

Tilbakeføring til LNFR

Rullering av kommuneplan – oppheving og endring av reguleringsplaner



HOLTH & WINGE

www.holthogwinge.no

Jordvernkonferansen 2022

Nikolai K. Winge
kontakt@howi.no

Kort om oss



- Holth & Winge ble stiftet høsten 2021.
- Vi ønsker å:
 - Styrke kunnskapsnivået i forvaltningen.
 - Bidra til at beslutninger om arealbruk bygger på korrekt forståelse av jussen
 - Hjelp forvaltningen til å treffe beslutninger som på kort og lang sikt bidrar til bærekraftig klima- og naturforvaltning.
- Dette får vi til ved å tilby:
 - Juridiske utredninger.
 - Kurs og forelesninger innen plan- og bygningsrett, samt en rekke andre rettsområder.
 - Høsten 2023 lanserer vi Politikerkolen. Et lokaldemokratisk kunnskapsløft!

Tilbakeføring til LNFR - bakgrunn

- Store områder i kommunale arealplaner er avsatt til fremtidig utbygging
 - Kommuneplanens arealdel
 - Reguleringsplaner
- Planene ble vedtatt uten kunnskap om, og forståelse av, konsekvensene overfor klima- og naturhensyn.
- To juridiske problemstillinger:
 - Hvilket handlingsrom har kommunene til å oppheve eller endre planer, og tilbakeføre areal til LNFR?
 - Kan kommunene risikere erstatningsansvar overfor grunneiere/utbyggere?

Utgangspunktet

- Planprosess er juss.
- Valg av planformål og planbestemmelser er politikk.
- Høyesterett uttalte i Barka-dommen (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.
- Står kommunene like fritt til å endre og oppheve vedtatte planer?

Utgangspunktet

Omgjøring

Den generelle forvaltningsretten

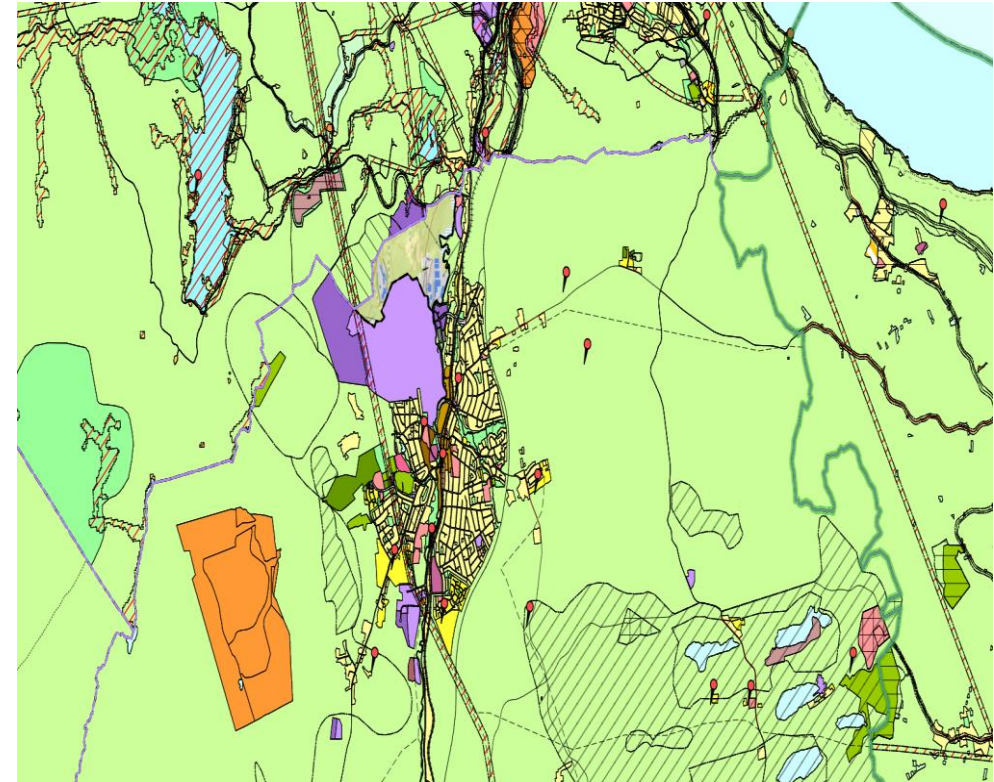
- ✓ Forvaltningsloven § 35.
- ✓ Meget snever adgang til å omgjøre vedtak.
- ✓ Kun tillatt ved ugyldige vedtak, eller ved omgjøring til gunst for parten.
- ✓ Hensynet til den enkelte borgers rettssikkerhet og forutsigbarhet veier tungt.

Omgjøring av planer

- ✓ Plan- og bygningsloven §§ 11-17 og 12-14.
- ✓ Meget vid adgang til å oppheve og endre vedtatte planer.
- ✓ Ingen rettslige vilkår må være oppfylt.
- ✓ Det er hensynene knyttet til arealbruken som er avgjørende. Hensynet til den enkelte borger er mindre relevant.

Rullering av 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 15.000-17.000 dispensasjonssøknader hvert år.
 - Dispensasjon fra LNFR og fra plankrav.

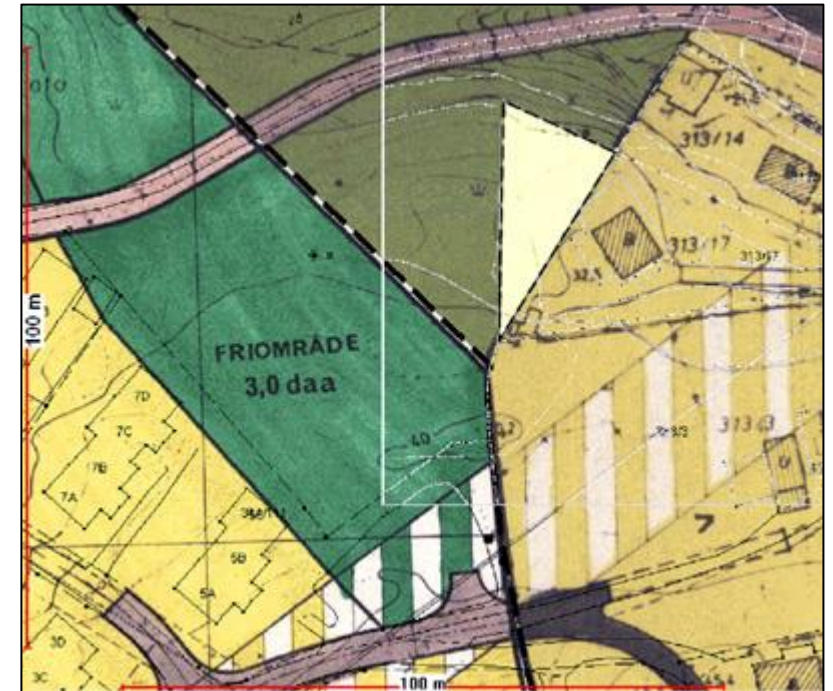


Rullering av kommuneplanens arealdel

- Plan- og bygningsloven § 11-17:
 - *For endring og oppheving av planen gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegerer myndighet til å vedta mindre endringer i planen i samsvar med kommunelovens regler. Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter. Jf. for øvrig § 1-9.*
- Jussen setter krav til saksbehandlingen.
- Om avsatte utbyggingsområder skal tilbakeføres til LNFR, beror utelukkende på politiske prioriteringer.
- Dette reiser følgende spørsmål:
 - Har kommunene oversikt over tomtereservene i kommuneplanens arealdel?
 - Har kommunene kunnskap om verdien av disse arealene i et klima- og naturperspektiv?
 - Er tilbakeføring til LNFR et tema ved rullering av planen?

Reguleringsplaner

- Gamle reguleringsplaner skaper mye hodebry
 - Planene ble vedtatt uten tilstrekkelig kunnskap om miljøverdier og miljøpåvirkning.
 - Planene gir uttrykk for en arealpolitikk som ikke nødvendigvis har forankring i dagens kommunestyre.
 - Arealformål og planbestemmelser avviker fra nåværende lovgivning.
- Eksempler på en planbestemmelse:
 - *Det tillates ikke virksomhet som ved støy, lukt, røyk o.l. kan være til ulempe for omgivelsene eller som ved utslipp forurenses det tiliggende vassdrag. Salgs- og næringsvirksomhet skal begrenses til det som anses som en naturlig del av Felleskjøpets virksomhet.*



I hvilken grad kan kommunene oppheve eller endre reguleringsplaner?

Reguleringsplaner

- **§ 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan**
- For utfylling, endring og oppheving av reguleringsplan gjelder samme bestemmelser som for utarbeiding av ny plan.
- Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan **når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.**
- Før det treffes slikt vedtak, skal saken forelegges berørte myndigheter, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, og andre berørte, skal gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.
- Kommunestyret kan delegerer myndigheten til å treffe vedtak om **å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan.** Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.



Hovedregel



Unntak 1 - endringer



Prosesregler for unntak 1



Unntak 2 - oppheving



Prosesregler for unntak 2

Reguleringsplaner

- Kan kommunene endre eller oppheve en vedtatt reguleringsplan?
 - Reguleringsplanen er jo vedtatt for lenge siden, sier Senterpartipolitiker i Stange.
 - Demokratiet har talt. De vil bygge boliger. Jeg ser ingen annen råd enn å heie på prosjektet. Hvis man ville verne jorda så måtte man gjort det i 2014. Her kan man ikke bare si stopp.
- Er det udemokratisk å oppheve tidligere kommunestyrevedtak?
- Hvis man ville verne jorda, måtte man gjort dette i 2014?
- Kan man ikke bare si stopp?

Reguleringsplaner

- Juridisk sett står kommunene helt fritt til å oppheve eller endre vedtatte reguleringsplaner.
- Dette beror utelukkende på lokalpolitiske prioriteringer.
- Jussens rolle er begrenset til saksbehandling, jf. § 12-14.
 - Full planprosess (første ledd).
 - Forenklet prosess (andre til fjerde ledd).
- Hva med erstatningsansvar?

NOU 2019: 5 – Ny forvaltningslov:

Plan- og bygningslovens regler om endring av arealplaner innebærer en helt fri omgjøringsadgang for reguleringsplaner.

Erstatning som følge av oppheving/tilbakeføring?

Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren

Dokument nr. 15:245 (2022-2023)

Innlevert: 27.10.2022

Sendt: 27.10.2022

Rette vedkommende: Kommunal- og distriktsministeren

Besvart: 03.11.2022 av kommunal- og distriktsminister Sigbjørn Gjelsvik



Spørsmål

Rasmus Hansson (MDG): Den 23. mars sendte statsråden ut et brev til landets kommuner og fylkeskommuner med en oppfordring om å ta vare på matjorda. Imidlertid frykter en del kommuner søksmål fra grunneiere når det foreslås å tilbakeføre jordbruksområder avsatt til byggeformål til LNFR, spesielt i saker der det finnes vedtatte reguleringsplaner.

Kan statsråden redegjøre for i hvilken grad kommunene risikerer å bli dømt til å betale erstatning ved omregulering fra utbyggingsformål til LNFR-formål?



Svar

Sigbjørn Gjelsvik: Det er eit generelt prinsipp i norsk rett at styresmaktene med heimel i lov kan treffe vedtak som inneber innskrenkingar i bruken av areal for ein grunneigar. Eit eksempel er at kommunen set av areal til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNFR) samt reindrift i arealplanane sine. Det er allment akseptert at kommunen kan vedta slike arealplanar utan at grunneigar eller rettshavarar har krav på erstatning. Den klare hovudregelen er difor at ein kommune ikkje pliktar å betale erstatning når kommunen endrar arealformålet for eit område frå byggeområde til LNFR-formål. Der det er teke eit sakleg og forsvarleg planomsyn, ligg val mellom ulike arealbruksformål til det lokalpolitiske skjønet. Eit ønske om å ta vare på matjorda, slik landbruks- og matministeren og den daverande kommunal- og distriktsministeren 23. mars 2022 kommuniserte til kommunane, vil normalt vere eit slikt sakleg omsyn.

Eit anna spørsmål er om kommunen i visse tilfelle må erstatte faktiske utgifter ein utbyggjar har hatt for å utvikle eit byggjeprojekt i eit område, som kommunen seinare endrar til LNFR-formål. Dette spørsmålet vert særleg aktuelt ved privat reguleringsplan. Også i slike tilfelle skal det svært mykje til før kommunen blir erstatningsansvarleg. Endring av arealformål frå byggeområde til LNFR-formål vil normalt ikkje i seg sjølv medføre erstatningsansvar for

Den klare hovudregelen er difor at ein kommune ikkje pliktar å betale erstatning når kommunen endrar arealformålet for eit område frå byggeområde til LNFR-formål.

Eit anna spørsmål er om kommunen i visse tilfelle må erstatte faktiske utgifter ein utbyggjar har hatt for å utvikle eit byggjeprojekt i eit område, som kommunen seinare endrar til LNFR-formål. Dette spørsmålet vert særleg aktuelt ved privat reguleringsplan. Også i slike tilfelle skal det svært mykje til før kommunen blir erstatningsansvarleg. Endring av arealformål frå byggeområde til LNFR-formål vil normalt ikkje i seg sjølv medføre erstatningsansvar for kommunen. Det vil krevjast noko meir før kommunen blir erstatningsansvarleg.

Kan statsråden redegjøre for i hvilken grad kommunene risikerer å bli dømt til å betale erstatning ved omregulering fra utbyggingsformål til LNFR-formål?

Erstatning som følge av oppheving/tilbakeføring?

- Erstatning som følge av oppheving/tilbakeføring?
- Høyesterett har flere ganger slått fast at kommunene som den klare hovedregelen kan endre og oppheve planer uten å risikere erstatning.
- Overfor private utbyggere kan kommunen unntaksvis bli holdt ansvarlig for bortkastede prosjekteringsutgifter, jf. høyesterettsdom 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.
- Når er det for sent å snu?
 - Søknadstidspunktet? – Nei, kommunen kan nedlegge midlertidig forbud, jf. pbl. § 13-1.
 - Der det er gitt tillatelse? – Ja, da må det eventuelt treffes et ekspropriasjonsvedtak.

- To utfordringer:
 - Har kommunen ressurser og kapasitet?
 - Er det lokalpolitisk vilje til å gjennomføre miljørevisjon av eldre planer?

Hallingdølen 10. september 2022:

«Anne Kari Eriksen fekk temperaturen i vêret med framlegget sitt om å ta ut tre hyttetomter av 60 i planen. Grunngevinga var omsyn til villrein og myr.»

Avsluttende refleksjoner

- Juridisk sett står kommunene helt fritt til å endre og oppheve planer, og tilbakeføre til LNFR.
- Den klare hovedregel er at kommunene ikke risikerer erstatningsansvar.
- Kun et fåtall kommuner benytter seg av denne muligheten. Vi tror årsaken ligger i:
 - Manglende kunnskap om handlingsrommet
 - Manglende ressurser og kapasitet
 - Manglende lokalpolitisk vilje
- Vi mener det bør avsettes et statlig fond til kommuner som ønsker å gjennomføre en gjennomgående planrevisjon.
- Vi mener revisjon av planer er et av de viktigste og mest effektive virkemidlene innen klima- og miljøforvaltningen.