

Hvordan kan kommunene bruke areal- og transportplanlegging til å redusere utslipp av klimagasser, og hvordan bruke plan- og bygningsloven til dette formålet?

Muligheter og begrensninger i lovverket

Dosent Fredrik Holth

Klimagasser og planlegging

- *Ot.prp.nr. 32 (2008-2008) s. 25*
- *Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk.*

Klimagasser og planlegging

- Et omfattende og viktig tema.
- Vi skal innom:
- Klima som hensyn i planlegging generelt.
 - Klimatilpassning
 - Klimagassreduksjon
- Planers rettsvirkning.
- Rettslige rammer for bestemmelser i arealplaner.

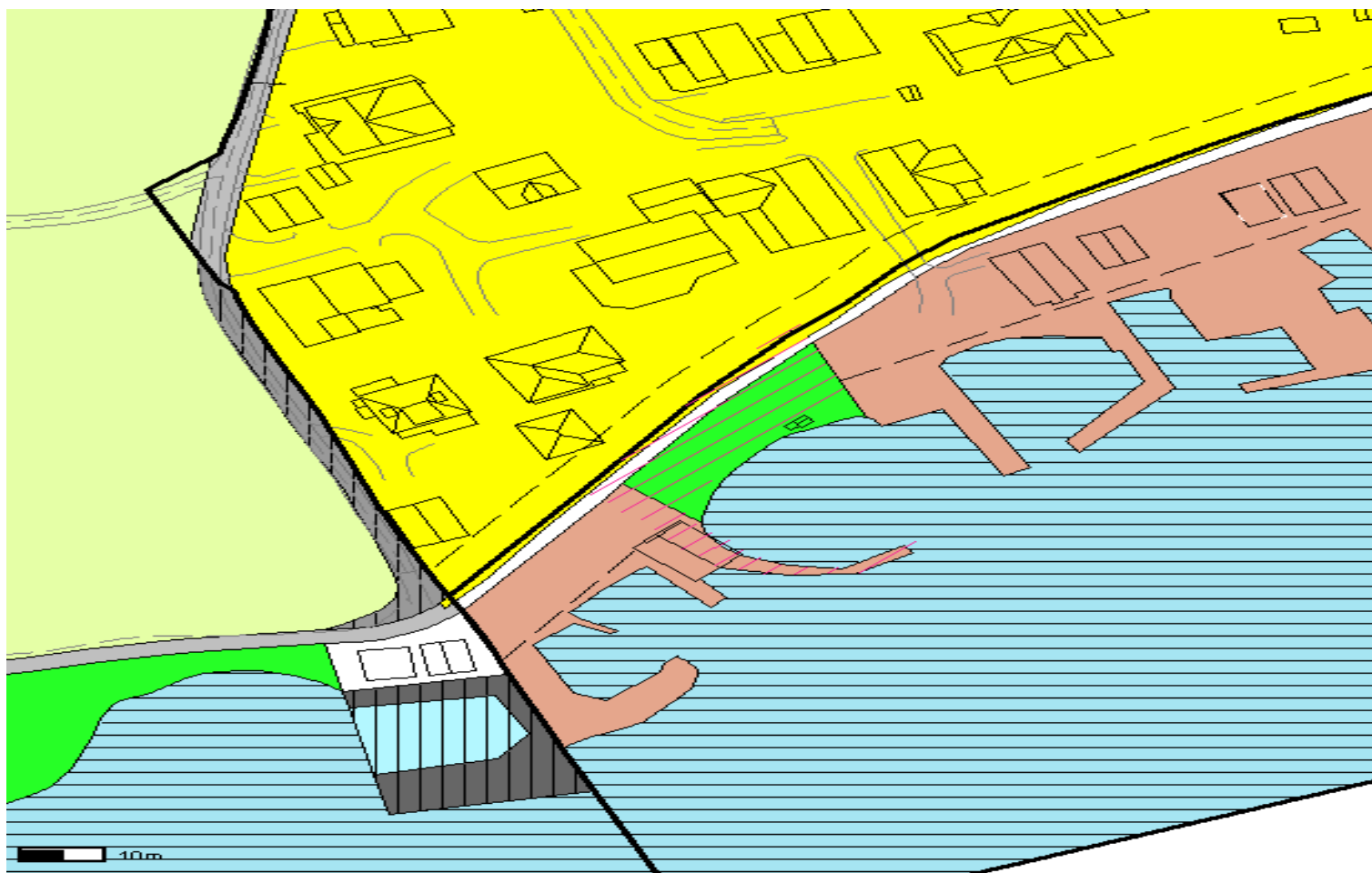
Klimagasser og planlegging

- Viktige bestemmelser:
- Pbl. § 1-1 lovens formålsbestemmelse «bærekraftig utvikling»
- Pbl. § 3-1 hensyn i planleggingen – klimahensyn fremhevet «reduksjon av klimagassutslipp».
- Skjerpede utredningskrav – pbl. kap. 4
- Planers rettsvirkning pbl. § 11-6 og 12-4.
- Bestemmelser til arealplaner pbl. §§ 11-9 til 11-11 og 12-7.

Klimagasser og planlegging

- 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.*

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.**”

Klimagasser og planlegging

- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 35:
- «*Hensynet til rettssikkerhet må antas å bli bedre ivaretatt når planers virkninger er formulert klart i loven. Det vil kunne redusere usikkerhet og tolkningstvil om forståelsen av de vedtatte planene som rettslig bindende regler. Det vil også kunne bidra til at plan- og byggesakssystemet blir enklere å praktisere, og dermed blir et mer effektivt forvaltningsgrunnlag rent administrativt. Samtidig vil tydelige rettsvirkningsbestemmelser kunne bidra til at planer får en tilsiktet gjennomføringskraft.*»

Klimagasser og planlegging

Plan- og bygningsloven § 12-4 **Rettsvirkning av reguleringsplan**

- En reguleringsplan 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 § 12-13.
- 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.
- Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5.
- Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.
- Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.

Klimagasser og planlegging

- SOM 2018/3829
- Følgende bestemmelser ble inntatt i reguleringsplanen for felt B/F2 og B/F/K2-3 der klagerens bensinstasjon i dag ligger:
- *3. Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjonar innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.*

Klimagasser og planlegging

- SOM 2018/3829

- *Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjoner innanfor feltet.*
- 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.

Klimagasser og planlegging

- Pbl. § 12-7 nr. 1:
- grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
- Eksempel:
- Bevaring av vegetasjon og terreng, utforming, bruk og behandling av ubebygd areal, tomteinndeling.

Klimagasser og planlegging

- Pbl. § 12-7 nr. 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,
- Eksempel:
- I et planområde hvor planen har som formål å tilrettelegge for boliger og samtidig sikre grønne kvaliteter som gjennomgående grønnstruktur og stisystem, kan det gis bestemmelser som fastsetter byggegrenser og forbud mot bruk som kan forringe kvaliteten på grøntarealer.

Klimagasser og planlegging

- Pbl. § 12-7 nr. 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,
- Eksempel:
- § 12-7 nr. 3 gir også adgang til å forby innlegging av vann i fritidsbebyggelse hvis dette er nødvendig for å unngå forurensning av vannkilder som følge av økt vannforbruk og utslipp.

Klimagasser og planlegging

- Pbl. § 12-7 nr. 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,
- Eksempel:
- Vilkår kan for eksempel omfatte avskjerming av byggeområde av hensyn til miljøforstyrrelser som følge av støy, støv, lukt, høyspenttraséer m.m. og for å ivareta trafiksikkerheten. Aktuelle konkrete tiltak kan være støyvoller, gjerder, beplantningsbelter, fasadeisolering mv.

Klimagasser og planlegging

- Pbl. §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10
- Rekkefølgekrav: Kanskje de viktigste bestemmelsene mht. reduksjon av klimagassutslipp?

Uttalelse fra departementet

- Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon. Brev av 31. mai 2019:
- *På denne bakgrunn mener departementet mener det er hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser om bruk av tre i byggverk etter pbl. § 12-7 nr. 1, 2 og 4. Departementet kan ikke se at loven utelukker at slike bestemmelser også gjelder bruk av tre i bygningskonstruksjonen. Det må foretas en konkret vurdering i den enkelte reguleringsplan av behov for å gi slike bestemmelser.*

Uttalelse fra departementet

- § 12-7 - spørsmål om reguleringsbestemmelser om ladepunkter for elbiler
- Tolkningsuttalelse | Dato: 19.03.2019
- Departementet har vurdert spørsmålet om reguleringsbestemmelser om ladepunkter nærmere, og har kommet til at det kan gis slike reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2, jfr. nr. 4 og nr. 7. Her framgår at det kan settes vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg, og at det kan gis funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer. Ordlyden er såpass vid at den kan åpne for denne typen bestemmelser.

Uttalelse fra departementet

- Forts.
- Departementet anser imidlertid ikke at det gjennom reguleringsbestemmelser kan fastsettes at alle parkeringsplasser i nye boligselskaper skal ha lademuligheter for elbiler, slik det stilles spørsmål om. Det må foretas en konkrete vurdering i hver enkelt reguleringsplan av behovet for å avsette plasser reservert for elbiler med tilrettelegging for lading.

Klimagasser og planlegging



- Er det ingen rettslige begrensninger i adgangen til å gi bestemmelser?
- Uttømmende opplisting i pbl. 12-7.
- Kan ikke regulere «privatrettslige forhold».
- Generelt et krav om saklighet.
- Krav om forholdsmessighet?

- To stikkord:
- Legge til rette for
- Bestemme

Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- «Plan- og bygningsloven § 12-7 sitt begrep «nødvendig utstrekning», betyr at hver bestemmelse må gjennomgå kritisk. Bestemmelser skal ikke etablere restriksjoner som er uten hjemmel. Behovet for bestemmelser skal være saklig begrunnet. Det skal ikke tas inn lovbestemte krav i bestemmelsene.»

Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- For å unngå for stort tolkningsrom må bestemmelser være skrevet i 'skal'-form. Det skal gå klart frem hvilke formål de gjelder for, og det skal vises til rett hjemmel for formålet (jf. plan- og bygningsloven § 12-5 og utdypingen i kart- og planforskriftens vedlegg).

Reguleringsplaners betydning

- Fra departementets veileder:
- Reguleringsbestemmelser må innordne seg etter det som ellers er fastsatt i plan- og bygningslovgivningen, men kan brukes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene. Det er likevel enkelte bestemmelser som uttrykkelig eller forutsetningsvis kan fravikes i reguleringsbestemmelser, som f.eks. plan- og bygningsloven § 29-4 om høyde, plassering og naboavstand.
- Det kan ikke gis bestemmelser som er i strid med nasjonalt regelverk, som f.eks. forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK).

Til diskusjon:

- *Prosjektet skal ha høye miljømessige og tekniske ambisjoner, og skal til enhver tid oppfylle eller ligge i forkant av gjeldende tekniske forskrifter. Alle byggetiltak skal søke enkle, robuste og langlivede energiløsninger, med vekt på energiøkonomiske løsninger knyttet til utforming og detaljering av bygningskroppen. Det skal ved utforming og utbygging av området, legges vekt på miljøvennlige løsninger, samt klimavennlige og giftfrie byggematerialer.*

Til diskusjon:

- *I området xx skal naturmaterialer som eksempelvis tre og stein benyttes i utstrakt grad.*

Til diskusjon:

- *Kan man stille krav i r-bestemmelser om at det skal tilrettelegges for bildelingsordninger, f.eks i et boligprosjekt?*

Takk for meg!

