

# Klimahensyn i reguleringsplaner

## Muligheter og begrensninger i lovverket

Dosent Fredrik Holth, NMBU

17. oktober 2019 - Follorådet



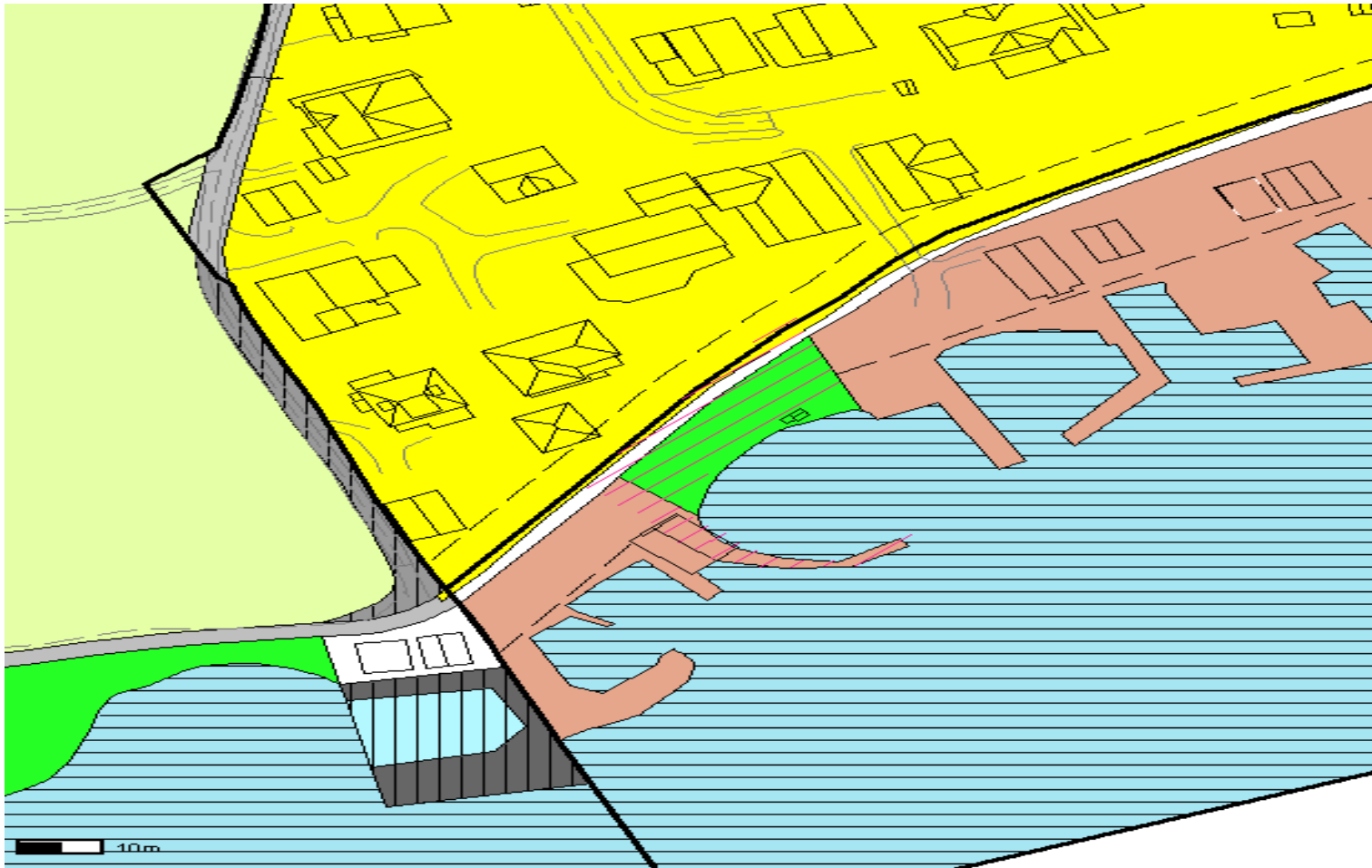
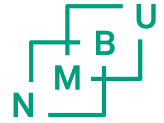
## Reguleringsplaners betydning

- Et omfattende og viktig tema.
- Vi skal innom:
- Planers rettsvirkning generelt.
- Planer som rådighetsinnskrenkning.
- Rettslige rammer for reguleringsbestemmelser.

# Plan- og bygningsloven

- Fra forarbeidene Ot.prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 16:
- *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.*

# Barka-saken



# Rt. 2007 s. 281

- ”Innledningsvis bemerker jeg at domstolenes kompetanse er begrenset ved overprøving av vedtak etter plbl. § 25. Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket - det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet. Som jeg skal komme tilbake til, oppstår det i vår sak spørsmål om det er forenlig med plbl. § 25 nr. 4 å regulere til friområde, et område som forutsettes benyttet som uteareal for **barnehage.**”

# Reguleringsplaners betydning

- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 35:
- *«Hensynet til rettssikkerhet må antas å bli bedre ivaretatt når planers virkninger er formulert klart i loven. Det vil kunne redusere usikkerhet og tolkningstvil om forståelsen av de vedtatte planene som rettslig bindende regler. Det vil også kunne bidra til at plan- og byggesakssystemet blir enklere å praktisere, og dermed blir et mer effektivt forvaltningsgrunnlag rent administrativt. Samtidig vil tydelige rettsvirkningsbestemmelser kunne bidra til at planer får en tilsiktet gjennomføringskraft.»*

# Reguleringsplaners betydning

## Plan- og bygningsloven § 12-4 **Rettsvirkning av reguleringsplan**

- 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. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.
- 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.
- Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5.
- Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.
- Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.

# Reguleringsplaners betydning

- SOM 2018/3829 (30. august 2019)
- Saken gjelder Fylkesmannens stadfestelse av områdereguleringsplan i Sogndal kommune. Fylkesmannen kom til at en bestemmelse om at gjennomføring av nye større tiltak førte til at det ikke lenger kunne drives bensinstasjonsanlegg, hadde hjemmel i lov og var rettslig bindende. Fylkesmannen la videre til grunn at to bestemmelser som ikke var rettslig bindende, kunne bli stående i planen som retningslinjer.



# Reguleringsplaners betydning

- SOM 2018/3829 forts.
- Følgende bestemmelser ble inntatt i reguleringsplanen for felt B/F2 og B/F/K2-3 der klagerens bensinstasjon i dag ligger:
- «3. Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjoner innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.
- 4. 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.»
- Fylkesmannen presiserte at det kun var første setning i punkt 3 som var rettslig bindende, og at andre setning i punkt 3 og hele punkt 4 ikke hadde «rettslig bindende virkning, og vil ikke gjelde foran plan- og bygningslovens bestemmelser om gjennomføring av plan».

# Reguleringsplaners betydning

- SOM 2018/3829 forts.
- *Reguleringsbestemmelsen pkt. 3 er uklar. Leses den isolert, er det naturlig å forstå innholdet slik at det ikke lenger vil være lovlig å drive bensinstasjon innenfor feltet når det gjennomføres nye større tiltak innenfor feltet. Det er videre uklart hva som menes med «nye større tiltak», og om det menes nye større tiltak i området eller i tilknytning til bensinstasjonen. Det er også naturlig å lese setningen i sammenheng med andre setning, som presiserer at frem til gjennomføring av nye større tiltak vil en kunne drive den eksisterende bensinstasjonen.*

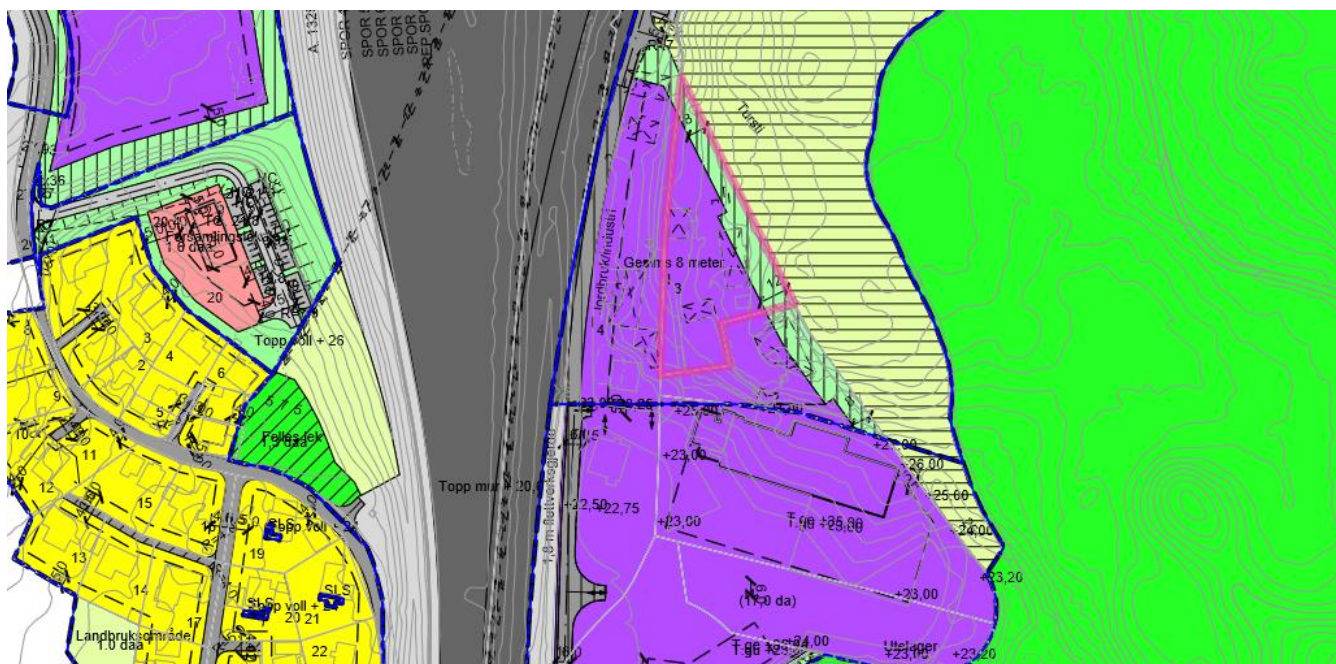
# Reguleringsplaners betydning

- SOM 2018/3829 forts.
- 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.

# Reguleringsmyndighet

- HR-2018-2388-A (14. desember 2018)
- Saken gjelder krav om erstatning for tap som følge av reguleringsvedtak for en fast eiendom. Særlig reises spørsmål om det foreligger erstatningsgrunnlag som følge av kommunens disposisjoner i tilknytning til reguleringen.

# Reguleringsmyndighet



# Reguleringsmyndighet

- Avsnitt 49:
- «*Offentlig regulering gjennom planvedtak eller på annen måte vil i en rekke tilfeller påvirke verdien av faste eiendommer. Det klare utgangspunktet er at en slik rådighetsregulering er noe eieren av en eiendom må finne seg i uten at det utløser krav på erstatning, se [Rt-2005-469 avsnitt 30](#) med videre henvisning til strandlovdommen, [Rt-1970-67](#).*»

# Reguleringsplaners betydning

- Med dette utgangspunktet blir det i praksis viktig å fastslå:
  - 1. Hva er de rettslige rammene for innholdet i arealplaner?
  - 2. Hvilke begrensninger følger eventuelt av annet lovverk?
  - 3. De rettslige rammene for å styre lovlig virksomhet gjennom den alminnelige forvaltningsretten.

# Reguleringsplaners betydning

- Øyedommen (Gaulosen) Rt-1993-278
- *Når arealdisponeringen skal fastsettes, vil det være av betydning ikke bare hvilken virksomhet som drives på tilstøtende arealer, men hvordan den drives, for eksempel hvor et industriområde og et boligområde støter til hverandre. Ved selve arealdisponeringen kommer således adgangen til å gi bestemmelser etter [§ 26](#) første ledd annet punktum sentralt inn.*



# Reguleringsplaners betydning

- Øyedommen (Gaulosen) Rt-1993-278
- *Det er derfor åpenbart at det må være hensiktsmessig at vilkår etter [§ 26](#) kan fastsettes også under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder. Anvendt på det foreliggende tilfelle kan man se det slik at en regulering til masseuttak ut fra en totalvurdering bare ville kunne tillates dersom de nødvendige restriksjoner ble pålagt.*

# Reguleringsplaners betydning

- Lunner pukkverk Rt-1993-528
- Et pukkverk ble nektet utslippstillatelse da virksomheten ville medføre trafikkstøy i boligområder i nærheten. Hovedbegrunnelsen for vedtaket var at tungtrafikken til og fra pukkverket ville ha stor trivselsreducerende virkning i boligområder på stedet. Pukkverket forsøkte forgjeves å få kjent vedtaket ugyldig.

# Reguleringsplaners betydning

- Lunner pukkverk Rt-1993-528
- *At hensynet til å unngå trafikkforurensning står sentralt ved beslutninger som treffes etter samferdsels- og planlovgivningen, kan ikke begrense forurensningsmyndighetenes adgang til å vektlegge dette ved avgjørelser av utslippssøknader. Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf det prinsipp som nå er nedfelt i [grunnloven § 110 b](#) – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta*

# Reguleringsplaners betydning

- **Pbl. § 12-7 nr. 1:**
- **grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,**
- Eksempel:
- Bevaring av vegetasjon og terreng, utforming, bruk og behandling av ubebygde areal, tomteinndeling.

# Reguleringsplaners betydning

- **Pbl. § 12-7 nr. 2:**
- **vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,**
- Eksempel:
  - I et planområde hvor planen har som formål å tilrettelegge for boliger og samtidig sikre grønne kvaliteter som gjennomgående grønnstruktur og stisystem, kan det gis bestemmelser som fastsetter byggegrenser og forbud mot bruk som kan forringe kvaliteten på grøntarealer.

# Reguleringsplaners betydning

- **Pbl. § 12-7 nr. 3:**
- **grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,**
- Eksempel:
- § 12-7 nr. 3 gir også adgang til å forby innlegging av vann i fritidsbebyggelse hvis dette er nødvendig for å unngå forurensning av vannkilder som følge av økt vannforbruk og utslipp.

# Reguleringsplaners betydning

- **Pbl. § 12-7 nr. 4.**
- **funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,**
- Eksempel:
- Vilkår kan for eksempel omfatte avskjerming av byggeområde av hensyn til miljøforstyrrelser som følge av støy, støv, lukt, høyspenttraséer m.m. og for å ivareta trafikksikkerheten. Aktuelle konkrete tiltak kan være støyvoller, gjerder, beplantningsbelter, fasadeisolering mv.

## Uttalelse fra departementet

- Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon. Brev av 31. mai 2019:
- *På denne bakgrunn mener departementet mener det er hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser om bruk av tre i byggverk etter pbl. § 12-7 nr. 1, 2 og 4. Departementet kan ikke se at loven utelukker at slike bestemmelser også gjelder bruk av tre i bygningskonstruksjonen. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte reguleringsplan av behov for å gi slike bestemmelser.*



## Uttalelse fra departementet

- § 12-7 - spørsmål om reguleringsbestemmelser om ladepunkter for elbiler
- Tolkningsuttalelse | Dato: 19.03.2019
  
- Departementet har vurdert spørsmålet om reguleringsbestemmelser om ladepunkter nærmere, og har kommet til at det kan gis slike reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2, jfr. nr. 4 og nr. 7. Her framgår at det kan settes vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg, og at det kan gis funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer. Ordlyden er såpass vid at den kan åpne for denne typen bestemmelser.

## Uttalelse fra departementet

- Forts.
- Departementet anser imidlertid ikke at det gjennom reguleringsbestemmelser kan fastsettes at alle parkeringsplasser i nye boligselskaper skal ha lademuligheter for elbiler, slik det stilles spørsmål om. Det må foretas en konkrete vurdering i hver enkelt reguleringsplan av behovet for å avsette plasser reservert for elbiler med tilrettelegging for lading.

# Reguleringsplaners betydning



- Er det ingen rettslige begrensninger i adgangen til å gi bestemmelser?
- Uttømmende opplisting i pbl. 12-7.
- Kan ikke regulere «privatrettslige forhold».
- Generelt et krav om saklighet.
- Krav om forholdsmessighet?
- Høyesterett i 1993 (Øye-dommen):  
«Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt.»

## Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- «Plan- og bygningsloven § 12-7 sitt begrep «nødvendig utstrekning», betyr at hver bestemmelse må gjennomgås kritisk. Bestemmelser skal ikke etablere restriksjoner som er uten hjemmel. Behovet for bestemmelser skal være saklig begrunnet. Det skal ikke tas inn lovbestemte krav i bestemmelsene.»

## Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- For å unngå for stort tolkningsrom må bestemmelser være skrevet i 'skal'-form. Det skal gå klart frem hvilke formål de gjelder for, og det skal vises til rett hjemmel for formålet (jf. plan- og bygningsloven § 12-5 og utdypingen i kart- og planforskriftens vedlegg).

## Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- Reguleringsbestemmelser må innordne seg etter det som ellers er fastsatt i plan- og bygningslovgivningen, men kan brukes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene. Det er likevel enkelte bestemmelser som uttrykkelig eller forutsetningsvis kan fravikes i reguleringsbestemmelser, som f.eks. plan- og bygningsloven § 29-4 om høyde, plassering og naboavstand.
- Det kan ikke gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som f.eks. forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK).

## Til diskusjon:

- *Prosjektet skal ha høye miljømessige og tekniske ambisjoner, og skal til enhver tid oppfylle eller ligge i forkant av gjeldende tekniske forskrifter. Alle byggetiltak skal søke enkle, robuste og langlivede energiløsninger, med vekt på energiøkonomiske løsninger knyttet til utforming og detaljering av bygningskroppen. Det skal ved utforming og utbygging av området, legges vekt på miljøvennlige løsninger, samt klimavennlige og giftfrie byggematerialer.*

## Til diskusjon:

- *I området xx skal naturmaterialer som eksempelvis tre og stein benyttes i utstrakt grad.*



## Til diskusjon:

- *Kan man stille krav i r-bestemmelser om at det skal tilrettelegges for bildelingsordninger, f.eks i et boligprosjekt?*

## Til diskusjon:

- *Uteoppholdsarealer skal lokaliseres på de mest solfylte arealer og skjermes fra vind, støy og forurensningskilder.*

Takk for meg!

