

Plan- og bygningsloven

Vår viktigste miljølov?



HOLTH & WINGE

www.holthogwinge.no

Trøndelag fylkeskommune

Nikolai K. Winge
kontakt@howi.no

Innhold

- Hva kjennetegner plan- og bygningsloven?
- Virkemidler for å ivareta natur- og klimahensyn i arealplanleggingen
- Særlig om dispensasjoner



- Sektorovergripende

Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet bindende for alle:

- For kommunen selv
- For andre myndigheter (visse unntak for energisektoren).
- For borgerne

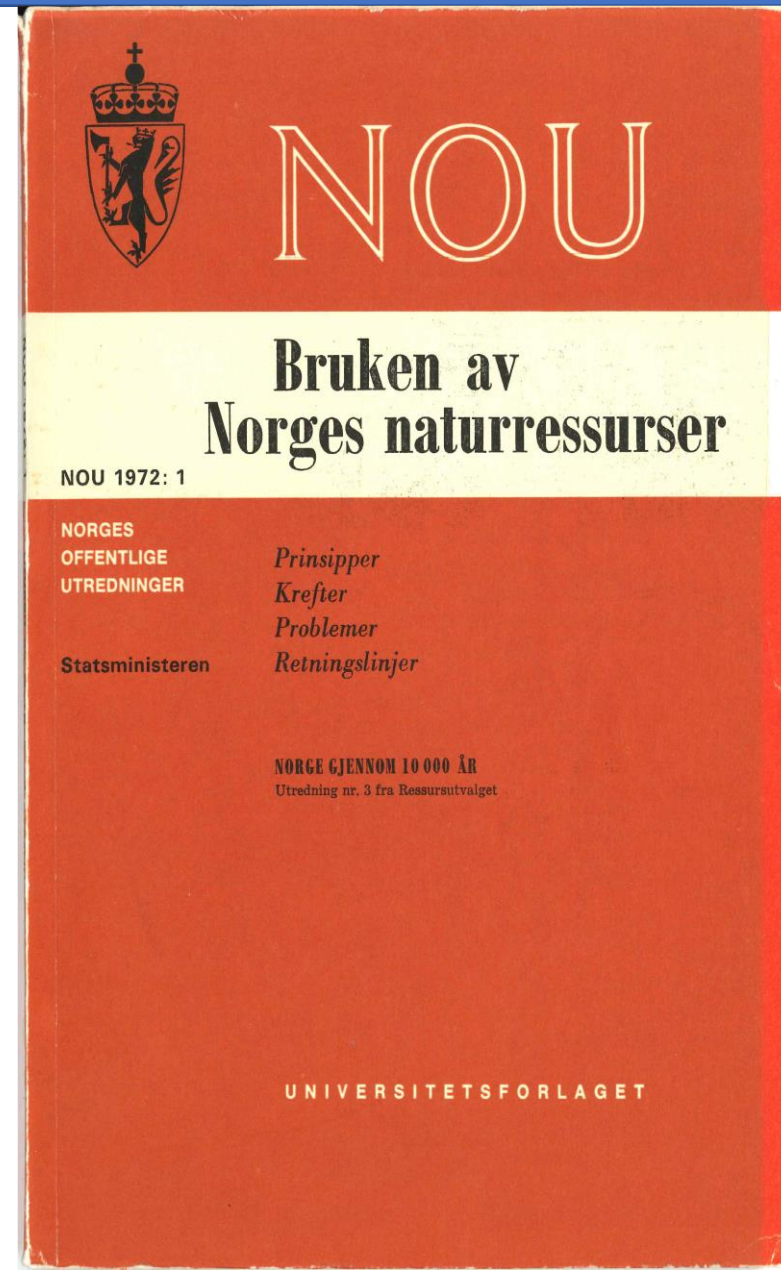
- Plan- og bygningslovens forarbeider:

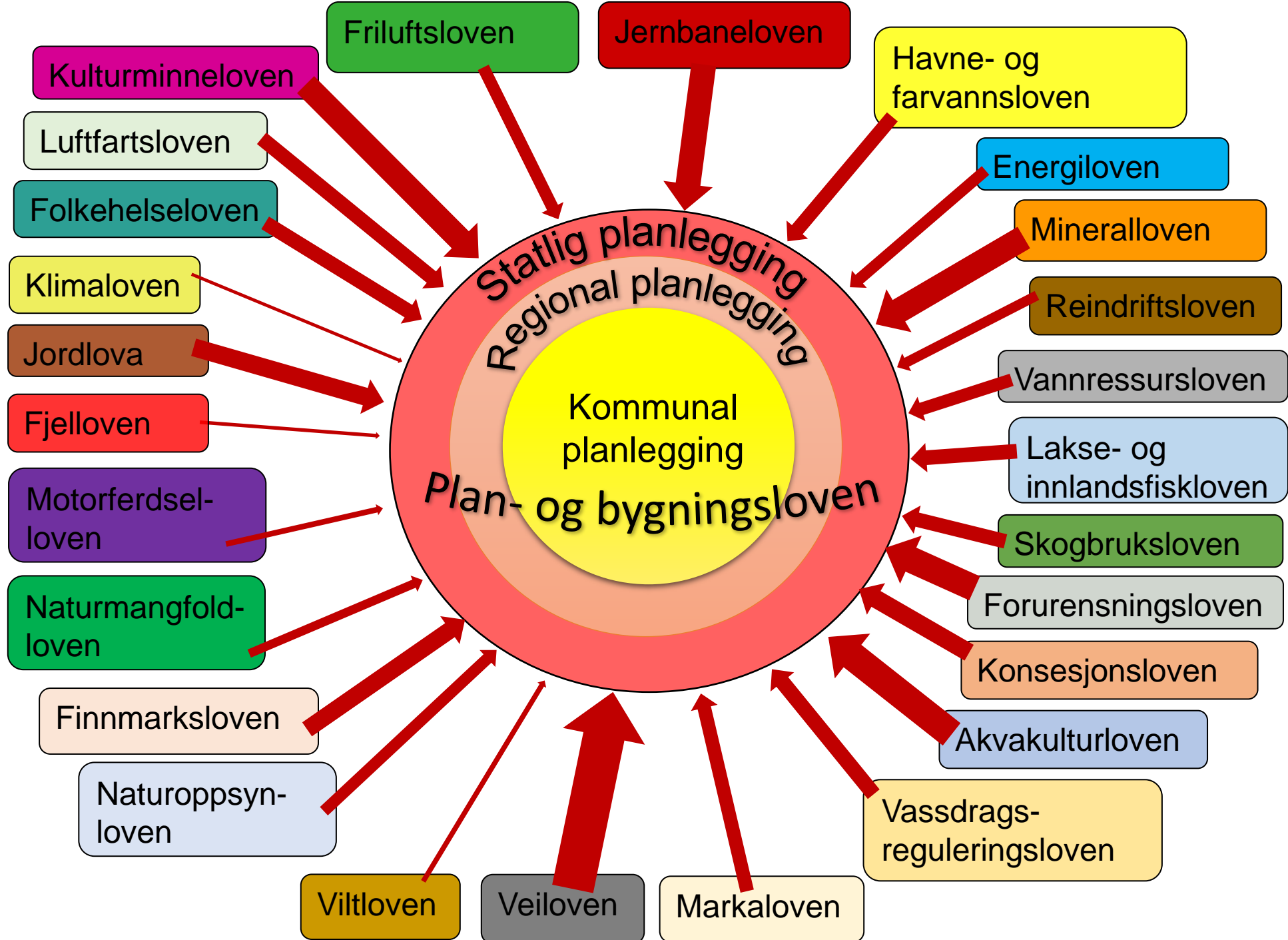
- «*Planlegging skal være den felles arena*» for samordning av interesser, slik at beslutninger som tas bygger på helhetlige og langsiktige vurderinger.

NOU 1972:1



En svakhet ved lovverket tør være at de forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med det eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.





Store koordinerings- og samordningsproblemer i arealforvaltningen.

«Kampen om arealene»



Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?

Nikolai K. Winge

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Nikolai K. Winge: The Planning and Building Act – a common arena for sectors and interests?

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 7–20, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Planning Legislation Committee put great emphasis on making the Planning and Building Act the «common arena for coordination of sectors and interests.» This article examines the extent to which various legislative instruments are suitable for operationalizing this goal in practice. In addition to the Planning and Building Act, a number of other laws have an impact on how land resources are allocated. These laws are related to certain sectoral interests and are enforced by authorities who are specialized within their limited administrative areas. There is no uniform model for coordination between the Planning and Building Act and the sectoral laws. Each sector legislation has its particular links to the planning system. This article will identify and explain the different coupling models that exist today. In this way, we create a basis for evaluating coupling models to determine their strengths and weaknesses with regard to the goal of making the planning system the common arena for coordination of sectors and interests.

Key words: Planning and Building Act, sectoral laws, coordination, public law

Nikolai K. Winge, Associate Professor in Environmental Law, Institute of property and law, Norwegian University of Life Sciences, POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: nikolai.winge@nmbu.no

1 Introduksjon

I det forberedende arbeidet med dagens plan- og bygningslov gis det klart uttrykk for at lovens plansystem formelt og reelt skal fungere som *en felles arena* for sektorer og in-

ven og sektorlover. Som artikkelen vil vise finnes det ingen konsekvent koblingsmodell i dagens lovgivning. Hver sektorlov har sin spesielle kobling til plan- og bygningslovens plansystem. Jeg kategoriserer de forskjellige kob-

- Sektorovergripende

Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet bindende for alle forvaltningsområder.

- Sektornøytral

Innenfor rammen av bærekraftig utvikling er alle hensyn og interesser likestilte.

§ 1-1. Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet.

Plan- og bygningsloven § 1-1:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner

Akvakulturloven § 1:

Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.

Naturmangfoldloven § 1:

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskelig virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Finnmarksloven § 1:

Lovens formål er å legge til rette for at grunn og naturressurser i Finnmark fylke forvaltes på en balansert og økologisk bærekraftig måte til beste for innbyggerne i fylket og særlig som grunnlag for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsliv.

Mineralloven § 1:

Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.

Markaloven § 1:

Formålet med loven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Genetikkloven § 1:

Denne loven har til formål å sikre at framstilling og bruk av genetisk modifiserte organismer og framstilling av klonede dyr skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger.

Reindriftsloven § 1:

For det samiske reinbeiteområdet skal loven legge til rette for en økologisk, økonomisk og kulturelt bærekraftig reindrift med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane til gagn for reindriftsbefolkningen selv og samfunnet for øvrig.

Forskrift om kompetansetilskudd til bærekraftig bolig- og byggkvalitet fra Husbanken § 1:

Tilskudd skal bidra til flere miljøvennlige og universelt utformede boliger, bygg og uteområder, og til å heve kompetansen om bærekraftige kvaliteter.

- Sektorovergripende

Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet bindende for alle forvaltningsområder.

- Sektornøytral

Innenfor rammen av bærekraftig utvikling er alle hensyn og interesser likestilte.

- **Prosesorientert**

Oppstiller saksbehandlingsregler, men determinerer ikke løsningen på arealkonflikter.

Saksbehandling = juss

Beslutninger = politikk

Viktige unntak:

- Byggeforbudet langs sjø (§ 1-8)
- Dispensasjonsbestemmelsen (§ 19-2)

- Sektorovergripende
Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet bindende for alle forvaltningsområder.
- Sektornøytral
Innenfor rammen av bærekraftig utvikling er alle hensyn og interesser likestilte.
- Prosessorientert
Oppstiller saksbehandlingsregler, men determinerer ikke løsningen på arealkonflikter.
- **Lokalstyrt**
Det er i hovedsak kommunene som bestemmer arealbruken i Norge.



Lokalt selvstyre

«Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.»





Carl August Fleischer, Plan- og bygningsrett 1992, s. 47:

“Noe absolutt kommunalt selvstyre hører ikke hjemme – og har aldri eksistert – på bygningslovgivningens område.”



Georg Fr.
Rieber-Mohn

Vi ønsker mest mulig villmark, og mener vi har lykket med dette | Tor Egil Buøen

Det er selvfølgelig beklagelig at vi gjennom vår hytte- og reiselivsstrategi kommer i nærheten av Rieber-Mohn-familiens hytte- og jaktparadis.

DEBATT



Tor Egil
Buøen

Ordfører i Flå

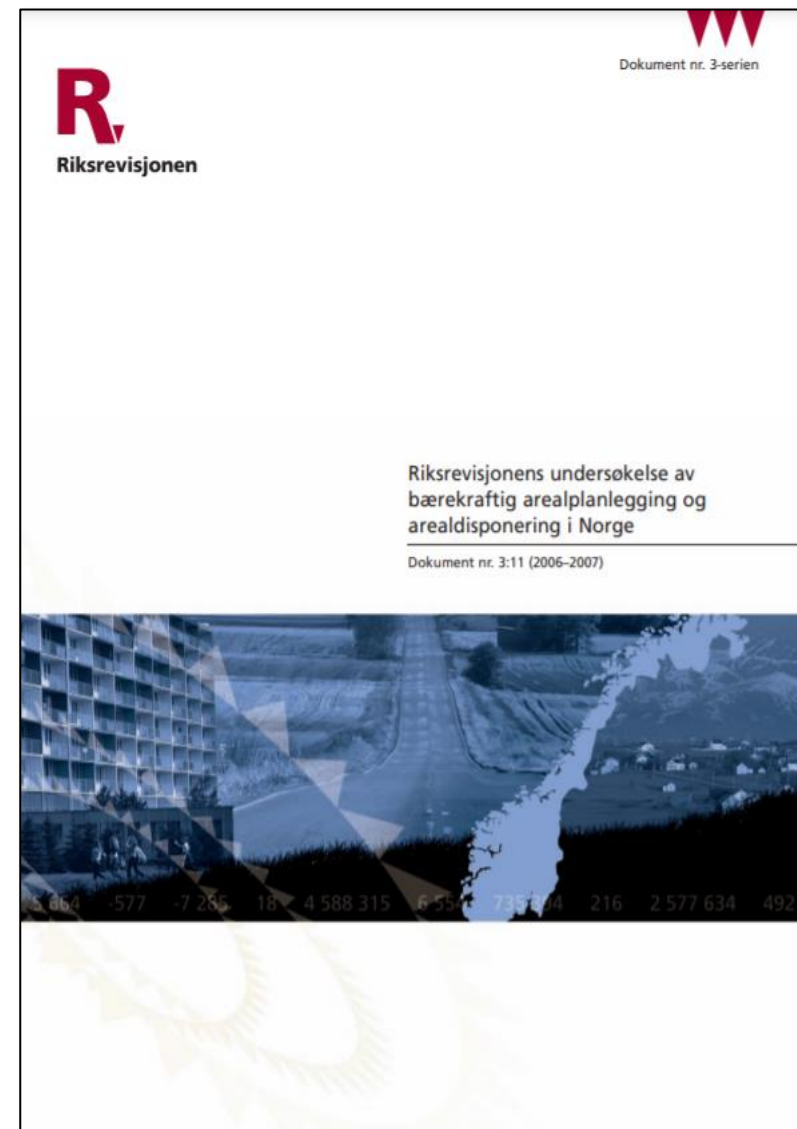
FOTO: Halvard Alvik / NTB scanpix

Georg Fredrik Rieber-Mohn mener hytteutbygging raserer villmarken. Bildet er fra Hemsedal.

«Det som egentlig foregår, er at noen relativt få norske familier i nålevende generasjoner får eksklusiv råderett over deler av norsk natur som burde komme langt flere til gode – ikke minst når vi tenker på våre etterkommere. Deres dom over den utvikling som her kort er beskrevet, kan og bør bli hard.»

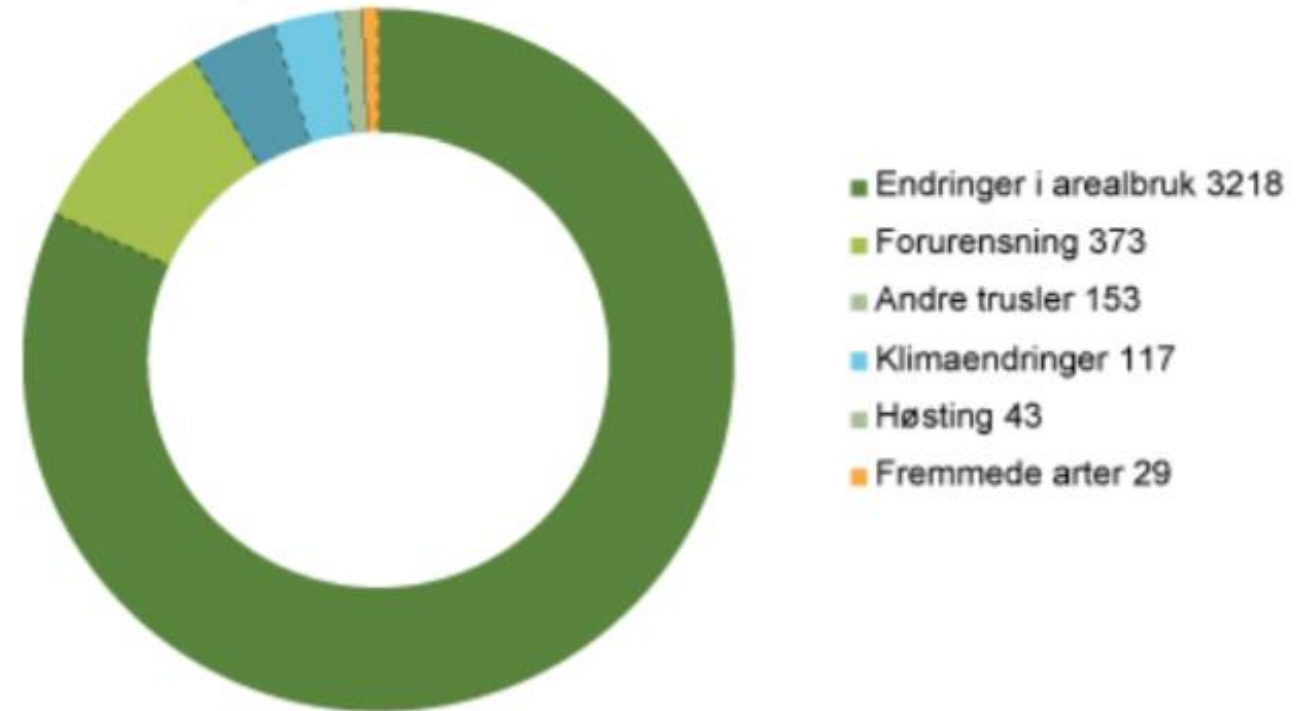
Er kommunene tillitten verdig?

- Riksrevisjonen (2006-2007):
«Undersøkelsen viser at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.»
- Fra 1985 til 2005 har areal som er nedbygd økt med 26 prosent.
- Om lag 2600 km² areal til bygninger og 3266 km² til kraftlinjetraséer.
- Samlet er det kun 1,5 prosent av landets areal som er utbygd.
- Ikke et problem at det bygges mer. Problemet er hvordan det bygges:



- Strandsonen, vassdragsbeltene, snaufjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned.
- Dagens «bit for bit»-utbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet.
- Riksrevisjonens kontroll fem år etter; Dokument 3:1 (2011–2012):
 - Det er gjort flere grep for å sikre bærekraft, blant annet vedtakelsen av nml. og pbl. Men:
 - «Etter Riksrevisjonens vurdering er det foreløpig ikke dokumentert vesentlige effekter av tiltakene som er satt inn etter at plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009.»

→ Trusler mot Norges naturmangfold
antall arter påvirket



KILDE: Rødlista 2010, Artsdatabanken / www.miljøstatus.no

- Pbl. § 3-3:

*Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å **gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.***

- Kontroll av kommunale vedtak er avgjørende for å sikre regionale og nasjonale interesser.
- Bruker myndighetene innsigelsesretten/-plikten?
- Bruker myndighetene klageretten?

Plan 03 / 2018 (Volum 50)

◀ Artikkel 3 av 14 ▶

Svak kontroll i plan- og bygningsretten

av [Nikolai K. Winge](#) & [Fredrik Holth](#)

Informasjon ▼

Lagre ▼

📄 Skriv ut 📌 Lagre referanse (RIS) ☆ Favoritt

Sikrer lovgivningen at det utøves tilstrekkelig kontroll med vedtak truffet med hjemmel i plan- og bygningsloven? – Lovgivningen legger til rette for at det kan føres intensiv kontroll, men loven sikrer ikke at det fakti ...

- Oppsummert. Plan- og bygningsloven er:
 - Sektorovergripende
 - Sektornøytral
 - Proessorientert
 - Lokalstyrt
- Kommunal planlegging har avgjørende betydning for hvordan miljøinteresser ivaretas.
- Plan- og bygningsloven er derfor vår viktigste lov for miljøet.
- Men; hvordan kan loven sikre at klima- og miljøhensyn ivaretas?

- Saksbehandlingsregler:
 - Planbeskrivelse, høring, medvirkning, faktiske undersøkelser og konsekvensutredninger.
 - Sikrer dette at miljøvirkningene blir tilstrekkelig synliggjort?

Multiconsult 2021:

Undersøkelsen har vist svært variabel etterlevelse av KU-forskriften avhengig av tema og tiltaksområde.

RAPPORT

Evaluering av konsekvensutredninger etter kapittel 5 i forskrift om konsekvensutredninger

OPPDRAUGSGIVER: KLIMA OG MILJØDEPARTEMENTET (KLD)

DATO: 5. FEBRUAR 2021

DOKUMENTKODE: 10220344-TVF-RAP-01



Multiconsult

- Bruk av planer som virkemiddel for å ivareta miljøverdier:
 - Planformål
 - Planbestemmelser
- Kommunens handlingsrom til å bruke planer for å stanse miljøskadelig virksomhet:
- Pbl. § 12-4 første og andre ledd
 - *En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.*
 - *Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.*

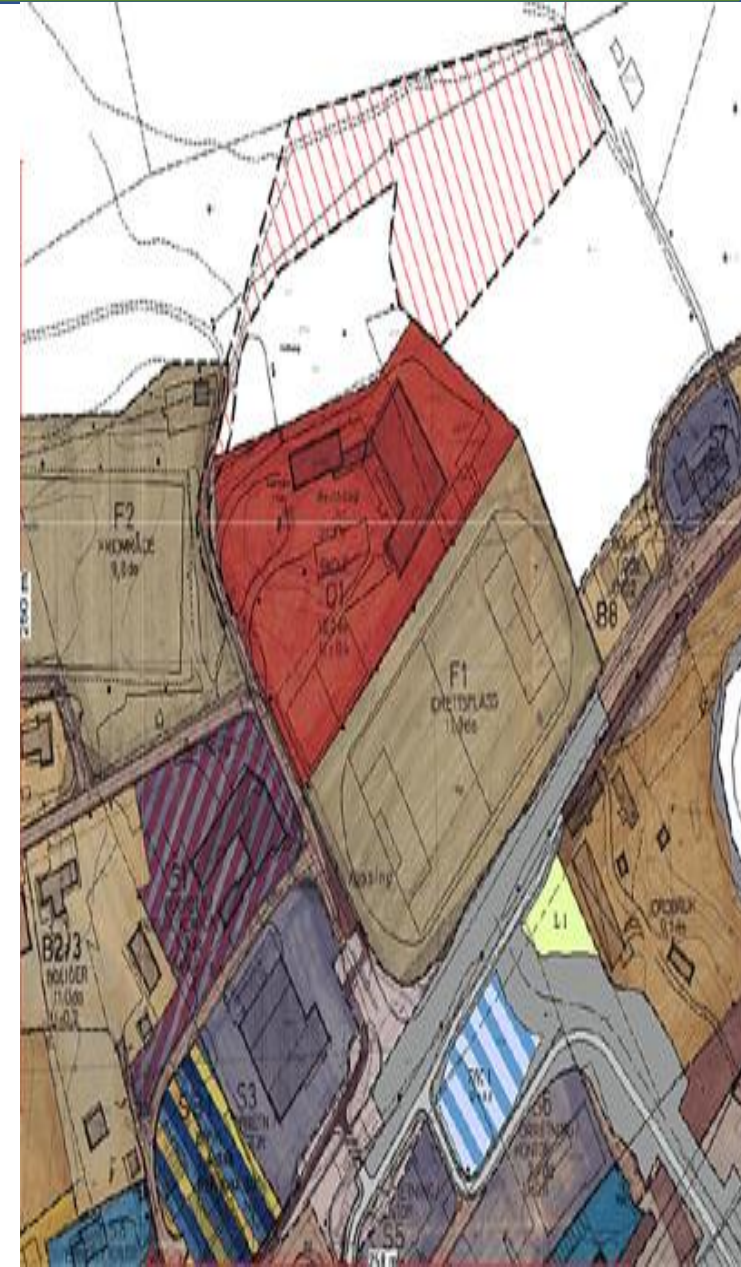
- I hvilken grad kan kommunene regulere eksisterende virksomhet gjennom planendring?
- SOM-2018-3829
 - Sogndal kommune ønsket å avvikle en bensinstasjon.
 - Fylkesmannen mente at planbestemmelsene at planbestemmelsene var lovlige. Alternativt at de måtte forstås som retningslinjer.
 - Sivilombudet uttalte:
Bestemmelsen synes derfor etter sin ordlyd å regulere igangværende virksomhet, ved at den regulerer når den nåværende driften må opphøre. En slik bestemmelse vil være i strid med pbl. § 12-4 fordi den griper inn i igangværende virksomhet.

Planbestemmelsene:

Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjoner innfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald

Før det vert gjeve rivingsløyve for bensinstasjon i B/F/K2 skal det vera regulert og opparbeid tomt for drivstoffstasjon annan stad i tettstaden Sogndal.

- Styres arealbruken av gamle reguleringsplaner som ikke tar hensyn til miljøet?
- Kommunenes handlingsrom til å endre eller opphevede reguleringsplaner
 - Pbl. § 12-14



Vil bygge grønn landsby: Sterke reaksjoner på Dæhlies planer

Naturvernere raser mot utbygginga.



Vibecke Wold Haagenen
@NRKvibecke
Journalist



Stein S Eide
Journalist

Vi rapporterer fra Tangen

Publisert 8. sep. kl. 15:33

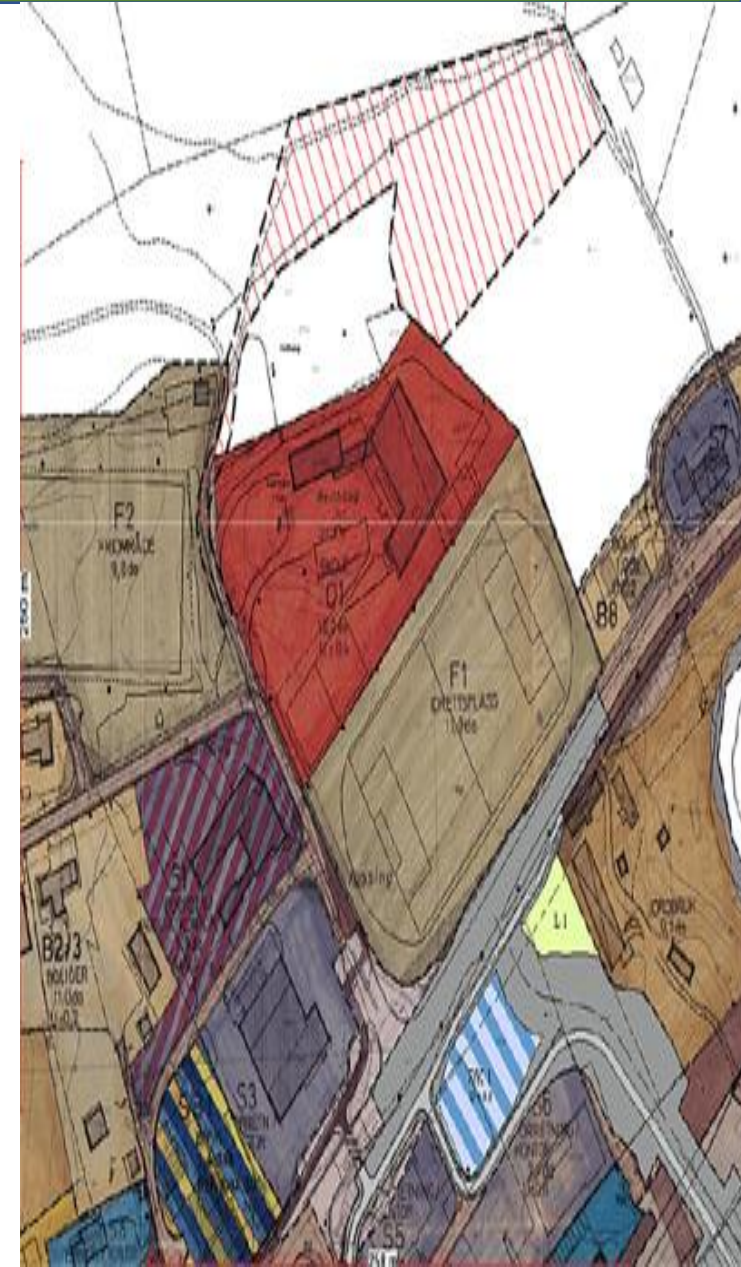
Oppdatert 8. sep. kl. 18:30

SKEPTISK: Jon Lurås i MDG vil ikke at Bjørn Dæhlie skal få bygge ned matjord på Tangen i Stange.

FOTO: FRODE MESKAU / NRK

- Erstatning ved endring eller oppheving av vedtatte planer?
 - «Reguleringsplanen er jo vedtatt for lenge siden, sier Senterpartipolitiker i Stange, AasaGjestvang.
 - Demokratiet har talt. De vil bygge boliger. Jeg ser ingen annen råd enn å heie på prosjektet og Tangen. Hvis man ville verne jorda så måtte man gjort det i 2014. Her kan man ikke bare si stopp, sier Gjestvang.»
- Overfor private utbyggere kan kommunen unntaksvis bli holdt ansvarlig for bortkastede reguleringsutgifter, jf. Rt. 1994 s. 813.
 - Utgiftene være pådradd av utbygger innenfor rammen av en avsluttet regulering.
 - Kommunen må foreta en formell reguleringsendring, en endring som tiltakshaver ikke med rimelighet kunne forutse da han pådrog seg utgiftene.
 - Tapet må være ikke uvesentlig.

- Oppsummert:
- Behov for bedre kunnskapsgrunnlag før planvedtak treffes.
 - Kan et krav om arealregnskap være løsningen?
- Plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å ivareta miljøhensyn gjennom planlegging, herunder endring av eksisterende planer.
 - Men det krever politisk vilje...



Med plan skal landet bygges, ikke med dispensasjoner ødes.

Prop L. 149 (2015-2016):

Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.



Pbl. § 19-2:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

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

- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:**
 - *Vurderingen av om lovens vilkår for å kunne dispensere vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves av domstolene.
Forvaltningslovens regel om å vektlegge det kommunale selvstyret kommer således i betraktning kun ved interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt.*
- Det betyr:
 - Full overprøving av Statsforvalteren, Sivilombudet og domstolene
 - Hensynet til det kommunale selvstyret har ingen vekt
 - Presedensvirkninger og usaklig forskjellsbehandling har ingen relevans

- Det følger av § 19-2 andre ledd at dispensasjonen må ikke være i vesentlig strid med:
 - Hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra.
 - Hensynene i lovens formålsbestemmelse.
 - Nasjonale eller regionale interesser.
- Ordlyden – skal noe til - Agder Lagmannsrett (LA-2015-197645):
«Vesentlighetskravet innebærer at ikke enhver negativ innvirkning på/tilsidesettelse av hensyn som nevnt, er tilstrekkelig for at det kan anses å foreligge vesentlig tilsidesettelse».

- Konkret interesseavveining av fordelene og ulempene ved dispensasjonen.
- Hvilke hensyn og interesser er relevante?
 - SOM-2014/334 – det er generelle areal- og ressursdisponeringshensyn som kan tillegges vekt.
 - Personlige interesser kan kun unntaksvis tillegges vekt.
- SOM-2015-3269:

Det er under enhver omstendighet ikke tilstrekkelig for å innvilge dispensasjon at ulempene ved dispensasjonen eventuelt skulle være beskjedne.

- Etter pbl. § 19-2 første ledd skal det foretas en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon skal gis.
- Beror på kommunens frie skjønn
 - Hensynet til kommunalt selvstyre skal veie tungt.
 - Forbud mot usaklig forskjellsbehandling.
- Mulige avslagsgrunner etter første ledd:
 - Kommunen ikke ønsker at ny arealbruk skjer etter dispensasjoner, og at planen bør følges.
 - Det pågår eller er forventet et nytt planarbeid i det omsøkte området. Kommunen ønsker at det ikke gis dispensasjoner før den nye planen er på plass.
 - Sumvirkninger. Selv om hver enkelt dispensasjon er akseptabel, vil summen av alle vedtakene gi en negativ og uønsket utvikling.
- Etter første ledd kan det også settes tyngende vilkår til dispensasjonen
 - Vilkår må ikke trekkes inn i vurderingen etter andre ledd.
 - Husk at vilkåret må være formålsmessig (saklig) og forholdsmessig.

Sivilombudets undersøkelse av dispensasjoner i strandsonen

- Det innvilges mange dispensasjoner i strandsonen
- Stor variasjon i typen tiltak – fra nybygg til mindre endringer og VA-anlegg.
- I en rekke vedtak skiller ikke kommunene mellom vilkårene for dispensasjon i § 19-2 andre ledd.
- I mange vedtak er det lagt avgjørende vekt på utbyggers ønsker og behov.
- Flertallet av vedtakene mangler tilstrekkelig begrunnelse.
- Det foretas ingen «kan»-vurdering etter § 19-2 første ledd.
- Flere dispensasjoner til tross for Statsforvalters fraråding.



SIVILOMBUDSMANNENS UNDERSØKELSER
AV DISPENSASJONER I STRANDSONEN

Temarapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen
i Lindesnes, Kragersø og Askøy kommuner

Avsluttende betraktninger

- Plan- og bygningsloven er den viktigste loven for miljøet.
- Loven oppstiller en rekke saksbehandlingskrav som har til formål å sikre at beslutninger om arealbruk skjer på forsvarlig kunnskapsgrunnlag.
- Spørsmålet *om, og i hvilken grad*, miljøhensyn ivaretas beror fremdeles på lokalpolitiske prioriteringer.
- Vi mener:
 - Plan- og bygningsloven må løfte frem natur- og klimahensynet
 - Kontrollmulighetene i forvaltningen må skjerpes – klage og innsigelse
 - Fylkeskommunenes rolle i arealplanleggingen må styrkes

Takk for oss!