



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Bygningsmyndighetens adgang til å avvente en avgjørelse inntil tekniske planer er godkjent

The building authority's opportunities to put a hold on processing a building application until technical plans are approved

Brit Johanne Søvde
Master i eiendomsutvikling

Forord

Vegen fram til denne masteroppgaven har vært lang, men har gitt erfaringer og kunnskap jeg ikke ville vært foruten. Jeg er takknemlig for at jeg har fått innsikt i oppgaveskriving mulighet til å dykke inn i plan- og bygningslovens verden.

virkelig visdom er å vite hva en ikke vet
Sokrates

Stor takk til Steinar Taubøll for tankevekkende veiledning og inspirasjon.

Takk til mamma, som maste om at jeg måtte ta utdanning på Norges Landbrukshøgskole, og til slutt fikk lese korrektur for innlevering ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.

Takk til Mia og Nils Egil for innspill og hjelp, Runar for bilde og N.N for korrektur..

Takk til Cecilia Martine og Johan for at dere har latt meg være i fred med skrivingen.

Oslo, 1. juni 2021

Brit Johanne Søvde

Sammendrag

Oppgaven omhandler kommunens muligheter til å holde tilbake en avgjørelse av en byggesøknad, inntil andre instanser har gitt sin aksept til utformingen av teknisk infrastruktur.

Teknisk infrastruktur er en grunnleggende forutsetning i utbyggingsprosjekter. Hvordan anleggene blir planlagt og utført, har stor samfunnsmessig betydning med tanke på sikkerhet, økonomi og utforming av omgivelsene. Flere faktorer, som befolkningsutvikling, endret bosettingsmønster, klimaendringer og utdaterte anlegg, øker behovet for utbygging og oppgradering av den tekniske infrastrukturen. Kommunen eier en stor del av den tekniske infrastrukturen, og vil sikre at det som bygges blir utført på best mulig måte.

Plan- og bygningsmyndighetene skal forvalte plan- og bygningsloven slik at rettssikkerheten blir ivaretatt. Krav om forenkling, effektivisering, større forutsigbarhet og kortere saksbehandlingstid har vært bakgrunnen for flere lovendringer, og er et aktuelt tema også i dag.

Gjennom kommune- og reguleringsplanlegging kan kommunen vedta planbestemmelser som er nødvendige for å ivareta spesielle hensyn og interesser, blant annet for teknisk infrastruktur. Planbestemmelsene må holde seg innenfor rammene som er fastlagt i loven, eksempelvis regler om saksbehandling og ansvars- og kontrollsystemet.

Regelverket er komplekst, det kan være fristende å ta snarveier. Det finnes ordninger mekanismer? i plan- og bygningsloven som gir kommunen åpning for å gå inn i detaljene. Mulighetene for kommunen som eier av teknisk infrastruktur, er knyttet til bruk av utbyggingsavtaler eller opparbeidingsplikten. I tillegg kan tilsyn benyttes. For bygningsmyndighetene er det få muligheter til å unnlate å avgjøre en byggesøknad, de som finnes er fastsatt i selve loven, gjennom samordningsplikten.

Avslutningsvis er det sett nærmere på eksempler som viser bruk av planbestemmelser i praksis, for å vurdere bruken opp mot funn i analysen av gjeldende rett. Det er gjort betraktninger rundt hva som skal til for at bygningsmyndighetene skal kunne holde tilbake en avgjørelse inntil kommunen, som eier av teknisk infrastruktur, har godkjent prosjektering og utførelse av tiltakene det er søkt om.

Abstract

This master thesis deals with a municipality's opportunities to hold the decision of a building application, until other instances have given their design approval of technical infrastructure.

Technical infrastructure are basic needs which must be taken care of in development projects. How the facilities are designed and constructed have a huge, societal impacts regarding safety, economy, and design of the surroundings. More factors, like the population development, changed settlement pattern, climate changes and old technical facilities increase the need of building and upgrading the technical infrastructure. The municipality owns a large part of the technical infrastructure and want to ensure that what are going to be built will be done in the best possible way.

The planning- and building authority shall manage The Planning and Building Act in a way that takes care of the rule of law. Simplification, streamlining, greater predictability and shorter case processing time have been the reason of a lot of law changes, and it is still an overriding principle in the management of the law today.

It is possible to make planning provisions which are necessary to take care of special considerations and interests regarding technical infrastructure. Planning provisions must be kept inside the legal framework of the law, for example case processing rules and liability system.

The regulations are complex, and it can be tempting to take a shortcut. There are provisions in The Planning and Building Act giving the municipality opportunities to manage the details in a new construction project. The opportunities for the municipality as the owner of technical infrastructure are using development agreements or the rules that gives the rights to demand technical infrastructure. In addition, supervision can be used by the building authority. The building authority have few opportunities to put a hold on processing a building application, except what is already in the law.

Finally, the thesis has looked at how some real-life examples shows how the planning provisions are used and considered when analysing findings regarding the current law. There are also considerations about what needs to be done for the building authority to put a hold on a decision until the municipality has approved the design and construction of the technical infrastructure.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1	Innledning.....	4
1.1	Tema og aktualitet	4
1.2	Problemstilling	7
1.3	Avgrensning	9
1.4	Metode.....	11
1.5	Oppbygning og struktur.....	13
Kapittel 2	Teknisk infrastruktur	14
2.1	Hva er teknisk infrastruktur?.....	14
2.2	Vanntilførsel.....	14
2.3	Avløp.....	15
2.4	Overvann	16
2.5	Veg	18
Kapittel 3	Plan- og bygningslovens oppbygning.....	20
3.1	Historisk tilbakeblikk	20
3.1.1	Første bygningslov	20
3.1.2	Landsdekkende lov for byer og tettsteder.....	21
3.1.3	Første landsomfattende lov.....	21
3.1.4	Ny plan- og bygningslov	22
3.1.5	Dagens lov – Opptakten til dagens lov	23
3.1.6	Oppsummering	23
3.2	Oppbygning av gjeldende lov.....	24
3.2.1	Første del: Alminnelig del.....	24
3.2.2	Andre del: Plandel	24
3.2.3	Tredje del: Gjennomføring	26
3.2.4	Fjerde del: Byggesaksdelen	26
3.2.5	Femte del: Håndhevings- og gebyrregler	29
3.2.6	Sjette del: Sluttbestemmelser	29
3.3	Sentrale forskrifter.....	30
3.3.1	Byggesaksforskriften (SAK10)	30
3.3.2	Byggteknisk forskrift (TEK17)	30
Kapittel 4	Juridiske virkemidler i plan- og bygningsloven for å ivareta infrastruktur	32
4.1	Plan- og bygningsloven § 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel nr. 3 - kommuneplanbestemmelser	32
4.1.1	Ordlyden.....	32
4.1.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	32
4.1.3	Rettspraksis	33

4.1.4	Forvaltningspraksis - tolkningsuttalelser, veiledninger og juridisk litteratur	34
4.1.5	Reelle hensyn	34
4.1.6	Oppsummering og konklusjon	34
4.2	Plan- og bygningsloven § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan	36
4.2.1	Ordlyden.....	36
4.2.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	37
4.2.3	Rettspraksis	38
4.2.4	Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur.....	38
4.2.5	Reelle hensyn	39
4.2.6	Oppsummering og konklusjon	39
4.3	Plan- og bygningsloven § 17-3. Utbyggingsavtaler	40
4.3.1	Ordlyden.....	40
4.3.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	40
4.3.3	Rettspraksis	41
4.3.4	Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur.....	41
4.3.5	Reelle hensyn	41
4.3.6	Oppsummering og konklusjon	41
4.4	Plan- og bygningsloven § 18-1. Opparbeidingsplikt	42
4.4.1	Ordlyden.....	42
4.4.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	43
4.4.3	Rettspraksis	43
4.4.4	Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur.....	43
4.4.5	Reelle hensyn	44
4.4.6	Oppsummering og konklusjon	44
4.5	Plan- og bygningsloven § 27-1. Vannforsyning.....	45
4.5.1	Ordlyden.....	45
4.5.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	47
4.5.3	Rettspraksis	48
4.5.4	Forvaltningspraksis - tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur	48
4.5.5	Reelle hensyn	49
4.5.6	Oppsummering og konklusjon	49
4.6	Plan- og bygningsloven § 27-2. Avløp.....	50
4.6.1	Ordlyden.....	50
4.6.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	50
4.6.3	Rettspraksis	52
4.6.4	Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur.....	52
4.6.5	Reelle hensyn	52

4.6.6	Oppsummering og konklusjon	53
4.7	Plan- og bygningsloven § 27-4. Atkomst	54
4.7.1	Ordlyden.....	54
4.7.2	Lovhistorikk og forarbeider.....	54
4.7.3	Rettspraksis	54
4.7.4	Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur.....	55
4.7.5	Reelle hensyn	55
4.7.6	Oppsummering og konklusjon	55
4.8	Muligheter og begrensninger.....	56
Kapittel 5	Hvordan fungerer det i praksis?	58
5.1	Hvordan ivaretar kommunene og utbyggere gjeldende rett?.....	58
5.1.1	Bestemmelser til kommuneplanens arealdel § 11-9 nr. 3.....	58
5.1.2	Bestemmelser til reguleringsplaner § 12-7.....	59
5.2	Drøfting av bruk av planbestemmelser opp imot funn i kapittel 4.....	61
5.3	Hjelpemidler i plan- og byggesaksprosessen.....	63
Kapittel 6	Forslag til endringer	64
6.1	Forslag til endringer i lov og forskrift	64
6.2	Er det loven eller praksis som må endres?	66
Kapittel 7	Avsluttende refleksjoner.....	68
Kilder.....		70
Litteratur.....		70
Forarbeider		71
Rettsavgjørelser		75
Retningslinjer og veiledninger		76
Tolkningsuttalelser		77
Lovregister.....		78
Forskrifter		79
Kommuneplanbestemmelser		80
Reguleringsbestemmelser.....		81

Kapittel 1 Innledning

Nedenfor følger en innføring i oppgaven, for å belyse hvorfor temaet er aktuelt, hvilken problemstilling som skal besvares og hvilke avgrensninger som har vært nødvendige. Videre følger beskrivelse av metodene som er benyttet, og en oversikt over oppgavens struktur.

1.1 Tema og aktualitet

Utbygging av teknisk infrastruktur og forvaltning av plan- og bygningslovgivningen er to sentrale forhold i en utbyggingsprosess. Utvikling og endringer i arbeidsmarkedet, samfunnet og bærekraftperspektivet har medvirket til at stadig flere bor i byer og tettsteder, framfor mer rurale strøk. I årene som kommer er det forventet at det vil bli befolkningsvekst i Norge,¹ og at den med stor sannsynlighet, bli størst der hvor det allerede i dag er tett befolket.² Flere av disse stedene har allerede boligmangel, noe som vil medføre fortetting, utbygging eller transformasjon av områder.

Større befolkningstetthet medfører økt belastning på den tekniske infrastrukturen, slik at den må oppgraderes. Kravene til ulike fasiliteter har økt, både i standard og hvor ofte det forventes at fasilitetene er tilgjengelige. Et argument for å bygge tettere og mer kompakt i og rundt kollektivknutepunktene, er reduksjon av bilbruken, til fordel for mer bruk av kollektivtransport, sykkel og gange, men behovet for å bygge ut teknisk infrastruktur under og over bakken vil uansett være der.

Klimaet er i forandring. Temperaturen er i ferd med å øke. Mer nedbør kommer i form av regn, det vil regne hyppigere og med større intensitet enn tidligere. Havnivået vil stige som følge av økt temperatur.³

Endret bosettingsmønster, befolkningsvekst og klimaendringer medfører økt behov for teknisk infrastruktur. I tillegg står kommunene ovenfor flere utfordringer når det gjelder vedlikehold og oppgradering av utdaterte anlegg. Det gamle overvannssystemet, som først og fremst baserte seg på bortledning i rør, er ikke dimensjonert for den nedbørsmengden og intensiteten som er forventet i årene framover.⁴ Mange rørledninger i ferd med å nå sin maksimale levealder, og EUs vanndirektiv stiller strengere krav til rensing. Kombinasjon av faktorene medfører stort behov for investeringer i årene framover. Kostnadene for å

¹ SSB. Nasjonale befolkningsframskrivinger

² SSB. Regionale befolkningsframskrivinger; Forskning.no. Kraftig befolkningsvekst i byene – distriktskommuner blir taperne

³ Klimaservicesenter. Klima i Norge 2100

⁴ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder side 202

oppgradere og bygge ut teknisk infrastruktur antas å kunne beløpe seg til milliarder. I tillegg kommer kostnader som følge av skader fra lekkasjer, forurensning av drikkevann, tilbakeslag i ledningsnettets eller oversvømmelser som skyldes manglende overvannshåndtering.⁵

Bilde 1.1.. Oversvømmelse og «druknede» biler



Bilde 1.1 viser hvordan biler «druknar» i vann som ikke avledes raskt nok.

Foto/kilde: Kristian Vabo /NTB Scanpix og klartale.no

I pressområder er det ikke gitt at kommunen har økonomiske og kapasitetsmessige ressurser til å oppgradere og bygge infrastrukturen i takt med ønsket boligbygging. Kommunen som eier av tekniske infrastruktur, har behov for at anleggene blir etablert eller oppgradert, og bekostet, av andre. Samtidig kan det være ønske om å forsikre seg om at anleggene blir utført på en ensartet måte, for å lette drift og vedlikehold og minimere skader og lekkasje.

For å kunne fortette, bygge ut eller transformere et område, eller kun oppgradere teknisk infrastruktur, er det krav om avklaringer og tillatelser etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Prosessene kan være ressurskrevende, medvirkning kan gi innspill som ikke var mulig å forutse, resultatet er ikke alltid forutsigbart. Både kommunene som plan- og bygningsmyndighet, og selve plan- og bygningsloven, har flere ganger blitt kritisert for at saksbehandlingen tar for lang tid, og at prosessene er for kompliserte. I håp om å forenkle og effektivisere har det blitt foretatt flere revisjoner og endringer i loven.⁶

⁵ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder side 17

⁶ NOU 1984:9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II side 9; NOU 1985:13 Forenklinger i bygningsloven m.v. III side 12; NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 22

En arealplan fastsetter bruk og vern av arealer, og er et viktig styringsverktøy i utbyggingsprosjekter. Planen skal ivareta kommunens, utbyggers og innbyggers interesser. Den skal være spesifikk for å sørge for at et område blir utviklet med gode kvaliteter, men likevel fleksible for å ivareta forandringer i samfunnsutviklingen, trender og behov.

Plan- og bygningsmyndighetenes oppgave er å styre bruken av arealressursene i den retning kommunen og overordnede myndigheter ønsker, innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Forvaltningsoppgavene retter seg mot utvikling av den fysiske utformingen av samfunnet, blant annet ved å påse at arealplanene og det som skal bygges og etableres, blir i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Som hjelp i arbeidet er det fastsatt saksbehandlingsregler, både i lov og forskrift. Når byggesaken skal behandles, kan det oppstå utfordringer fordi innholdet i planbestemmelsene går ut over rammene for hva bygningsmyndighetene kan kreve. Dette kan gå ut over saksbehandlingstidene, bidra til kritikk og ytterlige innstramminger av fristene.

Digitalisering kan bidra til at byggesaksprosessen i større grad kan automatiseres for å bli mer effektiv og mindre kostnadskrevene. En forutsetning vil være at planbestemmelsene blir utformet på en konkret måte som er digitaliseringsvennlige, det vil si i at de i størst mulig grad kan leses, forstås og sjekkes ut maskinelt.

Teamet berører flere sider av en utbyggingsprosess som skal håndteres parallelt. Kommunen skal ivareta mange samfunnsinteresser, blant annet tilby tilstrekkelig og rent vann, håndtere avløp, her under overvann, og bygge ut og vedlikeholde vegnettet. Samtidig er det påkrevd at forvaltningen av lovverket gjøres på en måte som er i samsvar med gjeldende rettsoppfatning. Plan- og byggesaker skal behandles i tråd med plan- og bygningsloven, med en lovforståelse som ivaretar rettssikkerheten og legalitetsprinsippet, og ikke legger opp til mulig myndighetsmisbruk og vilkårlig skjønnsutøvelse.

1.2 Problemstilling

Teknisk infrastruktur er nødvendig for at samfunnet skal fungere på en god måte. Vi vil ha rent vann i springen, sikker avløpshåndtering uten oversvømmelser, og vi vil kunne ferdes trygt og effektivt på vegene. Infrastruktur er en grunnleggende forutsetning for å kunne utvikle og bygge ut områder til beste for alle, både på kort og lang sikt.

Konsekvensene ved feil i prosjektering og utførelse av den tekniske infrastrukturen kan bli store, både med tanke på smitte, sykdom og økonomi. Kommunen som framtidig eller nåværende eier av teknisk infrastruktur, kan derfor ha behov for å ha kontroll på hvordan anleggene prosjekteres og utføres, men er dette mulig etter plan- og bygningsloven?

Kommunen opptrer også som plan- og bygningsmyndighet og skal forvalte regelverket, i tråd med gjeldende rettsoppfatning. I den forbindelse er det spørsmål om rollene som anleggseier og plan- og bygningsmyndighet er tilstrekkelig samkjørte gjennom plan- og bygningslovgivningen, og om plan- og bygningsmyndighetene eventuelt kan fravike ansvars- og kontrollsystemet og fastsette egne saksbehandlingsregler gjennom arealplanbestemmelser. En hypoteser er at det kan finnes planbestemmelser som er ugyldig, fordi de er saksbehandlingsregler som forsøker å regulere ansvars- og kontrollsystemet eller opprette samordningsplikt der den ikke eksisterer.

Målet er å undersøke gjeldende rett for å forsøke å finne ut om bygningsmyndighetene har rettslig grunnlag for å unnlate å avgjøre en byggesøknad inntil andre instanser har godkjent planer for teknisk infrastruktur. Ett moment er å undersøke om det er adgang til å utforme arealplanbestemmelser slik at de kan fastsette saksbehandlingsregler, og åpne for å at ansvars- og kontrollsystemet i plan- og bygningsloven skal fravikes, spesielt med tanke på teknisk infrastruktur.

Plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4 er utformet på en måte som kan invitere til å benytte dem som hjemmel for å avvente en avgjørelse inntil kommunen som eier av tekniske anlegg, har godkjent tekniske planer. For å klargjøre om det er riktig rettsoppfatning, er det også her behov for å kartlegge gjeldende rett.

Det er samfunnsmessig viktig at den tekniske infrastrukturen blir utformet på best mulig måte, samtidig er det forvaltningens oppgave å ivareta rettssikkerheten og forvalte lovverket med mest mulig korrekt rettsoppfatning. Ut fra dette blir hovedproblemstilling:

Kan avgjørelsen av en byggesøknad holdes tilbake med hjemmel i planbestemmelser fattet med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 3 og 12-7, eller med hjemmel direkte i § 27-1, 27-2 eller 27-4, inntil planer for teknisk infrastruktur er godkjent?

Spørsmålet berører saksbehandlingsregler, med tanke på hvem som har kompetanse til å ta stilling til ulike sider av en byggesak, og hvilke forhold det skal tas stilling til i behandlingen. Følgende delproblemstillinger vil være til hjelp i undersøkelsene:

Kan saksbehandlingsreglene, herunder samordningsplikten og ansvars- og kontrollsystemet, fravikes i forbindelse med etablering av for teknisk infrastruktur?

I arbeidet vil det bli sett på det kan finnes andre virkemidler i plan- og bygningsloven, som kan utfylle eventuelle manglende muligheter i de nevnte paragrafene, slik at de tekniske planene kan godkjennes.

Min tanke er at kommunens ønsker og behov kommer til uttrykk gjennom hvordan planbestemmelsene er utformet. Svarene i undersøkelsene ønsker jeg å benytte til å vurdere eksempler på gjeldende planbestemmelser, for få et innblikk i om plan- og bygningslovens bestemmelser er tilstrekkelige, eller om det er nødvendig å forandre loven.

1.3 Avgrensning

Maktfordelingen i Norge er fordelt på tre enheter: Lovgivende, utøvende og dømmende. Lover vedtas av Stortinget, mens de forvaltes av regjeringen, ved departementene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er landets øverste plan- og bygningsmyndighet. Departementet har videredelegert en del av oppgavene til Statsforvalterne og kommunene. Kommunestyret vedtar arealplanene, oppgaven kan ikke delegeres, men myndighet til å forvalte store deler av plan- og bygningsloven kan delegeres til kommuneadministrasjonen, som da opptrer som plan- eller bygningsmyndighet. Oppgaven er avgrenset til den behandlingen av plan- og bygningsloven som gjøres i kommunen. Det er ikke sett på hvilke muligheter kommunen som nåværende eller framtidig eier av anleggene, har til å følge opp feil og mangler på andre måter enn ved bruk av plan- og bygningsloven, eksempelvis gjennom kontrakter og det sivile rettssystemet. Ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningslovens femte del faller utenfor oppgavens tema.

Det er gjennomgående valgt å benytte tiltakshaver som begrep for det som «eier» et prosjekt, selv om betegnelsen før 1. juli 1997 var byggherre.

Oppgaven konsentrerer seg om den mest vanlige formen for teknisk infrastruktur, og i hovedsak kommunale anlegg, forhold rundt private vann- og avløpsanlegg omfattes ikke. Samordningsplikten omtales flere steder, men det er ikke gått i detalj på hva det innebærer for hver enkelt myndighetene.

Søkelyset i den historiske gjennomgangen har vært bakgrunnen for lovendringene og om teknisk infrastruktur alltid har vært søknadspliktig. Omtalen av oppbygningen av loven går ikke inn i de ulike lovbestemmelsene. Enkelte paragrafer er valgt ut fordi de kan gi hjemmel til å fastsette krav til teknisk infrastruktur, samtidig som de kan oppfattes som en invitasjon til å lage egne saksbehandlingsregler. Arealformål og hensynssoner er ikke en del av oppgaven, det sjelden utfordrende i behandlingen av en konkret byggesak. Oppgaven går ikke inn i alle søknadspliktige tiltak, og unntakene som finnes for enkelte av dem.

Det er ikke gjennomført dokumentanalyse av kommunale vegnormaler og vann- og avløpsnormer opp mot forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift (TEK17)). En slik undersøkelse ville vært interessant, men for omfattende i denne sammenhengen, og ikke avgjørende for å finne svar på problemstillingen.

gaven tar ikke for seg utbyggingsavtaler i detalj, verken ved å sondre mellom nødvendigheten i rekkefølgekravene opp mot nødvendigheten i utbyggingsavtalene, eller vurdere nødvendighetskriteriene og forholdsmessigheten i utbyggingsavtaler.

Lovforståelsen og eventuelle rutiner når det gjelder bruk av utbyggingsavtaler og opparbeidingsplikten er ikke studert og vurdert. Det er heller ikke innhentet data for å kunne si noe om i forekomsten av bruken. Oppgaven er begrenset til å undersøke om bruk av utbyggingsavtaler og opparbeidingsplikt kan gi kommunen mulighet til å følge opp teknisk infrastruktur på en annen måte enn hva bygningsmyndighetene har anledning til i sin saksbehandling.

I kapittel 5 viser bruk av planbestemmelser i praksis. Oppgaven har ikke til hensikt å kvantifisere hyppigheten av korrekt eller feil utforming og bruk av planbestemmelsene, det er ikke undersøkt om kommunene har rutiner for utforming og kvalitetssikring av planbestemmelser. Oppgavens hovedmål er å avklare gjeldende rett når det kommer til bygningsmyndighetenes mulighet til å holde tilbake en avgjørelse, er det ikke nødvendig å gå videre med disse undersøkelsene. Eksempelvis kunne kvantitative metoder som spørreundersøkelse, intervjuer eller undersøkelser av et stort antall bestemmelser vært benyttet, men det er et omfattende arbeid som kan være interessant å se på i en annen sammenheng, eller for andre studenter.

Ugyldige planbestemmelser kan få konsekvenser, det er ikke utenkelig at det kan ha innvirkning på saksbehandlingstiden, være fordyrende for prosjektene, og gjennom det være med å øke boligprisene. Dette kunne med fordel vært undersøkt nærmere, men er for omfattende i denne sammenhengen.

1.4 Metode

Både juridisk og samfunnsvitenskapelig metode er benyttet i oppgaven. Hovedmålet er å klargjøre gjeldende rett, de lege lata, når det gjelder bygningsmyndighetenes mulighet til å holde tilbake en avgjørelse inntil andre instanser har godkjent tekniske planer for infrastruktur. For å finne svar på dette, er gjeldende lovverk studert og analysert ved hjelp av juridisk metode. Juridisk metode er en framgangsmåte for å ta stilling til rettsspørsmål, ved å klargjøre hvilke regler som gjelder og forstå innholdet i lovtekster.⁷ Metoden har fastlagt hvilke rettskilder som kan tillegges vekt. Lovteksten har størst verdi. Ordlyden er ikke alltid klar, for å forstå innholdet, og komme fram til lovforståelsen som bør legges til grunn, kan det være nødvendig å studere andre rettskilder, eksempelvis forarbeider, rettspraksis, forvaltningspraksis eller juridisk litteratur.⁸

De viktigste rettskildene i denne oppgaven er lovteksten, forarbeider og forvaltningspraksis. Norge har tradisjon for å legge relativt mye tilleggsinformasjon i forarbeidene, dette gjør at de være viktige i vurderingene.⁹ Høyesterettsavgjørelser tillegges normalt mye vekt, og anses gjerne som prejudikater, en avgjørelse som legges til grunn i senere avgjørelser. En utfordring er at det foreligger relativt lite rettspraksis innenfor plan- og bygningsretten generelt, og dette temaet spesielt. Forarbeider og forvaltningspraksis, i form av tolkningsuttalelser, tillegges derfor mer vekt.

Dokumentstudier av sekundærdata er benyttet kvalitativt for å belyse hvorfor temaet er aktuelt i kapittel 1, for å klargjøre hva som ligger i begrepet teknisk infrastruktur i kapittel 2, og for å gi en innføring i lovhistorikken i kapittel 3. I kapittel 3 er det i all hovedsak benyttet samme type kilder som i juridisk metode, men med hensikt å kartlegge bakgrunnen for lovendringene. Dokumentstudier krever god kildekritikk, påliteligheten, reliabiliteten, til kildene må kontrolleres.

For å se hvordan planbestemmelsene utformes i praksis, er det funnet eksempler på kommuneplanbestemmelser og reguleringsbestemmelser, for deretter å foreta dokumentstudier og vurdere innholdet opp mot lovforståelsen som er utledet i kapittel 4. Metoden betegnes som deduktiv, det vil si å sette teorien opp imot empiri, erfaring. Slik det er gjort her, ligger dette nærmest en kvalitativ studie, i motsetning til en kvantitativ. Metoden betegnes som samfunnsvitenskapelig.

⁷ Eckhoff, T. Rettskildelære 5.utgave ved Jan E. Helgesen side 15

⁸ Eckhoff, T. Rettskildelære.5.utgave ved Jan E. Helgesen side 23

⁹ Lovteknikk og lovforberedelse. Veiledning om lov- og forskriftsarbeid side 26; NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 97

Valg av planer er relativt tilfeldig, men med ønske om å se på eksempler fra større og mellomstore kommuner med ett visst utbyggingspress, og som ikke ligger i umiddelbar nærhet til kommunen jeg jobber i. Reguleringsbestemmelsene skal være utarbeidet i perioden 2020-2021.

1.5 Oppbygning og struktur

Som en innføring til videre lesing, oppsummeres innholdet i dette avsnittet.

Det første kapittelet gir en beskrivelse av temaet og hvorfor det er aktuelt. Problemstillingen er definert og nærmere beskrevet ved å avgrense temaet. I avsnitt 1.4 er det redegjort for metodene som er benyttet for å finne svar.

Andre kapittel beskriver hva som menes med teknisk infrastruktur i denne oppgaven, vanntilførsel, avløp, overvann og veg er omtalt i egne avsnitt.

Som hjelp til lovforståelsen tar kapittel 3 for seg plan- og bygningslovens historie i Norge, og viser hvordan dagens lov er bygget opp i ulike deler. Viktige prinsipper og sentrale forskrifter i byggesaksdelen blir omtalt.

I kapittel 4 er formålet å finne svar på problemstillingene som er definert i avsnitt 1.2.

Kapittelet går i dybden på utvalgte paragrafer i plan- og bygningsloven som gir kommunen juridiske virkemidler for å stille krav til teknisk infrastruktur. I dette ligger både mulighetene til å stille krav til utformingen, godkjenning og kontroll. Samtidig er det forsøkt å finne svar på hva kommunen ikke har anledning til, og som dermed kan utfordre rettssikkerheten.

Kapittel 5 ser nærmere på hvordan planbestemmelser blir benyttet i praksis. Dette er gjort ved å hente fram og studere noen utvalgte kommuneplan- og reguleringsbestemmelser, og vurdere dem opp mot lovforståelsen som er utledet i kapittel 4. Det er også sett på hvilke hjelpemidler kommunen har når den skal utarbeide planbestemmelser.

Kapittel 6 tar for seg noen endringer som er foreslått i ulike høringsuttalelser, for å se om det vil kunne medføre endring av gjeldende rett når det kommer til kommunens håndtering av teknisk infrastruktur. Ut fra funn i kapittel 5 og høringsuttalelser er det reflektert rundt hva som bør eventuelt bør forandres, lov eller praksis.

Kapittel 7 inneholder avsluttende betraktninger, blant annet om det er behov for ytterligere endringer i lovverket.

Kapittel 2 Teknisk infrastruktur

2.1 Hva er teknisk infrastruktur?

I denne oppgaven er teknisk infrastruktur definert som systemer, installasjoner og anlegg som er nødvendig for å sikre vanntilførsel, avløp, håndtering av overvann og transport på veg.

Den tekniske infrastrukturen kan være privat eller offentlig.

I Norge har vi mange kilometer med ledningsnett. Kommunene har et etterslep når det gjelder vedlikehold og oppgradering av vann- og avløpsnett.¹⁰ Norsk Vann er i ferd med å utarbeide en oversikt over behovet for investeringer i årene framover. Foreløpig tyder det på at dette vil kreve investeringer på 320 milliarder i perioden 2021-2040.¹¹ Det er kommunene som er ansvarlig for å sikre sine innbyggere rent og tilstrekkelig vann, og avlede avløpsvannet på en tilfredsstillende måte. Kostnadene dekkes inn etter selvkostprinsippet. Selvkost innebærer at den som får levert en tjeneste, må betale for kostnaden ved å få den levert.¹²

2.2 Vanntilførsel

Ved oppføring av bygg eller anlegg til bruk for mennesker eller dyr, kreves det at bygget har tilgang til tilstrekkelig og hygienisk betryggende drikkevann.¹³ Vanntilførselen kan komme fra kommunalt eller privat vannverk, eller annen privat vannforsyning. Lov og forskrift fastsetter ikke konkrete løsninger, dimensjoner og mengder, men krever at vanntilførselen ikke må være forurenset, gir tilstrekkelige mengder og at den er juridisk sikret ved avtaler som ikke settes til side eller faller bort.¹⁴

Norge har et relativt spredt bosettingsmønster, noe som medfører mange små vannverk og annen privat vannforsyning. Overflatevann benyttes som drikkevann i større utstrekning enn i en del andre land.¹⁵ Vannforsyning hentet fra overflatevann har større risiko for å bli utsatt for forurensning enn hva som er tilfelle om det hentes fra grunnvannet.¹⁶ I mer sentrale strøk er vanntilførselen ofte fra et kommunalt vannverk.

¹⁰ Norsk Vann. Investeringsbehovet fortsetter å øke

¹¹ Norsk Vann. Investeringsbehovet fortsetter å øke

¹² Forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale- og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)

¹³ Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 27-1 første ledd

¹⁴ Plan- og bygningsloven § 27-1 første ledd; forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift (TEK17)) § 15-7

¹⁵ Folkehelseinstituttet. Vannbårne utbrudd – årsaker og forekomst i Norge

¹⁶ Tidsskriftet Den norske legeförening. Vannbårne utbrudd i Norge 2003-2012

2.3 Avløp

For avløp gjelder tilsvarende regler som for vannforsyning, eiendom kan ikke opprettes eller endres, og bygning kan ikke godkjennes, før bortledning av avløpsvann er sikret og i samsvar med forurensningsloven.¹⁷

Avløpsvann er ikke definert i plan- og bygningsloven, men lov 3. mars 1981 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) definerer avløpsanlegg som anlegg for transport og behandling av avløpsvann og fastslår at avløpsvann skal forstås som sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.¹⁸

Helsemessig forsvarlig bortledning av avløpsvann er essensielt for samfunnet vårt. Fra historien er det kjent at håndtering av avløpsvann, eller manglende håndtering, har forårsaket alvorlige sykdomsutbrudd. Et eksempel på dette, er utbrudd av kolera i Christiania på 1800-tallet. I 1853 døde omkring 1600 personer i byen på grunn av kolerasmitte.¹⁹ Innbyggertallet var den gang rundt 38 000.²⁰

Det foreligger ikke eksakte tall på hvor mange som eventuelt blir smittet og syke på grunn av at avløpsvann infiltrerer og forurenser drikkevann, men det er ikke tvil om at det er viktig og nødvendig med gode renseløsninger, både for å unngå at smitte blir spredd, og for å ta vare på miljøet.²¹

Håndtering av avløpsvann kan løses på ulike måter. Bortledning i ledningsnett til renseanlegg er en metode, infiltrasjonsanlegg er en annen, minirensanlegg en tredje. Denne oppgaven konsentrerer seg primært om løsninger hvor avløpsvannet ledes i ledninger til et renseanlegg som er i det offentliges eie.

Anleggene trenger oppgradering eller utskifting av flere årsaker. Dels er mange anlegg av eldre dato slik at levetiden nærmer seg slutten, dels er anleggende utilfredsstillende vedlikeholdt, de kan ha for liten kapasitet som følge av klimaendringer og et mer kompakt utbyggingsmønster. Enkelte anleggene har renseløsninger som ikke er tilfredsstillende i dag, blant annet på grunn av strengere krav som følge av EUs vanndirektiv.²²

¹⁷ Plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd

¹⁸ Lov 3. mars 1981 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) § 21

¹⁹ Thaulow, H. Kristiania/Oslo og Oslofjorden - glimt fra en spennende avløpshistorie.

²⁰ SSB. Folketellingene 1855. Folkemengden i Kongeriket Norge den 31te December 1855.

²¹ Folkehelseinstituttet. Vannbårne utbrudd – årsaker og forekomst i Norge

²² Byggfakta nyheter. – håndtering av avløpsvann går i feil retning

2.4 Overvann

Overvann er innlemmet i forurensningslovens definisjon av avløpsvann.²³ For å gjenspeile terminologien i forurensningsloven, benytter plan- og bygningsloven samme definisjon på avløpsvann.²⁴ Overvann er ikke entydig definert i regelverket, det finnes flere betegnelser som er mer eller mindre overlappende. NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder definerer overvann som «overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann».²⁵

Overvann har i stor grad blitt håndtert på følgende måter:

- naturlig på eiendommen, ved at vannet infiltreres i grunnen
- ført videre ut i naturen
- ført i rør sammen med sanitært eller industrielt avløpsvann
- ført i separate rør

Samfunnet er i et teknologiskifte når det gjelder håndteringen av overvann. Den gamle ingeniørkunnskapen å beregne rørdimensjoner som skal frakte vannet bort, regnes ikke lenger for å være tilfredsstillende og tilstrekkelig. Høyesterett har konkludert med at rister og grøfter skal regnes som en del av et avløpsanlegg som skal håndtere overvann.²⁶

Overvannshåndtering skiller seg nå mer fra håndtering av annet avløpsvann ved at løsningene legges synlig i dagen og blir trivselselementer i omgivelsene.²⁷ Sambruk av arealer er mer vanlig, eksempelvis ved å lage skatebane som kan fungere som et fordrøyningsmagasin eller etablere grønne tak.

Et villere og våtere klima med nedbør som kommer hyppigere og med større intensitet, i kombinasjon med urbanisering og tettere utbygging, gir manglende kapasitet i ledningsnett. Det er nødvendig å se etter nye løsninger, oppgradering av eksisterende anlegg innebærer uforholdsmessig store kostnader, i tillegg er det mangel på plass til å legge rørdimensjonene som kreves.

²³ Forurensningsloven § 21

²⁴ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder side 152

²⁵ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder side 7

²⁶ HR-2012-1102-A – Rt-2012-820 (Fosen)

²⁷ Sintef. Vi trenger nye løsninger for overvannshåndtering.

Bilde 2.1 Overvannshåndtering på NMBU



Bilde 2.1. Løsning for overvannshåndtering som en naturlig del av grøntområde på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU. Foto/kilde: Eget foto.

2.5 Veg

Betegnelsen veg kan innebære ulike standarder, bredder og eieformer, avhengig av sammenhengen. Lov 21.juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) § 1 har en definert offentlig veg på følgende måte:

§ 1 Offentleg veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. VI. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne som private

Bilde 2.2. Ny veg



Bilde 2.2. Ny, offentlig veg i Sande kommune. Foto/kilde: Runar Hollerud

Før bygg kan settes opp eller eiendom kan opprettes, må byggetomta ha sikret atkomst, enten være fra veg som er åpen for alminnelig ferdsel, eller ved annen vegforbindelse.²⁸

Vegforbindelse som ikke er direkte fra veg som er åpen for alminnelig ferdsel, må være sikret ved tinglyst dokument eller på en annen måte som anses tilfredsstillende.²⁹

Statens vegvesen har utarbeidet vegnormaler, eller regler, som blir benyttet når deres veger (riksveger og europaveger) skal prosjekteres, bygges, driftes, vedlikeholdes og utbedres.

Utforming av vegnormalene er hjemlet i veglova § 13, og lister opp hvilken dokumentasjon som skal utarbeides. Flere kommuner har laget egne vegnormaler eller vegnormer som skal legges til grunn når kommunale veger skal etableres eller oppgraderes.

²⁸ Plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd

²⁹ Plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd

Bilde 2.3. Bilde av forsiden av vegnormen som er vedtatt for flere kommuner i Viken.

FELLES KOMMUNAL VEINORM

Retningslinjer for utforming og bygging av veier og gater



Aurskog/Høland, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Nannestad,
Nes, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørum, Ullensaker

Vedtatt 09.04.2019

Bilde 2.3. Forsiden av felles kommunal veinorm for Aurskog/Høland, Eidsvoll, Enebakk, Fet, Gjerdrum, Nannestad, Nes, Nittedal, Rælingen, Skedsmo, Sørum, Ullensaker. Kilde: Eidsvoll kommune

Kapittel 3 Plan- og bygningslovens oppbygning

3.1 Historisk tilbakeblikk

For å forstå nåtiden, kan det være en fordel å kjenne til fortiden. Lovens opprinnelse, utviklingen, oppbygning og struktur kan gi forståelse for overordnede intensjoner.

Gjennomgangen av loven er også en innledning til å se nærmere på et utvalg av bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan ha betydning for etablering av teknisk infrastruktur.

Spesielt er det interessant å se på bakgrunnen for hvorfor loven har blitt forandret, om teknisk infrastruktur alltid har vært søknadspliktig og om det framkommer noe som tyder på at bygningsmyndighetene skal forholde seg på en annen måte til etablering av infrastruktur, enn til andre søknadspliktige tiltak.

3.1.1 Første bygningslov

Den først rene bygningsloven her i landet var lov 24. juli 1827 om bygningsvesenet i Christiania. Loven var et resultat av gryende industrialisering og urbanisering.

Befolkningstettheten i byen økte, byggeaktiviteten likeså. Flere områder i Christiania hadde elendige sosiale kår, trangboddheten og brannfaren var stor. Behovet for en lov som regulerte utbygging, framsto som en nødvendighet.

Formålet med loven var å sikre forsvarlige byggverk med tanke på helse, sikkerhet, tilgjengelighet og estetikk. Loven skulle bidra til å forbedre levekårene, forhindre sykdom og forebygge brann.³⁰ Utformingen av den voksende byen skulle gjøres på en måte som sørget for fri ferdsel i gatene og tilgjengelighet for brannvesenet. Kommunen skulle godkjenne at byggeriene ble utført i samsvar med loven, men infrastruktur var ikke søknadspliktig.

De større byene fulgte opp med egne lover, i 1845 kom en lov som var gjeldende for alle byer og tettsteder som ikke hadde egne lover.³¹ Det var i all hovedsak oppføring av bygningene som var søknadspliktige, bygging av veg og etter hvert avløpsløsninger og vannforsyning, var unntatt. Lovene ble jevnlig oppdatert og endret, som følge av endringer i samfunnet, utvikling av nye byggematerialer og byggemåter, men etter hvert ble de likevel oppfattet som fordyrende for prosjektene, blant annet fordi de ikke tok tilstrekkelig høyde for nye byggemetoder.³²

³⁰ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 51

³¹ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 51

³² NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 52

3.1.2 Landsdekkende lov for byer og tettsteder

Som svar på kritikken om at lovene var utdaterte, ble det vedtatt en landsdekkende bygningslov for byer og enkelte tettsteder i 1924. Hovedtrekkene i bylovene ble videreført. Søknadsplikten omfattet bygninger, ikke etablering av veg, vann og avløp. Kommunen, ved bygningsrådet, skulle godkjenne løsninger, både teknisk og estetisk.

Noe som skiller seg vesentlig fra dagens lov, er at kommunen kunne gi vedtekter hvor bestemmelsene i loven kunne fravikes, kommunen sto relativt fritt til å tilpasse loven til eget behov.³³ I vedtektene kunne det stilles krav om at det ikke kunne bygges uten at det var anlagt veg med kloakkanlegg.³⁴ De som nøt godt av opparbeidingen av veg og kloakkanlegg, skulle betale for det. Kommunen bygde stort sett infrastrukturen og selv, og krevde refusjon (penger tilbake) fra de som fikk byggeklar tomt.³⁵ Vedtektene kunne å fastsette søknadsplikt for ulike anlegg, som vann- og avløpsledninger og veg, i vedtektene.³⁶

Etter andre verdenskrig var byggeaktiviteten høy, utviklingen av byggemåter og byggematerialer gikk raskt. Bilen ble sett på som en mulighet til frigjøring, vegnettet skulle bygges ut. Et hinder i utviklingen var at det ble bygget nær veg, uten at myndighetene kunne gripe inn, det fantes ingen lov som kunne forby det. Som følge av utfordringene, ble det nedsatt en komité som skulle vurdere behovene i hele landet.³⁷

3.1.3 Første landsomfattende lov

Lov 18. juni 1965 nr. 7 om bygningsloven (byggningsloven) ble gjort gjeldende for hele landet fra 1.januar 1966. Betegnelsen var bygningslov, men loven inneholdt bestemmelser om planlegging for å ivareta arealdisponering, gi mulighet til å styre bosettingsmønsteret og bidra i samfunnsutviklingen. Søknadsplikten omfattet stort sett bygninger. Veg, vann og avløp var fremdeles unntatt, men kunne, som tidligere, tas inn i vedtekt. Bygningsmyndighetene skulle påse at tiltakene var i samsvar med lovbestemmelsene og plangrunnlaget, samordne saken med andre sektormyndigheter og kontrollere det tekniske.³⁸

En landsdekkende lov var ikke tilstrekkelig for å tilfredsstillere ønskene om forenkling og effektivisering, blant annet ved større vekt på planlegging, bedre samordning og delegering av

³³ Bygningsloven 1924 § 2

³⁴ Bygningsloven 1924 § 48

³⁵ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 52

³⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 134

³⁷ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 53

³⁸ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 53, 54 og 55

vedtakskompetanse.³⁹ Noen endringer ble innført, men fremdeles var opplevelsene at prosessene var tidkrevende og omstendelige, for mange instanser var involvert, avgjørelsesmyndigheten var ikke tilstrekkelig delegert. Forslag om innføring av meldingssystem ble fremmet og vedtatt.⁴⁰ Veg, vann og avløp var fremdeles unntatt fra søknadsplikt.⁴¹

3.1.4 Ny plan- og bygningslov

Som følge av at bygningsloven hadde begrensede bestemmelser om planlegging, ble det vedtatt en egen planlov, lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging. Levetiden var kort, den ble opphevet allerede 26. mars 1982.⁴² Nytt forslag til planlov ble utarbeidet, resultatet var lov 14. juni 1985 nr. 77 om plan- og bygningsloven. Det ble gjort få endringer i bygningsdelen, søknadsplikten og ansvarssystemet ble videreført. Kommunen skulle kontrollere både ytre rammer, tekniske detaljer og føre kontroll på byggeplassen.⁴³

I og med at hovedtrekkene i bygningsdelen var uendret, men loven hadde gjennomgått mange mindre endringer, var det behov for en lovrevisjon. Nå var hovedargumentet at antall byggskader var for høyt.⁴⁴ Ansvarssystemet fungerte ikke tilfredsstillende, blant annet fordi det ikke kunne rettes pålegg mot ansvarlig foretak, kun mot tiltakshaver.⁴⁵

Det ble foreslått en total omlegging av ansvarssystemet, de som faktisk hadde ansvaret, skulle påta seg det. Bygningsmyndighetenes oppgaver ble radikalt forandret, de skulle ikke lenger vurdere de tekniske detaljene, men i stedet legge til grunn opplysningene fra tiltakshaver, og påse at tiltaket var tilstrekkelig belagt med ansvar. Kontroll av de tekniske detaljene skulle gjennomføres med dokumentert egenkontroll eller uavhengig kontroll.

Bygningsmyndighetene skulle føre tilsyn om de ønsket å se nærmere på prosjektering eller utførelse. Oppgavene knyttet til de ytre rammene, skulle være som tidligere.⁴⁶ Ordningen tilsvarer ansvars- og kontrollsystemet slik vi kjenner det i dag.

Søknadsplikten ble utvidet til også å gjelde etablering av vann- og avløpsledninger, samt veg, Veg som var vurdert i plan, eller etter bestemmelsene om landbruksveger, var unntatt søknadsplikt. Et argument for valget var at EØS-avtalen, og EUs Byggeveredirektiv, talte for

³⁹ Ot.prp. nr. 7 (1972–1973) Om lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7

⁴⁰ Ot.prp. nr. 27 (1982–1983) Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7

⁴¹ Ot.prp. nr. 45 (1984–1985) Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7

⁴² NOU 1983:15 Planlov side 7

⁴³ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) Plan- og bygningslov side 8

⁴⁴ Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 2 og 3

⁴⁵ Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. Plan og bygningsrett side 71

⁴⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993–1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 67

en utvikling i retning av likebehandling av bygninger, konstruksjoner og anlegg. En av forutsetningene i forbindelse med at veger ble gjort søknadspliktige, var at vegmyndighetene måtte sørge for sitt eget kontrollapparat.⁴⁷ Endringene trådte i kraft 1.juli 1997, med en overgangsperiode fram til 1.1.1998.

3.1.5 Dagens lov – Opptakten til dagens lov

Ikke lenge etter at lovrevisjonen trådte i kraft, startet arbeidet med en fullstendig gjennomgang av plan- og bygningsloven, for å se på både struktur og innhold. I tillegg skulle muligheten for å innføre utbyggingsavtaler vurderes. Siden loven i realiteten inneholdt to lover, ble det nedsatt et planlovutvalg og et bygningslovutvalg. Begge utvalgene kom med to utredninger, som ledet fram til to odelstingsproporsjoner.⁴⁸ Den ene omhandler plandelen, den andre byggesaksdelen. Ingen av proposisjonene gir uttrykk for at ansvarssystemet, slik det ble innført ved lovrevisjonen i 1995, skulle forandres, eller at teknisk infrastruktur skulle være unntatt fra ansvarssystemet.

Plan- og bygningsloven trådte i kraft på ulike tidspunkter, plandelen fra 01. juli 2009, byggesaksdelen 1. juli 2010.

3.1.6 Oppsummering

Lovendringene har i stor grad hatt utspring i behovet for å forenkle, effektivisere og redusere byråkratiet. Kun i forbindelse med lovrevisjonen i 1995, har kvalitet vært det viktigste motivet.

I mange år sto kommunen relativt fritt til selv å bestemme hva som var søknadspliktig, og hvilke saksbehandlingsregler som skulle gjelde. Søknadsplikt for veg, vann og avløp kom inn i loven på 90-tallet, og skulle behandles på lik linje med andre søknadspliktige tiltak. Samtidig ble kommunens oppgaver vesentlig forandret.

⁴⁷ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 19, 135, 141 og 155

⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen); Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

3.2 Oppbygning av gjeldende lov

Dagens plan- og bygningslov er bygget opp av seks deler. Innholdet er basert på de forutgående lovene, spesielt plan- og bygningsloven av 1985 slik den framsto innholdsmessig etter lovrevisjonen i 1995, men det ble foretatt omfattende strukturendringer. Fra å konsentrere saksbehandlingen om det enkelte bygg, er intensjonen i dag å se helhet, struktur, arealbruk og bærekraft.

3.2.1 Første del: Alminnelig del

Lovens første del inneholder fellesbestemmelser av generell karakter. Bestemmelsene gjelder uavhengig av de andre delene, og gir føringer for hvordan de følgende delene skal forstås. Formål og virkeområde for loven er definert, ulike unntak, forbud og påbud er klargjort.

Formålsparagraf, § 1-1, har trekk fra Christiania-loven. Eksempler på dette er at tiltakene skal følge lov og forskrift, utføres forsvarlig, ivareta tilgjengelighet og estetikk. I dag er også bærekrafthensyn og medvirkning framhevet som viktige områder som skal ivaretas.⁴⁹

3.2.2 Andre del: Plandel

Plandelen er inndelt i fem deler som omhandler plansystemet i Norge, og gjenspeiler oppbygningen av systemet med nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. I tillegg er det fastsatt bestemmelser som gjelder for alle plannivåene, og for konsekvensutredning.

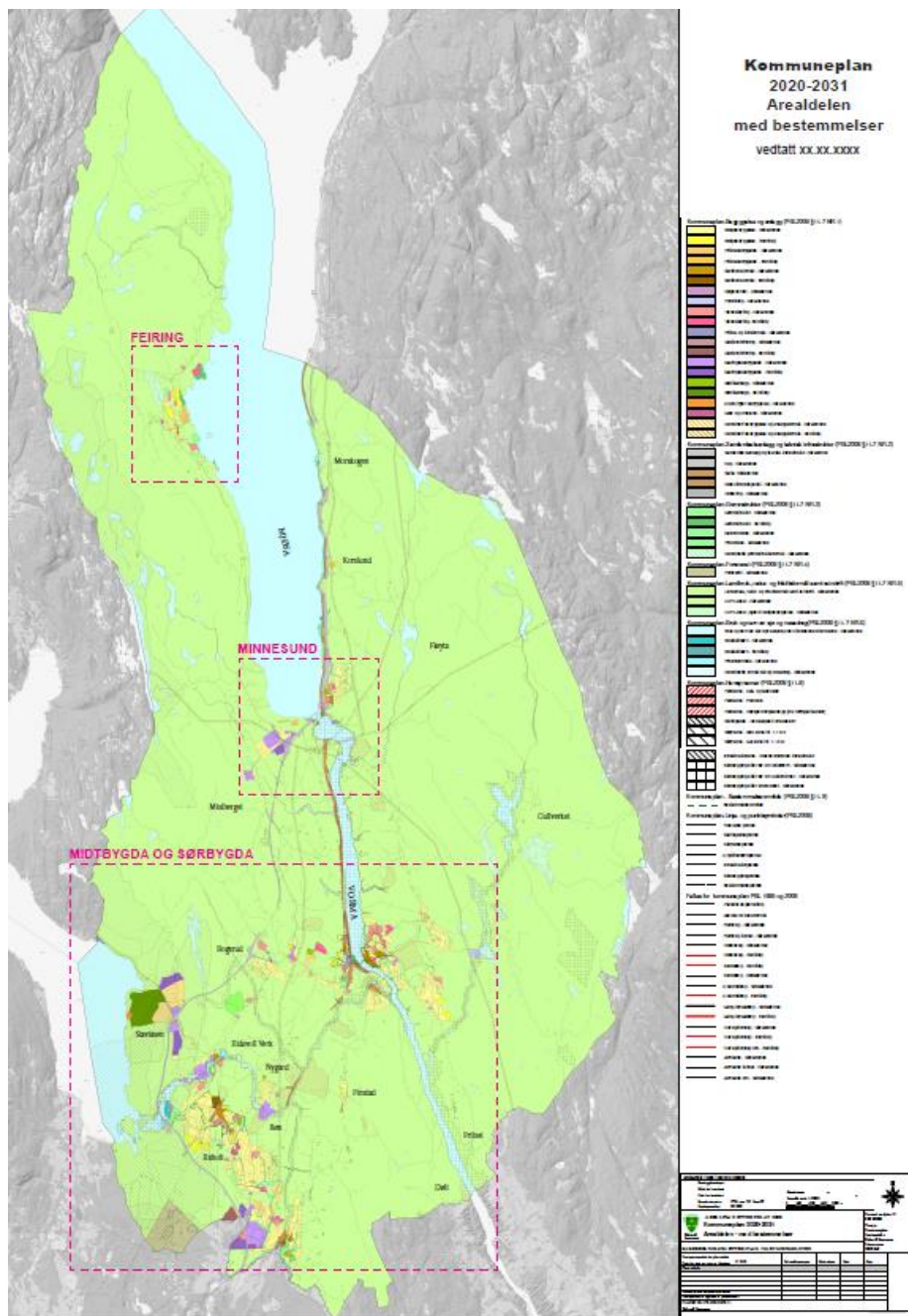
Kommuneplanen er øverste nivå i planhierarkiet innad i kommunen. Loven fastslår at det skal utarbeides kommuneplan for hele kommunen. Planen skal bestå av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier.⁵⁰ Samfunnsdelen er ikke juridisk bindende, men skal legges til grunn i kommunens arbeid. Videre i oppgaven vil samfunnsdelen ikke tilegnes oppmerksomhet.

Kommuneplanens arealdel er juridisk bindende for bruk og utvikling av alle arealene i kommunen. Den skal inneholde et arealplankart som viser formål, i tråd med plan- og bygningsloven § 11-7. I tillegg kan planen ha tilhørende bestemmelser i samsvar med, og hjemlet i, §§ 11-9, 11-10 og 11-11. Paragraf 11-9 er spesielt aktuell i forbindelse med teknisk infrastruktur, og omtales i avsnitt 4.1.

⁴⁹ Plan- og bygningsloven av 2008 § 1-1

⁵⁰ Plan- og bygningsloven av 2008 § 11-2

Bilde 3.1 nedenfor viser et eksempel på et kommuneplankart:



Bilde 3.1. Kommuneplankart for Eidsvoll kommune. Kilde: Eidsvoll kommune

Reguleringsplan er nivået under kommuneplan. Det finnes to typer reguleringsplaner, områderegulering og detaljregulering. Områderegulering er egnet for planlegging av større områder. Hovedregelen er at planen utarbeides av kommunen.⁵¹ Detaljregulering kan fremmes av både kommunen selv, andre myndigheter og private aktører.⁵²

⁵¹ Plan- og bygningsloven § 12-2 andre ledd

⁵² Plan- og bygningsloven § 12-3 andre ledd

Fysisk utforming og arealbruk skal ivaretas gjennom planlegging.⁵³ Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften) definerer en reguleringsplan som plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Plankartet og bestemmelsene er juridisk bindende, i motsetning til planbeskrivelsen, som kan forstås om et forarbeid, og i tvilstilfeller kan brukes til å tolke planen.⁵⁴

Formålene som kan benyttes i en reguleringsplan, er definert i plan- og bygningsloven § 12-5, og utdypet i vedlegget i kart- og planforskriften. Bestemmelsene som kan supplere plankartet, er angitt i plan- og bygningsloven § 12-7. Reguleringsbestemmelser omtales nærmere i avsnitt 4.2.

3.2.3 Tredje del: Gjennomføring

Når en arealplan er vedtatt, innebærer det i mange tilfeller at området skal bygges ut. Bestemmelser som kan bidra til å sikre gjennomføring av planen, er samlet i plan- og bygningslovens tredje del.

Kapittel 15 og 16 har bestemmelser om innløsning og ekspropriasjon i forbindelse med at områder blir angitt som offentlige i kommuneplanens arealdel, eller at regulering medfører at grunnen kan eksproprieres. Bestemmelsene har sammenheng med opparbeidingsplikten, men omtales ikke videre fordi det sjelden eller aldri vil berøre selve byggesaksbehandlingen.

Utbyggingsavtaler og opparbeidingsplikt er metoder som kan benyttes i forbindelse med realisering av byggeprosjekter. Ved avtaler eller pålegg kan kommunen påvirke hvordan og når opparbeiding av teknisk infrastruktur skal utføres. Ordningene gir kommunen muligheter til å gå mer inn i prosjektene, se avsnitt 4.3 og 4.4 for nærmere omtale.

3.2.4 Fjerde del: Byggesaksdelen

Byggesaksdelen fastsetter hva som er søknadspliktige tiltak, hvordan søknadene skal utformes, hvordan kommunen skal behandle søknadene og hvilke hensyn som må være ivaretatt før et tiltak kan få tillatelse eller tas i bruk. Det er blant annet gitt bestemmelser om ansvar, kontroll, tilsyn, tilknytning til infrastruktur, byggegrunn og sikkerhet, estetisk, plassering og tekniske krav.

⁵³ Plan- og bygningsloven § 12-1

⁵⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Reguleringsplanveileder side 53

Delen er igjen inndelt i kapitler, hvor søknadsplikten er definert i kapittel 20, krav til innhold i søknadene og saksbehandlingen finnes i kapittel 21.

Bygningsmyndighetenes oppgaver:

- Kontrollere at tiltaket er i samsvar med de ytre rammene som er satt gjennom loven, forskriftene, plangrunnlaget og de overordnede tekniske rammebetingelsene.⁵⁵
- Legge til grunn søkers/tiltakshavers valg av tekniske løsninger.⁵⁶ Ansvaret for prosjektering og utførelse ligger hos tiltakshaver og de ansvarlige foretakene, se avsnitt 3.2 ovenfor.
- Påse at tiltaket er tilstrekkelig belagt med ansvar.⁵⁷
- Føre tilsyn for å følge opp plikten om å påse at tiltak utføres i samsvar med regelverket og gitte tillatelser.⁵⁸
- Samordne byggesakene med andre berørte særlovsmyndigheter,⁵⁹ se avsnitt 3.3.4.1 nedenfor.

Til støtte i arbeidet med behandling av byggesaker er det spesielt to forskrifter som er sentrale, se også avsnitt 3.4:

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

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

3.3.4.1 Samordningsplikten

Samordningsplikten er et viktige prinsipper i plan- og bygningsloven. Ordningen er utviklet over tid, samordning har ved flere anledninger vært et grep for å forenkle og effektivisere byggesaksprosessen. Bestemmelser om samordning finnes flere steder i loven. Generelle krav er gitt i paragraf 1-4, i planarbeidet er det krav om samordning, det samme er tilfelle ved behandling av søknad om dispensasjon fra arealplaner og i byggesaker.

Samordningsplikten som skal utføres i byggesaker skiller seg ut ved å være spesifisert i byggesaksdelen og utdypet med en uttømmende liste over aktuelle særlovsmyndigheter i byggesaksforskriften.⁶⁰ Uttømmende betyr at det ikke kan legges til andre myndigheter eller instanser etter eget ønske. Plikten innebære at bygningsmyndighetene i de sakene hvor det er

⁵⁵ NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 36; Ot.prp. nr. 45 Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) side 320

⁵⁶ Plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd

⁵⁷ Plan- og bygningsloven § 21-4 andre ledd

⁵⁸ Plan- og bygningsloven § 25-1 første ledd

⁵⁹ Plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd

⁶⁰ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften (SAK10)) § 6-2

aktuelt, skal informere berørte særlovsmyndigheter om at det søkes om et tiltak, slik at de kan gi uttalelse, samtykke eller tillatelse.⁶¹ Tiltakshaver kan innhente uttalelse, samtykke eller tillatelse selv, men det er ikke et krav. Bygningsmyndigheten må sørge for at det er på plass før tiltaket kan settes i gang.⁶²

Når det gjelder teknisk infrastruktur, er de mest aktuelle samordningsmyndighetene brannvernmyndigheten, forurensningsmyndigheten og vegmyndigheten. Det er viktig å merke seg at samordningen gjelder myndigheter, ikke eksempelvis lag, foreninger eller kommunen som anleggseier eller eiendomsbesitter. Kommunen opptrer som hovedregel ikke som myndighet når den ivaretar sine interesser som ledningseier.⁶³

3.3.4.2 Ansvarssystemet

Ansvarsfordelingen mellom private aktører og det offentlige er sentral i byggesaksdelen, og kan betegnes som en «bærebjelke».⁶⁴ Tanken er at de som har reelt ansvar, skal stå ansvarlig for det de utfører og påtar seg ansvar for.⁶⁵ Denne formen for offentligrettslig ansvar ble innført med lovreformen i 1995. Fra samme tidspunkt ble den kommunale bygningskontrollen avviklet. Det er nevnt i forarbeidene at kommunen kun skal føre kontroll dersom den oppretter et eget kontrollforetak.⁶⁶ Ansvarssystemet er videreført dagens lov.⁶⁷

Den historiske oversikten ovenfor har vist at ansvars- og kontrollsystemet legger opp til at tiltakshaver er ansvarlig for at hele tiltaket er i samsvar med lovverket. På grunn av sin størrelse og kompleksitet, er det mange søknadspliktige tiltak som må tas hånd om av ansvarlige foretak. Tiltakshaver har i disse tilfellene plikt til å overføre ansvaret til ett eller flere foretak.⁶⁸ Ansvaret gjelder både prosjektering og utførelse, samt kontroll av de to områdene. Bestemmelser om hvordan dette skal håndteres, finnes i lovens kapittel 24, med utdypning i byggesaksforskriften tredje del kapittel 9-13.

⁶¹ Plan- og bygningsloven § 21-5

⁶² Plan- og bygningsloven §§ 21-4 tredje ledd og 21-5 første ledd

⁶³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tolkingsuttalelse sak 16/2873 datert 27.09.2016 og 28. november 2017

⁶⁴ Prop. 99 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og fjerning av krav om lokal godkjenning av ansvarsrett side 51

⁶⁵ Ot.prp. nr 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 33

⁶⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 68

⁶⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. § 23-8 - Departementets tolkingsuttalelse om personlig ansvarsrett som selvbygger, jf. pbl. § 23-8 andre ledd og SAK §§ 6-8 og 12-1 TUDEP-2016-1798-2

⁶⁸ Plan- og bygningsloven § 23-1

3.3.4.3 Tilsyn

Tilsyn er kommunens mulighet for å gå nærmere inn i prosjekteringen eller utførelsen. Tilsyn innebar en dreining fra at bygningsmyndighetene skulle kontrollere prosjektering og utførelse, til å skulle påse at kontroll blir gjennomført. I plan- og bygningsloven § 25-1 fastslår at kommunen har plikt til å føre tilsyn.

3.2.5 Femte del: Håndhevings- og gebyrregler

Kapittel 32 omhandler oppfølging av overtredelser av plan- og bygningslovgivningen. Paragrafene i denne delen gjelder både planlegging og byggesaksbehandling, men synes i størst grad å rette seg mot byggverk, bygningsmessige arbeider, byggesaksbehandlingen og konkrete tiltak.

Kapittel 33 definerer hvordan kommunen kan ilegge gebyr for arbeidet som gjøres med forvaltning av loven.

3.2.6 Sjette del: Sluttbestemmelser

Delen inneholder bestemmelser om ikrafttreden, overgangsperiode og endring av andre lover.

3.3 Sentrale forskrifter

Til plan- og bygningsloven er det vedtatt flere forskrifter. Lovteknisk skal alle bestemmelser i en forskrift har hjemmel i minst en bestemmelse i den tilhørende loven, forskrift er en utdypning av loven. De mest sentrale i forbindelse med utbygging av teknisk infrastruktur og byggesaksbehandling er byggteknisk forskrift (TEK17) og byggesaksforskriften (SAK10).

Forskrift 18. desember 2020 nr. 2986 om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag (ledningsregistreringsforskriften) trer i kraft fra 1. juli 2021. Den vil antakelig få betydning i forbindelse med utbygging av teknisk infrastruktur.

3.3.1 Byggesaksforskriften (SAK10)

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften gir regler om hvordan bygningsmyndigheten skal behandle en søknad om byggetillatelse, hvilken dokumentasjon som skal sendes kommunen og hvilke oppgaver et foretak som påtar seg ansvar er forpliktet til å gjennomføre. Forskriften gir også nærmere regler om opparbeidingsplikten. For å kunne fravike forskriften må det være sagt uttrykkelig at den kan fravikes.

Dokumentasjonskrav for atkomst, vanntilførsel, avløp og overvann er gitt i byggesaksforskriften § 5-4 bokstav j).

3.3.2 Byggteknisk forskrift (TEK17)

Byggteknisk forskrift inneholder definisjoner, måleregler og tekniske bestemmelser om utforming av tiltak. Det finnes regler for både byggverk, utomhusarealer, sikkerhet mot brann, installasjoner og ulike anlegg, eksempelvis utforming av utvendig sanitæranlegg. Byggteknisk forskrift §§ 15-7 og 15-8 omhandler utvendig vannforsyningsanlegg og avløpsanlegg, overvann og drensvann.

Forskriften er i stor grad basert på funksjonskrav, i motsetning til ytelseskrav, som var dominerende i tidligere. Funksjonskrav innebærer at det gis en ramme for hva som må være tilfredsstillt. Innenfor denne rammen står tiltakshaver og ansvarlig prosjekterende fritt til å finne løsninger. Ett av argumentene for denne utformingen, er at myndighetene ønsker å oppfordre til forskning og utvikling. En slik utforming vil også være mer rustet til å håndtere utvikling innen teknologi, materialbruk og byggemåter. Det er større sjanse for å unngå utfordringer og kritikk av den typen som kom på slutten av 1800-tallet og etter andre verdenskrig, da utviklingen hadde løpt ifra regelverket.

Kapittel 4 Juridiske virkemidler i plan- og bygningsloven for å ivareta infrastruktur

I dette kapittelet er det valgt ut paragrafer i plan- og bygningsloven som åpner for at kommunen kan utarbeide planbestemmelser som omhandler teknisk infrastruktur, inngå utbyggingsavtale, kreve at infrastruktur blir opparbeidet eller at rettigheter er sikret. Med henvisning til avsnitt 3.2 ovenfor, ligger bestemmelsene om planbestemmelser i plandelen, reglene om hva som kan kreves opparbeidet i gjennomføringsdelen, mens krav om rettigheter til teknisk infrastruktur i det enkelte tiltaket finnes i byggesaksdelen.

4.1 Plan- og bygningsloven § 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel nr. 3 - kommuneplanbestemmelser

4.1.1 Ordlyden

§ 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om

3. krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, avrenning, veg og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg, jf. § 18-1. Det kan også gis bestemmelse om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse, jf. § 27–5

Kommunen har gjennom denne bestemmelsen mulighet til å fastsette løsninger for hvordan ulike former for teknisk infrastruktur skal prosjekteres og bygges. Plan- og bygningsloven § 18-1 gir mulighet for å stille krav om utførelse, løsning, eller produktvalg. Hensikten er å sikre at drift og vedlikehold av anleggene kan gjøres på en rasjonell måte.

4.1.2 Lovhistorikk og forarbeider

Bestemmelsen var ny i plan- og bygningsloven av 2008, som erstatning for at det tidligere kunne utarbeides vedtekter. Den åpner for at det kan gis krav til løsninger, blant annet type anlegg, beliggenhet og dekningsområde, og må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven § 18-1.⁶⁹

⁶⁹ NOU 2015:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 383; Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling side 222 og 223

Tidligere lov hadde tilsvarende bestemmelser som plan- og bygningsloven § 18-1.⁷⁰ I tillegg kunne det fastsettes konkrete krav i vedtektene, for å lette drift og vedlikehold, og redusere muligheten for lekkasje.⁷¹ På den tiden var det ikke krav til hovedledninger for vann- og avløp i byggt teknisk forskrift, noe som gjorde behovet for vedtekter større.⁷² I forarbeidene til dagens lov ble det forutsatt at det innen vedtektene falt bort (8 år etter at loven var vedtatt), burde det være erstattet av nasjonale forskrifter.⁷³

Åpningen for å fastsette vedtekter i tidligere lovverk var vid, men lovens krav kunne ikke fravikes, med mindre det var presisert at det var mulig. Blant annet var det begrensninger når det gjaldt saksbehandlingsregler og ansvars- og kontrollsystemet.⁷⁴ Det bør kunne trekkes en parallell til dagens planbestemmelser, slik at ansvarssystemet og saksbehandlingsreglene ikke kan fravikes, med mindre det er uttrykkelig sagt at det er mulig. Et eksempel på en bestemmelse i plan- og bygningsloven hvor dette er gjort, er § 29-4, som åpner for at høyder og avstander kan fastsettes i plan. En høringsinstans påpeker at det ikke bør være mulig å lage egne tekniske regler som går ut over eller avviker fra lover og forskrifter,⁷⁵ uten at det utdypes videre. Dersom bestemmelsen var ment som en mulighet til å lage egne saksbehandlingsregler, må det antas at det hadde kommet tydelig fram av forarbeidene.

For å gjøre det tydeligere at det kan stilles krav til nærmere angitte løsninger for håndtering av overvann, kom avrenning inn i bestemmelsen i 2019.⁷⁶ Kravene kan gjelde mengde, hastighet og kvalitet. Mulige utforminger av bestemmelser er konkretisert ved å nevne at det kan settes en øvre grense for hvor mye vann som kan tilføres ledningsnettet, at det kan stilles krav om permeable (ikke-tette, gjennomtrengelige) flater, eller at tette flater skal kompenseres med andre tiltak som vil fordrøye vannet.⁷⁷ Konkretiseringen og presiseringen rundt det nye elementet er i tråd med hva vi finner i tidligere forarbeider når det gjelder vann, avløp og veg.

4.1.3 Rettspraksis

Det er lite eller ingen rettspraksis som omhandler utforming av bestemmelsene, og om de er gyldige eller ei. Rettspraksisen som finnes, gjelder i hovedsak refusjonsmulighetene ved opparbeiding av infrastruktur, og har liten overføringsverdi. Høyesterettsdommen som

⁷⁰ Plan- og bygningsloven av 1985 § 67 nr. 3

⁷¹ Plan- og bygningsloven av 1985 § 67

⁷² NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 383

⁷³ NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 96 og 387

⁷⁴ NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 90

⁷⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling side 61

⁷⁶ Prop. 32 L (2018-2019) Endringer i plan- og bygningsloven m.m side 3, 11 og 13

⁷⁷ Prop. 32 L (2018-2019) Endringer i plan- og bygningsloven m.m side 3 og 10

omhandler rekkefølgekrav,⁷⁸ kan tenkes å ha en overføringsverdi ved at det må antas at nødvendighetskriteriet også bør ivaretas i kommuneplanbestemmelser.

4.1.4 Forvaltningspraksis - tolkningsuttalelser, veiledninger og juridisk litteratur

Både tidligere og ny veileder til kommuneplanens arealdel gir eksempler på hvordan bestemmelsene kan utformes. Eksempelene er konkrete, de er utformet som påbud om eller forbud mot bestemte løsninger.⁷⁹ Ingen av eksemplene foreslår at en hel veg- eller va-norm kan gjøres gjeldende gjennom plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3. Det er heller ingen eksempler som åpner for å utfordre ansvarssystemet i loven. I juridisk litteratur er det støtte for det samme, bestemmelsen er ment for konkrete løsninger for å hindre forurensing og øke trafikksikkerheten.⁸⁰

4.1.5 Reelle hensyn

Planbestemmelser skal, uavhengig av hva de handler om, være klare og entydige. Det jobbes med større grad av digitalisering i byggebransjen, offentlig sektor og innenfor plan- og bygningsretten. Digitaliseringsvennlige planbestemmelser er viktigere for å kunne sjekkes søknadene elektronisk. Et argument for å fjerne muligheten til å lage vedtekter var at vedtektene ofte var lite tilgjengelige, og ikke ga tilstrekkelig forutberegnelighet. De ulike normene er heller ikke spesielt tilgjengelige, og det kan være uklart om de er i samsvar med byggteknisk forskrift.

4.1.6 Oppsummering og konklusjon

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 gir kommunen kompetanse til å fastsette bestemmelser til kommuneplanens arealdel som påbyr eller forbyr utførelse, løsninger og produkt. Rettskildene trekker i samme retning, bestemmelsene skal være konkrete. Det er ikke åpning for å regulere seg bort fra ansvars- og kontrollsystemet, utforme egne saksbehandlingsregler og utvide samordningsplikten. Dette er heller ikke en bestemmelse som kan benyttes til å holde tilbake en avgjørelse.

Eksempelene i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder åpner ikke for å vedta normer og normaler. Veilederen er ikke uttømmende når det gjelder juridiske problemstillinger, men om tanken var å gjøre veg- og va-normer gjeldende gjennom

⁷⁸ HR-2021-953-A

⁷⁹ Miljøverndepartementet. Veileder Kommuneplanens arealdel utforming og innhold 2012 side 122; Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder Kommuneplanens arealdel 2021 side 163

⁸⁰ Pedersen m.fl. Plan og bygningsrett, del 1, 2. utg. side 249.

bestemmelsen, burde det kommet tydeligere fram. Formuleringene i forarbeidene kan trekke i retning av at når vedtektene ble fjernet, skulle sentrale forskrifter være på plass, og gi den støtten som normer og normaler kunne gi. Tanken om digitaliseringsvennlig utforming av bestemmelser ligger som et overordnet hensyn, og taler mot at § 11-9 nr. 3 skal romme en omfattende beskrivelse i et annet dokument.

4.2 Plan- og bygningsloven § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

4.2.1 Ordlyden

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,
8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,
11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,
13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til jordskifteloven § 3-30,
14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal

Ordlyden fastsetter at bestemmelsene skal knyttes til arealformål eller hensynssoner, og at de må være nødvendige. Ingen av punktene uttrykker klart at det kan lages egne saksbehandlingsregler om samordningsplikt, ansvar og kontroll. Ikke alle punktene er like

relevante i denne sammenhengen, nr. 10 peker seg ut som den mest aktuelle i forbindelse med ønske om å kunne godkjenning tekniske planer.

Nr. 10 kan omfatte to mulige forhold:

1. særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen
2. utbygging av et område ikke kan finne sted før blant annet tekniske anlegg og vegnett er tilstrekkelig etablert

Det er ikke umiddelbart klart hvilket innhold det første punktet har, mens ordlyden i det andre punkt framstår som mer tydelig.

4.2.2 Lovhistorikk og forarbeider

Hvilke bestemmelser som kan fastsettes er angitt i § 12-7, men er ment å dekke de samme forholdene som tidligere lov.⁸¹ Tidligere forarbeider vil derfor kunne ha betydning.

Bestemmelser som ikke kan knyttes til ett av punktene 1 til 14, vil ikke være gyldige.

Reguleringsbestemmelsene skal utdype plankartet.⁸² Bestemmelsene er ikke ment for å tilsidesette andre forhold som er regulert i plan- og bygningsloven eller generelle forskrifter, med mindre det er uttrykkelig sagt at bestemmelsen kan fravikes.⁸³ I tidligere lovverk var det adgang til å lage vedtekter som kunne fravike loven, men ved lovendringen i 1985 ble mulighetene innskrenket, blant annet ved å ikke omfatte saksbehandlingsregler eller forhold rundt ansvars- og kontrollsystemet.⁸⁴ Vedtekt var ikke det samme som reguleringsbestemmelse, men når lovens rammer ikke kunne fravikes med vedtekt, bør det være en overføringsverdi til planbestemmelsene.

Både ordlyd og forarbeider støtter at det ikke kan lages planbestemmelser som går ut over rammene i lov og forskrift, men det har kommet til uttrykk at det kan finnes planbestemmelser som krever mer dokumentasjon enn hva som er fastsatt i saksbehandlingsforskriften.⁸⁵ Disse dokumentasjonskravene kan være forsøkt hjemlet i rekkefølgekrav.

⁸¹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling side 131 og 232

⁸² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) side 15

⁸³ Miljøverndepartementet. Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 side 1; NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 90

⁸⁴ Bygningsloven 1965 § 3 sammenliknet med plan- og bygningsloven - plbl § 3

⁸⁵ Prop. 99 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og fjerning av krav om lokal godkjenning av foretak side 25 og 26

Rekkefølgekrav gjelder innretninger innen «planens begrensingsområde»,⁸⁶ og er ment for å fastsette tidsplan og rekkefølge for utbyggingen.⁸⁷ Hvis planen innebærer tiltak som medfører en forverret eller endret situasjon, skal det være mulig å fastsettes rekkefølgekrav som fastsetter nødvendige avbøtende tiltak, og når de skal være gjennomført. Eksempelvis kan rekkefølgekrav benyttes for å sørge for at teknisk infrastruktur er på plass før utbygging eller før bebyggelsen tas i bruk,⁸⁸ noe ordlyden gir uttrykk for direkte.

Når det gjelder særskilt rekkefølge for utbygging av tiltak etter planen taler forarbeidene for at dette skal ses i sammenheng med hvilken utbyggingstakt kommunen ønsker på ulike områder.⁸⁹ Dette skiller seg fra hvem som skal godkjenne hva før det kan gis tillatelse.

4.2.3 Rettspraksis

Høyesterett har nylig avsagt en dom som gjelder forståelsen av hvordan rekkefølgekrav skal fastsettes. Dommen fastslår at rekkefølgekravene begrenses av mer enn kommunes frie skjønn, myndighetsmisbrukslæren og vilkårlige avgjørelser, § 12-7 har noen rammer og begrensninger som forvaltningen må forholde seg til.⁹⁰ Behovet som kan dekkes av rekkefølgebestemmelser relateres til samfunnsmessige interesser og behov i nærmiljøet, men det må være saklig begrunnet. Rekkefølgebestemmelsene må være nødvendig for å ta i bruk ny bebyggelse, de må være knyttet til behov eller ulemper som følger av utbyggingen, det er ikke tilstrekkelig at tiltaket hadde vært ønskelig.⁹¹

Dommen er avsagt under dissens, og avviker fra lagmannsrettens avgjørelse.⁹²

Lagmannsretten har de siste årene avsagt to dommer som omhandler rekkefølgekrav.⁹³ I begge sakene fant retten at mulighetene i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 begrenses av det frie skjønn. Dette tyder på at det har vært usikkerhet rundt hvor langt kommunene kan gå i å stille rekkefølgekrav, men at dette nå er mer avklart.

4.2.4 Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

Allerede på slutten av 70-tallet påpekes det at bestemmelsene skulle ha tilknytning til reguleringskartet og være hjemlet i bygningsloven.⁹⁴ Begrepet «nødvendig utstrekning»

⁸⁶ NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning II side 397

⁸⁷ Miljøverndepartementet. Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 side 3

⁸⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) side 15 og 16

⁸⁹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) side 15 og 16

⁹⁰ HR-2021-953-A avsnitt 58

⁹¹ HR-2021-953-A avsnitt 58

⁹² LB-2019-124354

⁹³ LB-2019-135154 og LB-2019-124354

⁹⁴ Miljøverndepartementet. Rundskriv T-7/79 Lov av 8. juni 1979 om endringer i bygningslovens § 26 om bestemmelser i reguleringsplanen side 2

innebærer at alle bestemmelser må gjennomgås kritisk, de skal ikke sette begrensninger uten at det er en klar hjemmel.⁹⁵ Det er viktig at bestemmelsene er klare og entydige.⁹⁶

Det kan ikke gis bestemmelser som strider mot nasjonalt regelverk.⁹⁷ Plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften inneholder saksbehandlingsregler og prosessuelle krav som gjelder for innholdet i byggesøknadene og behandling av dem.

Juridisk litteratur gir uttrykk for at plan- og bygningsloven § 12-7 omfatter materielle krav, ikke krav om dokumentasjon og hvem som skal gjøre hva. Det er uttrykt så sterkt som at bestemmelser som inneholder saksbehandlingsregler ikke vil få rettsvirkning.⁹⁸

4.2.5 Reelle hensyn

For å sikre muligheten til å kontrollere og godkjenne tekniske planer, kan det være nærliggende å tenke at reguleringsbestemmelser kan brukes. En slik forståelse ser ikke ut til å være i samsvar med gjeldende rettsoppfatning.

4.2.6 Oppsummering og konklusjon

Ingen av punktene i bestemmelsene åpner for å lage saksbehandlingsregler eller fravike ansvars- og kontrollsystemet, dette er ivare tatt direkte i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Forarbeider, forvaltnings- og rettspraksis, samt juridisk litteratur, holder fast på at reguleringsbestemmelsene ikke skal overstyre andre bestemmelser i loven eller generelle forskrifter. Reguleringsbestemmelsene skal utdype det som framkommer av plankartet, og gi krav til hvordan områdene skal utformes. Det er et nødvendighetskriterium for alle bestemmelsene, uansett hva de omhandler. Noe annet vil bryte med lovens intensjoner og arbeidet med forenkling, klargjøring og effektivisering som er nedlagt gjennom mange årtier.

Hvordan kan funnene bidra til å gi svar på problemstillingene? Oppsummert har undersøkelsene vist at det ikke er adgang til å benytte reguleringsbestemmelser til å innføre egne saksbehandlingsregler. Å fastsette at noe skal godkjennes av noen, vil være en saksbehandlingsregel som avviker ansvars- og kontrollsystemet og rammene for samordningsplikten.

⁹⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Reguleringsplanveileder Veileder reguleringsplaner side 117

⁹⁶ Sivilombudsmannen. Gyldigheten av planbestemmelse og bruk av retningslinjer i reguleringsplan.

⁹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Reguleringsplanveileder side 119

⁹⁸ Pedersen m.fl. Plan og bygningsrett, del 1, 2. utg. side 319

4.3 Plan- og bygningsloven § 17-3. Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtale er definert som en avtale mellom kommunen og utbygger eller grunneier.⁹⁹ En utbyggingsavtale må gjelde et område som er regulert eller avsatt til utbygging i kommuneplanens arealdel.

4.3.1 Ordlyden

§ 17-3. Avtalens innhold

En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.

Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.

Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak

Dette handler om en frivillig avtale, det er ikke en bestemmelse som gir rettigheter eller plikter.

4.3.2 Lovhistorikk og forarbeider

Forarbeidene uttrykker vilkår som må være til stede for å kunne inngå en utbyggingsavtale: Det må være sammenheng mellom planen og forpliktelsene, avtalen må baseres på frivillighet og det må være forutsigbart hva avtalen kan inneholde.¹⁰⁰ Bruk av utbyggingsavtaler forutsetter at kommunen har fattet et forutsigbarhetsvedtak etter plan- og bygningsloven § 17-2.

Utbyggingsavtaler kan ikke omfatte sosial infrastruktur, men ellers er det mulig å inngå avtale om både prosessuelle og innholdsmessige forhold. Utbyggingsavtaler henger i de aller fleste

⁹⁹ Plan- og bygningsloven § 17-1

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) side 45

tilfeller sammen med rekkefølgekrav, se avsnitt 4.2, og er ansett å være et alternativ til opparbeidingsplikten som omtales i avsnitt 4.4.¹⁰¹ Innholdet må være i samsvar med hva som er vedtatt i plan, avtalen må inngås etter at planen er vedtatt.¹⁰²

4.3.3 Rettspraksis

Det er nylig avsagt en dom i Høyesterett som er aktuelle når det gjelder utbyggingsavtaler, se avsnitt 4.2.3. Nødvendighetskriteriet som skal ligge til grunn når det fastsettes rekkefølgekrav, vil få en betydning for nødvendigheten i utbyggingsavtalene, i og med at utbyggingsavtalene gjerne tar utgangspunkt i rekkefølgekravene som er fastsatt i plan.

4.3.4 Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

Tolkningsuttalelsene som foreligger, går først og fremst på økonomiske bidrag og kommunens mulighet til å stille krav om anleggsbidrag.¹⁰³

4.3.5 Reelle hensyn

Muligheten til å inngå utbyggingsavtale åpner for at kommunen, kanskje spesielt som nåværende eller framtidig eier av teknisk infrastruktur, kan å få bedre innsikt og kontroll med hva som skal prosjekteres og bygges.

4.3.6 Oppsummering og konklusjon

Hensikten med å omtale bestemmelsen er å synliggjøre at kommunen gjennom utbyggingsavtaler, har mulighet til å gå mer i detalj i oppfølgingen av infrastrukturtiltakene som er nødvendige for gjennomføringen av planen. En utbyggingsavtale bør kunne gi kommunen mulighet til å godkjenne tekniske planer og utførelse.

Utbyggingsavtale kan brukes i stedet for opparbeidingsplikten, det kan være mulig å gå noe lenger i en utbyggingsavtale enn hva som ensidig kan kreves gjennom opparbeidingsplikten. I den sammenheng vil det være viktig at det tiltakshaver skal yte, er balansert i forhold til hva kommunen bidrar med, forholdsmessigheten må være ivaretatt. Utbyggingsavtalene må ha saklig sammenheng med det som skal bygges ut, og være nødvendig og forholdsmessig avgrenset. Bestemmelsen baserer seg på frivillighet, kommunen har ikke hjemmel til å kreve avtale.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling side 271

¹⁰² NOU 2003:24 Mer effektiv bygningslovgivning side 166

¹⁰³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. § 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler; Kommunal- og moderniseringsdepartementet § 11-9 nr. 4 - Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler - Rekkefølgekrav i kommuneplan og plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4

4.4 Plan- og bygningsloven § 18-1. Opparbeidingsplikt

4.4.1 Ordlyden

§ 18-1. Krav til opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann

I regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom:

- a) offentlig veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, fram til og langs den side av tomta hvor den har sin atkomst. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun og offentlig plass. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom der bebyggelse etter planen helt eller delvis skal tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring. Det kan ikke kreves opparbeidelse av veg hvor private avkjørsler ikke blir tillatt.
- b) hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.
- c) hovedvannledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.

Kommunen kan gi kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd. Kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg, innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.

Kommunen kan gi tillatelse til tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstaver a, d og m på vilkår av at arbeidene etter første ledd blir utført før tiltaket ferdigstilles. Utsettelse for tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a og d kan gjøres betinget av tinglyst erklæring. Utsettelse for tiltak som nevnt i [§ 20-1](#) første ledd bokstav m eller midlertidig dispensasjon for opparbeidelsen ved slike tiltak skal være betinget av tinglyst erklæring. Ved bygging kan kommunen kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved ferdigstilling.

I område som i kommuneplan er avsatt til utbygging eller til råstoffutvinning, kan kommunen sette som vilkår i tillatelse etter § 20-2 at tiltak etter første ledd er gjennomført.

Veg, hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier eller fester etter denne paragraf, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtakelsesforretning. Kommunen plikter likevel ikke å overta veg som ikke er opparbeidet i full bredde etter første ledd bokstav a.

Kommunen kan kreve å overta anlegget tidligere, mot selv å ferdigstille anlegget. Er eiendom opprettet eller endret, eller byggverket tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstilling. Kommunen trer inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet der slikt krav foreligger

Ordningen har vært en del av lovgivningen helt tilbake til de gamle bylovene, for å sikre utbygging av teknisk infrastruktur. Her fremkommer det direkte hva bygningsmyndigheten kan gjøre med en søknad om et tiltak som er avhengig av at teknisk infrastruktur opparbeides. Tillatelsen kan gis, men ordvalget «kan» innebærer at bygningsmyndighetene har et valg. Tenkte alternativer er å avslå, avvise eller unnlate å behandle. Unnlate å behandle vil stride mot forvaltningslovens prinsipper, i tilfelle må det avtales ensidig fristforlengelse.

Bestemmelsen er knyttet til plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3, se avsnitt 4.1. Ordlyden i de to bestemmelsene er noe ulik, i § 18-1 nevnes utførelse, løsninger og produkter, mens § 11-9 nr. 3 benytter ordet løsninger, men henviser til § 18-1. Hva som eventuelt er forskjellen, og om det har noen betydning, er ikke helt klart.

4.4.2 Lovhistorikk og forarbeider

Tanken bak opparbeidingsplikten var at dersom utbygging av infrastruktur medførte at en eiendom ble utbyggingsklar og fikk en verdistigning, kunne det kreves refusjon tilsvarende verdistigningen. Anlegg som skulle håndtere overflatevann var refusjonsberettiget, så sant det hadde transportfunksjon.¹⁰⁴

For å ivareta rettssikkerheten er bredde, lengde og dimensjoner fastsatt direkte i loven.¹⁰⁵ Dette gjelder de materielle kravene, de prosessuelle er omtalt ved at planer og kostnadsoverslag skal godkjennes av kommunen. Det er naturlig at kommunen i den sammenheng er eier av teknisk infrastruktur, i og med at det forutsetter at teknisk etat får delegert myndighet.¹⁰⁶ Her er det en åpning for at kommunen, som framtidig eier av et anlegg, kan sette seg inn i det tiltakene som planlegges.

4.4.3 Rettspraksis

De fleste rettsavgjørelsene omhandler refusjonsgrunnlaget.

4.4.4 Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

Opparbeidingsplikten er krav som faller direkte på den som ønsker å bygge ut et område. Den har sammenheng med plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4, men går noe lenger ved å stille krav til utformingen.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 57 (1985-1986) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 side 27

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) side 266

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 39 (1993-1994) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven side 196

¹⁰⁷ Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv H-01/06 Opparbeidingsreglene i plan- og bygningsloven § 67, og problemstillinger knyttet til disse reglene side 4

Ved bruk av bestemmelsene om opparbeidingsplikt er det viktig at kommunen forholder seg til kriteriene og saksbehandlingsreglene som er fastsatt i lov og forskrift.¹⁰⁸ Dette kan ha overføringsverdi til andre saksbehandlingsregler. Det er ingen sammenheng mellom rekkefølgekrav i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10, og opparbeidingsplikten og refusjonsbestemmelsene i kapittel 18.¹⁰⁹

4.4.5 Reelle hensyn

Med visse begrensninger gir bestemmelsen mulighet for å stille krav om opparbeiding av teknisk infrastruktur. Ordningen innebærer at kommunen, som framtidig eier av infrastrukturen, kan gå inn i detaljene. Det er fastsatt saksbehandlingsregler, noe som bør redusere behovet for å etablere egne regler gjennom planbestemmelser.

4.4.6 Oppsummering og konklusjon

Bestemmelsen gir kommunen kompetanse til å kreve opparbeiding av teknisk infrastruktur, og utbygger plikt til å etablere den. Her er det muligheter til å kontrollere og følge opp utbyggingen, med forutsetning om at saksbehandlingsprosessene følges. Det er selvstendige saksbehandlingsprosesser, og ikke en del av avgjørelsen i byggesaken.

Søknad om oppføring av et bygg som er avhengig av at det opparbeides teknisk infrastruktur, vil kunne få tillatelse, med vilkår om opparbeiding. Søknad om opparbeiding av selve vegen antas å utløse samordningsplikten med vegmyndigheten. Bygningsmyndighetene kan avvente avgjørelsen inntil uttalelse foreligger, med en begrensning på fire uker, eller gi rammetillatelse med vilkår.¹¹⁰ For vann- og avløpsledningene utløses samordningsplikten dersom kommunen opptrer som forurensningsmyndighet. Om byggesøknaden omfatte både bygg og anlegg, er det naturlig det samme vil gjelde som for anlegget separat.

¹⁰⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. §§ 18-1, 18-3 og 18-6 - Omgjøring av vedtak - Refusjonssak vedrørende Håkonshellaveien, gbnr. 129/19 i Bergen kommune avsnitt 4

¹⁰⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. §§ 18-1, 18-3 og 18-6 - Omgjøring av vedtak - Refusjonssak vedrørende Håkonshellaveien, gbnr. 129/19 i Bergen kommune

¹¹⁰ Plan- og bygningsloven § 21-5

4.5 Plan- og bygningsloven § 27-1. Vannforsyning

Det følger av plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4 at alle bygg skal være sikret vanntilførsel, akseptabel avløpsløsning og vegforbindelse før det kan gis byggetillatelse. Innholdsmessig er de tre bestemmelsene er relativt like, de gjelder uavhengig av arealformål og planstatus, det vil si uavhengig av hva arealet kan brukes til, og uavhengig av om det foreligger en reguleringsplan eller om eiendommen bare omfattes av kommuneplanens arealdel.

Det spesielle med bestemmelsene, er at det åpnes for at bygningsmyndighetene skal ta stilling til privatrettslige forhold, og har kompetanse til å avslå søknaden om det ikke foreligger privatrettslig avtaler.¹¹¹ Selv om det er flere likheter har bestemmelsene fått hvert sitt avsnitt, for å synliggjøre eventuelle nyanser.

4.5.1 Ordlyden

§ 27-1. Vannforsyning

Bygning må ikke føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann. Det samme gjelder opprettelse eller endring av eiendom for slik bebyggelse. Rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig vannledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen. Vil dette etter kommunens skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk

Ordlyden gir i seg selv ikke svar på hva det vil si at vannet er hygienisk betryggende, eller hva som er tilstrekkelig når det gjelder drikkevann eller slokkevann. For å forstå hva lovbestemmelsen innebærer, er det behov for å klargjøre hva som ligger i ordlyden «forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann». Aktuelle spørsmål som bør klargjøres er hva som skal til for at dette er oppfylt, hvilket organ som er

¹¹¹ Prop. 64 L (2020-2021) Endringer i plan- og bygningsloven eierseksjoneringsloven og matrikkelloven side 55

tildelt kompetanse til å avgjøre hva som er forsvarlig, betryggende og tilstrekkelig, og om dette innebærer at alle byggesaker må samordnes med en eller flere myndigheter.

Hygienisk betryggende drikkevann er regulert av forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften), som er vedtatt med hjemmel i lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven). Det må kunne forutsettes at kravene er ivaretatt når vannet kommer fra kommunalt eller privat vannverk, bygningsmyndighetene skal ikke måtte forsikre seg om at vannverkseier har tilfredsstillende rensing. For egen/privat vanntilførsel må eier selv sørge for å ta prøver og følge rutinene. Mattilsynet følger opp dette. Konklusjon: Ordlyden hygienisk betryggende innebærer kun en presisering av at dette må være på plass.

Hva som regnes som tilstrekkelig vanntilførsel (med unntak av krav til automatisk slukkeanlegg), følger det av byggteknisk forskrift § 15-7. Tiltakshaver og de ansvarlige foretakene har ansvaret for å løse dette gjennom prosjektering. Konkrete forhold kommunen vil ivareta, som rørdimensjon, rørtype eller liknende, kan vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3.

Forskrift 17. desember 2015 nr. 1710 om brannforebygging angir kravene til slokkevann. Kommunen har et overordnet ansvar etter forskriftens § 21, for å sørge for vannforsyning fram til tomtegrenser i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov. Dette bør gjøres overordnet ved ROS-analyse etter brann- og eksplosjonsvernloven § 9. Videre må det være tatt med i vurderingene som gjøres i reguleringsarbeidet.

Ordlyden krever at rettighetene til å legge ledninger på annens grunn må være sikret med avtale. Kommunen, ved bygningsmyndigheten, har plikt og kompetanse til å påse at dette er ivaretatt.

4.5.2 Lovhistorikk og forarbeider

I bygningsloven av 1924 hadde kommunen adgang til å fastsette vedtekter med krav om drikkevann, ved lovendringen i 1965 ble det ansett som selvfølgelig.¹¹² Krav om vannforsyning ble tatt inn direkte i loven, først med tilføyelse om at helserådet skulle avgjøre i tvilstilfelle. Formuleringen ble senere fjernet, det skapte unødvendig byråkrati.¹¹³ Etter den tid var det bygningsrådet alene som avgjorde om bestemmelsen var oppfylt, og kunne kreve at tiltakshaver la fram nødvendig dokumentasjon. Da lov 31.mai 1974 nr. 17 om vass- og kloakkavgifter trådte i kraft, kom det inn et vilkår i bygningsloven om at bygningen måtte tilknyttes offentlig vannledning dersom ledningen lå over eller i nærheten av tomta.¹¹⁴ Bestemmelsen ble videreført ved lovendringen i 1985.

Krav om tilstrekkelig slokkevann var opprinnelig ikke en del av bestemmelsen. Det fantes bestemmelser i annet lovverk, og forholdene var så varierende at kravene burde fastsettes i vedtekt.¹¹⁵ Tilstrekkelig slokkevann ble tilføyd som et funksjonskrav ved lovendringen i 2008. Funksjonskrav betyr at tiltakshaver står fritt til å prosjektere løsninger som tilfredsstillere kravene. Tiltakshaver skal avklare tilgjengelig mengde slokkevann før søknaden sendes inn, bygningsmyndighetene avgjør om bestemmelsen er ivaretatt.¹¹⁶

For å klargjøre at kommunen ikke skal gå inn i tekniske detaljer, er det fjernet en setning fra plan- og bygningsloven § 21-4 om at bygningsmyndighetene kan vurdere de tekniske sidene av et tiltak.¹¹⁷ Departementet valgte å fjerne ordlyden, til tross for, eller på grunn av, at enkelte høringsinstanser mente det var nødvendig å kunne vurdere de tekniske sider som har samfunnsmessig betydning. Tilsyn skal brukes for å vurdere de tekniske sidene.

Bygningsmyndigheten skal avslå løsningen dersom det er åpenbart at de tekniske kravene ikke blir ivaretatt.¹¹⁸ Andre forarbeider gir også uttrykk for at det vil bryte med lovens system om kommunen skal godkjenne tekniske løsninger som en del av saksbehandlingen.¹¹⁹

Kommunen skal vurdere de ytre rammene.

For nærmere omtale av sikringskravet, se avsnitt 4.6.2.

¹¹² Lov om bygningsvesenet av 22.2.1924 (bygningsloven) § 61; NUT 1960:2 Utkast til lov om bygningsvesenet med motiver. B. Motiver til lovutkastet. Til § 62. Drikkevann side 190

¹¹³ Ot.prp. nr. 63 (1976-1977) Om lov om endringer i bygningsloven m.m side 4 og 23

¹¹⁴ Ot.prp.nr. 57 (1985-1986) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 side 35

¹¹⁵ Ot.prp.nr.1 (1964-1965) Om lov om endringer i bygningsloven m.m side 24

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling side 34, 190, og 297

¹¹⁷ Prop. 99 L (2013-1014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og fjerning av krav om lokal godkjenning av foretak) side 11

¹¹⁸ Prop. 99 L (2013-2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og fjerning av krav om lokal godkjenning av foretak) side 90, 91 og 92

¹¹⁹ Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova s. 43

4.5.3 Rettspraksis

Rettspraksis er begrenset, men det finnes en dom fra Eidsivating lagmannsrett som til dels berører temaet. Kommunen mente det var adgang til å stille vilkår om opparbeiding av vannledning i en byggesak med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985 § 65 første ledd, i dagens lov § 27-1 første ledd. Vedtaket hadde ikke hjemmelshenvisning, lagmannsrettens avgjørelse går derfor ikke i dybden når det kommer til hvilke muligheter kommunen kunne hatt etter den paragrafen.¹²⁰ Dommen kan være til støtte for at paragrafen ikke gir kommunen hjemmel til å kreve at tiltakshaver skal legge til rette for vannforsyning til andre eiendommer.

4.5.4 Forvaltningspraksis - tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

Ordet «sikret» er drøftet i flere tolkningsuttalelser, i hovedsak med henvisning til forarbeidene. Ordlyden innebærer en privatrettslig sikring av rettigheten.¹²¹

Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at «sikres» skal forstås på samme måte for vanntilførsel, avløp og atkomst,¹²² i juridisk litteratur framkommer det samme synet, rettigheten må være privatrettslig urokkelig.¹²³

For å underbygge at ansvarssystemet i plan- og bygningsloven skal ivaretas, også når det gjelder kapittel 27, er det nyttig å se på en tolkningsuttalelse som omhandler sløkkevann, men er relevant når det gjelder avløp og overvannshåndtering, og uttrykker at det må skilles mellom de ulike «hattene» kommunen har, det er viktig å ikke blande roller. I en byggesak skal ansvarlig prosjekterende i forkant av prosjekteringen, avklare hvilke rammebetingelser som gjelder, slik at det ferdige tiltaket oppfyller vilkårene. Betingelsene framkommer først og fremst av plan- og bygningsloven med forskrifter og gjeldende arealplaner for det aktuelle området.¹²⁴

¹²⁰ LE-1994-773 – RG-1995-1138 (180-95)

¹²¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. § 27-1 Departementets svar på spørsmål om vannforsyning og sløkkevann skal være sikret før godkjenning.

¹²² Sivilombudsmannen. Krav om privatrettslig sikret tilknytning til vann, avløp og atkomst

¹²³ Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. Plan- og bygningsrett 2. utgave Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner side 462

¹²⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tolkningsuttalelse datert 26. juni 2018, TUDEP-2018-2389-2

4.5.5 Reelle hensyn

Bestemmelsen fastslår at det må være tilgang til drikke- og slukkevann, men ordlyden er ikke uten videre klar. Det kan være et bevisst valg, om lovgiver ønsker at innholdet skal avgjøres av domstolene, eller gi frihet til forvaltningen.¹²⁵ Siden det gjennom mange tiår har vært en streben etter å gjøre loven klarere, mer effektiv og redusere byråkratiet, og at helserådet ble fjernet som godkjenningssinstans på 70-tallet, tilsier det at dette er mindre trolig.

4.5.6 Oppsummering og konklusjon

Plan- og bygningsloven § 27-1 er en pliktregel for utbygger, og en kompetanseregulering for bygningsmyndighetene. Bygningsmyndighetene skal påse at det er innhentet rett til å legge ledninger over annens grunn, og at det foreligger dokumentasjon på at det er tilstrekkelig og helsemessig vann der det er tvil. Dersom dette ikke er ivare tatt, kan søknaden avslås.

Vannforsyning har vært et krav lenge, men det har blitt gjort endringer i godkjenningssprosedyrene for å redusere byråkrati og ressursbruk. Dette taler mot at andre instanser enn bygningsmyndigheten skal godkjenne tilknytningsløsningen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med plan- og bygningsloven § 21-4, som fastslår byggerettsprinsippet som ligger til grunn i loven. Kommunen skal legge til grunn tiltakshavers opplysninger om at tiltaket oppfyller de tekniske kravene, bestemmelsen åpner ikke for at bygningsmyndighetene skal vurdere vannmengden eller vannkvaliteten og fastsette tekniske løsninger. Hvordan vannet kommer fra kilden og til byggverket, er ikke en del av vurderingen som kommunen skal foreta, det faller inn under de tekniske løsningene som er tiltakshavers ansvar.

Kommunen har plikt til å vite om det er kapasitet på ledningsnett, bygningsmyndighetene må kunne forhøre seg med anleggseier i tvilstilfeller, men det innebærer ikke at andre instanser kan kreve at avgjørelsen skal avvende til de har godkjent planer.

¹²⁵ Veiledning om lov og forskriftsarbeid side 88

4.6 Plan- og bygningsloven § 27-2. Avløp

4.6.1 Ordlyden

§ 27-2. Avløp¹

Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret og i samsvar med forurensningsloven. Rettighet til å føre avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument⁴ eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til avløpsledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.

Før oppføring av bygning blir godkjent, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk

Ordlyden oppgir to vilkår som begge må være oppfylt før det kan gis tillatelse. «Sikret» er utdypet for rettigheten, men det er ikke klart hva som skal til for at bortledningen er i samsvar med forurensningsloven. Det kan være uklart om det innebærer det at noen, eksempelvis forurensningsmyndigheten, skal godkjenne løsningen og kontrollere prosjektering, og dermed fravike ansvars- og kontrollsystemet. Et annet spørsmål er om ordlyden i første ledd første og andre punktum, kan ha ulik betydning.

4.6.2 Lovhistorikk og forarbeider

Det er relativt klart at sikringskravet innebærer privatrettslig sikring av rettigheter. «Sikres» slik det er brukt i §§ 27-1, 27-2 og 27-4, er ment på samme måte,¹²⁶ og omfatter det samme som for snart hundre år siden; skal annen eiendom benyttes for å ivareta avløpsløsningen, må det foreligge avtale med eier av grunnen.¹²⁷ Da forurensningsloven trådte i kraft, kan det se ut som sikringskravet ble tonet noe ned, uten at det var intensjonen.¹²⁸

Bestemmelsen har grunnlag i helsemessige spørsmål. Eiendommer skal sikres betryggende forhold, samtidig som hensynet til forenkling og brukervennlighet skal ivaretas, ordlyden

¹²⁶ Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova side 42

¹²⁷ Bygningsloven av 1924 § 60

¹²⁸ Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger) side 42

«sikret» refererer til rettigheten, som må være privatrettslig urokkelig.¹²⁹ Søker skulle dokumentere at kravene til forsvarlig avløpshåndtering var ivaretatt. Der hvor det ikke var offentlig avløp, måtte godkjenningen samordnes med forurensningsmyndigheten. Bygningsmyndigheten skulle ikke godkjenne løsningen, men vente på at forurensningsmyndighetene hadde gitt utslippstillatelse.¹³⁰

Ordlyden i femte ledd, om at overvann skal være sikret, har kommet inn lov for å tydeliggjøre av hva som var ansett å være gjeldende rett. Avledning av overvann vekk fra egen eiendom, skal sikres privatrettslig.¹³¹ I de fleste tilfeller kan overvann håndteres på egen eiendom, sikringskravet vil da være ivaretatt.¹³²

Kommunen må påregne å gjøre en jobb med å kartlegge overvannssituasjonen i tettbygde strøk.¹³³ Dette kan tale for at byggesaksdelen ikke legger opp til at tiltakshaver eller søker skal sende inn prosjekterte løsninger, som skal godkjennes av noen i kommunen.

På grunn av ulik praksis i kommunene ble tidspunktet for når kravet skal være ivaretatt ble endret fra «bygning blir satt i gang» til «bygning blir godkjent» 01.07.2017. For å klargjøre spørsmålet og skape enhetlig praksis, ble ordlyden forandret slik at den ble sammenfallende med kravene til vannforsyning, avløpshåndtering og adkomst. Det er presisert at kommunen skal ta stilling til de ytre rammene, ikke de tekniske løsningene.¹³⁴

Det er et generelt krav om at ansvaret for løsningene skal ligge hos de ansvarlige, i tråd med plan- og bygningsloven kapittel 24. Kommunen skal påse at det framlegges tilstrekkelig dokumentasjon, innenfor rammene i byggesaksforskriften § 5-4. Virkemidlene kommunen kan bruke om det er ønske om å se nærmere på prosjektering eller utførelse, er å kreve uavhengig kontroll, eller foreta tilsyn.

¹²⁹ Ot.prp.nr.45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) side 186, 188 og 337

¹³⁰ Ot.prp.nr. 57 (1985-1986) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 side 38

¹³¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen) side 215

¹³² Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova side 43

¹³³ NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder - Som problem og ressurs side 232

¹³⁴ Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova side 42 og 43

4.6.3 Rettspraksis

Det er lite rettspraksis som handler direkte om håndhevingen av denne bestemmelsen.

4.6.4 Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

For sikringskravet vises det til avsnitt 4.5.4 ovenfor, sikres innebærer privatrettslig sikret.

Når det gjelder hva som skal til for at bygningsmyndighetene skal kunne forsikre seg om at løsningen er i samsvar med forurensningsloven, foreligger det to aktuelle uttalelser fra kommunal- og moderniseringsdepartementet.¹³⁵ Konklusjonene er at kommunen sjelden vil opptre som forurensningsmyndighet når et bygg skal knyttes til kommunalt ledningsnett, men at bygningsmyndigheten må forsikre seg om at det er mulig å få til en tilfredsstillende løsning, blant annet ved at det er tilstrekkelig kapasitet på ledningsnettet.

4.6.5 Reelle hensyn

Bestemmelsen skal sikre at avløpsvann ivaretas på en trygg og sikker måte, og at det ikke påstår privatrettslige konflikter som kan medføre at avløpet ikke kan ivaretas på en tilfredsstillende måte. Bygningsmyndighetene skal ikke godkjenne løsninger, prosjektering og utførelse, dette er underlagt ansvars- og kontrollsystemet, men de skal vite om det er kapasitet på ledningsnettet. Likevel bør det være samsvar med plan- og bygningsloven § 27-1, hvor det er tiltakshavers ansvar at det er tilstrekkelig vanntilførsel.

Et viktig spørsmål er om avløpet må avklares med forurensningsmyndigheten, noe som ikke virker sannsynlig fordi det vil gjelde mange saker og vil gi lengre saksbehandlingstid i saker som skal kunne avgjøres på tre uker. For overvann er det kun krav om at det må foreligge avtale dersom vannet føres inn på annen grunn. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunens oppgaver og § 21-4, bygningsmyndighetene skal ikke ta stilling til tekniske løsninger. Godkjenning fra kommunen som ledningseier, vil ikke være i samsvar med krav til forutsigbarhet og effektivitet. Bygningsmyndighetene kan likevel ha behov for å avklare avløpskapasiteten i et område med eier av anlegget. Det er det adgang til.

Dersom bruken av sikret har to betydninger i samme paragraf, er det uheldig.

¹³⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Departementets tolkningsuttalelse – Når opptrer en kommune som annen myndighet slik at plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd om tidsfrist med særskilt virkning ikke gjelder; Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). Departementets svar på spørsmål om hvordan en kommune skal påse at bortledning av avløpsvann er sikret i samsvar med kravet i plan- og bygningsloven § 27-2.

4.6.6 Oppsummering og konklusjon

Bestemmelsen er en pliktregel for tiltakshaver, som må sørge for privatrettslige rettigheter og påse at det foreligger tilfredsstillende løsning for å ta hånd om avløpet, inkludert overvann. Dette er en kompetanseregulering for kommunen, som kan avslå en søknad dersom vilkårene ikke er til stede. Bygningsmyndighetene kan verken pålegge konkrete løsninger, eller godkjenne valgene som gjøres. Er det åpenbart at det ikke finnes mulighet for å knytte seg til avløpssystemet, kan bygningsmyndighetene avslå søknaden, eller nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven § 13-1.

Hovedregelen er at dette ikke er en bestemmelse som åpner for at en avgjørelse kan holdes tilbake fordi kommunen som ledningseier, ikke har godkjent avløpsløsningen. Et teoretisk unntak vil være tilfeller hvor forurensningsmyndigheten trekkes inn gjennom samordningsplikten i plan- og bygningsloven § 21-5.

4.7 Plan- og bygningsloven § 27-4. Atkomst

4.7.1 Ordlyden

§ 27-4. *Atkomst*

Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal byggetomta enten være sikret lovlig atkomst til veg som er åpen for alminnelig ferdsel eller ved tinglyst dokument eller på annen måte være sikret vegforbindelse som kommunen godtar som tilfredsstillende. Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43.

Dersom vegforbindelse etter kommunens skjønn ikke kan skaffes uten uforholdsmessig vanske eller utgift, kan kommunen godta en annen ordning

Bestemmelsen omfatter både sikring av rettigheter i forbindelse med atkomst, og et krav om at vegmyndigheten skal ha godkjent atkomsten. Det siste indikerer at samordningsplikten, omtalt i delkapittel 3.3.4.1, vil kunne være aktuell. Bestemmelsen sier ikke noe om oppbygning og utforming.

Det er to alternativer i første ledd, første punktum, hvor det første er atkomst til en veg som er åpen for alminnelig ferdsel. Hvilke veger som tilfredsstiller dette kravet, er ikke alltid klart. Offentlige veger tilfredsstiller det som regel, da en offentlig veg er definert som veg som er åpen for alminnelig ferdsel og holdes ved like av vegmyndigheten.¹³⁶ Private veger må avklares konkret. Det andre alternativet er at eiendommen er sikret en annen vegforbindelse.

4.7.2 Lovhistorikk og forarbeider

Det har lenge vært krav om at dersom atkomstvegen ikke tilhørte den som skulle bruke den, skulle det innhentes erklæring fra den som var eier.¹³⁷ Hva sikringskravet innebærer, er omtalt i 4.6.2, det er ment å være det samme for vanntilførsel, avløp og atkomst og referer til rettigheten.¹³⁸

4.7.3 Rettspraksis

En rettsavgjørelse fra 1970 fastslår at tilsvarende bestemmelse på det tidspunktet, bygningsloven § 66, ikke kunne brukes for å pålegge stenging av en atkomst. Paragrafen kunne bare benyttes til det bygningsloven kan styre, som er tillatelse eller avslag.¹³⁹

¹³⁶ Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) § 1

¹³⁷ Bygningsloven § 66; plan- og bygningsloven § 66

¹³⁸ Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (byggesaksdelen) side 189

¹³⁹ Rt-1971-1069

4.7.4 Forvaltningspraksis – tolkningsuttalelser, veiledere og juridisk litteratur

For sikringskravet vises det til avsnitt 4.5.4 ovenfor, sikres innebærer privatrettslig sikret. Det kan vises til en tolkningsuttalelse hvor sikring og åpen for alminnelig ferdsel omtales i flere sammenhenger. Sikres gjelder rettigheten, det er bygningsmyndighetene som skal ta stilling til om rettigheten foreligger og om ev veg er åpen for alminnelig ferdsel.¹⁴⁰

4.7.5 Reelle hensyn

Bygningsmyndighetene skal påse at det foreligger privatrettslig avtaler dersom atkomst må skje over annen grunn.

4.7.6 Oppsummering og konklusjon

Bestemmelsen innebærer en plikt for den som vil opprette eiendom eller bygge, til å sikre eiendommen atkomst. Bygningsmyndighetenes oppgave er å ta stilling til om det foreligger vegretten, kreve dokumentasjon i tvilstilfeller, og avslå søknaden dersom vegrett ikke kan innhentes.

Selve avkjøringen fra offentlig veg skal godkjennes av vegmyndigheten. For denne separate delen vil samordningsplikten gjøre seg gjeldende, noe om innebærer at bygningsmyndighetene enten må vente med å avgjøre saken til godkjenningen foreligger, eller gi rammetillatelse, med vilkår om at det ikke kan gis igangsettingstillatelse før godkjenningen er innhentet. Det kan gis rammetillatelse fordi vilkåret om godkjenning av avkjøringen ikke er knyttet til samme tidspunktet som sikring av atkomsten. Dette innebærer at saksbehandlingstiden vil være 12 uker dersom samtykke/aksept ikke er innhentet på forhånd. Kommunen som vegmyndighet vil ha fire uker på seg til å uttale seg og godkjenne avkjøringen.

Dersom det skal bygges veg som kommunen skal overta, vil det ikke være denne paragrafen som gir bygningsmyndigheten kompetanse til å holde tilbake en avgjørelse, det vil måtte falle inn under samordningsplikten i plan- og bygningsloven § 21-5.

Plan- og bygningsloven § 27-4 åpner for at avgjørelsen kan avvende der avkjøring fra offentlig veg må godkjennes, men den angir ikke spesielle saksbehandlingsregler, verken for samordningsplikt eller godkjenningsmyndighet.

¹⁴⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. § 27-4 Svar på henvendelse om tolkning av pbl. § 27-4 om atkomst

4.8 Muligheter og begrensninger

På generelt grunnlag vil det ikke være anledning til å utarbeide planbestemmelser som fastsetter saksbehandlingsregler. Det presiseres i forarbeidene og gjentas i juridisk litteratur at det ikke kan lages planbestemmelser som er prosessuelle saksbehandlingsregler.

Saksbehandlingsreglene for byggesaksbehandling følger av del fire i plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften.

En bestemmelse vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 som fastsetter at planer skal godkjennes av kommunen som eier av infrastruktur, vil være en saksbehandlingsregel. Den vil avvike fra ansvars- og kontrollsystemet og lag egne saksbehandlingsregler for samordning. Konkusjonen bli at en kommuneplanbestemmelse med hjemmel i § 11-9 nr. 3 som gir uttrykk for at planer for teknisk infrastruktur skal godkjennes av kommunen som eier av infrastruktur, ikke vil være juridisk bindende.

For plan- og bygningsloven § 12-7 gjelder det samme, fastsetting av planbestemmelser gir ikke rom for å utfordre saksbehandlingsregler og ansvars- og kontrollsystemet som er fastlagt i loven. Bestemmelsen gir mulighet til å konstatere at teknisk infrastruktur må etableres, det kan fastsettes dimensjoner og krav til den fysiske utformingen, men det kan ikke, med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7, gis regler om hvem som skal godkjenne og kontrollere dokumentasjon, verken for teknisk infrastruktur eller andre områder.

Når det gjelder spørsmålet om plan- og bygningsloven §§ 27-1, 27-2 og 27-4 kan gi hjemmel til å holde tilbake en avgjørelse inntil planer for teknisk infrastruktur er godkjent, så kan dette være mulig etter § 27-4, for avkjøring fra offentlig veg. Ut over det, så konkluderes det med at dette ikke er bestemmelser som gir hjemmel til å holdes tilbake en avgjørelse fordi andre instanser skal godkjenne tekniske planer.

Prinsippet som skal legges til grunn ved behandling av byggesaker er at tiltakshavers opplysninger skal legges til grunn, bygningsmyndigheten skal påse at dokumentasjonen er tilstrekkelig og vurdere behovet for uavhengig kontroll eller tilsyn. Dette følger av plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd, og gjelder uavhengig av fagområde.¹⁴¹ Det vil være utfordrende å få kravet til effektivitet og forenkling i byggesaksbehandlingen til å forenes med andre instansers behov for å godkjenne planer for utforming av teknisk infrastruktur.

¹⁴¹ Prop. 110 L (2016-2017) Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova side 43; Prop. 64 L (2020-2021) Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjoneringsloven og matrikkelloven side 55

For utbyggingsavtaler og opparbeidingsplikten stiller det seg annerledes. Undersøkelsene har vist at selv om plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 3, 12-7, 27-1, 27-2 og 27-4 ikke kan gi kommunen som eier av teknisk infrastruktur, mulighet til å godkjenne tekniske planer, så finnes det andre ordninger i loven som gir større rom for dette. Hvis kommunen som nåværende eller framtidig anleggseier, vil vurdere, kommentere og følge opp prosjektering og utførelse i detalj, er anbefalingen at en av disse ordningene benyttes.

Loven har begrensninger og muligheter, forutsetningene er at de ulike delene av lovverket må benyttes slik de er ment.

Kapittel 5 Hvordan fungerer det i praksis?

5.1 Hvordan ivaretar kommunene og utbyggere gjeldende rett?

For å få et innblikk i hvordan planbestemmelser blir formulert er en mulig innfallsvinkel å studere konkrete bestemmelser. Nedenfor følger eksempler fra Asker, Frogn og Porsgrunn.

5.1.1 Bestemmelser til kommuneplanens arealdel § 11-9 nr. 3

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 åpner for at det kan gis konkrete bestemmelser om hvordan teknisk infrastruktur skal eller ikke skal utføres. Hvordan utnytter kommunene denne muligheten?

Asker kommune har følgende ordlyd i gjeldende kommuneplan:

14.1 krav til lokal overvannshåndtering

Ved all arealplanlegging skal det utarbeides plan for overvannshåndtering.

Håndtering av overvann skal løses lokalt. Veileder for lokal overvannshåndtering i

Asker kommune 17.12.2014 legges til grunn for vurdering i plan- og byggesaker

Frogn kommune:

§ 4 Krav til tekniske løsninger (pbl. §§ 11-9 pkt. 3 og 18-1)

1. Vannforsyning

Minste dimensjon på kommunal vannledning skal være 100 mm. Nye byggeområder skal tilrettelegges for tosidig vannforsyning.

2. Avløp

Minste dimensjon for kommunal avløpsledning skal være 125 mm.

Overvann fra tak og overflater skal håndteres lokalt og ikke ledes direkte til kommunal ledning.

Både overvann og drens vann må behandles på en slik måte at det ikke direkte eller indirekte påfører andre eiendommer ulemper.

For eiendommer med bebyggelse i områder uten kommunal avløpsinfrastruktur skal det installeres helse- og miljømessig forsvarlige løsninger for svartvann og gråvann iht. lokal forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg. Det skal søkes om utslippstillatelse i henhold til Forurensningsforskriften kapittel 12. Eiendommen skal tilknyttes kommunal tømmeordning.

Porsgrunn kommuneplanens arealdel

1.6.6.3 Håndtering av vann og avløp ved søknad om tiltak (inkl. overvann)

I forbindelse med byggesøknad skal det foreligge en plan for vann og avløp (inkl. overvann) som er godkjent av Porsgrunn kommune v/ kommunalteknikk. Planen skal utformes i tråd med kommunens VA-norm og standard abonnentsvilkår, og beskrive løsninger for vann og avløp på området.

Lovhenvisning: pbl § 11-9 nr. 3 og 8

I hovedsak benyttes bestemmelsen til å formidle at det må lages planer, at ulike kommunale normer skal benyttes i prosjektering og utførelse og at planer og utførelse skal godkjennes av noen andre enn bygningsmyndigheten. Ett eksempel viser konkrete angivelser av utførelse.

5.1.2 Bestemmelser til reguleringsplaner § 12-7

Tilsvarende som for kommuneplanbestemmelser, kan ordlyden i konkrete reguleringsbestemmelser vise hvordan gjeldende rett benyttes, og den kan synliggjøre hva som er viktig for en kommune å ivareta når det gjelder teknisk infrastruktur. Det er valgt eksempler fra kommunene Asker og Porsgrunn. Planene er vedtatt i 2021. Det er kun bestemmelser som omhandler teknisk infrastruktur som gjengis i dette avsnittet, se kildehenvisningen for nettside hvor planene er tilgjengelige.

Eksempel fra Asker

Nasjonal planID3025 02202017019. Reguleringsplan for Åmotåsen Gnr./bnr.: 79/87, 79/119, 79/120, 79/650, 79/703, 79/707 og del av 79/1 i Asker kommune
Vedtatt av Asker kommunestyre i møte 2. februar 2021 i medhold av plan- og bygningslovens §§ 12-12.

....

2 Vilkår for gjennomføring

2.1 Rekkefølgekrav (plan- og bygningsloven § 12-7 punkt 11)

....

2.1.2 Før rammetillatelse gis skal helhetlig/detaljert plan for lokal overvannshåndtering være godkjent av kommunen. Planen skal sikre at vannbalansen opprettholdes i utbyggingsområdet. Overvann skal håndteres på egen tomt uten påslipp til kommunens nett. Utforming av flomveier, plassering av bebyggelse, nedkjøring til garasjer og arrondering av terreng må gjennomføres slik at bebyggelsen sikres mot overvannsflo. Overvann som ledes ut av planområdet må ledes vekk fra tiliggende bebyggelse og kobles på fungerende flomveier.

....

2.1.5 Før igangsettingstillatelse til bygningstiltak i et delfelt gis skal tilhørende tekniske planer for vei, vann og avløp (inkludert trykkvannsanlegg) og renovasjon være utarbeidet iht. gjeldende regler og godkjent av kommunen.

2.1.6 Før igangsettingstillatelse til bygningstiltak i et delfelt gis, skal det foreligge en godkjent rammeplan for tilhørende vannforsyning med uttak for brannslukking, avløpssystem.

....

2.1.8 Før ferdigattest/midlertidig brukstillatelse gis for boligene i et delfelt, skal tilhørende hovedledning for vann og avløp, tilhørende energiforsyning, tilhørende felles leke- og oppholdsområder, tilhørende renovasjonsanlegg, tilhørende felles gang- og kjøreveger og tilhørende parkeringsanlegg være opparbeidet iht. godkjente tekniske planer og utomhusplan (se § 2.2.1). Brannvesenet (ABBR) skal ha godkjent løsning for manuell / automatisk betjening av bommene til internveiene.

2.2 Dokumentasjonskrav (plan- og bygningsloven § 12-7 punkt 12)

2.2.1

... Utomhusplanen skal godkjennes av kommunen. Kommunen kan ved endring fra juridisk bindende illustrasjonsplan kreve dokumentasjon av tiltakets fjernvirkning, herunder oppriss av ny bebyggelse / nye tiltak sett i sammenheng med nabobebyggelse. Det skal redegjøres for tiltakets estetiske og arkitektoniske kvaliteter i byggesaken.

...

2.2.4 Før igangsettingstillatelse gis for veianlegg, skal det foreligge plan for tilhørende trafikkskilt, belysning og beplantning i veiformålet. Planen skal samordnes med godkjent utomhusplan og godkjennes av kommunen.

2.2.5 Før det gis igangsettingstillatelse for byggetiltak innenfor området skal det gjennomføres særskilte sikringstiltak (sikringsgjerde) som hindrer skade på vegetasjon og terreng innenfor regulert grønnstruktur – Naturområde / Naturlek - turområde. Dokumentasjon på gjennomført sikringstiltak skal godkjennes av kommunen før igangsettingstillatelse kan gis.

...

Eksempel fra Porsgrunn kommune

Arkivsak: PlanID: Sakstittel: 19/12687 393

Njålsveg 4 og 6 på Vallermyrene

Njålsveg 4 og 6 Detaljreguleringsplan PLANBESTEMMELSER

...

2.3 Dokumentasjonskrav

...

2.3.3 Teknisk Plan

Før det gis igangsettelsestillatelse for vegger og teknisk infrastruktur skal det foreligge kotesatt teknisk plan godkjent av kommunen ved kommunalteknikk som viser opparbeidelse av vegger, fortau med skjæringer/fyllinger og forstøtningsmurer, framføring av vann- og avløpsledninger, strømforsyning og annen teknisk infrastruktur. Miljøstasjoner og belysning skal også dokumenteres i planen. Anleggsmelding for kommunaltekniske anlegg skal være godkjent av kommunen v/Kommunalteknikk før igangsettelsestillatelse for slike anlegg kan gis.

Det ser ut til å være ønske om at andre instanser enn bygningsmyndighetene skal godkjenne ulike planer for teknisk infrastruktur, men det er ikke angitt dimensjoner eller beskrivelser av utforming.

5.2 Drøfting av bruk av planbestemmelser opp imot funn i kapittel 4

Den umiddelbare tanken er at flere av bestemmelsene se ut som en sammenblanding av bestemmelser som ligger nedfelt i opparbeidingsplikten og byggesaksbehandlingen, og som er tenkt og ment som ulike løp i plan- og bygningsloven. Planbestemmelser er ment for å utdype det som framgår av plankartet, og sikre framtidig fysisk utforming og bruk av omgivelsene. Gjennomgangen i kapittel 3 eller 4 har vist at det ikke er koblinger mellom planbestemmelsene, ansvars- og kontrollsystemet og samordningsplikten, på den måten at kommunen kan benytte reguleringsbestemmelser til å fastsette prosedyrer og saksbehandlingsregler.

Enkelte bestemmelser fastsetter at andre instanser enn bygningsmyndighetene skal godkjenne ulik dokumentasjon og utførelse. Dette er ikke i tråd med ansvars- og kontrollsystemet som ligger i loven, og følger heller ikke automatisk av samordningsplikten. Resultatet er hybridløsninger som det er lite sannsynlig reflekterer en riktig lovforståelse.

Flere forhold virker å bli blandet sammen:

- Planbestemmelser og saksbehandlingsregler generelt.
- Planbestemmelser og samordningsplikten spesielt.
- Planbestemmelser og ansvar- og kontrollsystemet i plan- og bygningsloven.
- Planbestemmelser og bestemmelser i plan- og bygningsloven kapittel 18 om opparbeidingsplikt

Ved å se på utformingen av utvalgte kommuneplanbestemmelser er de noe ulikt utformet, men inneholder bestemmelser om å godkjenne og gjøre normer gjeldende. Undersøkelsene i kapittel 4 har ikke ledet fra til at det er adgang til å utforme slike bestemmelser.

Reguleringsplanbestemmelsene inneholder flere punkter som skal godkjennes av andre før en tillatelse kan innvilges. Bestemmelsene er flere steder forsøkt knyttet til rekkefølgekrav. Med det i tankene at rekkefølgekrav skal knytte seg til tidsplanen for gjennomføring eller tidspunkt for når ulike anlegg skal være ferdigstilt, virker disse rekkefølgekravene å ligge utenfor hva plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 er ment å omfatte.

Opparbeidingsplikten og behandling av byggesaken er to forskjellige løp. Det er ikke noe som tilsier at bestemmelser fra opparbeidingsplikten skal kunne tas inn i reguleringsbestemmelsene for å «overføres» dem til oppfølging av bygningsmyndighetene.

I eksempelet fra Asker kommune er det ellers vist til plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 11. Dette antas å være feilhenviing, nr. 11 omhandler krav om detaljregulering.

Det er fristende å lete etter forklaringer på hvorfor bestemmelsene ikke er mer i samsvar med intensjonen og eksemplene som finnes i veiledere. Kan det være slik at kommunene unnlater å inngå utbyggingsavtale fordi de tror de er sikret gjennom bestemmelser i arealplaner?

Opplevs prosessene i opparbeidingsplikten ressurskrevende, slik at det forsøkes løst på en enklere måte gjennom planbestemmelsene? Har kommunene nok informasjon og godt nok grunnlag for å formulere planbestemmelser i tråd med intensjonene i loven?

5.3 Hjelpemidler i plan- og byggesaksprosessen

Finnes det tilstrekkelig informasjon og veiledning for å utarbeide gyldige planbestemmelser, og håndtere byggesaksprosessen på en måte som ivaretar rettssikkerheten?

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet veileder til kommuneplanens arealdel.¹⁴²
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet reguleringsplanveileder.¹⁴³
- Lovkommentarene til plandelen av plan- og bygningsloven ble i revidert i 2020.¹⁴⁴
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder» som gir nyttig informasjon om både overordnede tanker og mer konkrete råd i planleggingen og utformingen av bestemmelsene.

Alle veilederne bygger på forarbeider, tolkningsuttalelser, rundskriv og rettsavgjørelser. De er offentlig tilgjengelig, ved at de er publisert på regjeringen.no. Planlegging.no fører til samme veiledningsmateriale. I tillegg til disse veilederne, finnes det mye informasjon om planlegging på regjeringen.no, blant annet er det publisert et utvalg tolkningsuttalelser. Det er mulig å søke i postlistene etter andre uttalelser, men det kan være mer tidkrevende.

Sivilombudsmannen publiserer sine undersøkelser på sivilombudsmannen.no. Både regjeringen og Sivilombudsmannen sender ut nyhetsbrev som alle kan melde seg på. Jusleksikon.no en nettside med informasjon som er tilgjengelig for alle. Flere kommuner har tilgang til Lovdata pro. Nettstedet krever lisens, men har samlet lover, forarbeider, lovhistorikk og rettsavgjørelser slik at de er lett tilgjengelige.

Kommunene kan be om uttalelser fra Statsforvalteren, Fylkeskommunen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å klargjøre hvilken lovforståelse som bør legges til grunn.

Konklusjonen er at det finnes det mye veiledningsmateriale. Kanskje for mye? Eller er det ikke godt nok kjent, eller ikke tilstrekkelig tilgjengelig? Kan det være slik at kravene til effektivitet har medført at det går på bekostning av kvaliteten?

¹⁴² Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Veileder kommuneplanens arealdel

¹⁴³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Reguleringsplanveileder

¹⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven

Kapittel 6 Forslag til endringer

6.1 Forslag til endringer i lov og forskrift

Våren 2020 har forslag til endringer i plan- og bygningsloven, forurensningsloven, vannressurslova, byggt teknisk forskrift og byggesaksforskriften vært på høring.¹⁴⁵ Endringene omhandler først og fremst overvann og hvordan dette skal ivaretas når det bygges mer konsentrert, samtidig som klimaendringene medfører hyppigere og kraftigere nedbør. Omtrent parallelt har forslag til endringer i ansvarssystemet i plan- og bygningsloven vært på høring.¹⁴⁶

I forbindelse med at en paragraf i byggt teknisk forskrift er foreslått flyttet til loven, er det foreslått å gi kommunen adgang til å kunne stille vilkår om bestemte løsninger for overvannshåndteringen. Det påpekes at dette avviker fra ansvarssystemet i loven, men siden måten overvann håndteres på kan ha direkte virkning på andre eiendommer og på kommunens egne anlegg, uttales det at kommunen bør ha mulighet til å overstyre konkrete løsninger.¹⁴⁷ Blir forslaget vedtatt, vil dette kunne å trekke i samme retning som ønskene som kommer til uttrykk gjennom planbestemmelsene. Imidlertid er det mindre sannsynlig at en slik mulighet vil bidra til raskere saksbehandling og forutsigbare prosesser, det blir interessant å følge prosessen videre.

I høringsnotatet for endringer i byggesaksforskriften og byggt teknisk forskrift er det uttrykt at formålet med plan- og bygningsloven § 27-2 femte ledd er å sikre prosjektering og rettigheter.¹⁴⁸ Det presisert likevel at kommunen ikke skal godkjenne løsningene.¹⁴⁹ Tilsynelatende avviker dette fra funnene i avsnitt 4.5.4 om betydningen av ordet «siket». Forslaget kan åpne for at kommunen i større grad enn i dag kan gå inn og se på detaljer, men det vil kunne gå på bekostning av saksbehandlingstiden. Om dette eventuelt kan få innvirkning på plan- og bygningsloven § 12-7 utformingen av bestemmelsene, er det ikke sagt noe om.

¹⁴⁵ Direktoratet for byggkvalitet. Høringsnotat 02.03.2020 Saksnr. 18/4777 Endringer i byggt teknisk forskrift (forskrift av 19. juni 2017 nr. 840) Sikkerhet for overvann Endringer i TEK17 § 7-2 m.m.; Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsnotat 2. mars 2020 sak 19/1221 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven

¹⁴⁶ Byggkvalitetsutvalget. Rapport fra Byggkvalitetsutvalget. Forsvarlig byggkvalitet. Kompetanse, kontroll og seriøsitet.

¹⁴⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsnotatet 2.mars 2020 Saksnr. 19/1221 side 45

¹⁴⁸ Direktoratet for byggkvalitet. Høringsnotat 02.03.2020 Saksnr. 18/4777 Endringer i byggt teknisk forskrift (forskrift av 19. juni 2017 nr. 840) Sikkerhet for overvann Endringer i TEK17 § 7-2 m.m side 17

¹⁴⁹ Direktoratet for byggkvalitet. Høringsnotat 02.03.2020 Saksnr. 18/4777 Endringer i byggt teknisk forskrift (forskrift av 19. juni 2017 nr. 840) Sikkerhet for overvann Endringer i TEK17 § 7-2 m.m side 17

Forslagene omfatter ikke ansvars- og kontrollsystemet ut over hva som er nevnt ovenfor, men rapport fra Byggkvalitetsutvalget som omhandler ansvarssystemet, var på høring i 2020.¹⁵⁰ Hovedgrepet som er foreslått, er å gi tiltakshaver det offentligrettslige ansvaret, og fjerne ansvarlige foretak. Forslaget innebærer ikke at kommunen skal overta kontroll og godkjenning og kontroll av prosjekteringen.

Ledningsregistreringsforskriften er vedtatt, men blir først gjeldende fra 1. juli 2021. Forskriften vil kunne bidra til at utbyggere må levere ut data, kommunen får hjemmel til å kreve innsending av data. For den konkrete plasseringen av et anlegg, kan dette være med å gjøre behovet for å godkjenne planer og utførelse noe mindre. Det gjenstår å se hvordan forskriften skal forvaltes av kommunen, spesielt med tanke på § 4 tredje ledd hvor ledningseier, altså i mange tilfeller kommunen, er gitt kompetanse til å kreve at eier av en stikkledning dokumenterer plassering før ledningen kobles til.

¹⁵⁰ Byggkvalitetsutvalget. Rapport fra Byggkvalitetsutvalget. Forsvarlig byggkvalitet. Kompetanse, kontroll og seriøsitet.

6.2 Er det loven eller praksis som må endres?

Om målet er at bygningsmyndighetene skal kunne holde tilbake en avgjørelse inntil andre instanser i kommunen gir klarsignal, må loven forandres. Eksemplene i kapittel 5 og høringsinnspill i forbindelse med fjerning av ordlyden som ga inntrykk av at kommunen kunne godkjenne tekniske løsninger, indikere at det kan finnes kommuner som har ønske om å godkjenne planer og løsninger for teknisk infrastruktur. Kommunene har ikke bekreftet eller avkreftet hypotesen, funnene sier ingenting om hvor ofte dette eventuelt skjer, men det kan gjøres en teoretisk øvelse for å se på hva som skal til for enten å bringe en planbestemmelse i samsvar med nåværende lov, eller ivareta behovene på en annen måte.

Avsnitt 6.1 viser at det er forslag om endringer i regelverket som vil kunne ha innvirkning på hvordan byggesaksprosessen skal gjennomføres. Endringene kan bringe ønskene som har kommet til uttrykk i planbestemmelsene mer i samsvar med regelverket.

Enkelte planbestemmelser som stiller krav om dokumentasjon, hører inn under samordningsplikten. Kanskje samordningsplikten bør forandres, slik at kommunen som anleggseier kan omfattes av ordningen? Kommunen opptrer ikke som myndighet når den ivaretar ledningsnett, men skal ordningen forandres, kan myndighetsperspektivet fjernes.

Det er mulig å se for seg at all håndtering av teknisk infrastruktur overføres fra plan- og bygningsloven til en egen lov, eller alternativt at det opprettes en ny lov med parallellbehandling, tilsvarende som for separate avløpsanlegg som behandles etter både forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Ut fra erfaring med håndtering av saker hvor det søkes om separate avløpsanlegg, kan parallellbehandling oppleves som mer byråkrati. Ut fra historien er det antakelig ikke vegen å gå.

En annen mulighet er at ansvarssystemet endres, slik at kommunen igjen kan godkjenne prosjektering og utførelse, men vil kommunen egentlig påta seg ansvaret? Et forhold som har blitt påpekt, er det objektive ansvaret som kan blir påført tiltakshaver som eier av et avløpsanlegg.¹⁵¹ Dersom kommunen skal godkjenne tekniske planer og prosjektering, bør en større deler av ansvaret ligge hos kommunen.

Lovgiver har valgt å gå bort fra at bygningsmyndighetene skulle ha kontrollansvar, og har definert etablering eller utbedring av ledningsnett og veg som søknadspliktige tiltak. Enn så

¹⁵¹ Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Høringssvar fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet Dato: 28.05.2020

lenge bør praksis tilstrebe å være i samsvar med loven og forskriftene, snarere enn å forsøke å lage egne regler. Gjennomgangen ovenfor har vist at ansvarssystemet i byggesaksdelen gjelder for alle søknadspliktige tiltak, det ligger som en rammeforutsetning i loven og kan ikke forandres gjennom planbestemmelser.

Lovgiver ønsker ikke unødig byråkrati, det har vært et gjennomgående tema i lovrevisjonene i mange tiår. Ett av de siste tegnene på dette, er avgjørelsen om å ikke gå videre med forslaget om å innføre minimumsavstand til ledninger.¹⁵² Et annet eksempel er at antall tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, nylig er utvidet.¹⁵³

Kommunen har muligheter til å ivareta utbyggingen av den tekniske infrastrukturen dersom den forholder seg til loven som den er, og benytter seg av mulighetene som allerede eksisterer, i stedet for å blande inn bestemmelser fra gjennomføringsdelen i planbestemmelsene og legger opp til at bygningsmyndighetene skal ivareta det hele, på tvers av lovbestemte saksbehandlingsprosedyrer.

¹⁵² Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Høringsnotat av 2.mars 2020 Saksnr. 19/1221 side 10 og 11

¹⁵³ Direktoratet for byggkvalitet. Har du planar om å byggje terrasse eller tilbygg etter 1. mai?

Kapittel 7 Avsluttende refleksjoner

Arbeidet har gitt noen svar, men flere spørsmål. Noe av det som er spennende med undersøkelser, at man får kunnskap som gjør at man forstår at det er enda flere områder man ikke har kunnskap om.

Den historiske gjennomgangen, og klargjøringen av oppbygningen av dagens lov i kapittel 3 har gitt forståelse og innsikt i hvordan flere forhold henger sammen, og til dels hvorfor de er som de er. Dette burde vært en del av en obligatorisk opplæring for å kunne jobbe med plan- og byggesaker i en kommune. Forståelsen for hvordan plan- og bygningsloven er bygd opp, og hvilke forbindelser det er mellom de ulike delene, vil være til hjelp om man skal forvalte loven slik den er ment, og dermed ivareta rettsikkerheten og legalitetsprinsippet.

Hovedtyngden av ønskene om forandring har hatt sitt utspring i at håndtering av plan- og byggesaker må bli enklere, smidigere, lettere å forstå og mer effektivt. Steget i byggeprosessen hvor saken er i kommunen, skal reduseres til et minimum. Det hadde vært interessant å vite om det er like stort trykk på å redusere alle de andre prosessene. Et annet spørsmål det ikke er et tydelig svar på, er i hvilken grad saksbehandlingstiden i kommunen påvirker boligprisene.

Bruk av rettskildelæren og juridisk metode i kapittel 4 har gitt nyttig læring. Funnene bygger opp under at lovgiver har hatt søkelys på å gjøre saksbehandlingsprosessen så smidig og rask, som mulig. Loven skal være gjennomsiktig og selvforklarende, det er lite rom for å legge til egne ønsker og behov i saksbehandlingen. Slike muligheter er gitt gjennom å inngå utbyggingsavtaler eller benytte opparbeidingsplikten.

I kapittel 5 er det sett nærmere på hvordan mulighetene til å lage bestemmelser benyttes i praksis. Funnene, i kombinasjon med egne erfaringer, tilsier at det finnes kommuner som har behov for endringer for komme mer i samsvar med loven, slik den er utformet i dag. Forandringene kan innebære at planbestemmelsene må formuleres på en annen måte. For å få bedre innsikt i planlegging og utførelse av teknisk infrastruktur, bør kommunene benytte mulighetene som ligger i bruk av opparbeidingsplikten eller utbyggingsavtaler. En annen mulighet for å sikre seg bedre kontroll, kan være å stå for infrastrukturiltakene selv.

Dersom det skal være åpning for å fastsette saksbehandlingsregler i planbestemmelser, vil det kunne skape store variasjoner fra sak til sak, og fra kommune til kommune. Forutsigbarheten for de som skal utvikle og bygge, vil blir unødvendig redusert.

Uavhengig kontroll er et virkemiddel bygningsmyndighetene kan bruke for å øke kvaliteten i prosjektene.¹⁵⁴ Tilsyn med prosjektering og utførelse av den tekniske infrastrukturen er en annen mulighet som ligger direkte i byggesaksdelen i loven.

Forvaltningen må forholde seg til loven som den er, de lege lata, og ivareta prinsippet om likhet for loven. Forandring av loven bør skje på andre arenaer enn gjennom planbestemmelser og subjektiv rettsoppfatning. Det er satt i gang et arbeid for å gjennomgå og eventuelt forandre, ansvars- og kontrollsystemet. Noe kan løses på den måten, men for å unngå at man igjen kommer opp i situasjoner hvor lovstruktur og forvaltningspraksis kritiseres, er det sannsynlig at det vil kreve en full gjennomgang av loven.

Planbestemmelsene utformes som regel av forslagsstiller og ansatte i kommunen. Medvirkning og politisk behandling kan tilføre arealplanen og bestemmelsene nytt innhold. Om dette ikke blir kvalitetssikret juridisk, kan det være fare for at demokratiet virker direkte mot sin hensikt, og blir en fare for rettsikkerheten.

Fagområdet er i seg selv komplekst, mange interesser skal ivaretas og balanseres samtidig. Dette er «wicked problems». Etter å ha studert rettskildene og fått mer innblikk i de ulike delene av loven, ser det ikke ut til å være en åpenbar løsning som vil gjøre plan- og byggesaksprosessen mer effektiv, smidig og forutsigbar, samtidig som andre samfunnsinteresser ivaretas. Det er interessant at man søker etter det samme i dag som for hundre år siden: effektivisering, forenkling og klargjøring. Må vi akseptere at plan- og bygningsretten er et komplekst område som ikke er enkelt å forenkle? Eller vil det være å resignere, og stå på stedet hvil?

¹⁵⁴ Veiledning til byggesaksforskriften, SAK10, kapittel 14

Kilder

Litteratur

Byggfakta.no. (2020). *Håndtering av avløpsvann går i feil retning.*

Tilgjengelig fra:

<https://nyheter.byggfakta.no/handtering-av-avlopsvann-gar-i-feil-retning-176923/nyhet.html>

(lest 30.5.2021)

Direktoratet for byggkvalitet. (2021). *Har du planar om å byggje terrasse eller tilbygg etter 1. mai?*

Tilgjengelig fra:

<https://dibk.no/bygge-eller-endre/har-du-planar-om-a-byggje-terrasse-eller-tilbygg-etter-1.-mai/>

(lest 15.5.2021)

Eckhoff, T. (1971). *Rettskildelære. 5.utgave ved Jan E. Helgesen.* Oslo: Universitetsforlaget

Folkehelseinstituttet. (2019). *Vannbårne utbrudd - årsaker og forekomst i Norge.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.fhi.no/nyheter/2019/vannbarne-utbrudd---arsaker-og-forekomst-i-norge/>

(lest 13.12.2020)

Forskning.no. (2020). *Kraftig befolkningsvekst i byene – distriktskommuner blir taperne.*

Tilgjengelig fra:

<https://forskning.no/aldring-befolkningshistorie-demografi/kraftig-befolkningsvekst-i-byene--distriktskommuner-blir-taperne/1730380>

(lest 6.2.2021)

Norges miljø- og biovitenskapelige institutt. (2020). *Høringsvar fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plan.-og-bygningsloven---handtering-av-overvann/id2691854/?uid=b41fba50-6977-4a85-861a-2b176c965964>

(lest 15.5.2020)

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett 2. utgave Del 1 Planlegging og ekspropriasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2010). *Plan- og bygningsrett 2. utgave Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner.* Oslo: Universitetsforlaget.

Norsk klimaservicesenter. *Klima i Norge 2100.*

Tilgjengelig fra:

<https://klimaservicesenter.no/kss/rapporter/kin2100>

(lest 7.5.2021)

Norsk Vann. (2020). *Investeringsbehovet fortsetter å øke.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.norskvann.no/index.php/meninger/investeringsbehov/2420-investeringsbehovet-fortsetter-%C3%A5-%C3%B8ke>

(lest 13.12.2020)

Sintef. (2016). *Vi trenger nye løsninger for overvannshåndtering.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.sintef.no/siste-nytt/2016/vi-trenger-nye-losninger-for-overvannshandtering/>

(Lest 31.5.2021)

Statistisk sentralbyrå, SSB. (2016). *Folketellinger 1855. Folkemengden i Kongeriket Norge den 31te December 1855.*

Tilgjengelig fra:

https://www.ssb.no/a/histstat/nos/st_16r_1846-55.pdf

(Lest 30.5.2021)

Statistisk sentralbyrå, SSB. (2020). *Nasjonale befolkningsframskrivninger.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/regfram/hvert-2-aar>

(lest 6.2.2021)

Statistisk sentralbyrå, SSB. (2018). *Regionale befolkningsframskrivninger.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger>

(lest 24.5.2021)

Thaulow, H. (2016). *Kristiania/Oslo og Oslofjorden - glimt fra en spennende avløpshistorie.*

Tilgjengelig fra:

<https://vannforeningen.no/wp-content/uploads/2017/06/Thaulow.pdf>

(lest 13.12.2020)

Tidsskriftet Den norske legeförening. (2016). *Vannbårne utbrudd i Norge i perioden 2003-2012.*

Tilgjengelig fra:

<https://tidsskriftet.no/2016/04/originalartikkel/vannbarne-utbrudd-i-norge-i-perioden-2003-12>

(lest 13.12.2020)

Forarbeider

Direktoratet for byggkvalitet. (2020). *Høringsnotat 02.03.2020 Saksnr. 18/4777 Endringer i byggt teknisk forskrift (forskrift av 19. juni 2017 nr. 840) Sikkerhet for overvann Endringer i TEK17 § 7-2 m.m.*

Tilgjengelig fra:

https://dibk.no/globalassets/aktuelle-horinger3/030320_tek17--7-2_sikkerhet-for-overvann/horingsnotat_forslag-til-endringer-byggt teknisk-forskrift--7-2-m.m.-om-sikkerhet-for-overvann.pdf

(Lest 29.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Høringsnotat 2. mars 2020 Saksnr. 19/1221 Forslag til endringer i plan- og bygningsloven (Håndtering av overvann i plan- og bygningsloven)*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/873441b5fd3840a392048779e8c93654/endelig-horingsnotat-2.-mars-2020---overvann.pdf>

(Lest 29.5.2021)

Byggkvalitetsutvalget. (2020). *Rapport fra Byggkvalitetsutvalget. Forsvarlig byggkvalitet. Kompetanse, kontroll og seriøsitet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/390f35f2a4e042c7a9561fceb640dbd/forsvarlig-byggkvalitet---kompetanse-kontroll-og-kvalitet.pdf>
(Lest 31.5.2021)

NOU 1984:9. *Forenklinger i bygningsloven m.v. II*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2012062706170
(Lest 29.5.2021)

NOU 1985:13. *Forenklinger i bygningsloven mv III*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2013090206057?page=21
(Lest 29.5.2021)

NOU 1983:15. *Planlov*. Oslo: Miljøverndepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008071804065?page=1
(Lest 17.4.2021)

NOU 2003:24. *Mer effektiv bygningslovgivning Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7361f04a842942bd837b6723ae4ab5cd/no/pdfs/nou200320030024000dddpdfs.pdf>. (Lest 17.4.2021)

NOU 2005:12. *Mer effektiv bygningslovgivning II Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4fcb369a407c45709b004f80b0e588a0/no/pdfs/nou200520050012000dddpdfs.pdf>.
(Lest 17.4.2021)

NOU 2015:16. *Overvann i byer og tettsteder - Som problem og ressurs*. Oslo: Klima- og miljøverndepartementet.
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e6db8ef3623e4b41bcb81fb23393092b/no/pdfs/nou201520150016000dddpdfs.pdf>.
(Lest 17.4.2021)

NUT 1960:2. *Utkast til lov om bygningsvesenet Særskilt vedlegg: Innstilling av april 1960 fra komitéen til revisjon av bygningsloven*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Komiteen til revisjon av bygningsloven.
Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:
<https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nut-1960-2?from=NLO/lov/1924-02-22-2/>
(Lest 31.5.2021)

Ot.prp. nr. 1 (1964–1965). *Om ny bygningslov*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1964-65&paid=4&wid=a&psid=DIVL156&pgid=a_0007&s=True
(Lest 30.5.2021)

Ot.prp. nr. 7 (1972-1973). *Om lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7*. Oslo: Miljøverndepartementet.
Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-7-197273?from=NLO/lov/1965-06-18-7/>
(Lest 31.5.2021)

Ot.prp. nr. 63 (1976-77). *Om lov om endringer i bygningsloven m.m. (forenklinger i byggesaksbehandlingen)*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-63-197677?from=NLO/lov/1965-06-18-7/>
(Lest 31.5.2021)

Ot.prp. nr. 10 (1977–1978). *Om lov om endringer i bygningsloven m.m. (forenklinger i byggesaksbehandlingen)*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-10-197778?from=NLO/lov/1965-06-18-7/>
(Lest 31.5.2021)

Ot.prp. nr. 62 (1978-1979). *Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7*. Oslo: Miljøverndepartementet.
Tilgjengelig fra:
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1978-79&paid=4&wid=c&psid=DIVL422&pgid=c_0646&s=True
(Lest 28.5.2021)

Ot.prp. nr. 27 (1982–1983). *Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-27-198283?from=NLO/lov/1965-06-18-7/>
(Lest 31.5.2021)

Ot.prp. nr. 56 (1984-1985). *Plan- og bygningslov*. Oslo: Miljøverndepartementet.
Tilgjengelig fra:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1984-85&paid=4&wid=c&psid=DIVL135&s=False>
(Lest 26.5.2021)

Ot.prp. nr. 57 (1985-1986). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b2f87252db0b414cac3364f1bb4066de/no/pdfs/otp198519860057000dddpdfs.pdf>

(Lest 26.5.2021)

Ot.prp. nr. 39 (1993-1994). *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/000/otp/19931994/0039/ddd/pdts/otp199319940039000dddpdts.pdf>

(Lest 26.5.2021)

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b309ec82de594ed194148cea13984970/no/pdfs/otp200420050022000dddpdfs.pdf>

(Lest 26.5.2021)

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. Oslo: Miljøverndepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/feaa16f059aa4db2b6ba095abf47c924/no/pdfs/otp200720080032000dddpdfs.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5f1be372ad4586a53b314bfc4dc2c8/no/pdfs/otp200720080045000dddpdfs.pdf>

(Lest 30.5.2021)

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

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6a4f5b4347004884bae63a4e82b473b2/no/pdfs/prp201320140099000dddpdfs.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Prop. 110 L (2016-2017). *Endringer i plan- og bygningsloven og matrikkellova (mer effektive planprosesser, enklere saksbehandling og konsekvensutredninger)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1c8dd16ac29149cd9c02a21280dda1de/no/pdfs/prp201620170110000dddpdfs.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Prop. 32 L (2018-2019). *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (håndtering av overvann i arealplanleggingen mv.)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/024edfcc93be4f849d6b10a706cde33c/no/pdfs/prp201820190032000dddpdfs.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Rettsavgjørelser

Rt-1971-1069

Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:

<https://lovdata.no/pro/#document/HRSTR/avgjorelse/rt-1971-1069-150b?searchResultContext=1215&rowNumber=1&totalHits=2>

(Lest 31.5.2021)

HR-2012-1102-A – Rt-2012-820 (Fosen)

Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2012-1102-a>

(Lest 28.5.2021)

HR-2021-953-A

Tilgjengelig fra:

[https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a?q=HR-2021-953-A,%20\(sak%20nr.%2020-130070SIV-HRET\)](https://lovdata.no/dokument/HRSIV/avgjorelse/hr-2021-953-a?q=HR-2021-953-A,%20(sak%20nr.%2020-130070SIV-HRET))

(Lest 31.5.2021)

LB-2019-124354

<https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2019-124354?q=TOSLO-2018-104016#popupLra>

(Lest 31.5.2021)

LB-2019-135154

Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2019-135154?q=LB-2019-135154>

(Lest 31.5.2021)

LE-1994-773 – RG-1995-1138 (180-95)

Tilgjengelig fra:

https://va-jus.no/wp-content/uploads/2018/11/lxsiv_avgjorelse_le-1994-773-773d.pdf

(Lest 1.6.2021)

Retningslinjer og veiledninger

Direktoratet for byggkvalitet, Dibk. *Veiledning til byggesaksforskriften, SAK10.*

Tilgjengelig fra:

https://dibk.no/regelverk/sak/?t_q=veiledning+byggesaksforskriften

(Lest 30.5.2021)

Justisdepartementet. (2000). *Lovteknikk og lovforberedelse.* Oslo: Justisdepartementet.

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2000/0003/ddd/pdfv/108138-lovteknikkboka.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Kommunal- og regionaldepartementet. (2006). *Rundskriv H-01/06 Opparbeidingsreglene i plan- og bygningsloven § 67, og problemstillinger knyttet til disse reglene.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-h-0106/id109579/>

(Lest 30.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Reguleringsplanveileder.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf

(Lest 24.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven ble i revidert i 2020.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f40140e7686a4299ad3f1129dfe4df2f/no/pdfs/revidert-lovkommentar-til-pbl-2008-15april-2020.pdf>

(Lest 25.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Veileder Mai 2020 Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/484b338692f54efeb7db1f649baea921/no/pdfs/veilederspredtbebyggelse_for-pdf_uten-forside.pdf

(Lest 25.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). *Veileder Kommuneplanens arealdel.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ffa528405f53438cae326c321eb6042e/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf>

(Lest 30.5.2021)

Miljøverndepartementet. (1979). *Rundskriv T-7/79 Lov av 8. juni 1979 om endringer i bygningslovens § 26 om bestemmelser i reguleringsplanen.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/c6add8258bdd4500a3a95ebbbbd4a4f2/rundskriv_t_7_79_juli_1979.pdf

(Lest 26.5.2021)

Miljøverndepartementet. (2012). *T-1491. Veileder til kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold.*

Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf

(Lest 1.6.2021)

Tolkningsuttalelser

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2013). *§ 17-3 Spørsmål om grensene for bruk av utbyggingsavtaler.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/sporsmal-om-grensene-for-bruk-av-utbyggi/id733670/>

(Lest 28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *§ 11-9 nr. 4 - Lovligheten av bruk av utbyggingsavtaler - Rekkefølgekrav i kommuneplan og plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-11-9-nr-4---Lovligheten-av-bruk-av-utbyggingsavtaler---Rekkefolgekrav-i-kommuneplan-og-plan-og-bygningsloven--11-9-nr-4/id765541/>

(Lest 28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Departementets tolkningsuttalelse – Når opptrer en kommune som annen myndighet slik at plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd om tidsfrist med særskilt virkning ikke gjelder.* Sak 16/2873 datert 27.09.2016.

Tilgjengelig ved innsynsforespørsel:

<https://einnsyn.no/sok?f=87842f81-e8b5-4781-906f-3ab4eead8c25> (28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Departementets svar på spørsmål om hvordan en kommune skal påse at bortledning av avløpsvann er sikret i samsvar med kravet i plan- og bygningsloven § 27-2.* Sak 16/2873 datert 28. november 2017.

Tilgjengelig ved innsynsforespørsel:

<https://einnsyn.no/sok?f=87842f81-e8b5-4781-906f-3ab4eead8c25> (28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *§ 23-8 - Departementets tolkningsuttalelse om personlig ansvarsrett som selvbygger, jf. pbl. § 23-8 andre ledd og SAK §§ 6-8 og 12-1.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-23-8---departementets-tolkingsuttalelse-om-personlig-ansvarsrett-som-selvbygger-jf.-pbl.-23-8-andre-ledd-og-sak--6-8-og-12-1/id2544517/>

(Lest 28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *§ 27-1 Departementets svar på spørsmål om vannforsyning og slokkevann skal være sikret før godkjennelse.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-27-1-departementets-svar-pa-sporsmal-om-vannforsyning-og-slokkevann-skal-vare-sikret-for-godkjennelse/id2619623/>

(Lest 30.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). §§ 18-1, 18-3 og 18-6 - Omgjøring av vedtak - Refusjonssak vedrørende Håkonshellaveien, gbnr. 129/19 i Bergen kommune
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-18-1-18-3-og-18-6---omgjoring-av-vedtak---refusjonssak-vedrorende-hakonshellaveien-gbnr.-12919-i-bergen-kommune/id2693241/>
(Lest 28.5.2021)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). § 27-4 Svar på henvendelse om tolkning av pbl. § 27-4 om atkomst.
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/-24-7-svar-pa-henvendelse-om-tolkning-av-pbl.-27-4-om-atkomst/id2786456/>
(Lest 1.6.2021)

Sivilombudsmannen. (2015). Krav om privatrettslig sikret tilknytning til vann, avløp og atkomst.
Tilgjengelig fra:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/krav-om-privatrettslig-sikret-tilknytning-til-vann-avlop-og-atkomst/>
(Lest 31.5.2021)

Sivilombudsmannen. (2019). Gyldigheten av planbestemmelse og bruk av retningslinjer i reguleringsplan.
Tilgjengelig fra:
<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/gyldigheten-av-planbestemmelse-og-bruk-av-retningslinjer-i-reguleringsplan/>
(Lest 31.5.2021)

Lovregister

Lov 24. juli 1827 om bygningsvesenet i Christiania

Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet (bygningsloven) (opphevet)
Tilgjengelig fra:
<https://www.nb.no/nbsok/nb/883b0236bbfdabc7cdd3592908cbb1f0?lang=no#10>
(Lest 1.6.2021)

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova)
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1963-06-21-23?q=plan-%20og%20byggningslov>
(Lest 1.6.2021)

Lov 18. juni 1965 nr. 7 om byggningslov (byggningsloven) (opphevet)
Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/bgl_180665_tr_ykt_1965.pdf
(Lest 1.6.2021)

Lov 31.mai 1974 nr. 17 om vass- og kloakkavgifter (vass- og kloakkavgiftslova) (opphevet)
Tilgjengelig med abonnement til Lovdata pro:
<https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1974-05-31-17?searchResultContext=1215&rowNumber=2&totalHits=506>
(Lest 1.6.2021)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven)
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-03-13-6?q=forurensningsloven>
(Lest 1.6.2021)

Lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging (planlov) (opphevet)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/lti-lov-1981-06-05-49.pdf>

Lov 14. juni 1985 nr. 77 om plan- og bygningsloven (plbl) (opphevet)
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/lti-lov-1985-06-14-77.pdf>
(Lest 1.6.2021)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan-%20og%20byggningslov>
(Lest 1.6.2021)

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29?q=folkehelsearbeid>
(Lest 1.6.2021)

Forskrifter

Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-861?q=forskrift%20om%20kart,%20stedfestet%20informasjon>
(Lest 30.5.2021)

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).
Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488?q=forskrift%20om%20byggesak>
(Lest 30.5.2021)

Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-12-22-1868?q=forskrift%20om%20vannforsyning%20og%20drikkevann>
(Lest 30.5.2021)

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

Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840?q=tekniske%20krav%20til%20byggverk>

(Lest 30.5.2021)

Forskrift 11. desember 2019 nr. 1731 om beregning av samlet selvkost for kommunale- og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften).

Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-12-11-1731?q=beregning%20av%20samlet%20selvkost>

(Lest 30.5.2021)

Forskrift 18. desember 2020 nr. 2986 om innmåling, dokumentasjon og utlevering av geografisk informasjon om ledninger og annen infrastruktur i grunnen, sjø og vassdrag (Ledningsregistreringsforskriften).

Tilgjengelig fra:

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-12-18-2986?q=ledningsregistreringsforskriften>

(Lest 30.5.2021)

Kommuneplanbestemmelser

Asker kommune. (2017). *Bestemmelser til kommuneplanens arealdel.*

Tilgjengelig fra:

https://url12.mailanyone.net/v1/?m=1IIDuD-0002F8-4l&i=57e1b682&c=EEwy7jdWoZHC443DhpzB5BLPLBAa79VUwFTj1oL4c1HI5UxNAoaOKHm8cMhI43fh-qyRuFTxcSQVFMyyQ_hRxXTIROFDWi_g_abbWb6tKSI3uRjU40P1-VFi-LTpGnjCbqucDWAfaODmqt9hHx1qY95awQNYr1uAss2YS2sfgonbM_soVxCfVJKBbuAgrHrsq2fNjtHf7Qly5WpxpOZr-rQxI_70e1O7SQEWSRzMXIG5zJ2qUVpvveVgGnmaCKI9AduIT6FsSU5_GgMw_5CWAZYjvhQOan2vDXE3qmc7rvXz1dOfG_CbULCvc-uB5x1vrOYIvvuw05IFt3uEFaF6LvmN5UfPCCufkpRAzjP-80

(Lest 24.5.2021)

Frogn kommune. (2013). *Bestemmelser til kommuneplanens arealdel.*

Tilgjengelig fra:

https://url12.mailanyone.net/v1/?m=1IIDuD-0002F8-4l&i=57e1b682&c=vRZktmcX33rGYmDpv24umJCXte2qApFLaa98bgX-qGNG2_i6wIeD_3B2Oo5fbdRfKbLqPUnP3chaQ4s7Iq22_2gyjAPUhy1u9Ec_K7_yOFwPRJG1QlsMzn_slxqFdyhk5tET9KxwnA0O8liwaySA8daTynOLxPJX9A8ESgVUwC4dFkqBcnY75gobXflsg9EtlQZQB1kMdFpGCGAdzd3ZND_x8MmRv-rLshH2yWUDEyk7UXBD4GQIBDEvr-IXUHfHfLIVp1FW12Ix0Gs-OBO4HSWUzh5uopY9-Da6YthMg8ADMb_2J_NLgnse2Efl38BzoJCejiBLXoC6jYMCSbvtXQJdJJIP8p1x1lpjgIAXZ2vUBJGff-izRQ9VJEJtjar

Lest 5.3.2021)

Porsgrunn kommune. (2018. Sist endret 2020) Kommuneplanens arealdel 2018-2030

Bestemmelser og retningslinjer

https://url12.mailanyone.net/v1/?m=1IIDuD-0002F8-41&i=57e1b682&c=ZT6vcjLle0WLudtfwxahc6s_cgSQaUn95EUCvaD4cVPwhJAXPdvNypR2glivLWohgb8D2RnvusXLoaVcl7z6WZWgW_Ymznoh5fqvrppXYAnM-E9FkRosJKweDV1Gqo5Thkq1OU21PRipsGH8ts2hm3c_JtoZl6hF_rd1qdWwsHFoBQOyNfSqVtvGnxrFgrrFCmoZ6rCfTfB7loFoyDji1FXnBdOHowGTyBjKPrp5EzdV46fcKdeqMWEjgFeheCUn-JdQ7jYLCZjupDSTjqaQsMWJ6njQUjWCUkxYdkc0IqM2F_U86VYauEgFBHoYKoCM
(Lest 5.3.2021)

Reguleringsbestemmelser

Asker kommune. (2021). *Reguleringsplan for Åmotåsen Gnr./bnr.: 79/87, 79/119, 79/120, 79/650, 79/703, 79/707 og del av 79/1 i Asker kommune.* Tilgjengelig fra:

http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3025/02202017019/Dokumenter/02202017019_Bestemmelser.pdf

(Lest 17.4.2021)

Porsgrunn kommune. (2021). *Njålsveg 4 og 6 Detaljreguleringsplan PLANBESTEMMELSER.*

Tilgjengelig fra:

<https://www.grenlandskart.no/webinnsyn/Content/plandialog/GetGIplanregisterFil.aspx?syste mid=aa3d7235b32e4e03887700b9bc09e337&k=3806&arkivnavn=WINMAP>

(Lest 31.5.2021)



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway