

*Kva kan kommunen bestemme gjennom
plan?*

UNIVERSITETET I BERGEN

Grensedraging mellom PBL og sektorlovverk.

v. Professor
Ingunn E Myklebust

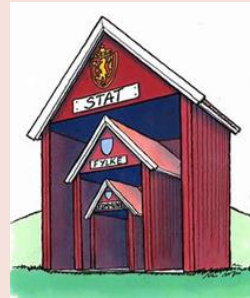
verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Disposisjon

- 1) Overordna normer
- 2) Særtrekk ved rettsområdet og rettskjeldebiletet
- 3) Kva for type spørsmål kan kommunen og fylkeskommunen (akvakulturstyresmaktene) vere usamde om?
- 4) Dei statlege styringssignala, H-6/18
- 5) Er styringssignala innanfor i tråd med lova og rettssystemet elles?

1) Overordna normer som kan verke direkte inn på staten sin kompetanse, men også tolking av skjønnsmessige kompetansereglar i formelle lover.

- Internasjonale føringar/krav:
 - Miljø, vasskvalitet, urfolk, fri konkurranse, «possessions», krav om KU
 - Charteret om det kommunale sjølvstyret?
- Grunnlova:
 - Grl. § 112? Grl. § 108? Grl. § 49?
- Andre formelle lover?
 - Naturmangfaldlova?
 - Konsultasjonslova? (samelov)
 - Kommunelova?



2) Særtrekk ved rettsområdet (kompetansefordeling mellom styresmakter)

- Grunnlovsprøving av lover:
 - Individet sin personlege fridom og tryggleik:
 - Økonomiske rettar
 - *Statsmaktene sin innbyrdes kompetanse.*



verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Domstolen si rolle ved konflikter mellom styresmakter?

- Prøving av forvaltningsvedtak:
- Rt-1995-530, «Fjordlaksformelen»
 - Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra
 - **hvilket område en befinner seg på,**
 - **arten av inngrepet,**
 - **hvordan det rammer og**
 - **hvor tyngende det er overfor den som rammes.**

Kven sit i førarsetet for utviklinga?

- Lovgivar
- Styring frå departementet/departementa
 - Forvaltningspraksis
- Rettspraksis?
- Forsking på «tre-nivå-styring»?

3) Aktuelle spørsmål:



a) Er det ei formell rettsleg **plikt** til planlegging i sjø?

b) Kan kommunen setje **strengare krav** til eit tiltak enn det fylkeskommunen vil gjere etter sektorlov og forskrifter.

- Kan kommunen t.d. setje krav at eit område berre kan nyttast til grønne konsesjonar, lukka anlegg, fastsette særskilte lusekrav, særskilte krav til anlegg og utstyr e.l.?
- Kan kommunen setje krav til miljøovervaking/miljøoppfølging, som elles er regulert i akvakulturforskrifta og driftsforskrifta?

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Kva er kommunen sitt **HANDLEROM** ved arealplanlegging i sjø?

For lite planlegging i sjø:

Omsynet til miljø?
Omsynet til vern av etablerte rettar/possisjoner?



Behovstilpassa planlegging basert på samordning og dialog.

Styring etter lov-
forskrifter og føringar frå KMD.



For detaljstyrt planlegging i sjø:

Omsynet til handlerom for fagleg styring og utvikling.



4) Statlege styringssignal: H-6/18

- I rundskriv frå KMD, Lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder, H-6/18, kap. 2.6, er det gitt retningslinjer for planlegging i saker som gjeld akvakultur.
 - Det heiter her m.a. at «akvakultur **bør** som hovedregel **avklares i kommuneplanens arealdel**».



Departementet om prosess og arbeidsdeling:

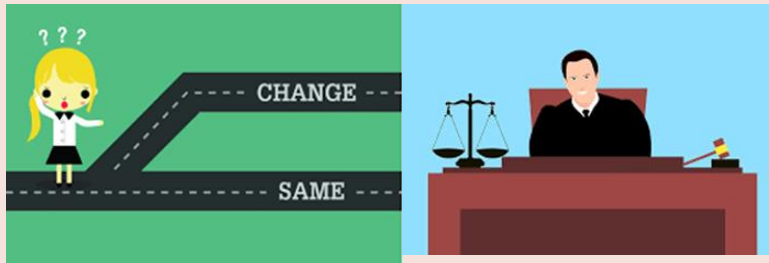
- *Kva bør så styrast gjennom sektorlov?*
 - «Det vil bli gjort mer detaljerte vurderinger av miljøvirkningene ved behandling av lokalitetssøknader etter akvakulturloven, som utfyller vurderingene i kommuneplanen.
 - Det er derfor ikke **nødvendig** at alle miljøforhold er avklart i detalj i kommuneplanen.
 - Kommunene bør være svært **tilbakeholdne** med å sette vilkår for akvakultur som reguleres av annet sektorregelverk, i sine arealplaner.
 - Vilkår for godkjenning og drift av akvakultur fastsettes i lokalitetsgodkjenningssystemet som koordineres av fylkeskommunen.»



5) Er styringssignala innanfor dei rettslege rammene for planlegging og kompetansefordeling?

UNIVERSITETET I BERGEN

- A) Planlegging av akvakultur som ein «bør»-regel?
- B) Kompetansefordeling mellom styresmakter som ein «atterhald»-regel?



- Gir lova – saman med styringssignal frå KMD – god nok styring?

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

A) Plankrav? Må arealplanen også gjelde sjøområda? I kva grad?

- § 11-5. *Kommuneplanens arealdel*
 - Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 172.
 - «Kommunens adgang til å planlegge innenfor sitt område er i dag begrenset til grunnlinjene. Utvidelsen av virkeområdet er, som det framgår foran, ikke begrunnet i et økt behov for kommunal planlegging i dette området.»
- Kva er behova i dag?



verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Kommuneplanen sin funksjon for arealstyring: § 11-5 andre ledd.

- «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»



- Det er presisert i forarbeida at kommuneplanen «bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer».

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Planlegging i den utstrekning det er «nødvendig»?

- § 11-7. Arealformål i kommuneplanens arealdel
«Kommuneplanens arealdel skal i **nødvendig utstrekning** vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.»

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone. Underformål: ferdsel, farleder, fiske, **akvakultur**, drikkevann, natur- og friluftsområder **hver for seg eller i kombinasjon.**

Oppsummering plankrav:

- Lova har få formelle – eller tydelege - krav til kva ein plan i sjø må innhalde.
 - Overordna normer som t.d. «plik» til å ta vare på miljøet etter Grunnlova § 112 kan verke inn på tolking av kva som er «nødvendig».
 - For å oppnå mål om planlegging, vil nettopp avklaring av akvakultur vere «nødvendig».
 - Bør lovgivar gjennom plan- og bygningslova sikre sterkare styring? Mao. ta bort høve til styring gjennom fleirbruksformål i sjø?

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

B) «Atterhald» om detaljstyring i plan.



- Gjeld det noko overordna prinsipp for samspel mellom plan- og bygningslova og sektorlover, som t.d. eit sektorprinsipp?
 - **Ot.prp. nr. 32. (2007-2008) s. 17.**
- «*Hovedregelen er ... at krav om tillatelse etter annen lovgivning ikke innebærer begrensninger i plan- og bygningslovens virkeområde.*
- De respektive lover og vedtak vil da gjelde side om side for det samme tiltaket, slik at tiltaket må være i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av begge (eller flere) lover.»

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Lova som startpunkt for tolking: Kva er «nødvendig»?

- § 11-11. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6
 - Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det **i nødvendig utstrekning** gis bestemmelser om:
 - 3. «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn»
 - «7. **hvilke artsgrupper eller arter av akvakultur som enkeltvis eller i kombinasjon kan etableres**»
- § 11-9: Kommunen kan «..uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel» om blant annet «**miljøkvalitet**, estetikk, natur, landskap og grøntstruktur





Lovførearbeida si rolle:

- Ot. nr 32 (2007-2008) s. 216 «For sjøarealene tilsvarende arealkategorien i det vesentlige § 20-4 første ledd nr. 5 slik den har vært til nå.
 - Lova må tolkast i eit «historisk lys».
- Kva for kompetanse ville lovgivar no gi til kommunen som tidlegare låg til akvakulturstyresmaktene åleine, og kvifor?
 - Sml. Tolking av § 11-9 «miljøkvalitet» i tolkingsuttale KMD 11.10.2021 om utsleppsfrie byggeplassar.
- Har det skjedd endringar som tilseier ei endring i «maktbalanse mellom kommune og fagstyresmakter»? Eller heilskap og del?
 - Sterkare detaljstyring tidleg av omsyn til miljøet? Kva for organ

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Samordning og effektivitet som skranke?

- § 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.



Konkrete uttrykk for samordning i form av sektorstyring:

- Skjøtselstiltak, jf. § 12-7 nr. 9, jf. Ot. prp. nr. 32 (2007-2008):
 - Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift.»

Rom for omforente løysingar?

- PBL- ureiningslova, jf. § 12-7 nr. 3.
 - I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233 er det lagt til grunn at kva for vilkår som skal gjelde for tiltak som er omfatta av ureiningsstyresmakta, må **avklarast med ureiningsstyresmakta.**
 - Ei løysing som kan ha overføringsverdi til andre sektorar?



verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Absolutte skranker:

- *Plan- og bygningslova kan ikkje gjelde:*
 - Privatrettslege handleplikter,
 - Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 121.
 - Tiltak som kan virke konkurransevridande
 - EØS/EU- direktiv 2006/123 artikkel 15, stk. 3 med forbod mot forskjellsbehandling og krav om nødvendighet.
- (Visser forenede sager, C-360/15 og C 31/16)



verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Forutsigbarheit og likskap som skranke?

- Sml. Tolgingsuttale, teknisk forskrift, KMD 19.01.2015 om § 12-7
 - «Bakgrunnen for at tekniske krav til bygg er forbeholdt byggteknisk forskrift er at det skal være et **nasjonalt omforent teknisk regelverk** som ivaretar grunnleggende hensyn til helse, miljø, sikkerhet/rømning og tilgjengelighet.
 - Et nasjonalt omforent regelverk bidrar også til å sikre kvalitet, **effektivitet og forutsigbarhet** i byggeprosessen. Dette innebærer at det i planbestemmelser ikke kan stilles strengere krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg enn de minimumskrav som fremgår av byggteknisk forskrift.»
 - «Kommunen kan stille egne krav om som "ikke omfattes av [byggteknisk forskrift](#)" som t.d."grønne tak".

verda
**TRENG
TANKANE
DINE**

Behov for lovendringar?

- Detaljstyring i lov eller fleksible normer?
 - Føreseielege planar og vedtak – tilpassing.
- Aktuelle spørsmål til diskusjon:
 - Kommuneplanen si rolle? Fleirbruksføremål?
 - Reguleringsplan som verktøy?
 - Klargjering av samordning og avtalemekanismar si rolle?
 - Behov for fagnøytrale klageorgan?



Open tilgang



Katrine Broch Hauge og
Knut Bjørn Stokke (red.)

INTEGRERT KYST- SONEFORVALTNING

Planfaglege, samfunnsvitskapelege
og juridiske perspektiv





uib.no