

**Dokumenttype** NOU 1987:21    **Dokumentdato** 1987-06-10

**Tittel** Samordning av lover om arealdisponering.

**Utvalgsnavn** Planlovutvalget

**Utvalgsleder** Gussgard Gunvald

**Utgiver** Miljøverndepartementet

**Oppnevnt** 1982-01-15    **Sider** 81

**Kapittel** 2  
Prinsipper for samordning og sammendrag av  
utvalgets innstilling  
2.1 PRINSIPPER FOR SAMORDNING

Arbeidet med samordning og forenkling av det lovverk som gir regler om bruk og vern av arealer og andre naturressurser har pågått i lang tid. Så tidlig som i 1972 pekte den daværende regjering i St.meld.nr.27 for 1971-72 på behovet for en slik forenkling og samordning. I meldingen heter det bl.a.:

"Ved siden av bygningsloven finnes det en rekke lover som gir regler av betydning for kommunens arealplanlegging som f.eks. strandloven, vegloven, jordloven, naturvernloven, friluftloven osv. Håndheving av disse lover og planleggingen etter dem foregår sektorvis, dels på forskjellig nivå i stat, fylke og kommune. Da alle planer griper mer eller mindre sterkt inn i hverandre, burde det vært et nær samarbeid mellom de forskjellige planleggingsinstanser. En må imidlertid konstantere at samarbeid og samordning ikke er tilfredsstillende, noe som bl.a. skyldes de spredte og i noen grad lite koordinerte lovbestemmelser. Vanskelighetene henger tildels også sammen med manglende regionalpolitiske retningslinjer eller målsettinger og med at enkelte faglover og instruksjoner ikke har de nødvendige regler for hvorledes de underordnede organer skal forholde seg til samarbeid i planleggingen. ----"

Selv om det ved behandlingen av den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt en rekke endringer også i tilgrensende lover med sikte på å skape bedre intern tilpasning i lovverket, er den beskrivelse som ble gitt i 1972 langt på vei dekkende også for situasjonen i dag. Fortsatt er det slik at en rekke avgjørelser om arealbruk tas i medhold av andre lover. Gjennom plan- og bygningsloven er det imidlertid skapt et system for planlegging og oppbinding av arealbruk som på en bedre måte enn etter den tidligere bygningslov skulle kunne ivareta viktige sektorinteresser. Det burde derfor i utgangspunktet ikke være noen stor fare for at viktige særinteresser skulle bli skadelidende ved at de må innpasses i den samordnede arealdisponering som fastlegges i henhold til plan- og bygningsloven.

I Regjeringens langtidsprogram 1986-1989 (St.meld.nr.83 (1984-85)) heter det om dette:

"I det videre arbeidet med planlovgivningen vil det bli lagt stor vekt på å følge opp prinsippet om at den arealbruk som er fastlagt i kommunens planer også er bindende for de forskjellige sektormyndigheter."

Utvalget har begrenset sitt arbeid i denne fase til å omfatte den del av lovverket som har direkte betydning for bruk av grunnarealer og naturressurser. Planbestemmelsene i plan- og bygningsloven har riktig nok en videre ramme og omfatter også økonomisk, sosial og kulturell planlegging på kommune- og fylkeskommunenivå. Også på slike områder synes det å være behov for samordning og forenkling av lovgivningen. Dette bør være et aktuelt tema for neste skritt til samordning av plan- og bygningsloven i forhold til annen lovgivning.

En viktig målsetting for utvalgets lovrevisjonsarbeid har vært at plan- og bygningsloven både formelt og reelt må fremstå som den overordnede og samlende lov i saker som gjelder bruk og vern av arealer og andre naturressurser. Ett av utslagene må da være at de arealplaner som vedtas med bindende virkning i medhold av plan- og bygningsloven, d.v.s.

kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og bebyggelsesplaner, i størst mulig utstrekning må være fullstendige og troverdige. For å kunne oppnå dette, må adgangen til å fatte beslutninger om bruk og vern av arealer og andre naturressurser i medhold av annen lovgivning begrenses, og iallfall utformes på en slik måte at sektormyndigheter ikke ved hjelp av sitt lovverk skal kunne fatte vedtak på tvers av gjeldende plan etter plan- og bygningsloven.

En lovsamling etter denne målsetting medfører etter utvalgets oppfatning ingen tilsidesettelse av de fag- og sektorinteresser som blir berørt. Saksgangen og beslutningssystemet etter plan- og bygningsloven er utformet på en slik måte at alle berørte parter og interesser skal høres; statlige fagmyndigheter (og fylkeskommunen) har dessuten den "sikkerhetsventil" som ligger i at de kan reise formell innsigelse mot planen, med den virkning at planvedtaket må bringes inn for Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Selv om fag- og sektorinteressene fortsatt vil kunne gjøre seg gjeldende meget sterkt, vil en lovsamordning som medfører at plan- og bygningslovens regler skal tre i stedet for særlover selvsagt innebære realitetsendringer. Det er ikke bare tale om en annen måte å redigere lovstoffet på. Ordningen medfører bl.a. overføring av beslutningsmyndighet fra særlovorganer til de planmyndigheter som forvalter plan- og bygningsloven. Opplegget innebærer med andre ord at det tas enda ett skritt i den utviklingsretning som også er kommet til uttrykk gjennom vedtakelsen av plan- og bygningsloven og som går ut på bl.a. følgende: Beslutninger om arealbruk skal i størst mulig utstrekning tas lokalt, av et sektornøytralt organ, og av et folkevalgt organ (plan- og bygningslovens system), ikke av et sentralt sektororgan uten samme grad av direkte folkevalgt innflytelse (særlovgivningens system).

Selv om det prinsipielt er ønskelig å samle mest mulig inn under plan- og bygningslovens system er det likevel slik at det på en rekke spesielle saksområder er hensiktsmessig at beslutningsmyndighet og håndhevelse er lagt til andre enn planmyndighetene. Eksempelvis kan det være grunn til å gi enkelte sektorer eller særinteresser en "spesialbeskyttelse", slik som f.eks. ved den lovbestemte fredning av kulturminner i henhold til kulturminneloven. Forurensningsloven og etableringsloven kan være andre eksempler på at det i tillegg til de generelle planbeslutninger som kan fattes i medhold av plan- og bygningsloven er behov for supplerende regler som har adresse til den enkelte virksomhet eller utbygger. Håndhevelsen av slike bestemmelser behøver ikke legges til plan- og bygningsmyndighetene, under forutsetning av at det er gitt samordningsregler som sikrer at vedkommende særlovorgan holder seg innenfor rammen av de planbeslutninger som er fattet.

Når utvalget på prinsipielt grunnlag ønsker at alle viktige beslutninger om arealbruk skal forankres i plan- og bygningslovens regler, skyldes det ikke bare ønsket om på denne måten å kunne oppnå et enklere og mer oversiktlig regelsett. Dette kan i seg selv være et mål, men viktigere enn reglenes ytre form er likevel deres materielle innhold. Etter utvalgets oppfatning vil en mer utstrakt bruk av plan- og bygningslovens system være fordelaktig bl.a. av følgende grunner: Faren for innbyrdes motstridende avgjørelser fra ulike instanser vil avta, og for publikum og andre berørte parter vil saksbehandlingen kunne bli enklere når man i utgangspunktet bare har ett lovverk å henholde seg til.

En slik bruk av plan- og bygningslovens system vil dessuten føre til økt ansvar i kommunene når det gjelder å se de ulike sektorinteresser i sammenheng og foreta en avveining mellom disse.

Planlovutvalget har i denne utredningen behandlet ca. 30 lover/forskrifter, og vurdert dem opp mot behovet for samordning med planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Blant annet fordi det dreier seg om mange lover som samlet fremtrer som en meget uensartet lovgivning, har det i utvalget vært enighet om at en må forsøke å finne tilpasningsdyktige løsninger etter konkrete vurderinger i forhold til hver enkelt lov. De mest aktuelle prinsippløsningene for samordning som utvalget har vurdert kan kort beskrives slik:

- a) Den enkelte sektorlov oppheves helt eller delvis. Dette forutsetter at de hensyn som sektorloven skal ivareta kan sikres tilfredsstillende gjennom plan- og bygningsloven.
- b) Sektorlovens materielle regler opprettholdes, men saksbehandlingen skal

skje i samsvar med plan- og bygningslovens regler.

c) Sektorlovens saksbehandlingsregler opprettholdes, men det innføres krav om tilpassing til planer etter plan- og bygningsloven, f.eks. ved krav om at planmyndigheten må samtykke til ferdigbehandling etter sektorlov av saker som er i strid med bindende planer ("samtykkemodellen").

Som det fremgår av omtalen under de enkelte lover, har utvalget for enkelte lovers vedkommende drøftet også andre modeller for løsning av samordning mellom plan- og bygningsloven og vedkommende lov.

Generelt kan det sies at utvalget har fulgt følgende hovedretningslinjer ved de forslag som har fått tilslutning fra et flertall i utvalget:

1. Hvor det dreier seg om rene arealdisponeringsvedtak (som utarbeidelse av verneplaner etter naturvernlov eller vegplaner etter vegloven), går utvalgets flertall inn for at beslutningene heretter bør tas i medhold av plan- og bygningsloven og ikke i medhold av særlov.
2. Hvor det dreier seg om andre forvaltningsvedtak, som bare forutsetter en bestemt arealdisponering (som f.eks. etableringssamtykke, samtykke til akvakulturanlegg o.l.), går utvalgets samordningsforslag stort sett ut på at slike godkjennelser ikke skal kunne gis i strid med foreliggende planer etter plan- og bygningsloven, med mindre vedkommende planmyndighet samtykker i det ("samtykkemodellen").

## Kapittel 2

Prinsipper for samordning og sammendrag av utvalgets innstilling

### 2.2 NÆRMERE OM "SAMTYKKEMODELLEN"

Utvalget har for mange av særlovenes vedkommende kommet til at samordningen bør skje i form av en bestemmelse om at vedtak etter særloven ikke skal kunne gis i strid med bindende arealbruk fastlagt etter plan- og bygningsloven, uten at planmyndigheten samtykker i at saken blir ferdigbehandlet før forholdet til plan- og bygningsloven er blitt brakt formelt i orden. En lignende regel er idag inntatt i forurensningslovens § 1 tredje ledd annet punktum.

Med uttrykket "bindende arealbruk" menes her rikspolitiske bestemmelser etter plan- og bygningslovens § 7-1 annet ledd, rettslig bindende arealdel av kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan.

Idag er det slik at endel konsesjoner, tillatelser og pålegg etter andre arealdisponeringsbestemmelser i lovverket kan gis selv om disse er i strid med bindende planvedtak. I slike tilfelle vil imidlertid planvedtaket normalt være til hinder for gjennomføringen av vedtaket etter særlov.

Utvalget har funnet at det - under bestemte forutsetninger - fortsatt bør være adgang for særlovmyndigheter til å ferdigbehandle en sak selv om vedtaket måtte forutsette en arealbruk i strid med bindende plan etter plan- og bygningsloven. Det kan f.eks. være behov for en slik saksbehandling i tilfeller der det kan være viktig å spare tid. For å sikre seg mot misforståelser og uønsket press overfor planmyndigheten med hensyn til senere planendring eller dispensasjon, går utvalget som nevnt inn for at planmyndigheten i slike tilfelle må si seg enig i at saken skal kunne ferdigbehandles etter vedkommende særlov.

"Planmyndigheten" vil for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner normalt være kommunestyret. Dette gjelder uavhengig av om plansaken har vært avgjort av overordnet planmyndighet (Miljøverndepartementet) fordi det forelå konflikter etter plan- og bygningslovens § 0-5 tredje ledd eller § 7-2 nr.2. For bebyggelsesplaner vil planmyndigheten som hovedregel være bygningsrådet.

For statlige reguleringsplaner etter plan- og bygningslovens § 8 forutsettes det at Miljøverndepartementet gir samtykke. Det samme gjelder i forhold til rikspolitiske bestemmelser etter § 7-1 annet ledd, med mindre

det måtte være bestemt at et annet organ skal kunne samtykke i at bestemmelsen fravikes, (f.eks. fylkesmannen).

Utvalget forutsetter at kommunestyret kan delegere til formannskapet, kommunal nemnd, administrasjonssjefen eller annen tjenestemann å uttale seg til hvorvidt kommunen samtykker i at saken ferdigbehandles etter særlov.

Samtykket blir, i tilfelle det gis, bare å anse som en foreløpig uttalelse fra planmyndigheten, og skal ikke tre i stedet for dispensasjon eller planendring etter plan- og bygningsloven. Vedtak om planendring eller dispensasjon må i tilfelle fattes særskilt etter ordinære saksbehandlingsregler. Det er av vesentlig betydning at den som søker om konsesjon, tillatelse, samtykke m.v. etter den enkelte særlov, blir underrettet om den begrensede rekkevidden av "samtykke" fra planmyndigheten, slik at planmyndighetenes medvirkning ikke blir forvekslet med forhåndstilsagn e.l. etter plan- og bygningsloven.

Dersom planmyndigheten i et gitt tilfelle ikke finner å kunne samtykke i at saken blir ferdigbehandlet etter vedkommende særlov, betyr dette at særlovmyndigheten ikke vil kunne innvilge søknaden så lenge den er i strid med bindende arealplan. Søkeren vil i så fall kunne fremme forslag om planendring på ordinær måte eller eventuelt søke om dispensasjon, for på denne måten å bringe forholdet til plan- og bygningsloven i orden.

## Kapittel 2

Prinsipper for samordning og sammendrag av utvalgets innstilling

### 2.3 UTVALGETS KONKLUSJONER I FORHOLD TIL DE ENKELTE LOVER

I mandatet for utvalget er tre lover særskilt fremhevet i forhold til behovet for samordning, nemlig vegloven, jordloven og konsesjonsloven.

Arealbestemmelsene i disse lovene har ulik karakter, og utvalget har derfor kommet fram til ulike samordningsløsninger for disse tre lovene.

Når det gjelder vegloven, går utvalgets flertall inn for en endring i § 2, slik at all vegplanlegging - etter en overgangsperiode på 5 år - som en obligatorisk ordning skal skje etter planbestemmelsene i plan- og bygningsloven. For å unngå praktiske problemer med kapasitetsmangel o.l. i kommunene, foreslår utvalget at vegsjefen i fylket får innstillingsrett til bygningsrådet, dersom kommunestyret ikke bestemmer noe annet. I en overgangsperiode på 5 år skal vegplanleggingen fortsatt kunne skje i medhold av gjeldende planforskrifter etter veglovens § 2, under forutsetning av at vedkommende kommune er enig i dette.

I forhold til jordloven har utvalget drøftet to hovedspørsmål. For det første foreslår utvalget at jordloven skal settes ut av kraft for areal som disponeres i samsvar med vedtatte bestemmelser om spredt utbygging i landbruks-, natur- og friluftsområder. Tilsvarende regel gjelder som kjent i dag for areal som i reguleringsplan eller bebyggelsesplan er disponert til andre formål enn landbruk, samt i områder som i arealdelen av kommuneplan er lagt ut til byggeområde eller område for råstoffutvinning, når det samtidig er fastsatt krav om at gjennomføring av planen bare skal kunne skje på grunnlag av detaljplan.

Som det annet hovedspørsmål har utvalget drøftet om det er hensiktsmessig at hele jordloven settes ut av kraft i områder med bindende planer, eller om det vil være en bedre ordning at bare bestemmelsene i jordlovens § 4 og § 55 skal vike i slike tilfelle. Utvalget anbefaler sistnevnte løsning. - Under enhver omstendighet forutsettes det at muligheten til å fatte særskilt vedtak om at jordloven likevel skal gjelde i bestemte planområder, blir opprettholdt. Dette er etter utvalgets oppfatning av betydning for å kunne sikre et mest mulig fleksibelt system.

Ved vurdering av konsesjonsloven har utvalget funnet at kommunene nå bør

få konsesjonsmyndigheten tillagt seg i alle saker hvor eiendommen i bindende plan er disponert til annet enn landbruksformål. Kommunenes avgjørelser bør likevel kunne bringes inn til Landbruksdepartementet gjennom klage. Utvalgets flertall foreslår videre at konsesjonslovens § 1 blir endret, slik at kommunenes forkjøpsrett blir utvidet til også å gjelde områder som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til andre formål enn landbruks-, natur- og friluftsområder. I dag er kommunenes forkjøpsrett begrenset til områder som i reguleringsplan og bebyggelsesplan er lagt ut til annet enn landbruksområder.

Utvalget har også vurdert behovet for endringer i plan- og bygningsloven ut fra hvilke regler som etter utvalgets oppfatning har fått en virkning som kan virke uheldig i samspill med andre bestemmelser. Utvalgets forslag er tatt inn i kapittel 11.

Når det gjelder de øvrige lover og forskrifter som utvalget har gjennomgått skal konklusjonene gjengis summarisk i kapittelrekkefølge:

#### Kapittel 3 (Fiskeridepartementet):

- Saltvannsfiskeloven: Ikke adgang til å vedta forskrift etter § 7 i strid med bindende planer med mindre planmyndigheten samtykker (heretter benevnt "samtykkemodellen").
- Oppdrettsloven: Samtykkemodellen i forhold til etablering av oppdrettsanlegg.

#### Kapittel 4 (Industridepartementet):

- Minerallovgivningen foreslås ikke samordnet med plan- og bygningsloven nå på grunn av pågående lovrevisjonsarbeid.
- Loven om undersjøiske naturforekomster: Samtykkemodellen i forhold til konsesjon etter loven.

#### Kapittel 5 (Justisdepartementet):

- Oreigningsloven: Samtykkemodellen.
- Tinglysningsloven: Ingen forslag til nye samordningsbestemmelser.

#### Kapittel 6 (Kommunal- og arbeidsdepartementet):

- Etableringsloven: Samtykkemodellen i forhold til etableringssøknader.
- Lov om Distriktenes Utbyggingsfond: Samtykkemodellen i forhold til støtte fra fondet. Dessuten krav om obligatorisk varsling av berørte kommuner i alle saker etter loven.

#### Kapittel 7 (Landbruksdepartementet):

- Jordloven: Se særskilt omtale foran.
- Jordskifteloven: Regel om at bygningsrådet skal høres før jordskifte fremmes for eiendommer som nyttes til annet enn landbruk. Ellers presisering i jordskiftelovens § 1 om at jordskifteretten skal ta hensyn til planer etter plan- og bygningsloven og ha rett til å fremme private utkast til detaljplan etter plan- og bygningsloven.
- Reindriftsloven: Samordningsbestemmelse i reindriftslovens § om at reindriftsloven ikke skal gjelde i områder som i bindende planer er disponert til annet enn landbruk eller reindrift. Videre foreslås hjemmel til å fastsette bestemmelse til kommuneplanens arealdel som regulerer forholdet mellom bruk av arealer til reindrift og landbruk, natur- og friluftsliv.
- Skogbruksloven: Samtykkemodellen i forhold til vedtak etter skogbruksloven. Videre foreslås en presisering i § 0 om at tillatelse til omdisponering ikke kreves når dette skjer i forbindelse med gjennomføring av bindende planvedtak etter plan- og bygningsloven.
- Fjelloven: Forslag om at bestemmelsene i lovens § 2 ikke kommer til anvendelse for grunndisponeringstiltak som er i samsvar med bindende planvedtak.
- Konsesjonsloven: Se særskilt omtale foran.
- Lov om Statens umatrikulerte grunn i Finnmark: Ingen forslag til samordning i påvente av Samerettsutvalgets arbeid.

#### Kapittel 8 (Miljøverndepartementet):

- Naturvernloven: Forslag om at fredningsvedtak skal treffes i form av

rikspolitisk bestemmelse eller statlig reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

- Kulturminneloven: Forslag om endring i kulturminnelovens § slik at tillatelse til inngrep ikke trenger å innhentes for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til byggeområder når kulturminnemyndighetene har sagt seg enig med arealbruken. Flertallet foreslår samtykkemodellen lagt til grunn i forhold til fredningsvedtak etter kulturminneloven, mens mindretallet foreslår at alle fredningsvedtak skal treffes i form av statlig reguleringsplan etter plan- og bygningslovens § 8 .
- Friluftsløven: Forslag om opphevelse av lovens kap.IV samt § 4 og § 38 . Bestemmelsene anses som unødvendige ved siden av plan- og bygningslovens regler.
- Forurensningsloven: Samtykkemodellen foreslås presisert for søknader etter loven som vil komme i strid med bindende planer etter plan- og bygningsloven.
- Viltloven: Forslag om at vedtak om vern eller fredning etter loven skal treffes i form av rikspolitisk bestemmelse eller statlig reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.
- Vassdragsloven: Forslag om opphevelse av lovens § 8 . I stedet foreslås innført adgang til å klausulere nedgangsfelt til vannforsyningskilder ved bestemmelse til kommuneplan. Videre foreslås endring i plan- og bygningslovens § 0-6 slik at båndlegging av områder for vannforsyning kan fastsettes for mer enn 4 år.
- Delingsloven: Ingen forslag til samordningsbestemmelse.

#### Kapittel 9 (Olje- og energidepartementet):

- Industrikonsesjonsloven: Samtykkemodellen foreslås i forhold til konsesjonsbehandling.
- Landpetroleumsloven: Samtykkemodellen foreslås i forhold til konsesjonsbehandling.
- Petroleumsloven: Samtykkemodellen foreslås i forhold til konsesjonsbehandling innenfor det felles virkeområdet for petroleumsloven og plan- og bygningsloven.

#### Kapittel 10 (Samferdselsdepartementet):

- Vegloven: Se særskilt omtale foran.
- Jernbane- og taubanelovene: Utvalget har vurdert samordningsbestemmelser, men det fremmes ingen forslag til samordning mellom jernbanelovgivning og plan- og bygningsloven. Utvalget foreslår imidlertid at jernbanelovgivning tas opp til revisjon. I forhold til taubaneloven foreslås "samtykkeloven" innført for anlegg av taubaner, skitrekke o.l.
- Luffartsloven: Ingen forslag til samordning nå under henvisning til pågående lovrevisjonsarbeid.

#### Kapittel 11:

- Plan- og bygningslovens § : Koblingen mellom havneloven og plan- og bygningsloven når det gjelder virkeområdet for sjø foreslås opphevet slik at kommunegrenser i sjø også blir grenser for plan- og bygningslovens virkeområde. Der slike kommunegrenser ikke er fastsatt foreslås at kommunestyret i utgangspunktet selv kan fastsette grenser for plan- og bygningslovens virkeområde i sjø.
- Plan- og bygningslovens § 0-4 : Forslag om at landbruksområder, naturområder og friluftsområder kan legges ut hver for seg også i kommuneplanens arealdel. Videre foreslås innført hjemmel til å fastsette bestemmelser som nærmere regulerer forholdet mellom de ulike bruksområdene når slike områder legges ut som kombinerte formål i kommuneplanen.

Når det gjelder planlegging i sjø foreslås en tilføyelse i første ledd nr.5 for å klargjøre muligheten til å disponere sjøområder også til "ferdsels-, fiske-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon".

Videre foreslås en endring i annet ledd bokstav a som medfører at det kan stilles krav om detaljplanlegging også i områder som i

- kommuneplanens arealdel disponeres til råstoffutvinning.
- Plan- og bygningslovens § 0-6 : Forslag om tilføyelse i bestemmelsen for å klargjøre at også "virksomhet" i strid med kommuneplan vil rammes av rettsvirkningene etter § 0-6 .
  - Plan- og bygningslovens § 5 : Forslag om å oppheve forbudet i annet ledd mot å regulere landbruks-, natur- og friluftsområder i kombinasjon.
- 

## **Kapittel 2**

Prinsipper for samordning og sammendrag av  
utvalgets innstilling

### **2.4 SÆRMERKNAD FRA UTVALGETS MEDLEM, SIMONSEN**

Simonsen har avgitt særmerknad til prinsippene for samordning av arealplanlovgivningen og utvalgets arbeid i forhold til dette.

Etter Simonsens mening bør utvalgets innstilling ytterligere bearbeides og ses i sammenheng med Holtutvalgets innstilling før den sendes ut på høring.

Simonsens særmerknad er tatt inn som vedlegg 2, se s.77 flg.

---