

FREDRIK HOLTH OG
NIKOLAI K. WINGE

PLAN- OG BYGNINGSRETT

3. UTGAVE



Universitetsforlaget

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Plan- og bygningsrett

Kort forklart

3. utgave

UNIVERSITETSFORLAGET

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget, Oslo 2024

1. utgave 2017

2. utgave 2019

ISBN 978-82-15-06681-3

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslag: Stian Hole

Sats: ottaBOK

Trykk og innbinding: Merkur Grafisk AS

Boken er satt med: Sabon 10/15

Papir: 100 g Amber Graphic 1,25



FORORD TIL 1. UTGAVE

Utnyttelse og bruk av arealer er i stor utstrekning underlagt offentlig kontroll. Norge fikk sin første bygningslov i 1827, men denne loven var kun gjeldende i Christiania. I 1924 fikk man lov om bygningsvesenet som var den første felles bygningslov for landets byer og tettsteder. Det er verdt å merke seg at elementer i loven av 1924, eksempelvis tomteregulering, til en viss grad allerede hadde vært regulert gjennom privatrettslige bygge- og deleservitutter. Disse kunne regulere tomtestørrelse og bruk av fast eiendom.

Først i 1965 fikk vi en alminnelig bygningslov for hele landet. Prinsippet om overordnet planlegging i form av generalplaner og regionalplaner ble innført. Byplaner skiftet navn til reguleringsplaner. Plan- og bygningsloven av 1985 videreførte overordnet planlegging som prinsipp, og tanken om plan- og bygningsloven som sektorovergripende ble etablert. Gjennom samordning skulle planlegging skje på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

En rekke delrevisjoner, lovendringer og utredninger etter 1985 ledet frem til behovet for en ny plan- og bygningslov. I 2008 fikk vi den som gjelder i dag. Også i denne loven er det allerede gjort flere endringer.

Faget plan- og bygningsrett er spennende og krevende på samme tid. Spennende fordi det er et fagområde som angår de fleste av oss. Alle er berørt av plan- og byggesaksbehandling, enten de søker om oppføring av hus på egen tomt, ønsker å bruke et område til friluftsliv eller arbeider i en bedrift som trenger større plass for sin virksomhet. Samtidig er faget krevende fordi det er tale om et komplekst rettsområde. Selve plan- og bygningsloven består av en rekke bestemmelser, og de

færreste har oversikt over hele loven. Kompleksiteten blir ikke mindre av at plan- og bygningsloven ofte må ses i sammenheng med forskrifter gitt i medhold av loven, og bestemmelser i annen lovgivning, slik som forvaltningsloven, naturmangfoldloven, kulturminneloven mv.

Denne boken har til hensikt å gi en innføring i plan- og bygningsrett. Den er primært rettet mot studenter og andre som ønsker å skaffe seg innsikt i faget. Boken vil ha sitt hovedfokus på lovens alminnelige del, lovens plandel og lovens gjennomføringsdel. Lovens byggesaksdel og den delen av loven som tar for seg håndhevings- og gebyrreglene, vil kun i begrenset grad bli belyst.

Boken er skrevet som en del av forskningsprosjektet Eva-plan, finansiert av Norges forskningsråd.

Boken er ikke ment som et uttømmende oppslagsverk innenfor plan- og bygningsretten, men som en lærebok for studenter ved universiteter og høyskoler samt etter- og videreutdanningskurs i faget plan- og bygningsrett. Til dem som ønsker å dykke dypere inn i den juridiske litteraturen, kan vi anbefale følgende bøker:

- *Plan- og bygningsrett*, Pedersen mfl., Universitetsforlaget 2018, 3. utg., bind 1 og 2.
- *Plan- og bygningsloven*, lovkommentar, Tyrén, Universitetsforlaget 2018, 2. utg.
- *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, Innjord og Zimmermann (red.), Gyldendal 2020, bind 1 og 2.

Vi ønsker å tilegne vår bok til to personer som har betydd mye for plan- og bygningsretten generelt og vår interesse for faget spesielt. For det første til professor Daniel Rogstad. Hans arbeid med plan- og bygningsretten ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet har vært til stor inspirasjon. For det andre til professor Hans Christian Bugge. Som leder av planlovutvalget og professor i miljørett ved Universitetet

FØRORD TIL 1. UTGAVE

i Oslo har han hatt stor innvirkning på fagretningen. Tusen takk for alle de gode diskusjonene og for at dere har brøytet vei for oss som kommer etter.

Vi håper at boken kan gi deg en oversikt og myk innføring i faget plan- og bygningsrett. God lesning.

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Ås, juni 2017

FORORD TIL 2. UTGAVE

Plan- og bygningsrett er et dynamisk rettsområde. Stadig gjøres det små og store endringer i loven, noe som innebærer behov for ajourført litteratur. Dertil kommer nye avgjørelser fra domstolene og uttalelser fra Sivilombudsmannen. I denne utgaven har vi foretatt noen presiseringer, samt endringer i lys av utviklingen på området. Vi har også hensyntatt innspill fra lesere og fagmiljøet for øvrig. Tusen takk for anmeldelser og tilbakemeldinger på boken. Ytterligere innspill mottas med takk.

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Oslo/Ås, desember 2018

FORORD TIL 3. UTGAVE

Etter at den 2. utgaven av denne boken ble ført i pennen, har forfatterne stiftet selskapet Holth & Winge AS. Vi er ikke helt sikre på hva slags selskap vi er. Til gjengjeld føler vi oss trygge på det vi gjør. Holth & Winge skriver juridiske utredninger fra et nøytralt ståsted, og holder kurs og foredrag innen plan- og bygningsrett og tilstøtende rettsområder. I skrivende stund har selskapet vært i drift i tre år, og vi har skrevet en rekke utredninger og holdt utallige kurs. I disse dager runder vi av en kursturné, hvor vi har reist på kryss og tvers av landet i et års tid. Her har vi hatt gleden av å møte veldig mange mennesker som arbeider med ulike deler av plan- og bygningsretten. Våre kurs for kommuner, fylkeskommuner, Statsforvaltere, utbyggere og innbyggere har gitt oss unik innsikt i hvilke utfordringer plan- og bygningsrett skaper i praksis. Dette har vi forsøkt å fange opp i denne utgaven av boken. Vi håper du får glede av å lese den.

Fredrik Holth og Nikolai K. Winge

Oslo, august 2024

INNHold

FORORD TIL 1. UTGAVE	5
FORORD TIL 2. UTGAVE	8
FORORD TIL 3. UTGAVE	9
DEL 1 PLANLEGGING OG AREALFORVALTNING	19
INNLEDNING TIL DEL 1	21
KAPITTEL 1 INTRODUKSJON	23
1.1 Tre hovedhensyn i arealforvaltningen	23
1.2 Plan- og bygningslovens karakter	25
1.3 Plan- og bygningslovens system og oppbygning	27
1.4 Plan- og bygningslovens formål	31
1.5 Planleggingens formål	34
KAPITTEL 2 FORHOLDET TIL FORVALTNINGSRETTE	36
2.1 Skillet mellom privatrett og offentlig rett	36
2.2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og forvaltningsloven	39
2.3 Enkeltvedtak	40
2.4 Habilitet	41
2.5 Klageadgang	43
2.6 Omgjøring av vedtak	45

INNHOOLD

2.7	Ugyldighet	46
2.8	Kontroll med vedtak	47
2.8.1	Hvem kontrollerer plan- og bygningsmyndighetene?	47
2.8.2	Forvaltningskontroll	48
2.8.3	Sivilombudets kontroll	49
2.8.4	Domstolenes kontroll	52
KAPITTEL 3 PLANSYSTEMET OG PLANMYNDIGHETENE		55
3.1	De tre plannivåene	55
3.2	Nasjonal planmyndighet og statlige planoppgaver	56
3.3	Regional planmyndighet og regionale planoppgaver ..	57
3.4	Lokal planmyndighet og kommunale planoppgaver ..	58
KAPITTEL 4 VIRKNINGER AV OG FORHOLDET MELLOM PLANER ...		60
4.1	Virkninger av planer	60
4.2	Forholdet mellom planer	62
4.3	Forholdet mellom planer og byggesaksbehandling	64
KAPITTEL 5 PLANPROSESS OG UTREDNING AV PLANER		66
5.1	Generelt om planprosesser	66
5.2	Planprogram	67
5.3	Planbeskrivelse	69
5.4	Utredning av planer	70
5.4.1	Generelt	70
5.4.2	Utredning etter plan- og bygningsloven	71
5.4.3	Generelt om konsekvensutredninger	72
5.4.4	De rettslige rammene for konsekvensutredning av planer	72
5.4.5	Planer som underlegges konsekvensutredning ..	74

5.4.6	Betydningen av manglende eller mangelfull konsekvensutredning	75
5.4.7	Risiko- og sårbarhetsanalyse	77
5.5	Medvirkning i planlegging og høring av planforslag ..	78
5.6	Innsigelse i planprosesser	79
5.7	Vedtak av kommunale arealplaner	82
5.8	Endring og oppheving av planer	83
DEL 2	PLANLEGGING PÅ NASJONALT, REGIONALT OG LOKALT NIVÅ	87
	INNLEDNING TIL DEL 2	89
KAPITTEL 6	PLANLEGGING PÅ NASJONALT NIVÅ	91
6.1	Nasjonale forventninger	91
6.2	Statlige planretningslinjer	92
6.3	Statlig planbestemmelse	93
6.4	Statlig arealplan	94
6.5	Oppsummering	96
KAPITTEL 7	PLANLEGGING PÅ REGIONALT NIVÅ	97
7.1	Generelt om regional planlegging	97
7.2	Regional planstrategi	97
7.3	Regional plan	99
7.4	Regionale planbestemmelser	100
7.5	Interkommunal planlegging	101
7.6	Oppsummering	102

INNHOOLD

KAPITTEL 8 KOMMUNEPLANEN	103
8.1 Innledning	103
8.2 Kommunal planstrategi	104
8.3 Kommuneplanens arealdel	105
8.3.1 Innhold	105
8.3.2 Arealformål	107
8.3.3 Hensynssoner	109
8.3.4 Planbestemmelser i kommuneplan	111
KAPITTEL 9 REGULERINGSPLANER	113
9.1 Generelt om reguleringsplaner	113
9.2 Plikten til å utarbeide reguleringsplaner	114
9.3 Områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner	118
9.4 Privat planinitiativ	120
9.5 Arealformål i reguleringsplan	122
9.6 Hensynssoner i reguleringsplan	123
9.7 Bestemmelser i reguleringsplan	125
DEL 3 GJENNOMFØRING AV PLANER	131
INNLEDNING TIL DEL 3	133
KAPITTEL 10 INNLØSNING OG ERSTATNING	135
10.1 Rådighetsinnskrenkning som følge av planer	135
10.2 Grunneiers rett til å kreve innløsning ved vedtak av kommuneplanens arealdel	137
10.3 Grunneiers rett til å kreve innløsning ved vedtak av reguleringsplan	140
10.3.1 Retten til å kreve innløsning etter pbl. § 15-2 første ledd	140

10.3.2	Retten til å kreve innløsning etter pbl. § 15-2 andre ledd	141
10.3.3	Felles for innløsning etter pbl. § 15-2 første og andre ledd	141
10.4	Erstatning for tap ved vedtak av reguleringsplan	142
10.5	Erstatningskrav mot nabo	143
10.6	Erstatning for bortkastede prosjekteringsutgifter	145
KAPITTEL 11	EKSPPROPRIASJON	147
11.1	Generelt	147
11.2	Reguleringsplanen som rettslig grunnlag for ekspropriasjon	148
11.3	Gangen i en ekspropriasjonssak	148
11.3.1	Reguleringsplan	148
11.3.2	Ekspropriasjonsvedtak	149
11.3.3	Begjæring om skjønn	150
11.3.4	Skjønnsrettens sammensetning	152
11.3.5	Begjæring om forhåndstiltredelse	153
11.4	Ekspropriasjonerstatningen	154
11.4.1	Generelt	154
11.4.2	Prinsippene i ekspropriasjonerstatnings- loven	154
11.4.3	Ekspropriasjonsrettslige prinsipper utviklet gjennom høyesterettspraksis	156
KAPITTEL 12	UTBYGGINGSAVTALER	158
12.1	Generelt	158
12.2	Hva er en utbyggingsavtale?	158
12.3	Saksbehandlingskrav ved utbyggingsavtaler	160
12.4	Rammene for utbyggingsavtalers innhold	161

INNHOOLD

12.4.1	Hva det alltid kan inngås utbyggingsavtaler om	162
12.4.2	Krav om nødvendighet og forholdsmessighet for andre kostnader	162
12.4.3	Hva kan det ikke inngås utbyggingsavtaler om?	165
KAPITTEL 13	OPPARBEIDELSESPLIKT OG REFUSJON	167
13.1	Generelt om opparbeidelsesplikt og refusjon	167
13.2	Om opparbeidelsesplikt	168
13.3	Om refusjon	170
KAPITTEL 14	JORDSKIFTE	172
14.1	Generelt om jordskifte	172
14.2	Bestemmelser om fordeling av planskapt netto verdiøkning i reguleringsplan	173
14.2.1	Jordskifterettens kompetanse	174
14.2.2	Verdsetting	175
14.2.3	Fordeling av verdiøkning gjennom å tildele utbyggingsretter	176
14.3	Kort om alminnelige virkemidler i jordskifteloven ...	178
14.4	Oppsummering om jordskifte og arealplaner	181
KAPITTEL 15	PRIVATRETTLIGE FORHOLD	182
15.1	Generelt om privatrettslige forhold i plan- og bygningsretten	182
15.2	Reguleringsplan og servitutter	184
15.3	Reguleringsplaner og naboloven § 2	190

DEL 4 TILTAK M.M.	193
INNLEDNING TIL DEL 4	195
KAPITTEL 16 TILTAK	197
16.1 Generelt om tiltak	197
16.2 Tiltak som er søknadspliktige	199
16.3 Tiltak som ikke er søknadspliktige	201
16.4 Tiltak i strandsonen	203
KAPITTEL 17 BYGGETILLATELSE	205
17.1 Generelt om byggetillatelse	205
17.2 Bortfall av byggetillatelse	205
17.3 Endret plangrunnlag	208
KAPITTEL 18 DISPENSASJON	211
18.1 Generelt	211
18.2 Plan- og bygningsloven § 19-2 – lovens vilkår for å gi dispensasjon	213
18.3 Den skjønnsmessige helhetsvurderingen	218
18.4 Adgangen til å sette vilkår ved dispensasjon	220
18.5 Klagebehandling og domstolsprøving av dispensasjonsvedtak	222
KAPITTEL 19 ULOVLIGHETSOPPFØLGING	225
KAPITTEL 20 MYNDIGHETENES ANSVAR OG PLIKTER	230
20.1 Generelt om myndighetenes ansvar og plikter	230
20.2 Plikten til å påse at byggegrunn er trygg, pbl. § 28-1	230

INNHOOLD

20.3 Plikten til å sørge for at tomter som fradeles har tilgang til vei, vann og avløp	233
20.4 Om erstatningsansvar ved myndighetsutøvelse generelt	235
LITTERATUR	238
FORSKRIFTER	239
FORARBEIDER	241
LOVREGISTER	242
DOMSREGISTER	250
STIKKORDREGISTER	253

Del 1

Planlegging og arealforvaltning

INNLEDNING TIL DEL 1

I denne delen av boken plasserer vi plan- og bygningsretten i et større bilde. Vi gjør rede for hvilke hensyn som arealforvaltningen skal ivareta, og hvordan planlegging fungerer som det sentrale styringsmiddel. Selv om det er en rekke lover som har bestemmelser av betydning for arealbruk, er plan- og bygningsloven uten tvil den loven som har størst betydning for hvordan våre arealer skal forvaltes. Plan- og bygningsloven må leses sammen med forvaltningsloven, som fastsetter generelle krav til all offentlig myndighetsutøvelse. I denne delen av boken vil vi derfor gi et innblikk i forvaltningslovens betydning på plan- og bygningsrettens område. Vi introduserer videre plansystemet og planmyndighetene, samt behandler rettsvirkningen av arealplaner. Avslutningsvis i del 1 ser vi på de prosesskrav som gjelder ved planlegging etter plan- og bygningsloven.

INTRODUKSJON

1.1 TRE HOVEDHENSYN I AREALFORVALTNINGEN

Denne boken gir en innføring i plan- og bygningsrett, med hovedvekt på planlegging og gjennomføring av planer. Plan- og bygningsloven (pbl.)¹ gir myndighetene en rekke verktøy for å styre samfunnsutviklingen i den ønskede retning. Loven har et bredt nedslagsfelt, ved at det er mange hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom lovanvendelsen. Samtidig er det forvaltning av areal som utgjør lovens kjerneområde. Som vi skal se, legger loven opp til at ansvaret for arealforvaltningen i stor grad ligger hos kommunene.

Offentlig kontroll og styring av arealbruken er helt nødvendig i et velfungerende samfunn. For at arealene skal disponeres til det beste for samfunnet, må myndighetene kunne treffe vedtak om bruk og vern av areal. Dette gjelder uavhengig av hvorvidt arealene er eid av det offentlige selv eller av private. Av og til er det nødvendig å gjennomføre tiltak som innebærer tvangskjøp – ekspropriasjon – av privat grunn. Uten dette virkemiddelet ville det nærmest vært umulig å gjennomføre større byggeprosjekter, f.eks. utbygging av veier, fremføring av kraftlinjer o.l.

Grovt sett er det tre hovedhensyn som skal ivaretas i den offentlige arealforvaltningen. For det første har vi forskjellige *statlige sektorinteresser*. Vårt forvaltningssystem er inndelt i en rekke statlige sektorer

1 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

som har ansvar for bestemte samfunnsinteresser. En vesentlig del av slike sektorinteresser er knyttet til hvordan arealene skal disponeres. Dette gjelder f.eks. energiforsyning, mineralutvinning, naturmangfold, jordvern, kulturminner, friluftsliv osv. Disse sektorinteressene er regulert av særskilte sektorlover, som håndheves av ulike myndigheter, se punkt 1.2 nedenfor. Som vi skal komme tilbake til, har plan- og bygningsloven en viktig funksjon ved å samordne ulike statlige sektorinteresser.

For det andre skal arealforvaltningen ivareta *regionale og lokale hensyn*. I tillegg til sektorinndelingen er forvaltningen nivå delt i form av statlige, regionale og lokale myndigheter. På regionalt nivå er det primært fylkeskommunene som har forvaltningsansvaret. På lokalt nivå er det kommunene som har ansvaret for samfunnsutviklingen i alminnelighet og arealforvaltningen i særdeleshet. Gjennom det kommunale selvstyret og rollen som planmyndighet, er kommunene en sentral aktør i arealforvaltningen, og som denne boken vil vise, er plan- og bygningsloven kommunenes sentrale styringsmiddel.

For det tredje må arealforvaltningen i stor utstrekning ta hensyn til den *private eiendomsrett*. Retten til å disponere over egen grunn står sterkt i Norge. Offentlige beslutninger som innebærer rådighetsinnskrenkninger eller inngrep på privat grunn, krever hjemmel i lov.



Figur 1. Tre hovedhensyn i arealforvaltningen.

Det brede mangfoldet av interesser medfører at det ofte vil oppstå konflikter når myndighetene skal treffe vedtak om bruk eller vern av bestemte områder. Selv om vi tilsynelatende har mye areal tilgjengelig i Norge, har vi i de siste 50 årene vært vitne til et økt press på arealressursene. Dette gjelder særlig i og omkring byer og tettsteder, hvor tilgjengelig areal flere steder har blitt et knapphetsgode. Interessekonflikter oppstår når en type arealbruk begrenser eller ekskluderer annen type bruk. Typisk vil dette gjelde når utbygging gjør et område mindre egnet til natur- eller friluftsmål. En vesentlig del av den offentlige kontrollen med areal går nettopp ut på å ta stilling til planlagte utbyggingstiltak. Dette gjelder alt fra den enkelte grunneiers søknad om oppføring av bygg på egen grunn, til store utbyggingstiltak som f.eks. hyttefelt og vindkraftanlegg. Konflikter vil også kunne oppstå når et område underlegges arealbruksrestriksjoner, typisk i form av vern eller annen båndleggelse som begrenser mulighetene for å utnytte arealene til utbyggingsformål.

Planlegging har til formål å bidra til prosesser som sikrer at alle interesser og hensyn blir kartlagt og inkludert i interesseavveiningene. Plan- og bygningsloven gir myndighetene hjemmel til å fastsette planer for arealbruken, samt hjemmel til å avgjøre om et omsøkt tiltak skal gis tillatelse eller ikke. Plan- og bygningsloven er dermed den mest sentrale lov for styring av arealbruken i vårt land.

1.2 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS KARAKTER

Det er en rekke offentligrettslige lover som har betydning for hvordan arealene våre forvaltes. I tillegg til plan- og bygningsloven finnes det flere sektorlover som skal ivareta eller fremme bestemte sektorinteresser. Den som arbeider med planlegging og arealforvaltning, må også kjenne til slike sektorlover. Innenfor arealforvaltningen har vi blant annet

naturmangfoldloven,² friluftsløven,³ kulturminneløven,⁴ jordloven,⁵ vegloven,⁶ mineralloven,⁷ vannressursloven,⁸ mv. Ingen av disse lovene har som formål å sikre en helhetlig forvaltning av areal. Det er derfor behov for rettslige styringsmidler som kan sikre at sektorinteressene ses i sammenheng og samordnes ut fra mer langsiktige og helhetlige betraktninger. Som vi skal se, er dette ett av formålene med planlegging etter plan- og bygningsloven.

Med sektorlover menes lover som har til formål å ivareta eller fremme en bestemt samfunnsinteresse.

Plan- og bygningsloven står i en særstilling sammenlignet med sektorlovene. I motsetning til sektorlovene er plan- og bygningsloven *sektorovergripende*. Den er ikke avgrenset til en bestemt samfunnsinteresse, men skal ivareta mangfoldet av hensyn knyttet til arealbruken. I tillegg er loven *sektornøytral* i den forstand at den ikke setter enkelte samfunnsinteresser over andre. Som vi skal komme tilbake til, er bruk og vern i utgangspunktet likestilte hensyn i plan- og bygningsloven. Gjennom planlegging skal forskjellige interesser ses i sammenheng, slik at man legger grunnlag for helhetlige beslutninger som ivaretar fellesskapets interesser på en bærekraftig måte.

2 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

3 Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløven).

4 Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneløven).

5 Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).

6 Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).

7 Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven).

8 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

For en type areal gjelder ikke plan- og bygningslovens nøytralitet. Plan- og bygningsloven § 1-8 fastslår nemlig at det gjelder et generelt forbud mot tiltak i 100-metersbeltet langs sjøen, også kalt «strandsonen». Denne bestemmelsen behandles i punkt 16.4.

Selv om plan- og bygningsloven er sektornøytral i sin utforming, kan beslutningene som treffes i medhold av loven være sterkt sektorfokuserete. Loven avgjør nemlig ikke løsningen på konflikter mellom bruks- og verneinteresser i den enkelte sak. Hva utfallet blir, er langt på vei avhengig av hva planmyndighetene kommer frem til ut fra et planfaglig og politisk skjønn. Plan- og bygningsloven kan derfor karakteriseres som en *prosesslov* for offentlige beslutninger. Loven inneholder bestemmelser som skal sikre at beslutninger bygger på tilstrekkelig kunnskap, samt at prosessene er inkluderende og samordnet med alle hensyn og interesser som blir berørt. I denne boken skal vi gjøre rede for disse reglene.

Plan- og bygningsloven er:

1. sektorovergripende: loven favner over alle sektorinteresser
2. sektornøytral: loven likestiller i utgangspunktet alle interessene
3. en prosesslov: den oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn, men avgjør ikke utfallet av beslutningene

1.3 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS SYSTEM OG OPPBYGNING

Plan- og bygningsloven består av seks deler. I det følgende gis en kort redegjørelse for delenes hovedtrekk, samt enkelte bestemmelser av sentral betydning i faget. Sett under ett kan plan- og bygningsretten betegnes som et omfattende rettsfelt, og det kan være krevende for både studenter og praktikere å ha oversikt over plan- og bygningslovens

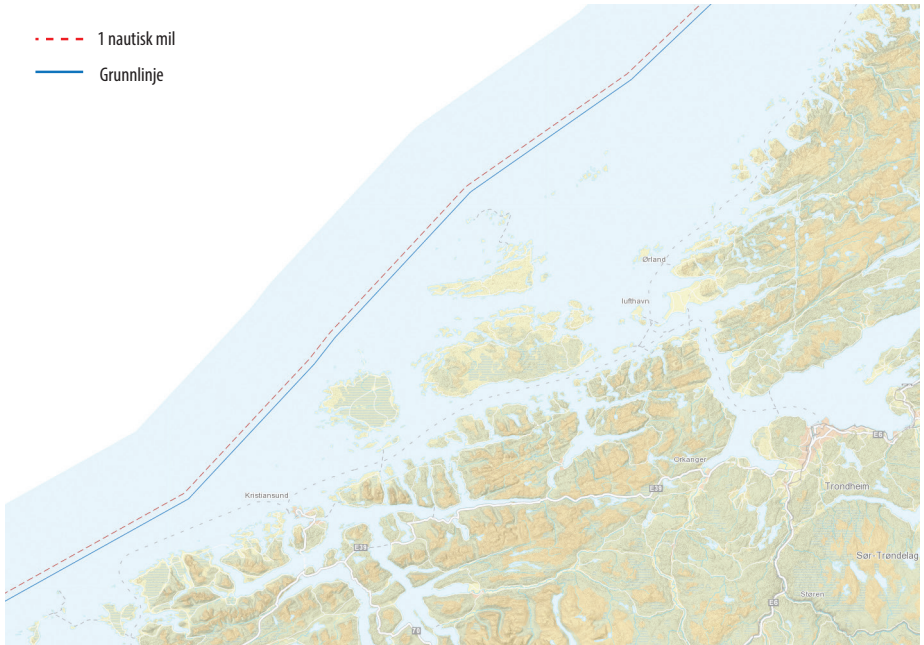
mange bestemmelser. En fullstendig oversikt er selvsagt ikke påkrevet for arbeid med plan- og bygningsrett. Det er likevel nødvendig å kjenne til lovens system og oppbygning.

Lovens første del har fått betegnelsen «alminnelig del» og omfatter kapittel 1 og 2. Den alminnelige delen gir bestemmelser av nokså generell karakter som gjelder på tvers av de øvrige lovbestemmelsene. I kapittel 1 finner vi blant annet bestemmelser om lovens formål (§ 1-1), rettsvirkninger av planer (§ 1-5), definisjonen av tiltak (§ 1-6), byggeforbudet langs sjø (§ 1-8) og forholdet til forvaltningsloven (§ 1-9). Disse bestemmelsene behandles mer utførlig senere i boken.

En bestemmelse vi ikke omtaler senere i boken, er pbl. § 1-2. Her fastsettes det geografiske området hvor loven får anvendelse. Det følger av bestemmelsen at loven gjelder for hele Norges landareal, i vassdrag og ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Plan- og bygningsloven gjelder ikke på Svalbard. Svalbardmiljøloven kapittel seks har på sin side bestemmelser om arealplanlegging på Svalbard, som bygger på prinsippene i plan- og bygningsloven. At plan- og bygningsloven gjelder ut i saltvann, innebærer blant annet at kystkommunene plikter å inkludere slike områder i sine kommuneplaner. Som kart 1 illustrerer, kan dette omfatte store geografiske områder. Lovens virkeområde innebærer også at tiltak som planlegges etablert i sjø, f.eks. brygger, moloer o.l., vil være utrednings- og søknadspliktige etter plan- og bygningsloven.

Utgangspunktet er tilsynelatende enkelt, men sektorlovenes ulike koblinger mot plan- og bygningsloven kan likevel komplisere bildet. En illustrasjon kan være akvakulturanlegg i sjø. Flytende akvakulturanlegg er unntatt fra søknadsplikt så fremt tillatelse er gitt etter akvakulturloven, og tiltakene ikke er i strid med kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Unntaket følger av plan- og bygningsloven § 20-6, jf. byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav f.⁹

9 Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).



Kart 1. Plan- og bygningsloven gjelder til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Enkelte kommuner må inkludere betydelige sjøarealer i sine kommuneplaner.

Grunnlinjene: Rette linjestykker trukket opp mellom punkter på de ytterste nes og skjær.
1 nautisk mil: 1852 meter.

Lovens andre del – «plandel» – gir bestemmelser om planlegging og omfatter kapittel 3 til 14. Plandelen gir bestemmelser om planlegging på tre nivåer: nasjonale planoppgaver (kapittel 6), regional planleg-

ging (kapittel 7–8) og kommunal planlegging (kapittel 9–13). I tillegg gis det bestemmelser om konsekvensutredninger (kapittel 4 og 14) og medvirkning/innsigelse (kapittel 5).

Lovens tredje del – «gjennomføring» – omfatter kapittel 15 til 19. Her finner vi bestemmelser som har betydning for gjennomføring av arealplaner vedtatt i medhold av loven. Blant annet gir kapittel 16 bestemmelser om ekspropriasjon, mens kapittel 19 omhandler dispensasjonsvedtak.

Lovens fjerde del – «byggesaksdel» – omfatter kapittel 20 til 30 og gjelder i all hovedsak kommunenes behandling av byggesøknader. Byggesaksreglene suppleres av to sentrale forskrifter. Dette er byggesaksforskriften (SAK10) som utfyller lovens krav for behandling av søknader om tillatelse, samt teknisk forskrift (TEK17)¹⁰ som oppstiller konkrete krav til hvordan bygg og anlegg skal utformes og oppføres. Sammen med loven gir disse forskriftene nokså detaljerte krav når det gjelder byggesaksbehandling.

Lovens femte del – «håndhevings- og gebyrregler» – finner vi i kapittel 32 og 33. Dette er blant annet bestemmelser kommunene kan anvende ved kontroll og ulovlighetsoppfølging i byggesaker.

Lovens sjettede del gir enkelte «sluttbestemmelser» i kapittel 34 og 35. Det er viktig å legge merke til § 34-2 som angir reglene for forholdet mellom ny lov og eldre planer. Det vil si planer som er vedtatt etter tidligere plan- og bygningslovgivning. Som det heter i bestemmelsens fjerde ledd, gjelder slike planer inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter dagens plan- og bygningslov. Bestemmelsen er ikke uten praktisk betydning. Det finnes nemlig en mengde eldre reguleringsplaner i kommunene som fremdeles gjelder.

10 Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift).

1.4 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS FORMÅL

Mange lover inneholder en formålsbestemmelse som angir formålet med loven. Hensikten med slike formålsbestemmelser er å fremheve hvilke hensyn loven primært skal ivareta, og dermed sette en ramme for hva forvaltningen kan – og ikke kan – legge vekt på ved lovanvendelsen. Formålsbestemmelser har nok først og fremst symbolsk betydning, men kan også være en kilde til rettslige slutninger. Dersom lovens øvrige bestemmelser ikke gir svar på et rettsspørsmål, kan formålsbestemmelsen gi grunnlag for slutninger med hensyn til sakens utfall.

Plan- og bygningsloven oppstiller bærekraftig utvikling som overordnet formål. Det heter i § 1-1 første ledd at:

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Med bærekraftig utvikling menes en utvikling som imøtekommer behovene til dagens generasjon uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. Bærekraftprinsippet ble definert slik i 1987 da den FN-oppnevnte Brundtland-kommisjonen la frem rapporten *Vår felles fremtid*. Prinsippetets kjerne er at sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn skal ses i sammenheng og ivaretas. Dette er imidlertid hensyn som i praksis ofte står i et motsetningsforhold, slik at prinsippet i seg selv ikke gir svar på hvordan interessekonflikter skal løses.

Bærekraftprinsippetets brede nedslagsfelt og overordnede karakter innebærer at det har begrenset verdi som tolkningsfaktor i enkeltsaker. I utbyggingssaker kan ofte bærekraftprinsippet både tale for og imot at tiltaket blir realisert. La oss illustrere med et eksempel:

I Norge er det et politisk mål å bygge ut flere vindkraftanlegg. Vindkraft er fornybar energi, og som et alternativ til forurensende energikilder fremmer

vindkraftutbygging bærekraftig utvikling. Samtidig vil utbygging av vindkraftanlegg, og tilhørende kraftlinjer, veier o.l., innebære store naturinngrep. En storstilt utbygging av vindkraft i Norge kan derfor være i strid med bærekraftig utvikling. Utbygging av fornybar energi illustrerer også at forskjellige miljøhensyn kan komme i konflikt, her hensynet til klimaet på den ene siden og hensynet til naturmangfoldet, landskaphensyn og friluftsliv på den andre siden.

Bærekraftbegrepets altomfattende karakter gjør at det har vært gjenstand for en del kritikk.¹¹ Kritikken har også blitt rettet mot bruken av bærekraftig utvikling som en rettslig styringsnorm. Det er stilt spørsmål om lovgiver er for vag med hensyn til hvilke interesser en lov skal ivareta, og dermed at forvaltningen gis for vide fullmakter i lovanvendelsen. Samtidig vil bærekraftig utvikling gi myndighetene en rettesnor i lovanvendelsen. Beslutninger fattet i medhold av plan- og bygningsloven skal bygge på langsiktige, allsidige og helhetlige vurderinger. Dersom et vedtak medfører irreversible konsekvenser, f.eks. utrydding av en truet dyreart, vil dette være i strid med lovformålet, og kan således være ulovlig myndighetsutøvelse. På den annen side vil nok domstolene være varsomme med å overprøve forvaltningens vurderinger med hensyn til om et vedtak er bærekraftig eller ikke.¹²

Plan- og bygningsloven oppstiller også andre formål. I § 1-1 annet ledd er *samordning* fremhevet som formålet med lovens plandel. Gjennom planlegging skal statlige, regionale og lokale hensyn, samt private interesser, samordnes. Samordning av statlige interesser kalles gjerne

11 Se Markus Jerkø, «Det norske formålet 'bærekraftig utvikling'» i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 2009 nr. 3, s. 354–387.

12 I Klimasøksmålet HR-2020-2472-P kommer Høyesterett med flere prinsipielle tanker rundt skillet mellom juss og politikk. Høyesterett sier blant annet: «For at domstolane skal kunne setja til side eit lovvedtak av Stortinget, må Stortinget grovt ha sett til side pliktene sine etter § 112 tredje ledd. Dette same må gjelde ved andre stortingsvedtak og vedtak som Stortinget har samtykt til. Terskelen er fylgjeleg svært høg.»

horisontal samordning, mens samordning mellom forskjellige beslutningsnivåer kalles vertikal samordning. Tanken er at planprosesser skal være en felles arena for all myndighetsutøvelse knyttet til samfunnsutvikling generelt og arealbruk spesielt.

Samordning

1. horisontal: samordning av statlige sektorinteresser
2. vertikal: samordning av statlige, regionale og lokale interesser

Formålet med byggesaksdelen er angitt i § 1-1 tredje ledd. Det heter her at byggesaksbehandling skal «sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». Bestemmelsen understreker slik sett sammenhengen mellom lovens plandel og byggesaksdel. Det er planene som skal legge grunnlaget for den enkelte byggesak, ikke omvendt.

Formålsbestemmelsens fjerde ledd fastslår at prosesser etter loven «skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Dertil skal det også legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvensene for miljøet skal beskrives. Dette er generelle prinsipper som er presisert gjennom lovens prosessbestemmelser.

Formålsbestemmelsen fremhever også visse enkelthensyn. I femte ledd fremheves universell utforming, barns og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Med dette har lovgiver løftet frem tre konkrete hensyn som alltid skal tillegges stor vekt ved lovanvendelsen. Likevel kan det nok reises spørsmål om hvor stor virkning denne formålsforankringen har i praksis, all den tid slike hensyn alltid skal avvies mot andre interesser.

1.5 PLANLEGGINGENS FORMÅL

Som nevnt slår pbl. § 1-1 annet ledd fast at samordning er planleggingens overordnede formål. Hvilke interesser som skal vektlegges og samordnes i planleggingen, er presisert i § 3-1. Bestemmelsens første ledd gir en oppstilling av sentrale hensyn. Blant annet inngår hensynet til jordressurser i bokstav b, verdiskapning og næringsutvikling i bokstav d og klimahensyn i bokstav g. Det er med andre ord tale om en rekke hensyn og interesser knyttet til samfunnsutviklingen og arealforvaltningen. De vide formuleringene gjør det vanskelig å fastsette en klar avgrensning av hvilke hensyn planleggingen skal, og ikke skal, ivareta. Lovgivers intensjon er snarere å fremheve en del sentrale hensyn for slik å sikre at myndighetene tar disse i betraktning i planleggingen. Bestemmelsen krever imidlertid ikke at slike hensyn blir ivaretatt i enhver plan. Det er tilstrekkelig at de er utredet og vurdert på en forsvarlig måte der de gjør seg gjeldende. Hvilke hensyn som til slutt skal prioriteres, vil bero på hva myndighetene finner mest hensiktsmessig i den enkelte sak.

At planleggingen skal sikre allsidige og helhetlige vurderinger, kommer til uttrykk i pbl. § 3-1 annet ledd. Bestemmelsen har følgende utforming:

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Bestemmelsen fremhever de tre hensynene offentlig arealforvaltning skal ivareta, jf. punkt 1.1. Planleggingen etter loven skal fremme både statlige sektorinteresser, regionale og lokale interesser, samt private interesser. Dette skal skje gjennom samordning, både horisontalt og


FAGET PLAN- OG BYGNINGSRETT er spennende og krevende på samme tid. Det er spennende fordi det er et fagområde som angår de fleste av oss. Alle er berørt av plan- og byggesaksbehandling, enten de søker om oppføring av hus på egen tomt, ønsker å bruke et område til friluftsliv eller arbeider i en bedrift som trenger større plass til sin virksomhet. Samtidig er faget krevende fordi det er tale om et rettsområde hvor det kreves oversikt over en rekke lovbestemmelser.

Denne boken gir en innføring i plan- og bygningsrett. Tredje utgave er oppdatert med ny praksis, og enkelte emner er utvidet. Fremstillingen har sitt hovedfokus på lovens alminnelige del, lovens plandel og lovens gjennomføringsdel. Lovens byggesaksdel og den delen av loven som tar for seg håndhevings- og gebyrreglene, blir bare i begrenset grad belyst.

Boken er ikke ment som et uttømmende oppslagsverk innenfor plan- og bygningsretten, men som en lærebok for studenter ved universiteter og høyskoler samt etter- og videreutdanningskurs i faget plan- og bygningsrett. Den kan også være av interesse for arealplanleggere, jurister, politikere og andre som søker kunnskap om plan- og bygningsloven.

FREDRIK HOLTH er cand.jur. fra UiO (1999) og LL.M. fra Humboldt-universitetet i Berlin (2000). Holth har tidligere arbeidet som advokat og som dosent i juridiske fag ved NMBU. Han har lang erfaring som foreleser i plan- og bygningsrett, både for studenter og for praktikere. Sammen med Nikolai Winge stiftet han Holth & Winge AS i 2021.

NIKOLAI K. WINGE har en master i rettsvitenskap fra UiO (2007) og en ph.d. fra samme sted (2012). Winge har holdt utallige forelesninger innen miljørett og plan- og bygningsrett. Han er i dag daglig leder i Holth & Winge AS.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06681-3



9 788215 066813

OMSIKTE AV STILAN HOLTH