

# KORLEIS UTFORME LOVLEGE PLANFØRESEGNER?

v. professor  
Ingunn Elise Myklebust

## Legalitetsprinsippet

Ingen kan gripe inn overfor borgerne med tvang, maktbruk, begrensende tiltak, frata dem rettigheter, eller nedlegge forbud, hvis det ikke foreligger uttrykkelig hjemmel for dette i lov.



Maktfordeling mellom kommune, fylkeskommune og stat

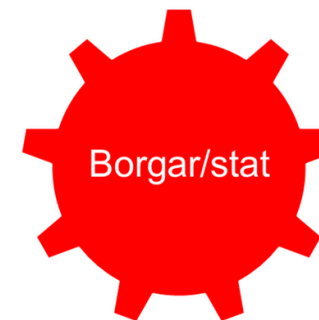


# Disposisjon:

1. Vilkår og verknad, formål og omsyn.
2. Nokre almenne reglar om vilkår ved plan.
3. Lova sitt system for vilkår i kommuneplan: omsynssone, generelle og spesielle føresegner. Nokre døme:
4. Vilkår i reguleringsplan.
5. Oppsummering og evaluering.



# (1) Stat- borga - perspektiv



## Legalitetsprinsippet ved byggjesakshandsaming:

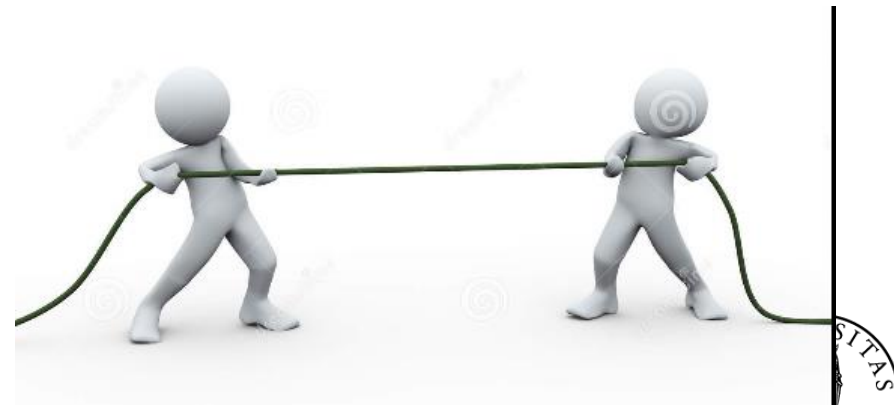
- § 21-4. *Behandling av søknaden i kommunen*
- Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av [§ 21-7](#), **gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid** med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav.
- **Krav om heimel i lov for rettsbinding også i plan:**
- § 11-6. *Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel*
- Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak **bindende for nye tiltak** eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i [§ 1-6](#). Tilsvarande reguleringsplan, jf. § 12-4.
- **Krav om forutbereknelegheit og klarheit også i plan, sml. EMK P-1-1.**



## (2) Området for kommunen sin kompetanse versus andre styresmakter.



- Pbl. 2008 § 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
- Kvar er vi no? Fortsatt fragmentert bilete/EVAPLAN: (2017/2018): s. 57 flg. behov for større samordning.
- **Delt ansvar mellom styresmakter verkar inn på tolking av reglar og vilkår.**



# Vilkår sin funksjon ved planlegging:

- Føresegner utfyllar, presiserar og detaljerar arealformålene på plankartet.
- Vilkårsreglane har heimel i lov.
- Interesseavveiningene og avklaringene i kommuneplanen/vilkår er styrande for reguleringsplan og vilkår i reguleringsplan.
- Dess meir detaljert arealbruken fastleggjast, desto sterkare styring



# Planlegging og vilkår/handlerom for skjønn

- **Avveging av behov for klare reglar og behov for fleksibilitet:**
- **FØRESEGNER: Pbl, § 11-7 in fine.**
  - «I områder hvor arealplanen bare angir **hovedformål** for arealbruk, **skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser** som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene, jf. §§ 11-9 til 11-11.»Sml. § 12-1 (reguleringsplan)



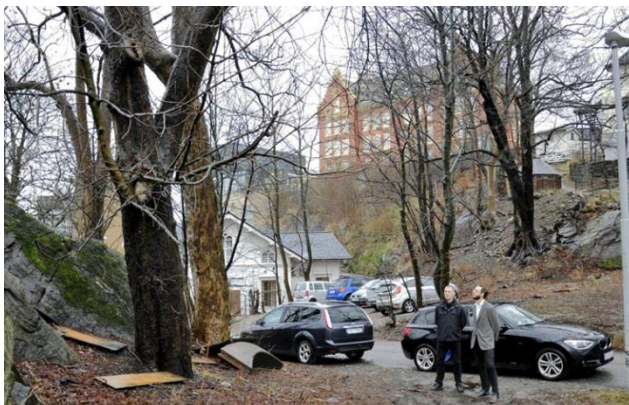
## 2. Allmenne krav for vilkår til planvedtak:

- Vilkår må vere i samsvar med lova sine vilkårsheimlar.
- Vilkåra må vere eigna til å fremme planen.
- Vilkåra må supplerast av vilkårslæra; saklege, nødvendige og proporsjonale.
- Vilkår må vere klare/eintydige
- Vilkåra må vere tilstrekkeleg konkrete





# Uklare føresegner – problem ved byggjesak/kva er lovleg bygging? Rammeløyve til studentbustad og barnehage



## Frå Byrådssak 34/16.

Klagerne har i det vesentligste anført følgende:

Reguleringsplanen åpner ikke for at det kan felles trær for å realisere det planlagte tiltaket, og det vises til bestemmelse § 1.3.3 i reguleringsplanen hvor det fremkommer at *«Det er ikke tillatt å felle etablerte trær i området. Etter vurdering fra Grønn etat, kan imidlertid trær som innebærer risiko eller fare beskjæres eller felles.»*

**LES OGSÅ:** Naboene fikk ikke viljen sin – nå skal trærne felles

Naboer vil aksjonere

Onsdag morgen skal de etter planen felles.

Nå planlegger naboene aksjon.

– Vi skal ta med oss frokosten ut og sette oss ned blant trærne. Så får vi se hva som skjer, sier sbeboer Målfrid Hatteland til BA





# Kommunen kan ikkje setje vilkår:

- **av «privatrettsleg karakter»**
  - som t.d. bankgaranti for gjennomføring av plikter som, tilbakeføring av massetak.
  - som t.d. å setje krav om å opprette eller delta i forening, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 121,
  - forbod mot seksjonering eller kostnadsdekking, som er uttømmmande regulert i lova, jf. § 18-1.
  - Kva med parkeringsplass mot tinglysing?
- **Sml. Somb. 1998 s. 311:**
  - «Et krav om tinglysing gjør det privatrettslige tilsnittet ved parkeringsvilkåret mer fremtredende og samtidig blir vilkåret mer tyngende. Jeg er likevel i tvil om dette kan være avgjørende. Når det ikke foreligger planer om opparbeidelse av større parkeringsarealer ved bryggeanlegg nær ---, **vil et krav om tinglysing være den eneste effektive måten å sikre parkeringsplasser på, jf. for øvrig parallellen til bestemmelsen om sikret atkomst i plan- og bygningsloven § 66 nr. 1»**



## Heller ikkje:

- Føresegner om KVEN som skal gjennomføre ein plan, som t.d. at det er lokale aktørar som skal nytte akvakultur som er lagt til rette for i kommuneplanen sin arealdel.



- Føresegner om KVEN som skal vere ansvarshavande i eit prosjekt.

# Privatrettslege tilhøve som det kan setjast vilkår om:

- Kommunen kan bestemme om kva for areal som skal vere «offentleg» eller «privat formål», jf. § 12-7 nr. 14.
- - set premissar for når grunneigar må vente seg sak om ekspropriasjon.
- Kommunen kan bestemme at reguleringsplan berre er aktuelt under føresetnad av jordskifte som fordeler arealverdiane i utbyggingsområde, jf. § 12-7 nr. 13.
- *Utvikling i større samspel mellom privatrettslege og offentlig rettslege verkmiddel?*



# Utfordringer for vilkårsetting etter plan- og bygningslova.

## Arealplanlegging som ramme for tolking av vilkår:

- Kor sterkt står legalitetsprinsippet?
- Kva for interesser er i konflikt?
- Gjeld vilkårslæra sitt proporsjonalitetsprinsipp? (JA)



- **Vilkåra må tolkast utifrå den vilkårsheimel- og kontekst.**

- Ingen har rettskrav på å få byggje før byggjeløyve er gitt.

# 3. Lova sitt system for vilkårsheimlar/kommuneplan

Arealbruksformål § 11-7	Omsynsson er § 11-8 med vilkår	Almenne vilkår § 11-9	Konkrete vilkårsheimlar §§ 11-10 og 11-11
1. Bebyggelse og anlegg.			Ulike vilkår om behov for plan, utforming av tiltak og eigarforhold. Også vilkår som berre gjeld veg (4) og berre gjeld forsvaret (5).
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur			
3. Grønnstruktur.			
4. Forsvaret			
5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift			Ulike vilkår om lokaliseringa m.m av omsyn til vern, samt av Akvakultur (7).
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.			



# Omsynssoner: § 11-8

	a) <b>Sikrings-, støy- og faresoner</b> med angivelse av fareårsak eller miljørisiko.
Særlege krav til vekting av omsyn/ det kan givast bestemmelser	b) Sone med særlege krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.
	c) Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.
Særlege krav til prosess/dels bestemmelser også her.	d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet
	e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlege samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.
	f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret.



# Almenne vilkår etter § 11-9

1. **krav om reguleringsplan**
2. innholdet i utbyggingsavtaler
3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning m.m
4. **rekkefølgekrav**
5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav m.m.
6. miljøkvalitet m.m. ,
7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,
8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid





## Aktuelle avklaringar ved denne vilkårsheimelen:

- Pbl. av 2008 har fleire heimlar for styring som ikkje er knytt til eit konkret formål.
  - Kan ta opp spørsmål som det ikkje er naturleg eller mogeleg å teikne inn på plankartet.
  - Det geografiske området for eit vilkår må avklarast.
  - Krav om at alle vilkår som settast er saklege.
- 
- *Særlege utfordringar om samspel mellom planlegging i kommunen og kompetanse til å treffe vedtak etter sektorlov:*

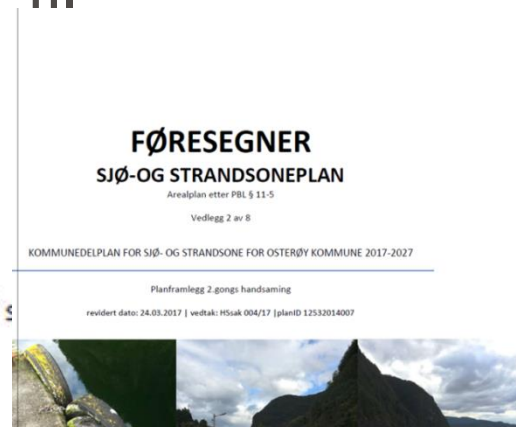


# Kva er «miljøkvalitet»?

## Kor langt kan kommunen setje miljøkrav til akvakultur? «Ingen utslepp»?

### Akvakultur

- 6.8 Føremålet er område for akvakultur i sjø og på land inkludert i vassøyle og på s (PBL § 11, nr.6).
- 6.9 For eksisterande lokalitetar kan det gjerast mindre endringar utan krav om reguleringsplan (PBL § 11-9, nr. 4).
- 6.10 For område Skaftå (VA 1og 2, lokalitetsnr. 18898), Blom (VA3, lokalitetsnr. 12156), Viknabukta (VA4), Øyjordsvika (VA7) og Heldal (VA9) skal det vera minimalt til ingen utslepp av organiske partiklar til resipienten (PBL § 11-9, nr.6).
- 6.11 For akvakulturområde Skaftå område 2 gjeld at drifta på Blom (lokalitet nr. 12156) må vera avvikla seinast innan tre år etter at Skaftå område 2 er tatt i bruk (PBL § 11-9, nr. 4).
- 6.12 For endringar eller utviding av anlegget på Blom skal det takast særleg omsyn til kulturmiljøet i nærliggande område (PBL § 11-9, nr. 6).
- 6.13 For Saltverket kan det etablerast landbasert akvakultur (PBL § 11-11. nr. 6 og § 11-9, nr.1).



# Er føresegner avgrensa av krav til bygningstekniske tiltak?

- Tradisjonelt har vilkår knytt seg til bygningstekniske tiltak. I dag gjeld § 11-9 nr. 6 også til t.d. støygrenser og luftkvalitet.
  - (Praksis etter reguleringsplan under 1985-lova: aksept for å stille emisjonsnormer (utlepps krav) og immisjonsnormer (miljøkvalitetsnormer). Det som i dag kan stillast etter § 12-7 nr. 3 regulering , kan også stillast etter § 11-9 nr. 3.)
- Samspel mellom styresmakter og handheving reiser vanskelege spørsmål om kor langt denne kompetansen går. Sjå nærare rundskriv H/6/18.
  - Kommunen er neppe i prinsippet bundnen av t.d. støygrenser i forskrift, men ein kan få problem med handheving ved å gå utover gjeldande normer.
  - Tvilstomt om kommunen kan nytte vilkår i plan for å gripe inn i fiskeristyresmaktene sitt område.



# Forvaltningsvilkår eller avtaler mellom stat og kommune?

- Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

## Merknader til § 11-10 Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4

- «På samme måte som for bestemmelser etter § 11-11 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt. **Dette tilsier varsomhet med å gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Slike bestemmelser må tas opp særskilt med sektormyndigheten. Det kan ikke fastsettes bestemmelser som griper inn i gitte tillatelser etter annen lovgivning.»**
- *Vilkår for tidleg, eller for seint?*



# Konkrete vilkårsheimlar for planlegging av tiltak

## § 11-7 nr. 1- 4

1. Bebyggelse og anlegg.

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

3. Grønnstruktur.

4. Forsvaret



## § 11-10

1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt,

2. fysisk utforming av anlegg,

3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,

4. lokalisering, bruk og strenghetsklasser for avkjørsler til veg,

5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-7 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg

## Aktuelle avklaringar ved denne vilkårsheimelen:

- «Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i [§ 11-7](#) kan det i **nødvendig utstrekning** gis bestemmelser om.»
- Vilkåret må dekkje eit **sakleg behov** utifrå samfunnsmessige omsyn for å vedta føresegner til eit konkret areal.
- Lova gir ei uttømmmande liste over kva som kan vere det *innhaldsmessige* kravet i slike løyve.
- Det kan ikkje givast føresegner som griper inn i alt gitte løyver.



# Konkrete vilkårsheimlar for landbruk og sjø

## § 11-7 nr.- 5-6

5. Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner.



## § 11-11

- 1. omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til **landbruk og reindrift** som nevnt i § 11-7 andre ledd nr. 5,
- 2. at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen,
- 3. **bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn,**
- 4. å tillate nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs
- 5. at det for områder inntil 100 meter langs vassdrag skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. I slikt område kan det også gis bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen,
- 6. ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen.
- 7. **hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres**



# Aktuelle avklaringar for denne vilkårsheimelen

- «Til arealformålene nr. 5 og 6 i [§ 11-7](#) kan det i **nødvendig utstrekning** gis bestemmelser om»
- Plan- og bygningslova kan ikkje nyttast for å regulere verksemd mellom sektorane (landbruk, natur, friluft og reinsdrift). Dette styrast etter sektorlov. Dette kan gi problem med å fastsetje kva for restriksjonar i landbruket som kan setjast etter pbl.
- Behov for å klargjere landbruksbegrepet?
- Behov for å lempe byggjeforbodet i LNFR- område?/ større fleksibilitet?
- Behov for å klargjere kompetanse for vern av sjø/akvakultur?



# LNFR/bruk og vern av kyst og sjø

**Heimel i § 11-11 nr. 4.**

**Nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs.**

**Klassisk eksempel på føresegn knytt til LNF på stranda.**

«Naudsynte bygningar og anlegg i tilknytning til landbruksverksemd kan oppførast langs sjøen, dersom bygning /anlegg vert *plassert i tilknytning til eksisterande gardstun*. Ved plassering og utforming skal det takast omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, jordvern, landskap og allmenne interesser, jf. § 1-8.»



## 4. Vilkår i reguleringsplan



- § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan
  - I reguleringsplan kan det i nødvendig
  - utstrekning gis bestemmelser til arealformål
  - og hensynssoner om følgende forhold:
1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
  - 2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrensener, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,**
  - 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,**
  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,
  5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
  6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
  7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning

# og vidare:

- 8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,
- 9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
- 10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, 2 helse- og omsorgstjenester, 2 barnehager, 3 friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
- 11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
- 12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,
- **13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,**
- 14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal



## Aktuelle avklaringar ved denne vilkårsheimelen:

- Lang tradisjon for å supplere plankartet med føresegner. Opprinneleg om bygningstekniske tilhøve, som t.d. stigningsgrad, tomteinndeling, plassering og høgde. No også miljø.
- Frå generelle heimel i 1985-lova § 26) til kasuisitisk opprekning i 2008-lova.
- Reglane må vere saklege, klare og rimelege.
- Kan ikkje vere i strid med lova.
- Må liggje innanfor lova sitt føremål.



# Særleg om: § 12-7 nr. 2 «sekkebestemmelse»

- «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,»
- Døme 1)
  - Avgrensing av storleik for å sikre formålet. Kva er ei hytte??
  - Kva er eit naust?
- Døme 2) Etablere tursti til strandsonen? (nærleik)
- Relevans av samtykke?



# Oppsummering/fungerer lova sitt system for vilkår som styringsverkemiddel?



- Arealformål, omsynssoner og vilkår, fungerer i hovudsak, jf. Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene, Universitetsforlaget, 2018 (EVAPLAN) s. 211
- Planføresegnene gir kommunen *omfattande vilkårkompetanse* utan klare skranker.
- **Nokre utfordringar:**
  - Problem med styring gjennom omsynssoner i byggjeområde?
  - Lite føremålstenleg mengde informasjon/omsynssone?
  - Behov for eigne føresegner for å begrense klimautslepp.
  - Lite føremålstenleg tal på vilkårsheimlar?
  - Tidsaspektet/kva for vilkår er naudsynt`?
  - Kva meiner dokke?







UNIVERSITETET I BERGEN

*Avdeling / enhet*