



Norges miljø- og  
biovitenskapelige  
universitet

**Masteroppgave 2020 30 stp**  
Fakultet for landskap og samfunn

## **De rettslige rammene for bruk av og kontroll med plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1**

The legal framework for the use and control of the Norwegian Planning and Building Act § 11-10 no. 1

**Malin Bakke**  
Master i Eiendom

## Forord:

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på en givende studietid ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Oppgaven utgjør 30 studiepoeng og er skrevet i løpet av vårsemesteret 2020. Arbeidet med masteroppgaven har vært svært lærerikt, og jeg har fått muligheten til å fordype meg i et spennende tema.

Å skrive denne masteroppgaven har imidlertid vært krevende, da temaet ikke har fått oppmerksomhet i verken lærebøker eller rettspraksis. Metaforen «standing on the shoulders of giants» kan fungere som en illustrerende metafor. Det er en metafor om at dverger står på skuldrene til kjemper for å se lengre, og uttrykker betydningen av å oppdage sannheten ved å bygge på tidligere oppdagelser. Når det ikke er noen kjemper å stå på skuldrene til, er det vanskelig å ha et overblikk og lett å gå seg vill. Jeg har til tider snublet, stått fast og gått i ring. Når det er sagt så vil jeg presisere at det har vært gøy å klare å finne en liten sti på egenhånd. Jeg håper at arbeidet mitt kan bidra til at andre lettere kan forstå innholdet i plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1. Man ser jo tross alt litt lengre ved å stå på skuldrene til en dverg også.

Det må også nevnes at masteren ble skrevet under bisarre omstendigheter. Den 11. mars 2020 erklærte verdens helseorganisasjon pandemi. Coronaviruset har satt hverdagen til oss nordmenn, så vel som resten av verdens befolkning, på hodet. Lesesaler og biblioteker har vært stengt, og det har vært stort fokus på å holde seg hjemme og holde avstand fra andre mennesker for å forhindre smitte. Det å sitte innestengt i et kollektiv når man skriver masteroppgave byr selvfølgelig på noen utfordringer. Mine utfordringer er nok likevel små i forhold til veldig mange andre i denne tiden. Mine tanker går til alle som har blitt kraftig berørt av virusutbruddet.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til min veileder Fredrik Holth for tips om tema og god veiledning. Jeg vil også takke venner og familie for korrekturlesing, samt støtte og oppmuntring gjennom hele semesteret (på avstand selvfølgelig).

Jeg håper oppgaven byr på interessant lesning, og at den kan brukes som et fundament for videre fordypning innen oppgavens tema.

Oslo, 31. mai 2020

Malin Bakke

## Sammendrag:

Denne masteroppgaven omhandler plan- og bygningslovens § 11-10 nr. 1. Bestemmelsen hjemler at det kan gis kommuneplanbestemmelse om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan. At det ikke kreves ytterligere plan innebærer at man kan gå rett på byggesak med grunnlag i kommuneplanens arealdel. Bruk av bestemmelsen kan således bidra til en mer effektiv byutvikling og virke både tids- og kostnadsbesparende.

Oppgaven er rettsdogmatisk i den forstand at den tar sikte på å kartlegge innholdet i gjeldende rett, ut fra juridisk metode. Bestemmelsen har imidlertid fått lite oppmerksomhet i juridisk teori, og rettskildebildet på området er svært sparsomt. Denne oppgaven vil derfor samle, systematisere og presentere relevant rettsstoff knyttet til bruken av pbl. § 11-10 nr. 1. Redegjørelsen er ikke ment som en fullstendig og uttømmende oversikt over alle sidene ved rettstilstanden, tvert imot vil flere av problemstillingene oppgaven reiser gi grunnlag for selvstendig forskning.

Hovedtema for oppgaven er bruk av og kontroll med bestemmelsen. Dette temaet er delt inn i tre underproblemstillinger;

- 1) Hva er bestemmelsens anvendelsesområde og rettslige innhold?
- 2) Når kan man gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1?
- 3) Hvordan er muligheten for kontroll og overprøving av bestemmelsen?

De to første problemstillingene henger til en viss grad sammen, men skiller seg fra hverandre ved at den første tar sikte på å gi en oversiktlig innføring av bestemmelsens anvendelsesområde og rettslige innhold, mens den andre går mer i dybden og redegjør for fremgangsmåten og vilkårene for å gå rett på byggesak. Den siste problemstillingen drøfter hvordan de ordinære mulighetene for kontroll og overprøving gjør seg gjeldende i tilfeller hvor man går rett på byggesak.

Av oppgaven kommer det blant annet frem at:

- Det er mulig å tolke pbl. § 11-10 nr. 1 slik at den griper inn i rettsregelen i pbl. § 12-1 tredje ledd om reguleringsplikt.
- Det er fem kumulative vilkår i bestemmelsens ordlyd, men at de gjør seg gjeldende i to ulike prosesser, herunder planprosessen og byggesaksprosessen.
- Anvendelsen av regelen kan undergrave hensynet til medvirkning i byggeprosjekter.

## Abstract

This thesis is about § 11-10 no. 1 of the Norwegian Planning and Building Act. It is a paragraph that makes it possible to proceed straight to construction based on the zoning plan of the municipal plan, instead of having to prepare a case specific zoning plan before construction. The use of the paragraph may therefore contribute to more efficient urban development and can save both time and cost.

The paragraph has received little attention in legal theory, and the legal material on the topic is sparse. The focus in this thesis is therefore to gather, systematize and present relevant legal material relating to the use of pbl. § 11-10 no. 1. The presentation within this thesis is not intended as a complete and exhaustive overview of all aspects of the legal situation. On the contrary, several of the issues that arise in the thesis will provide the basis for further independent research.

The main theme of the thesis is the use and control in regard to the paragraph. This theme is divided and presented into three subsequent issues;

- 1) What is the legal content of the paragraph?
- 2) When can you proceed straight to construction based on the paragraph?
- 3) What opportunities are there for control and review of the paragraph?

The first two issues are to some extent interconnected, but differ in that the first aims to provide a clear introduction of the legal content of the paragraph, while the second gives a more detailed explanation of the procedure and conditions needing to be in place in order to proceed straight to construction. The last issue discusses how the ordinary possibilities for control and review are applied in cases where you go straight to construction.

Innhold:

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Kapittel 1: Innledning</b> .....  | <b>6</b>  |
| 1.1 Tema og aktualitet .....   | 6         |
| 1.2 Problemstilling .....  | 8         |
| 1.3 Metode.....  | 9         |
| 1.4 Oppgavens avgrensninger .....  | 10        |
| 1.5 Videre fremstilling .....  | 11        |
| <b>Kapittel 2: Kartlegging av regelverket</b> .....                                | <b>12</b> |
| 2.1 Om plan- og bygningsloven .....  | 12        |
| 2.2 Plansystemet og planmyndighetene .....   | 13        |
| 2.2.1 Nærmere om den lokale planmyndighet.....                                     | 13        |
| 2.2.2 Overprøving av kommunens skjønnsvurderinger.....                             | 15        |
| 2.3 Kommunale planer .....   | 16        |
| 2.3.1 Kommuneplanens arealdel .....  | 16        |
| 2.3.2 Reguleringsplaner.....   | 18        |
| 2.4 Medvirkning i planleggingen .....  | 19        |
| 2.5 Forholdet til forvaltningsloven og klage .....                                 | 20        |
| 2.6 De rettslige rammene for reguleringsplikten.....                               | 22        |
| 2.7 Konsekvensutredninger .....  | 25        |
| 2.8 Byggesaksprosess.....  | 26        |
| <b>Kapittel 3: Om bestemmelsens anvendelsesområde og innhold</b> .....             | <b>28</b> |
| 3.1 Hvilke arealformål og tiltak knytter regelen seg opp mot? .....                | 28        |
| 3.2 Bestemmelsens rettslige innhold .....  | 29        |
| 3.2.1 Nærmere om retningslinjene i forarbeidene .....                              | 30        |
| 3.2.2 Overordnet om grensen for mindre utbyggingstiltak .....                      | 33        |
| 3.3 Forholdet til eksisterende reguleringsplaner .....                             | 33        |
| 3.4 Andre unntak fra plankravet.....   | 34        |
| <b>Kapittel 4: Når kan man gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1?</b> ..... | <b>35</b> |
| 4.1 En todelt prosess.....   | 35        |
| 4.2 Vilkårene for bruk av pbl. § 11-10 nr. 1 .....                                 | 35        |
| 4.2.1 Nødvendig utstrekning .....  | 36        |
| 4.2.2 Mindre utbyggingstiltak .....  | 38        |
| 4.2.3 Bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal.....                             | 41        |
| 4.2.4 Forholdet til transportnett .....  | 45        |
| 4.2.5 Forholdet til annet lovverk .....  | 48        |
| 4.3 Oppsummering og viktige presiseringer .....                                    | 51        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Kapittel 5: Muligheten for kontroll og overprøving .....</b> | <b>53</b> |
| 5.1 Høring og muligheten til innspill .....                     | 53        |
| 5.1.1 Kommuneplanbestemmelsen.....                              | 53        |
| 5.1.2 Byggesaken .....  | 56        |
| 5.2 Klageordningen .....  | 59        |
| 5.2.1 Kommuneplanbestemmelsen.....                              | 60        |
| 5.2.2 Byggesaken .....  | 61        |
| 5.2.3 Fylkesmannen.....   | 63        |
| 5.2.4 Sivilombudsmannen .....                                   | 64        |
| 5.3 Rettslig overprøving.....                                   | 65        |
| 5.3.1 Prøvingen av kommuneplanbestemmelsen .....                | 65        |
| 5.3.2 Prøving av rettsanvendelsen .....                         | 68        |
| <b>Kapittel 6: Avsluttende refleksjoner.....</b>                | <b>71</b> |
| <b>Referanser .....</b>   | <b>74</b> |

# Kapittel 1: Innledning

## 1.1 Tema og aktualitet

De siste tiårene har folketallet i Norge hatt kraftig vekst på grunn av høy nettoinnvandring, relativt høy fruktbarhet, samt få personer i eldre der det er vanlig å dø.<sup>1</sup> Før 2040 vil vi bli 6 millioner innbyggere i Norge, mot 5,3 millioner i dag, viser siste tall fra befolkningsframskrivingene til Statistisk Sentralbyrå.<sup>2</sup> Økt utbygging og mer fortetting av byer og tettsteder har på bakgrunn av befolkningsveksten vært en del av norsk arealpolitikk siden 1990-tallet. Plan- og bygningsloven (pbl.)<sup>3</sup> fungerer som et virkemiddel for å sikre en overordnet og helhetlig styring av utviklingen i samfunnet, ved at den gir myndighetene en rekke verktøy for å styre samfunnsutviklingen i ønsket retning. Et av hovedtemaene i forbindelse med utarbeidelse av dagens plan- og bygningslov var å sikre at lovverket legger til rette for gode og effektive prosesser, slik at ikke planlagte byggeprosjekter forsinkes unødige.<sup>4</sup> Tanken ser ut til å være at mer satsing på overordnet planlegging fører til raskere og enklere gjennomføring når de enkelte prosjekter skal gjennomføres. Det legges vekt på fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene, slik at omfanget av planleggingen kan tilpasses utfordringene og planoppgavene i den enkelte kommune eller region, og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig.<sup>5</sup>

Plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 er ny med loven av 27. juni 2008, og kan sies å være et resultat av effektiviseringen. Bestemmelsen lyder som følger:

*«Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:*

- 1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivare tatt»*

---

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå (2018a)

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå (2018b)

<sup>3</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling

<sup>4</sup> Se bl.a. NOU 2003: 24 s. 11

<sup>5</sup> Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 5

At det ikke kreves ytterligere plan innebærer at det kan innvilges byggesøknad på grunnlag av kommuneplanens arealdel.<sup>6</sup> Innholdet i bestemmelsen for øvrig har dog ikke vært gjenstand for mye teoretisk omtale eller diskusjon.

Oslo kommune kan benyttes som illustrerende eksempel på tilfelle hvor bestemmelsen er tatt i bruk. Et av hovedtemaene for kommuneplanen til Oslo er den store befolkningsveksten og de utfordringer og muligheter den skaper for byen. Oslo kommune har på bakgrunn av stort utbyggingsbehov opphevet i underkant av 500 eldre planer som var ansett som lite anvendelige som rammer for ønsket byutvikling.<sup>7</sup> I tillegg ble soneplanen fra 1977 opphevet, da planen ble ansett som lite hensiktsmessig, og la begrensninger for en stor andel av utviklingsområdene.<sup>8</sup> Kommunen uttaler i kommuneplanen at de dermed finner det nødvendig å gi bestemmelse om unntak fra plankrav i kommuneplanen,<sup>9</sup> og har inntatt en bestemmelse i planens § 3-2 om at det i visse tilfeller kan gjøres unntak fra krav om detaljregulering.<sup>10</sup> På denne måten kan Oslo kommune effektivt utvikles selv om det mange steder mangler reguleringsplaner. Uten en slik bestemmelse ville de fleste utbyggingsprosjekter i Oslo kreve omfattende reguleringsprosesser, og det ville tatt lang tid å nå kommunens mål.

Det som er interessant er at flere av prosjektene som har gått rett på byggesak med hjemmel i kommuneplanens arealdel er å anse som relativt store byggeprosjekter. Det vises eksempelvis til en byggesak som gjaldt oppføring av nytt skolebygg (Ruseløkka skole). Byggetomten har et areal på 6 235 m<sup>2</sup> og tiltaket har 6 etasjer (over gateplan). Av rammetillatelsen fremgår det at tiltaket utgjør 1 620 m<sup>2</sup> BYA og 9 740 m<sup>2</sup> BRA. Om man hadde spurt befolkningen om dette er å anse som et mindre utbyggingstiltak tørr jeg å påstå at de fleste ville svart nei. Likevel konkluderer Plan- og bygningsetaten i rammetillatelsen at tiltaket ikke utløser krav om reguleringsplan, jf. kommuneplanen § 3.2, jf. pbl. §§ 11-10 nr. 1, 12-1.<sup>11</sup> På denne bakgrunn finner jeg det interessant å foreta en nærmere undersøkelse av muligheten til å gå rett på byggesak med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1.

---

<sup>6</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 274

<sup>7</sup> Oslo kommune (2015) s. 16

<sup>8</sup> Oslo kommune (2015) s. 16

<sup>9</sup> Oslo kommune (2015) s. 8

<sup>10</sup> Oslo kommune (2015) s. 20

<sup>11</sup> PBE Oslo kommune (2018)



## 1.2 Problemstilling

Oppgaven søker å beskrive teori rundt det å gå rett på byggesak i kraft av pbl. § 11-10 nr. 1. Jeg vil imidlertid rette fokus på de rettslige rammene for bruk av og kontroll med bestemmelsen, og hovedproblemstillingen for oppgaven vil dermed være:

**«De rettslige rammene for bruk av og kontroll med plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1.»**

Denne problemstillingen favner vidt og omfatter mange interessante temaer som kan undersøkes nærmere. Det vil derfor være nødvendig med konkretisering av problemstillingen for å skape en presis og oversiktlig oppgave.

For å konkretisere hovedproblemstillingen er det således utformet 3 underproblemstillinger:

- 1. Hva er det rettslige innholdet i § 11-10 nr. 1?**
- 2. Når kan man gå rett på byggesak med hjemmel i § 11-10 nr. 1?**
- 3. Hvordan er mulighetene for kontroll og overprøving?**

Den første underproblemstillingen søker å kartlegge anvendelsesområdet og innholdet i § 11-10 nr. 1, og tar utgangspunkt i de ulike rettskildefaktorene som foreligger. Den andre underproblemstillingen tar for seg fremgangsmåten for å gå rett på byggesak, og gir en inngående redegjørelse for innholdet i vilkårene som fremgår av bestemmelsens ordlyd. Hensikten er å undersøke og redegjøre for de lovmessige krav og vilkår som stilles etter pbl. § 11-10 nr. 1. I oppgavens tredje underproblemstilling drøftes det hvordan de ordinære mulighetene for kontroll og overprøving gjør seg gjeldende i tilfeller hvor man går rett på byggesak. Herunder mulighetene til innspill og klage, samt domstolenes mulighet til å overprøve forvaltningens vedtak. Hensikten med den siste problemstillingen er å undersøke om muligheten til kontroll er like god i saker uten reguleringsplan som i de saker hvor man utarbeider reguleringsplan.

### 1.3 Metode

Som det fremgår av det ovennevnte dreier oppgaven seg i hovedsak om å gjøre rede for gjeldende rett. For å best kunne gjøre dette vil oppgaven være et dokumentstudium, hvor skriftlig materiale tolkes og analyseres. Fremstillingen baserer seg på klassisk juridisk metode, der drøftelsen trekker inn relevante rettskilder med utgangspunkt i lovtekst, forarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Oppgaven tar sikte på å samle, bearbeide, systematisere og presentere relevant rettsstoff i forbindelse med bruk av og kontroll med bestemmelsen. Det er imidlertid få rettskilder som belyser temaet. Det foreligger ingen rettsavgjørelser som tar opp spørsmål knyttet til det å gå rett på byggesak, og det er heller ikke mye litteratur å finne om temaet. Kunnskapsgrunnlaget bygger i all hovedsak på innhenting av informasjon fra forarbeider og relevante veiledere, rundskriv og tolkningsuttalelser, men også her er bestemmelsen blitt forholdsvis beskjedent behandlet. Masteroppgavens problemstillinger fremstår således som uberørte felt, og oppgaven bygger derfor i stor grad på egne juridiske drøftelser.

Lovforarbeidene har en autoritetsverdi som gjør at de ofte blir brukt til å presisere hva som er ment uttrykt i lovteksten, og de vil normalt bli tillagt stor vekt ved tolkningen av lovtekst. Et sentralt spørsmål i forbindelse med utarbeidelsen av ny plan- og bygningslov var om bygningsloven skulle ha knappe lovtekster og utfyllende forarbeider, eller mer omfattende lovtekster.<sup>12</sup> I forarbeidene pekes det på at den innarbeidede tradisjonen med å gi utfyllende veiledning om lovens regler i forarbeidene har klare fordeler.<sup>13</sup> Det fremheves blant annet at denne tradisjonen gir mulighet for å sette reglene inn i en sammenheng og til å gi svar på spørsmål om reglenes anvendelse som det vil være vanskelig å innpasse i lovens tekst. Bygningslovutvalgets konklusjon er etter dette at merknader som knytter seg til presisering og anvendelse av begreper i loven, bør inn i forarbeidene og ikke i lovteksten (eller forskriftene) med mindre særlige hensyn taler for en slik løsning. Videre uttales det at det i forarbeidenes merknader til den enkelte paragraf vil være særlig naturlig å ta inn presiserende utsagn som ligger nær opp til bestemmelser som det ellers ville være naturlig å ta inn i lovteksten.<sup>14</sup> Det er således naturlig å se til forarbeidene for å fastslå det rettslige innholdet i bestemmelsen, og forarbeidene blir derfor hyppig brukt i oppgaven der hvor de kan gi veiledning på de problemstillingene som blir reist.

---

<sup>12</sup> NOU 2003:24 s. 94

<sup>13</sup> NOU 2003:24 s. 94

<sup>14</sup> NOU 2003:24 s. 95

Veiledere, rundskriv og tolkningsuttalelser har som formål å styre forvaltningspraksis ved at de overordnede forvaltningsorganer gir instruksjoner til de underordnede forvaltningsorganer om hvordan lovbestemmelser skal forstås og hvilke hensyn som skal legges vekt på ved skjønsmessige vurderinger.<sup>15</sup> Slike dokumenter kan derfor både ses på som rettsoppfatninger og som utslag av forvaltningspraksis. Uansett hva man velger å karakterisere de som er det imidlertid på det rene, ut ifra alminnelig metodelære, at slike kilder har relativt liten vekt som rettskildefaktor. I mangel på andre rettskilder vil de likevel kunne gi en viss veiledning på hva som er gjeldende rett.

I forbindelse med enkelte spørsmål vil også diverse rettspraksis og juridisk litteratur benyttes som rettskilder, da spesielt som grunnlag for analogisk tolkning og systembetragtninger.

Det legges vekt på god kildekritikk i arbeidet med oppgaven. I tilfeller hvor det kan stilles spørsmål til kildenes relevans eller pålitelighet, vil dette bli kommentert.

#### 1.4 Oppgavens avgrensninger

Det er en rekke spørsmål som dukker opp når man ser nærmere på pbl. § 11-10 nr. 1, og det er mange spennende tema man potensielt kan fordype seg i. Oppgavens problemstillinger tar imidlertid sikte på å gi et helhetlig overblikk, samt legge et grunnlag for teoretisk og juridisk forståelse av bestemmelsen ut ifra det rettslige materiellet som foreligger. Det vil dermed avgrenses mot flere underliggende og beslektede spørsmål fortløpende i teksten. Tanken er at oppgaven skal sette søkelys på ulike spørsmål knyttet til bestemmelsen, uten å nødvendigvis gå i dybden av alle spørsmål som dukker opp.

Videre vil det falle utenfor oppgavens problemstillinger å se på hvordan bestemmelsen praktiseres av bygningsmyndighetene. I oppgaven vil det derfor ikke bli redegjort for konkrete byggesaker eller kommuneplaner. Oslo kommune ble innledningsvis trukket frem som illustrasjon på bestemmelsens aktualitet, men det vil ikke bli undersøkt mer konkret rundt kommunens bruk av bestemmelsen i det videre. Oppgaven søker med andre ord ikke å danne et representativt bilde av den rådende forvaltningspraksis i forbindelse med bruken av bestemmelsen, verken i Oslo eller andre kommuner.

---

<sup>15</sup> Eckhoff (2001) s. 227

Det har blitt gjort funn i ulike kommuneplaner i forbindelse med skrivningen av oppgaven som kan tyde på at det er varierende forståelse av hvordan bestemmelsen skal forstås og brukes rundt omkring i kommunene. Det avgrenses dog mot en nærmere redegjørelse av dette, da denne oppgaven tar sikte på å gjøre rede for gjeldende rett ut ifra de rettskildene som foreligger, og ikke den gjeldende rettsforståelse og anvendelse i kommunene.

## 1.5 Videre fremstilling

Oppgaven består av 6 hovedkapitler. Oppgavens første kapittel er et innledende kapittel med formål om å begrunne temaets samfunnsrelevans og å gi en oversikt over hva som vil bli behandlet i denne oppgaven.

Videre vil kapittel 2 ta sikte på å gi leseren en grunnleggende innføring av rettsbildet på området, gjennom kartlegging av regelverket. Dette kapitlet gir innføring i begreper og sammenhenger som danner et viktig utgangspunkt for forståelsen av oppgavens tema og problemstillinger.

Kapittel 3 knytter seg til delproblemstilling 1, slik at kapitlet først og fremst søker å redegjøre for det rettslige innholdet i pbl. § 11-10 nr. 1. Kapitlet tar imidlertid også sikte på å gi leseren grunnleggende og overordnet innføring i bestemmelsen. Bakgrunnen for dette kapitlet er at det vil være hensiktsmessig å først tilegne seg tilstrekkelig kunnskap om regelen og dens anvendelsesområde, før man ser nærmere på bruk av og kontroll med regelen.

Det fjerde kapitlet besvarer delproblemstilling 2, hvor det redegjøres for bruk av § 11-10 nr. 1. Kapitlet beskriver prosessen for å gå rett på byggesak med kommuneplanen, i tillegg til at det blir redegjort for innholdet i vilkårene som fremgår av lovtekstens ordlyd.

Kapittel 5 tar for seg delproblemstilling 3. Kapitlet handler først og fremst om å innplassere tidligere kapitler i et «kontrollbilde». Hensikten er å se på hvordan de ordinære måtene å kontrollere utbygging på gjør seg gjeldende i de tilfeller hvor man går rett på byggesak. Her reises det mange interessante spørsmål, men det vil ikke være mulig å behandle alle disse i dybden. Kapitlet vil derfor i all hovedsak være et oversiktskapittel.

I oppgavens siste kapittel gis det en kort sammenfatning av de temaene som er behandlet i avhandlingen, sammen med noen refleksjoner og innspill til videre forskning innenfor oppgavens tema.

## Kapittel 2: Kartlegging av regelverket

Hensikten med dette kapittelet er å gi et overblikk over relevante tema som er viktige for forståelsen av oppgavens problemstillinger. Kapittelet vil således danne teorigrunnet for selve oppgaven.

### 2.1 Om plan- og bygningsloven

Dagens plan- og bygningslov er sentral for all arealforvaltning og byggevirksomhet, og gjelder for hele landet. Lovens overordnede målsetting er å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.<sup>16</sup> Loven består av fem deler, hvor plandelen sammen med reglene om gjennomføring (lovens kapitler 3-19) og byggesaksdelen (lovens kapitler 20-31) utgjør de to hoveddelene. Loven inneholder i tillegg en innledende del med generelle bestemmelser, og to avsluttende deler om håndhevings- og gebyrregler og sluttbestemmelser. Lovens formålsbestemmelse § 1-1 gjør det klart at planlegging etter loven skal være et virkemiddel for å bidra til samordning av forskjellige myndigheters oppgaver, og samtidig gi et beslutningsgrunnlag for både bruk og vern av arealer og andre ressurser.<sup>17</sup> Forvaltning av areal utgjør således lovens kjerneområde. Loven har likevel et bredt nedslagsfelt, ved at det er mange hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom lovanvendelsen.<sup>18</sup>

I tillegg til plan- og bygningsloven finnes det flere sektorlover. Med sektorlover menes lover som har til formål å ivareta eller fremme en bestemt samfunnsinteresse.<sup>19</sup> Innenfor arealforvaltningen har vi blant annet naturmangfoldloven, friluftsløven, kulturminneløven, jordloven, veiløven, mineralloven, vannressursloven, mv. I motsetning til sektorlovene er plan- og bygningsloven ikke avgrenset til en bestemt samfunnsinteresse, men skal ivareta mangfoldet av hensyn knyttet til arealbruken. Formålet med planlegging etter plan- og bygningsloven er å sikre at sektorinteressene ses i sammenheng og samordnes ut fra mer langsiktige og helhetlige betraktninger.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Pbl. § 1-1 første ledd

<sup>17</sup> Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 61

<sup>18</sup> Holth & Winge (2017) s. 19

<sup>19</sup> Holth & Winge (2017) s. 22

<sup>20</sup> Holth & Winge (2017) s. 22

I denne oppgavens sammenheng er det også viktig å påpeke at plan- og bygningsloven er en prosesslov. Med dette menes at den oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn, men avgjør ikke utfallet av beslutningene.<sup>21</sup> Loven inneholder bestemmelser som skal sikre at beslutninger bygger på tilstrekkelig kunnskap, samt at prosessene er inkluderende og samordnet med annen virksomhet i området.<sup>22</sup>

## 2.2 Plansystemet og planmyndighetene

Plan- og bygningslovens kapittel 3 skisserer et plansystem som er delt inn i tre nivåer; et statlig, et regionalt og et lokalt nivå med henholdsvis regjeringen, fylkestinget og kommunestyrene som øverste planmyndighet. Det avgrenses mot en inngående utgreiing av de forskjellige oppgaver og ansvar de enkelte planmyndigheter har, da det er den lokale planmyndigheten som er av interesse i denne oppgaven. Det vil dermed i det videre kun bli nærmere redegjort for den lokale planmyndigheten. Et viktig poeng som må nevnes i forbindelse med plansystemets oppbygging er imidlertid at det ligger en forventning i lovens system om at nasjonale og regionale planer gir retningslinjer og rammer som kommunene skal legge til grunn i arealforvaltningen.<sup>23</sup> Utgangspunktet er likevel at det er kommunen selv som bestemmer hvordan arealene skal brukes, så lenge arealbruken er innenfor rammene av nasjonal politikk.<sup>24</sup>

### 2.2.1 Nærmere om den lokale planmyndighet

Loven legger opp til at ansvaret for arealforvaltningen i stor grad ligger hos den lokale planmyndighet. Det øverste politiske organet i den lokale planmyndighet er det folkevalgte kommunestyret, og det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommunene som har ansvar for å vedta planer. Plan- og bygningsloven § 3-3 annet ledd regulerer kommunestyrets myndighet og ansvar for planleggingen, hvor det fremgår at kommunen organiserer arbeidet

---

<sup>21</sup> Holth & Winge (2017) s. 23

<sup>22</sup> Holth & Winge (2017) s. 23

<sup>23</sup> Se bl.a. pbl. § 3-3 første ledd og § 11-1

<sup>24</sup> Fylkesmannen (2020)

med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12, og oppretter de utvalg og treffer de tiltak som finnes nødvendig for gjennomføring av planleggingen.

Som nevnt i punkt 2.1 er plan- og bygningsloven en prosesslov som oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for planmyndighetenes skjønn, men som ikke avgjør utfallet av beslutningene. Faglige beslutninger foretas med andre ord ofte innenfor relativt frie rettslige rammer. Lovgiver legger til rette for dette gjennom å gi enkelte av bestemmelsene i kapitlene som regulerer kommunestyrets myndighet og ansvar en relativt vag ordlyd.

Hensynet bak dette er at innholdet i noen begrep vil variere sterkt fra sted til sted, slik at lovgiver ikke finner det hensiktsmessig å gi noen nærmere definisjon.<sup>25</sup> Kommunen er således gitt myndighet til å ta en selvstendig vurdering av innholdet i bestemmelsene, med hensyn til hva som vil være hensiktsmessig ressursforvaltning, etter forholdene i den enkelte kommune. Man sier da at det foreligger et «fritt skjønn». Begrepsbruken i den juridiske litteraturen er imidlertid ikke entydig. Det som her omtales som «fritt skjønn», finnes igjen under mange navn, blant annet «planfaglig skjønn», «hensiktsmessighetsskjønn», «forvaltningsskjønn», «diskresjonært skjønn» og «politisk skjønn». I det videre vil jeg i all hovedsak benytte meg av begrepene «fritt skjønn» og «planfaglig skjønn».

Denne skjønnsfriheten har forankring i de demokratiske prinsippene ved lokale valg, herunder retten for befolkningen til å påvirke beslutninger lokalt.<sup>26</sup> Kommunens rett til å styre seg selv har lenge vært en del av samfunnsordningen i Norge, men hadde ikke vært uttrykkelig regulert i lov før det ble grunnlovsfestet i 2016.<sup>27</sup> I Grunnloven § 49 andre ledd står det nå:

*«Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.»*

Regjeringen har hatt som mål å styrke det kommunale selvstyret.<sup>28</sup> Selvstyret er derfor nå også nevnt i selve formålsbestemmelsen i ny kommunelov<sup>29</sup> som trådte i kraft høsten 2019. Tanken bak lokaldemokratiet er at det er de som bor i en kommune som kjenner de lokale problemene best og har de beste forutsetningene for å vite hvordan disse kan løses. Kommunene, og kommunestyret spesielt, har derfor en avgjørende rolle med hensyn til hvordan arealene skal disponeres for fremtiden.

---

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 117-118

<sup>26</sup> Se Grunnloven § 49

<sup>27</sup> Prop. 46 L (2017–2018) s. 24

<sup>28</sup> Stokstad (2019)

<sup>29</sup> Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

## 2.2.2 Overprøving av kommunens skjønnsvurderinger

Som det fremgår av det ovennevnte har den lokale planmyndighet blitt tillagt et betydelig planfaglig skjønn. Dette planfaglige skjønn kan overordnede myndigheter og domstolene bare i begrenset grad overprøve.<sup>30</sup> Men selv om lovverket åpner for en viss vurderingsfrihet for kommunene, kan kommunens *rettsanvendelse* prøves fullt ut av de statlige klageorganer og domstolene.<sup>31</sup> Det går altså et skille mellom kommunens «frie skjønn» og kommunens «rettsanvendelsesskjønn».

Ved rettsanvendelsesskjønn siktes det til to ulike scenarier. For det første er generell lovtolkning alltid en rettslig oppgave.<sup>32</sup> Dette innebærer at skjønn som må anvendes for å fastlegge nærmere hva som ligger i de enkelte ord og uttrykk i en lovbestemmelse i utgangspunktet kan overprøves. For det andre kan domstolene overprøve *subsumsjonen*.<sup>33</sup> Med subsumsjonen menes den skjønnsmessige vurderingen av om sakens konkrete fakta faller utenfor eller innenfor bestemmelsen.

Grensedragningen mellom fritt skjønn og rettsanvendelsesskjønn er ikke alltid lett. Som vi ser av det ovennevnte flyter definisjonene litt inn i hverandre, og det kan fremstå som uklart hvor skillet egentlig går. Grensen kan enklest forklares slik at det er en rettslig oppgave å kontrollere om forvaltningen har fulgt lov og rett, men ikke om resultatet er rimelig i det enkelte tilfelle. Med andre ord vil lovbestemmelser som hjemler et skjønn for kommunene også gjerne inneholde en ramme for skjønn som kan overprøves. I forbindelse med subsumsjonen kan man dermed befinne seg i en mellomstilling mellom rettsanvendelsesskjønn og det frie skjønn. Hvor rammen for hva domstolene kan overprøve går kan reise vanskelige tolkningsproblemer. I juridisk teori er det derfor blitt oppstilt en del momenter fra rettspraksis som tar sikte på å avklare skillet. De sentrale momenter inkluderer hvilke indikasjoner lovgiver har gitt, hvor vagt vurderingstemaet er, om vurderingen er av teknisk eller politisk art heller enn moralsk og juridisk, samt hva slags organ som er satt til å praktisere bestemmelsen.<sup>34</sup> Denne grensedragningen vil vi komme tilbake til i oppgavens kapittel 5.

---

<sup>30</sup> Se bl.a. Rt. 2007 s. 281 (Barka)

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

<sup>32</sup> Eckhoff & Smith (2014) s. 373

<sup>33</sup> Eckhoff & Smith (2014) s. 373

<sup>34</sup> Se bl.a. Eckhoff & Smith (2014) s. 382–385 og Graver (2015) s. 249–251.



At det kan kontrolleres om kommunene har fulgt lov og rett innebærer at klageorganer og domstolene alltid kan kontrollere det formelle i saksbehandlingen til kommunen. Herunder om et vedtak har hjemmel i lov, prosessuelle mangler, feil i fakta eller er fattet i strid med læren om myndighetsmisbruk. Med læren om myndighetsmisbruk siktes det til det som i juridisk teori omtales som «myndighetsmisbrukslæren», hvilket er et uttrykk som sikter til ulovfestede regler om at forvaltningen blant annet ikke må ta utenforliggende hensyn, drive usaklig forskjellsbehandling eller fatte vilkårlige eller sterkt urimelige vedtak.<sup>35</sup>

## 2.3 Kommunale planer

Kommunen angir hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer for ny arealbruk gjennom arealplaner. En arealplan angir regler for hvordan arealene innenfor et område kan brukes eller hva slags bebyggelse som kan tillates. De to rettslig bindende hovedtyper av kommunale arealplaner er kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

### 2.3.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er en del av kommuneplanen. Kommuneplaner skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel.<sup>36</sup> Kommuneplanens samfunnsdel gir retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier,<sup>37</sup> og er en langsiktig arealstrategi uten rettsvirkninger. Arealdelen er i motsetning til samfunnsdelen rettslig bindende for framtidig arealbruk i planområdet,<sup>38</sup> og fungerer således som et virkemiddel for å realisere målene i samfunnsdelen.

Kommuneplanens arealdel inneholder arealkart, arealbestemmelser og planbeskrivelse. Kommuneplanens arealdel er egnet til å angi hovedtrekkene for arealdisponeringen i et større område, og vil normalt ikke være så detaljert.<sup>39</sup> Plan- og bygningsloven gir imidlertid stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommunedelplanen, og åpner også for

---

<sup>35</sup> Se bl.a. Eckhoff & Smith (2014) s. 406 og Holth (2014) s. 193

<sup>36</sup> Jf. pbl. § 11-1

<sup>37</sup> jf. pbl. § 11-2 andre ledd

<sup>38</sup> Jf. pbl. § 11-6

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213

fremstilling av kommuneplaner med høy detaljeringsgrad.<sup>40</sup> Dette begrunnes i ønsket om å forenkle byggesaksprosesser og forbedre planen som grunnlag for å avgjøre byggesøknader med videre.<sup>41</sup> Kommunen detaljerer arealdisponeringen gjennom å fastsette arealformål, hensynssoner og bestemmelser jf. §§ 11-7 til 11-11.

Arealformålene styrer ny utforming av eiendommer ved at de viser hva som er lovlig bruk av de ulike arealene i kommunen. Arealformålene skal angis på plankartet ved farge og streksymboler slik at det fremgår entydig hvilke formål som er knyttet til hvilket areal.<sup>42</sup> De arealbrukskategorier det er tillatt å bruke i kommuneplanens arealdel fremgår av § 11-7, hvor annet ledd oppstiller en uttømmende liste over hovedarealformål;

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret
5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Om alle eller bare noen av punktene skal tas med i planen og hvor detaljert inndelingen innenfor hvert punkt skal være, må avgjøres av den enkelte kommune på bakgrunn av de behov som foreligger i kommunen. Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen faller inn under forvaltningens frie skjønn.<sup>43</sup> Hovedformålene kan etter behov inndeles i underformål jf. § 11-7 første ledd. Ytterligere presisering av innhold og krav til arealbruken kan videre gis som generelle bestemmelser i kommuneplanen jf. §§ 11-9, 11-10 og 11-11.

Saksbehandlingsreglene ved utarbeidelse av kommuneplaner fremgår av pbl. §§ 11-12 til 11-16. Reglene innebærer krav om varsel og kunngjøring om at planarbeid påbegynnes, om utarbeidelse av planprogram, planbeskrivelse, høring og utleggelse til offentlig ettersyn av planforslag, vedtak av kommunestyret og offentliggjøring av planvedtaket.<sup>44</sup> Det stilles krav om kunngjøring av planarbeid og planvedtak i både avis og gjennom elektroniske medier.<sup>45</sup> I praksis gjøres dette gjerne via kommunens egen hjemmeside. Det er ingen krav om

---

<sup>40</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) s. 18

<sup>41</sup> NOU 2003: 14 s. 37

<sup>42</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 229

<sup>43</sup> Rt. 2007 s. 281, avsnitt 39

<sup>44</sup> Nærmere om dette i oppgavens kapittel 5

<sup>45</sup> Jf. pbl. § 11-12

underretning av kommuneplanvedtaket til hver enkelt grunneier eller andre som blir berørt av planen.<sup>46</sup> Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst 6 uker.<sup>47</sup> Av saksframlegget skal det framgå hvordan virkningene av planen og innkomne uttalelser til planforslaget har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket.<sup>48</sup>

Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel fremgår av pbl. § 11-6, hvor det heter at *«Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.»* At arealdelen er juridisk bindende innebærer at kommunens innbyggere ikke kan iverksette tiltak i strid med det som fremgår av den.

### 2.3.2 Reguleringsplaner

Mens kommuneplanen fungerer som en grovmasket oversiktsplan som fastlegger hovedtrekkene i arealbruken, fungerer reguleringsplanene som mer detaljerte angivelser av hvordan man ser for seg utbygging innenfor et konkret og avgrenset område.<sup>49</sup>

Reguleringsplaner er, på samme måte som kommuneplanens arealdel, et plankart som fastsetter arealformål med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser jf. pbl. § 12-1 første ledd. Reguleringsplaner skal utarbeides med utgangspunkt i den kommunale planstrategi etter § 10-1, og kan utarbeides både av kommunen og av private. Når forslag til reguleringsplan er ferdig utarbeidet skal det legges frem for vedtakelse, enten for kommunestyret eller organ som har fått myndighet delegert jf. pbl. § 12-12.

Ved utarbeidelse av reguleringsplaner gjelder i hovedsak de samme regler som for utarbeidelse av kommuneplanens arealdel. I likhet med planprosessen for kommuneplaner skal forslag til plan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og høringsperioden for offentlig ettersyn av planforslaget skal være minimum 6 uker.<sup>50</sup> En vesentlig forskjell er imidlertid at i en reguleringsplanprosess skal hver enkelt part innenfor planområdet normalt

---

<sup>46</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) s. 18

<sup>47</sup> Pbl. § 11-14 første ledd

<sup>48</sup> Pbl. § 11-14 andre ledd

<sup>49</sup> Holth (2014) s. 187

<sup>50</sup> Pbl. § 12-10 første ledd

ha underretning om igangsetting av planarbeidet, og de skal underrettes om planvedtaket når dette er fattet.<sup>51</sup> I tillegg er det et obligatorisk krav til oppstartmøte med kommunen når reguleringsplan utarbeides av private.<sup>52</sup>

Videre er rettsvirkningene av en reguleringsplan de samme som for kommuneplanens arealdel jf. pbl. § 12-4. Kommuneplanen skal i utgangspunktet være retningsgivende for utarbeidelse av reguleringsplaner i kommunen, men det kan likevel vedtas en reguleringsplan i strid med gjeldende arealdelplan. I så fall går reguleringsplanen foran kommunedelplanen i byggesaker jf. pbl. § 1-5 annet ledd.

Det finnes to typer reguleringsplaner i dagens lov; områdereguleringsplaner etter § 12-2 og detaljreguleringsplaner etter § 12-3. Det er ingen forskjell mellom disse med hensyn til hva planen kan inneholde eller rettsvirkningene den medfører. Forskjellen ligger i at en områdereguleringsplan tar sikte på å gi nødvendige områdeavklaringer og tilrettelegge for videre planlegging, mens detaljregulering er plantypen for gjennomføring av utbygging. Dette kan leses direkte av loven hvor det heter at «*områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken*»<sup>53</sup>, og at «*detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering.*»<sup>54</sup> Når man snakker om reguleringsplikt for ny utbygging snakker man dermed om en plikt til å utarbeide detaljregulering.

## 2.4 Medvirkning i planleggingen

En viktig forutsetning i forbindelse med kommunens myndighet til å utarbeide og vedta bindende arealplaner er imidlertid at lovens bestemmelser om medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp, jf. kapittel 5 i plan- og bygningsloven om medvirkning i planleggingen. Plikten til å samarbeide i planleggingen framgår også av § 1-4 og kapittel 3 i loven. Lovens regler om høring bidrar til å sikre at overordnede mål og rammer, samt alle relevante opplysninger og interesser, blir vurdert. Pbl. § 5-2 første ledd slår fast at når loven bestemmer at forslag til planer skal sendes på høring skal det sendes til alle

---

<sup>51</sup> Pbl. § 12-8 tredje ledd

<sup>52</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 300

<sup>53</sup> Pbl. § 12-2

<sup>54</sup> Pbl. § 12-3, se også Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 14

statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner som blir berørt. I tillegg til denne høringen gis enhver mulighet til å komme med innspill, der loven fastsetter at planer skal legges ut til offentlig ettersyn jf. § 5-2 andre ledd. Høring og muligheten til å komme med innspill kan med andre ord ses på som en måte å kontrollere forvaltningen.

## 2.5 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Plan- og bygningsretten hører inn under forvaltningsretten, og er det som i juridisk teori kalles *spesiell forvaltningsrett*. Dette innebærer at man både må ha kjennskap til de reglene som gjelder på plan- og bygningsrettens område, og til elementer av den alminnelige forvaltningsrett. Den alminnelige forvaltningsrett fremgår av forvaltningsloven<sup>55</sup> (heretter også forkortet fvl.), som innehar regler som i utgangspunktet er felles for all forvaltningsvirksomhet.

Forholdet mellom plan- og bygningslovens og forvaltningslovens regler om saksbehandling kommer til uttrykk i pbl. § 1-9. Av bestemmelsen fremgår det at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i plan- og bygningsloven. Det vil si at forvaltningsloven alltid vil utgjøre en rammelov, slik at dens generelle bestemmelser om enkeltvedtak, forskrift, habilitet, saksopplysning, parter og partsrettigheter, klage, begrunnelse og omgjøring mv. vil komme direkte til anvendelse,<sup>56</sup> men at plan- og bygningsloven er *lex specialis* på området. Dette innebærer at dersom det er gitt særregler i plan- og bygningsloven vil disse gå foran forvaltningslovens mer generelle krav.

I vår sammenheng har dette spesielt betydning for klagebehandlingen. Klagebehandlingen følger i utgangspunktet forvaltningslovens regler, men det er også gitt noen særbestemmelser i plan- og bygningsloven som gjør at klagebehandlingen avviker noe fra alminnelig forvaltningsrett. Ifølge fvl. § 28 kan et enkeltvedtak påklages til høyere forvaltningsmyndighet. Et enkeltvedtak er en avgjørelse som er truffet under utøving av offentlig myndighet og er bestemmende for rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer, jf. fvl. § 2 bokstav a + b. Både reguleringsplaner og arealdelen i kommuneplaner vil derfor i utgangspunktet ut ifra denne ordlyden kunne være et enkeltvedtak som kan påklages.

---

<sup>55</sup> Lov 10. juni 1967 nr. 23 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

<sup>56</sup> Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 65

Plan- og bygningsrettens bestemmelser gjør imidlertid at klageadgangen er forskjellig for reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel. Når en reguleringsplan vedtas er det et enkeltvedtak jf. pbl § 12-12 tredje ledd, og planen kan dermed påklages etter forvaltningslovens regler. Pbl. §11-15 tredje ledd fastsetter imidlertid at det ikke er klagerett på arealdeler til kommuneplaner. Av forarbeidene fremgår det uttrykkelig at kommuneplanens arealdel i utgangspunktet er å anse som forskrift.<sup>57</sup> Dette gjør at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak ikke gjelder for kommuneplanens arealdel.

Formålet med klageordningen i forvaltningsloven er først og fremst å sikre de private parters interesser.<sup>58</sup> I Forvaltningskomiteens innstilling sammenfattes hensynene bak klagereglene slik:

*«Klageretten har til formål å sikre riktige vedtak og trygge den enkeltes rett. Den er et ledd i forvaltningens egen interne kontroll med sine avgjørelser.»<sup>59</sup>*

Klageordningen innebærer at de som mener avgjørelsen er uriktig eller uheldig skal få saken sin prøvd på nytt av et høyere organ. Utgangspunktet i forvaltningsloven er at klagen går til det organ som er nærmest overordnet det som har truffet vedtaket.<sup>60</sup> For klage over enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven fremgår det imidlertid av pbl. § 1-9 femte ledd at klagen går til departementet. Det siktes da i utgangspunktet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet som er øverste plan- og bygningsmyndighet, men ifølge rundskriv T-7/86<sup>61</sup> av 20. juni 1986 er kompetansen delegert til Fylkesmannen.

Reglene om fremgangsmåten ved klage følger likevel forvaltningslovens regler da det ikke finnes egne regler for det i plan- og bygningsloven. Det fremgår av fvl. § 28 at parter og andre med rettslig klageinteresse kan fremsette klage. Klagen skal ifølge fvl. § 32 fremsettes overfor det forvaltningsorgan som har truffet det påklagede vedtaket. Organet som har truffet vedtaket kan ifølge fvl. § 33 annet ledd omgjøre sitt vedtak dersom det finner klagen berettiget. Dersom kommunen ikke endrer vedtaket sitt, sender de saken videre til Fylkesmannen for endelig avgjørelse. Fylkesmannen har da som klageinstans kompetanse til å omgjøre kommunens vedtak jf. fvl. § 34.

---

<sup>57</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-08) s. 65

<sup>58</sup> Pedersen m.fl. (2018b) s. 248

<sup>59</sup> Forvaltningskomiteens innstilling (1958) s. 243. jf. NOU 2019: 5 s. 366

<sup>60</sup> Fvl. § 28 første ledd

<sup>61</sup> Miljøverndepartementet (1986)

På bakgrunn av at kommuneplanen ikke kan påklages kan man således spørre seg om dette gjør at berørte interesser i byggeprosjekter hvor man går rett på byggesak blir dårligere ivaretatt enn i byggeprosjekter hvor det kreves reguleringsplan før utbygging. Dette spørsmålet vil bli behandlet nærmere i oppgavens kapittel 5.

## 2.6 De rettslige rammene for reguleringsplikten

Denne oppgaven er i all hovedsak en redegjørelse av unntak fra reguleringsplikten etter pbl. § 11-10 nr. 1. Det vil derfor i dette delkapittelet bli gitt en kort innføring i reguleringsplikten i norsk rett.

Før i tiden kunne grunneiere bebygge sin eiendom som de ville såfremt det ikke fantes noe nektelsesgrunnlag i reguleringen.<sup>62</sup> Men med planloven av 1981 ble det innført et såkalt speilvendingsprinsipp, som innebar at grunneieren måtte påvise et grunnlag, i form av en regulering, for å bygge.<sup>63</sup> Planloven var kontroversiell da de borgerlige partier mente at speilvendingsprinsippet gjorde for store inngrep i den private råderett, og ble dermed opphevet allerede i 1982 etter at Stortinget fikk borgerlig flertall.<sup>64</sup> Etter opphevelsen av planloven ble det nedsatt en ny komite som førte til plan- og bygningsloven av 1985. Her ble speilvendingsprinsippet modifisert slik at krav om plan bare skulle gjelde der det uttrykkelig var bestemt i lov eller kommuneplanbestemmelse.<sup>65</sup>

Dagens lov bygger naturligvis på den ovennevnte utviklingen, og viderefører regelen om at ny utbygging i visse tilfeller krever reguleringsplan. Det fremgår av pbl. § 12-1 annet ledd at *«kommunestyret skal sørge for at det utarbeides reguleringsplan hvor dette følger av loven eller 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.»* Formuleringene i denne bestemmelsen er vage, og gir kommunen et utstrakt rom for skjønn til å avgjøre hvorvidt det skal stilles krav om reguleringsplan eller ikke.<sup>66</sup> Kommunen kan fastsette bestemmelse om krav om reguleringsplan i kommuneplanen med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 1.

---

<sup>62</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 60

<sup>63</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 60-61

<sup>64</sup> NOU 2003: 24 s. 54

<sup>65</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 62

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228

Tredje ledd i pbl. § 12-1 knesetter en hovedregel om at det *alltid* skal utarbeides reguleringsplan for gjennomføring av «*større bygge- og anleggstiltak*» og «*andre tiltak som kan få vesentlige virkinger for miljø og samfunn*». Dette gjelder da altså uavhengig av om det er inntatt bestemmelse om reguleringsplikt i kommuneplanen. Ordlyden i bestemmelsen tilsier at det vil følge en reguleringsplikt enten av et tiltaks størrelse eller av virkningene tiltaket vil medføre. Hva som ligger i vilkårene er imidlertid ikke nærmere definert i loven. Hvilket materielt innhold lovgiver har ment at § 12-1 tredje ledd skal romme er det således ikke noe klart og entydig svar på. Også her må kommunen selv foreta en skjønnsmessig vurdering hvor de selv må avgjøre hva som faller inn under begrepet.

Forarbeidene gir imidlertid en viss veiledning om forståelsen av hva som er reguleringspliktig etter § 12-1 tredje ledd. I Ot.prp. nr. 32 (2007-08) uttalte departementet på side 228 at:

*«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.»*

Av sitatet ser man at plikten til å regulere må avgjøres ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i den enkelte sak. Dette ble også eksplisitt uttalt av Høyesterett i en avgjørelse som er inntatt i Rt. 2009 s. 354 (Kvinnherad Energi). Saken gjaldt gyldigheten av Fylkesmannens vedtak om å stanse anleggsarbeider for oppgradering av et kraftanlegg i Kvinnherad kommune, hvor førstvoterende i avsnitt 46 uttaler at;

*«Jeg forstår lov og forarbeider slik at plikt til å regulere foreligger når tiltaket i seg selv eller konsekvensene av tiltaket vil medføre vesentlig endringer i det bestående miljø eller utløser behov for andre tiltak som samlet kan gi større virkninger. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse plikt til å utarbeide reguleringsplan. Som det framgår av forarbeidene, vil reguleringsplikten variere sterkt etter forholdene i den enkelte kommune og fra sted til sted.»*

Høyesterett tok imidlertid ikke stilling til spørsmålet om tiltaket var reguleringspliktig i avgjørelsen ettersom retten kom til at Fylkesmannens vedtak om å stanse arbeidene var basert på feil forståelse av loven og derfor ugyldig. Retten valgte likevel å fastslå at hvorvidt et tiltak anses som et større bygge- og anleggsarbeid i utgangspunktet er et rettsanvendelsesskjønn.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Rt. 2009 s. 354 avsnitt 47



Samtidig ble det også understreket at reguleringsplanen er et redskap i den offentlige arealplanleggingen, og at domstolene derfor må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes *faglige vurdering* av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig etter plan- og bygningsloven.<sup>68</sup> Dette viser at gjeldende rett er at selv om vurderingen av når det skal kreves reguleringsplan etter § 12-1 tredje ledd er et rettsanvendelsesskjønn, har vurderingen likevel til en viss grad et preg av fritt skjønn for kommunene.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven har det imidlertid vært antydning at bygge- og anleggstiltak i nye utbyggingsområder normalt vil være å anse som større.<sup>69</sup> Planlovutvalget hadde et forslag om å fastslå i loven at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan. Departementet var enig i at dette er å anse som en hovedregel, men foreslo heller å lovfeste en viss lempning av denne hovedregelen i situasjoner der forholdene er oversiktlige og omfanget av tiltakene avgrenset og har karakter av innfylling i en bestående struktur, slik at interessene knyttet til utbygging kan avklares på forsvarlig måte i kommuneplanens arealdel. Ved slike tilfeller uttaler departementet på side 128/129 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) at:

*«Da kan det være tilstrekkelig at det er gitt bestemmelser i arealplanen som avklarer vilkårene for utbygging etter § 11-10 nr. 1.»<sup>70</sup>*

Dette utgangspunktet blir også lagt til grunn på side 228 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):

*«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.» (mine understrekinger)*

Med de to sistnevnte sitatene har vi kommet inn på oppgavens kjerne, som jeg vil gå nærmere inn på i kapittel 3. Her nøyer jeg meg med å fastslå at det gjelder en hovedregel om reguleringsplikt for større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, og at hva som er et tiltak av en slik art er en skjønnsmessig vurdering for kommunene.

---

<sup>68</sup> Rt. 2009 s. 354 avsnitt 47

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228 og 128

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 128/129

## 2.7 Konsekvensutredninger

Som redegjort for i punkt 2.6 vil et tiltak medføre reguleringsplikt som følge av størrelsen eller at det kan få vesentlige virkninger på miljø og samfunn, men at lovgiver ikke har oppstilt noen klare kriterier for når et tiltak er av en slik art eller størrelse. Denne grensen er derimot litt mer klargjort når det kommer til spørsmål om et tiltak krever konsekvensutredning.

En konsekvensutredning er en omfattende kartlegging og vurdering av en plan eller et tiltaks konsekvenser for miljø og samfunn. Generelle regler om tiltakshavers plikt til konsekvensutredning fremgår av plan- og bygningsloven, hvor reglene om konsekvensutredning knyttet til planer er regulert i lovens kapittel 4 og reglene for konsekvensutredning for tiltak og verneplaner reguleres i lovens kapittel 14. Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres.<sup>71</sup>

Hvilke tiltak som er konsekvensutredningspliktig er nærmere definert gjennom forskrift om konsekvensutredninger (KUF) som trådte i kraft 1. juli 2017. KUF § 8 angir tiltak som skal konsekvensutredes dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn. Formuleringen i forskriftsbestemmelsen er således den samme som i lovbestemmelsen om reguleringsplikt, men her har lovgiver oppstilt noen klare kriterier for vurderingen av når et tiltak er av en slik art at de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Disse kriteriene fremgår av KUF § 10.

Selv om det er mulig å gjøre unntak fra å utarbeide detaljregulering med hjemmel i § 11-10 nr. 1, er det ikke oppstilt noen unntak i loven fra plikten til å konsekvensutrede. Dette innebærer at man i forbindelse med muligheten til å gå rett på byggesak alltid må være oppmerksom på kravet om konsekvensutredning.

---

<sup>71</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 23

## 2.8 Byggesaksprosess

At et tiltak ikke er reguleringspliktig betyr ikke at man bare uten videre kan sette i gang å bygge. Et tiltak må selvsagt gjennom byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Byggesaksbehandlingen skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak.<sup>72</sup> Med andre ord er formålet med bestemmelsene i lovens byggesaksdel å avklare tiltakets lovlighet før arbeidene settes i gang.

Lovens § 1-6 er en generell bestemmelse som tar sikte på å klargjøre at ethvert tiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt etter lovens nærmere regler.<sup>73</sup> Bestemmelsens første ledd angir legaldefinisjonen av begrepet tiltak, mens andre ledd får frem at tiltak kan være søknadspliktige. Første ledd i § 1-6 viser til § 20-1 som lister opp en rekke tiltak som er søknadspliktige jf. § 20-2. Den konkrete listen omfatter blant annet oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging, plassering, varig endring eller vesentlig reparasjon, bruksendring, vesentlig utvidelse eller endring av tidligere drift, riving eller fasadeendring av bygning, konstruksjon eller anlegg.

Pbl. § 20-2 slår fast at det som hovedregel må søkes om tillatelse til gjennomføring av tiltakene som er definert i § 20-1, og at tillatelse må gis før iverksetting av tiltaket kan skje. Tiltakshavere har et rettskrav på å få tillatelse til tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Pbl. § 21-2 jf. Byggesaksforskriften<sup>74</sup> (SAK10) § 5-4 bestemmer hvilke opplysninger som skal gis ved søknad om tillatelse til tiltak.

Prosessene begynner med at noen får en ide om en utbygging. Før man søker om tillatelse kan den som vil bygge ut møte kommunen til en forhåndskonferanse jf. pbl. § 21-1 første ledd, for nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket. Forhåndskonferanse er frivillig for tiltakshaver med mindre kommunen krever det.<sup>75</sup>

Normalt vil neste steg være reguleringsplanprosess, som beskrevet i punkt 2.3.2. Ved at man går rett på byggesak hopper utbygger over dette steget og går rett på søknad om tillatelse. Kommuneplanen utgjør da plangrunnlaget til tiltaket. Søknad om tillatelse skal være skriftlig og undertegnet av både tiltakshaver og søker, samt gi de opplysninger som er nødvendige for

---

<sup>72</sup> Pbl. § 1-1 fjerde ledd

<sup>73</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 174

<sup>74</sup> Byggesaksforskriften (2010) Forskrift 26. mars 2010 nr. 488

<sup>75</sup> Jf. pbl. § 21-1

at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket.<sup>76</sup> SAK10 § 5-4 angir veiledning på de opplysninger som søknaden skal inneholde. En byggesøknad kan deles i to deler ved at det først sendes en søknad om rammetillatelse som angir de ytre rammene for byggeprosjektet. Deretter, når rammetillatelse er gitt og utbyggingen er ferdig prosjektert, kan det søkes om igangsettingstillatelse.<sup>77</sup> Bakgrunnen for denne fremgangsmåten er et ønske om fleksible byggesaker.<sup>78</sup>

Før søknad sendes inn skal naboer og gjenboere varsles av utbygger jf. pbl. § 21-3. Plikten til nabovarsling er nærmere presisert i SAK10 § 5-2. Varsel skal inneholde de opplysninger etter § 5-4 som skal gis ved søknad, i den grad det berører naboers eller gjenboeres interesser.<sup>79</sup> Naboene må gis en frist på minst 2 uker til å komme med merknader, og fristen løper fra varselet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig.<sup>80</sup> Eventuelle merknader skal formidles til bygningsmyndighetene som del av søknaden.

Ved å omgå reguleringsfasen kan man potensielt korte ned på eiendomsutviklingens tidlige fase. På denne bakgrunn kan man presumptivt anta at de fleste utbyggere vil ønske at tiltaket kan unntas plankravet.

---

<sup>76</sup> Pbl. § 21-2

<sup>77</sup> Pbl. § 21-2 femte ledd

<sup>78</sup> Direktoratet for byggkvalitet (2017)

<sup>79</sup> SAK10 § 5-2 andre ledd

<sup>80</sup> Pbl. § 21-3

## Kapittel 3: Om bestemmelsens anvendelsesområde og innhold

Som nevnt innledningsvis har ikke pbl. § 11-10 nr. 1 vært gjenstand for mye teoretisk omtale, og den kan nok heller ikke sies å være en bestemmelse som de fleste kjenner til. Med dette kapitlet er målet derfor å gi en innføring i bestemmelsen, og samtidig besvare delproblemstilling 1.

### 3.1 Hvilke arealformål og tiltak knytter regelen seg opp mot?

Av overskriften til pbl. § 11-10 nr. 1 og bestemmelsens første ledd fremgår det at bestemmelsene i denne paragrafen kan gis til arealformål nr. 1 Bebyggelse og anlegg, nr. 2 Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, nr. 3 Grønnstruktur og nr. 4 Forsvaret. Her er det imidlertid gitt flere bestemmelser hvor ikke alle naturlig knytter seg til alle fire arealformål. Det kan likevel med sikkerhet slås fast at bestemmelsens nr. 1 knytter seg til arealformål 1, bebyggelse og anlegg, ettersom regelens ordlyd har en klar kobling opp mot utbygging. Ordet «utbyggingstiltak» knytter seg med andre ord rent språklig opp mot oppføring av ny bebyggelse.

Formålet «bebyggelse og anlegg» brukes imidlertid ikke bare for å fastlegge arealer hvor ny bebyggelse skal oppføres. Formålet brukes også for å fastlegge arealer hvor anlegg av forskjellig art tillates. Det kan derfor fremstå som noe usikkert om bestemmelsen kan brukes til andre typer tiltak, som for eksempel å legge opp et nytt gangfelt eller bygge parkanlegg. Om dette er å anse som utbyggingstiltak i § 11-10 nr. 1 er det ikke så lett å svare på kun ut ifra lovtekstens ordlyd. Forarbeidene som tidligere vist til i oppgavens punkt 3.1 synes imidlertid å klargjøre dette spørsmålet. På side 223 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) heter det at for å kunne gjøre unntak fra krav om reguleringsplan forutsettes det at det gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der «den nye bebyggelsen» kan innpasses i en bestående struktur. Etter ordlyden i forarbeidene faller derfor andre tiltak enn oppføring av ny bebyggelse utenfor bestemmelsens nedslagsfelt.

Andre tiltak enn oppføring av ny bebyggelse passer også dårlig med retningslinjene og vilkårene i bestemmelsen, som vi skal se nærmere på i kapittel 4. Jeg legger derfor til grunn at § 11-10 nr. 1 kun knytter seg til arealformålet bebyggelse og anlegg, og kun gjelder oppføring eller påbygging av bygninger.

### 3.2 Bestemmelsens rettslige innhold

Som nevnt i oppgavens innledning finnes det på nåværende tidspunkt ikke rettspraksis som omhandler pbl. § 11-10 nr. 1 i verken Høyesterett eller andre domstoler. Det er heller ikke mye relevant faglitteratur som tar for seg forståelsen av bestemmelsens innhold. Så vidt jeg har sett i relevant faglitteratur på området er det kun Pedersen m.fl. (2018a) som har nevnt § 11-10 nr. 1 i sin redegjørelse for plan- og bygningsrett. Her legges det til grunn at bestemmelsen ikke har noen selvstendig betydning;

*«Det vil være aktuelt å benytte bestemmelsen til å unnta visse typer tiltak fra plankrav som er stilt i medhold av § 11-9 nr. 1. Men siden plankrav etter § 11-9 nr. 1 kan avgrenses til visse områder eller tiltak, er det vanskelig å se at § 11-10 nr. 1 har noen selvstendig betydning som noe annet enn en retningslinje for avgrensningen av plankravet etter § 11-9 nr. 1»<sup>81</sup>*

Det kan se ut som at Pedersen m.fl. mener at begrepene «mindre utbyggingstiltak» og «større bygge- og anleggstiltak» er motsetninger, slik at bestemmelsen bare kan brukes på tiltak som faller utenfor den generelle reguleringsplikten. Med andre ord tolker jeg Pedersens synspunkt slik at det legges til grunn at dersom et tiltak omfattes av plankravet for større bygge- og anleggstiltak i § 12-1 tredje ledd så kan man ikke benytte § 11-10 nr. 1 for å gå rett på byggesak. Videre kritiserer Pedersen forutsetningene i forarbeidene<sup>82</sup> om at utbygging etter § 11-7 nr. 1 og 2 som utgangspunkt krever reguleringsplan, men at dette ikke gjelder der tiltakene faller inn under bestemmelser om mindre utbyggingstiltak etter § 11-10 nr. 1.<sup>83</sup> Pedersen påpeker da at det kun er større bygge- og anleggstiltak og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn som er reguleringspliktig, og ikke alle utbyggingstiltak etter § 11-7 nr. 1 og 2.

Som det ble redegjort for i punkt 2.5 hadde planlovutvalget imidlertid et forslag om å fastslå i loven at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan, hvor departementet var enig i at dette i utgangspunktet var å anse som en hovedregel. Dette indikerer etter mitt syn at det uten en kommuneplanbestemmelse med hjemmel i § 11-10 nr. 1 vil gjelde et krav om reguleringsplan for utbygging i byggeområder.<sup>84</sup> På denne bakgrunn er det nærliggende å tolke at uttalelsene i forarbeidene innebærer en skjerpet reguleringsplikt i forhold til tidligere

---

<sup>81</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 274

<sup>82</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213 og 223

<sup>83</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 274

<sup>84</sup> Se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228

lov. Om forarbeidene faktisk innebærer en skjerping av plankravet, som gjør at kommunen ikke har en like stor skjønnsfrihet som fastslått i Rt. 2009 s. 354 (Kvinnherad Energi)<sup>85</sup>, vil det falle utenfor oppgavens avgrensninger å ta stilling til. Jeg vil dog påpeke at Høyesteretts uttalelser i Rt. 2009 s. 345 knytter seg til rettstilstanden etter plan- og bygningsloven av 1985. Etter mitt syn indikerer uttalelsene i forarbeidene som vist til i punkt 2.5 uansett at § 11-10 nr. 1 åpner for muligheten til å gjøre unntak fra reguleringspliktige tiltak, og således har selvstendig betydning.

En annen indikasjon på at bestemmelsen har selvstendig betydning er at forarbeidene gir retningslinjer på hva som er et mindre utbyggingstiltak som kan unntas plankravet. Dersom det ikke var snakk om å gjøre unntak fra det lovpålagte plankravet i § 12-1 tredje ledd, ville det vært meningsløst å oppstille retningslinjer for hva som utgjør et mindre utbyggingstiltak. Hvis det var snakk om et plankrav som er satt av kommunen i arealplanen, ville jo kommunen kunne sette de retningslinjene de selv ønsker. Det ville med andre ord ikke vært noe poeng i å lovfeste hva kommuneplanbestemmelsen kan inneholde dersom bestemmelsen bare skal kunne brukes på tiltak som uansett faller utenfor hva som er å anse som et «større bygge- og anleggstiltak». I så fall måtte bestemmelsen bli sett på som retningslinjer for hva som faller utenfor begrepet «større bygge- og anleggstiltak» på generelt grunnlag. Dette ville da medført at man kunne bygget uten reguleringsplan på bakgrunn av disse retningslinjene, selv uten at det er inntatt en kommuneplanbestemmelse som hjemler unntak fra reguleringsplikten. En slik bestemmelse ville vært svært uheldig. Jeg har derfor vanskelig for å slutte meg til synspunktet om at § 11-10 nr. 1 kun er en retningslinje for avgrensningen av plankravet etter § 11-9 nr. 1. På bakgrunn av det ovennevnte stiller jeg meg kritisk til Pedersens synspunkt om at § 11-10 nr. 1 ikke har selvstendig betydning, samt forutsetningen om at begrepene «større bygge- og anleggstiltak» og «mindre utbyggingstiltak» er motsetninger.

### 3.2.1 Nærmere om retningslinjene i forarbeidene

Som det fremgår av kapittel 1 uttales det i forarbeidene til plan- og bygningsloven at det i merknadene til den enkelte paragraf vil være særlig naturlig å ta inn presiserende utsagn som ligger nært opp til bestemmelser som det ellers ville være naturlig å ta inn i lovteksten. Vi skal

---

<sup>85</sup> Se punkt 2.5

derfor her se nærmere på merknaden til pbl. § 11-10 nr. 1. I merknaden<sup>86</sup> heter det for det første at;

*«Nr.1 gir hjemmel for å kunne fastsette bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan. Bestemmelsen er ny i forhold til utvalgets forslag og innebærer en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha grunnlag i reguleringsplan.»*

Som man ser blir det her eksplisitt uttalt at bestemmelsen innebærer en viss lemping av plankravet. Etter mitt syn er det vanskelig å tolke dette i noen annen retning enn at det siktes til en lemping av det lovpålagte kravet i § 12-1 tredje ledd. Spesielt hvis man ser denne uttalelsen i sammenheng med utdragene fra forarbeidene som vist til i slutten av punkt 2.5.

Videre blir det oppstilt følgende retningslinjer for hva som er å regne som et mindre utbyggingstiltak:

*«Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem.»<sup>87</sup>*

Disse retningslinjene vil bli nærmere gjennomgått i kapittel 4. I denne sammenheng vil jeg kun påpeke at beskrivelsen ser ut til å være skreddersydd for såkalte «innfyllingsprosjekter». Innfyllingsprosjekter kan beskrives som utvikling av små, komplekse og ledige tomter i et urbant og fortettet område, der det i stor grad finnes eller er tilrettelagt for infrastruktur.<sup>88</sup> Denne typen prosjekter er en god strategi for å møte det økende behovet for flere boliger, og det gir derfor mening at lovgiver har ønsket å gjøre det mer effektivt å bygge ut slike tomter. Med en økende grad av sentralisering og stor tilflytting til byene, er det naturlig at rask utvikling blir en viktig prioritet.

Det er likevel viktig at en ikke strekker unntaket lenger enn det som fremgår av loven. På bakgrunn av beskrivelsen i forarbeidene kan man stille seg spørrende til om regelen egentlig tar sikte på å legge til rette for at store tiltak, slik som eksempelvis Ruseløkka skole fra

---

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

<sup>87</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

<sup>88</sup> Andersen og Stray (2019) s. 14



innledningskapittelet, skal kunne unntas plankravet. Jeg setter således spørsmålstegn ved kommunens lovanvendelse i denne saken.

I den siste delen av merknaden til § 11-10 nr. 1 blir det uttalt at det er en forutsetning at det gis bestemmelser i kommuneplanen som avklarer de ovennevnte forholdene for å kunne nytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse. De ovennevnte retningslinjene i forarbeidene kan derfor ses på som minimumskrav til innholdet i en bestemmelse etter § 11-10 nr. 1. Videre heter det at det vil gjelde et krav om reguleringsplan dersom disse kravene ikke oppfylles. Denne formuleringen kan tas til inntekt som en indikasjon på at bestemmelsen hjemler unntak fra reguleringsplikt for «større bygge- og anleggstiltak», da det ifølge loven ikke finnes andre tiltak det automatisk kreves reguleringsplan for dersom disse kravene ikke oppfylles. Etter mitt syn hjemler § 11-10 nr. 1 derfor en mulighet for kommunen til å heve terskelen for når reguleringsplan kreves.

At loven legger opp til en mulighet for kommunen til å heve terskelen for når man skal kreve reguleringsplan, etter nærmere bestemte retningslinjer, samsvarer godt med ønsket i forarbeidene om å effektivisere og legge bedre til rette for boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling. Slik det fremgår av side 7 i Ot.prp. nr. 32 (2007-08) la lovforslaget i forbindelse med 2008-loven opp til stor grad av fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene. Tanken var at planleggingen skulle kunne tilpasses utfordringene og planoppgavene i den enkelte kommune eller region, og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig. Generelt kan man ut ifra forarbeidene lese at effektiviseringshensyn har vært et viktig element i lovarbeidet.

Selv om forarbeidene i nokså beskjeden grad redegjør for bestemmelsens rettslige innhold, er det etter mitt skjønn naturlig å trekke en slutning om at bestemmelsen tar sikte på å regulere de tilfeller hvor det er stort utbyggingspress, på en slik måte at det som etter normal språklig forståelse rent objektivt sett kan ses på som et «*større bygge- og anleggstiltak*» vil kunne gå under betegnelsen «*mindre utbyggingstiltak*» i et konkret tilfelle, og dermed unntas plankravet. Hvis man legger dette til grunn innebærer bestemmelsen at kommunen kan heve terskelen for hva som er å anse som reguleringspliktig innad i den enkelte kommune, såfremt det er utarbeidet en bestemmelse om det i kommuneplanen og at man oppfyller kravene som er fastsatt i loven.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Se kapittel 4 for nærmere om kravene som fremgår av loven

Til slutt kan man spørre seg om § 11-10 nr. 1 også tar sikte på å åpne for unntak fra plankrav i tilfeller hvor tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Som man kan se er merknadene til bestemmelsen tause når det gjelder svar på dette spørsmålet. Det er heller ikke, så vidt jeg har sett, noe veiledning på dette temaet andre steder i forarbeidene. Et lite tiltak som oppfyller kriteriene til å være et mindre utbyggingstiltak kan jo likevel tenkes å ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Etter mitt skjønn må bestemmelsen sies å åpne for unntak også for disse, da verken loven eller forarbeidene presiserer at unntaket kun gjelder som unntak for tiltak som er reguleringspliktig på bakgrunn av størrelsen. Det er da viktig å huske på at det ikke er oppstilt noen unntak i loven fra plikten til å konsekvensutrede, slik at man alltid må være oppmerksom på kravet om konsekvensutredning.<sup>90</sup>

### 3.2.2 Overordnet om grensen for mindre utbyggingstiltak

En kan på bakgrunn av det ovennevnte slå fast at det etter gjeldende lov er noe uklart hva som er det rettslige innholdet i § 11-10 nr. 1, herunder hvor grensen for «mindre utbyggingstiltak» går. Ut ifra likhetshensyn og sammenheng i regelverket er det nærliggende å anta at hva som ligger i begrepet vil variere i stor grad etter forholdene i hvert enkelt tilfelle, på samme måte som begrepet «større bygge- og anleggstiltak». Med andre ord må dette bero på et skjønn i det enkelte tilfelle. En må imidlertid forholde seg til vilkårene i § 11-10 nr. 1, som vil fungere som retningslinjer for vurderingen av hvilke tiltak som lovlig kan unntas plankravet. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 4, som tar for seg vilkårene for bruk av § 11-10 nr. 1.

### 3.3 Forholdet til eksisterende reguleringsplaner

Bestemmelsen hjemler unntak fra plikten til å utarbeide reguleringsplan før utbygging. Det må imidlertid presiseres at dette ikke betyr at man ikke behøver å omregulere et allerede regulert område før utbygging. Man kan med andre ord ikke bygge i strid med en eventuelt gjeldende reguleringsplan for området, selv om man følger vilkårene i kommuneplanen. Dersom man skal kunne gå rett på byggesak med kommuneplanens arealdel må denne være nyeste plan for området jf. prinsippet i plan- og bygningsloven § 1-5. Videre kan det være at

---

<sup>90</sup> Se punkt 2.6

det fremgår av kommuneplanen at enkelte eldre reguleringsplaner ikke vil bli opphevet som følge av kommuneplanen, i så fall vil disse selvfølgelig gjelde framfor unntaket ved motstrid.

### 3.4 Andre unntak fra plankravet

Pbl. § 11-10 nr. 1 er ikke det eneste rettslige grunnlaget for unntak fra reguleringsplikt. Slik det fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007-08) på side 228 åpner også pbl. §11-11 nr. 1 og nr. 2 for en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha hjemmel i reguleringsplan. Disse bestemmelsene gjelder arealer som i det vesentlige skal være ubebygde, eller bare bebygget i forbindelse med landbruk og reindrift, såkalte LNFR-områder. Bestemmelsene omhandler kort sagt at det i slike områder kan gjennomføres tiltak med grunnlag i kommuneplanens arealdel, såfremt bebyggelsens omfang, plassering og hva slags bebyggelse det gjelder fremgår av arealdelen. Bestemmelsene ligner på hverandre, men gjelder for forskjellige arealformål. Det avgrenses mot en nærmere redegjørelse for disse.

I tillegg ble det utarbeidet en praksis under 1985-loven at det kunne dispenseres fra det lovpålagte plankravet i § 23, og også fra krav om reguleringsplan fastsatt i bestemmelser i kommuneplanens arealdel.<sup>91</sup> Forarbeidene forutsetter at denne praksisen skal videreføres dersom vilkårene for dispensasjon i pbl. § 19-2 annet ledd er oppfylt.<sup>92</sup> Dette faller imidlertid også utenfor oppgavens tema, og vil ikke bli drøftet nærmere.

---

<sup>91</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 298

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 228

## Kapittel 4: Når kan man gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1?

Målet med dette kapittelet er å fastslå hva som gjelder de lege lata i forbindelse med bruken av plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1. Kapittelet tar sikte på å redegjøre for fremgangsmåten for å gå rett på byggesak og innholdet i vilkårene som fremgår av bestemmelsen.

### 4.1 En todelt prosess

Innledningsvis er det hensiktsmessig å sette lys på at det her gjelder en todelt prosess. Dette fremgår ikke av selve lovteksten, men er en naturlig følge av bestemmelsens karakter. Det er på det rene at pbl. § 11-10 nr. 1 hjemler kommunens adgang til å innta bestemmelse om unntak fra krav om reguleringsplan. Byggerett blir således ikke gitt direkte i medhold av plan- og bygningsloven. Det må først fastsettes bestemmelse i kommuneplanen om muligheten for unntak fra plankrav. Deretter må kommunen vurdere om enkeltsaker kan behandles som en byggesak i medhold av unntaket som er fastsatt i kommuneplanen.

Det viktigste her er at man forstår at bestemmelsen er bygget opp som en saksbehandlingsregel som gjelder både i planprosessen og i byggesaksprosessen.

### 4.2 Vilrårene for bruk av pbl. § 11-10 nr. 1

Det fremgår av bestemmelsen at det til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt. Bestemmelsens ordlyd oppstiller således fem kumulative vilkår;

- 1) Det må være nødvendig å fastsette bestemmelse om unntak fra plankrav
- 2) Det må dreie seg om et mindre utbyggingstiltak
- 3) Det må være gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal i kommuneplanen
- 4) Forholdet til transportnett må være ivaretatt
- 5) Forholdet til annet lovverk må være ivaretatt

Det er på det rene at vilkårene er kumulative, hvilket betyr at samtlige må være oppfylt for å kunne gå rett på byggesak uten å først utarbeide detaljregulering. Sånn som bestemmelsen er oppbygd er det imidlertid ikke alltid lett å skille mellom om vilkåret er et krav i forbindelse med kommunens adgang til å innta kommuneplanbestemmelse, eller om det er et krav for å anvende unntaket i praksis. Det kan dog raskt slås fast at det første vilkåret kun knytter seg til kommunenes saksbehandling ved utarbeidelse av kommuneplaner. De fire andre er derimot av en mer materiell karakter og er således litt vanskeligere å plassere. Fremstillingen av vilkår 2 til 5 vil derfor bli inndelt i to, for å drøfte innholdet i vilkåret både i forbindelse med planprosessen og i forbindelse med byggesaksprosessen.

#### 4.2.1 Nødvendig utstrekning

I alle tilfeller kan bestemmelser etter § 11-10 kun pålegges i «nødvendig utstrekning» jf. bestemmelsens ordlyd. Av lovens forarbeider kan man lese at det med vilkåret «i nødvendig utstrekning» menes at det må være et saklig begrunnet behov for å vedta bestemmelsen ut fra et samfunnsmessig synspunkt.<sup>93</sup> Videre fremgår det at dette innebærer at man må vise varsomhet med å gi utfyllende bestemmelser der myndigheten er lagt til sektormyndighet gjennom sektorlovgivning. Det kan således ikke fastsettes bestemmelser som griper inn i gitte tillatelser etter annen lovgivning.

Det er ingen tvil om at adgangen til å fastsette bestemmelse om unntak fra plankrav kan være saklig begrunnet ut fra et samfunnsmessig synspunkt, da det i mange tilfeller kan være nødvendig å legge til rette for rask boligbygging og nærings- og samfunnsutvikling. Det må likevel på bakgrunn av bestemmelsens ordlyd gjøres en vurdering av om det er et saklig behov for en slik bestemmelse. I noen tilfeller, som for eksempel Oslo kommune som både er tydelig på ønskede utviklingsretninger og har et stort utviklingsbehov, kan en slik bestemmelse være saklig begrunnet på bakgrunn av at det bidrar til effektiv og nødvendig byutvikling. I andre tilfeller vil en slik bestemmelse i kommuner uten en samlet tanke for byrom kunne være uhensiktsmessig og gi uheldige utfall. Det må dermed være en saklig sammenheng mellom bestemmelsen og den arealbruken som skal sikres gjennom planen.

Det er i stor grad opp til kommunens skjønn hva som er nødvendig, og kommunen har dermed stor frihet. Bestemmelsens ordlyd sier ikke selv noe om dette, men det kan legges til

---

<sup>93</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 223

grunn jf. redegjørelsen i punkt 2.2 over, samt rettspraksis hvor nødvendighetskriteriet som sådan har blitt vurdert. Et eksempel hvor ordlyden «nødvendig utstrekning» var oppe for vurdering er en sak fra Oslo tingrett våren 2019 (Entra-saken).<sup>94</sup> Noe forenklet gjaldt saken om Oslo kommune kunne sette som vilkår for utbyggingen at utbygger betalte bidrag til oppgradering av trikkeinfrastrukturen i området. Saken innehar en vurdering av nødvendighetskriteriet i pbl. § 12-7, som gir kommunene adgang til å sette bestemmelser om rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Tingretten uttaler i Entra-saken at «*Dersom rekkefølgekravene skal settes til side som ugyldige, må det ut fra alminnelig forvaltningsrett være fordi kommunen har anvendt feil vurderingstema, har lagt feil faktum til grunn, begått saksbehandlingsfeil eller tatt utenforliggende hensyn (myndighetsmisbruk).*» Det samme følger av en annen avgjørelse fra Oslo tingrett våren 2019 (Selvaag-saken),<sup>95</sup> hvor retten eksplisitt uttaler at vilkåret «i nødvendig utstrekning» er innenfor kommunens frie skjønn. Dommen innehar en grundig gjennomgang av ulike rettskilder som underbygger rettens synspunkt. I tillegg blir det uttalt at «*Det er et kommunalt demokratisk anliggende hvordan en kommune skal utvikles*». Da begge disse er tingrettsavgjørelser har de ikke i seg selv så veldig tung rettskildemessig vekt, men fungerer likevel som en god illustrasjon på at gjeldende rett er at selve nødvendighetsvurderingen er en del av kommunens frie skjønn, og at vurderingen av hva som er «saklig begrunnet» er en vurdering etter reglene om myndighetsmisbrukslæren. Ettersom det i § 11-10 i likhet med § 12-7 er snakk om kommunens mulighet til å i nødvendig utstrekning innta bestemmelser, er det nærliggende å anta at de samme prinsipper gjelder. Den rettslige begrensningen i begrepet «i nødvendig utstrekning» i §11-10 ligger dermed i at det ikke må være tatt utenforliggende hensyn i forbindelse med fastsettelsen av bestemmelsen. De hensyn forarbeidene oppstiller som vurderingsgrunnlag er vidtrekkende, og gjelder i all hovedsak vern om samfunnsmessige interesser.<sup>96</sup> Begrensningene i ordlyden og forarbeidene kan med andre ord sies å være relativt vage.

I Entra-saken blir det også uttalt at ordlyden må «*ses i lys av formålsbestemmelsene i pbl. § 1-1 som er svært vid, og skal blant annet «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner», «sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter», «[d]et skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives» og det skal ivareta «hensynet til barn og*

---

<sup>94</sup> TOSLO-2018-132587

<sup>95</sup> TOSLO-2018-104016

<sup>96</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

*unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene*».» Tingretten konkluderer deretter med at formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven tyder på at det er svært vide rammer for hvilke reguleringsbestemmelser som kan settes så lenge de er et gode for samfunnet som sådan. Det er derfor naturlig å argumentere for at kommunen har tilsvarende vide rammer når det kommer til hvilke kommuneplanbestemmelser som kan settes.

Videre kan man ut ifra juridisk teori tolke at bestemmelsen ikke må være nødvendig i den forstand at det må kunne dokumenteres et spesielt og sterkt behov for den. Se eksempelvis Frihagen<sup>97</sup> som i forbindelse med forståelsen av ordlyden «nødvendig utstrekning» i den gamle plan- og bygningslovens § 26 om reguleringsbestemmelser uttaler at det er tilstrekkelig at kommunestyret – eventuelt de andre reguleringsmyndigheter – finner det *ønskelig*.

På bakgrunn av det ovennevnte kan lovens begrensninger for kommunens adgang til å ta inn bestemmelser om unntak fra plankrav sies å virke snever. Det er vanskelig å se for seg et tilfelle hvor noen skulle mene at kommunens avgjørelse om å innta en generell bestemmelse om at mindre utbyggingstiltak ikke krever reguleringsplan er ugyldig på bakgrunn av myndighetsmisbruk. Man kan imidlertid ikke utelukke at det skulle kunne skje.

## 4.2.2 Mindre utbyggingstiltak

Det neste vilkåret er at det må være snakk om et «mindre utbyggingstiltak». I kapittel 3 ble det slått fast at et «mindre utbyggingstiltak» kan være et «større bygge- og anleggstiltak». Det tas her sikte på å gjøre nærmere rede for hva som ligger i begrepet, og således hva som gjør at det skiller seg fra et reguleringspliktig «større bygge- og anleggstiltak». Som vi har sett gir ikke loven selv noen nærmere definisjon av hva som ligger i begrepet «mindre utbyggingstiltak». Formuleringen synes å sette en terskel ved å bruke ordet «mindre», men denne formuleringen er lite presis og gir således ikke særlig klare holdepunkter for grensene.

### 4.2.2.1 Vilkåret i forbindelse med å innta kommuneplanbestemmelse:

Loven ser ut til å legge opp til at kommunen i kommuneplanen selv kan spesifisere hva som utgjør et mindre utbyggingstiltak som kan unntas plankravet. Det er ikke noe eksplisitt krav i

---

<sup>97</sup> Frihagen (1989) s. 193

loven til å spesifisere hva som er å anse som et mindre utbyggingstiltak, men det ville vært uheldig å kun innta en kommuneplanbestemmelse som har en ordlyd som sier at «det kan gjøres unntak fra plankravet for *mindre utbyggingstiltak*».

Det fremgår dog verken av lovtekst eller forarbeider hvor detaljert kommuneplanbestemmelsen skal fastsette hva som er et «mindre utbyggingstiltak». Det mest sentrale tolkningsgrunnlaget i forbindelse med hvor terskelen for hva som er et mindre utbyggingstiltak ligger er den tidligere nevnte uttalelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) på s. 223 hvor det heter at;

*«Det forutsettes at dette gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder der den nye bebyggelsen kan innpasses i en bestående struktur, og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv., samt at den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem.»*

Ettersom det ikke fremgår av forarbeidene at kommunen må sette en konkret begrensning for hva som er et mindre utbyggingstiltak, kan det i utgangspunktet være tilstrekkelig med en bestemmelse som er utformet med tilsvarende retningslinjer for hva som er et mindre utbyggingstiltak som i forarbeidene. Dersom man kun hadde hatt en ordlyd som fastsetter at mindre utbyggingstiltak er et tiltak som kan «*innpasses i bestående struktur og underordne seg bestående bygninger*», ville et «mindre utbyggingstiltak» i et område hvor bebyggelsen generelt er høy imidlertid kunne være et ganske stort tiltak. På bakgrunn av dette vil det derfor være hensiktsmessig å sette en konkret øvre begrensning på hva som kan gå under betegnelsen «mindre utbyggingstiltak» i kommuneplanbestemmelsen. Å angi rammer for skjønnet som kommunen har kan være nødvendig for å skape forutsigbarhet for kommunens innbyggere og utbyggere. En konkret begrensning vil også kunne sikre likebehandling og forhindre korrupsjon. I tillegg vil det gi nødvendige rammer for planlegging av enkeltprosjekter.

I fastsettelsen av begrensningen står kommunen i utgangspunktet fritt til å bestemme hva som er å anse som et «mindre utbyggingstiltak» i kommunen. Som det fremgår av kapittel 2 er lokalpolitikerne gitt vide fullmakter til å treffe beslutninger om hvordan arealene skal forvaltes. Kommunen er her gitt myndighet til å ta en selvstendig vurdering med hensyn til



hva som vil være hensiktsmessig ressursforvaltning etter forholdene i den enkelte kommune, på samme måte som ved vurderingen av plankrav etter § 12-1 tredje ledd.<sup>98</sup>

Konklusjonen på hva som ligger i vilkåret i forbindelse med planprosessen er dermed ikke klar. Helt sikkert er det at bestemmelsen må få frem at unntaket gjelder for mindre utbyggingstiltak, men hvordan dette defineres eller legges frem er åpent for kommunene å bestemme. Et godt utgangspunkt burde være å ta sikte på å utforme en bestemmelse som gjør det lett å følge retningslinjene i forarbeidene, slik at man ivaretar lovens intensjoner bak regelen.

#### 4.2.2.2 Vilkåret i forbindelse med å anvende kommuneplanbestemmelsen:

Selv om kommunen fastsetter hva som utgjør et «mindre utbyggingstiltak», er det ikke gitt at man alltid vil kunne gå rett på byggesak med et tiltak som oppfyller størrelseskravet satt i kommuneplanbestemmelsen. Kommunen må alltid forholde seg korrekt til det juridiske rammeverket. Som nevnt setter forarbeidene opp retningslinjer på hvor terskelen for hva som kan gå under betegnelsen «mindre utbyggingstiltak» ligger. I motsetning til vurderingen av vilkåret i forbindelse med muligheten til å innta bestemmelse om unntak i kommuneplan, er det ikke i denne omgang noe rom for en skjønnsmessig vurdering av hva som er et mindre utbyggingstiltak. Forarbeidenes retningslinjer fungerer her som en sikkerhetsventil i forbindelse med kommunens adgang til å gi tillatelse til å gå rett på byggesak.

Det første man kan trekke frem er at det i forarbeidene uttrykkelig sies at for at noe skal være et «mindre utbyggingstiltak» må det gjelde byggetiltak i *eksisterende bebygde områder*.<sup>99</sup> Det er tydelig at ordlyden her ikke gir noe rom for skjønn. I alle tilfeller hvor det ønskes utbygging innenfor ubebygde områder gjelder det alminnelige plankravet, og man kan ikke benytte seg av unntaket for mindre utbyggingstiltak.

Videre må man også i denne omgang vurdere om tiltaket kan *innpasses i bestående struktur* og det må *underordne seg bestående bygninger*. I alle tilfeller vil et tiltak som ikke kan innpasses i en bestående struktur og underordne seg eksisterende byggehøyder på stedet hvor det søkes om byggesak således falle utenfor begrepet «mindre utbyggingstiltak». Dette må

---

<sup>98</sup> Se punkt 3.2.2

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

gjelde uavhengig av om tiltaket er langt mindre enn den øvre begrensningen for hva som er å anse som et «mindre utbyggingstiltak» i kommuneplanens bestemmelse.

At tiltaket må kunne innpasses i en bestående struktur og underordne seg eksisterende byggehøyder innebærer videre, som tidligere nevnt, at hva som er et mindre utbyggingstiltak vil kunne variere i stor grad. Eksisterende bygg i området vil være retningslinjer, og gi konkrete og absolutte referanser som tiltaket må forholde seg til når det gjelder størrelse, herunder blant annet høyder og avtrapping. I tillegg er det naturlig å tolke forarbeidene slik at den nye bebyggelsen ikke kan fravike de arkitektoniske og estetiske kvalitetene i området. Det siktes da til at uttalelsen i forarbeidene både nevner at den nye bebyggelsen må kunne innpasses i en bestående struktur og at den må underordne seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv.

Som illustrerende eksempel på dette punkt kan Trondheim trekkes frem. Dersom en utbygger ønsker å videreutvikle etablerte høyhusområder på Rosten og Tempe, vil det være mulig å bygge et relativt stort og moderne nytt bygg. Hvis man derimot ønsker å videreutvikle et område på Bakklandet vil det være snakk om et relativt lite tiltak som kan innpasses Bakklandets sjarmerende trehus og brosteinsbelagte smågater.

#### 4.2.3 Bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal

Videre gjør ordlyden i § 11-10 nr. 1 det klart at det kan gis bestemmelse om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan kun dersom det også er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal. Dette vilkåret knytter seg etter ordlyden til både planprosessen og byggesaksprosessen. Vilkåret innebærer at det først må inntas bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal i kommuneplanen, og at de deretter må gjelde for området hvor tiltaket skal gjennomføres.

##### 4.2.3.1 Vilkåret i forbindelse med å innta kommuneplanbestemmelse:

Det fremgår verken av loven eller forarbeidene om bestemmelsene må være gitt som selvstendige bestemmelser i kommuneplanen, eller om de kan gis i samme bestemmelse som angir hjemmelen om unntak fra plankrav. Det er derfor naturlig å anta at begge deler er tilstrekkelig.

Hvor detaljert disse bestemmelsene må være fremgår ikke av loven selv, men slik det fremgår av forarbeidene foreslo departementet denne lempingsregelen der hvor interessene knyttet til utbygging kunne avklares på *forsvarlig måte* gjennom bestemmelser i arealplanen som avklarer vilkårene for utbygging.<sup>100</sup> Dette indikerer en viss terskel.

Når det gjelder innholdet i begrepet «utbyggingsvolum» fremgår det av en tolkningsuttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet at det skal tolkes med bakgrunn i tilsvarende begrep som er brukt i pbl. § 11-9 nr. 5.<sup>101</sup> Departementet uttaler videre at ettersom pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for at kommunen kan gi *rammebestemmelser* om utbyggingsvolum, er det ikke nødvendig å gi konkrete krav. Etter departementets syn legger plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 opp til en viss fleksibilitet. Departementet legger i uttalelsen til grunn at det kan være tilstrekkelig at det gis bestemmelser om at et nybygg skal innpasses bestående bebyggelse, og at eksisterende bygg kan gi tilstrekkelige konkrete referanser å forholde seg til for blant annet høyder og avtrapping. Hvorvidt dette gir en forsvarlig avklaring kan diskuteres. Det er derfor usikkert om det var dette departementet mente i sin tolkningsuttalelse. Slik jeg tolker det var bakgrunnen for utsagnet at det ikke var nødvendig å angi konkrete føringer når det gjelder høyder. I uttalelsen er det ikke tatt konkret stilling til hva som skal til for å oppfylle vilkåret om bestemmelser om utbyggingsvolum.

Tolkningsuttalelsen kan imidlertid fungere som en retningslinje på hvordan man på en god måte kan fastsette bestemmelser om utbyggingsvolum. Bygningsvolumet etter § 11-9 nr. 5 angis på en av måtene i byggt teknisk forskrift<sup>102</sup>(heretter TEK17) kapittel 5.<sup>103</sup> Ifølge TEK17 § 5-1 kan utbyggingsvolum fastsettes etter en eller flere av følgende metoder: Bebygd areal (BYA), Prosent bebygd areal (%-BYA), Bruksareal (BRA) og Prosent bruksareal (%-BRA). Samtlige måter å angi byggevolum på knytter seg til angivelse av maksimalt tillatt utnyttelse. Disse måtene å angi utbyggingsvolum på kan sies å være en forsvarlig måte å avklare tillatt utbyggingsvolum på, da de innebærer at det gis konkrete og målbare føringer for yttergrensen for utnyttelsen i et område.

Dette synspunktet følger også av en uttalelse fra Fylkesmannen i Vestfold og Telemark til en klagesak, der kommunens bestemmelse om utbyggingsvolum ble vurdert til ikke å være gyldig. Fylkesmannen uttalte at for å få en gyldig bestemmelse må utbyggingsvolum som kan

---

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) 128/129

<sup>101</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017)

<sup>102</sup> Byggt teknisk forskrift (2017) *Forskrift 19. juni 2017 nr. 840*

<sup>103</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 267

unntas fra plankravet styres gjennom en maksimal grad av utnyttning.<sup>104</sup> Kommuneplanens arealdel hadde i bestemmelsene kun et krav om minimum tetthet, og Fylkesmannen har i sin gjennomgang konkludert med at bestemmelsen om tetthet ikke gir styring nok til at den kan sies å være en bestemmelse om utbyggingsvolum. Dette trekker i retning av at vilkåret innebærer et krav om at det fastsettes konkrete og målbare rammer for utbyggingsvolum. Jeg har imidlertid ikke funnet andre rettskilder som underbygger dette synspunktet, men jeg har heller ikke funnet rettskilder som taler imot.

I tillegg til bestemmelser om utbyggingsvolum må det gis bestemmelser om uteareal for å fastsette unntak med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1. Man kunne derfor i utgangspunktet ha delt dette vilkåret opp i to vilkår, men ettersom de henger så tett sammen har jeg valgt å behandle de samlet. Med uteareal siktes det til de deler av en tomt som ikke er bebyggt eller avsatt til kjøring eller parkering, og er avsatt til dette formålet.<sup>105</sup> Når det gjelder bestemmelser om uteareal siktes det således til at det må være avklart hvordan slike arealer skal brukes og utformes. Bakgrunnen for at dette er et vilkår kan tenkes å ha forankring i at utearealkrav er noe som blir sikret gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner, og at det er et viktig nasjonalt mål å sikre barn og unges oppvekstmiljø.<sup>106</sup> For at man skal kunne gis mulighet til å gå rett på byggesak med hjemmel i arealplanen, må det dermed være gitt ganske utfyllende bestemmelser om uteoppholdsareal i arealplanen for at det skal være forsvarlig å gjøre unntak fra reguleringsplikten.

Forarbeidene gir heller ingen veiledning på hvordan kommunen kan gi bestemmelser om utearealer som avklarer vilkårene for utbygging på en forsvarlig måte. Man kan imidlertid også her se til TEK17 kapittel 5, hvor det i § 5-6 er gitt en bestemmelse om krav til minste uteoppholdsareal (MUA). Det fremgår av bestemmelsen at *«For boliger, skoler, barnehager og andre bygninger der det etter kommunens skjønn er nødvendig å avsette et minste uteoppholdsareal, bør det i planbestemmelsene angis minste uteoppholdsareal inklusiv lekeareal. MUA angis i m<sup>2</sup> hele tall per enhet, bolig, skoleelev eller barnehagebarn mv. og skrives m<sup>2</sup> MUA.»* Et minimumskrav for å oppfylle vilkåret kan nok dermed sies å være at kommunen i planbestemmelsene angir minste uteoppholdsareal per enhet jf. TEK17 § 5-6. Arealene bør kunne brukes av ulike aldersgrupper og gi mulighet for samhandling mellom

---

<sup>104</sup> Porsgrunn kommune (2019)

<sup>105</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 349

<sup>106</sup> Miljøverndepartementets rundskriv T-2/08

barn, unge, voksne og eldre uavhengig av funksjonsevne, jf. TEK17 § 5-6 om minste uteoppholdsareal (MUA) og § 8-4 om uteoppholdsareal.

Å gi en mer utfyllende beskrivelse av hvordan man oppfyller vilkåret er vanskelig da det ikke foreligger mange informasjonskilder på dette punktet. En kan imidlertid konkludere med at så lenge det er gitt bestemmelser som sikrer tilstrekkelige og brukbare arealer til uteopphold med god kvalitet, vil vilkåret om å fastsette bestemmelser om uteareal kunne sies å være oppfylt.

Det er på det rene at loven ved dette vilkåret oppstiller en klar hjemmel til å begrense omfanget av en utbygging. I all hovedsak ser det ut til at kommunen ved innføring av bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal har en stor grad av skjønnsfrihet, så lenge bestemmelsene avklarer interessene knyttet til utbygging på en forsvarlig måte. Det er viktig å presisere at bestemmelsene skal bidra til å sikre at kommunen har god kontroll på de utbyggingsprosjektene som kan gjennomføres uten reguleringsplan. I byggesaksbehandling er utgangspunktet at kommunen må gi byggetillatelse om søknaden er komplett og i tråd med plan.<sup>107</sup> Dersom bestemmelsene ikke er gode nok til å sikre en god kontroll med utbyggingen vil det således kunne oppstå uheldige resultater.

#### 4.2.3.2 Vilkåret i forbindelse med å anvende kommuneplanbestemmelsen:

For at kommunen skal kunne gi en tiltakshaver rett til å gå rett på byggesak må det altså foreligge bestemmelser om disse forhold. Dette fremgår som tidligere nevnt tydelig av lovens ordlyd. Et tiltak som skal gjennomføres uten reguleringsplan må være innenfor retningslinjene gitt i disse bestemmelsene. Dette kan begrunnes i at kommuneplanbestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal utgjør et viktig styringsmiddel for å forme ny bebyggelse. En må også kunne anta at retningslinjene i bestemmelsene gjør at det i byggesøknaden bør dokumenteres i hvilken grad utearealene og utbyggingsvolumet er sikret i henhold til gjeldende retningslinjer.

I den enkelte byggesak må kommunen ta stilling til om det er gitt tilstrekkelige bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal som omfatter området til det omsøkte tiltak. Dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal for kun enkelte områder i planen, vil kommunen måtte avslå en søknad om unntak fra plankrav på bakgrunn av at vilkåret om utbyggingsvolum og uteareal ikke foreligger i det enkelte tilfelle. Dette vil være tilfelle der

---

<sup>107</sup> Pbl. § 21-4 første ledd

hvor bestemmelsene om utbyggingsvolum og uteareal kun for eksempel gjelder innenfor bybåndet. I slike tilfeller vil ikke unntaket fra plankrav gjelde hele kommunen.

Uansett hva som fremgår av kommuneplanens bestemmelser når det angår utbyggingsvolum og uteareal er det viktig å huske på at det alltid vil være en forutsetning at bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv. for omkringliggende eksisterende bygg må kunne gi tilstrekkelig avklaring for å innpasse den nye bebyggelsen. Dette innebærer at dersom eksisterende bebyggelse *ikke* gir tilstrekkelig konkret referanse, vil det gjelde krav om reguleringsplan.

#### 4.2.4 Forholdet til transportnett

Videre fastslår § 11-10 nr. 1 at forholdet til transportnett må være ivaretatt. Fremstillingen vil også her bli delt inn i to deler. Det dukker imidlertid opp to interessante spørsmål i forbindelse med dette vilkåret. For det første er det uklart hva som i det heletatt er meningsinnholdet i begrepet «transportnett». For det andre kan en spørre seg hva det betyr at forholdet til transportnett må være «ivaretatt». Disse spørsmålene vil derfor bli avklart først.

Lovteksten gir ikke selv et klart svar på hva som ligger i begrepet. Begrepet er ikke blitt brukt andre steder i loven og det dukker heller ikke opp i forarbeidene. Av forarbeidenes redegjørelse for § 11-10 nr. 1 kan en imidlertid lese at det forutsettes at «*den nye bebyggelsen kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem*» for å kunne fastsette bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan.<sup>108</sup> Begrepet transportsystem brukes synonymt med begrepet samferdselsanlegg i både forarbeidene og etter alminnelig språkbruk.<sup>109</sup>

En kan derfor tenke seg at begrepet kanskje er ment et samlebegrep for teknisk infrastruktur og samferdselsanlegg. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur er en arealkategori i pbl. § 11-7 annet ledd nr. 2. Begrepet samferdselsanlegg omfatter ifølge forarbeidene alle former for areal til transport, inkludert kjøreveg, gang- og sykkelveg, bane, havn og anlegg for lufttrafikk.<sup>110</sup> Samferdselsanlegg inngår således naturlig i begrepet «transportnett». Litt verre er det å plassere teknisk infrastruktur inn under begrepet, da en naturlig språklig forståelse av

---

<sup>108</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223

<sup>109</sup> Se eksempelvis Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 26

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214

ordlyden tilsier at all infrastruktur som ikke omhandler transport vil falle utenfor hva som må ivaretas etter § 11-10 nr. 1. I forarbeidene uttales det at teknisk infrastruktur omfatter anlegg for vannforsyning og avløp, samt anlegg for energiforsyning og -overføring.<sup>111</sup> Etter alminnelig språkforståelse inngår ikke slike forhold i begrepet transport. Slik som redegjort for i kapittel 1 vil det dog være naturlig å se til forarbeidene for å presisere hva som er ment uttrykt i lovteksten. På bakgrunn av dette kan man således legge til grunn at begrepet transportnett omfatter teknisk infrastruktur. Man trenger for øvrig ikke å strekke ordlyden langt for å innpasse teknisk infrastruktur i begrepet «transportnett», da det er vanlig å tale om linje- og rørtransport av vann og energi.

Vilkåret om at hensynet til transportnett må være ivaretatt synes da å bety at hensynet til teknisk infrastruktur og samferdselsanlegg må være ivaretatt. Når det gjelder hva det betyr at dette forhold må være «ivaretatt» kan en igjen se til det nevnte utdraget fra forarbeidene hvor det uttales at det forutsettes at «den nye bebyggelsen *kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem*». Vilkåret synes altså å bety at det må forsikres om at tiltaket ikke utløser krav om opparbeidelse av ny teknisk infrastruktur eller samferdselsanlegg.

#### 4.2.4.1 Vilkåret i forbindelse med å innta kommuneplanbestemmelse:

Av ordlyden fremgår det at kommunen kan gi bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt. I motsetning til bestemmelsene om utbyggingsvolum og uteareal er det rent ordlydmessig vanskelig å fastslå om forholdet til transportnett må være ivaretatt for at kommunen kan innta bestemmelse om unntak fra plankrav, eller om det kun er en forutsetning i forbindelse med å benytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse.

Forarbeidene er på dette punkt imidlertid ganske klar. På side 223 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) ramses det opp en rekke forutsetninger for å kunne benytte bestemmelsen, herunder det at den nye bebyggelsen må kunne benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem, og i neste setning uttales det at;

---

<sup>111</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214

*«Loven forutsetter at det gis bestemmelser i planen som avklarer disse forholdene, og at dette er en forutsetning for å kunne nytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse.»*

Det fremstår derfor som ganske klart at lovgiver har ment at det i kommuneplanen skal gis bestemmelser som avklarer forholdet til transportnett. Et spørsmål som oppstår da blir *hvordan* man skal avklare forholdet til transportnett i kommuneplanens arealdel. Det fremstår ikke som klart i verken forarbeidene eller øvrige rettskilder om dette betyr at kommunen må vurdere forholdet til transportnett i alle områder som legges ut til utbygging, eller om det holder å skrive i kommuneplanbestemmelsen at forholdet til transportnett skal være ivaretatt ved anvendelse av unntaket. Et annet interessant spørsmål som oppstår i denne sammenheng er hvor nøye kommunen må vurdere arealene som bestemmelsen etablerer virkning for. Med andre ord kan man spørre seg i hvilken grad kommunen er forpliktet til å finne ut hvilke arealer bestemmelsen faktisk får virkning for og hvilken virkning den får. Heller ikke dette finnes det noe klart svar på.

Det vil imidlertid være nærliggende å anta, på bakgrunn av forarbeidene og hensynet til forutberegnelighet, at kommunen burde nevne forholdet til transportnett i en slik kommuneplanbestemmelse. I verste fall kan konsekvensen av å ikke gjøre det være at forholdet til transportnett blir glemt i saksbehandlingen, som vil føre til et ugyldig vedtak. Ved å innta noen retningslinjer rundt forholdet til transportnett vil man kunne fjerne mange kilder til feil og misforståelser rundt bruken av regelen.

#### 4.2.4.2 Vilkåret i forbindelse med å anvende kommuneplanbestemmelsen:

Det er imidlertid vanskelig å vurdere om et tiltak utløser krav om ny teknisk infrastruktur eller samferdselsanlegg på generelt grunnlag. Det er derfor mest naturlig at vilkåret om transportnett i all hovedsak knytter seg til en vurdering av de konkrete forholdene i hver enkelt sak.

Det er helt på det rene at vilkåret *må* vurderes for å kunne nytte hjemmelen som grunnlag for å gi byggetillatelse. Det fremgår uttrykkelig av både loven og forarbeidene at mindre utbyggingstiltak bare kan gjennomføres uten ytterligere plan dersom forholdet til transportnett er ivaretatt. Så selv om kommunen ikke har inntatt retningslinjer som ivaretar forholdet til transportnett, må forholdet ivaretas gjennom byggesaksbehandlingen.



Dette innebærer at dersom man skal kunne gå rett på byggesak må det dokumenteres for at tiltaket kan knytte seg på allerede eksisterende anlegg. Her kan man knytte noen paralleller til forskrift om behandling av private reguleringsforslag<sup>112</sup> § 1 som oppstiller en rekke krav til innholdet i et planinitiativ. Noen av kravene gjelder beskrivelse av prosjektet, andre gjelder forholdet til omgivelsene, samarbeid, medvirkning mv. Disse kravene skal sørge for at kommunen ikke må bruke tid på å innhente tilleggsopplysninger.<sup>113</sup> Det vil derfor være naturlig at en tiltakshaver også i saker hvor tiltaket skal unntas plankravet burde sikre at kommunen får den informasjonen de trenger slik at de så tidlig som mulig skal kunne vurdere om tiltaket krever reguleringsplan. Dette er imidlertid ikke noe lovpålagt krav etter gjeldende rett, men en slik ordning vil bidra til en effektiv og smidig prosess for mindre utbyggingstiltak.

Videre innebærer kravet om at tiltaket ikke må utløse krav om utarbeidelse av ny teknisk infrastruktur eller samferdselsanlegg at § 11-10 nr. 1 legger til rette for fortetting kun innenfor eksisterende boligområder, i områder der det er opparbeidet infrastruktur som veg, vann og avløp som det er fornuftig at kan fortettes ytterligere.

Det må kunne fastslås at vilkåret alltid skal vurderes av kommunen. Kommunen har i kraft av § 11-10 nr. 1 plikt til av eget tiltak å avvise en søknad om byggesak uten reguleringsplan dersom tiltaket utløser et krav om opparbeidelse av ny teknisk infrastruktur og/eller samferdselsanlegg. Dersom det skal bygges uten reguleringsplan i tilfeller som krever opparbeidelse av transportnett, må tiltaket kunne karakteriseres som et tiltak som ikke er reguleringspliktig etter en vurdering av pbl. § 12-1 tredje ledd.

#### 4.2.5 Forholdet til annet lovverk

Det siste vilkåret i § 11-10 nr. 1 er at forholdet til annet lovverk må være ivaretatt. Også her er det hensiktsmessig å først redegjøre for hva som ligger i vilkåret før fremstillingen deles inn i to. Loven selv og dens forarbeider gir lite veiledning på hva som menes med at annet lovverk skal ivaretas. Med annet lovverk må man derfor tolke at det menes alle andre lover, forskrifter, retningslinjer mv. som gjør seg gjeldende. At andre lovverk må være «ivaretatt» må antas å innebære at bestemmelse om unntak ikke kan gå på bekostning av andre lovverk.

---

<sup>112</sup> Forskrift 08.12.2017 nr. 1950

<sup>113</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) s. 43

Det er således en rekke ulike bestemmelser og føringer man må forholde seg til ved muligheten til å gå rett på byggesak. Dette må ses i sammenheng med det som fremgår av oppgavens punkt 2.1 om at plan- og bygningsloven bare er én av mange lover som regulerer bruk av arealer og at formålet med planlegging etter plan- og bygningsloven er å sikre at sektorinteressene ses i sammenheng og samordnes ut fra mer langsiktige og helhetlige betraktninger.<sup>114</sup> Som tidligere nevnt skal sektorlovene ivareta mangfoldet av hensyn knyttet til arealbruken. Dette vilkåret sikrer dermed en samordning mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk som vedrører arealbruk og samfunnsplanlegging. I fremstillingen under vil det bli presentert noen viktige lovverk som må ivaretas i forbindelse med muligheten til å gå rett på byggesak. Det er imidlertid viktig å presisere at redegjørelsen ikke er uttømmende, og at vilkåret innebærer at alle andre lovverk skal ivaretas.

Som sagt gir lovens forarbeider lite veiledning på hvilke lovverk som er spesielt aktuelle å ta hensyn til når man benytter seg av anledningen til å gå rett på byggesak. Av lovens forarbeider kan man imidlertid implisitt lese at undersøkelsesplikt og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven må være avklart før man gir tillatelse til å gå rett på byggesak. Helt til slutt i merknaden til pbl. § 11-10 nr. 1 heter det nemlig at;

*«Dersom kravene her ikke oppfylles, vil det gjelde krav om reguleringsplan før utbygging. I slike tilfeller må blant annet forholdet til undersøkelsesplikt og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven være avklart.»*

Det siktes nok her til at undersøkelsesplikt og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven må være avklart i forbindelse med behandling av reguleringsplaner jf. kulturminneloven § 9. Disse kravene gjelder ikke for kommuneplaner. Etter forarbeidene kan det dermed se ut som at lovgiver mener at disse forhold ikke er relevante ved tilfeller hvor man gjør unntak fra krav om reguleringsplan før utbygging. Det er imidlertid vanskelig å legge til grunn at lovgiver har ment at man skal slippe å avklare forholdet til undersøkelsesplikt og dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven når man går rett på byggesak, selv om det rent ordlydsmessig er mulig å tolke det slik. Sammenholdt med lovtekstens ordlyd må man derfor tolke denne uttalelsen slik at disse forholdene skal avklares i forbindelse med unntak fra plankrav.

---

<sup>114</sup> Holth & Winge (2017) s. 22

Utredningskrav og dispensasjonsbehandling kan også følge av andre sektorlover, herunder eksempelvis mineralloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven.

#### 4.2.5.1 Vilkåret i forbindelse med å innta kommuneplanbestemmelse:

Her gjelder det samme som ved forholdet til transportnett. I utgangspunktet ser det ikke ut som at § 11-10 nr. 1 angir et krav til kommunen om å ivareta forholdet til annet lovverk i forbindelse med planprosessen. Som det fremgår av redegjørelsen av vilkårets innhold knytter vilkåret seg mest naturlig opp mot byggesaksbehandlingen. Når det gjelder transportnett så vi at forarbeidene forutsatte at det ble gitt bestemmelser i planen som avklarte forholdet. En tilsvarende uttalelse finnes ikke når det gjelder forholdet til annet lovverk. Det kan dermed ikke sies å være et krav om å nevne forholdet i kommuneplanbestemmelsen. Hvis man legger til grunn at det er et krav å nevne forholdet til transportnett, burde man imidlertid på bakgrunn av likhetshensyn også kunne legge til grunn at forholdet til annet lovverk må nevnes. Dette på bakgrunn av at det ikke er noe som tilsier at innholdet i disse to vilkårene skal ha ulik betydning i forbindelse med planprosessen.

Etter min mening burde kommunen innta retningslinjer om at forholdet til annet lovverk skal ivaretas på bakgrunn av hensynet til god forvaltningsskikk. Å oppstille slike retningslinjer vil være hensiktsmessig med tanke på god og forsvarlig saksbehandling i forbindelse med bruk av regelen. I tillegg kan man spørre seg om ikke det burde være slik at kommunen også skal gå såpass grundig til verks at de oppnevner aktuelle lovverk som det ofte må tas hensyn til, og samtidig presiserer at opplistingen ikke er uttømmende. Dette synes etter mitt syn å være en god måte å oppfylle vilkåret i § 11-10 nr. 1. I loven eller forarbeidene er det imidlertid ingenting som tilsier at kommunen må gjøre dette.

#### 4.2.5.2 Vilkåret i forbindelse med å anvende kommuneplanbestemmelsen:

Som det fremgår av punktet over er det ikke et krav etter loven å nevne forholdet til annet lovverk i kommuneplanbestemmelsen. Om kommunen likevel skulle velge å nevne det, må det dermed være tilstrekkelig at det bare blir omtalt på et generelt og overordnet nivå. I byggesaksprosessen innebærer vilkåret derimot at kommunen må gjøre en grundig undersøkelse av området. Det fremgår klart av lovtekstens ordlyd at forholdet til annet lovverk må være ivaretatt før man kan benytte hjemmelen til å gå rett på byggesak.

Det er naturlig at vilkåret gjør seg gjeldende i denne omgangen da det er i den enkelte sak at man ser hvilke andre lovverk som må ivaretas i det konkrete tilfellet. For eksempel kan man måtte ivareta antikvariske verdier i den eksisterende bebyggelsen eller være avhengig av dispensasjoner etter annet lovverk, som redegjort for over.

På bakgrunn av reelle hensyn er det nærliggende å tolke det slik at vilkåret gjelder gjennom hele byggesaksprosessen. Med andre ord vil vilkåret innebære at kommunen ikke kan gi byggetillatelse selv om kommunen har fattet vedtak om at tiltakshaver kan gå rett på byggesak, dersom de på et senere tidspunkt i byggesaksbehandlingen finner at annet lovverk ikke blir ivaretatt.

### 4.3 Oppsummering og viktige presiseringer

Som vi har sett i dette kapittelet må kommunen ta stilling til vilkårene i to omganger – først for å innta bestemmelse om unntak fra plankrav i kommuneplanen, deretter i forbindelse med kommunens vurdering av om unntaket kan anvendes. Under er det utarbeidet en tabell som tar sikte på å vise en oppsummerende oversikt over når vilkårene i § 11-10 nr. 1 gjør seg gjeldende i «prosessen» for å kunne gå rett på byggesak.

| Vilkår                         | For å fastsette unntaket | For å anvende unntaket |
|--------------------------------|--------------------------|------------------------|
| 1) Nødvendig utstrekning       | X                        |                        |
| 2) Mindre utbyggingstiltak     | x                        | X                      |
| 3) Utbyggingsvolum og uteareal | X                        | X                      |
| 4) Forholdet til transportnett | x                        | X                      |
| 5) Forholdet til annet lovverk | x                        | X                      |

Tabell 1: oversikt over når i «prosessen» vilkårene gjør seg gjeldende. Egen fremstilling.

For å oppsummere hvordan man kan gå rett på byggesak med hjemmel i § 11-10 nr. 1 kan en si at kommunen først må fastsette en bestemmelse i kommuneplanen ved å oppfylle samtlige vilkår i § 11-10 nr. 1 jf. kryssene i tabellen. Som man kan se er imidlertid kryssene i rutene til vilkår 2, 4 og 5 ikke like store som for de øvrige vilkårene. Grunnen til dette er at

redegjørelsen av vilkårene viser at disse vilkårene ikke egentlig har så stor selvstendig betydning i planprosessen. Det vil likevel være god forvaltningsskikk å ha med noe om hva som utgjør et mindre utbyggingstiltak, samt si noe om forholdet til transportnett og annet lovverk i kommuneplanen. I alle fall burde planmyndighetene være bevisst på samtlige vilkår ved utarbeidelse av kommuneplanbestemmelse om unntak fra plankrav. Jeg har derfor valgt å konkludere med at samtlige vilkår gjelder i planprosessen.

I neste omgang må kommunen ta en konkret vurdering for å se om tiltaket er i henhold til kommuneplanens bestemmelse. Her må kommunen og tiltakshaver sørge for at alle nødvendige opplysninger foreligger, slik at kommunen er i stand til å foreta en forsvarlig saksbehandling. I tillegg til å sørge for at vilkårene som er satt i kommuneplanbestemmelsen er oppfylt må byggesaksbehandlingen sikre at prosjektet innehar de nødvendige forutsetningene som fremgår av lovens overordnede rammer. Som det fremgår av tabellen og redegjørelsen i dette kapittelet gjør vilkårene 2 til 5 seg gjeldende som rettslige rammer for tillatelsen til å gå rett på byggesak. Tiltaket må således oppfylle både vilkårene i kommuneplanbestemmelsen og vilkår 2 til 5 i pbl. § 11-10 nr. 1 for å bli behandlet som byggesak.

Til slutt i dette kapittelet vil jeg poengtere at det i forbindelse med byggesaksbehandlingen åpenbart er mye kommunen må ta stilling til når man benytter seg av muligheten til å gjøre unntak fra plankrav. Med andre ord kreves det en del arbeidsinnsats fra kommunens side. I lys av dette kan det tenkes at det å gå rett på byggesak i praksis ikke nødvendigvis alltid vil være et effektivt alternativ til planprosess.

## Kapittel 5: Muligheten for kontroll og overprøving

Kapittelet tar for seg mulighetene for kontroll og overprøving når det gis bestemmelse med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1, og når denne tas i bruk. Dette er imidlertid kun et forsøk på å gi et overordnet og systematisk overblikk i hvordan mulighetene for kontroll og overprøving av regelen er. Det er rom for å gå i detaljnivå på de problemstillingene som fremheves i dette kapittelet. På bakgrunn av tidsrammen man har til disposisjon i en masteroppgave må det avgrenses mot det i min oppgave.

Som vi har sett i oppgavens øvrige kapitler er det i utgangspunktet kommunen som bestemmer hvordan arealene skal brukes. Det er også kommunen som har ansvaret for at dette skjer etter lovens bestemmelser og i tråd med nasjonale og regionale rammer. En viktig forutsetning i forbindelse med kommunens myndighet til å utarbeide og vedta bindende arealplaner er imidlertid at lovens bestemmelser om medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp.<sup>115</sup> Slik det fremgår av oppgavens punkt 2.5 gir planprosessene stor mulighet for medvirkning fra kommunes innbyggere, organisasjoner og andre myndigheter. Prosessene fungerer således som en mulighet for kontroll med forvaltningen. I dette kapittelet vil det derfor bli redegjort for muligheten for medvirkning når man bruker pbl. § 11-10 nr. 1. Videre vil det bli redegjort for muligheten til å klage på vedtak fattet med hjemmel i bestemmelsen. Til slutt blir det også redegjort for domstolenes mulighet til å føre kontroll med forvaltningen i saker hvor pbl. § 11-10 nr. 1 blir anvendt.

### 5.1 Høring og muligheten til innspill

I første omgang skal vi se på hvordan loven legger til rette for kontroll av kommunens utarbeidelse av kommuneplanbestemmelse om unntak fra plankrav. Videre skal vi se på hvordan muligheten for innspill er i saker hvor man går rett på byggesak.

#### 5.1.1 Kommuneplanbestemmelsen

Når et kommuneplanforslag er utarbeidet skal det ifølge pbl. § 11-14 første ledd sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Her vil kommunen få mulighet til å få innhentet

---

<sup>115</sup> Jf. kapittel 5

synspunkter og relevante opplysninger i forbindelse med å fastsette en bestemmelse om unntak fra plankravet i kommuneplanen. Når utkastet har vært på høring skal det utarbeides et saksfremlegg hvor det blant annet skal redegjøres for hvordan kommunen har vurdert de uttalelser som har kommet inn. De skal da ikke bare refereres men også kommenteres, slik at det fremkommer hvorvidt de er tillagt vekt.<sup>116</sup>

Når planen legges ut til offentlig ettersyn gir det mulighet for kommunens innbyggere til å komme med merknader. En kommuneplanbestemmelse om å fastsette unntak fra krav om reguleringsplan vil imidlertid som regel gjelde veldig generelt, slik at det er vanskelig å se for seg at en innbygger vil ha noen problemer eller merknader knyttet til en slik bestemmelse. Det som er mest nærliggende å tenke seg er at de observante innbyggere har merknader som går på at de stiller seg negativ eller spørrende til bestemmelsen dersom de opplever den som uklar eller at den innehar en rekke formuleringer som kan tolkes svært vidt. Dersom de har eiendom innenfor området som er avsatt til bebyggelse og anlegg og kommunen oppstiller hjemmel for å gi unntak fra krav om detaljregulering for oppføring av mindre utbyggingstiltak innenfor områder avsatt til arealformålet bebyggelse og anlegg, vil det jo kunne påvirke rettstilstanden deres i fremtiden. Det er ikke sikkert at en merknad fra en innbygger vil veie spesielt tungt i plansaken når det kommer til hvordan den lokale planmyndighet skal forvalte kommunens arealer, men kommunen må uansett kommentere innspillet og forklare hvorfor merknaden ikke er blitt tillagt vekt.

Ved at planen sendes på høring til alle fagmyndigheter som blir berørt av forslaget, vil man gjennom høringsuttalelsene ikke bare formidle berørte interessers syn, men også fremskaffe kunnskaper inn i prosjekter. Når kommunen sender et forslag på høring kan innspill fra for eksempel NOA endre et forslag til det bedre for natur og miljø. Videre kan for eksempel Fylkesmannen uttale seg om klimahensyn, og Riksantikvaren kan sette fokus på kulturminner. På denne måten sikrer man at en bestemmelse om unntak fra reguleringsplikten blir forsvarlig. Høringsinstansene kan imidlertid ikke pålegge kommunen å fastsette konkrete bestemmelser eller legge ut et område til et bestemt formål. Deres oppgave er først og fremst å formidle faglige råd og merknader. Høringsinstansene kan med andre ord hjelpe til å lage en god planbestemmelse gjennom å komme med forslag til endring av ordlyd for å sikre at interessene til vedkommende fagmyndighet blir tilstrekkelig ivaretatt gjennom bestemmelsen.

---

<sup>116</sup> Pbl. § 11-14 annet ledd

Som det ble kartlagt i kapittel 2 er plan- og bygningsloven ment å være sektornøytral. Loven likestiller i prinsippet alle interesser, men gir forvaltningen vide fullmakter til å avgjøre hvilke interesser som skal tillegges størst vekt i den enkelte sak. Hvis kommunen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til innspill fra andre myndigheter og opprettholder sin vurdering av konflikten i forhold til sine interesser, kan imidlertid flere sentrale og regionale myndigheter ta i bruk sin formelle mulighet til å fremme innsigelse innen sine fagområder jf. pbl. § 5-4. Grunnlagene for å fremme innsigelse fremgår av plan- og bygningsloven § 5-4 første og fjerde ledd. Første ledd tar for seg tilfeller der den kommunale planen kommer i konflikt med regionale og nasjonale interesser. Fjerde ledd tar for seg tilfeller der planforslaget fra kommunen er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan. Fristen for å fremme innsigelse er innen utløpet av høringsfristen, jf. pbl. § 5-4 siste ledd. Hvilke organer som har innsigelsesrett fremgår av en liste i rundskriv H-02/15 som Miljøverndepartementet i samarbeid med andre departementer har utarbeidet.<sup>117</sup>

Innsigelse skal sikre at kommunale planforslag, som enten bryter med lov, er i strid med overordnet plan eller som kommer i konflikt med regionale eller nasjonale interesser, blir underlagt ny vurdering av overordnet organ.<sup>118</sup> Myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres da fra kommunen til departementet.<sup>119</sup> Offentlige organer kan også ha innsigelsesrett i spørsmål som ikke har nasjonal eller regional interesse,<sup>120</sup> men i så fall må det gjelde spørsmål som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende statlige organs saksområde.<sup>121</sup>

I tillegg til at ulike fagmyndigheter har mulighet til å komme med innspill og innsigelser til kommuneplanen er Fylkesmannen tillagt en rolle som rådgiver. Dette innebærer at Fylkesmannen vil kunne komme med innspill til både hensiktsmessigheten og lovligheten i bestemmelsen.<sup>122</sup>

Til slutt må det nevnes at det i pbl. § 4-2 oppstilles et krav om planbeskrivelse. I forarbeidene<sup>123</sup> uttales det at «*Planbeskrivelsen skal inngå i planforslaget når dette sendes på*

---

<sup>117</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 217

<sup>118</sup> Winge & Holth (2018)

<sup>119</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) s. 3

<sup>120</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-08) s. 192

<sup>121</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 216

<sup>122</sup> Holth (2014) s. 194

<sup>123</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 187



*høring. Den skal være så fyldig og presis at det er mulig å få et dekkende bilde av hensynene bak planen. Den må også vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn. Det er dette som ligger i uttrykket «virkninger». Det er opp til planmyndighetene å vurdere om planbeskrivelsen er dekkende. Mangler ved planbeskrivelsen vil kunne være en saksbehandlingsfeil.»* Det må således kunne sies å være viktig at kommunen beskriver hva en bestemmelse om unntak fra plankrav vil innebære for fagmyndighetene og kommunens innbyggere, for å sikre muligheten for tilstrekkelig kontroll av regelen.

Bestemmelser i et planvedtak er med andre ord gjenstand for omfattende kontroll fra forvaltningen. Dette danner grunnlag for et godt overordnet plangrunnlag, hvilket er viktig i forbindelse med bestemmelser om å gå rett på byggesak.

### 5.1.2 Byggesaken

Ved en reguleringsplanprosess gjelder den samme muligheten til å fremme merknader og innsigelse som ved kommuneplanprosess.<sup>124</sup> Dersom man går rett på byggesak vil ikke den planlagte nye utbyggingen gjennomgå denne prosessen. Saken følger da vanlig byggesaksprosess, hvilket innebærer at det kun er naboer og gjenboere som vil ha anledning til å ivareta sine interesser og fremme sitt syn gjennom reglene i plan- og bygningsloven § 21-3 om nabovarsling. Det vil med andre ord ikke foreligge noen mulighet til verken høringsuttalelser, medvirkning fra berørte som ikke har status som nabo eller innsigelse fra andre offentlige organer.

Utbyggingen vil dermed lett kunne gå under radaren, og ikke få noe særlig oppmerksomhet i kommunen. På bakgrunn av dette kan en således spørre seg om byggesaken vil være så godt opplyst som mulig når byggetillatelse gis, jf. forvaltningsloven § 17. Fvl. § 17 gir uttrykk for et sentralt forvaltningsrettslig prinsipp om at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Dette er en praktisk viktig regel, da den angir krav som stilles til forsvarlig saksbehandling. Oppgaven vil ikke ta for seg en inngående diskusjon av dette, men det vil likevel bli gjort et forsøk på å belyse noen av svakhetene ved å ikke utarbeide reguleringsplan før gjennomføringen av tiltak.

Problematikken rundt hvordan det kan være negativt at det ikke utarbeides en reguleringsplan for tiltaket kan illustreres ved at vi tenker oss at det er blitt etablert en fotball-løkke på en

---

<sup>124</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 307

innfyllingstomt i et nabolag. Uten en planprosess hvor det blir lagt til rette for barns medvirkning vil det kunne innebære at verken tiltakshaver eller beslutningstakerne i kommunen får kunnskap om at denne blir hyppig brukt av barna i nabolaget, og at den har en stor verdi for barna ved at den bidrar til å gi et godt oppvekstmiljø. Det er jo ikke sikkert de som får nabovarsel har noe imot tiltaket, kanskje har ikke disse naboene barn. Barna og foreldre som ikke kan defineres som nabo eller gjenboer til tiltaket vil ikke ha rett til å bli underrettet om tiltaket eller fremme sitt syn i byggesaken. Viktigheten av å sikre barns oppvekstmiljø kommer til syne allerede i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Ved at en ikke legger ut byggesaken til offentlig ettersyn kan en således risikere å undergrave viktige hensyn i et utbyggingsprosjekt.

Et annet poeng i denne forbindelse er at byggesaksbehandling i praksis ofte vil komme etter at en plan er sluttbehandlet og skal gjennomføres, og at reglene om nabovarsling derfor er preget av et ønske om effektivisering i byggesaksbehandling. En kan dermed spørre seg om de er like godt egnet til å ivareta interessene til berørte naboer, som det reglene for medvirkning i en planprosess er. Som nevnt i punkt 5.1.1 skal høringsuttalelser fremgå av saksfremlegget, og uttalelsene skal være kommentert. Det gjelder riktignok i prinsippet ganske like regler i byggesak. Dersom en nabo har bemerkninger til et prosjekt, må denne legges ved søknaden sammen med en kommentar fra utbygger.<sup>125</sup> Det holder imidlertid at utbygger har en begrunnelse for hvorfor eventuelle merknader ikke er imøtekommet. Ettersom bygningsmyndighetene ikke skal ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader<sup>126</sup>, vil det således kunne være vanskelig for naboer å få sine synspunkt ivaretatt. Loven legger opp til at det kun er dersom det fremstår som åpenbart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, at søknaden skal avvises. Vilkåret «åpenbart» ble innført ved endringslov 20. juni 2014 nr. 52. Ordlyden ble endret fra «klart» til «åpenbart» med formål om å tydeliggjøre at plan- og bygningsmyndighetene ikke skal bruke ressurser på å avklare kompliserte privatrettslige spørsmål.<sup>127</sup> Ved tvist om privatrettslige forhold vil man således måtte bringe saken inn for domstolene.

Dette betyr ikke at nabomerknader aldri fører til endring av tiltaket i forhold til innsendt søknad. Nabohensyn vil naturligvis alltid være relevante i byggesaker. Plan- og

---

<sup>125</sup> SAK10 § 5-4 bokstav n

<sup>126</sup> Pbl. § 21-6

<sup>127</sup> Prop. 99 L (2013-2014) s. 103

bygningsloven § 29-4 første ledd, gir bygningsmyndighetene adgang til å ikke godkjenne en foreslått plassering og høyde til fordel for en alternativ anvisning som ivaretar hensyn til lys, luft, utsikt, brannsikkerhet med mer. Begrunnelsen for en eventuelt endret plassering vil i mange tilfeller være ulemper for omgivelsene, herunder naboer.<sup>128</sup> Det fremgår imidlertid av forarbeidene og senere rundskriv at der ikke tungtveiende hensyn taler imot, skal den omsøkte plasseringen godkjennes.<sup>129</sup> Som vi har sett vil det uansett sjelden være snakk om en alternativ plassering i tilfeller hvor man kan gå rett på byggesak, da regelen egner seg best på typiske innfyllingsprosjekter.

Det følger av fvl. § 11 at forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt. Ordningen med forhåndskonferanse kan sies å være et virkemiddel for forvaltningen til å veilede i byggesaker. Slik det følger av pbl. § 21-1 første ledd kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte for nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket. Med «andre berørte» menes både fagmyndigheter som vegvesenet, vann- og avløpsverket, forurensningsmyndighetene, kulturminnemyndighet mv. og berørte naboer og representanter for organisasjoner med interesser for tiltaket. I plan- og bygningsloven av 2008 er imidlertid ordlyden skjerpet i forhold til tidligere lov, for å få frem at en forhåndskonferanse først og fremst er et avklaringsmøte mellom tiltakshaver og kommunen, og at andre berørte bare unntaksvis bør innkalles til forhåndskonferanse.<sup>130</sup>

Forhåndskonferanse er frivillig for tiltakshaver med mindre plan- og bygningsmyndighetene krever det. På bakgrunn av de ovennevnte «svakhetene» ved å gå rett på byggesak kan man spørre seg om det her kanskje burde oppfordres til økt bruk av forhåndskonferanse, hvor man også benytter seg av unntaket om å innkalle andre berørte, for å belyse aktuelle tema som ellers vil få lite oppmerksomhet. Dette vil kunne ivareta lovens forutsetninger om at offentlige organer har rett til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt.<sup>131</sup> For det andre vil dessuten nødvendige avklaringer og informasjon på et tidlig tidspunkt føre til en mer effektiv bygge- og saksbehandlingsprosess og virke tids- og kostnadsbesparende for både tiltakshaver og kommunen.<sup>132</sup> Dersom tiltakshaver ikke ønsker forhåndskonferanse, og kommunen ikke krever det, kan en si at regelen om å gå rett på byggesak har tendenser til avmaktsfølelse hos

---

<sup>128</sup> Prop. 99 L (2013–2014) s. 28

<sup>129</sup> Prop. 99 L (2013–2014) s. 28

<sup>130</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-08) s. 316

<sup>131</sup> Pbl. § 3–2 fjerde ledd

<sup>132</sup> Direktoratet for byggkvalitet (2015)

lokalsamfunnsaktører, ettersom forhandlingssituasjonen mellom forslagstiller og kommune kan oppleves som lukkede rom.

På bakgrunn av dette kan en lett tenke seg at det er en risiko for at regelen om å gå rett på byggesak kan bli grobunn for uforsvarlig forvaltning uten at det gripes inn. Det er imidlertid rettslig adgang til at fylkesmannen iverksetter kontroll med kommunens byggesaksbehandling av eget tiltak, jf. kommuneloven § 27-1 andre ledd. Hvis det blir avdekket kritikkverdige forhold, for eksempel gjennom media, burde Fylkesmannen benytte seg av denne rettigheten. Når det ikke er mulig for viktige sektorinteresser å gripe inn eller for lokalbefolkningen og fremme sitt syn må Fylkesmannen være våken og fungere som en sikkerhetsventil i forbindelse med saker hvor man går rett på byggesak. At fylkesmannen har en slik rolle blir også lagt til grunn i forarbeidene til kommuneloven<sup>133</sup> hvor departementet uttaler at:

*«Ordningen skal være en sikkerhetsventil til bruk hvis fylkesmannen blir oppmerksom på saker hvor det er tvil om lovligheten, for eksempel gjennom henvendelser fra borgerne eller media. Som i dag vil det være opp til fylkesmennes frie skjønn om det skal foretas lovlighetskontroll.»*

En annen sikkerhetsventil er at plikten til å konsekvensutrede står på egne bein. Hvis tiltaket faller innenfor krav om konsekvensutredning skal søknaden med konsekvensutredningen sendes på høring til berørte myndigheter, parter og interesseorganisasjoner og dokumentene skal legges ut til offentlig ettersyn jf. kuf. § 25.

## 5.2 Klageordningen

Innsigelsesordningen må ikke forveksles med klageordningen. Slik det fremgår av kapittel 2 gir klageordningen en part, eventuelt andre interesserte, rett til å kreve en ny behandling av vedtaket *etter* at saken er vedtatt. Retten til å få forvaltningen til å revurdere et vedtak ved forvaltningsklage fungerer således som en kontrollmulighet og en viktig rettssikkerhetsgaranti. Oppgaven skal videre ta for seg muligheten for klage i forbindelse med vedtak truffet med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1, herunder både i planprosessen og byggesaken.

---

<sup>133</sup> Prop. 46 L. (2017–2018) s. 332

## 5.2.1 Kommuneplanbestemmelsen

Retten til å klage gjelder kun for enkeltvedtak, hvilket innebærer at kommuneplanbestemmelsen ikke kan påklages jf. redegjørelsen i kapittel 2. I dette delkapittelet skal vi se litt nærmere på hvilken betydning det at det ikke kan klages på kommuneplanen har i forbindelse med kontroll med pbl. § 11-10 nr. 1.

Slik det fremgår av pbl. § 11-5 andre ledd skal kommuneplanen angi hovedtrekkene i arealdisponeringen. Kommuneplanen skal regulere større områder etter overordnede kriterier og gi generelle føringer for området som en helhet. Kommunens arealplan er generell i sin utforming slik at det ikke foreligger særskilte vedtak i forhold til den enkelte eiendom.<sup>134</sup> Det er derfor naturlig å se på den som forskriftslignende. I vår sammenheng gir pbl. § 11-10 nr. 1 mulighet for at det kan legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker. For mindre utbyggingstiltak vil kommuneplanen med andre ord ha samme virkning som en reguleringsplan. At de to planene skal ha ulik vedtaksstatus er derfor i seg selv ingen selvfølge. Man kan således spørre seg om det er naturlig å se på en kommuneplan som inneholder en bestemmelse om unntak fra plankrav som et forskriftslignende vedtak.

At kommuneplanen kan ha samme virkning for den enkelte eier som en reguleringsplan er imidlertid ikke unikt for vårt tilfelle.<sup>135</sup> Forarbeidene gir derfor uttrykk for at det kan gjøres unntak fra kommuneplanens klassifisering som forskrift, se Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) hvor det på side 176 uttales at:

*«Skulle det unntaksvis forekomme tilfelle hvor en kommuneplan med arealdel bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer, vil det likevel være riktig å anvende reglene for enkeltvedtak analogisk»<sup>136</sup>*

For at det skal kunne klages på kommuneplanens bestemmelser må disse altså få betydning for en enkelt eller meget få eiendommer. Kommuneplanens bestemmelse om unntak fra plankrav, herunder bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, fremstår imidlertid som generell og vil gjelde hele eller deler av kommunen generelt. Unntaksregelen synes derfor å være utelukket, da liten personkrets er det avgjørende vilkåret.

---

<sup>134</sup> LB-2007-81990

<sup>135</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 228

<sup>136</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-2008), s. 176

Om det likevel skulle finnes tilfeller hvor kommuneplanens bestemmelser i sammenheng med pbl. § 11-10 nr. 1 kun bestemmer rettsposisjonen til en liten personkrets, kan man argumentere for at bestemmelsen har så store direkte følger for noen at det er å anse som urimelig at man ikke kan klage på den.

Det er imidlertid viktig å se situasjonen i lys av at bestemmelsene er tatt inn i kommuneplanen for å hjelpe utbyggere med å få realisert sine mål raskest mulig og med minst mulig kostnader. Det siktes da til at selv om kommuneplanbestemmelser knyttet til pbl. § 11-10 nr. 1 ovenfor utbyggere kan innebære en begrensning i utbyggingsmulighetene, vil ikke kommuneplanen dermed være urimelig ovenfor dem. Det er ingenting i veien for at utbyggere kan velge å sette i gang en planprosess. På denne bakgrunn kan nok ikke kommuneplanbestemmelsene sies å være enkeltvedtak for de utbyggere som blir berørt av den.

Det er med andre ord rettsposisjonen til naboer av utbyggingstomter i områder hvor det er oppstilt mulighet for unntak fra plankrav som eventuelt i konkrete tilfeller burde ha rett til å klage. Dette er et interessant og omfattende spørsmål, som egner seg bedre som en egen problemstilling, og det vil derfor ikke bli undersøkt nærmere i denne oppgaven.

## 5.2.2 Byggesaken

Byggesaksbehandlingen til kommunen i forbindelse med muligheten til å gjøre unntak fra plankravet munner ut i et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det innebærer at vedtaket om at tiltaket ikke er reguleringspliktig, rammetillatelsen, eventuelle tilleggstillatelser, dispensasjonsvedtak, igangsettingstillatelser og vedtak om midlertidig brukstillatelse og ferdigattest kan påklages etter fvl. § 28 jf. pbl. § 1-9.

Den som er part eller har rettslig klageinteresse kan da påklage tiltaket. Det er de som har fått rammetillatelsen som vil være å anse som en part i saken. Andre enn tiltakshaver må derfor kunne vise til at de har rettslig klageinteresse for å kunne klage. Naboer og gjenboere som etter pbl. § 21-3 skal varsles ved byggesaksbehandling vil ikke uten videre ha rettslig klageinteresse i saken. Personer som vil klage må ha tilknytning til saken på en slik måte at vedtaket får rettslige eller faktiske direkte og håndfaste virkninger for dem.<sup>137</sup> Hvem som kan klage på vedtaket beror således på en konkret vurdering av klagerens tilknytning til saken,

---

<sup>137</sup> Pedersen m.fl. (2018a) s. 318

hvor man ser på om vedkommende har et reelt behov for at saken underlegges en ny vurdering. Det fremgår av forarbeidene til forvaltningsloven at man her kan bruke tvistelovens regler om søksmålsadgang analogisk, da de som kan reise søksmål også bør kunne påklage et forvaltningsvedtak.<sup>138</sup> Man har imidlertid tradisjonelt vært liberal når det gjelder hvilke interesser som gis klagerett i plan- og bygningslovgivningen.<sup>139</sup> De naboer og gjenboere som protesterer på tiltaket under byggesaksbehandlingen, hva enten de rettslig betraktes som partsberettiget eller ikke, skal behandles som om de var parter eller har partsinteresser.<sup>140</sup>

Denne klageadgangen gjelder for enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven generelt. Med andre ord vil de samme reglene gjelde for klage på byggesaksbehandling som for reguleringsplaner. Dermed vil ikke de berørte naboenes mulighet til å påklage saken avskjæres selv om det ikke utarbeides reguleringsplan for tiltaket. Det er imidlertid to forskjeller i klagemulighetene i disse to tilfellene.

For det første vil det gi de klageberettigede kortere tid til å sette seg inn i saken og til å reagere på den, ettersom det ikke i forkant av klagefristen har vært et omfattende planarbeid med høring og medieomtale. På denne bakgrunn kan man således spørre seg om kontrollen med forvaltningen og hensynet til enkeltindivider blir like godt ivaretatt i de tilfellene hvor man går rett på byggesak, selv om klagemulighetene ikke direkte blir avskåret.

For det andre vil ikke de klageberettigede få saken forelagt i flere omganger når utbygger går rett på byggesak. Men ettersom det uansett fremgår av pbl. § 1-9 at det i byggesaken ikke kan klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt, kan en ikke si at dette medfører at klageadgangen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Det vil med andre ord uansett ikke være muligheter for «omkamp» i form av klage på forhold som allerede er vurdert og avgjort, og etter gjeldende rett avskjæres klageadgangen selv om klageretten ikke er benyttet i plansaken eller dispensasjonssaken.<sup>141</sup>

---

<sup>138</sup> Ot.prp.nr.38 (1964-1965) s. 98

<sup>139</sup> Pedersen m.fl. (2018b) s. 252

<sup>140</sup> NOU 1976:27 s. 26 (se s. 252 Pedersen)

<sup>141</sup> Prop. 99 L (2013-2014) s. 46

I forbindelse med ordlyden i § 1-9 som gjør det klart at det ikke kan klages på forhold som allerede er avgjort i bindende *reguleringsplan* oppstår det imidlertid et interessant spørsmål. I forarbeidene<sup>142</sup> heter det at;

*«Bestemmelsen skal forstås slik at et vedtak ikke kan påklages på grunnlag av de rammene for en nærmere utnyttelse, plassering og utforming, eller tomtedeling, som framgår av en reguleringsplan. De bindende rammene som framgår av en endelig reguleringsplan, kan ikke prøves på nytt ved at det klages på et vedtak om å gi tillatelse eller avslå søknad om tillatelse. Er en grunneier misfornøyd med at det oppføres en innregulert boligblokk på naboeiendommen, kan han ikke påklage vedtaket på det grunnlag at et slikt bygg ikke skulle vært oppført i strøket, eller ikke skulle vært plassert eller utformet slik planen fastsetter.»* (mine understrekinger.)

Som en kan se er det en forutsetning for å stenge for adgangen til å klage på forhold som allerede er avgjort i arealplan at parter og andre med rettslig klageinteresse har hatt anledning til å påklage vedtaket. Etersom naboer og andre berørte ikke har hatt mulighet til å klage på kommuneplanens arealdel, taler det således for at man ikke kan anvende pbl. § 1-9 analogisk i saker hvor man går rett på byggesak. Man kan dermed spørre seg om det i tilfeller hvor man går rett på byggesak er mulighet til å klage på forhold som allerede er avgjort i bindende arealplan.

### 5.2.3 Fylkesmannen

Som det fremgår av oppgavens kapittel 2 er det Fylkesmannen som er klageinstans dersom det klages på vedtak som er fattet i byggesaken. Fylkesmannen kan i klagebehandlingen «prøve alle sider av saken», jf. fvl. § 34 andre ledd. I dette ligger at grensen mellom rettsanvendelsesskjønn og fritt skjønn i utgangspunktet ikke har betydning for fylkesmannens kompetanse i klagesaker.<sup>143</sup> Fylkesmannen kan med andre ord ikke bare prøve de juridiske sidene ved vedtaket, men også hensiktsmessigheten ved vedtaket. Dette innebærer at de klageberettigede for eksempel kan klage på kommunens vurdering av om det er lagt tilstrekkelig vekt på miljømessige konsekvenser av vedtaket eller vektleggingen av nabointeressene. Lovgiver gir likevel uttrykk for at hensynet til det lokale selvstyre skal

---

<sup>142</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176

<sup>143</sup> Rt. 2007 s. 257 (Trallfa)



tillegges stor vekt ved prøving av hensiktsmessigheten av et vedtak jf. ordlyden i fvl. § 34. Det er dermed usikkert hvor mye av kommunens frie skjønn Fylkesmannen faktisk vil overprøve. Dette gir grunnlag for å sette spørsmålstegn ved om lovgivningen sikrer at det utøves tilstrekkelig kontroll med vedtak truffet med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1.

#### 5.2.4 Sivilombudsmannen

Dersom man har benyttet seg av alle klagemulighetene i en sak, men fortsatt er uenig i forvaltningens endelige vedtak kan avgjørelsen bringes inn for Sivilombudsmannen innen det har gått ett år fra det endelige vedtaket.<sup>144</sup> Sivilombudsmannen er oppnevnt av Stortinget for å kontrollere forvaltningen og sikre at offentlige myndigheter ikke misbruker sin makt. Ombudsmannens jobb er å undersøke klager fra enkeltpersoner som mener å ha vært utsatt for urett eller feil fra forvaltningen. Ombudsmannen kan ikke selv endre vedtaket eller instruere forvaltningen om å gjøre det, men må nøye seg med «å uttale sin mening», jf. sivilombudsmannsloven § 10 første ledd. Stortinget har likevel forutsatt at forvaltningen retter seg etter uttalelser fra ombudsmannen, og normalt vil forvaltningen rette seg etter Sivilombudsmannens syn.<sup>145</sup>

Av ordlyden i sivilombudsmannloven § 6 fremgår det at enhver som mener å ha vært utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side kan klage til Ombudsmannen. Med denne uttrykksmåten stilles det krav om en viss *partsinteresse* hos den som skal ha rett til å klage. Men en går her ikke lenger enn til å kreve at klageren selv må være berørt av det forhold eller av den individuelle eller generelle avgjørelse han bringer inn for Ombudsmannen.<sup>146</sup>

Alle slags avgjørelser og handlinger, det være seg enkeltvedtak eller forskrifter, offentligrettslige eller privatrettslige handlinger, internrettslige bestemmelser eller beslutninger, materielle eller prosessuelle bestemmelser el., kan behandles av ombudsmannen.<sup>147</sup> Dette innebærer at også kommuneplanen kan påklages av den som mener å ha vært utsatt for urett eller feil på bakgrunn av den.

---

<sup>144</sup> Sivilombudsmannloven § 6

<sup>145</sup> NOU 2019: 5 s. 363

<sup>146</sup> Ot.prp. nr. 30 (1959-60) s. 17

<sup>147</sup> Shelby (2017) note 14

På samme måte som Fylkesmannen har Sivilombudsmannen adgang til å ta saker opp til behandling etter eget tiltak. Saker som er tatt opp av eget tiltak har ikke hatt noen stor plass i ombudsmannens virksomhet opp gjennom årene, men i nesten alle årsmeldingene har ombudsmannen sagt noe om viktigheten av at ombudsmannen foretar slike undersøkelser.<sup>148</sup> På bakgrunn av redegjørelsen over, om klagemuligheter og medvirkningsmuligheter i saker hvor man går rett på byggesak, er det naturlig å argumentere for at Sivilombudsmannen burde ta i bruk sin kompetanse til å kontrollere disse tilfellene i fremtiden.

### 5.3 Rettslig overprøving

En siste mulighet til å få overprøvd et vedtak er å anlegge sivilt søksmål. Saken vil da bli kontrollert av et organ som er utenfor og uavhengig av forvaltningen. Domstolskontrollen omfatter som hovedregel bare rettsanvendelsen og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen, ikke forvaltningsskjønnet.<sup>149</sup> Som det fremgår av punkt 2.2.2 er domstolens primære oppgave å kontrollere om forvaltningen har fulgt lov og rett, ikke om resultatet er rimelig i det enkelte tilfelle. Ved rettslig overprøving avgjør domstolene om et vedtak er gyldig eller ugyldig, men treffer ikke ny realitetsavgjørelse dersom vedtaket er ugyldig.<sup>150</sup>

Dette delkapittelet er delt inn i to deler. Punkt 5.3.1 omhandler domstolens adgang til å overprøve selve kommuneplanbestemmelsen. Deretter vil punkt 5.3.2 redegjøre for adgangen til overprøving av kommuneplanbestemmelsen anvendt på et konkret faktum.

#### 5.3.1 Prøvingen av kommuneplanbestemmelsen

Det er to spørsmål som reises i sammenheng med domstolens overprøving av kommuneplanbestemmelsen. For det første oppstår det et spørsmål om i hvilken grad domstolene kan overprøve om vilkårene for å innta en bestemmelse om unntak fra plankrav er oppfylt. For det andre oppstår det et spørsmål om i hvilken grad domstolene kan overprøve innholdet i planbestemmelsen.

---

<sup>148</sup> Shelby (2017) note 37

<sup>149</sup> NOU 2019:5 s. 363

<sup>150</sup> Se eksempelvis Rt. 2001 s. 995 og Rt. 2009 s. 170.

Generell lovtolkning og rettsanvendelse er alltid en rettslig oppgave, og dermed alltid en oppgave for domstolene når spørsmålet blir forelagt dem.<sup>151</sup> Dette innebærer således at domstolene kan undersøke om de lovpålagte vilkårene for å innta bestemmelsen foreligger, herunder også ta stilling til hva som er innholdet i vilkårene i loven. Eksempelvis kan domstolene ta stilling til spørsmålene som ble reist i punkt 4.2.4 og 4.2.5, om hvorvidt det er å anse som vilkår for gyldig planbestemmelse at forholdet til transportnett og annet lovverk er nevnt i kommuneplanen, eller om det er tilstrekkelig at forholdene kun ivaretas ved anvendelsen av kommuneplanbestemmelsen. Med andre ord kan domstolene kontrollere at kommunen har forstått og anvendt lovbestemmelsen riktig i forhold til lovgivers intensjoner, og således holdt seg innenfor de rammer som lovgivningen setter.

I en særstilling står imidlertid nødvendighetsvurderingen, da hva som er innholdet i vilkåret «i nødvendig utstrekning» er underlagt kommunens frie skjønn.<sup>152</sup> Som det fremgår av oppgavens øvrige kapitler hører det inn under plan- og bygningsmyndighetene å vurdere forholdene i den enkelte kommune for å ta stilling til når reguleringsplan må utarbeides. På samme måte vil det være opp til kommunen å vurdere om det er hensiktsmessig med en bestemmelse om unntak fra plankrav. I hvilken grad muligheten til å gå rett på byggesak er nødvendig er et spørsmål som planmyndighetene skal stille seg i den enkelte kommune jf. pbl. § 11-10 nr. 1.<sup>153</sup> Det forutsettes da, som redegjort for i punkt 4.2.1, at planmyndighetene avgjør ut fra relevante og saklige grunner om en slik bestemmelse er nødvendig for de aktuelle arealene innad i kommunen. Domstolene vil da tradisjonelt vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering.

Dette kan illustreres med flere eksempler fra rettspraksis hvor Høyesterett understreker at domstolene skal vise tilbakeholdenhet i tilfeller hvor forvaltningen utøver et faglig skjønn. Som vist til i punkt 2.6 blir det i Rt. 2009 s. 354 uttalt at domstolene må vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig etter plan- og bygningsloven. Et annet eksempel er dommen inntatt i Rt. 2012 s. 18 (Kvistefos), hvor det i avsnitt 41 blir uttalt at når lovteksten gir anvisning på en rekke skjønnstemaer der den konkrete vurderingen må foretas på grunnlag av et faglig og politisk skjønn, kan domstolene overprøve forvaltningens generelle tolkning, men

---

<sup>151</sup> Eckhoff & Smith (2014) s. 373

<sup>152</sup> Jf. punkt 4.2.1

<sup>153</sup> Se punkt 4.2.1

ikke den konkrete rettsanvendelsen i form av den skjønnsutøvelse som er foretatt. Se også blant annet Rt. 1995 s. 738, Rt. 2004 s. 1092.

Selv om domstolene ikke anser det som sin oppgave å overprøve vektleggingen av relevante hensyn etter loven, er det imidlertid en oppgave for domstolene å påse at relevante hensyn etter loven er vurdert. Dette fremgår blant annet av Rt.1995 s. 738 (Fett & Lim, se s. 741) hvor det uttales at:

*«Den konkrete vekt kostnadene og tapet skal tillegges og hvordan dette skal avveies mot andre relevante hensyn, tilligger det forvaltningen å avgjøre. At det her er tale om et fritt skjønn, bekreftes av vurderingstemaet. Kostnader og forurensning er inkommensurable størrelser. Disse kan vanskelig avveies mot hverandre ut fra rettslige kriterier.*

*Ut fra dette finner kjøremålsutvalget at domstolene ikke kan overprøve det konkrete skjønn over om tillatelsen bør tilbakekalles, ut over det å kontrollere at forvaltningen har trukket inn de relevante hensyn ved sin vurdering og at det konkrete skjønn ikke er så sterkt urimelig at vedtaket av den grunn må underkjennes.»* (mine understrekinger)

På samme måte som i Rt. 1995 s. 738 vil domstolene ha kompetanse til å kontrollere at planmyndighetene har trukket inn relevante hensyn i sin vurdering, selv om vektingen av de relevante hensyn ved nødvendighetsvurderingen ikke vil kunne avgjøres ut ifra rettslige kriterier. Dersom relevante hensyn etter loven ikke er vurdert, eller det er tatt utenforliggende hensyn, vil domstolene dermed kunne kjenne vedtaket ugyldig på bakgrunn av myndighetsmisbrukslæren.

Selv om det på plan- og bygningsrettens område relativt ofte påberopes at et vedtak i medhold av plan- og bygningsloven er ulovlig på bakgrunn av myndighetsmisbrukslæren, er det generelt sjelden at slike anførsler når frem.<sup>154</sup> Som tidligere nevnt er det vanskelig å se for seg at en planbestemmelse om unntak fra plankrav vil bli «rammet» av myndighetsmisbrukslæren.

Videre kan domstolene prøve om innholdet i kommuneplanbestemmelsen er i tråd med de rammer som lovgivningen setter. Som det fremgår av kapittel 4 er det flere forhold som det kan være aktuelt for domstolene å overprøve, herunder spesifiseringen av hva som utgjør et mindre utbyggingstiltak og om bestemmelsene om utbyggingsvolum og uteareal er godt nok egnet til å avklare interessene knyttet til utbygging på en forsvarlig måte. Dersom domstolene

---

<sup>154</sup> Holth (2014) s. 194

legger til grunn at det er et vilkår at forholdet til transportnett og annet lovverk skal ivaretas gjennom selve planbestemmelsen, vil det naturligvis også være underlagt domstolenes kompetanse å prøve om planbestemmelsen er egnet til å faktisk gjøre dette.

Domstolene vil da måtte tolke om bestemmelsen er anvendt riktig ut ifra de forutsetningene som finnes i relevante rettskilder. Her vil forarbeidene til en viss grad angi retningslinjer, men som vi har sett behandler forarbeidene forståelsen av innholdet i ordlyden i beskjeden grad. Videre er skjønnet som må foretas ved anvendelsen av bestemmelsen svært politisk og faglig, og med de få retningslinjene som foreligger i forarbeidene er det naturlig å anta at domstolene vil vise betydelig tilbakeholdenhet til å overprøve planmyndighetenes forståelse. Spesielt med tanke på at arealbruken i Norge i stor grad er overlatt til kommunene å bestemme.

Det mest interessante når det kommer til innholdet i en kommuneplanbestemmelse med hjemmel i pbl. § 11-10 nr.1 er kanskje hvor grensen for hva planmyndigheten kan kalle et «mindre utbyggingstiltak» går. På bakgrunn av at Høyesterett har gitt uttrykk for forsiktighet med å prøve grensene for «større bygge- og anleggstiltak» i pbl. § 12-1 tredje ledd er det god grunn til å tro at domstolene vil være forsiktig med å prøve grensene for hva kommunene velger å karakterisere som et «mindre utbyggingstiltak» i planbestemmelsen. Hva som er å anse som mindre utbyggingstiltak vil, som tidligere nevnt, variere etter forholdene i den enkelte kommune. Det er likevel interessant å spørre seg om det finnes en rettslig øvre grense. Per i dag finnes det ikke noe svar på dette, så vidt jeg kan se. Det blir spennende å følge med på om spørsmålet noen gang vil bli gjenstand for juridisk vurdering i domstolene.

### 5.3.2 Prøving av rettsanvendelsen

Videre skal vi nå se på muligheten for overprøving av kommuneplanbestemmelsen anvendt på et konkret faktum. Det siktes da til de tilfeller hvor kommunen gir tillatelse til å gå rett på byggesak med hjemmel i kommuneplanens arealdel. Kommunen har da vurdert at tiltaket er et mindre utbyggingstiltak og at forholdet til transportnett og annet lovverk blir ivaretatt. I tillegg har kommunen vurdert at bestemmelsene om utbyggingsvolum og uteareal omfatter området hvor tiltaket skal gjennomføres. Som det fremgår av oppgavens punkt 2.2.2 er det som utgangspunkt et juridisk spørsmål hvordan rettsregler skal anvendes på et konkret faktum. Men som vi har sett innebærer ordlyden i § 11-10 nr. 1 en viss grad av fritt skjønn for kommunene.

Om forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt anser jeg i utgangspunktet som en kurant vurdering som ikke er aktuelt å drøfte i forbindelse med domstoloverprøving av rettsanvendelsen. Enten utløser tiltaket krav om ny infrastruktur, eller så gjør det ikke det. På samme måte vil tiltaket enten ivareta annet lovverk, eller ikke gjøre det. Dersom tiltaket utløser krav om ny teknisk infrastruktur eller ikke tar hensyn til annet lovverk vil det etter lovtekstens ordlyd foreligge saksbehandlingsfeil, hvilket naturligvis innebærer at byggetillatelsen er ulovlig. Det kan dog tenkes at det skulle være noen som ikke har samme oppfatning som meg når det gjelder innholdet i disse to vilkårene, slik at det vil være aktuelt for domstolene å ta stilling til dette. I så fall vil domstolene kunne prøve forståelsen av vilkåret fullt ut. Det siktes da eksempelvis til at en kommune kan ha vurdert forholdet til transportnett å være ivaretatt, selv om det har vært nødvendig å opparbeide parkeringsplasser.

Det samme utgangspunkt gjelder når det kommer til kommunens vurdering av at kommuneplanens bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal gjelder for området hvor tiltaket skal gjennomføres. Enten så har kommunen bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal for området, eller så har den ikke det. Det er således ikke i utgangspunktet et aktuelt spørsmål for domstolene. Det kan imidlertid tenkes at bestemmelsene er såpass dårlig utformet at det er usikkert hvorvidt disse gjelder i området hvor tiltaket skal gjennomføres. Et spørsmål som oppstår da blir om domstolene kan kjenne byggetillatelsen ugyldig på bakgrunn av at vilkåret ikke er oppfylt, selv om kommunen har vurdert det som oppfylt i en byggesak. Det er på det rene at domstolene alltid kan overprøve om lovens vilkår er oppfylt. Med andre ord kan retten vurdere om vilkåret foreligger eller ikke foreligger, slik som redegjort for i starten av avsnittet. Videre er det på det rene at domstolene kan overprøve subsumsjonen.<sup>155</sup> Denne aktuelle vurderingen går imidlertid ikke ut på å ta stilling til om sakens konkrete fakta faller utenfor eller innenfor § 11-10 nr. 1, men om det faller innenfor kommunens egen bestemmelse. Domstolene vil dermed ikke overprøve kommunens vurdering. Bakgrunnen for dette er at gjenstanden for et søksmål må være et «rettskrav» jf. tvisteloven § 1-3 første ledd. Kjennetegnet til et rettskrav er at det finnes visse fakta som skaper et krav som kan få medhold i en domstol når det kombineres med rettsregler.<sup>156</sup> Med andre ord må kravet være underlagt rettslig regulering. Begrunnelsen er at det er rettsregler domstolene har spesialkunnskap om, og at domstolenes oppgave er å løse *rettslige* konflikter. Kravet for domstolene må derfor enten være at innholdet i bestemmelsen som sådan er ugyldig, (slik

---

<sup>155</sup> Se punkt 2.2.2

<sup>156</sup> Robberstad (2015) s. 87

som redegjort for i punkt 5.3.1), eller at det er utøvet myndighetsmisbruk i forbindelse med kommunens anvendelse av egen bestemmelse.

Som tidligere nevnt er det vanskelig å se for seg at det utøves myndighetsmisbruk ved utarbeidelse av kommuneplanbestemmelse, selv om man ikke skal utelukke at det kan skje. Når det kommer til byggesaken er det derimot lettere å se for seg at det utøves myndighetsmisbruk. Det siktes da til muligheten for at det blir gjort usaklig forskjellsbehandling når det gjelder tillatelse til å gå rett på byggesak. På bakgrunn av det ulovfestede likhetsprinsippet i norsk rett må like tilfeller behandles likt i den grad ikke relevante hensyn begrunner forskjellsbehandling. Det burde derfor etter mitt skjønn være et krav om at begrunnelsene for kommunens vurderinger er grundige og etterprøvbare.

Det som kanskje er mest interessant i forbindelse med prøvingen av rettsanvendelsen er domstolenes prøving av hva bygningsmyndighetene vurderer som et mindre utbyggingstiltak. Som redegjort for ovenfor vil domstolene i utgangspunktet ikke prøve vurderingen av om tiltaket faller innenfor kommuneplanens grense, da dette ikke vil være et rettskrav. Selv om domstolene ikke kan prøve om tiltaket faller innenfor kommuneplanens definisjon eller spesifisering av «mindre utbyggingstiltak», kan domstolene imidlertid alltid prøve om tiltaket faller inn under de rettslige kravene til hva som utgjør et mindre utbyggingstiltak. Det siktes da til retningslinjene som fremgår av forarbeidene, og det vises her punkt 4.2.2.2 som redegjør for vilkåret i forbindelse med å anvende planbestemmelsen. Dersom domstolene kommer til at tiltaket ikke underordner seg retningslinjene som forarbeidene oppstiller vil byggetillatelsen kjennes ugyldig.

Om et tiltak kan innpasses i bestående struktur og underordne seg bestående bygninger er imidlertid en relativt skjønnspreget vurdering. Man vil da stå ovenfor et subsumsjonsskjønn med en viss grad av faglige og politiske vurderinger. På bakgrunn av uttalelsene i Rt. 2007 s. 354<sup>157</sup> (Kvinnherad Energi) er det nærliggende å anta at domstolene vil vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve kommunens *faglige vurdering* av når tiltak medfører at reguleringsplan er nødvendig.

---

<sup>157</sup> Se punkt 2.6

## Kapittel 6: Avsluttende refleksjoner

Av oppgaven kommer det frem at det er mulig å tolke pbl. § 11-10 nr. 1 slik at den griper inn i prinsippet i pbl. § 12-1 tredje ledd, om at større bygge- og anleggstiltak og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn alltid krever reguleringsplan.<sup>158</sup> Med dette menes at begrepet «mindre utbyggingstiltak» ikke er en motsetning til begrepet «større bygge og anleggstiltak», men at det er en egen og uavhengig vurdering for kommunene. Det fremstår imidlertid som usikkert hvor langt inn i prinsippet i pbl. § 12-1 tredje ledd en planbestemmelse med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1 egentlig er ment å gripe. Det vil derfor være spennende å følge med på om bestemmelsen blir satt på spissen i rettspraksis, om lovgiver en dag kommer med oppklarende og presiserende etterarbeid, eller om bestemmelsen blir omtalt i fremtidig juridisk teori.

Når det gjelder vilkårene som fremgår av bestemmelsen har vi sett at det er en del uavklarte spørsmål. Forarbeidene utdyper i beskjeden grad hva som ligger i ordlyden i pbl. § 11-10 nr. 1. Oppgaven viser at vilkårene spesielt fremstår som vage når det kommer til planprosessen. Dette gir således rom for at kommuneplanbestemmelser med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1 vil kunne se ganske forskjellig ut fra kommune til kommune. Når det gjelder vilkårene i forbindelse med byggesaksprosesser viser oppgaven at det fremstår mer tydelig hva som er å anse som gjeldende rett.

Til slutt har vi sett at kommunene har fått tillagt seg et betydelig planfaglig skjønn som overordnede myndigheter og domstolene i begrenset grad kan overprøve, og at det ikke er mulighet for medvirkning og innsigelse fra berørte interesser i tilfeller hvor man går rett på byggesak. Hvorvidt pbl. § 11-10 nr. 1 er en god regel med tanke på hensynet til rettssikkerhet kan på denne bakgrunn diskuteres.

Jeg mener pbl. § 11-10 nr. 1 bør få mer oppmerksomhet i fremtiden. Etter mitt skjønn kan bestemmelsen bidra til effektiv byutvikling. Det siktes da spesielt til mulighetene den gir for rask og kostnadssparende saksbehandling for såkalte innfyllingsprosjekter, som gjør plass til nye innbyggere innenfor allerede bebygde områder. På denne måten vil man kunne bevare uberørt natur og samtidig møte befolkningsveksten som ventes. Med andre ord kan bestemmelsen bidra til bærekraftig byutvikling. Det er imidlertid viktig at man har gode prosesser og rutiner som sikrer at prosjekter hvor man går rett på byggesak ikke har negative

---

<sup>158</sup> Jf. Kapittel 3



virksomheter for omgivelsene. I tillegg er det viktig at bygningsmyndighetene kjenner til bestemmelsens anvendelsesområde og innhold. Det vil videre være hensiktsmessig at overordnede forvaltningsorganer tar i bruk sin kompetanse til å kontrollere slike saker av eget tiltak, da det er et relativt nytt konsept.

I forbindelse med arbeidet med oppgaven har det dukket opp flere spennende spørsmål for videre forskning på dette området. Jeg vil belyse noen av temaene jeg tror kan være nyttig å undersøke videre.

For det første reises det flere spørsmål i oppgavens kapittel 5 når det gjelder overprøving og kontroll av bestemmelsen, som det kan være interessant å se nærmere på. Som eksempel vises det til spørsmål om det i tilfeller hvor man går rett på byggesak er mulighet til å klage på forhold som allerede er avgjort i bindende arealplan,<sup>159</sup> om naboer av utbyggingstomter i områder hvor det er oppstilt mulighet for unntak fra plankrav burde ha rett til å klage på kommuneplanen i enkelte tilfeller,<sup>160</sup> og om det at man «hopper over» medvirkning i byggesak vil føre til at utbyggingsprosjekter ikke blir godt nok opplyst.<sup>161</sup>

For det andre ville det vært spennende å studere forvaltningspraksis nærmere, herunder foreta omfattende analyser av praksis for å få et bilde av praktiseringen av bestemmelsen. Enten opp mot gjeldende rett eller en sammenligning av ulike kommuners anvendelse. Eventuelt en kombinasjon av disse to. Andre interessante spørsmål i denne sammenheng er hvor tids- og kostnadssparende det i realiteten er å gå rett på byggesak<sup>162</sup>, og om effektiviteten går på bekostning av kvalitet og muligheten til medvirkning i konkrete byggesaker.

Det ville videre vært interessant å se på hvordan de ulike kommunene har utformet en kommuneplanbestemmelse med hjemmel i § 11-10 nr. 1. Det siktes da til hvordan de har forstått lovens vilkår som redegjort for i oppgavens kapittel 4, samt om de har tolket innholdet i bestemmelsen i tråd med synspunktet som fremgår av juridisk teori eller i tråd med tolkningen som er lagt til grunn i denne oppgaven.

---

<sup>159</sup> Se punkt 5.2.2

<sup>160</sup> Se punkt 5.2.2

<sup>161</sup> Se punkt 5.1.2

<sup>162</sup> Se punkt 4.3

Til slutt vil jeg påpeke at den tyske plan- og bygningsloven også har en bestemmelse som hjemler byggerett i uregulerte områder.<sup>163</sup> For den som kan tysk ville det derfor kunne være aktuelt å sjekke ut tyske tilsvarende regler i et komparativt perspektiv.

Det er som man kan se mange forskjellige temaer som det har vært nødvendig å avgrense mot av hensyn til en oversiktlig og sammenhengende oppgave, samt på bakgrunn av masteroppgavens tidsramme. Oppgaven har fokusert på å samle og systematisere rettskilder for å gjøre rede for gjeldende rett, samtidig som den har hatt som formål å sette søkelys på ulike problemstillinger og spørsmål som kan dukke opp i forbindelse med bruk av og kontroll med bestemmelsen. Alt i alt har arbeidet med oppgaven stimulert til mye nysgjerrighet rundt temaet, og bidratt med ny kunnskap om plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1.

---

<sup>163</sup> Se BauGB §34 Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

## Referanser

Andersen, David K. F. og Stray, Eirik M. (2018) *Identifisering av risiko ved utvikling av infill-prosjekter i Oslo*. Masteroppgave. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Direktoratet for byggkvalitet (2015) *Veiledning til § 6-1 (SAK10)* Tilgjengelig fra:

<https://dibk.no/byggeregler/sak/2/6/6-1/> (lest 10.03.20)

Direktoratet for byggkvalitet (2017) *Veiledning til § 6-4 (SAK10)* Tilgjengelig fra:

<https://dibk.no/byggeregler/sak/2/6/6-4/> (lest 20.02.20)

Eckhoff, Torstein (2001) *Rettskildelære*, 5. utgave, Oslo: Universitetsforlaget

Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind (2014) *Forvaltningsrett*, 10. utg., Oslo: Universitetsforlaget.

Eckhoff, Torstein & Smith, Eivind (2018) *Forvaltningsrett*, 11. utg., Oslo: Universitetsforlaget.

Frihagen, Arvid (1989) *Plan- og bygningsloven kommentarutgave*. Oslo

Fylkesmannen (2020) *Arealforvaltning*. Tilgjengelig fra:

<https://www.fylkesmannen.no/nb/Plan-og-bygg/Arealforvaltning/> (lest 12.01.20)

Fylkesmannen i Oslo og Akershus (2014) *Dispensasjonsveileder*. Tilgjengelig fra:

<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-oslo-og-viken/plan-og-bygg/dispensasjonsveileder-2014--web.pdf> (lest 25.01.20)

Graver, Hans Petter (2015) *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Oslo: Universitetsforlaget

Holth, Fredrik (2014) *Hvordan kan arealplaner påvirke fysisk utforming av eiendom?* I: August E. Røsnes (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget

Holth, Fredrik & Winge, Nikolai K. (2017) *Plan- og bygningsrett, kort forklart*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2009) § 11-1 *Kommuneplan*. Tilgjengelig fra:

[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger\\_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-1-kommuneplan/id556799/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/veiledninger_brosjyrer/2009/lovkommentar-til-plandelen-i-/kapittel-11-kommuneplan/-11-1-kommuneplan/id556799/) (lest 14.01.20)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan-og-bygningsloven/id751295/> (lest 01.04.20)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) § 11-9 og § 11-10 - *Kommunedelplan for Oslo kommune - planbestemmelser om høyde på byggverk*. Tolkningsuttalelse.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-og--11-10---kommunedelplan-for-oslo-kommune---planbestemmelser-om-hoyde-pa-byggverk/id2581987/> (lest 01.04.20)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Reguleringsplanveileder*.

Tilgjengelig fra:

[https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder\\_sept\\_2018.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf) (lest 01.04.20)

Miljøverndepartementet (1986) *rundskriv T-7/86 av 20. juni 1986*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/t-1986-7?searchResultContext=1220&rowNumber=3&totalHits=5> (lest 20.03.20)

Miljøverndepartementets rundskriv T-2/08. *Om barn og planlegging*. Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/rundskriv/t-2-08.pdf>  
(lest 20.03.20)

Oslo kommune (2015) *Kommuneplan del 2 (juridisk arealdel)* Tilgjengelig fra:

<https://www.oslo.kommune.no/politikk/kommuneplan/kommuneplan-2015/> (lest 01.02.20)

PBE Oslo kommune (2018) *Saksinnsyn: Saksnr. 201718749. (Saksdokumenter Ruseløkka skole.)* Tilgjengelig fra:

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201718749>

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018a) *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018b) *Plan- og bygningsrett. Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*. 3. utg.

Porsgrunn kommune (2019) *Saksfremlegg formannskapet*. Tilgjengelig fra:

<https://www.porsgrunn.kommune.no/lokalpolitikk/hoeringer/mindre-ending-av-kommuneplanens-arealdel-2018-2030-porsgrunn-kommune/> (lest 12.03.20)

Robberstad, Anne (2015) *Sivilprosess*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget

Rundskriv fra Miljøverndepartementet (1986) *T-7/86 av 20. juni 1986*. Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/t-1986-7?searchResultContext=1319&rowNumber=2&totalHits=5> (lest 22.02.20)

Shelby, Liv (2017) *Kommentar til Sivilombudsmannloven*. i Norsk lovkommentar, Gyldendal Rettsdata (lest 08.04.2020)

Statistisk sentralbyrå (2018a) *Lavere befolkningsvekst fremover*. Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/lavere-befolkningsvekst-ramover> (lest 23.02.20)

Statistisk sentralbyrå (2018b) *Befolkningsframskrivinger*. Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram> (lest 23.02.20)

Stokstad, Sigrid (2019) *Dette er nytt i ny kommunelov*. Tilgjengelig fra:

<https://juridika.no/innsikt/dette-bli-nytt-i-ny-kommunelov> (lest 20.03.20)

Winge, Nikolai K. & Holth, Fredrik (2018) «Svak kontroll i plan- og bygningsretten», *Plan* 2018/3

## **Rettsavgjørelser:**

### Høyesterett:

Rt. 1995 s. 738 (Fett & Lim)

Rt. 2001 s. 995

Rt. 2004 s. 1092

Rt. 2007 s. 257 (Trallfa)

Rt. 2007 s. 281 (Barka)

Rt. 2009 s. 170

Rt. 2009 s. 354 (Kvinnherad energi)

Rt. 2012 s. 18 (Kvistefos)

### Lagmannsretten:

LB-2007-81990

### Tingretten:

TOSLO-2018-132587

TOSLO-2018-104016

## **Forarbeid:**

NOU 2003: 14. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

NOU 2003: 24. *Mer effektiv bygningslovgivning*

NOU 2019: 5. *Ny forvaltningslov*

Ot.prp. nr. 30 (1959-60) *Om lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen*

Ot.prp. nr. 38 (1964-65) *Om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*

Ot.prp. nr. 56 (1984-85) *Plan og bygningslov*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan og bygningsloven - plandel)*

Ot.prp. nr. 45 (2007-08) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*

Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*

Prop. 99 L (2013–2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak)*

Innst. O. nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

## **Lover:**

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov

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

Lov 16. juni 1961 om retthøve mellom grannar (naboløven)

Lov 22. juni 1962 nr. 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsløven)

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

Lov 10. juni 1967 nr. 23 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsløven).

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



Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

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

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

Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven)

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

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

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

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Opphevet lov: Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan og bygningslov

#### **Forskrifter:**

Byggesaksforskriften (2010) *Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (SAK10)*

Byggteknisk forskrift (2017). *Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (TEK17).*

Forskrift om konsekvensutredninger (2017) *Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KUF)*

Forskrift om behandling av private reguleringsforslag (2017) *Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*



**Norges miljø- og biovitenskapelige universitet**  
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet  
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003  
NO-1432 Ås  
Norway