

# Kommuneplanens arealdel

---

I skjæringsfeltet mellom juss og politikk



HOLTH & WINGE

[www.holthogwinge.no](http://www.holthogwinge.no)

Bærum kommune

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge  
kontakt@howi.no



FREDRIK HOLTH OG  
NIKOLAI K. WINGE

# PLAN- OG BYGNINGSRETT

2. UTGAVE



## Mål for dagen

- Bedre forståelse av sentrale deler av plan- og bygningsloven.
- Få bedre forståelse av skillet mellom juss og politikk.
- Forstå hvordan kommuneplanen, særlig kommuneplanens arealdel, kan brukes til å legge grunnlag for kommunens arealpolitikk.
- Forstå innholdet i og håndhevingen av dispensasjonsbestemmelsen i loven.





## Lokalt selvstyre

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.»*





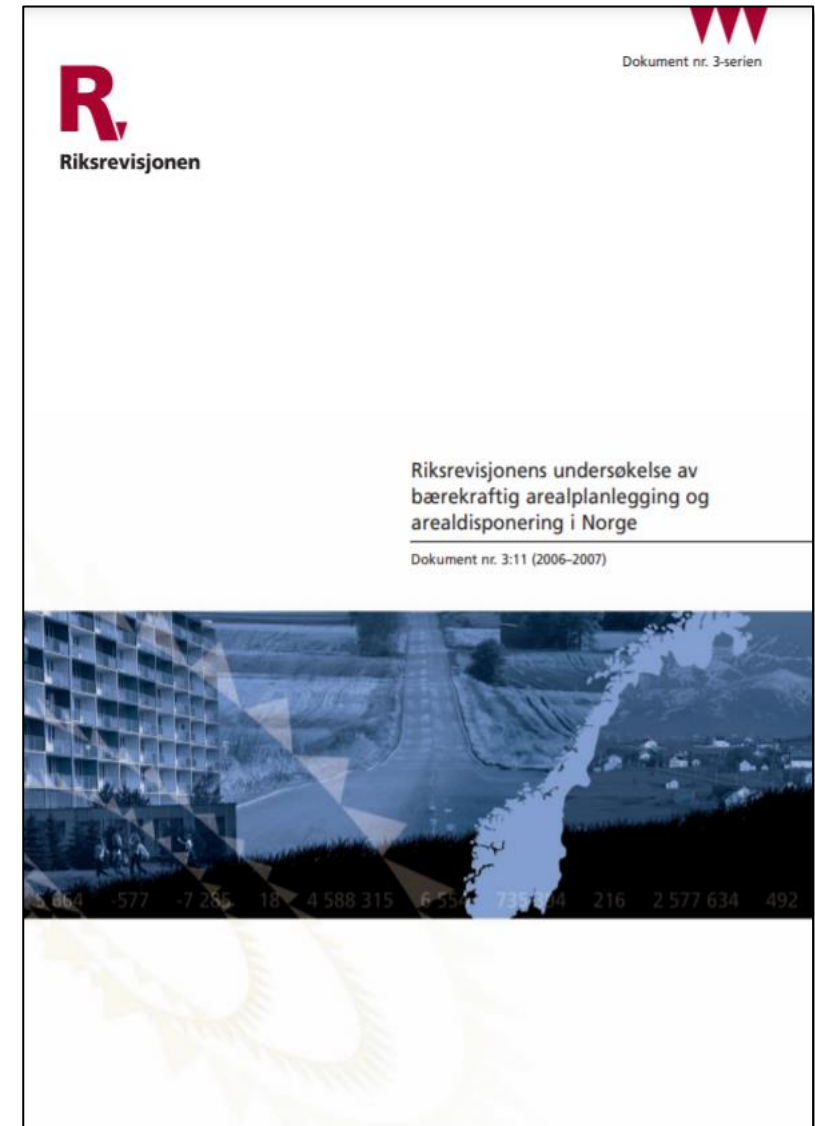


Carl August Fleischer, Plan- og bygningsrett 1992, s. 47:

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

# Er kommunene tilliten 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.
- Ikke et problem at det bygges mer. Problemet er hvordan det bygges:



# Er kommunene tilliten verdig?

- 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.»

**Aftenposten** A-magasinet Oslo Sport Meninger

## Vi kan ikke skylde på forurensning eller klimaendringer for at 2752 arter er truet av utryddelse.

NYHETSANALYSE: Ni av ti arter er truet som en direkte følge av hvordan vi bruker Norge.





# Om skillet mellom juss og politikk



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

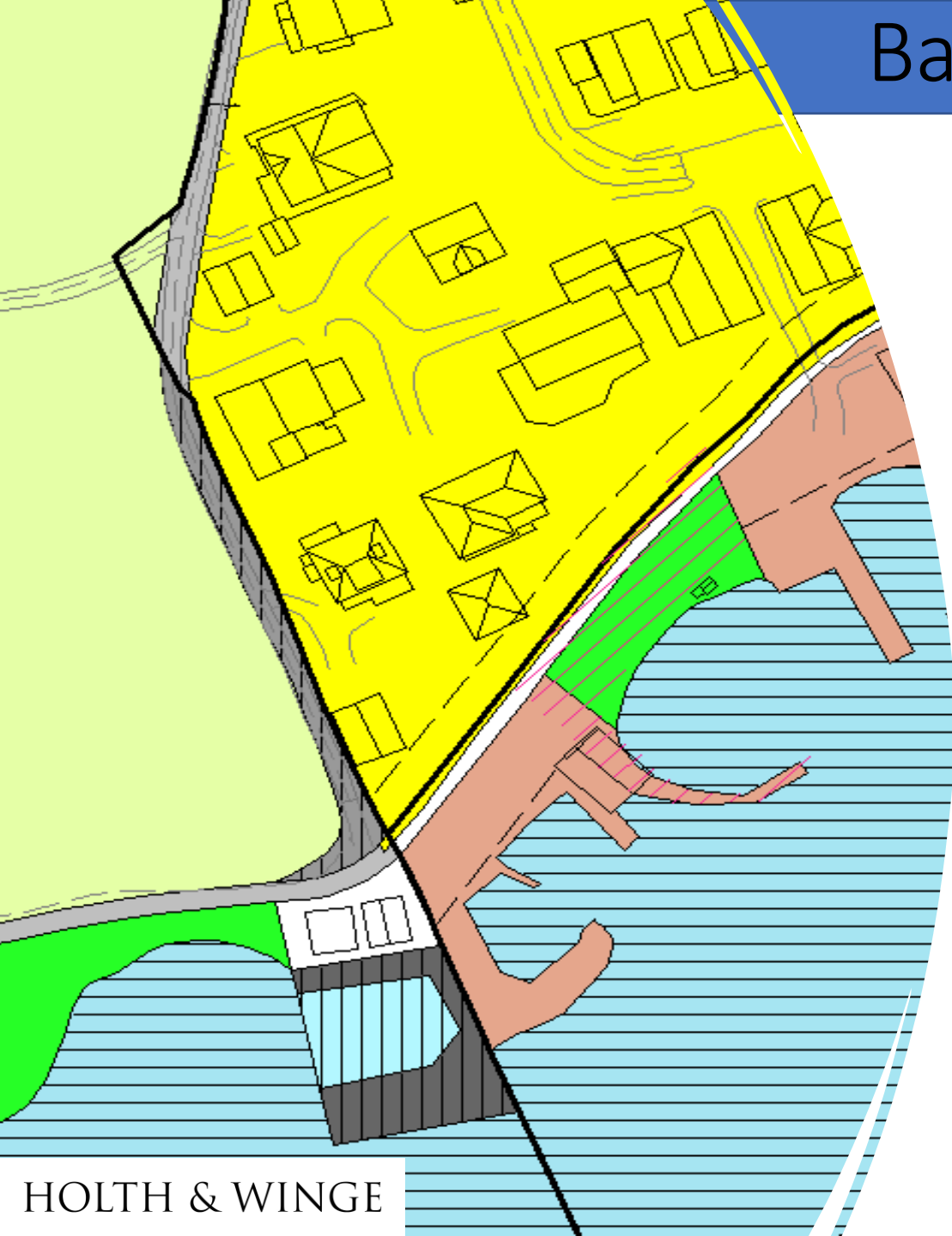
Ordfører i Flå

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.»

Georg Fredrik Rieber-Mohn, Aftenposten 18. februar 2018



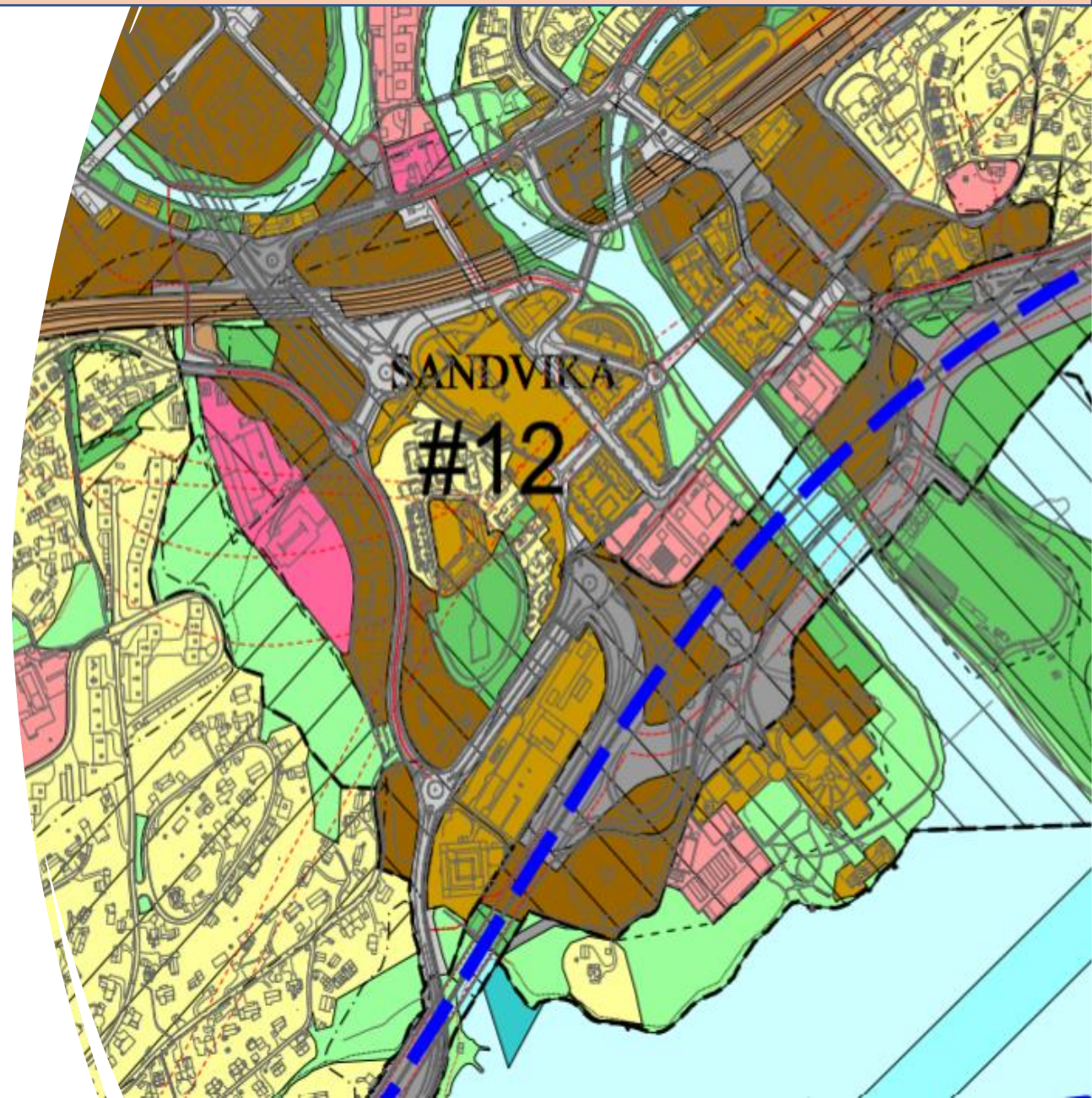
## Barka-saken Rt. 2007 s. 281

- ”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.”



# Kommuneplanens arealdel

- Kommuneplanens arealdel er det viktigste styringsverktøyet i arealforvaltningen
- Fra forarbeidene:
  - *En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv*
- Kommuneplanens arealdel som grunnlag for fremtidig arealbruk?
  - 9 av 10 reguleringsplaner er initiert av private
  - Kommunene innvilger 15.000 dispensasjonssøknader hvert år



# Kommuneplanens arealdel

- Pbl. § 11-5 Kommuneplanens arealdel

*Kommuneplanens arealdel skal angi **hovedtrekkene** i arealdisponeringen og rammer og betingelser **for hvilke nye tiltak og ny arealbruk** som kan settes i verk, samt **hvilke viktige hensyn som må ivaretas** ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.*

- Fra forarbeidene:

*Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være **tilstrekkelig fleksibel** slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et **relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer**. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.*



# Saksbehandling

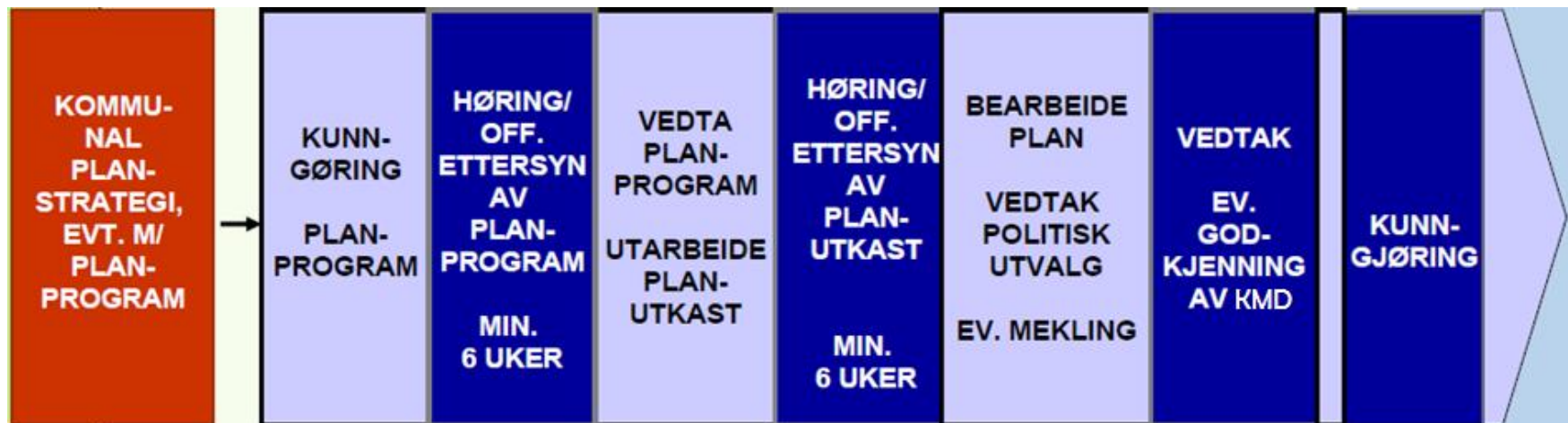
- Prosessreglene skal sikre bred medvirkning og solid utredning. Dette danner grunnlaget for gode, politiske beslutninger.
- Pbl. § 11-12 til § 11-15 setter krav til saksbehandling og vedtaket
- Kommuneplanens areadel er et forskriftslignende vedtak, og faller derfor utenfor forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.
  - Ikke krav til begrunnelse
  - Ikke mulighet til å klage
  - Men vedtaket skal være «så godt opplyst som mulig», jf. fvl. § 37.



# Saksbehandling

- Plan- og bygningsloven er en prosesslov.
- Pbl. § 1-1 fjerde ledd:

«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.»





# Særlig om konsekvensutredning

- Pbl. § 4-2
  - *For regionale planer og **kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging** og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – **konsekvensutredning** – av planens virkninger for miljø og samfunn*
- Alle nye utbyggingsområder i kommuneplanen krever konsekvensutredning.
- Kan selve konsekvensutredningen utsettes til arbeidet med reguleringsplan?

- Sivilombudet Sak 2015/3565

*Slik ombudsmannen ser det, er det ikke anledning til å unnlate å konsekvensutrede disse spørsmålene under henvisning til at det gjennomføres detaljert konsekvensutredning når det utarbeides reguleringsplan. På reguleringsplanstadiet skal det ikke lenger tas stilling til hva som er hensiktsmessig arealformål for området.*

## Demonstrerte mot byggeplaner på Marienlyst

DRAMMEN (NRK): Rundt 400 personer gikk onsdag kveld i fakkeltog for å markere motstand mot byggeplanene på Marienlyst i Drammen.



NYE PROTESTER: Debatten om hva Marienlyst-området skal brukes til har blusset opp for fullt igjen.  
FOTO: VEGARD AAS / NRK



Laila Nguyen  
Journalist



Vegard M Aas

Oppdatert 15.02.2017, kl. 20:29



– Vi ønsker først og fremst at det ikke skal bygges blokker der. Da er området ødelagt for evig og alltid, sier leder for aksjonsgruppa «Redd Marienlyst», Per Erik Marheim, til NRK.

Debatten om hva Marienlyst-området skal brukes til har blusset opp igjen. Aksjonsgruppa anslår at om lag 400 personer deltok i fakkeltog over bybrua i Drammen onsdag kveld.



# Kommuneplanens arealdel - rettsvirkninger

- Pbl. § 11-6 Rettsvirkninger 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. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.*

*Tiltak etter § 1-6 **må ikke være i strid** med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner*

- Kommuneplanens formål og bestemmelser gjelder fremover i tid
- Lovlig etablert bruk kan fortsette som før.

# Kommuneplanens arealdel - rettsvirkninger

- Hva når det er motstrid mellom kommuneplanens arealdel og en bestemt reguleringsplan?
- Plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd:  
*Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.*

- § 11-15. *Vedtak av kommuneplan*

- Kommunestyret selv vedtar kommuneplanen. Dersom kommunestyret vil treffe vedtak om kommuneplanens arealdel som medfører en bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen, må de deler av planen som ønskes endret, tas opp til ny behandling.
- Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter.
- Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.



# Kommuneplanens arealdel - rettsvirkninger

- I hvilken grad kan kommunene begrense lovlig, etablert bruk 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 innanfor 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.

# Kommuneplanens arealdel - planbestemmelser

- Bestemmelsene om kommuneplan:

1. Generelle bestemmelser (§§ 11-1 til 11-6)
2. Prosess (§§ 11-12 til 11-18)
3. Innhold (§§ 11-7 til 11-11)

## Fra departementets veileder 2021:

*Kriterier som brukes i bestemmelser, må ha et konkret innhold. Dette gjelder spesielt forbuds- og plankravbestemmelser samt bestemmelser om omfang og lokalisering. Bestemmelsene må vise til forhold som kan kvantifiseres eller dokumenteres, slik at de har et faktisk og rettslig innhold.*

Følgende kriterier har ikke et selvstendig rettslig innhold, og kan derfor ikke inngå i forbuds- og plankravbestemmelser:

- skjønnsmomenter og vurderingstemaer
- henvisning til uttalelser fra sektororganer
- vurderinger eller avklaringer som senere skal foretas av andre organ eller kommunale organ





# Kommuneplanens arealdel – rettsvirkninger

## 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

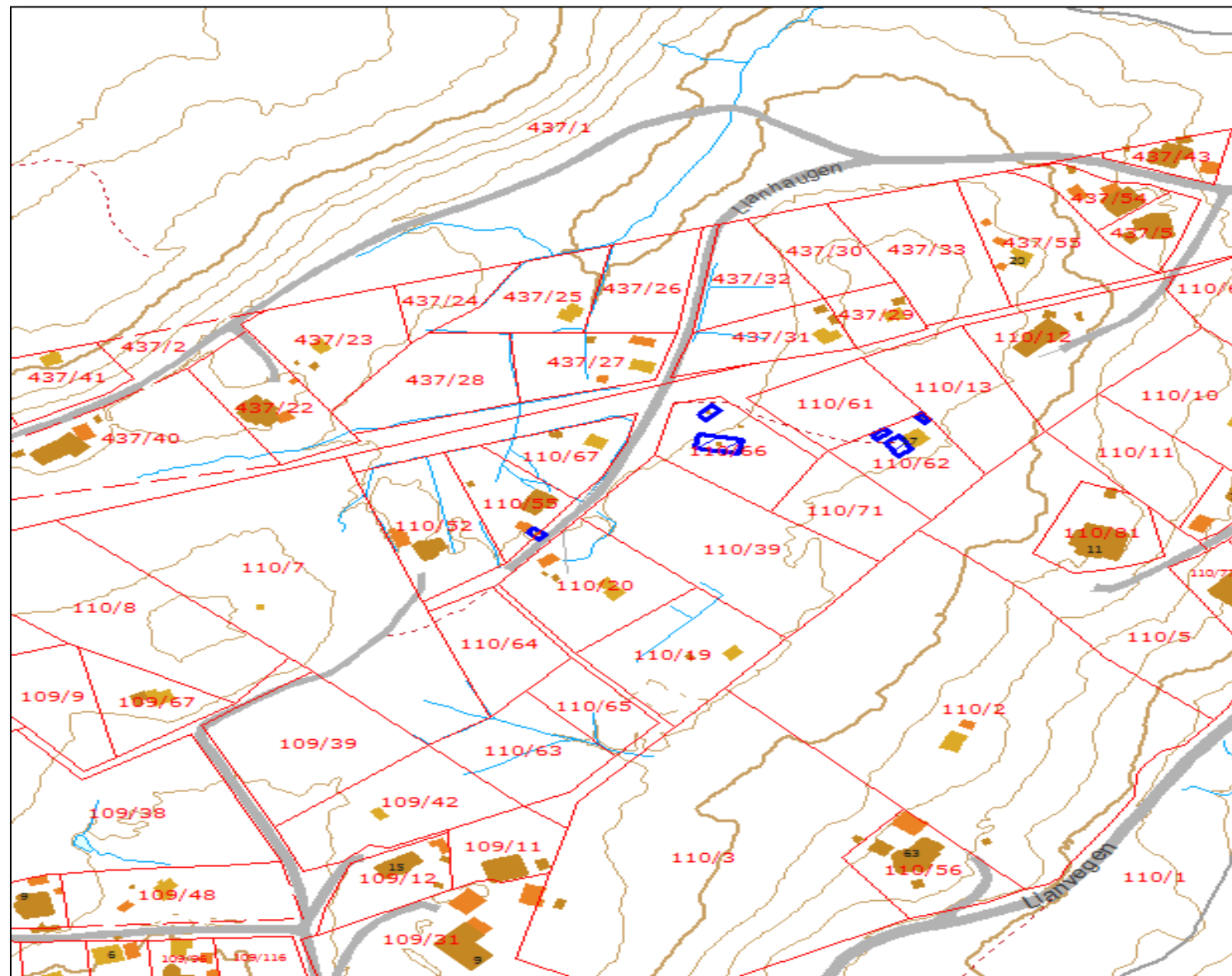
SKEPTISK: Jon Lurås i MDG vil ikke at Bjørn Dæhlie skal få bygge ned matjord på Tangen i Stange.

FOTO: FRODE MESKAU / NRK

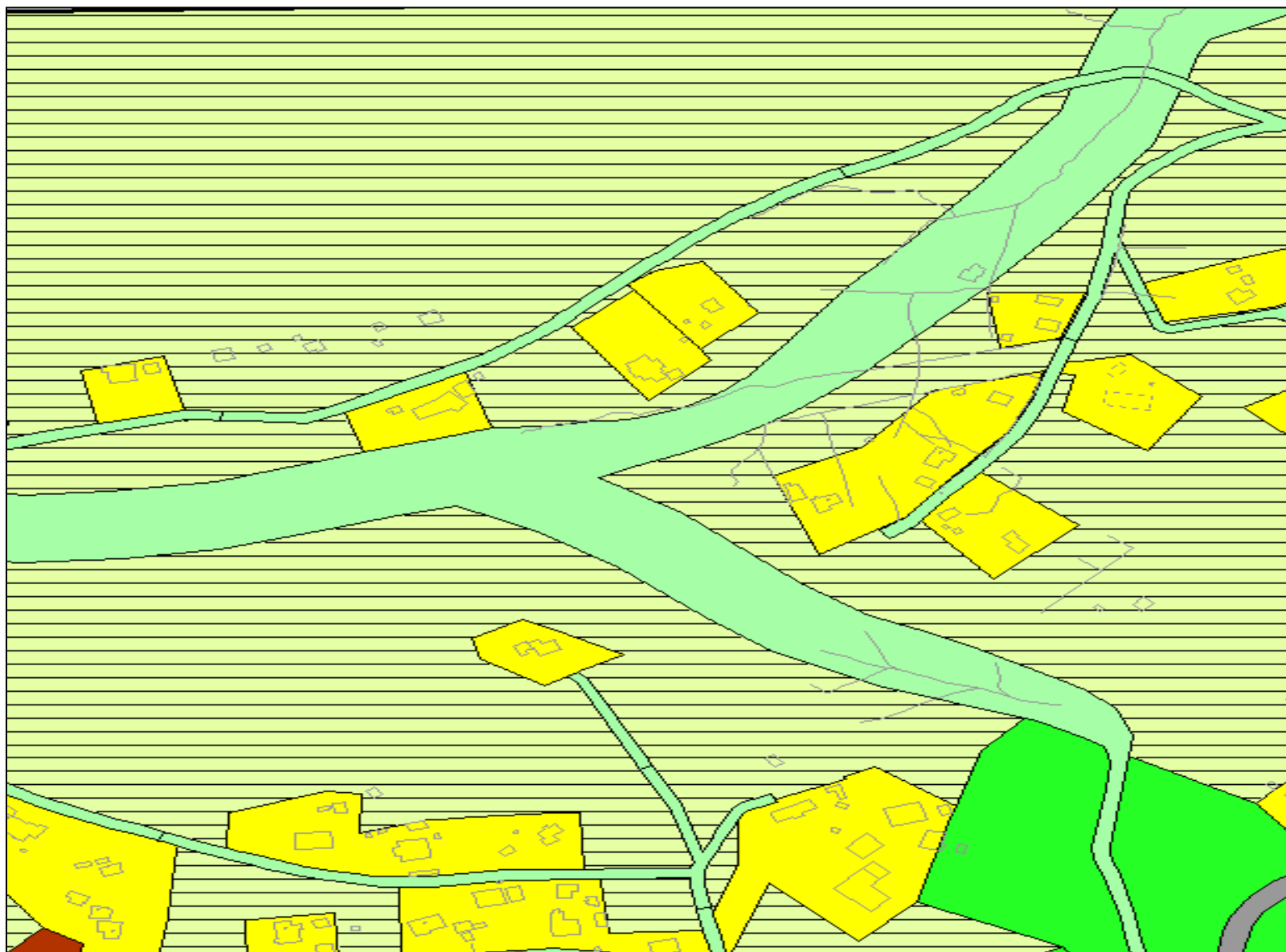
- Pbl. § 1-5 andre ledd  
*Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.*
- Kommunene står fritt til å båndlegge areal til nye formål, uten å risikere å komme i erstatningsansvar.
  - «Reguleringsplanen er jo vedtatt for lenge siden, sier Senterpartipolitiker i Stange, Aasa Gjestvang.
  - 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.»
- Feil – planlegging gir ingen garanti for verken vern eller utbygging. Kommunene har rett og plikt til å bestemme arealbruken.

# Kommuneplanen arealdel

- Er kommuneplanen et egnet verktøy for å rydde opp i ulovlig bruk?



# Kommuneplanen arealdel





- Sivilombudet Sak 2011/40

”Planen legger opp til en utpreget forskjellsbehandling av nære naboer. Dette stiller strenge krav til myndighetenes vurderinger og begrunnelsen for dem. Det må da i større grad enn ellers kreves at begrunnelsen gjør seg konkret gjeldende og er relevant for den enkelte eiendom, og at myndighetene ikke nøyer seg med å vise til generelle kriterier.”

”Inntrykket av forskjellsbehandling og manglende rettferdighet styrkes av at en rekke grunneiere gis mulighet til å få ettergodkjent tiltak som er gjennomført i strid med loven. Uansett begrunnelse etterlater dette et inntrykk av at grunneiere som har tatt seg til rette, oppnår fordeler på bekostning av andre grunneiere. Som jeg har fremholdt ovenfor, kan en slik fremferd fra myndighetene ikke aksepteres.”

# Dispensasjoner

*Med plan skal landet bygges, ikke med dispensasjoner ødes.*

Prop L. 149 (2015-2016):

*Dispensasjon kan også betraktes som en praktisk sikkerhetsventil.*

Hvert år innvilges det om lag 15.000 dispensasjoner i Norge.

Hvor mange er egentlig truffet på korrekt grunnlag?



## **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:

- Hensynet til det kommunale selvstyret har ingen vekt
- Full overprøving av Statsforvalteren, Sivilombudet og domstolene
- Presedensvirkninger og usaklig forskjellsbehandling har ingen relevans

# Dispensasjon - Vesentlighetskriteriet

- 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».

# Dispensasjon - Vesentlighetskriteriet

- Det kan søkes dispensasjon fra:
  - byggeforbudet i § 1-8
  - plankravet i plan eller etter pbl. § 12-1
  - planformål og planbestemmelse, f.eks. kotehøyde eller BRA
  - bestemmelser i byggesaksdelen eller SAK og TEK17
- Vesentlighetsvurderingen må skje konkret og synliggjøres i begrunnelsen.
- SOM-2017-1346:  
«Der hensynene ikke følger direkte av bestemmelsen, bør de hensyn dispensasjonsmyndigheten anser som bærende, som hovedregel komme til uttrykk i vedtaket.»

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 243:  
*Det skal svært mye til før dispensasjon kan gis til bygging her, spesielt i områder med stort utbyggingspress.*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228:  
*Grunnlaget for denne praksisen videreføres*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:  
*. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan.*



# Dispensasjon – Klar overvekt av fordeler

- Konkret interesseavveining av fordelene og ulempene ved dispensasjonen.
- Hvilke fordeler 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.»
- Hva med presedensvirkninger og usaklig forskjellsbehandling?
  - SOM-2017-1231:

«Forbudet mot usaklig forskjellsbehandling er en begrensning i forvaltningens frie skjønn og retter seg ikke mot rettsbruken. En anførsel om usaklig forskjellsbehandling vil derfor ikke ha relevans i vurderingen av om vilkårene i pbl. § 19-2 annet ledd er til stede.»

## Dispensasjon – Vurderingen etter første ledd

- Etter pbl. § 19-2 første ledd skal det foretas en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon skal gis.
- Beror på kommunens frie skjønn
  - Ingen har rettskrav på dispensasjon.
  - 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.

# Dispensasjon

## 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.
- Flere dispensasjoner til tross for Fylkesmannens fraråding.



### SIVILOMBUDSMANNENS UNDERSØKELSER AV DISPENSASJONER I STRANDSONEN

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