



Nasjonal og kommunal styring, Govland. (Legal governance in land use planning.)

***Særleg om klageinstansen sin kompetanse ved
overprøving av forvaltningsskjønnet i saker etter plan-
og bygningslova.***

Ved professor Ingunn Elise Myklebust





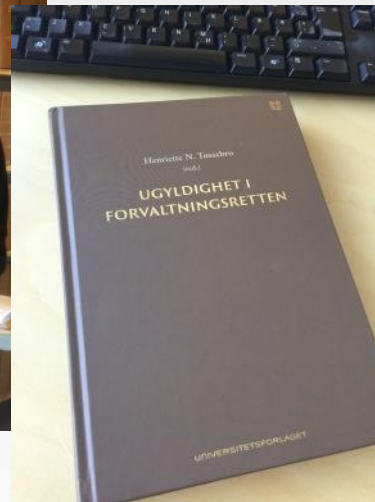
Forskning i plan- og bygningsrett

- **GOVLAND: Legal governance in land use planning (NFR)**
- **Prosjektleder: underteikna saman med Sigrid E Schütz, UiB**
- Forskningsprosjektet GOVLAND ser på rettsleg styring av tilhøvet mellom nasjonal og kommunal kompetanse i arealforvaltinga. Prosjektet ser også på private aktørar si rolle, og samspelet mellom offentleg og private aktørar ved arealplanlegging og utbyggingsavtalar.
- **PLANCOAST: Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and structural challenges (NFR)**
- **Anna forskning: EVAPLAN**





Forskarar og nye bøker



Deltakrar i GOVLAND prosjektet. F.v.: Professor Sigrid Eskeland Shütz, Professor Håvard Haarstad, Professor Ingunn Elise Myklebust, Stud.jur Matias Justvik, Stipendiat Siv Elén Årskog Vedvik, Stud.jur Martin Johan Lie Hauge og vit.ass. Karin Lillevold Foto/ill.: André Kvalvågnes
Opphavsrett: UiB



Areal- og ressursforvaltning.

UNIVERSITETET I BERGEN



Statleg styring og kommunalt sjølvstyre

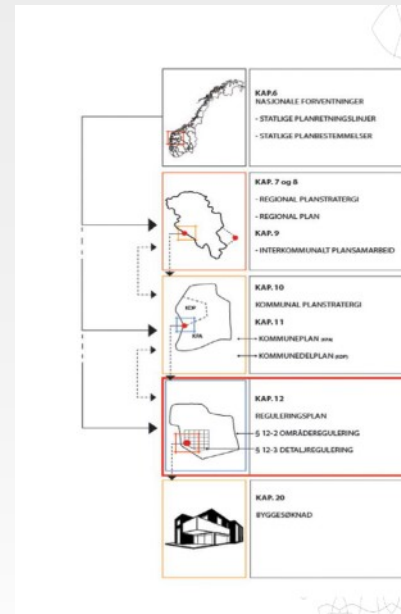


Statleg
styring

Kommunalt
sjølvstyre



Perspektiv på planretten





Det politiske og juridiske landskapet

Verkemiddel for statleg styring

- «Partar», jf. pbl. § 1-9 også m.a. «statlige organ», «regionalt organ» og «nabo kommune».
- «Motsegn»
- Riksrevisjonen Dok 3:7 (2018-2019)
- Færre kommuner og fylke

Verkemiddel for kommunalt sjølvstyre

- Grunnlovsendringa i 2014: «styre lokale anliggender».
- Regjeringsskifte, politiske signal om å redusere motsegn
- Motsegnsakene flytta frå Miljøverndepartementet til KMD





Viktige lovendringar den siste tida m.m.

- Ny kommunelov – *kommunale sjølvstyret*
- Forvaltningslova – *kompetanse i klagesak*
- Plan- og bygningslova – *rettar til søksmål*
- Tvistelova – *rettar til søksmål*
- Ny forvaltningslov- NOU 2019:5.



forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyre

- Det kommunale og fylkeskommunale selvstyre bør ikke begrenses **mer enn det som er nødvendig** for å ivareta nasjonale mål.
- Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er **nærmest innbyggerne**.
- Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter² som gir økonomisk handlingsrom.³

Lov om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)



- § 1-4 a. Tvister mellom stat og kommune eller fylkeskommune om gyldigheten av statlig organs avgjørelse
- **(1) En kommune eller en fylkeskommune kan reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse som**
 - a) opphever eller endrer kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak etter klage,
 - b) omgjør kommunens eller fylkeskommunens enkeltvedtak uten klage,
 - c) opphever kommunens eller fylkeskommunens avgjørelse etter lovlighetskontroll, jf. kommuneloven § 59,4
 - d) pålegger kommunen eller fylkeskommunen å betale sakskostnader til en part etter forvaltningsloven § 36,
 - e) pålegger kommunen eller fylkeskommunen plikter etter tilsyn,
 - f) fordeler rettigheter eller plikter mellom kommuner eller fylkeskommuner



Oversikt over føredraget vidare:

1. Kort om handlingsrom/skjønn og høve til kontroll. (Dei allmenne reglane/domstolskontroll).
2. Kort om motsegn etter plan- og bygningslova.
3. Fylkesmannen si rolle i klagesaker og forslag til ny forvaltningslov.
4. Ulike typar skjønnsmessige vurderingar i plan- og bygningsretten.
5. Avsluttande om samspelet mellom forvaltningslov særlov.



1. Rettsbruks-, forvaltnings- og «sjølvstyreskjønn»



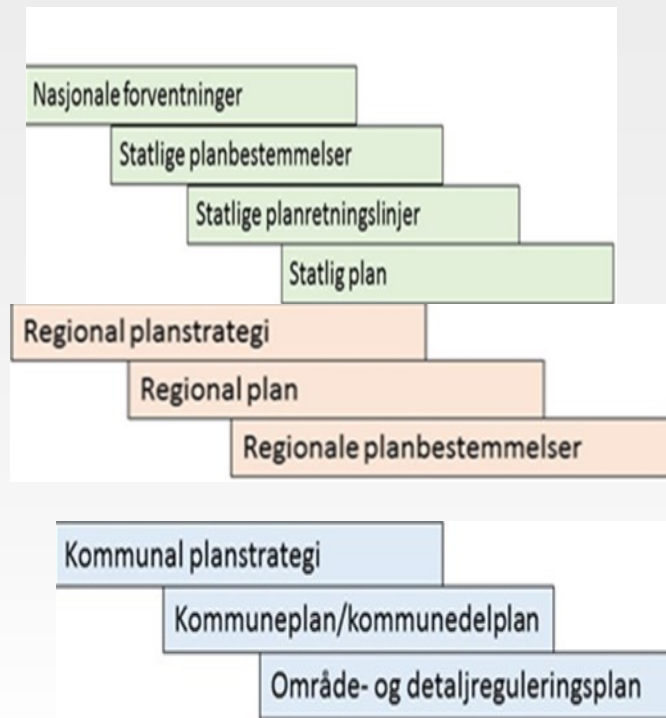
- Avgjerande for domstolskontroll?
 - Kan prøve både rettsbruk og forvaltningskjønn, men «ulike» innfallsporter for prøving og varierende prøvingsintensitet.
- Avgjerande for administrativ kontroll etter forvaltningslova?
 - Utgangspunkt: Kan prøve alle sider av saka.
 - MEN: skal leggje «stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn»



Kva seier plan- og bygningslova om rommet for

statleg styring?

- **Statleg:**
 - «Nasjonale forventningar», jf. § 6-1
 - Statlege planføresegner, jf. § 6-3
 - Statlege planretningslinjer, jf. § 6-2
 - Statlege arealplanar, jf. § 6-4
- **Regional:**
 - Regional planstrategi, jf. § 7-1
 - Regionale planar, jf. 8-1
 - Regional planføresegn, jf. § 8-5
- **Kommunal:**
 - Interkommunale planar, jf. § 9-1
 - Kommunal planstrategi, jf. §10-1
 - Kommune og reguleringsplan, jf. kap. 11 og 12.



2. Kort om motsegn etter plan- og bygningslova

- § 5-4. *Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag*
- Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i **spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning**, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.
- ...
- **Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.**
- Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes. Innsigelse fra statlig og regionalt organ skal være **begrunnet i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer**



Kva er nasjonale og regionale interesser?



- Døme:
 - Jordvern
 - Strandsone
 - Reinsdrift
 - Naturmangfald
 - Folkehelse
 - Barn og unge
 - Kulturminne
 - Trafikktryggleik
 - Skredfare
 - Osb.

Navn	Gyldig fra
Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag	1994
Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging	1995
Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning	2018
Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen	2011
Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging	2014

- Finst det lokale interesser?
- Lokale interesser i vekting av ulike nasjonale interesser?



Eit døme på interessekonflikt: SOM-2018-1219: nasjonale



interesser og det kommunale sjølvstyret

- Motsegn frå fylkesmannen i Rogland (2016) til Kommunedelplan Åkra Sør- Veakrossen i Karmøy kommune.
- Grunngiving: Inngrep i samanhengane natur- og kulturlandskap med viktig naturverdiar.
- Miljøverndepartementet tok i 2012 ei motsegn til følgje. (plan ikkje godkjent)
- Klima- og miljøverndepartementet fortsatt kritisk til veg.
- Landbruks- og matdepartementet meiner no at lokaledemokratiet må vege tyngre enn jordvern og landskapsinteressene.
- **KMD slutter seg til Landbruk- og matdepartementet.**
- SOMB- meiner at KMD ved saka om motsegn ikkje oppfyller krava i naturmangfaldlova § 7.
- Ny grunngiving: SOMB avslutter saka.



3. Fylkesmannen si rolle ved klagesak (2017)- gjeldande rett:



- Forvaltningslova § 34 andre ledd:
- «Tas klagen under behandling, kan **klageinstansen prøve alle sider av saken** og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham. Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge **stor vekt** på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. Det skal **fremgå av vedtaket** hvordan klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyre.»



NOU 2019: 5 forslag til ny regel om prøving

UNIVERSITETET I BERGEN

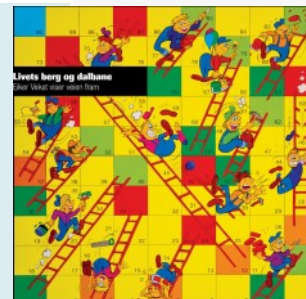


Alt 1)

Er et statlig organ klageinstans for et vedtak fra en kommune eller fylkeskommune, kan klageinstansen endre forvaltningskjønnet **bare hvis nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det**, eller hvis vedtaket er klart urimelig for en part. (Abeler, Fagernæs, Fimreite, Hæreid, Innjord og Kjørholt)



Alt 2. Er et statlig organ klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forvaltningskjønnet. (Backer og Sollie)



og vidare:



Alt 3.

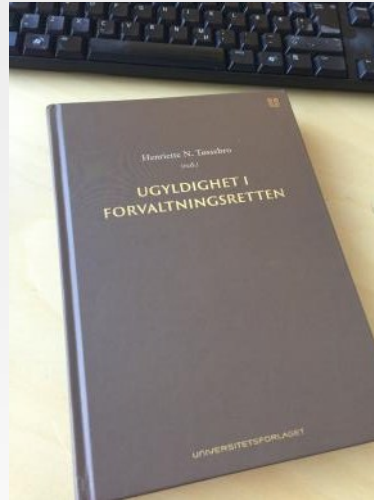
Er et statlig organ klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen **legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret** ved prøving av forvaltningskjønnet. (Halvorsen)

Alt 4.

Er et statlig organ klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, kan klageinstansen prøve om vedtaket er innholdsmessig lovlig, er truffet av rette organ og om det er blitt til på lovlig måte. (Selle)

4. Ulike saker som kan klagast på etter plan- og bygningslova. 💧❤️●

- Reguleringsplan
- Dispensasjon
- Byggjesak
- Ekspropriasjon
- M.m.

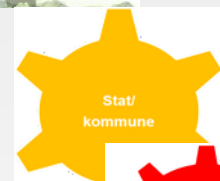


Prøving av vedtak om reguleringsplan

UNIVERSITETET I BERGEN



- Klage over sakshandsaming og lovtolking.
- Klage over innhald → forvaltningskjønn.
- Klage først og fremst aktuelt ved klage frå private partar:
 - «**Stor vekt**» på det kommunale sjølvstyret (som i dag) eller overprøving ved «**nasjonale eller vesentlige regionale hensyn**».
 - ER tersklane i realiteten ulike?
 - Ulike formuleringar av same «terskel»?
 - Fordelar med «same» tersklar for prøving uavhengig av motsegn og klage og uavhengig kven som vi prøve innhaldet i planforslaget?





Prøving av dispensasjon

- Klage over sakshandsaming og lovtolking.
- Klage over den konkrete vurderinga?
 - Plan- og bygningslova av 1985 «særlige grunner» i.
 - Rt. 2007 s. 257, Trallfa-dommen «forvaltningskjønn»
 - Ny pbl. 2008:
 - **Vurderinga/interesseavveginga skal vere rettsbruksskjønn.**
- Utfordring: Rettsbruksskjønn
 - men ingen klar målestokk for «rett svar».
 - Krav til likskap også her?
 - Samanhengen mellom «kan» og interesseavveginga.

- Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.
- Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir **vesentlig tilsidesatt**. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være **klart større enn ulempene etter en samlet vurdering**. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.





ved vilkår i byggjesak, estetikk

- Arven: Lov for Christiania 1896, pbl. 1985 § 74 og i dag.
 - Stadige diskusjonar (...)
 - Ny pbl. 2008: Kursendring/oppklaring = forvaltningskjønn
 - **Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 230.**
 - **«De lokale bygningsmyndigheter må anses best egnet til å foreta den skjønnsmessige vurderingen, basert på lokal byggeskikk og lokalpolitisk styring av den visuelle utviklingen i kommunen. «**
- § 29-2. *Visuelle kvaliteter*
 - Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.





Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 230.

- «Departementets forslag tar utgangspunkt i at de kommunale bygningsmyndigheter skal ha et fritt skjønn ved vurderingen av om et tiltak har ‘gode visuelle kvaliteter’. De lokale bygningsmyndigheter må anses best egnet til å foreta den skjønnsmessige vurderingen, basert på lokal byggeskikk og lokalpolitisk styring av den visuelle utviklingen i kommunen. Kommunene vil likevel ha plikt til å foreta en forsvarlig vurdering av tiltakets kvaliteter etter kriteriene i § 29-2, og vedtaket må begrunnes i tråd med forvaltningsloven §§ 24 og 25.»





Oreigning

- Reguleringsplan og oreigning, pbl. § 16-1 og orl. § 2.
- Klage over sakshandsaming og lovtolking.
- Skjønnsvurderingar under realitetsavgjerda.
- Rt-2009-1142 «tvillaust» - eit klarheitskrav.
- Rt-1908-145 og Rt. 1949- 564 meir til gang – eit forvaltningsskjønn.
- Prøving av om vedtaket er urimeleg/krav til grunn

Orl. § 2,
Vedtaket eller samtykke kan ikkje gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade.¹⁴





5. Avsluttande om samspel mellom lover.

- NOU 2019: 5, alt 1.
- Ein terskel med sterkare slektskap med andre terskar for prøving av skjønnet, motsegn.
- «Nasjonale hensyn» ei tilvising til «mål i lov, forskrift, internasjonale plikter, statlige planretningslinjer, rundskriv og stortingsmeldingar.» (NOU 2019: 5 s. 399)
- Passar terskelen i andre saker?



Kva for overprøvingsmodell passar elles?



- Det nye forslaget (som har fleirtal) passer godt i plan- og bygningsretten.
 - I dei tilfelle det er ein privat part som klager, er det viktig at fylkesmannen i tillegg til å prøve karakteren av interessene også kan vurdere om eit vedtak er «klart urimelig» for en part, som t.d. i saker om visuelle karakter og ekspropriasjon.
- Kva passer elles og er det i realiteten så stor skilnad?
- Kva oppnår ein med eit skilje mellom rettsbruksskjønn og forvaltningsskjønn?





Takk for merksemda





UNIVERSITETET I BERGEN