

# Miljøverndepartementet

## PLANAVDELINGEN INFORMERER NR 1/95

Mai 1995

---

Avgjørelser og veiledende uttalelser m.v. vedrørende plan- og bygningsloven - til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn

---

### INNHold

Nr	Pbl §	Tema	Side
1	20-4 første ledd nr. 4	Områder for Forsvaret, Jf PBL § 20-6 annet ledd, virkninger av kommuneplanen	2
2	20-6 tredje ledd	Virkning av kommuneplanens arealdel i forhold til tidligere reguleringsplan	3
3	26 første ledd	Reguleringsbestemmelser for pukkverk	8
4	28-2 første ledd	Bebyggelsesplan - hjemmelsgrunnlag for utarbeidelse	12
5	28-2	Planrekkefølge reguleringsplan - bebyggelsesplan	13
6	33-3 tredje ledd	Krav om melding - forespørsel fra en industribedrift	14
7	Kap. VIIa	Tiltakshavers manglende oppfølging av godkjenningbrevet	15
8	Div.	Utbygging av GSM-nettene - basestasjoner m.v. for NetCom GSM AS og Telenor Mobil AS	16

# 1 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 20-4 FØRSTE LEDD NR. 4 - OMRÅDER FOR FORSVARET, JF § 20-6 ANNET LEDD OM VIRKNINGER AV KOMMUNEPLANEN

Forsvarets bygningstjeneste har bedt om en vurdering av spørsmålet om hvorvidt «områder for Forsvaret» som omhandlet i § 20-4 nr. 4, også omfattes av de begrensningene som angitt i § 20-6 annet ledd tredje punktum, eller om disse områder for forsvaret gjelder med samme tidsperspektiv som for de områder nevnt i f.eks § 20-4 nr.1.

Miljøverndepartementet uttalte blant annet:

«Av forarbeidene til plan- og bygningsloven Ot. prop nr. 56 (1984-85) fremgår på side 113 i kommentaren til § 20-4 at Forsvarsdepartementet ønsket at områder for forsvaret burde tas med som en egen områdekategori i oppregningen. Der- som dette ikke ble gjort forutsatte Forsvarsdepartementet at det under punkt 4 ble angitt områder som er eller skal båndlegges for forsvaret.

Det heter videre i proposisjonen:

"Departementet har på denne bakgrunn tatt med områder for forsvaret i punkt 4. For øvrig mener departementet at områder for forsvarets bruk i mange tilfel- ler vil være sikret ved at de legges ut som landbruks-, natur- og friluftsområder. Det vises også til § 25 første ledd punkt 6 med hjemmel til å regulere område som øvingsområde med tilhørende anlegg for forsvaret"

Områder for forsvaret er i § 20-4 nr. 4 angitt som en del av arealkategori nr. 4, og det fremgår hverken av lovtekst eller forarbeider at disse områder skal være unn- tatt fra bestemmelsen i § 26-annet ledd tredje punktum. Dette innebærer at virk- ningen av arealdelen for disse områder faller bort etter 4 år (eventuelt med tillegg av 2 år ved forlengelse) fra det tidspunkt kommunestyret har vedtatt planen. Båndleggingen må således avløses av reguleringsplan etter plan- og bygningslo- ven, eller eventuelt grunnlag etter annen lov for varig utlegging til områder for forsvarets formål.

Det vises for øvrig i den forbindelse til departementets ovennevnte merknader i proposisjonen der det blant annet er vist til bestemmelsen om reguleringsformål, jfr. § 25 første ledd nr. 6. " Øvingsområder med tilhørende anlegg for Forsvaret og Sivillforsvaret " er spesielt nevnt under reguleringsformålet spesialområder. I dette ligger at disse øvingsområdene kan fastlegges permanent i reguleringsplan med de rettsvirkninger og prosedyrer for saksbehandling som det medfører. Det vises også til § 2 i lov av 23 oktober 1959 nr. 3 om overføring av fast eiendom.

I tillegg kan nevnes at byggeområder for forsvaret vil være varig sikret ved bruk av arealkategorien byggeområder i lovens § 20-4 nr.1.»

## 2. FORESPØRSEL VEDRØRENDE TOLKING OG BRUKEN AV PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 20-6 SISTE LEDD, VIRKNING AV KOMMUNEPLAN

Spørsmålet som ble reist av plan- og bygningsetaten i en kommune er om det er tilstrekkelig at det ved vedtak på kommuneplanens arealdel bestemmes at tidligere reguleringsplan innenfor planområdet helt eller delvis oppheves, eller om det er nødvendig å gå fram etter reglene i § 28-1 nr. 1 om oppheving og endring av reguleringsplan. Det er opplyst at den rådende oppfatning ved byplankontoret har vært at det i denne situasjonen ikke er nødvendig å følge varslingsreglene i § 28-1 jfr. §§ 27-1 og 27-2. Forutsetningen har vært at det i kommuneplanen bestemmes at reguleringsplanen oppheves eller endres.

I brev fra kommunen utdypes spørsmålet. Bakgrunnen er at en ønsker at arealdelen skal ha slike rettsvirkninger som nevnt i plan- og bygningslovens § 20-6 annet ledd og § 31 og som en følge av dette at eldre reguleringsplaner innen planområdet oppheves.

Det uttales videre i brevet fra kommunen:

"Det er imidlertid behov for en prinsipiell avklaring m.h.t. hvilke saksbehandlingsregler som gjelder dersom kommunen gjennom vedtakelsen av kommunedelplanen ønsker å oppheve eldre reguleringsplaner innen samme planområde. Plan- og bygningsloven inneholder to forskjellige regelsett uten at loven gir noen nærmere anvisning på om dette er alternative eller kumulative regler, jfr. plan- og bygningslovens § 20-5 og § 28-1 nr. 1. Spørsmålet er om det er tilstrekkelig at kommunedelplanen gir uttrykk for hvilke reguleringsplaner som helt eller delvis oppheves, eller om kommunen i tillegg må gå fram som beskrevet i § 28-1 nr. 1. Spørsmålet er av stor prinsipiell og praktisk betydning, da § 20-5 bl.a. ikke stiller krav om direkte varsling/underretning til berørte.

Plan- og bygningsetaten er fortsatt av den oppfatning at en eldre reguleringsplan kan oppheves ved at bestemmelsene i kommunedelplanen gir uttrykk for hvilke reguleringsplaner som oppheves helt eller delvis. Etaten anser det ikke nødvendig i tillegg å gå fram som beskrevet i pbl. § 28-1 nr. 1. Etaten finner støtte for dette synet i selve lovteksten samt at Frihagen i sin kommentarutgave til plan- og bygningsloven II s. 369 skriver: "Revisjon av reguleringsplanen for å få den i samsvar med arealdelen er ikke noe rettslig vilkår for at arealdelen skal slå igjennom." Frihagen er altså av den oppfatning at vedtakelse av kommunedelplanen i seg selv er tilstrekkelig for å oppheve eldre reguleringsplaner, og at det ikke er nødvendig med særskilte opphevelsesvedtak som foreskrevet i pbl. § 28-1 nr. 1. Miljøverndepartementet synes å gi uttrykk for det samme syn i Ot. prp. 56 s.116.117. Departementet gir uttrykk for at kommunene bør, av hensyn til behovet for klarhet og oversikt, endre eldre reguleringsplaner, men dette fremkommer ikke som en rettslig plikt."

**Miljøverndepartementet bemerker:**

«PBL § 20-6, siste ledd, første alternativ fastlegger rangordningen i rettsvirkninger etter § 20-6 andre ledd mellom reguleringsplan og arealdel, avhengig av vedtaksrekkefølgen mellom planene. Bestemmelsen gir kommunen anledning til å bestemme en annen rangordning mellom planene.

§ 20-6- siste ledd lyder:

**"Når ikke annet er bestemt , gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan, men faller bort i den utstrekning den strider mot slike bestemmelser som senere blir gjort gjeldende"**

I Ot.prp. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov er det knyttet følgende kommentar til bestemmelsen:

**"Hvis ikke annet er uttrykkelig fastsatt, jfr. § 20-4 annet ledd punkt f (nå h) gjelder arealdelen av kommuneplanen foran eldre, overordnede planer og eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan, men vil falle bort i den utstrekning den strider mot reguleringsplan eller rikspolitiske bestemmelser som senere blir gjort gjeldende. Dersom det blir vedtatt arealdel av kommuneplanen som fastlegger en annen arealbruk enn forutsatt i eldre reguleringsplan eller bebyggelsesplan, bør kommunen snarest mulig endre reguleringsplanen eller bebyggelsesplanen, eventuelt oppheve den"**

Som et utgangspunkt for forståelsen av bestemmelsen må det legges vekt på det som var hensikten med kommuneplanens arealdel i forhold til detaljplaner; nemlig at arealdelen skulle avløse ordningen med generalplan og generalplanvedtekt, og at den skulle være en oversiktlig plan som bandt opp hovedtrekkene i arealdisponeringen i kommunen med rettsvirkning i forhold til bygging m.v. og i forhold til tiltak som kan være til ulempe for gjennomføringen av planen. Kommunedelplan kan brukes for nærmere bestemte områder der en vil gå mer detaljert inn i et område eller et planformål. Kommunedelplan er ingen egen plantype, men en del av kommuneplanen, og skal dermed behandles etter de samme bestemmelser og har samme rettsvirkning. Arealdele forutsetter oppfølging med detaljplaner der det skal gjennomføres utbygging og inngrep av noe omfang, jfr. § 23 nr. 1 første punktum, jfr. også § 20-4 andre ledd bokstav a. Noen av arealbruksformålene som kan nyttes i kommuneplanens arealdel har for øvrig tidsbegrenset rettsvirkning og/eller forutsetning om mulig innløsningsplikt hvis en ikke følger opp med detaljplan eller særlovsvedtak innen visse frister. Det er viktige forskjeller mellom virkningene av kommuneplanens arealdel og av reguleringsplan, jfr. § 35 om ekspropriasjon, §§ 67 og 67 a, og kap. IX om refusjon. Ut fra dette har ikke arealdel samme varslingsregler overfor private. Kommuneplanens arealdel kan heller ikke påklages tilsvarende som for detaljplaner.

I "Planavdelingen informerer" av august 1989, som er distribuert til alle kommuner, har Miljøverndepartementet uttalt følgende:

"Etter plan- og bygningslovens § 20-4 siste ledd går kommuneplanens arealdel foran eldre rikspolitiske bestemmelser, reguleringsplan og bebyggelsesplan dersom ikke annet er bestemt. Eldre reguleringsplaner vil etter denne regelen fortsatt gjelde så langt de ikke strider mot kommuneplanens arealdel.

Ved motstrid mellom reguleringsplan og en senere vedtatt arealdel, vil reguleringsplanen som nevnt måtte vike. I den grad det ikke er motstrid mellom de gamle reguleringsplanene, rikspolitiske bestemmelser eller bebyggelsesplaner og kommuneplanen, vil disse supplere og utfylle kommuneplanens arealdel.

Oppheving av de gamle reguleringsplaner er således ikke nødvendig umiddelbart i tilfeller der kommuneplanen forutsetter en annen arealdisponering. Men ønsker kommunen å oppheve de gamle reguleringsplanene bør dette komme klart frem ved vedtakelsen av arealdelen til kommuneplanen, og senere følge opp dette i medhold av § 28-1. Dette er nemlig viktig for å gi den nødvendige klarhet og oversikt for såvel kommunens som grunneiernes rettsstilling i de aktuelle områdene.

Kommuneplanens arealdel gjelder foran eldre planer så langt ikke annet er bestemt jf. § 20-4 annet ledd bokstav f. Bokstav f har som krav at unntak fra rettsvirkningene ikke kan gis generelt, men for angitte arealer.

Hovedregelen bør imidlertid være at kommuneplanens arealdel får rettsvirkning, noe vi også har omtalt i heftet "arealdelen i kommuneplanen" side 14 som ble utgitt i januar 1986 i forbindelse med ikraftsetting av ny plan- og bygningslov."

Bestemmelsen i § 20-6 siste ledd er som nevnt en rangordningsbestemmelse når det gjelder de rettsvirkninger som følger av andre ledd og opphever for så vidt ikke eldre reguleringsplaner. Den setter imidlertid til side rettsvirkning(ene) i forhold til bygging m.v. av slike (eldre) planer i den utstrekning det foreligger motstrid med ny arealdel. D.v.s. at rettsvirkningene er knyttet til de rådighetsinnskrenkningene som går frem av gjeldende og sist vedtatte plan.

"Planavdelingen informerer" påpeker behovet for å gå frem etter bestemmelsene i PBL kap. VII for formelt å endre/oppheve reguleringsplan hvor eldre reguleringsplan konflikterer med ny arealdel, av omsyn til oversikt og klarhet så vel for kommunene som for grunneiere og andre berørtes rettstilstand, jfr. § 28-1, nr 1 som gir anvisning på hvilke regler som gjelder for behandling av reguleringsplaner.

I tillegg til lovens krav taler sterke reelle hensyn, bl.a. hensynet til rettssikkerheten, for at kravet om reguleringsbehandling ikke kan lempes i situasjoner som kommunen her tar opp. Først ved en behandling etter bestemmelsene i PBL kap.

VII, vil berørte private kunne være rimelig sikre på å få sitt syn og sine interesser fremmet, vurdert og (over)prøvet før gjeldende reguleringsplan evt. helt kan slettes fra kommunens reguleringskartverk. Kommuneplanen gir således ikke grunnlag for endelig endring/opphevelse av reguleringsplaner gjennom en enkelt bestemmelse til kommuneplanens arealdel. Såvidt detaljert som arealdelen nå kan utformes vil den innholdsmessig kunne bli svært lik reguleringsplan når det gjelder arealbruksbindinger. Realiteten bak bestemmelsene om informasjon, offentlighet og bred deltakelse i planleggingen for ivaretagelsen av bl.a. av rettsikkerhets- og demokratihensyn forutsetter en saksbehandling som også sikrer at de enkelte berørte trekkes inn gjennom varsel, høring og i tilfelle klage.

I tidligere veiledningsmateriale til bygningslovens § 21 vedr. generalplan med vedtekt, ga Miljøverndepartementet som råd til kommunene at dersom de ønsket å oppheve eller endre gjeldende reguleringsplaner for å unngå en eventuell u-tidsmessig eller uhenksommessig plan-/regelsituasjon, der ny generalplanvedtekt satte til side eldre regulering, kunne sak med forslag om reguleringsendring-/opphevelse behandles og vedtas parallelt med saken om generalplan med vedtekt. Miljøverndepartementet vil påpeke dette som en løsning for å få til en samtidig opprydding i forholdet mellom gammel reguleringsplan og ny arealdel.

I forbindelse med en konkret sak etter bgl. § 21 om generalplanvedtekt har lovavdelingen i Justisdepartementet uttalt følgende:

"Det som derimot kunne tenkjast å grunngi at reguleringsplanen frå 1985 ikkje gjeld lenger, er regelen i bygningslova § 21 femte ledd. Der heitte det at når ikkje annet er bestemt gjelder generalplanvedtekt foran eldre reguleringsplan. Ordlyden tilsier ikkje at reguleringsplanen misser verknad for godt, men ei slik løysing kunne tenkjast ut fra ei tolking av regelen. Formålet med regelen tilsier likevel heller ikkje noko meir enn at reguleringsplanen står tilbake så lenge generalplanvedtekta gjeld. Og ei generalplanvedtekt var som kjent tidsavgrensa. Vi finn difor ikkje tilstrekkeleg sterke grunnar for å leggja meir inn i regelen enn det ordlyden tilseier. I denne samanhengen kan det ikkje leggest vekt på at den aktuelle planen er særleg gammel. Regelen må tolkast likt i alle høve til alle reguleringsplanar av eldre dato enn generalplanvedtekta."

I "Planavdelingen informerer" jfr. foran, heter det vidare bl.a. at eldre reguleringsplaner fortsatt vil gjelde etter § 20-4 siste ledd så langt de ikke strider mot kommuneplanens arealdel. Der hvor det som er fastsatt med rettsvirkning i arealdelen helt eller delvis er i strid med arealbruk og bestemmelser i eldre reguleringsplan, vil situasjonen kunne være at reguleringsplanen ikke kan gjennomføres etter sitt innhold. Et eksempel er at en reguleringsplan ikke kan gjennomføres dersom det i arealdelen oppstilles krav om (ny) reguleringsplan for det aktuelle området.

Imidlertid kan situasjonen være at avviket/motstriden mellom reguleringsplanen og arealdelen ikke er så klart. Kommunen kan også i bestemmelse ha tatt stilling til at områder i arealdelen ikke skal ha rettsvirkninger, eller at reguleringsplan likevel skal gjelde foran ny arealdel helt eller delvis.

Et ytterligere spørsmål knytter seg til hva som skjer med den gamle reguleringen hvis motstriden mellom reguleringsplan og arealdel senere faller bort som følge av at kommunestyrets vedtak om arealdel i ettertid f.eks. kjennes ugyldig, eller det er nytt et tidsbegrenset båndleggingsformål som utløper uten ny regulering eller særlovsvedtak, eller f.eks. kommunestyret ved senere rullering vedtar å unnta området fra rettsvirkning. Miljøverndepartementet mener at i slike tilfelle vil de fulle rettsvirkningene av reguleringsplanen tre inn igjen slik tilfellet var i saken som er omtalt av lovavdelingen foran.

### Konklusjon:

På bakgrunn av foranstående har Miljøverndepartementet følgende konklusjoner i forhold til de spørsmål kommunen tar opp:

- 1) Kommuneplanens arealdel går foran eldre reguleringsplan i forhold til de rettsvirkninger § 20-6 omhandler. I forhold til rådighetsinnskrenkninger er de to bestemmelsene i § 20-6 annet ledd og § 31 første ledd langt på vei like, men arealdel gir ikke ekspropriasjonsgrunnlag, grunnlag for opparbeidelseskrav eller fullstendig grunnlag for refusjonsoppgjør. Den kan heller ikke påklages.
- 2) Bestemmelse etter § 20-4, andre ledd til arealdelen av kommuneplan eller vedtak/bestemmelse etter § 20-6, tredje ledd, opphever ikke formelt eldre reguleringsplan. Disse bestemmelsene kan nyttes til å bestemme at arealdel ikke skal ha rettsvirkning, eller at reguleringsplan helt eller delvis skal gjelde foran ny arealdel.
- 3) Kommunestyret kan ved vedtak om kommuneplanens arealdel med arealbruk etter § 20-4, første ledd, bestemmelser etter § 20-4, andre ledd med rettsvirkninger etter § 20-6, andre ledd, sette til side rettsvirkningene av eldre reguleringsplan så langt det foreligger motstrid mellom de to plantypene, og slik at rådighetsinnskrenkningene i plan etter PBL for vedkommende område følger av arealdelen.
- 4) Innebærer vedtak på arealdelen til kommuneplan at reguleringsplan settes til side innebærer dette at rettsvirkningene følger av arealbruksformålene med bestemmelser etter arealdelen.
- 5) Det må bero på en konkret fortolkning, og sammenholdelse av det materielle innholdet og rettsvirkningene i de to planene, i hvor stor grad rettsvirkningene av reguleringsplanen er satt til side av ny arealdel.
- 6) Rettsvirkningene av reguleringsplanen inntreffer fullt ut igjen dersom arealdelen bortfaller, oppheves, underkjennes e.l., uten å være avløst av et evt. annet nytt planvedtak som setter til side, endrer eller opphever den gamle reguleringsplanen.
- 7) Ved formell oppheving/endring av reguleringsplan må en gå frem etter bestemmelsene om saksbehandling og vedtak i PBL kap. VII.»

### 3 REGULERINGSBESTEMMELSER FOR PUKKVERK (PBL § 26 OG § 25 FØRSTE LEDD NR. 6)

Planavdelingen mottok forespørsel om det i bestemmelser til reguleringsplan for pukkverk kan stilles krav om at støyen skal holdes under et bestemt nivå. Vi redegjorde innledningsvis generelt om bestemmelser til reguleringsformålet «spesialområde - steinbrudd/ masseuttak» jfr. § 25, nr. 6:

**«1. Innledende bemerkninger - Plan- og bygningsloven § 26 sammenholdt med formålsbestemmelsen i § 2 fastlegger rammene for hva som kan gis av bestemmelser til en reguleringsplan**

I følge plan- og bygningslovens formålsparagraf, lovens § 2, skal planlegging etter loven legge til rette for en samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Videre heter det i denne paragrafen at det gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Et masseuttak skal i en reguleringsplan settes av til spesialområde, jf. lovens § 25 nr. 6 - som nevner steinbrudd og masseuttak.

De andre reguleringsformålene som kan nyttes vil i utgangspunktet kunne hindre masseuttak, jfr. § 31 som fastsetter at grunnen ikke kan nyttes til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. Om et tiltak vil vanskeliggjøre gjennomføringen av et reguleringsformål må vurderes konkret i det enkelte tilfelle. I landbruksområder kan man ikke hindre masseuttak til husbruk i landbruksvirksomhet.

§ 26 1. ledd. Reguleringsbestemmelser, sitat:

"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 sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen."

§ 26 fikk en annen utforming i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 enn den hadde i bygningsloven av 18. juni 1965. Men slik det fremgår av Ot. prp. nr. 56 (84-85) side 121, ble det tatt sikte på at den nye PBL § 26 skulle dekke alle de forhold som var oppregnet i § 26 i 65-loven, og § 35 i planleggingsloven av 1981.

Begrunnelsen for at PBL § 26 ble utformet på en annen måte uten en slik uttømmende oppregning som 65-loven var i følge Ot. prp. nr. 56 (84-85) s. 121 at dette ville gjøre det "unødvendig med lovendring hver gang det dukket opp nye forhold som det er ønskelig å ta opp i reguleringsbestemmelsene og som klart må sies å



ligge innenfor lovens ramme". Nytt er dessuten at det kan settes "vilkår" for bruken.

Spørsmålet er så i hvilken utstrekning man kan gi reguleringsbestemmelser som ivaretar miljøhensynene i tilstrekkelig grad, og gi bestemmelser som stiller krav til driften.

Både bygningsloven § 26 og planleggingsloven § 35 hadde særskilte passuser om masseuttak. Disse var likelydende og gikk ut på at det kunne gis bestemmelser om: *"anlegg og drift av steinbrudd og massetak, herunder om uttaksdybde og uttaksvolum, sikring, skjerming og tiltak for å kunne tilbakeføre terrenget til andre formål"*.

Det kan derfor gis nødvendige bestemmelser som går på hvordan arealet skal nyttes, det vil si hvor det kan tas ut masse, og med hensyn til omkrets og dybde. Når det gjelder vilkår for brukeren kan man gi bestemmelser om sikringstiltak og opprydding etterpå. Det kan således gis alle nødvendige bestemmelser med hensyn til uttaksdybde, uttaksvolum, sikring, avskjerming og etterbehandling av området.

Det må sondres mellom styring av bruk av arealer og styring av virksomhet i seg selv. PBL gir ikke hjemmel for direkte virksomhetsstyring, og heller ikke hjemmel for å kreve økonomiske garantier i tilknytning til driften.

## 2. Plan- og bygningsloven - forholdet til forurensningsloven

I forurensningsloven er det uttrykkelig sagt at forurensningsmyndigheten skal samordne sin virksomhet med planleggingsmyndighetene for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer jfr. F § 2. Forurensningsspørsmålene skal om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner.

Gjennom reguleringsplanen er det muligheter til å gi bestemmelser som kan begrense forurensning, jfr. PBL § 26. Det kan f. eks. ved reguleringsbestemmelser bestemmes at visse former for industrivirksomhet skal være forbudt, der hvor industriområdet grenser til et boligområde. Dette av hensyn til beboerne i området. Forskrifter og retningslinjer fra sentrale miljøvernmyndigheter skal inngå som planforutsetninger. Som eksempel her kan nevnes retningslinjer for veitrafikk- og flystøy, støy fra skytebaner og fra motorsport.

## 3. Om det i bestemmelser til reguleringsplan for pukkverk kan stilles krav om at støy skal holdes under et bestemt nivå/grenseverdi

"Skjerming" var tema for reguleringsbestemmelser i bygningsloven av 1965. Og som fremstillingen ovenfor viser, dekkes dette også opp av någjeldende plan- og bygningslov. Dette har referanse til både skjerming mot støy og støv. Det man

tar inn av bestemmelser til reguleringsplan må ha referanse til de reguleringsformål som er vist på planen.

Det vises til vårt rundskriv T-8/79 som pålegger reguleringsmyndigheten å vurdere de støymessige konsekvenser av en plan, bl. a. ved planlegging av nye veier og utvidelse av eksisterende i nærheten av støyømfintlige områder. Det forutsettes videre at støyanalysen følges opp ved at konkrete støydempende tiltak tegnes inn på reguleringsplankartet. Rettsvirkningen følger av det som står i reguleringsbestemmelsene, f. eks. at det skal føres opp støyskjermer som vist på planen. Av hensyn til planens gjennomføring bør støyskjermene tegnes inn på grunn som er regulert til offentlig veg. I bestemmelsene bør også skjermenes høyde og utførelse angis.

Når det gjelder pukkverkdrift må de nødvendige skjermingstiltak fastsettes under hensyntagen til det som er fremmet av statlige fagmyndigheter i planprosessen, og vil i utgangspunktet være de samme som vil bli stillet ved konsesjon.

Likevel er det ofte problematisk å bestemme hvilke konkrete skjermingstiltak som skal gjennomføres. Støyen (og støvet) fra et pukkverk vil avhenge av typen produksjonsutstyr, uttaksretning og produksjonens omfang. Dette problemet er nær beslektet med problemet med veitrafikkstøy.

Det er viktig at *støy- og støvvirkning* vektlegges, og ikke selve støyskjermingen. Et alternativ til skjerming, er at tiltakshaver gis mulighet til å plassere produksjonsutstyret/innrette driften slik at f.eks. støyen målt utendørs i inntilliggende boligområde ikke overstiger fastsatte grenseverdier.

Innenfor et planområde regulert til "spesialområde masseuttak" jfr. § 25 nr. 6, er det tillatt å drive masseuttaksvirksomhet.

Med hjemmel i § 26 kan det settes forbud mot "former for bruk". På bakgrunn av dette og redegjørelsen ovenfor mener vi (med visse reservasjoner, nedenfor) det er hjemmel for å fastsette i bestemmelser til reguleringsplan, et forbud mot å bruke arealer og bygninger innenfor planområdet slik at det støyforurenses ut over de nivåer som er fastlagt. Som nevnt ovenfor må disse nivåene fastsettes i samarbeid med forurensningsmyndighetene, og bør ligge innenfor de rammer som blir fastsatt av disse myndighetene. Hvis et slikt forbud blir satt vil dette kunne påvirke plasseringen av produksjonsutstyret. I mindre pukkverk og i grustak er det ofte slik at produksjonsutstyret flyttes i uttaksretningen etterhvert som uttaket utvides eller ekspanderer.

En viktig reservasjon her er at den plikt som inntreder ved overskridelse av grenseverdien for støy/støv har referanse til oppføring av en innretning/ tiltak som er illustrert på reguleringsplanen, og i bestemmelser til denne. Kravet til illustrasjon på plankartet har sin bakgrunn i at det er bruken av arealene og plassering av innretninger/tiltak der, som er tema for regulering etter plan- og bygningsloven. Direkte virksomhetsstyring uten referanse til gjennomføring av tiltak illustrert på plankartet er det ikke hjemmel for i plan- og bygningsloven.

En viktig forutsetning for å fastsette i bestemmelser til reguleringsplan om at støystøvet skal holdes under bestemte grenseverdier, er således at forurensningsmyndigheten har medvirket i planprosessen på vanlig måte (jfr. pkt 2) og klarlagt hvilke skjermingstiltak som er aktuelle i det reguleringsplanen utarbeides og vedtas. Dette for å gjøre det mulig bl. a. å fastsette skjermens plassering i planområdet. De tekniske krav til skjermenes utførelse og høyde må fastsettes av planmyndigheten etter innspill fra forurensningsmyndighetene.»

#### 4 UTARBEIDING AV BEBYGGELSESPLAN HJEMMELSGRUNNLAG (PBL § 28-2 FØRSTE LEDD)

På generelt grunnlag reiste fylkesmannen spørsmål om det faste utvalg for plansaker kan vedta bebyggelsesplan for et område som i reguleringsplan er avsatt til forretninger, felles avkjørsel og felles parkeringsplass etter at området er utbygd i samsvar med gjeldende reguleringsplan når det i reguleringsbestemmelsene er fastslått at bygningsrådet "kan kreve bebyggelsesplan" for området.

Miljøverndepartementet hadde følgende merknad:

«Plan- og bygningslovens § 28-2 første ledd lyder som følger:

"Med bebyggelsesplan forstås i loven en plan vedtatt av det faste utvalg for plansaker selv, og som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om slik plan som grunnlag for utbygging."

§ 28-2 forutsetter at en bebyggelsesplan skal tjene som grunnlag for utbygging, og at den følgelig ikke er ment å skulle vedtas etter at et område er utbygd. Likevel må hver enkelt byggesøknad vurderes for seg, m.h.t. om bebyggelsesplan skal kreves. Det faste utvalg for plansaker må allerede ved behandling av søknad om byggetillatelse ta standpunkt til hvilke nærmere bestemte bygninger (herunder adkomstvei og parkeringsplass for disse) og utearealer innenfor byggetomten det skal kreves bebyggelsesplan for. Dette fordi det ikke er anledning til å knytte nye og tyngende vilkår til allerede gitte tillatelser.

Bestemmelsene til planen må forutsettes å være kjent for den enkelte tiltakshaver innenfor planområdet. Når det altså fremgår av bestemmelser til planen at bygningsrådet "kan kreve bebyggelsesplan" for området så er tiltakshavere kjent med at et slikt krav vil kunne bli stilt. Om bebyggelsesplan ikke er blitt avkrevet den enkelte tiltakshaver for tiltak og innretninger på den enkelte byggetomt, så er dette ikke til hinder for at bebyggelsesplan kan bli krevet for fellesanlegg, herunder f. eks. felles parkering og felles adkomstvei.»

## 5 SPØRSMÅL OM PLANREKKEFØLGE REGULERINGSPLAN/ BEBYGGELSESPAN (PBL § 28-2)

Fra en kommune er det reist spørsmål om kommunen innenfor plan- og bygningslovens regler kan foreta en parallell og samordnet behandling av forslag til reguleringsplan og bebyggelseplan. Spørsmålet er om en bebyggelsesplan kan legges ut til offentlig ettersyn før hjemmelsplanen - i dette tilfellet en reguleringsplan er endelig vedtatt av kommunestyret.

### Miljøverndepartementet uttalte blant annet:

«Bestemmelsene om bebyggelseplan er omhandlet i plan- og bygningslovens § 28-2.

Det fremgår av bestemmelsens første ledd at en bebyggelseplan må ha grunnlag dvs. hjemmel i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan for å kunne vedtas med rettsvirkninger. Hjemmelsplanen - i dette tilfellet reguleringsplanen, må derfor være vedtatt av kommunestyret før bygningsrådet/det faste utvalget for plan-saker vedtar bebyggelsesplanen.

Plan- og bygningsloven inneholder utover dette ikke noe som er til hinder for at kommunen i planarbeidet kan foreta en parallell og samordnet fremdrift i saksbehandlingen av de to planforslagene frem til endelig vedtak.

Hensynet til en rasjonell og effektiv saksbehandling vil for enkelte saker kunne tilsi at en slik parallell saksbehandling vil være hensiktsmessig. Forutsetningen må imidlertid være at hjemmelsplanen blir vedtatt før bebyggelsesplanen.»

## 6 REKKEVIDDEN AV PBL § 33-3 SISTE LEDD - FORESPØRSEL FRA EN INDUSTRIBEDRIFT

En industribedrift vurderer å gjennomgå sin eiendomsmasse med tanke på å søke uregulerte eiendommer regulert. Formålet med å fremme privat reguleringsforslag for industri/bedriftseiendommene er å befeste anleggenes geografiske avgrensning, iberegnet randarealer/reservearealer. På dette grunnlag ble det reist spørsmål om rekkevidden av plan- og bygningslovens § 33-3, siste ledd.

### Miljøverndepartementet bemerket:

« § 33-3, tredje ledd har i likhet med de øvrige ledd i bestemmelsen også referanse til "tiltak". Tredje ledd er ment å gi mulighet for at departementet i enkelttilfeller kan bestemme at andre tiltak skal bli omfattet av bestemmelsene, dersom det antas at tiltaket kan ha vesentlige og store konsekvenser, eller det er betydelige motsetninger i vurderingen av virkningene. Det er viktig å understreke at dette er en unntaksbestemmelse, og særlig vil være aktuell for tiltak som ikke er med i den fastsatte tiltakslisten i forskriftens § 2. For øvrig vil nedenfor nevnte forståelse måtte legges til grunn for forståelsen av § 33-3 i sin helhet.

Departementet kan bekrefte at privat reguleringsforslag, som fremmes med det formål å befeste industri/bedriftseiendommens geografiske avgrensning, ikke vil foranledige krav om melding etter plan- og bygningslovens § 33-3. Det forutsettes at reguleringsforslaget svarer til dagens aktuelle bruk, og ikke tar inn over seg kartfesting av nye tiltak eller utvidelse av eksisterende. Eventuelt krav om melding etter PBL kap. VII a, vil først oppstå under byggesaksbehandling av de eventuelle fremtidige tiltak innenfor planområdet. Denne forståelse kan imidlertid ikke uten videre legges til grunn for eventuell meldeplikt for f.eks. masseuttak jfr. forskriftens § 2 bokstav i, der bl.a. arealets størrelse direkte er tillagt betydning for meldeplikten.

Departementet anmodes om å uttale seg generelt om kravet til innhold i et privat reguleringsforslag for industriområde/anlegg der reguleringen er ment å skulle svare til dagens bruk. Her vil vi begrense oss til å nevne at forslagsretten også omfatter bestemmelser til planen, og at disse må ha referanse til tiltak/innretninger som er illustrert på plankartet. M.a.o. må det være samsvar mellom kartgrunnlag og bestemmelser.»

## 7 TILTAKSHAVERS MANGLENDE OPPFØLGING AV GODKJENNINGSBREVET (PBL KAP VII a)

Et av fagdepartementene har pekt på at det har fremkommet opplysninger om at tiltakshaver ikke følger opp de forhold fagdepartementet ved godkjenning av meldingen har krevd/henstilt til skal gjennomføres tilknyttet planarbeidet. MD ble bedt om å redegjøre for hvordan man skal gå fram for å klargjøre i hvilken grad dette er tilfelle, og videre sikre at utbygger følger opp departementets krav/henstillinger.

### Miljøverndepartementet bemerket følgende:

«I henhold til bestemmelsene om konsekvensutredninger innebærer godkjenning av melding at saken er ferdigbehandlet etter bestemmelsene om konsekvensutredninger. Fagdepartementet kan imidlertid stille krav til forhold som *skal* avklares som grunnlag for en eventuell søknadsbehandling, eller forhold som *bør* avklares i forbindelse med den videre planprosessen etter plan- og bygningsloven (jf veileder T-1015 pkt 9.2).

I tilfeller hvor det i godkjenningsbrevet pekes på forhold som *skal* utredes som grunnlag for fagdepartementets søknadsbehandling, vil det være fagdepartementet som har ansvar for og kompetanse til å vurdere behovet for oppfølging og hvordan dette skal gjennomføres.

I denne aktuelle saken ble det i godkjenningsbrevet henstilt om forhold som *bør* utredes tilknyttet planlegging etter PBL. Oppfølgingen vil her måtte skje gjennom den ordinære planprosessen. Som i alle andre plansaker kan berørte myndigheter varsle og legge inn innsigelse til planen dersom forhold påpekt tidligere i prosessen (jf høringen og godkjenningsbrevet som er sendt i kopi til de som har avgitt uttalelse) ikke er fulgt opp. Ansvar for oppfølging ligger m.a.o. hos de berørte myndighetene.

Departementene vil først komme inn dersom en eventuell reguleringssak med innsigelse blir sendt departementene til behandling. Ved et slikt tilfelle vil bl. a. godkjenningsbrevet være et viktig underlag for behandlingen.

Fagdepartementet viser til at kommunens rolle som både utbygger og planmyndighet kompliserer saken. Etter vår vurdering fører kommunens to roller i denne saken ikke til ordinær inhabilitet. Den videre saksbehandlingen skal følge planbestemmelsene i henhold til plan- og bygningsloven. Det er i denne sammenheng viktig at kommunen legger opp til en beslutningsprosess som ikke er påvirket av rollen som utbygger.»

## 8 UTBYGGING AV GSM-NETTENE - BASESTASJONER M.V. FOR NETCOM GSM AS OG TELENOR MOBIL AS

Vedrørende oppføring av master for mobiltelefonanlegg har Samferdselsdepartementet, etter forutgående kontakt med Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet, gitt uttalelse i brev av 16/2-95 til Telenor Mobil A/S og NetCom GSM A/S.

Av denne uttalelsen fremgår bl.a.:

«Av vilkårene for konsesjonene fremgår at mobilnettet skal bygges ut etter utbyggingsplan og fastsatt tidsskjema. Dette gir operatørene en forpliktelse til å sørge for at nettet bygges ut med tilfredsstillende dekning i henhold til utbyggingsplanen, og i den utbyggingstakt som er nærmere fastlagt i konsesjonen med vedlegg. Samferdselsdepartementet anser det for å være av stor samfunnsmessig betydning at utbyggingen ikke forsinkes.

### II Spørsmålet om krav til samordning av utbygging

Det ligger til grunn for GSM-konsesjonen at NetCom GSM AS og Telenor Mobil AS skal ha hvert sitt nett. Stortinget har ved behandlingen av St. meld. nr. 49 (1989-90) Om vurdering av monopol eller konkurranse for tilbud av mobiltelefon-tjenester, vurdert den samfunnsmessige nytteverdi av at det gis konsesjon til to separate mobilkommunikasjonsoperatører mot eventuelle ulemper. I henhold til denne meldingen kan operatørene selv avtale ev. samarbeid og utbygging av tjensten i mindre trafikkerte områder. Radiotekniske forhold styrer i realiteten operatørenes valg av lokalisering av basestasjonene.

Kommunene skal behandle de enkelte tiltak ut fra de hensyn plan- og bygningsloven (PBL) og forvaltningsloven bygger på, jf. f. eks. § 95 nr. 1 og 2. Kommunene kan kreve at det enkelte tiltak er samordnet med andre offentlige og private interesser.

Kommunene kan ikke kreve samordning av planlagt utbygging, utover den styringsmulighet som ligger i de generelle kravene i planer, vedtekter mv. etter PBL. Kommunene skal imidlertid foreta en interesseavveining, jf. § 2 første og annet ledd, og kan innenfor lovens begrensninger bruke betemmelser om arealutnyttelse mv. til å sikre fysisk plassering/samlokalisering. For å sikre en effektiv saksbehandling er det viktig at kommunene har fått oversendt planene (melding/søknad) for utbygging (først og fremst vedr. lokalisering). Det forutsettes imidlertid at operatørene stiller seg velvillig til et samarbeid dersom det fra kommunalt hold i enkelte tilfelle ønskes å samlokalisere andre i tilknytning til planlagt eller nyanlagte basestasjoner.

Oppføring av antenner og antennemaster, eventuelt med tilhørende hytte, er tiltak som krever byggetillatelse, eller varig konstruksjon som forutsetter melding til kommunen, jf. bestemmelsene i PBL §§ 93 og 84. Da slike tiltak (antennemaster, hytter) omfattes av betemmelsene i PBL, vil plasseringen av disse skje i samsvar



med den arealbruk og bestemmelser som er fastsatt i kommunens reguleringsplaner eller i kommuneplanens arealdel, jf. §§ 31 og 20-6. Søkes det f. eks. om oppføring av antennemast i et område som er regulert til landbruksformål, eller er avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, vil dette forutsette at det enten meddeles dispensasjon fra vedkommende plan, jf. bestemmelsene i PBL § 7, eller at det evt. foretas en endring av planen.

Kommunen forutsettes å undergi sakene rask behandling. Herunder må bygningsmyndighetene typebestemme sakene raskt, bl.a. avgjøre om tiltakene skal behandles etter PBL § 84 i stedet for etter § 93. Kommunen oppfordres til å legge til rette for rask og effektiv saksbehandling for disse tiltakene, f.eks. ved hjelp av klare planbestemmelser, delegasjon, typebestemmelse, trinnvis avklaring mm. Eventuelle avslag må på vanlig måte inneholde hjemmelsgrunnlag og begrunnes iht. forvaltningslovens regler for dette.

### III Om ekspropriasjon

I forbindelse med utbyggingen av mobilkommunikasjonsnettene vil det i enkelte tilfelle kunne melde seg behov for å erverve nødvendig grunn og/eller rettigheter ved ekspropriasjon.

Reguleringsplan (og bebyggelsesplan) eller PBL gir hjemmel for ekspropriasjon til de formål som er lagt ut i planen, jf. § 35 nr.1. Slik plan kan derfor nyttes til å ekspropriere nødvendig grunn, eller gi rett til oppføring av antenneanlegg dersom antenneanlegget er i samsvar med reguleringsformålet i planen. Kommunestyret eller Staten kan gi samtykke til ekspropriasjon.

Etter lov av 09.06.1903 nr. 10 om Anlæg for Telegraf, Telefon og lignende Meddelelsmidler (telegrafanleggsloven) § 1, § 12 er en viss adgang til å erverve ved ekspropriasjon rett til å anbringe ledninger og andre nødvendige innretninger for bl. a. telefon på, over eller under annen manns grunn. Etter lovens § 1 er «Statens telegrafvesen» tillagt direkte ekspropriasjonsadgang. Telenor Mobil A/S er et heleid datterselskap av Telenor AS som igjen er et heleid statlig aksjeselskap. Samferdselsdepartementet anser i denne sammenheng Telenor Mobil AS som berettiget etter bestemmelsene i lovens § 1. NetCom GSM AS er privat-eid og kommer følgelig ikke under bestemmelsene i § 1 med mindre Kongen har truffet vedtak, jf. § 12.

Lov 19.06.1959 nr. 3 om oreigning § 2 nr. 9, gir rett til ekspropriasjon til telefon- og telegrafstell etter vedtak av eller samtykke fra Kongen. Ekspropriasjon til fordel for private forutsetter forskrift fastsatt av Kongen i statsråd, jf. § 3. For å sikre like vilkår for de to operatørene på området legger Samferdselsdepartementet opp til at ekspropriasjonsadgangen etter begge ovennevnte lover skal utvides slik det er hjemmel for i telegrafanleggsloven § 12 og oreigningsloven § 3.

Det understrekes at sak om eiendomsinngrep ikke kan påbegynnes før minnelig ordning forgjeves har vært forsøkt. Det er imidlertid ikke hjemmel for å kreve at det foreligger reguleringsplan før ekspropriasjon. Det vil regelmessig være en

mangel ved skjønnsforutsetningene dersom tiltaket det tas sikte på å gjennomføre ved ekspropriasjonen er i strid med bindende planer etter PBL. Dette vil, dersom det påberopes, kunne hindre gjennomføring av skjønnet.»

Videre har Direktoratet for Naturforvaltning i samråd med MD i brev av 21.02.95 gitt følgende veiledning til fylkesmennene vedrørende utbygging av sendeanlegg for GSM mobiltelefoner:

«Fylkesmannens miljøvernavdeling har siden høsten -94 fått flere henvendelser fra kommuner i.f.m. deres behandling av GSM basestasjoner for mobiltelefonsystem. DN har også mottatt henvendelser fra både kommuner og fylkesmennenes miljøvernavdelinger i samme sak. Vi vil med dette gi et svar som omtaler de prinsipper vi mener er viktig å være oppmerksom på/ ivareta ved plassering av basestasjoner i terrenget.

Etter utbyggingsselskapet NetComs beskrivelse består en basestasjon av en 11 m<sup>2</sup> stor teknisk hytte og en antennebærende mast (høyde og antall master vil variere). Stasjonen må tilføres 220 V elektrisk kraft og fysisk tilsluttes telenettet. Anlegget vil lokaliseres på høydedrag eller fjelltopper. Langs kysten vil mastene plasseres på holmer og øyer.

Kommunene skal behandle disse anleggene etter PBL's § 84 jamfør også § 93. Der det kun gis melding om bygging, må kommunen selv være oppmerksom på å stille de nødvendige krav til plassering. For byggesøknader som ikke er i samsvar med kommunens gjeldende arealplaner, må det enten fremmes en plan, eller søkes dispensasjon etter PBL's § 7. Tiltakshaver søker kommunen om dispensasjon. Søknaden skal inneholde kart med anlegget inntegnet, og vise ledningstilknytninger og adkomst.

Dersom en planlagt plassering av antennemast får betydning for befolkningen eller kommer i konflikt med eksisterende bruk/planlagt bruk av et område, når vi til at plasseringen skjer etter en reguleringsplanbehandling.

Ved dispensasjon etter § 7, skal fylkeskommunen og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt mulighet til å uttale seg før dispensasjon gis.

Landskapsområder som har regional/eller nasjonal verdi, og inngrep som bidrar til å redusere store sammenhengende naturområder, er saksområde for fylkesmannens miljøvernavdeling. For dispensasjonsvedtak er det såkaldt utvidet klageadgang, dvs. at også fylkesmannens miljøvernavdeling kan påklage kommunens dispensasjonsvedtak.

I de saker som berører «sårbare landskap» eller «større sammenhengende naturområder» bør fylkeskommunen og berørte statlige myndigheter gis anledning til å uttale seg før evt. dispensasjon vedtas i kommunen.

DN mener kommunene og fylkesmennene skal behandle disse inngrepssakene som alle andre PBL-saker. Det må stilles strenge krav og rettes spesiell oppmerksomhet på følgende problemstillinger:

- mastene med hytte er et permanent inngrep i uoverskuelig framtid
- inngrep i større, sammenhengende naturområder bør unngås
- verna vassdrag må vises spesiell aktsomhet
- villrein og vilt må tas hensyn til
- mastene vil bli svært synlige/eksponerte for omgivelsene (friluftsområde, bebyggelse)
- mastene må innordne seg i landskapet

Ved dispensasjon bør kommunen der det er naturlig sette vilkår om at materialtransport i byggeperioden skjer med helikopter og at det ikke framføres veg til anlegg. Der det er mulig bør man kreve at nødvendige kabler fram til stasjonene graves ned. Det kan også være andre vilkår som bør settes ved dispensasjoner.

Samlokalisering med eksisterende antennemaster må vurderes der det er mulig. En parallell utbygging mellom de to selskapene som er gitt konsesjon, NetCom og Telenor Mobil må også søkes i størst mulig grad.»

