandsonevernet når de vurderer om det skulle innvilges dispensasjon eller ikke.¹⁵⁹

Fra 2015 til desember 2019 vurderer Mandal ulike hensyn konkret i hvert enkelt vedtak. Fra slutten av 2019 begynner kommunen med en standardformulering som går igjen i flere av vedtakene frem til slutten av 2020. Formuleringen er som følger:

«hensynet bak bestemmelser i kommuneplanens LNFR-områder, er å ivareta landbruksinteresser, natur og kulturmiljø og friluftsliv. Formålet med bestemmelsen er blant annet å hindre at bolig- og fritidsbebyggelse tar plassen for bebyggelse til næringsvirksomhet knyttet til jordbruk mv., eller områder som er egnet til friluft».¹⁶⁰

Formuleringen er i samsvar med bestemmelsene til kommuneplanens arealdel, herunder LNF-formålet bokstav a, som ble vedtatt i 2019. Bokstav a ivaretar landbrukstiltak og gårdstilknyttet næring. Standardformuleringer kan i noen tilfeller føre til at viktige hensyn blir oversett, og det kan derfor være hensiktsmessig å unngå standardformuleringer. Imidlertid virker det som Mandal foretar konkrete og tilstrekkelige vurderinger, dette til tross for bruk av standardisert tekst.

I de aller fleste tilfellene vurderer kommunen om hensynene bak planformålet blir vesentlig tilsidesatt.¹⁶¹ Likevel forekommer det noen få tilfeller hvor kommunen legger til grunn at hensynene ikke ble tilsidesatt, eller at tiltaket ikke ville komme i konflikt med hensynene.¹⁶² I likhet med flere av sakene fra Askøy kan det stilles spørsmål om kommunen egentlig trengte å foreta en dispensasjonsvurdering i disse vedtakene. Dersom tiltakene er i samsvar med planformålet, er det ikke behov for dispensasjon.

¹⁵⁹ Vedtak 1

¹⁶⁰ Vedtak 2

¹⁶¹ Vedtak 3

¹⁶² Vedtak 4

4.3.5 Kommunens interesseavveining

Kommunen foretar en interesseavveining i alle dispensasjonsvedtakene som er gjennomgått. I omtrent 50 % av vedtakene vektlegger kommunen fordelene for tiltakshaver. I disse vedtakene uttaler kommunen for eksempel at tiltakshaver vil få en «større og mer praktisk bolig»,¹⁶³ «tiltakshaver har et reelt behov for å få en mer tidsriktig hytte»¹⁶⁴ eller en kort begrunnelse om at de «ser søkers fordeler».¹⁶⁵ Som tidligere nevnt er tiltakshaver egne interesser og behov i utgangspunktet ikke relevante hensyn i en dispensasjonsvurdering.¹⁶⁶

I de tilfellene kommunen vektlegger fordelene for tiltakshaver, konkluderer de ofte med at fordelene er større enn ulemperne uten å nevne eventuelle ulemper.¹⁶⁷

Dispensasjonsbestemmelsens ordlyd gir uttrykk for en interesseavveining av både fordeler og ulemper, og kommunen bør derfor vise til hvilke ulemper tiltakene medfører. I vedtakene fra 2020 nevner kommunen i flere av vedtakene at «ulempen er at tiltaket vil forekomme i et LNF-område».¹⁶⁸ Videre legger de også vekt på at dispensasjon i seg selv er en ulempe.¹⁶⁹ Det virker som kommunen foretar en mer balansert og nyansert interesseavveining fra begynnelsen av 2020. En mulig forklaring kan være fylkessammenslåingen, samt kommunens forsøk på å begrunne vedtakene tilstrekkelig.

4.3.6 Kommunens vurdering av naturmangfoldloven

Kommunen har i rundt 60 % av dispensasjonsvedtakene vurdert prinsippene som fremkommer av naturmangfoldloven § 7 jf. §§ 8-12. De fleste av vedtakene bærer preg av standardformuleringer. Kommunen skriver i flere av vedtakene at:

«Forvaltningsvedtak som kan berører naturmangfoldet skal i henhold til naturmangfoldlovens § 7 vurderes etter samme lovs §§ 8-12. Miljødirektoratets naturbasekart inneholder ikke registreringer i området. Teknisk forvaltning er heller ikke kjent med andre særlige biologiske eller landskapsmessige verdier på stedet, og vurderer tiltaket til ikke å komme i konflikt med naturmangfoldloven.»¹⁷⁰

¹⁶³ Vedtak 5

¹⁶⁴ Vedtak 6

¹⁶⁵ Vedtak 7

¹⁶⁶ Se kapittel 3.2

¹⁶⁷ Vedtak 8

¹⁶⁸ Vedtak 9

¹⁶⁹ Vedtak 10

¹⁷⁰ Vedtak 11

Videre undersøker de miljødirektoratets naturbasekart for å kartlegge registreringer i områdene hvor søknaden gjelder. Dersom det ikke er kjente biologiske eller landskapsmessige verdier på stedet, vurderer de at tiltaket ikke kommer i konflikt med naturmangfoldloven.¹⁷¹ I noen av vedtakene kommer kommunen frem til at det etter miljødirektoratets naturbasekart foreligger registreringer i området. Dette kan blant annet være registreringer som fugler, ålegress og arter av særlig store forvaltningsinteresser, som svartbak, skjærpipelerke, krykkje, lovi og makrellterne. I de tilfellene det er registreringer i området, vurderer kommunen selv om tiltaket vil komme i konflikt med arten,¹⁷² eller så sender de saken på høring til myndigheter som kan uttale seg om saken.¹⁷³ Dersom tiltaket kommer i direkte konflikt med registrerte arter, avslår de søknaden.¹⁷⁴

Arealendringer er som nevnt den største trusselen mot naturmangfold. Det trenger ikke bare være enkeltinngrep alene som gjør at arter er truet eller dør ut, det kan være summen av flere små inngrep.¹⁷⁵ Når Mandal kommune foretar vurderinger etter naturmangfoldloven og miljødirektoratets naturbasekart ivaretar de områdene med et langsiktig perspektiv, og oppfyller kravet til en bærekraftig utvikling og forvaltning av naturressursene.¹⁷⁶

4.3.7 Andre myndigheters mulighet til å uttale seg

Rundt 63 % av vedtakene blir sendt til uttalelse hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder (Nå Agder) eller fylkeskommunen. Omtrent 7 % av vedtakene ble sendt på høring til landbruksmyndigheten, herunder landbrukssjef og jordbrukssjef.

I flere av vedtakene fra slutten av 2019 ser man en endring når det kom til å sende vedtakene til uttalelse hos andre myndigheter. Kommunen uttaler i flere av vedtakene at søknaden ikke blir sendt på høring siden «denne saken kun har lokal interesse».¹⁷⁷ Uttalelsen blir brukt som en standardformulering i 54 % av vedtakene fra begynnelsen av oktober 2019 til slutten av desember 2020. I et av vedtakene som ikke blir sendt på høring er det søkt om dispensasjon til et omfattende terrenginngrep. Søker ønsket utvidelse av byggegrunn for tiltak som skulle fremme gårdsdriften. Terrenginngrepet er ikke nødvendig for driften av gården, og kan få

¹⁷¹ Vedtak 12

¹⁷² Vedtak 13

¹⁷³ Vedtak 14

¹⁷⁴ Vedtak 15

¹⁷⁵ SABIMA

¹⁷⁶ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 211

¹⁷⁷ Vedtak 16

store konsekvenser for både natur, kulturmiljø og friluftsliv som er hensynene kommunen oppgir i vedtaket.¹⁷⁸

Tiltaket ville på den ene siden fremme landbruksformålet. På den andre siden er det ikke et nødvendig inngrep for å drifte gården, og inngrepet vil kunne få store konsekvenser for blant annet naturen. Formålet med å sende søknader til uttalelse er å sikre at nasjonale og viktige regionale interesser blir ivaretatt.¹⁷⁹ Når det er snakk om store inngrep som kan berøre interessene til regionale og nasjonale myndigheter, bør kommunen sende vedtakene til uttalelse før de innvilger en slik søknad.

4.3.8 Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål

Det er ikke foretatt noen direkte vurderinger av statlige og regionale rammer og mål. Det fremkommer av regionplan Agder 2020 at et av hovedmålene er å ivareta klimaet og miljøet. Som nevnt vurderer Mandal ofte prinsippene i naturmangfoldloven og undersøker om omsøkt tiltak kommer i konflikt med registrerte arter i området. Selv om kommunen ikke viser til regionale rammer og mål, er vurderingene etter naturmangfoldloven i samsvar med hovedmålet i Agder 2020 om å ivareta miljøet. Mandal kommune legger svært ofte vekt på de statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. Dette punktet kommer jeg tilbake til i kapittel 5.2.3.

4.4 Tinn kommune

4.4.1 Innledning

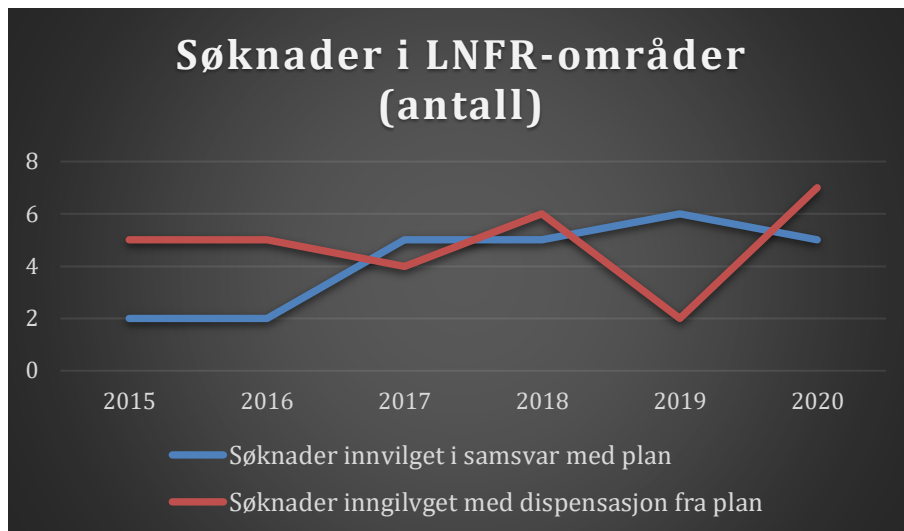
Tinn kommune har de fem siste årene behandlet få dispensasjonssøknader i LNFR-områder, og er den av de tre kommunene med færrest dispensasjonsvedtak. Dette kan nok med rimelighet skyldes at kommunen har lave befolkningstall, og derfor færre som søker om dispensasjoner.

*Figur 5 viser søknader i LNFR-områder utenfor 100-metersbeltet langs saltvann og i byggeforbud langs ferskvann i kommuneplanen.*¹⁸⁰

¹⁷⁸ Vedtak 17

¹⁷⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 242

¹⁸⁰ Figur 5 - Tall basert på SSB/KOSTRA (<https://www.ssb.no/statbank/table/13128/tableViewLayout1/>) og GISLINE WebPlan (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_3818/gl_planarkiv.aspx?planid=6401, planid 0002)



Figuren viser at Tinn kommune har hatt en relativt stabil dispensasjonspraksis de fem siste årene. Antall søknader innvilget med dispensasjon fra plan har vært mellom fire og syv, men med unntak av 2019 hvor bare to søknader ble innvilget. Videre ser man at det ikke er særlig store forskjeller på søknader innvilget i samsvar med plan, og søknader innvilget med dispensasjon fra plan. Tallene ligger på mellom to og seks for søknader innvilget i samsvar med plan.

4.4.2 Regionale planretningslinjer og planer

Tinn kommune har frem til fylkessammenslåingen i 2020 vært en del av Telemark fylkeskommune (nå Vestfold og Telemark). Telemark fylkeskommune har store vidder og heier hvor villrein har sitt leveområde. Dette gjenspeiles i de regionale planene vedtatt de ti siste årene.

I 2011 kom det en regional plan for Hardangervidda som var ment å vare frem til 2025. Planen ble vedtatt av Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune og Telemark fylkeskommune. Målet med planen var å «komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinen sine leveområder». ¹⁸¹ I tillegg hadde planen flere delmål som for eksempel å «sikre en bærekraftig og langsiktig areal- og ressursforvaltning», «legge til rette for bærekraftig næringsutvikling», og «legge til rette for mest mulig lokal ressursforvaltning». ¹⁸²

¹⁸¹ Buskerud, Hordaland og Telemark fylkeskommune, *Regional plan for Hardangervidda - fylkesdelplan 2011-2025* (2011), s. 11

¹⁸² Buskerud, Hordaland og Telemark fylkeskommune, *Regional plan for Hardangervidda - fylkesdelplan 2011-2025* (2011), s. 11

I april 2014 ble det utarbeidet en regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei. Planen ble vedtatt av Vest-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Rogaland fylkeskommune og Aust-Agder fylkeskommune. Det er primært hensynet til villreinen som er avklart i planen, øvrige arealhensyn som natur, kulturminner og kulturmiljøer, friluftsliv og landskap fremkommer ikke.¹⁸³

Som en konsekvens av fylkessammenslåingen i 2020 ble det utarbeidet en revidert regional plan for Hardangervidda, som nå gjelder frem til 2035. Denne gangen var det Viken fylkeskommune, Vestfold og Telemark fylkeskommune og Vestland fylkeskommune som vedtok planen. Det samme overordnede målet om å sikre arealer som er viktige for leveområder til villrein ble videreført i den nye utgaven.¹⁸⁴

15. desember 2020 ble det vedtatt en regional planstrategi for å utvikle Vestfold og Telemark. I planstrategien fremkommer det at det skal utvikles felles strategier for kulturområder, naturmangfold og landbruk for Vestfold og Telemark.¹⁸⁵ Den regionale planstrategien skal ivareta viktige natur- landbruks og kulturverdier, samt «sikre LNFR-områdene og bærekraftig utbygging av fritidsbebyggelse, utrede regionale landskapsvernområder og følge opp utviklingen».¹⁸⁶ De regionale planene for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei ble videreført i den nye regionale planstrategien.

På bakgrunn av det som er nevnt kan vi se at hensynet til villrein har stått sterkt i alle de regionale planene og planretningslinjene de ti siste årene. Selv om den regionale planen for Hardangervidda fra 2011 hadde flere delmål som tok sikte på en langsiktig arealforvaltning, er det kun det siste året det har blitt utviklet planstrategier som har som mål å sikre landbruk, natur og friluftslivsområdene.

4.4.3 Kommuneplanens arealdel

Tinn kommunes arealplan ble vedtatt i 1999. LNF-områdene er inndelt i LNF sone 1, LNF sone 2 og LNF sone 3. Arealformålene er ikke i samsvar med underkategoriene i pbl. § 11-7

¹⁸³ Vest-Agder mfl., *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei* (2014), s. 5

¹⁸⁴ Viken mfl., *Regional plan for Hardangervidda 2019-2035* (2019), s. 7

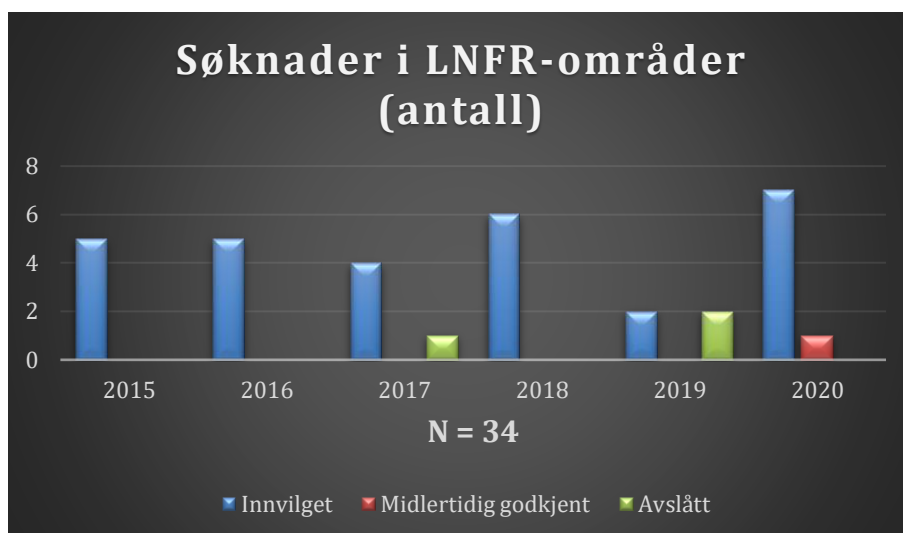
¹⁸⁵ Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Regional planstrategi 2020-2024 - Å utvikle Vestfold og Telemark – verdiskaping gjennom grønn omstilling*

¹⁸⁶ Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Regional planstrategi 2020-2024 - Å utvikle Vestfold og Telemark – verdiskaping gjennom grønn omstilling* (2020), s. 43

nr.5 bokstav a og b. I ny planstrategi til Tinn kommune er det foreslått at det skal utarbeides ny arealdel i 2022.

I LNF sone 1 er det kun tillatt å oppføre bygg som del av tradisjonelt landbruk, herunder stedbunden næring. Kommunen nevner ingenting om hva som inngår i tradisjonelt landbruk.¹⁸⁷ I LNF sone 2 er det tillatt med spredt hyttebygging, men viktige landbruksområder, kulturlandskap, natur, vilt og friluftslivinteresser må vurderes. I tillegg fremgår det at det er viktig at tiltaket glir inn i landskap og terreng.¹⁸⁸ I både LNF sone 1 og sone 2 viser kommunen til de regionale målene hvor målet er å ivareta hensynet til villreinens leveområder. LNF sone 3 er avsatt til jord og skogbruksområder med tillatt spredt bolig og ervervsbebyggelse. I sone 3 skal boligetableringen vurderes i forhold til landbruk, natur, vilt, og landskapsinteresser og kulturlandskap skal vurderes særskilt.¹⁸⁹

Figur 6 viser antall dispensasjonssøknader i LNFR-området som er innvilget, midlertidig godkjent eller avslått i Tinn kommune i årene 2015-2020.¹⁹⁰



Figuren viser at kommunen avslår veldig få søknader, men sett opp mot antallet som innvilges kan man nok ikke forvente et høyere antall avslåtte søknader. De fleste av søknadene gjelder dispensasjon fra sone 1 hvor det kun er tillatt med bygging som en del av tradisjonelt

¹⁸⁷ Tinn kommune, *Kommuneplanens arealdel* (1999), s. 16

¹⁸⁸ Tinn kommune, *Kommuneplanens arealdel* (1999), s. 16

¹⁸⁹ Tinn kommune, *Kommuneplanens arealdel* (1999), s. 16

¹⁹⁰ Figur 6 - Tall basert på GISLINE WebPlan

(https://webhotel3.gisline.no/Webplan_3818/gl_planarkiv.aspx?planid=6401, planid 0002)

landbruk. I sone 2 og 3 er det tillat med spredt fritids og boligbygging, og man kan derfor med rimelighet forvente seg at færre dispensasjonssøknader gjelder disse områdene.

4.4.4 Kommunens vurdering av vesentlighetsvilkåret

Tinn kommune vurderer vesentlighetsvilkåret i alle vedtakene som er gjennomgått. Vurderingene er basert på flere ulike hensyn, for eksempel bevaring av skog og fjellområder, opprettholde landbruksarealer, sikre utmark og fjellområder i forhold til bevaring av naturmangfold og sikre friluftsinnteressene, ivareta villreinens levevilkår, unngå nedbygging av friarealer, og verne arealressurser. Hensynene gjenspeiler LNF-sonene i kommuneplanens arealdel som ivaretar flere ulike hensyn som eksempelvis landbruk, friluftsinnteresser, skogbruksområder, og villrein. Ved å vise til hvilke hensyn som gjør seg mest gjeldende, foretar Tinn kommune en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Hensynet til villrein og deres leveområder blir oftest vektlagt. Kommunen vurderer for eksempel om tiltakene ville føre til økt bruk av området, og dermed at flere vil oppholde seg i leveområdene til villreinen. I flere av vedtakene som kommunen innvilger viser de til at «bygget ikke vil komme i konflikt med villrein» som argument for at hensynene ikke ville være tilsidesatt.¹⁹¹ I sone 1 og 2 i kommuneplanens arealdel viser kommunen til det regionale målet om å ivareta villreinens leveområder. Her fortar derfor kommunen en vurdering i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Til tross for at kommunen i de fleste vedtakene konkret vurderer hvilke hensyn som gjør seg gjeldende, bruker kommunen en standardformulering i ca. 35 % av vedtakene:

«Hensikten bak bestemmelsene er identifisert til å være behov for å sikre utmark og fjellområder i forhold til bevaring av naturmangfold. Preget i fjellområdene må bevares, og friluftsinnteressene skal være sikret. Allmenn ferdsel skal ikke bli hindret fysisk eller følelsesmessig.»¹⁹²

Formuleringen blir oftest brukt i de tilfellene der det søkes dispensasjon fra sone 1, som primært skal ivareta landbruk og stedbunden næring. Når kommunen vurderer utmark og fjellområder i områder hvor det primært er hensynet til landbruk og stedbunden næring som gjør seg gjeldende, kan det føre til at hensynet til landbruk ikke blir vurdert godt nok.

¹⁹¹ Vedtak 1

¹⁹² Vedtak 2

Kommunen bør derfor unngå standardisert tekst, og heller synliggjøre hvilke hensyn som gjør seg gjeldende i det aktuelle området. I flere av vedtakene kommer Tinn til at hensynene ikke er tilsidesatt.¹⁹³ I likhet med flere av sakene fra Askøy og Mandal kan det stilles spørsmål om kommunen egentlig trengte å foreta en dispensasjonsvurdering i flere av disse vedtakene.

4.4.5 Kommunens interesseavveining

Kommunen foretar en interesseavveining i alle vedtakene. Flere av fordelene som går igjen er den samfunnsmessige nytteverdien ved å gi dispensasjon. Kommunen har vurdert den samfunnsmessige nytteverdien forskjellig. Noen eksempler er «fordelen ved å gi dispensasjon til oppføring av museumsbygg er at det er en svært viktig del av Norges og Europas industri- og krigshistorie som ivaretas og man får en unik mulighet til å formidle denne til publikum»,¹⁹⁴ «bygningene vil forsterke kvaliteter i området, og lokalisering av ny bustadtomt for bosetning er opplag positivt for kommunen»,¹⁹⁵ eller «fordelene er sikring av ferdsele etter turistforeningens merkede stier, samfunnsmessig nytteverdi».¹⁹⁶

Det kan virke som kommunen mener de samfunnsmessige fordelene er viktig for å utvikle kommunen, for eksempel ved at nye boligområder fører til økt bosetning og befolkningsvekst i området. Her ser man klare eksempler på hvordan bevaring av LNF-områder blir veid opp mot bruk og utviklingen av kommunen.

I noen tilfeller uttrykker kommunen at områdene allerede er aktivt i bruk, og at vedtaket vil medføre pleie av landskapsområder og kulturmiljø.¹⁹⁷ Hva som inngår i begrepet «pleie» blir ikke sagt. I et av vedtakene uttaler kommunen at «fordelene er at området blir helt i orden og pleiet, og at det er ikke ønskelig at dagens hytte forfaller».¹⁹⁸ Det kan virke som kommunen mener landskapet er et resultat av påvirkning fra og et samspill mellom naturlige og menneskelige faktorer,¹⁹⁹ og at tiltaket «vil medføre pleie på landskapsområder» skal tillegges vekt når fordelene ved å innvilge dispensasjon skal vurderes.

Til slutt er noen av fordelene tilknyttet tiltakshaver. Kommunen skriver for eksempel at

¹⁹³ Vedtak 3

¹⁹⁴ Vedtak 4

¹⁹⁵ Vedtak 5

¹⁹⁶ Vedtak 6

¹⁹⁷ Vedtak 7

¹⁹⁸ Vedtak 8

¹⁹⁹ Europeisk landskapskonvensjon artikkel 1 bokstav a

«fordelene er at eiere av eiendommene kan benytte eiendommen i sin helhet»,²⁰⁰ «fordelene er at eiendommen kommer i aktivt bruk og at eiendommen i større grad fremstår som bebodd»,²⁰¹ og «fordelene er enklere og mer ryddig utseende av hytte».²⁰² Som allerede stadfestet bør ikke utbyggers egne interesser og behov være det avgjørende i en dispensasjonsvurdering.

Tinn tar svært sjeldent stilling til eventuelle ulemper ved tiltakene de innvilger. Det blir lagt til grunn at det ikke er påvist ulemper med tiltaket, de ikke kan se noen ulemper, og i enkelte tilfeller blir ikke ulempene nevnt i det hele tatt. De få gangene ulempene blir vist til er det i forbindelse med ivaretagelse av landbruk eller presedensvirkning, og at kommunen ikke ønsker at alle bygninger i fjellet skal utvides og bli større.²⁰³

I de få tilfellene kommunen avslår søknadene, foretar kommunen en konkret vurdering av ulempene, men sier da ingenting om fordelene. For eksempel «samfunnsmessig vil det være ulemper ved å tillate fritidsboliger som bolig i gårdstun», eller «kommunen ønsker å beholde mulighetene for bosetting og drift på gårder».²⁰⁴ Det kan virke som kommunen mener ivaretagelse av landbruket er svært viktig, og finner derfor ingen fordeler som veier opp for ulempene en dispensasjon vil medføre.

I et annet vedtak uttaler de at «ulempene ved å dispensere for å bygge hytter i LNF området er presedensen dette vil skape. En dispensasjon tilknyttet denne eiendommen vil medføre en ubegrunnet forskjell i behandling. Området har allerede flere stølsvoller på forskjellige eiendommer. Det er ikke tidligere tillatt hyttebygging i området. Ved å tillate hyttebygging i området, vil områdets preg endre seg».²⁰⁵ Her bruker kommunen forvaltningsprinsippet om at like saker skal behandles likt og presedensvirkningen for å avslå søknaden.

4.4.6 Andre myndigheters mulighet til å uttale seg

Rundt 45 % av vedtakene blir sendt på høring til Fylkesmannen i Telemark (nå Vestfold og Telemark) eller fylkeskommunen. Rundt 45 % av vedtakene ble ikke sendt på høring, hvorav vilkåret i 39 % av tilfellene ikke ble nevnt, mens 6 % ikke ble sendt på grunn av tidsnød.²⁰⁶

²⁰⁰ Vedtak 9

²⁰¹ Vedtak 10

²⁰² Vedtak 11

²⁰³ Vedtak 12

²⁰⁴ Vedtak 13

²⁰⁵ Vedtak 14

²⁰⁶ Vedtak 15

De resterende 10 % ble sendt til annen myndighet som Norges vassdrags- og energidirektorat, Klima- og miljøverndepartementet og villreinnemda. I de tilfellene Fylkesmannen har uttalt seg negativt om søknaden følger kommunen høringsuttalelsen, og avslår søknaden.²⁰⁷ Tinn kommune sender mange vedtak på høring, og sikret dermed at nasjonale og viktige regionale interesser ble ivaretatt.

4.4.7 Kommunens vurdering av statlige og regionale rammer og mål

Selv om Tinn kommune har flere regionale planer som ivaretar villreins leveområder vurderer kommunen kun de regionale planene i 18 % av tilfellene. Videre nevner de aldri statlige mål eller nasjonale forventninger, dette til tross for at NF de ti siste årene har lagt til grunn viktigheten av å ivareta villreins leveområder. I et av vedtakene fra slutten av 2020 bemerker Fylkesmannen i Vestfold og Telemark at temaer tatt opp i regional plan for Hardangervidda må fastsettes på et lokalt nivå gjennom ny arealdel til kommuneplanen.²⁰⁸ Ved å fastsette målet om å ivareta villreins leveområder på kommunalt nivå, vil dette kunne føre til at målet også ivaretas lokalt.

I vedtakene hvor Tinn kommune vurderer om de omsøkte tiltakene ligger innenfor den regionale planen for Hardangervidda, legger de ofte stor vekt på planen. I et av vedtakene uttaler kommunen at retningslinjene i den regionale planen skal tillegges betydelig vekt, og kommer til at det ikke kan gis dispensasjon fordi det vil gi økt ferdsel i villreins leveområder.²⁰⁹ I et annet vedtak kommer kommunen til at tiltaket ikke vil medføre større trafikk i villreins leveområder, og konkluderer med at dispensasjon kan gis.²¹⁰

Selv om kommunen kun vurderte de regionale planene i 18 % av vedtakene, er planene tillagt stor vekt i de tilfellene kommunen tror tiltaket vil komme i konflikt med villreins leveområder. Som Fylkesmannen bemerket bør Tinn fastsette de regionale målene på et kommunalt nivå, slik at det blir enklere for kommunen å ivareta villreins områder lokalt.

²⁰⁷ Vedtak 16

²⁰⁸ Vedtak 17

²⁰⁹ Vedtak 18 og Vedtak 19

²¹⁰ Vedtak 20

5 Avsluttende betraktninger

5.1 Oppsummering

Det er kun gjennomgått dispensasjonsvedtak fra tre kommuner, og av den grunn utvises det forsiktighet med å trekke generaliserende konklusjoner. Analysen viser likevel visse tendenser når det kommer til hvordan kommunene foretar dispensasjonsvurderingene. I den videre drøftelsen foretas det en fremstilling av funnene i analysen. Først hva som skal til for å innvilge dispensasjoner, deretter likheter og forskjeller mellom kommunene, og til slutt noen avsluttende kommentarer tilknyttet hovedproblemstillingen.

Tendensen i samtlige vedtak er at dispensasjon er betinget av at de materielle vilkårene i pbl. § 19-2 andre ledd første og andre punktum er oppfylt. Vilkårene gjengis i de fleste vedtakene ordrett, og kommunene viser med det hvilke vilkår som må være oppfylt for at de skal kunne innvilge dispensasjon. Det er imidlertid når kommunene skal foreta de konkrete vurderingene at feilene og manglene oppstår. Analysen viser at det er noen variasjoner i dispensasjonspraksisen og adgangen til å innvilge dispensasjoner i kommunene, men flere av feilene og manglene går i ulik grad igjen i alle tre kommunene.

Tinn og Askøy vurderer sjeldent om hensynene bak planformålet blir vesentlig tilsidesatt. De vurderer ofte om hensynene blir tilsidesatt, uten vesentlighetsvurderingen. Mandal kommune foretar i de fleste tilfellene en tilstrekkelig vesentlighetsvurdering. Som nevnt kan det stilles spørsmål om kommunene bør ha et system som siler ut sakene som ikke trenger å bli dispensasjonsbehandlet. Dersom hensynene ikke blir tilsidesatt, eller er fremtredende er det mye som tilsier at tiltaket er i samsvar med planformålet, og ikke trenger dispensasjon.

Ved interesseavveiningen har både Askøy og Mandal svært ofte lagt vekt på fordelene for tiltakshaver. Sivilombudsmannen har uttalt at «dersom dispensasjon kun innebærer fordeler for tiltakshaver som ikke kan anses som areal- eller ressursdisponeringshensyn, er fordel/ulempevilkåret som hovedregel ikke oppfylt, og søknaden skal avslås».²¹¹ Mandal kommune har lagt vekt på fordelene for tiltakshaver i omtrent 50 % av vedtakene, og Askøy i 30 %. Dette kan tilsa at flere av vedtakene som ble innvilget, egentlig burde vært avslått.

²¹¹ Sivilombudsmannen (2021b), s. 16

Tinn kommune har vektlagt den samfunnsmessige nytteverdien svært ofte, og det virker som kommunen mener de samfunnsmessige fordelene er viktig for den kommunale veksten. Tinn sine interesseavveininger virker mer nyansert og detaljert enn vurderingene Askøy og Mandal foretar. Tinn trekker ofte inn hvilke konsekvenser tiltaket vil ha på landskapet og kulturmiljøet, og fortar grundige drøftelser for å få tydelig frem fordelene ved det omsøkte tiltaket. Dette kan være et utslag av at Tinn kommune har færre saker enn de øvrige kommunene, og derfor kan foreta mer detaljerte vurderinger.

Den største forskjellen mellom kommunene, ser man ved vurderingen av statlige og regionale rammer og mål. Mandal foretar i over halvparten av vedtakene en vurdering av naturmangfoldloven samt miljødirektoratets naturbasekart. Gjennom disse vurderingene sikrer Mandal et overordnet statlig mål om å ivareta en bærekraftig arealutvikling. Tinn kommune vektlegger de regionale planretningslinjene og planene når det kommer til villrein, og ivaretar da de regionale målene om å ivareta villreinens leveområder. Her skiller Tinn seg fra Mandal og Askøy, hvor de to sistnevnte har regionale planer og planretningslinjer å vise til, men ikke gjør det. Både Mandal og Askøy legger stor vekt på de statlige planretningslinjene for strandsonen. Dette kommer jeg tilbake til under kapittel 5.2.3.

Noen momenter går igjen i alle kommunene. Det første er at det virker som det er en innvilgelsespraksis i kommunene. Totalt er det gjennomgått 681 vedtak. Av de 681 vedtakene, ble 641 innvilget.²¹² Til tross for ulikt antall dispensasjonsvedtak i kommunene, avslår de prosentvis omtrent like mange vedtak. Askøy avslå rundt 4 %, Mandal ca. 6 %, og Tinn 8 %. Statistikken trekker i retningen av at de innvilger langt flere søknader enn de avslår.

Det andre er at det fremkommer sjeldent helhetsvurderinger. Kommunene underbygger ofte de momentene som taler for dispensasjon, men trekker sjeldent mothensyn og øvrige momenter inn i vurderingene. Det kan imidlertid være ulempene med vedtaket har blitt vurdert, men at det ikke kommer klart og tydelig frem i begrunnelsen. Etter fvl. §§ 24 jf. 25 skal enkeltvedtak grunngis tilstrekkelig. Hvis vedtakene ikke er tilstrekkelig begrunnet, fører det til problemer med etterprøvnbarheten, og vedtaket kan bli ansett ugyldig etter fvl. § 41. Kommunene bør derfor være nøye, vise til alle momentene de har drøftet samt utarbeide

²¹² Ikke medregnet vedtakene som ble midlertidig godkjent

begrunnelsene grundig og tilstrekkelig.

Det tredje er at kommunene sender store deler av vedtakene på høring. Analysen viser at Askøy sendte 40 %, Tinn 45 % og Mandal 70 % av vedtakene på høring. Tallene viser en tendens til å sende vedtakene på høring i de tilfellene tiltaket vil kunne berøre saksområdet til regional eller nasjonal myndighet. Dette er i tråd med det loven krever. Ved å sende vedtakene på høring fører det til at regionale og nasjonale myndigheter kan føre kontroll med kommunenes forvaltning av områdene, samt at regionale og nasjonale myndigheter kan ivareta områdene på et mer overordnet nivå.

Analysen viser at kommunenes tolkning av dispensasjonsbestemmelsen noen ganger er i samsvar med plansystemet og plan- og bygningslovens regelverk. I de tilfellene vektlegger kommunene de materielle vilkårene riktig, sender søknaden på høring, samt legger vekt på nasjonale og regionale mål. Andre ganger foreligger det imidlertid flere feil og mangler ved praktiseringen av plansystemet og plan- og bygningslovens regelverk. Forvaltningen av arealer skal gjøres med utgangspunkt i arealplanen, og dispensasjoner skal være unntaket. Når kommunene innvilger omtrent alle søknadene de får inn, strider dette med plansystemet og prinsippet om en planstyrt arealforvaltning. Kommunene legger i tillegg vekt på hensyn som ikke inngår i LNFR-formålet eller følger av plan- og bygningslovens regler, og interesseavveiiingen fremstår ofte ensidig og lite nyansert.

5.2 Rettspolitiske vurderinger

Jeg vil i det følgende rette noen kommentarer til problemstillingen om det kommunale selvstyret og hvor fritt kommunene skal stå ved dispensasjonsvurderingen. I tillegg skal jeg rette noen kommentarer til kan-vurderingen og strandsonevern versus LNFR-formålet. På grunn av avhandlingens omfang er det ikke mulig å drøfte alle problemstillingene inngående, og det vil derfor kun foretas noen få, konkrete vurderinger.

5.2.1 Det kommunale selvstyret – hvor fritt skal kommunen stå?

Planlegging og arealforvaltning skal som hovedregel være styrt av lokale folkevalgte organer.²¹³ På grunn av delegasjonsmyndigheten er mye av forvaltningen av LNFR-områder

²¹³ Aarsæther (2008) s. 44

overlatt til administrasjonen.²¹⁴ Lovendringsforslagene de siste årene tilsier at regjeringen ønsker mer kommunalt selvstyre når det kommer til dispensasjonsbehandling. Dette reiser spørsmål om hvor stort handlingsrom kommunene skal ha ved dispensasjonsbehandling.

Kommuneplanens arealdel er et uttrykk for det kommunale selvstyre, og dispensasjoner fra planen er nødvendig ikke et uttrykk for det samme. Det er mye som taler for at deler av det kommunale selvstyret forsvinner når avgjørelseskompetansen flyttes fra kommunestyret til administrasjonen. Blant annet kommunestyrets mulighet til å samordne nasjonale, regionale og kommunale mål.²¹⁵ I tillegg fjerner man muligheten til medvirkning fra ulike grupper og interesser,²¹⁶ den statlige styringer gjennom innsigelser²¹⁷ og generelle utredningskrav.²¹⁸ Altså mye som inngår i hensynene til demokrati og åpenhet. Siden mange av de overnevnte momentene forsvinner ved delegasjon, tilsier dette at administrasjonens handlingsrom ved dispensasjoner ikke bør være for stort.

På den andre siden har staten styringsmidler også ved dispensasjon. Ved klage over dispensasjonsvedtak kan Statsforvalteren og domstolene overprøve dispensasjonsvedtaket. Imidlertid er myndigheten deres begrenset av kommunens frie skjønn etter pbl. § 19-2 første ledd. Videre kan Statsforvalter gjøre seg kjent med vedtakene og komme med uttalelse når kommunene sender dispensasjonssøknadene på høring.²¹⁹ Det er imidlertid kortere frist ved uttalelse til dispensasjonssøknad enn det er ved høring på kommuneplanens arealdel og dette fører til at Statsforvalter ikke kan ivareta nasjonale interesser like bra ved dispensasjon som ved uttalelse til plan.²²⁰ Pbl. § 19-2 andre ledd er underlagt rettsanvendelsesskjønn, og dette tilsier at Statsforvalter og domstolene kan overprøve kommunens vurdering av de materielle vilkårene fullt ut. Dette trekker i retningen av at staten fortsatt kan føre kontroll med kommunen når kommunen foretar dispensasjonsbehandlinger. I tillegg kan kommunen vektlegge nasjonale og regionale rammer og mål ved dispensasjonsvurderingen, og gjennom det sikre disse målene.

²¹⁴ Stokstad (2012) s. 79

²¹⁵ Plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd

²¹⁶ Plan- og bygningsloven § 5-1

²¹⁷ Plan- og bygningsloven § 5-4

²¹⁸ Forskrift om konsekvensutredninger 21 juni 2017 nr. 854 § 6

²¹⁹ Plan- og bygningsloven § 19-1

²²⁰ Stokstad (2012) s. 82

Hensynet bak det kommunale selvstyret trekker imidlertid mest i retning av at det er folkevalgte organer som bør forvalte arealene i kommunen. Dette betyr imidlertid ikke at alt skal gjøres på et politisk plan. Man trenger effektivitet i beslutningsprosesser, og innbyggerne skal kunne forvente svar innen rimelig tid når de har søkt om noe. Valgene kommunestyret tar bør derfor skal være styrende for de administrative organene, slik arealplanen er for administrasjonen ved vurderingen av de materielle vilkårene.

Som vi så i analysen er kommunene bundet av hensynene bak planformålet ved vurderingen av de materielle vilkårene, og i tillegg sender de flere av søknadene på høring til Statsforvalteren. Dette fører til kontroll av kommunen, og sikrer at overordnede hensyn blir ivaretatt. Likevel viser den empiriske analysen at kommunene står relativt fritt i dispensasjonsvurderingene, og foretar flere feilvurderinger. Dette trekker derfor i retningen av at kommunene ikke bør stå friere ved dispensasjonsbehandling enn de gjør per dags dato, siden det er viktig med blant annet medvirkning og kontroll for å ivareta hensynet til landbruk, natur, friluftsliv og reindrift.

5.2.2 Kan-vurderingen

Kan-vurderingen er underlagt kommunens frie skjønn. Som tidligere nevnt har Sivilombudsmannen uttalt at alle kommuner bør foreta en kan-vurdering slik at Ombudsmannen og andre vet at det er foretatt en hensiktsmessig og tilstrekkelig vurdering.²²¹ Det kan imidlertid diskuteres om det er hensiktsmessig med en skjønnsmessig kan-vurdering dersom de materielle vilkårene er oppfylt, søknaden er sendt på høring, samt at kommunen har vektlagt de regionale og nasjonale målene. Det kan virke noe konstruert å skulle finne opp nye hensyn og momenter dersom kommunen kommer til at vilkårene og momentene i dispensasjonsbestemmelsene tilsier at dispensasjon kan gis. I tillegg kan et eventuelt avslag etter kan-skjønn virke mer vilkårlig, enn dersom kommunen avslår søknaden etter de materielle vilkårene i annet ledd.

På den andre siden er en kan-vurdering en ekstra sikkerhetsventil for kommunen. Dersom kommunen ønsker å se tiltaket i et større perspektiv, de mener tiltaket krever reguleringsplan eller planendring, eller dersom de ønsker å trekke inn flere hensyn som ikke fremkommer ved vesentlighets- og interesseavveilingen, kan det være nyttig med en slik vurdering. Et poeng

²²¹ Sivilombudsmannen (2021a), s. 21

med å alltid foreta en kan-vurdering er å vise at en dispensasjon ikke automatisk innvilges når de materielle vilkårene er oppfylt.

Den empiriske analysen viser at ingen av kommunene har foretatt en kan-vurdering. Dette kan bety at kommunene mener det ikke er særlig mye mer å vektlegge etter de formelle vurderingene er gjort. Det kan derfor argumenteres for at det bør være opp til kommunene om de vil foreta den ekstra skjønsmessige vurderingen, og ikke være et krav slik Sivilombudsmannen uttrykker det. Utfordringen med en slik valgfrihet vil imidlertid være at det ikke nødvendigvis fremkommer hvorvidt en dispensasjon er hensiktsmessig, slik loven legger opp til.

5.2.3 Konsumerer strandsoneproblematikken i realiteten vurderingene av LNFR-tematikken?

Den empiriske analysen viser at Askøy og Mandal foretar flere vurderinger hvor området er avsatt både til strandsonvern og LNFR-formålet. Kommunene fokuserer da primært på strandsonen. Spesielt i Mandal ser man hvordan strandsonen i flere av vedtakene forserer LNFR-formålet. Dette ser man for eksempel ved at saksbehandlerne kun vurderer hensynene bak 100-metersbeltet langs sjø, de legger avgjørende vekt på bestemmelsen i plan- og bygningsloven og de statlige planretningslinjene for differensiert strandsoneforvaltning, eller så sender de vedtakene på høring til myndigheter som skal ivareta strandsonen. Herunder eksempelvis fiskeridirektoratet og havnesjef. Det virker som kommunen føler seg forpliktet til å følge de statlige planretningslinjene som omhandler strandsonen. Mandal har skrevet i flere av vedtakene at det er et nasjonalt mål at strandsonen skal bevares, og viser så til planretningslinjene.

Siden analysen viser at kommunene ofte overser eller legger lite vekt på LNFR-formålet ved behandling av begge formålene, kan det være behov for å tydeliggjøre reguleringen av LNFR-områdene på et mer overordnet nivå. Siden kommunene vektlegger de statlige planretningslinjene i de fleste vedtakene som omhandler strandsonen, kan dette trekke i retningen av at det bør utarbeides statlige planretningslinjer for LNFR-formålet. Dersom det utarbeides statlige planretningslinjer for LNFR-formålet kan det føre til at kommunene føler en forpliktelse til å følge retningslinjene ved dispensasjonsvurderingene. Dette kan igjen føre til at strandsonevernet ikke forseres LNFR-områder og at LNFR-områdene får sterkere statlig styring.

Kildeliste

Lover og forskrifter

1814	Lov 17.mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven - Grl.)
1962	Lov 22.juni 1962 nr.8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven)
1967	Lov 10.februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningsloven (forvaltningsloven – fvl.)
1995	Lov 12.mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova – jl.)
2005	Lov 27.mai 2005 nr.31 om skogbruk (skogbrukslova)
2009	Lov 19.juni 2009 nr.100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
2008	Lov 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.)
2018	Lov 22. juni 2018 nr.83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2017	Forskrift 21.juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger

Opphevede lover

1985	Lov 14.juni 1985 plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven)
------	--

Forarbeider

Ot.prp.nr.32 (2007-2008)	Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
Ot.prp.nr.45 (2007-2008)	Ot.prp.nr.45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Innst.O.nr.57 (2007-2008)	Innst.O.nr.57 (2007-2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
Prop.149 L (2015-2016)	Prop.149 L (2015-2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)
Prop. 64 L (2016-2017)	Prop. 64 L (2016-2017) Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)
Prop. 46 L (2017-2018)	Prop. 46 L (2017-2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Prop. 169 L (2020-2021)	Prop. 169 L (2020-2021) Endringer i plan- og bygningsloven m.m (regional plan, dispensasjon m.m)

Internasjonale rettskilder

Europeiske landskapskonvensjonen

Europeisk landskapskonvensjon ETS nr.176, vedtatt 20.10.2000, i kraft 01.03.2004

Rettspraksis

Høyesterett:

HR-2016-2229-A

Lagmannsrett:

LB-2019-183702

LA-2019-8060

Nasjonale forventninger og Veiledere

Miljøverndepartementet (2011)

Miljøverndepartementet (2011), *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015), *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og	(2019), <i>Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging</i>
Landbruk- og matdepartementet (2017)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruk- og matdepartementet (2017), <i>Garden som ressurs</i>
Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), <i>Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområde</i>

Uttalelser og rapporter fra Sivilombudsmannen

SOM-2014-3266

SOM-2015-3269

SOM-2017-1231

Sivilombudsmannen (2021a)

Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen - Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner,
<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/Temarapport-Sivilombudsmannens-undersokelser-av-dispensasjoner-i-strandsonen.pdf> Sist lest 14.05.2021

Sivilombudsmannen (2021b)

Systematisk undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen – Askøy,
<https://www.sivilombudsmannen.no/wp-content/uploads/2021/01/undersokelse-av-dispensasjoner-i-strandsonen-askoy.pdf>

Litteratur

- Hanssen (2018) Hanssen, Gro Sandkjær, kapittel 13, *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?*, Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red), Universitetsforlaget 2018, s.221
- Aarsæther (2008) Aarsæther, Nils, kapittel 3, *Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid?*, Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red), Universitetsforlaget 2008, s.44
- Mæland (2010) Mæland, Ola, kapittel 19, *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, Frode A. Innjord (red.), 1. utg, Gyldendal Norsk Forlag AS 2010, s.519
- Tyrén (2010) Tyrén, Carl Wilhelm, *Plan- og bygningsloven: Lovkommentar*, Universitetsforlaget, 2018, s.57
- Stokstad (2012) Stokstad, Sigrid, kapittel 2, *Det norske flernivådemokratiet*, Marit Reitan, Jo Saglie og Eivind Smith 102 (red.), Abstrakt forlag, 2012, s.79-85
- Lie (2015) Lie, Markus Hoel, *Kommuneloven bør endres*, Lov og Rett 2015 (LOR-2015-246), Universitetsforlaget 2015, s.246-249
- Pedersen mfl. (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett: Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner del 2*, 3.utg, Universitetsforlaget 2018, s.212-216
- Tuseth og Winge (2018) Tuseth, Bård Sverre og Nikolai K. Winge, *Masteroppgaven i juss*, 2.utg, Universitetsforlaget 2018, s.59

Skoghøy (2018) Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, *Rett og rettsanvendelse*, Universitetsforlaget 2018, s.44-45

Nettdokumenter

- SABIMA SABIMA, «*Arealendringer*», <https://www.sabima.no/hva-truer-naturen/arealendringer/> Sist lest 16.05.2021
- SSB (2021) SSB, «*Matjorda under press*», publisert 01.02.2021, <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/matjorda-under-press> Sist lest 16.05.2021
- Holth (2020) Holth, Fredrik, «*Det er departementets ansvar å informere om dette*», Rett24, publisert 21.09.2020, <https://rett24.no/articles/departementets-opplysningsplikt-i-lovsaker>, Sist lest 16.05.2021
- Figur 1 SSB/KOSTRA (tallene fra 2008-2015 er basert på avsluttet tidsserie, tabell 04690 nummer E1.b, E1.c, E1 a.c, og C.8.a, <https://www.ssb.no/statbank/table/04690/tableViewLayout1/>) (tallene fra 2015-2020 er basert på tabell 1328, <https://www.ssb.no/statbank/table/13128/tableViewLayout1/>), Sist lest 16.05.2021
- SSB/KOSTRA SSB/KOSTRA (<https://www.ssb.no/statbank/table/13128/>), Sist lest 16.05.2021
- Figur 2 GISLINE WebPlan, (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4627/gl_planarkiv.aspx?planid=9001, planid 9001), Sist lest 16.05.2021
- Figur 3 Tall basert på GISLINE WebPlan (https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4205/ , planid 201511, 1002-2006 og 201815) og SSB/KOSTRA (<https://www.ssb.no/statbank/table/13128/>), Sist lest 16.05.2021

- Figur 4 Tall basert på GISLINE WebPlan
(https://webhotel3.gisline.no/Webplan_4205/, planid 201511, 1002-2006 og 201815), Sist lest 16.05.2021
- Figur 5 Tall basert på SSB/KOSTRA
(<https://www.ssb.no/statbank/table/13128/tableViewLayout1/>)
og GISLINE WebPlan
(https://webhotel3.gisline.no/Webplan_3818/gl_planarkiv.aspx?planid=6401, planid 0002), Sist lest 16.05.2021
- Figur 6 Tall basert på GISLINE WebPlan
(https://webhotel3.gisline.no/Webplan_3818/gl_planarkiv.aspx?planid=6401, planid 0002), Sist lest 16.05.2021

Regionale planer og planretningslinjer

Hordaland fylkeskommune, *Regional planstrategi for Hordaland 2012-2016* (2012)

Hordaland fylkeskommune, *Utviklingsplan for Hordaland - Regional planstrategi 2016-2020* (2016)

Hordaland fylkeskommune, *Temaplan for landbruk i Hordaland - Ei levande næring for framtida 2018-2022* (2018)

Fylkestingene i Aust-Agder og Vest-Agder, *Regionplan Agder 2020 - Med overskudd til å skape* (2010)

Agder fylkeskommune, *Regionplan Agder 2030 - Attraktiv, samskapende og bærekraftig* (2019)

Buskerud, Hordaland og Telemark fylkeskommune, *Regional plan for Hardangervidda - fylkesdelplan 2011-2025* (2011)

Vest-Agder mfl., *Regional plan for Setesdal Vesthei, Rygylkeheiane og Setesdal Austhei* (2014)

Viken mfl., *Regional plan for Hardangervidda 2019-2035* (2019)

Vestfold og Telemark fylkeskommune, *Regional planstrategi 2020-2024 - Å utvikle Vestfold og Telemark – verdiskaping gjennom grønn omstilling* (2020)

Kommuneplaner

Sist lest 16.05.2021

Askøy

Askøy kommune, *Kommuneplanens arealdel - tekstdelen med bestemmelser og retningslinjer* (2007), <http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9000/Dokumenter/Kommuneplan%202006-18%20-%20Areal%20-%20Tekstdelen%20-%20Vedtatt%2021-06-07.pdf>

Askøy kommune, *Arealplankart* (2012),

http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/Dokumenter/kplan2012_13122012.pdf

Askøy kommune, *Kommuneplanens arealdel - planbeskrivelse* (2012),

<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/Dokumenter/Planbeskrivelse%20Kommuneplanens%20arealdel%202012-2023.pdf>

Askøy kommune, *kommuneplanens arealdel - bestemmelser* (2016),

<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/Dokumenter/Bestemmelser%20Kommuneplanens%20arealdel%202012-2023,%20revidert%2018.02.16.pdf>

Mandal

Mandal kommune, *Kommuneplan Mandal 2006-2017* (2007),

<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1002-2006/Dokumenter/Utfyllende%20bestemmelser%20Kommuneplan%20Mandal%202006-2017.pdf>

Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027* (2015),

<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/Dokumenter/Mandal%20Kommune%20Kommuneplan%202015-27.pdf>

Mandal kommune, *Kommuneplan 2015-2027 kart* (2015),

<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/Dokumenter/201511%20Kommuneplan%202015-2027%20Kart.pdf>

Mandal kommune, *Kommuneplanens arealdel 2018-2030* (2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/Dokumenter/1002-201815%20Planbeskrivelse.pdf>

Mandal, *Kommuneplan arealdel 2018-2030 arealplankart* (2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/Dokumenter/1002-201815%20Kplan.pdf>

Tinn

Tinn kommune, *Kommuneplanens arealdel* (1999)
https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/Dokumenter/kommuneplanens_arealdel.pdf

Dispensasjonsvedtakene

Sist lest 16.05.2021

Askøy

Vedtak 1, *Tillatelse til tiltak uten ansvar* (28.08.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2015_4313_vedtak.pdf

Vedtak 2, *Tillatelse til tiltak* (13.03.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2014_7933_vedtak.pdf

Vedtak 3, *Tillatelse til tiltak* (07.05.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2014_18%20-%20Tillatelse%20til%20tiltak.pdf

Vedtak 4, *Tillatelse til tiltak* (16.03.2018),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2014_344%20-%20Tillatelse%20til%20tiltak.pdf

Vedtak 5, *Tillatelse til tiltak* (04.05.2016),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2016_2191_vedtak.pdf

Vedtak 6, *Tillatelse til tiltak* (14.07.2016),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2021_365%20-%20Tillatelse%20til%20tiltak.pdf

Vedtak 7, *Rammetillatelse*,
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2019_2221_Rammetillatelse.pdf

Vedtak 8, *Tillatelse til fradeling* (22.04.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2015_931_vedtak.pdf

Vedtak 9, *Dispensasjon* (20.06.2019),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2019_1218_vedtak.pdf

Vedtak 10, *Tillatelse til tiltak uten ansvar* (16.03.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2015_792_vedtak.pdf

Vedtak 11, *Tillatelse til tiltak* (19.02.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2014_8642_vedtak.pdf

Vedtak 12, *Tillatelse til tiltak* (22.06.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2014_5686_vedtak.pdf

Vedtak 13, *Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel* (16.10.2020),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2020_4665_vedtak.pdf

Vedtak 14, *Dispensasjon* (02.01.2020),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2017_3902_vedtak.pdf

Vedtak 15, *Rammetillatelse* (14.06.2018),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%209_297-%20Rammetillatelse.pdf

Vedtak 16, *Dispensasjon* (31.01.2019),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%201_44%20-%20Dispensasjon.pdf

Vedtak 17, *Tillatelse til tiltak* (07.10.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2015_3602_vedtak.pdf

Vedtak 18, *Politisk behandling av søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig* (18.03.2019),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%203_197%20%20E2%80%93%20Melding%20om%20vedtak%20-%20HOP%20-%20Politisk%20behandling%20av%20s%20C3%B8knad%20om%20dispensasjon%20fra%20kommuneplanens%20arealdel%20for%20bruksendring%20fra%20fritidsbolig%20til%20hel%20C3%A5rsbolig.pdf

Vedtak 19, *Orientering om vedtak fra UTM* (25.01.2019),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2019_3%20-%20Orientering%20om%20vedtak%20fra%20UTM.pdf

Vedtak 20, *Politisk behandling av søknad om dispensasjon* (23.02.2017),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/S%20C3%A6rutskrift%20Gbnr%2020_312%20-%20Rams%20C3%B8y%20-%20Politisk%20behandling%20av%20s%20C3%B8knad%20om%20dispensasjon.pdf

Vedtak 21, *Melding om vedtak - Politisk behandling av søknad om dispensasjon* (13.11.2018),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/1_14%20Vedtak.pdf

Vedtak 22, *Melding om vedtak - Politisk behandling av søknad om dispensasjon* (15.05.2019),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2033_9%20-%20Heggernes%20-%20Politisk%20behandling%20av%20s%20C3%B8knad%20om%20dispensasjon.pdf

Vedtak 23, *Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel* (09.01.2015),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/2014_8548_vedtak.pdf

Vedtak 24, *Tillatelse til tiltak* (16.12.2016),
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4627/9001/diverse/Gbnr%2031_24%20-%20Tillatelse%20til%20tiltak.pdf

Vedtak 25, *Vedtak om dispensasjon etter pbl. § 19-2 samt tillatelse til tiltak etter pbl. § 20-2 med sikte på oppføring av redskapsbod på eiendommen* (27.08.2015),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1002-2006/diverse/2007%20kommuneplan%2015-1429.pdf>

Mandal

Vedtak 1, *Dispensasjon og tillatelse* (16.01.2017),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/2015%20kommuneplan%2016-2326.pdf>

Vedtak 2, *Vedtak, Godkjenning, Fritidsbolig* (02.01.2020),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1029201910/diverse/1029201910%2020-29.pdf>

Vedtak 3, *Dispensasjon for legging av sjøkabel – fra skjerneøya i mandal kommune via øygarden, tånes og til grensen mot søgne kommune* (06.05.2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/diverse/201815%20Kommuneplan%2018-1331.pdf>

Vedtak 4, *Dispensasjon og rammetillatelse* (01.12.2017),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/2015%20kommuneplan%2017-1992.pdf>

Vedtak 5, *Dispensasjon fra – oppføring av tilbygg til bolig i LNF-område* (25.04.2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/diverse/201815%20Kommuneplan%2019-555.pdf>

Vedtak 6, *Søknad om dispensasjon – oppføring av fritidsbolig* (13.06.2018),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/201511%20Kommuneplan%2018-750.pdf>

Vedtak 7, *Tillatelse* (20.02.2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/diverse/201815%20Kommuneplan%2019-126.pdf>

Vedtak 8, *Tillatelse* (03.07.2015), <http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1002-2006/diverse/2007kommuneplan%2015-1303.pdf>

Vedtak 9, *Tillatelse og dispensasjon for tilbygg til hytte* (25.08.2020),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1029201910/diverse/1029201910%2020-12234.pdf>

Vedtak 10, *Vedtak, arealoverføring* (04.09.2020),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1029201910/diverse/1029201910%2020-11793.pdf>

Vedtak 11, *Dispensasjon og tillatelse* (07.03.2018),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/2015%20kommuneplan%2017-1776.pdf>

Vedtak 12, *Søknad om dispensasjon for oppføring av frittstående terrasse på eiendommen* (28.10.2016),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/201511%20Kommuneplan%2016-1359.pdf>

Vedtak 13, *Dispensasjon og tillatelse* (05.02.2019),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201815/diverse/201815%20Kommuneplan%2018-2203.pdf>

Vedtak 14, *Dispensasjon* (02.01.2017),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/2015%20kommuneplan%2007-2889.pdf>

Vedtak 15, *Søknad om dispensasjon* (27.09.2017),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/201511/diverse/201511%20kommuneplan%2017-1452.pdf>

Vedtak 16, *Rammetillatelse og dispensasjon for oppgradering av gjenvinningsstasjon* (16.10.2020),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1029201910/diverse/1029201910%2020-11957.pdf>

Vedtak 17, *Vedtak, godkjenning, terrenginngrep* (14.02.2020),
<http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/4205/1029201910/diverse/1029201910%2020-47.pdf>

Tinn

Vedtak 1, *Innvilget dispensasjon – bod/skjul til fritidsbolig* (21.11.2016), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2016-11-21.pdf>

Vedtak 2, *Tillatelse til tiltak og dispensasjon fra LNF-formål* (10.12.2018), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-10-12-2018.pdf>

Vedtak 3, *Melding om vedtak – dispensasjon for tiltak på fritidsbolig i LNF* (21.09.2015), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KLP-Disp-2015-08-26-A.pdf>

Vedtak 4, *Søknad om dispensasjon for oppføring av museumsbygg* (29.01.2020), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2020-01-29.pdf>

Vedtak 5, *Melding om vedtak – dispensasjon – Frådeling av bustadtomt i LNF-område* (14.11.2017), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2017-11-01.pdf>

Vedtak 6, *Tillatelse til tiltak* (10.04.2018), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2018-04-10.pdf>

Vedtak 7, *Søknad om oppføring av bod – dispensasjon fra kommuneplanen* (30.09.2016), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2016-09-07.pdf>

Vedtak 8, *Dispensasjon fra kommuneplan – utvidelse av fritidsbolig i sone 1* (30.06.2015), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2015-06-30.pdf>

Vedtak 9, *Søknad om dispensasjon* (27.11.2015), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2015-11-11-B.pdf>

Vedtak 10, *Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel til oppføring av aneks* (23.02.2016), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp.2016-02-23.pdf>

Vedtak 11, *Dispensasjon fra kommuneplan* (15.02.2017), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2017-02-15-A.pdf>

Vedtak 12, *Søknad om oppføring av bod – dispensasjon fra kommuneplan* (20.09.2016), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2016-09-07.pdf>

Vedtak 13, *Søknad om dispensasjon for å bygge fritidsbolig som våningshus* (04.06.2019), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/0002-Vedtak-2019-06-19.pdf>

Vedtak 14, *Avslag på søknad om dispensasjon til to hyttetomter* (12.01.2017), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2017-01-12.pdf>

Vedtak 15, *Dispensasjon til deling av eidegom* (16.02.2015), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KLP-Disp-2015-02-16.PDF>

Vedtak 16, *Søknad om dispensasjon vedrørende bygging av annekset i LNF-område* (06.11.2019), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/0002-Disp-2019-11-06.pdf>

Vedtak 17, *Søknad om dispensasjon til riving av eksisterende hytte og oppføring av ny* (02.12.2020), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2020-12-02.pdf>

Vedtak 18, *Søknad om dispensasjon vedrørende bygging av annekset i LNF-område* (06.11.2019), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/0002-Disp-2019-11-06.pdf>

Vedtak 19, *Søknad om dispensasjon for riving av eksisterende hytte og oppføring av ny* (02.12.2020), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KPL-Disp-2020-12-02-C.pdf>

Vedtak 20, *Dispensasjon for tiltak på fritidsbolig i LNF sone 1* (21.09.2015), <https://tinn-kommune.com/PlanRegister/3818/0002/diverse/KLP-Disp-2015-08-26-A.pdf>

