

# Reguleringsbestemmelser

Norsk forening for landbruksrett  
27.04.2011

Frode A. Innjord

# Tema

- Reglene i plan- og bygningsloven (2008) om reguleringsbestemmelser (§ 12-7) ...
- ... med vekt på hvorvidt kommunene har kompetanse til å regulere og eventuelt forby igangsatt virksomhet,
- ... og i så fall hvilket erstatningsvern slik virksomhet har.

# Reguleringsplan

- **Definisjon (§ 12-1 første ledd)**
  - *”Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”*
- **Hva en reguleringsplan består av**
  - Arealformål (§ 12-5)
  - Hensynssoner (§ 12-6, jf. § 11-8)
  - Reguleringsbestemmelser (§ 12-7)

# Reguleringsbestemmelser etter pbl (1985)

- **Pbl. (1985) § 26**

- *”Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. ...”*

# Reguleringsbestemmelser etter pbl. (2008)

- **Pbl. (2008) § 12-7**

- ”I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:
  1. 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 byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
  3. ...
  - ...
  14. hvilke arealer som skal være til offentlig formål eller fellesareal ”

# Reguleringsbestemmelser etter pbl. (2008)

- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 131**

- *"I gjeldende plan- og bygningslov har hjemmelen for reguleringsbestemmelser en generell utforming. Planlovutvalget foreslår en mer konkret oppregning av de forhold det kan gis bestemmelser om, for å skape et klarere rettslig grunnlag for dette. Hensikten er altså ikke å begrense mulighetene i forhold til dagens lov, i det hovedformuleringene fra dagens lov fortsatt er med. Formålet er å klargjøre og presisere hjemmelen på felt hvor det har vært usikkerhet."*

# Rettsvirkning av reguleringsplaner

- **Pbl. (2008) § 12-4 første ledd**

- *”En reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.”*

- **Pbl. (2008) § 12-4 andre ledd**

- *”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”*

# Lovens definisjon av "tiltak"

- **Det alminnelige tiltaksbegrep i § 1-6 første ledd første punktum**
  - *"Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m."*
- **Sekkebestemmelsen i § 1-6 første ledd andre punktum**
  - *"Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner."*



# Nærmere om sekkebestemmelsen i § 1-6 første ledd andre punktum

- **Gir ikke en selvstendig definisjon av begrepet "tiltak"**
  - *"Annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner"* (§ 1-6 første ledd andre punktum) ... *"må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser"* (§ 12-4 andre ledd)
- **Formålet med bestemmelsen**
  - Å angi at arealplaner også kan være bindende for virksomhet og arealbruk som ikke omfattes av det alminnelige tiltaksbegrepet i § 1-6 første ledd første punktum, jf. § 20-1
  - Tar sikte på å dekke det samme som pbl. (1985) § 20-6 andre ledd andre punktum: *"... andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen"*, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 174

# Regulering av igangværende virksomhet

- **To problemstillinger**
  - I hvilken utstrekning vil reguleringsbestemmelser rent faktisk kunne påvirke og sette rammer for igangværende virksomhet?
  - I hvilken utstrekning kan kommunen gi bestemmelser som direkte regulerer og eventuelt forbyr igangværende virksomhet?
- **Lovens utgangspunkt**
  - Reguleringsplaner virker fremover i tid – fastsetter "*fremtidig arealbruk*"
  - Bindende for "*nye tiltak*" og "*utvidelse av eksisterende tiltak*"
  - Ikke bindende for eksisterende tiltak/etablert arealbruk

# Regulering av igangværende virksomhet (forts.)

- **Regulering av fremtidig arealbruk/nye tiltak vil kunne sette rammer for igangværende virksomhet**
  - Forbud mot eller vilkår for nye tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a-m, herunder:
    - *”Oppføring, tilbygging, påbygging og plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg”* (bokstav a)
    - *”...vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt i bokstav a”* (bokstav d)
    - *”Vesentlig terrenginngrep”* (bokstav k)
  - Forbud mot eller vilkår for *”annen virksomhet og endring av arealbruk”*, jf. § 1-6 første ledd andre punktum, herunder:
    - Ulike former for ferdsel
    - Endring av bestående naturtilstand, herunder nydyrking, skogreising eller skogavvirkning

# Regulering av igangværende virksomhet (forts.)

- **Direkte regulering av igangværende virksomhet**
  - Regulering av igangværende virksomhet uavhengig av nye tiltak, for eksempel:
    - Krav til omlegging eller opphør av igangværende virksomhet
    - Innføring av nye utslippsbegrensninger for igangværende virksomhet
  - Krever særskilt hjemmel
    - Lovens utgangspunkt tilsier at det kreves klare holdepunkter for å tolke en bestemmelse slik at den gir hjemmel til direkte regulering av igangværende virksomhet

# Lovens forarbeider

- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 231**
  - ”Reguleringsplanen griper ikke inn i eksisterende virksomheter. Men som etter kommuneplanens arealdel, kan det i bestemmelser til reguleringsplaner stilles vilkår og krav som kan innebære at virksomheten må utøves på en annen måte enn tidligere. Det kan f.eks. stilles strengere støykrav til virksomhet som allerede er i gang. Det er *nye* tiltak som ikke må være i strid med planen. Med andre tiltak og endret arealbruk menes også at bestemmelsene i planen må følges for aktiviteten i planområdet, f.eks. om ferdsel, oppfyllelse av miljø- og funksjonskrav mv. Dersom det er behov for å endre bestående forhold kan imidlertid planen gjennomføres ved ekspropriasjon.”



H J O R T

# Lovens forarbeider (forts.)

- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 212**
  - ”Ordinært vil rettsvirkningen av planer først og fremst knytte seg til gjennomføringen av nye tiltak etter § 1-6, men planbestemmelser kan også innebære at en virksomhet får skjerpede krav og nærmere rammer. Det kan f.eks. settes arealgrenser for massetak. Eller at det stilles nærmere krav til utøvelsen av en igangværende virksomhet for å begrense støy og utslipp ut fra nye normer eller for å ta hensyn til fugle- og dyreliv eller behovet for å unngå unødig støy i natur- og friluftsområder. Andre eksempel på regulering av igangværende virksomhet er regulering av ferdsel som omtalt i merknaden til § 11-11 nr. 6, eller restriksjoner på ferdsel og virksomhet i områder som er lagt ut til nedbørsfelt for drikkevann.”

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 1

- **Utforming og bruk av arealer, bygninger og anlegg**
  - Viderefører den generelle hjemmelen i pbl. (1985) § 26 første punktum
  - Ot.prp. nr. 33 (2007-2008) s. 233
    - *"Bestemmelsen gir også hjemmel til å styre bruk. I dette ligger muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplan"*
  - Må tolkes i lys av § 12-4 første ledd
    - Er bindende for *"nye tiltak"* og *"utvidelse av eksisterende tiltak"*
    - Gir ikke hjemmel til forby eksisterende bruk av arealer, bygninger og anlegg

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 2

- **Vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg eller forbud mot former for bruk**
  - Viderefører den generelle hjemmelen i pbl. (1985) § 26 andre punktum
  - Vilkår for bruk
    - Vilkår for å iverksette nye tiltak i planområdet
    - Gir adgang til å stille ulike former for krav til den virksomheten som det nye tiltaket etableres med sikte på, jf. JDLOV-2000-3962
    - Gir ikke adgang til å stille vilkår for ren videreføring av eksisterende bruk
  - Forbud mot former for bruk
    - Forbud mot å iverksette nærmere angitte tiltak, herunder "*annen virksomhet og endret arealbruk*" som kommer i strid med planformålet eller med andre relevante arealdisponeringshensyn i planområdet
    - Gir ikke hjemmel til å forby eksisterende bruk av arealer, bygninger og anlegg



# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 3

- **Grenseverdier for tillatt forurensning m.v.**
  - Lovens ordlyd
    - *”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”*
  - Omskrevet til vanlig norsk
    - Grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i planområdet for å forebygge eller begrense forurensning i eller utenfor planområdet

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 3 (forts.)

- **Grenseverdier for tillatt forurensning m.v. (forts.)**
  - Uklart hvor langt bestemmelsen kan tolkes som en selvstendig hjemmel, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233
    - *"Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene. Bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensningssaker til kommunene i forbindelse med plan. Adgangen til å stille forurensningsmessige krav forutsettes nærmere avklart i forskrifter, jf. merknad til omtalen av forurensningsloven i kap. 5.9.4.6."*

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 3 (forts.)

- **Grenseverdier for tillatt forurensning m.v. (forts.)**
  - Bestemmelsen foreslått av Planlovutvalget sammen med forslag til endring av forurensningsloven §§ 9 og 11
    - Foreslått at grenseverdier etter forurensningsloven § 9 skulle komme til uttrykk i hensynssoner og planbestemmelser
    - Foreslått at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet skulle kunne gis ved planvedtak etter plan- og bygningsloven
  - Forslagene til endring av forurensningsloven ble ikke fulgt opp av departementet; uklart hva som blir igjen av nr. 3
    - Langt på vei en presisering av den alminnelige hjemmelen i nr. 2
    - Gir hjemmel for å oppstille grenseverdier og tiltakskrav med virkning for nye tiltak; dvs. vilkår for å iverksette nye tiltak
    - Gir neppe selvstendig hjemmel til å oppstille grenseverdier og tiltakskrav med virkning for igangværende virksomhet

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 6

- **Sikring av verneverdier**

- Gir hjemmel til å gi 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”*
- Vil rent faktisk kunne sette rammer for igangværende virksomhet, herunder landbruksvirksomhet
  - Forbud mot ombygging av eksisterende driftsbygninger
  - Forbud mot nydyrking eller hugst i områder med særlige naturverdier
- Vil kun være bindende for *”nye tiltak”* og *”utvidelse av eksisterende tiltak”*, jf. § 12-4 første ledd; gir ikke hjemmel til å forby eksisterende bruk av arealer, bygninger og anlegg

# Pbl. (2008) § 12-7 nr. 9

- **Drifts- og skjøtselstiltak**

- Gir hjemmel til å gi retningslinjer for
  - *”særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5”*
- Rettsvirkninger
  - Vil kunne gi det offentlige adgang til å forestå skjøtsel på privat grunn
  - Vil kunne gi grunnlag for å stille krav om nærmere angitt skjøtsel som vilkår for nye tiltak i planområdet
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234
  - *”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.”*

# Bestemmelser til sikrings-, støy- og faresoner

- **Pbl. (2008) § 11-8 tredje ledd bokstav a**
  - *”Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen”*
- **Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218**
  - *”Det gis nå en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering.”*

# Bestemmelser til sikrings-, støy- og faresoner (forts.)

- **Rekkevidden av hjemmelen**

- Forutsatt at det i områder som er lagt ut til nedbørsfelt for drikkevann også kan legges restriksjoner på igangværende virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 212
- I "Spørsmål og svar" ([www.regjeringen.no/nb/dep/md](http://www.regjeringen.no/nb/dep/md)) antar departementet at det i sikringssone for grunnvannsforsyning kan legges restriksjoner på igangværende landbruksdrift i forhold til gjødsling, beite, gravearbeider m.v.
- Uklart hvor langt hjemmelen rekker; tvilsomt om man kan *forby* eksisterende arealbruk i strid med utgangspunktet i § 12-4 første ledd

# Erstatning for inngrep i igangværende virksomhet

- **Forutsetter at loven gir adgang til slike inngrep**
- **Lovens erstatningsregler**
  - De alminnelige reglene i kapittel 15 – forutsetter at eiendommen som helhet ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte
  - Ingen særregler om erstatning for inngrep i igangværende bruk
- **Grunnloven §§ 97 og 105**
  - Eventuelle restriksjoner vil kun virke fremover i tid – ”uegentlig tilbakevirkning” - spørsmål etter § 97 om inngrepet virker ”sterkt urimelig eller urettferdig”, jf. Rt. 1996 s. 1415 (Borthen)
  - Etter § 105; spørsmål om inngrepet er av en slik karakter at det etter en helhetsvurdering vil være ”sterkt urimelig” om det skal måtte tåles erstatningsfritt, jf. Rt. 2005 s. 469 (Elstad og Aurmoen)



Slutt

H J O R T

---