



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsforvalteren i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Deres ref
2023/172

Vår ref
23/230-2

Dato
19. desember 2023

Tolkning av plan- og bygningsloven §§ 12-1 og 11-9 nr. 1 – reguleringsplikt for landbruksveier

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til Statsforvalteren i Oslo og Vikens brev av 6. januar 2023 med spørsmål om det foreligger reguleringsplikt for landbruksveier mv.

Departementet vil bemerke at vi kun uttaler oss på generelt grunnlag om tolking av bestemmelsene i plan- og bygningsloven med forskrifter.

Statsforvalteren har bedt departementet om en tolkingsuttalelse om spørsmålet om det foreligger reguleringsplikt etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1 tredje ledd for bygging av skogsbilvei som behandles etter landbruksveiforskriften. Statsforvalteren har også stilt spørsmål om pbl. § 11-9 nr. 1 gir hjemmel for at det i kommuneplanens arealdel kan stilles krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften til å bygge skogsbilvei i LNFR-områder. Departementet beklager at det ikke er gitt svar på henvendelsen tidligere.

1) Generelt om reguleringsplikt

I pbl. § 12-1 andre ledd heter det at kommunestyret «... skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser».

Videre lyder pbl. § 12-1 tredje ledd første punktum slik:

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kdd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kdd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler
Ida Rørbye
22 24 59 38

«For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan.»

Bestemmelsen i pbl. § 12-1 tredje ledd er langt på vei en videreføring av tidligere plan- og bygningslov (pbl. 1985) § 23 nr. 1 første ledd første punktum, se Ot. prp. nr.32 (2007-2008) side 228. Forarbeidene til bestemmelsen klargjør lovgivers intensjon med vurderingskriteriene, jf. side 228:

«Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med f.eks. særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2.»

Vurderingen av når det inntre reguleringsplikt etter § 12-1 tredje ledd første punktum må med andre ord bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. Kriteriet «større bygge- og anleggstiltak» skal vurderes ut fra sumvirkningene av tiltaket.

Etter lovens ordlyd går det frem at det kun er konsesjonspliktige anlegg for produksjon etter energiloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven, som er unntatt reguleringsplikten, jf. § 12-1 tredje ledd tredje punktum.

2) Nærmere om reguleringsplikt for landbruksveier

Landbruksveiforskriften gjelder nybygging og ombygging av landbruksveier hvor landbruksvirksomhet utgjør hovedformålet, se § 1-3 første ledd. Hvis mer enn 50 % av bruken av veien er knyttet til andre formål enn landbruksvirksomhet, er tiltaket søknadspliktig etter plan- og bygningsloven. Det innebærer at de generelle reglene om reguleringsplikt som er beskrevet i punkt 1 gjelder ved framføring av slike veier.

Plan- og bygningsloven inneholder ikke unntak fra reguleringsplikten etter pbl. § 12-1 andre eller tredje ledd ved bygging av landbruksveier som er omfattet av landbruksveiforskriften. Det er dermed et kommunalt ansvar å sørge for at det utarbeides en reguleringsplan hvis bygging av en slik vei er å anse som et større bygge- og anleggstiltak, eller hvis byggingen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kommunens plikt til å utarbeide reguleringsplan gjelder uavhengig av om tiltaket skal behandles etter annet regelverk.

Kravet til reguleringsplan etter § 12-1 tredje ledd er likevel ikke til hinder for at det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften, jf. Rt. 2009 side 638 avsnittene 53-66. Bestemmelsen i § 12-1 tredje ledd andre punktum gjelder kun avgjørelse av byggesøknader etter plan- og bygningsloven, se også Eidsivating lagmannsretts dom i sak LE-2023-22977. Eidsivating

lagmannsrett la der til grunn at reguleringsplan ikke var en forutsetning for å gi tillatelse etter landbruksveiforskriften eller markaloven § 14, se flertallets uttalelser i siste avsnitt.

For å ta stilling til om det foreligger reguleringsplikt, må det gjøres en konkret vurdering av den enkelte veisøknaden. Det er kommunen som tar stilling til om tiltaket faller innenfor det generelle reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd. I departementets veileder til Kommuneplanens arealdel (mars 2022 kapittel 4.5.6.8) heter det:

«Forskriften om landbruksveger får betydning også når det gjelder plan- og bygningslovens krav om reguleringsplan. I lys av behandlingen vegene får etter forskriften, vil det ikke være naturlig å utløse reguleringsplikten med mindre det er snakk om anlegg av helt ekstraordinær størrelse. Eller når det for eksempel gjelder veganlegg som skal benyttes som atkomst til hytteområder slik at vegen får kombinert bruk.»

Omtalen synliggjør at veilengden kan ha betydning for om tiltaket kan anses som et større tiltak. Den synliggjør videre at det skal mindre til for å anse tiltaket som «større» hvis veien legger til rette for brukere utenfor landbruket. Dette er i tråd med lovens ordlyd som forutsetter en dynamisk vurdering. Det kan dermed ikke fastsettes bestemte grenser, for eksempel en bestemt veilengde, som angir når tiltaket er så stort at planplikten utløses. Nybygging av landbruksvei med en lengde på over fem kilometer skal iht. landbruksveiforskriften § 2-2 konsekvensutredes før det fattes vedtak.

Ved framføring av landbruksvei er det grunn til å anta at det først og fremst er muligheten for at det oppstår negative virkninger for miljøet som kan bli avgjørende for om det oppstår planplikt. Særlig virkninger for biologisk mangfold knyttet til arealet som veien vil legge beslag på, peker seg ut i den forbindelse. Loven fastsetter ingen terskel for hvor stor eller liten risiko for virkninger som må gjøre seg gjeldende. Det innebærer likevel ikke at enhver risiko for virkninger vil utløse planplikt. Terskelen må ses i lys av hvor sårbare miljøverdiene er. Vurderingen av hvor terskelen ligger må dessuten foretas i lys av at søknaden skal behandles etter landbruksveiforskriften som inneholder en rekke bestemmelser som ivaretar hensynet til det biologiske mangfoldet. Det vises i den forbindelse bl.a. til forskriftens § 3-2 første ledd som fastsetter at det skal foretas miljøfaglige vurderinger og legges vekt på hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for miljøverdier. I tråd med formuleringen i veilederen som er referert over, kan det derfor legges til grunn en forholdsvis høy terskel for når det oppstår planplikt. En høy terskel på dette punktet legger også til rette for å unngå unødvendig dobbeltbehandling.

Mer konkret kan bygging av en ny vei i mange tilfeller i større grad enn ombygging av en eksisterende vei tenkes å få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Framføring av vei i bratt terreng fører blant annet til større skjæringer og fyllinger, og har derfor ofte større virkninger på miljøet enn en vei som framføres i flatt terreng.

Kommunen har en selvstendig plikt til å ta stilling til om bygging av veien krever reguleringsplan, og vurderingen bør skje på et så tidlig tidspunkt i saken som mulig.

Departementet legger til grunn at vurderingen rent praktisk kan ta utgangspunkt i de opplysningene som følger søknaden etter landbruksveiforskriften. Det følger av landbruksveiforskriften § 2-3 at søkeren har plikt til å gi de opplysningene som går fram av søknadsskjema fastsatt av Landbruksdirektoratet. I henhold til skjemaet skal søkeren fylle ut opplysninger om fordeling av bruken av veien, ressursgrunnlaget, om det dreier seg om nybygg eller ombygging av vei, veiklasse, veilengde og om tiltaket er varig eller midlertidig. Videre skal det krysses av for og gis en beskrivelse av hvilke miljøverdier (naturmangfold, landskap, kulturminner og friluftsliv) som er registrert på eiendommen, og tiltaket skal kartfestes.

I saker hvor det framstår som uklart om terskelen for planplikt er oppfylt, bør kommunen som henholdsvis landbruksmyndighet og planmyndighet koordinere seg.

3) Reguleringsplikten og tiltak som er unntatt søknadsplikt

Statsforvalteren spør om reguleringsplikten for skogsbilveier i det hele tatt kan utløses, ettersom skogsbilveier er unntatt søknadsplikt etter pbl. § 20-6 og byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e.

Andre punktum i pbl. § 12-1 tredje ledd viser til at tillatelse ikke kan gis etter § 20-2, jf. § 21-4, uten at det foreligger reguleringsplan. Dette gjelder for alle tiltak som utløser reguleringsplikt etter § 12-1 tredje ledd første punktum.

Tiltak som i utgangspunktet vil være søknadspliktig i henhold til § 20-2, er ikke søknadspliktig dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover. Hvilke tiltak dette gjelder er fastsatt uttømmende i byggesaksforskriften, jf. pbl. § 20-6 andre punktum. For landbruksveier som er godkjent etter henholdsvis jordlova eller skogbrukslova er det gjort unntak fra flere av kapitlene i bygningsdelen av plan- og bygningsloven, blant annet kapittel 20 om søknadsplikt, jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e. Reglene i lovens plandel er ikke nevnt i opplistingen av bestemmelser som det er gjort unntak fra.

I innledningen til byggesaksforskriften § 4-3 er det dessuten satt som vilkår for at byggesaksbestemmelsene ikke gjelder, at tiltaket må være i samsvar med pbl. § 1-6 andre ledd. Dette betyr blant annet at tiltaket ellers ikke må være i strid med plan- og bygningsloven, herunder arealplaner. Dette er nærmere omtalt i Ot. Prop. nr. 32 (2007-2008) side 174 og Prop. 99 L (2013-2014) side 99.

Departementet kan heller ikke se at det i juridisk teori er gitt uttrykk for at unntak fra søknadsplikt også innebærer unntak fra bestemmelser i plan- og bygningsloven om reguleringsplikt.

Med bakgrunn i plan- og bygningsloven med forarbeider og forskrifter, er departementet av den oppfatning at det ikke er unntak fra reguleringsplikt for tiltak som er unntatt søknadsplikt. Dette gjelder også for landbruksveier. Om reguleringsplikten inntreffer må vurderes i det enkelte tilfelle, jf. punkt 1 foran.

4) **Krav om utarbeiding av reguleringsplan i bestemmelse til kommuneplanens arealdel**

Statsforvalteren har videre stilt spørsmål om pbl. § 11-9 nr. 1 gir hjemmel til at det i kommuneplanens arealdel kan stilles krav om reguleringsplan før det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften til å bygge skogsbilveier i LNFR-områder.

Ifølge pbl. § 11-9 nr. 1 kan kommunen, uavhengig av arealformål, gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav om reguleringsplan for visse arealer eller visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan altså kommunen stille krav om reguleringsplan for å bygge skogsbilveier i områder avsatt til LNFR-formål.

Departementet kan imidlertid ikke se at en bestemmelse i kommuneplanen etter pbl. § 11-9 nr. 1 i seg selv gir tilstrekkelig hjemmel for at reguleringsplan må foreligge før det kan gis tillatelse etter landbruksveiforskriften. Slik hjemmel må eventuelt finnes andre steder, for eksempel i sektorregelverket.

En slik forståelse er i samsvar med hensynet til sammenheng i regelverket, i den forstand at rettstilstanden vil være sammenfallende for det lovfastsatte plankravet i § 12-1 tredje ledd første punktum og for plankrav fastsatt av kommunen i kommuneplanens arealdel.

Som skogbruksmyndighet og i samarbeid med Statsforvalteren, utarbeider kommuner hovedplaner for landbruksvei, i hovedsak skogsveier. En hovedplan er en tiltaksplan, som på grunnlag av skogressursene og det eksisterende veinettet, skal synliggjøre behovet for nye skogsveier i en kommune. Eventuelle bestemmelser som gis med hjemmel i § 11-9 nr. 1 og som kan få betydning for bygging av landbruksveier, kan forankres gjennom utarbeidelse av slik plan.

Med hilsen

Pål A. Frostad Lorentzen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ida Rørbye
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Landbruks- og matdepartementet
Nordre Follo kommune
Follo landbrukskontor