



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2022 30 stp

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Kommunens rettslige handlingsrom etter Plan- og bygningsloven § 13-1.

Sathyarishi Kalairajan

Master i eiendom

Forord

Denne masteroppgaven på 30 studiepoeng, er en avsluttende del av mine studier i master i Eiendom på NMBU. Oppgavens tema er formet etter inspirasjon fra Førsteamanuensis Fredrik Holth. Plan- og bygningsloven, var åpenbart det jeg ville skrive om, og da Holth nevnte dette temaet, virket det som passende innvending for min oppgave. Dette tema var i tillegg dagsaktuelt med midlertidig forbud mot tiltak småhusplanen i Oslo, og jeg valgte dermed å begi meg ut på oppgaven.

Jeg vil takke min veileder førsteamanuensis Fredrik Holth for god veiledning og innspill til språk.

Kløfta, 15.12.22

Sammendrag

Plan- og bygningsloven § 13-1 gir kommunen hjemmel til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Bestemmelsen sikrer kommunen et vidt handlingsrom når det kommer til å endre planer. Midlertidig forbud mot tiltak kan omtales som å være en sikkerhetsventil. Hensynet bak pbl. § 13-1 er at kommunen skal få tid til å jobbe med ny plan, samtidig som at verdiene som skal vernes i ny plan ikke blir eliminert. De andre bestemmelsene i kapittel 13 harmoniserer sammen med pbl. § 13-1 når det nedlegges midlertidig forbud mot tiltak. Midlertidig forbud mot tiltak resulterer i at det mer eller mindre blir stans av alt arbeid som kan komme i konflikt med en ny plan – det gjelder både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak.

Rettsvirkningen av et midlertidig byggeforbud er at byggesøknaden settes i bero. Det vil få betydning for nye søknader, og for allerede innsendte søknader. For private utbyggere kommer det frem at de også kan få dekket sine prosjekteringskostnader jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). Rettspraksis setter begrensning på at det kun gjelder kostnader knyttet til søknaden.

I 01.06.22 ble det vedtatt midlertidig forbud mot tiltak – småhusplanen. Dette vedtaket ble begrunnet med at grøntarealer skulle bli bedre ivaretatt. 27 727 eiendommer ble omfattet av dette vedtaket. Flesteparten av innspillene som kom inn til vedtaket var negative ettersom vedtaket var inngripende, og senest 24.11.22 kom det et ønske fra Byrådet om at byggesøknader som er i tråd med nye småhusplanen skal kunne behandles.

Plan- og bygningsloven sier ikke noe om terskelen for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1. Det kommer frem av bestemmelsen er at kommunen eller vedkommende myndighet kan legge ned midlertidig forbud mot tiltak de finner ut at et område bør undergis ny planlegging.

EMK (Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen) anser ethvert tiltak som begrenser rådighetsbegrensning som et inngrep i eiendomsretten. For å vurdere om det resulterer til brudd på EMK P1-1 må hvert enkelt tiltak vurderes om det foreligger hjemmel, om det foreligger allmenn interesse bak inngrepet og om det er proporsjonalt.

Abstract

Section § 13-1 of the planning and Building law gives the municipality authority to impose a temporary ban on measures. The provision ensures the municipality a wide margin of maneuver when it comes to changing plans. Temporary prohibition of measures can be referred to as being a safety valve. The reason behind pbl. § 13-1 is that the law provision lets the values that needs to be safeguarded in the new regulation plan be saved. The other provisions in chapter 13 harmonizes well with pbl. Section 13-1 when a temporary ban on measures is imposed.

The legal effect of a temporary building ban is that the building application is put on hold. It will have significance for new applications, and for applications already submitted.

On 01.06.22, a temporary ban on measures (Småhusplanen) was made active in a certain area in Oslo. This decision was justified by the fact that green areas should be better looked after. 27 727 properties were affected by this decision. Most of the feedback from the people was negative. On 24.11.22 there was a request from the city council that the building applications that are in line with the plan should be able to proceed.

The Planning and Building law do not say anything about the threshold for placing a temporary ban on measures under the Planning- and Building Law § 13-1. The only thing that appears from the statutory provision is that the municipality or the competent authority can impose a temporary ban on measures if the municipality or the competent authority finds that the area should undergo new planning. The only thing the municipality/state authorities must consider is meeting the deadlines according to the Planning and Building Act under certain circumstances.

The European Convention on Human Rights considers any measure that restricts access to the property to be an interference with property rights. To assess whether it results in a breach of Protocol 1, Article 1: Protection of property, each measure must be assessed as to whether there is a legal basis, whether there is a public interest behind the intervention and whether it is proportionate.

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1	Innledning	6
1.1	<i>Tema for oppgaven</i>	6
1.2	<i>Problemstilling</i>	6
1.3	<i>Fremgangsmåte</i>	6
1.4	<i>Oppbygning av oppgaven</i>	7
Kapittel 2	Historikk	9
2.1	<i>Planloven 1924</i>	9
2.2	<i>Bygningsloven 1965</i>	9
2.3	<i>Plan- og bygningsloven 1985</i>	9
2.4	<i>Oppsummering</i>	10
Kapittel 3	Endringer i § 33	11
3.1	<i>Bygningsloven 1965 § 33</i>	11
3.2	<i>Bygningsloven 1973 § 33</i>	12
3.3	<i>Plan- og bygningsloven 1985</i>	14
3.4	<i>Plan- og bygningsloven i 1986</i>	15
3.5	<i>Endring i 2003</i>	17
3.6	<i>Plan- og bygningsloven i 2008</i>	17
3.7	<i>Plan- og bygningsloven i 2017</i>	19
3.8	<i>Kapittel 13, Midlertidig forbud mot tiltak i dag</i>	20
3.8.1	<i>§ 13-1 Midlertidig byggeforbud</i>	20
3.8.2	<i>§ 13-2 Varighet og frist</i>	22
3.8.3	<i>§ 13-3 Fristforlengelse</i>	24
3.8.4	<i>§ 13-4 Statlig bygge- og deleforbud</i>	24
3.9	<i>Oppsummering</i>	25
Kapittel 4	RT. 2015 s. 413	26
4.1	<i>Oppsummering</i>	28
Kapittel 5	Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - småhusplanen	29
5.1	<i>Hvilke problem reiser saken?</i>	29
5.2	<i>«Pbl 13-1 er ikke et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for forbudet, ettersom tiltakene ikke vanskeliggjør selve planarbeidet» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)</i>	30
5.3	<i>«Proessen bryter med plan- og bygningslovens formålsparagraf om forutsigbarhet» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)</i>	31
5.4	<i>«Et forbud begrenser privat eiendomsrett» (Plan- og bygningsetaten Oslo kommune, 2022, s. 3)</i>	32
5.5	<i>«Forholdsmessigheten/nødvendigheten av et forbud» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)</i>	33
5.6	<i>Oppsummering</i>	34
Kapittel 6	Hensynet bak midlertidig forbud mot tiltak	35
6.1	<i>Oppsummering</i>	36
Kapittel 7	Virkningene av midlertidig forbud mot tiltak for tiltakshaver	37
7.1	<i>Oppsummering</i>	39
Kapittel 8	Plan- og bygningsloven og dens forhold til EMK	40
8.1	<i>EMK P 1-1 og EMD sin rettspraksis</i>	40
8.2	<i>Oppsummering</i>	45
Kapittel 9	Når blir et midlertidig forbud mot tiltak uforholdsmessig?	46

9.1	<i>Oppsummering</i>	49
Kapittel 10	Et overordnet blikk	50
10.1	<i>Mine vurderinger</i>	50
10.2	<i>Oppsummering</i>	57
Kapittel 11	Avsluttende refleksjoner	59
Kapittel 12	Referanser	61

Kapittel 1 Innledning

1.1 Tema for oppgaven

Det som kjennetegner Plan- og bygningsloven er at det eksisterer prosessregler som blant annet skal ivareta medvirkning og forutsigbarhet, men selve prioriteringen om hvordan man skal bruke arealene ligger hos de politiske myndighetene. På den andre siden skal Plan- og bygningsloven være en lov for virkeliggjøring av politiske mål. Dermed blir Plan- og bygningsloven et verktøy for dette. Det er her midlertidig forbud tiltak etter Plan- og bygningsloven § 13-1 kommer inn. Å se hvordan denne bestemmelsen blir brukt, var grunnlaget for at dette tema var interessant.

1.2 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for denne oppgaven er: «Kommunens rettslige handlingsrom etter Plan- og bygningsloven § 13-1» Lovgiver prøver å ivareta hensynet til tiltakshaver, men på den andre siden vil ikke lovgiver at det skal gå på bekostning av kommunens handlingsrom. Plan- og bygningsloven (Pbl.) er i utgangspunktet en ja-lov, som vil si så lenge et tiltak er i tråd med loven og de aktuelle planene i det aktuelle området skal tiltakshaver få lov til å starte tiltaket, men så har kommunen eller andre planmyndigheter til å stanse tiltaket etter pbl. § 13-1.

For å se på det helhetlige bildet av problemstillingen og løfte blikket har jeg valgt 3 underproblemstillinger:

1. Hensynet bak midlertidig forbud mot tiltak.
2. Virkningene av midlertidig forbud mot tiltak for tiltakshaver
3. Når blir et midlertidig forbud mot tiltak uforholdsmessig?

Disse 3 underproblemstillingene kan kaste lys over hvordan loven ivaretar for eksempel interessene til tiltakshaver/borger kontra interessene til kommunen som viser kommunens handlingsrom. EMK og EMD kommer inn i bildet, fordi rettspraksis sier spillerommet til en stat og hvilke vurderinger som blir tatt for å se om det foreligger brudd på EMK P 1-1.

1.3 Fremgangsmåte

Plan- og bygningsloven § 13-1 er en sterk bestemmelse og et inngripende tiltak. Når det nedlegges et midlertidig forbud mot tiltak i område, får den sterke reaksjoner. Siste eksempelet fikk vi i (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022). Dette

virket interessant, og fremgangsmåten for denne oppgaven var å gå gjennom relevante dokumenter for å spesialisere seg i bestemmelsen og kapittel 13 generelt.

Dette tema anses som snevert tema, da det var ikke var mye relevant faglitteratur å støtte opp besvarelsen med. Av den grunn er oppgavens besvarelse i hovedsak forankret i rettskilder, i tillegg til en rekke aktuelle nyhetsartikler og annen relevant faglitteratur.

1.4 Oppbygning av oppgaven

Opgaven starter med et innledende kapittel 1. I kapittel 1 gjør rede for oppgaven i sin helhet, problemstillingene og hvilken metode som har blitt brukt for å skrive denne oppgaven.

I kapittel 2 skal vi se på historikken til plan- og bygningsloven som vi kjenner den i dag. Det var begrenset med materialet for å skrive historikken til Plan- og bygningsloven. I kapittel 2 tok ble det tatt utgangspunkt i «*Bygningsloven 150 år 1845-1995 Lovens opprinnelse og utvikling*» av Terje T. V Bratberg fra side 26-31. Denne gir et fint innblikk over den historiske utviklingen til plan- og bygningsloven.

Kapittel 3 gjør rede for utviklingen til plan- og bygningsloven kapittel 13 som alle kjenner til i dag. Kapittelet starter med bygningsloven § 33 som det kaltes før. Dette kapittelet gir fin innsikt på hvem sin favør utviklingen og endringene blir gjort for, og hensynet bak endringene.

I kapittel 4 skal det gjøres et dypere dykk i en høyesterettsdom og analysere dommen. Rt. 2015 s. 413 er en nyere dom som viser hvor grensen går når det kommer til midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1, i tillegg til at dommen avklarer noen sentrale momenter i forbindelse med midlertidig byggeforbud.

I kapittel 5 skal midlertidig forbud mot tiltak – småhusplanen. I dette kapittelet har det blitt tatt utgangspunkt i innspill fra innbyggerne, kommunens tilsvarende på dette og deretter en vurdering om innspillene til tiltakshavere er holdbare.

I kapittel 6 skal det gjøres rede for hensynet bak midlertidig byggeforbud. I dette kapittelet vil det trekkes inn intensjonen til lovgiver for å forklare hvorfor denne bestemmelsen eksisterer.

I kapittel 7 skal gjøres rede for hvilke virkninger et midlertidig forbud har for tiltakshaver. I dette kapittelet er det lagt hovedfokus på private utbyggere og deres vern i. Dette begrunnes med at virkningene for den vanlige borger tas opp gjennom

I kapittel 8 tar jeg for meg EMK P 1-1 og EMD sin rettspraksis. Den europeiske domstolen gjør rede for momenter som er viktig. EMK og EMD tar seg rådighetsbegrensningen, noe et midlertidig forbud mot tiltak er. I kapittelet diskuterer det med utgangspunktet i artikkelen til

henholdsvis Myklebust sin artikkel «*kva plikter har staten etter menneskerettighetene til å ta omsyn til privat eiendomsrett i samband med offentlig arealplanlegging*» fra 2013 og dosent Fredrik Holth sin artikkel «Eiendommers sosial funksjon» fra kart og plan som ble skrevet i 2016.

I kapittel 9 skal det diskuteres hvor terskelen ligger for at et midlertidig forbud mot tiltak skal bli uforholdsmessig etter EMD sin rettspraksis. I dette kapitlet skal vurderes etter tre vurderingskriterier som kommer frem av rettspraksis.

I kapittel 10 løfter jeg blikket mer og diskuterer hvordan de forskjellige interessene og hensynene kommer til uttrykk med utgangspunktet i resten av oppgaven. Formålet med dette kapitlet er å se det store bildet. I tillegg kommer jeg med mine egne tanker om hva som kunne ha blitt gjort annerledes.

I kapittel 11 skriver jeg om mine avsluttende refleksjoner om hvordan det har gått å jobbe med masteroppgaven, og hvilke funn som jeg synes er interessant som jeg sitter med i ettertid etter å ha skrevet oppgaven.

Kapittel 2 Historikk

I dette kapittelet skal det redegjøres for historikken bak Plan- og bygningsloven som alle kjenner den i dag. Dette kapittelet skal gi et lite tilbakeblikk på historien til loven. Dette kapittelet viser enkelte endringer fra 1924 da planloven trådte i kraft, til loven fikk et nytt navn ved plan- og bygningsloven i 1985 som alle kjenner til i dag.

2.1 Planloven 1924

Innstillingen som ble gitt i 1919 av komiteen ble utgangspunktet for den nye Bygningsloven som kom i 1924, Denne loven gjaldt nå for hele landet, og særlovene som forelå for de forskjellige byene, ble etter denne loven avskaffet. Det var et unntak for spredtbebygde strøk (Bratberg, 1995, s. 27).

1930 årene var preget av politiske påvirkninger. Norge ble rammet av krig, noe som førte til at en rekke byer ble destruert. Som et resultat av ødeleggelsene åpnet det muligheter for en ny regulering for de rammede byene og dannelse av helt ny byplan (Bratberg, 1995, s. 27)

2.2 Bygningsloven 1965

I 1965 kom det en ny bygningslov, og dette var hovedsakelig en videreføring av prinsippene fra 1924. Det ble gjort viktige endringer, men den viktigste endringen var at det gjaldt hele landet nå, ingen unntak – i tillegg var denne loven også en fullmakts- og rammelov (Bratberg, 1995, s. 27) I 1965 var det stor økonomisk vekst som igjen resulterte til nye tekniske løsninger, økt utbyggingspress og behov for mer fleksible former for planlegging og oppfølging av utbyggingsrett (Bratberg, 1995, s. 28)

2.3 Plan- og bygningsloven 1985

I 1985 fikk Bygningsloven nytt navn: Plan- og bygningsloven. I foreliggende lov var som tidligere kontinuitet med de samme prinsippene, men på den andre siden var det også en del nytt som var med i loven. Formålet med denne loven var «å desentralisere og forenkle beslutningsprosessen» (Bratberg, 1995, s. 29). Hensikten bak dette var å gjøre saksbehandlingen lettere for den offentlige forvaltningen. Norge fikk en relativt ny planlov 20 år etter den første. Dette tilsier at det var en relativt stor samfunnsutvikling i 1985 som resulterte til at det kom en ny lov (Bratberg, 1995, s. 29).

I planbestemmelsene var det f.eks. at «*Arealdelen nå får direkte rettsvirkninger*» (Bratberg, 1995, s. 29) og i byggesaksbestemmelsene var det blant annet «*kurante saker avgjøres av bygnings sjefen/administrasjonen*» (Bratberg, 1995, s. 29)

Orkanet som inntraff Vestlandet i 1930 påførte store skader, og til en viss grad eksponerte dårlig byggekvalitet. Etter den hendelsen ble det vedtatt en rekke endringer som nettopp gikk ut på byggekvalitet, og stilte høyere krav til kvalitetssikring på bygninger som skulle bli bygget fremover (Bratberg, 1995, s. 30).

2.4 Oppsummering

Planloven kom inn i bildet på grunn av endringene som samfunnet gikk gjennom. Med tiden ble også teknologien bedre som førte til at det ble bygget mer og raskere. For å holde tritt med utviklingen måtte også loven holde følge. I 1965 kom det en revidert lov, som i prinsippet omhandlet det samme som i 1924, men som nå gjaldt for hele landet. I 1985 fikk vi navnet på loven som vi kjenner den i dag; Plan- og bygningsloven. Formålet med loven var «å *desentralisere og forenkle beslutningsprosessen*» (Bratberg, 1995, s. 29)

Kapittel 3 Endringer i § 33

I dette kapittelet skal det gjøres rede for endringene kapittel 13 midlertidig forbud mot tiltak har vært gjennom til vi kjenner det i dag. Kapittel 13 dukket ikke opp uten noen endringer. Kapittel 13 startet som § 33 i bygningsloven som ble innført i 1924. Opp gjennom tidene har § 33 vært gjennom flere endringer og blitt til kapittel 13 i plan- og bygningsloven i dag. I dette kapittelet skal det gjøres rede for bestemmelsen fra Bygningsloven 1965 til siste endringene (innhold og struktur) som ble gjort i 2017 og hvorfor de endringene ble gjort.

3.1 Bygningsloven 1965 § 33

§ 33 fra Bygningsloven 1965 er den første bestemmelsen som det skal gjøres rede for. 1965 loven skal brukes som et utgangspunkt for dette kapittelet. Det er fortsatt fasinerende å se at hovedtrekkene fra 1965 loven fortsatt eksisterer i loven i dag. Hovedtrekkene skal gjøres rede for i løpet av dette kapittelet.

Bygningsloven 18.06.1965§ 33

«Finner bygningsrådet at et område bør reguleres eller omreguleres, kan rådet bestemme at eiendommer innenfor et område ikke må deles og arbeid eller tiltak som nevnt i §§ 84 eller 93 ikke settes i gang for reguleringsspørsmålet er endelig avgjort. Når særlige grunner gjør det nødvendig, kan slik bestemmelse gis av departementet etter at kommunen har hatt høve til å uttale seg.

Kommunen skal snarest mulig sende skriftlig melding til eierne (festerne) av de eiendommer forbudet omfatter og, hvor det finnes grunn til det, kunngjøre forbudet offentlig.

Bygningsrådet kan samtykke i at eiendom blir delt eller et arbeid utført, hvis det etter rådets skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye regulering.

Er reguleringsspørsmålet ikke avgjort seinest ett 1 år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort. Tidligere innsendte forslag til deling og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjerd. Bygningsrådet kan i så fall fastsette tomtegrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grunnflate. Avviker rådets vedtak fra gjeldende regulering, kreves departementets godkjenning.

Departementet kan i særlige tilfelle forlenge fristen, men ikke mer enn 1 år av gangen» (Bygningsloven, 1965)

3.2 Bygningsloven 1973 § 33

Dette ble fremmet av Miljøverndepartementet i 1973. Allerede i første ledd får vi første endringen i andre punktum:

«Det samme gjelder andre tiltak som i vesentlig grad vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen. (Bygningsloven , 1973, s. 325).

Det kommer frem av den nye setningen at forbudet også gjelder for tiltak som vil vanskeliggjøre planleggingen. Utgangspunktet gjaldt § 33 forbud mot tiltak som nevnt i §§ 84 eller 93, men den nye endringen tilsier at det også gjelder alle andre tiltak. Ordlyden tilsier også at det foreligger en høyere terskel for at det skal komme til anvendelse. Tiltak må i *«vesentlig grad vanskeliggjøre»* selve planleggingen. Denne endringen kan begrunnes med at lovgiver har snevret inn forbudet for mye slik at det resulterte til at bestemmelsen mistet sin hensikt, altså å stoppe et tiltak slik at kommunen får tid til å utarbeide eller revidere en ny plan. Den nye setningen i første ledd bidrar til at bestemmelsen ivaretar sin hensikt.

Neste endringen som skjer i bygningsloven i 1973 er:

«Når særlige grunner gjør det nødvendig, kan vedtak som nevnt i første ledd treffes av departementet. Bestemmelsen i forvaltningslovens § 17 og § 27 første og annet ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune» (Bygningsloven , 1973, s. 325).

Den andre endringen er at lovgiver har delt opp første ledd, slik at det som var med i første ledd tidligere er nå i annet ledd. I tillegg er det noen endringer på setningsoppbyggingen. Etter den nye endringen, blir ordlyden klarere og lettere å forstå for den enkelte borger. Videre er endringen at det har blitt lagt en ny setning. I § 33 blir også nå forvaltningsloven § 17 og 27 første og annet ledd tatt med. Planloven og forvaltningsloven spiller om hverandre, og det er to lover som blir anvendt av det offentlige. Det kan også legges til at tredje ledd etter endringen også var en del av første ledd tidligere.

Videre er det foretatt en minimal endring i form av at dette er nye tredje leddet:

«Bygningsrådet kan samtykke i at en eiendom blir delt eller et arbeid utført, hvis det etter rådets skjønn ikke vil vanskeliggjøre den nye regulering» (Bygningsloven , 1973, s. 325)

Den største endringen i bestemmelsen er at det midlertidige bygge- og deleforbudet har blitt til 2 år, istedenfor 1 år:

«Er reguleringsspørsmålet ikke endelig avgjort seinest 2 år etter forbud er nedlagt, faller forbudet bort» (Bygningsloven , 1973, s. 325)

Dette er en vesentlig endring som gjør at midlertidig dele- og byggeforbudet varer ett år mer enn det var tidligere. Dette tilsier at bygningsrådet har hatt behov for mer tid på å revidere planen, eller til å lage en ny plan. Det belyses av siste ledd at fristen kan forlenges når det foreligger *særlige tilfeller* som tilsier at det foreligger en relativt høy terskel for at det skal bli anvendt. Ettersom siste ledd ikke kan bare benyttes i hvilket som helst tilfelle, vil det fungere som en sikkerhetsventil for bygningsrådet, slik at de får litt bedre tid på å gjøre planen klar. Når det foreligger tidspress kan det fort hende at lovgiver glemmer å ta hensyn til diverse faktorer som kan være viktig - da er det hensiktsmessig at bygningsrådet får litt bedre tid på å utvikle planen på en god måte.

På den andre siden vil det gå utover de private aktørene, og ikke minst borgerne som skal bygge. Jo lengre tid det vil ta for bygningsrådet å utvikle en plan for det bestemte området, desto lengre må borgerne vente på å få behandlet sin søknad. I starten av 1965 tallet var det som nevnt tidligere i kapittel 2 at det var stor vekst i Norge med konstruksjoner og tekniske installasjoner. Denne utviklingen kan være en av mange årsaker til at bygningsrådet nå får to år på å regulere en eiendom/eiendommer. Når det foregår store utviklinger i en bransje, kan det være lett å miste kontrollen på blant annet estetikken. Det er både noen fordeler og ulemper ved at bygningsrådet bruker litt lengre tid på å forme en reguleringsplan. Fordelen kan være at borgerne kan være mer sikre på at den nye reguleringsplanen vil være en bedre plan ettersom bygningsrådet nå har fått lengre tid på å utvikle selve planen. Ulempen er naturligvis at borgerne må vente lenger på å få behandlet søknaden sin. Det tiltakshaverne eller borgerne så for seg i første omgang med tanke på sitt prosjekt, vil kanskje ikke være mulig etter den nye reguleringsplanen. Det vil føre til at tiltakshaver må omprosjekttere sitt byggeprosjekt, som igjen vil føre til mer arbeid og økte kostnader.. Det skal være lov å bygge, men det må skje på en kontrollert måte hvor bygningsrådet og departementet skal ha den overordnede kontrollen.

Når det gjelder adgangen til å forlenge fristen, så fremgår det av siste ledd som legger terskelen relativt høyt med å si at det gjøres i *særlige tilfeller*. I og med at fristen er senest 2 år, forblir terskelen for å forlenge fristen det samme.

3.3 Plan- og bygningsloven 1985

Endringene som ble foretatt i loven som nå heter Plan- og bygningsloven i 1985 er store endringer. Det er noen modifikasjoner av enkelte ledd, i tillegg til at det har kommet flere nye ledd i Plan- og bygningsloven § 33 i 1985.

Første endringen i plan- og bygningsloven er at annet ledd fra 1973, er nå flyttet til sjuende ledd med en modifisert utgave. Det endrede versjonen som ble gjort i 1985 er som følger:

«I forbindelse med planlegging etter § 18 kan departementet treffe vedtak som nevnt i første ledd. Bestemmelsene i forvaltningslovens §§ 16 og 27 første og annet ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune» (Plan- og bygningsloven , 1985, s. 660)

Forskjellen er noen få ordlydsendringer i første punktum for det nevnte leddet. Videre er forskjellen at bestemmelsen har endret seg fra forvaltningsloven § 17 til § 16.

En annen endring som kom i 1985 var at det kom et nytt tredje ledd i bestemmelsen. Det nye tredje leddet som ble lagt til er som følgende:

«Gjelder den påtenkte regulering fornyelsesformål (§:25 nr. 8), kan rådet også bestemme at grunneier (rettighetshaver) ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom innenfor fornyelsesområdet på en måte som kan vanskeliggjøre/eller fordyre gjennomføringen av planen. Rådet skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer» (Plan- og bygningsloven , 1985, s. 660).

Ut fra dette nye tredje leddet som ble lagt inn i bestemmelsen - kommer det frem av ordlyden at dersom den nye påtenkte reguleringsplanen gjelder fornyelsesformål etter § 25 nr. 8 som omhandler tettbebyggelse som skal totalfornyes eller utbedres, kan ikke grunneier eller rettighetshaver foreta seg noe uten kommunens samtykke. Dette vil regnes som ganske naturlig når det foreligger midlertidig byggeforbud, og da må det spesielt ta hensyn til tettbebygde områder.

Neste endringen er at det har blitt lagt et nytt femte ledd i bestemmelsen:

«Departementet kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Søknad om forlengelse må angi ønsket fristforlengelse og være avgitt til post eller telegraf eller til offentlig tjenestemann som har fullmakt til å ta Imot søknaden, innen fristens utløp. Er det søkt om forlengelse av fristen, gjelder forbudet inntil saken er avgjort» (Plan- og bygningsloven , 1985, s. 660)

Endringen som har blitt gjort her er at det ikke foreligger noen begrensning i form av at departementet ikke kan forlenge mer enn ett år av gangen. Terskelen for å få forlenget frist er ikke endret, men etter en naturlig ordlydstolkning så har departementet i teorien mulighet til å forlenge fristen med mer enn ett år av gangen. Dette kan virke som ulempe for tiltakshavere, men istedenfor for at fristen forlenges ett år av gangen som fører til at tiltakshaver blir uvitende om fristen skal forlenges en gang til, blir det mer forutsigbart for tiltakshaver at fristen forlenges med 2 år – så lenge det blir kommunisert til tiltakshaver. Hensynet bak dette er for å gi kommunen mer fleksibilitet, slik at kommunen ikke er bundet for forlengelse ett år av gangen.

Den siste endringen som ble foretatt i 1985 vil regnes om den viktigste endringen som kommer til uttrykk i sjettede ledd i § 33:

«Ved fristforlengelse kan departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt gis rett til å kreve innløsning som om eiendommen – eller den del av, eiendommen som berøres av byggeforbudet – var blitt regulert til formål som nevnt i § 35 nr.1 annet ledd. Bestemmelsene i § 42 gis tilsvarende anvendelse» (Plan- og bygningsloven , 1985, s. 660)

Denne endringen gir nå tiltakshavere muligheten til å løse inn eiendommen sin og få en erstatning for dette. Endringen i nye § 33 ledd gir nå grunneiere rett til å løse inn eiendommen deres dersom eiendommen blir berørt tilfeller ved som ekspropriasjon, men her har departementet gitt mulighet til å løse inn eiendommen når det foreligger bygge- og deleforbud. Det som er viktig å understreke er at det kun vil være mulig å løse inn når det har blitt iverksatt en *fristforlengelse*. Det kommer klart frem av bestemmelsen at det bare gjelder når det foreligger fristforlengelse. Det at departementet nå har gitt muligheten til å gjøre dette viser at de har tenkt på innbyggerne og ulempen med å vente. Når grunneiere og private utbyggere må vente med å bygge i 2 år, og får vite at de må vente ett år til, vil de nå få mulighetene til å løse inn eiendommen. Dette resulterer til at grunneiere slipper eventuelt å sitte på en eiendom som de ikke får gjort noe med og har da mulighet til å løse inn eiendommen.

3.4 Plan- og bygningsloven i 1986

Første endringen kommer til syne i første ledd:

«Finner bygningsrådet at et område bør reguleres eller omreguleres, kan rådet bestemme at eiendommer innenfor området ikke må deles og arbeid eller tiltak som

nevnt i §§ 81, 84, 86 a, 86 b og 93 ikke settes i gang før reguleringsspørsmålet er endelig avgjort» (Plan- og bygningsloven, 1986, s. 481)

Når det gjelder denne endringen, kan det ikke regnes som en vesentlig endring. Det kommer frem av endringen her at det legges til nye tiltak som ikke kan gjennomføres mens det er nedlagt midlertidig forbud mot tiltak. Det har blitt lagt til tre ekstra bestemmelser i første punktum enn det har blitt gjort tidligere. § 81 som har blitt lagt til første punktum omhandler oppføring, endring og reparasjon av driftsbygninger i landbruket, § 84 tar for seg andre varige konstruksjoner og anlegg, § 86 a er bestemmelse om mindre byggearbeid på boligeiendom, § 86 b er om byggearbeid innenfor et enkelt bedriftsområde og § 93 er en generell bestemmelse som heter arbeid som krever byggetillatelse. Dette viser at midlertidige byggeforbudet får et bredere omfang. Etter Bygningsloven § 86 a er det en bestemmelse som tar for seg mindre tiltak på bebygd eiendom, jf. Bygningsloven § 86 a. Det er en bestemmelse som sier at det kan foretas mindre byggearbeid kan bygges uten tillatelse etter § 93 så lenge vilkårene i annet ledd er oppfylt. Denne bestemmelsen tolkes som en bestemmelse for ikke-søknadspliktige tiltak. Dette viser at nå selv mindre tiltak som ikke krever noe tillatelse etter § 93 også blir omfattet av et midlertidig byggeforbud. Kommunen hadde muligheten til å stanse slike tiltak før det ble tatt med eksplisitt inn i loven tidligere, men nå kommer det tydelig frem i loven. Det samme gjelder for § 86 b som også ble innført i § 33 i 1985. Bestemmelsen heter *Byggearbeid innenfor et enkelt bedriftsområde*. Den har likhetstrekk med § 86 a; som er at tiltak etter § 86 b kan utføres uten at det kreves en tillatelse etter kapittel 16 (Stortinget, 1986, s. 490). Dette viser at selv ikke-søknadspliktige tiltak nå er omfattet av midlertidig byggeforbud etter § 33.

Den andre endringen som skjedde i 1986 var i sjette ledd. Sjette leddet har blitt mer utfyllende. Det har blitt lagt til setninger som skaper en realitetsendring. Det nye sjette leddet i § 33 sier følgende:

«Ved fristforlengelse kan departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning som eiendommen – eller den del av eiendommen som berøres av byggeforbudet – var blitt regulert til formål som nevnt i § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 samt til statens fylke og kommunen bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsen i § 42 gis tilsvarende anvendelse» (Plan- og bygningsloven, 1986, ss. 481-482).

Bygningsloven § 25. nr 3, 4, 7 og 8 omhandler området som avsettes i reguleringsplan. Formålene er: Nr. 3 er offentlige trafikkområder (veier), nr. 4 er friområder (parker), nr. 7 er

fellesområdet (felles parkering) og nr. 8 er fornyelsesområder (Plan- og bygningsloven, 1986, ss. 652-653). Dette viser at tiltakshaver kan få erstatning på grunnlag som om eiendommen deres var ekspropriert til de nevnte formålene.

3.5 Endring i 2003

25.05.2003 nr. 26. I lov 14.juni 1985 nr. 77 plan- og bygningsloven gjøres følgende endringer:

§ 33 fjerde ledd siste punktum.

«Det faste utvalget for plansaker selv kan i tilfelle fastsette tomtegrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og areal» (Plan- og bygningsloven, 2003, s. 3)

I § 33 fjerde ledd siste punktum ble det gjort to mindre endringer. Det er at «Bygningsrådet» har blitt erstattet med «Det faste utvalget» og «grunnflate» har blitt erstattet med «areal». Disse endringene som ble gjort her hadde ingen endringer i bruken av bestemmelsen.

3.6 Plan- og bygningsloven i 2008

Kapittel 13 Midlertidig forbud mot tiltak, 27.06.2008

En stor paragraf er nå delt opp i 4 paragrafer nå i plandelen i loven. Tidligere paragraf § 33 har nå blitt til § 13-1 til 13-4.

§ 13-1 Midlertidig forbud mot tiltak

«Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Gjelder den påtenkte planen areal for omforming og fornyelse med hensynssone for særlige samarbeids- eller eierformer, jf. §§ 11-8 bokstav e og 12-6, kan kommunen også bestemme at grunneier eller rettighetshaver ikke uten samtykke fra kommunen kan råde rettslig over eiendom på en måte som kan vanskeliggjøre eller fordyre gjennomføringen av planen. Kommunen skal la slikt vedtak tinglyse på de berørte eiendommer» (Plan- og bygningsloven, 2008, s. 22)

§ 13-2 Varighet og frist

«Er planspørsmålet ikke endelig avgjort senest fire år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort og tinglyst vedtak etter § 13-1 tredje ledd skal slettes. Tidligere innsendte forslag til oppretting eller endring av eiendom og søknader om byggetillatelse tas straks opp til behandling og avgjørelse. Kommunen kan i tilfelle fastsette eiendomsgrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grad av utnytting» (Plan- og bygningsloven, 2008, s. 23)

Det er viktig å understreke at planspørsmålet er ferdig når den nye planen er vedtatt. Den gamle planen vil være aktuell så lenge en ny plan ikke blir vedtatt. Det kommer frem av (Rt. 1977 s. 1069) at fristen regnes for forbud regnes fra den dagen det faktisk ble lagt, og ikke som den kanskje «burde» ha blitt.

§ 13-3 Fristforlengelse

«Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen. Vedtak må treffes innen fristens utløp.

Ved fristforlengelse kan kommunen eller departementet bestemme at berørte grunneiere, straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning som om eiendommen - eller den del av eiendommen som berøres av byggeforbudet - var blitt regulert til offentlig trafikkområde, friområde, fellesområde eller område angitt til omforming og fornyelse samt til statens, regionens og kommunens bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsene i § 15-2 gis tilsvarende anvendelse» (Plan- og bygningsloven, 2008, s. 23)

Denne bestemmelsen tilsvarer § 33 fjerde ledd. Det er ingen endringer i selve bestemmelsen, men ettersom forbudets virkeområde nå er utvidet fra 2 til 4 år, vil det da foreligge en realitetsendring. Det kommer frem av rundskrivet fra Miljøverndepartementet at denne kompetansen tidligere var lagt til departementet, men at denne nå er overført til kommunen av forenklingsgrunner (Rundskriv fra Miljødepartementet, T-2009-9001, 2009, s. 142) Dette kan begrunnes med at det vil være det mest optimale, og tryggheten for at det blir anvendt korrekt. Fristforlengelse er noe kommunen kommer til å benytte seg av dersom kommunen trenger mer tid, og derfor vil det naturlig at kommunen får denne kompetansen. Det vil være en lengre prosess hvis det skal inn til departementet og settes i gang derfra. Videre kommer det frem av bestemmelsen at dersom fristforlengelsen blir aktivert, vil en grunneier ha muligheten å kreve innløsning av eiendom. Det som er interessant med denne bestemmelsen er at det tidligere var henvist til en bestemmelse, altså grunneier kunne kun kreve innløsning dersom eiendommen «var blitt regulert til formål som nevnt i § 35 nr. 1 annet ledd». Nå er

det slik at «Når det foreligger fristforlengelse vil det blir regnet som et enkeltvedtak som betyr at vedtaket kan påklages til departementet. Departementet kan delegere denne myndigheten til fylkesmannen» (Rundskriv fra Miljødepartementet, T-2009-9001, 2009, s. 142). Videre kan det sies at denne bestemmelsen skal prøve å sørge for at det ikke blir misbruk av bygge- og deleforbudet. Når det gjelder selve innløsningen er det et vilkår at eiendommen er ubebygget, i tillegg til at hele eller store deler av eiendommen er rammet av selve forbudet, jf. § 15-2. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37)

§ 13-4 Statlig bygge og deleforbud

«I forbindelse med statlig planlegging etter §§ 6-3 og 6-4, herunder i forbindelse med vurdering av regional planbestemmelse, og for øvrig når særlige grunner foreligger, kan departementet treffe vedtak som nevnt i § 13-1 første ledd. Bestemmelsene i forvaltningsloven §§ 16 og 27 første og andre ledd gjelder i så fall tilsvarende i forhold til vedkommende kommune» (Plan- og bygningsloven, 2008, s. 23)

«Bestemmelsen tilsvarende § 33 sjuende ledd, men her i første punktum tilføyd en henvisning til nye bestemmelser om statlig planbestemmelse, statlig arealplan og regional planbestemmelse» jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 239). Denne bestemmelsen gir departementet i all hovedsak muligheten til å treffe vedtak etter § 13-1 når formålet er statlig planlegging eller arbeid med regional planbestemmelse. Det kommer frem av ordlyden til bestemmelsen at det foreligger en relativt høy terskel for at departementet skal kunne anvende denne bestemmelsen. Selv om departementet har denne myndigheten har også departementet de samme krav om forhåndsvarsel og underretning som parter i saken har til vanlig.

3.7 Plan- og bygningsloven i 2017

Lov om endringer i plan- og bygningsloven 28.04.2017 nr. 20 (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) § 13-1 Midlertidig byggeforbud annet ledd

«Dersom en søknad om tillatelse ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfrister som følger av § 21-7, og dersom forbudet vedtas innen åtte uker etter utløpet» (Plan- og bygningsloven, 2017, s. 4)

Dette er et nytt annet ledd som ble lagt til i § 13-1 om midlertidig byggeforbud. Som vi så tidligere ble gamle § 33 gjort om til kapittel 13 i loven, hvor gamle § 33 har blitt delt opp i 4 forskjellige bestemmelser. Det er nå egen bestemmelse for selve byggeforbudet, varighet og frist, fristforlengelse og statlige bygge- og deleforbud. Det fremgår klart av ordlyden til det nye andre leddet at ved søknad om tillatelse ikke er avgjort, har kommunen nå mulighet til å

vedta et midlertidig forbud – det som er viktig å påpeke er at dette må skje innen saksbehandlingsfristene. Det kommer frem av sak pbl. § 21-7 at saksbehandlingsfristen er på 12 uker, det er viktig for kommunen at fristen overholdes når det skal legges ned midlertidig byggeforbud ved tilfeller som nevnt i annet ledd. Det foreligger frister for at det skal være forutsigbart for enhver borger som søker om tillatelse etter Plan- og bygningsloven. Det kommer frem av pbl. § 21-7 at plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen av en søknad, skal legges til grunn ved overskridelse av fristen, men dersom tiltakshaver blir varslet innen fristen og forbudet vedtas, skal ikke det plangrunnlaget legges til grunn.

3.8 Kapittel 13, Midlertidig forbud mot tiltak i dag

3.8.1 § 13-1 Midlertidig byggeforbud

Den bestemmelsen vi har i dag er en evolusjon av gamle § 33 første til tredje ledd.

Bestemmelsen har som vi har sett på tidligere vært gjennom justeringer og klargjøringer opp gjennom årene, senest i 2017 hvor det ble lagt til et nytt annet ledd som ble gjort rede for overfor.

Formålet med bestemmelsen er at denne bestemmelsen skal gi kommunen eller departementet tid for å utarbeide en ny reguleringsplan eller bearbeide en eksisterende plan. Dette er for at det ikke skal bygges noe i motstrid til den nye planen som kommer. Dersom denne bestemmelsen ikke hadde eksistert, hadde grunneiere bare bygget som de hadde hatt lyst til med forbehold om at det ble godkjent av kommunen ved søknadspliktige tiltak. Det går imot formålet med å utarbeide en ny reguleringsplan. Som det kommer frem av loven, eksisterer denne bestemmelsen for å utarbeide eller bearbeide en plan, hvis det viser seg at det ikke er godt nok regulering for området. Denne bestemmelsen gir kommunen ro om at mens kommunen utarbeider en ny reguleringsplan, vil det ikke bli bygget noe som potensielt kan gå imot en nyere plan.

Adgangen til å forby tiltak etter § 13-1 kan anses som et viktig virkemiddel for kommunen og eventuelt andre statlige myndigheter. Denne bestemmelsen er en sikkerhetsventil for å sikre seg at det ikke forekommer uheldig arealdisponering. Det er viktig at planmyndighetene har en bred fullmakt som bidrar til at myndighetene kan bestemme hvordan arealene skal brukes (Holth & Winge, Plan- og bygningsrett, 2.utgave. Kort forklart, 2019, s. 63) Videre fremgår det av høringsuttalelsene i Prop. L 149 at «*Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak kan brukes for å utsette alle former for bygging eller endring av tiltak, men også hindre alle former for bygging eller endring av tiltak, men også hindre fradeling eller endring av grunneiendom*» jf.

(Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), 2015-2016, s. 63).

Selv om dette kan anses som et inngripende tiltak, er det også for grunneiernes beste interesse. Midlertidig byggeforbud er i bunn og grunn er et meget inngripende tiltak. Det å fortelle grunneiere at de ikke kan få bygge på sin eiendom er inngripende. Eiendomsretten er vernet i så stor grad at det er en del av menneskerettighetene etter EMK (Europeiske menneskerettighetskonvensjonen). I og med at midlertidige forbudet begrenser tiltakshavers råderett i en bestemt periode, er det viktig at det brukes med forsiktighet. Det foreligger ingen vilkår om at et bestemt område må være tatt opp til en ny regulering dersom dette tiltaket skal iverksettes. *«Det er imidlertid et vilkår at kommunen har til hensikt å regulere eller omregulere området»* jf. (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 63)

Det kan diskuteres hvorvidt selve forbudet sparer tiltakshaveres for kostnader når det kommer til å utarbeide byggesøknader, spesielt for større eiendomsselskaper som for eksempel OBOS. På den andre siden kan et midlertidig byggeforbud påføre eiendomsselskaper som OBOS store utgifter når en tomt bare står der uten at det skjer noe. Dette betyr med andre ord at dersom tiltak som dette skal iverksettes, må det være for samfunnets beste.

Det fremgår ikke av bestemmelsen om det kan ilegges midlertidig byggeforbud eller ikke uavhengig om det er sendt byggesøknad eller ikke. Dette gjøres klart av Prop. L 149 som sier at *«kommunen kan vedta midlertidig forbud mot tiltak uavhengig av om det er mottatt en byggesøknad eller ikke»* (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 63). Videre kommer det et godt eksempel i Prop. L 149; at vedtaket kan fattes straks man har besluttet å ta opp et område til ny regulering. Dette begrunnes med at kommunen skal sikre seg at det ikke skal bli mer arbeid for de aktuelle kommunene med unødvendige søknader, i tillegg til å skape forutsigbarhet for sine grunneiere. (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), 2015-2016, s. 63)

«Rettsvirkningene av vedtak om midlertidig forbud mot tiltak er at byggesøknaden stilles i bero og at kommunen ikke er forpliktet til å behandle søknadene så lenge forbudet varer», jf. Prop. L 149 (2015-2016) (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 64). Det kommer frem av bestemmelsen at forbudet vil gjelde ethvert tiltak som vil vanskeliggjøre planleggingen etter § 1-6 første ledd, men også andre tiltak – som betyr at det også vil gjelde ikke-søknadsplichtige tiltak. På den den andre siden fremgår det av § 13-1 annet ledd at kommunen kan godkjenne tiltak som ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.

Selve behandlingen/godkjenningen om tiltaket ikke står i strid med forbudet vil bli vurdert etter kommunens skjønn. Dette gjelder også private reguleringsplaner. Dette viser at kommunen kan anvende skjønn for å vurdere om hvorvidt et tiltak vil være med på å vanskeliggjøre planleggingen eller ikke.

3.8.2 § 13-2 Varighet og frist

Det kommer frem av pbl. § 13-2 at kommunen har senest 4 år på å komme til en løsning i planspørsmålet. Dette viser at kommunen ikke har ubegrenset med tid på å utarbeide en ny plan. Dersom det hadde vært tilfelle, vil det være meget ugunstig for innbyggerne som blir rammet av et eventuelt midlertidig byggeforbud. Det vil spesielt gå utover tiltakshavere og ansvarlige søkere som har fått sine søknader i bero. Det var også hensynet bak denne bestemmelsen. Kommunen skal få tid på å gjøre det den skal, men det betyr ikke nødvendigvis at kommunen skal få ubegrenset med tid. Det går også ut på proporsjonalitet i form av at det tar tid å lage en ny eller revidere en reguleringsplan. Når det utarbeides en reguleringsplan, skal den i utgangspunktet gjelde i noen år. Når det skal utarbeides en slik langsiktig plan, vil det naturligvis ta litt tid.

Det kommer frem av forarbeidene til denne bestemmelsen at fristen har blitt endret i ettertid. Det har blitt gjort en *«realitetsendring ved at forbudets virkeområde i tid er endret fra to til fire år»* (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 239) Det følger av forarbeidene at årsaken for å forlenge tidsfristen *«skyldes i det vesentlige behov»* for at det tok noe lengre tid å revidere kommuneplanen. En annen faktor for at det ble utvidet til fire år, er at det også *«samsvarer med den fire-årige planperioden i regioner og kommuner»* (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 239) Selv om fristen har blitt lengre, har det har blitt silt strengere krav for å få utsatt fristen. Det kommer frem av forarbeidene at *«det skal helt spesielle grunner til for å forlenge fristen ytterligere»* (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 239). Ordlyden tilsier at terskelen har blitt vesentlig høyere enn det det var tidligere. Dette tyder på at det var en slags sedvane hvor kommunen har endt opp med å utsette fristen for å revidere planen en rekke ganger. Det fører til en usikkerhet for tiltakshavere som sitter med et lite håp om at den reviderte planen snart er klar, men så kommer det en kontra beskjed hvor det blir utsatt. Istedenfor at det skal foreligge en usikkerhet blant tiltakshavere og deres søknad som venter på å bli behandlet, har det bare blitt gjort en lovendring som gir mer forutsigbarhet for innbyggerne.

På den andre siden må nå tiltakshavere i teorien vente lenger på at den reviderte planen skal bli ferdig, før søknaden deres kan bli behandlet. Det at kommunen nå har fire år på seg til å revidere en plan fører til flere fordeler for kommunen enn for innbyggerne. Innsendte

søknader blir ikke behandlet før det har gått maks fire år. I løpet av fire år kan det skje store endringer for tiltakshavere. Materialprisene kan blant annet øke kraftig, som fører til at de innsendte søknadene ikke blir realisert, i tillegg kan det hende at innsendte søknader går imot nye reviderte planene som resulterer avslag på søknaden. Det fører til enda flere utgifter for tiltakshavere som muligens har brukt store summer på å gjøre alt klart og sende inn søknader. Dette er privatrettslige forhold som kommunen ikke ta stilling til. Hvis kommunen skulle tatt stilling til alle privatrettslige forhold, hadde det blitt vesentlig vanskeligere å revidere en plan. Kommunen ser på det større og langsiktige bildet. Som et resultat av det kan ikke kommunen ta hensyn til privatrettslige forhold, jf. Plan- og bygningsloven § 21-6.

En dom fra lagmannsretten viser at dersom en byggesøknad blir liggende for lenge kan det føre til erstatningsansvar. Dommen omhandler erstatning på grunnlag av for lang byggesaksbehandling. Det kommer frem av dommen at det ble blant annet ble «*særlig lagt vekt på den samlede saksbehandlingstid*» jf. (LB-2013-14712, 2013) I foreliggende sak fra lagmannsretten var det en rekke andre faktorer som bidro til at den saksøkende part fikk tilkjent erstatning, men det som kan trekkes ut fra denne dommen er at selve saksbehandlingstiden isolert sett ble tillagt mye vekt, og påvirket konklusjonen til lagmannsretten i vesentlig grad. I denne dommen bidro kommunen til en veldig lang behandlingstid ved at den gjentatte ganger ba om overprøving av fylkesmannens vedtak. Det var uenighet mellom fylkesmannen og kommunen som resulterte til at saksbehandlingstiden dro ut lenger enn det den burde ha gjort.

Videre kommer det frem av plan- og bygningsloven § 13-2 at dersom det planspørsmålet ikke blir avgjort innen senest 4 år, vil forbudet falle bort. Dette setter press på kommunen. Selv om forbudet faller bort, forbeholder kommunen retten til å «*fastsette eiendomsgrenser og bebyggelsens beliggenhet, høyde og grad av utnytting*» jf. § 13-2 siste setning. Ordlyden tilsier at kommunen fortsatt står like sterkt selv om byggeforbudet faller bort. Dersom den reviderte planen ikke blir klar, vil den «gamle» planen gjelde som nåværende plan etter juridiske prinsipper. Det fører til at kommunen ikke kan gi avslag på byggesøknader på grunnlag av den nye planen dersom den ble ferdig i tide. Innsendte søknader må behandles på grunnlag av den gamle planen.

Siste setningen i pbl. § 13-2 kan også benyttes som en sikkerhetsventil for kommunene. Dersom den reviderte planen ikke blir klar, kan fortsatt kommunen bestemme alt - minus byggeforbudet. Kommunen kan benytte seg av denne bestemmelsen dersom kommunen ser på det som nødvendig.

3.8.3 § 13-3 Fristforlengelse

Plan- og bygningsloven § 13-3 har ikke gjennomgått noen endringer siden 2008. Denne bestemmelsen blir praktisert på samme måten som den har blitt gjort tidligere. Det fremgår av forarbeidene at denne bestemmelsen gir departementet kompetansen til å forlenge fristen. Videre kommer det frem at denne kompetansen er nå overført til kommunen på grunn av forenklingsgrunner, jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 239)

Som det har blitt nevnt tidligere i oppgaven har selve byggeforbudet gradvis økt med årene – i dag ligger midlertidige byggeforbudet på inntil 4 år jf. pbl. § 13-1. En kan forestille seg at denne «ventilen» for forlengelse ble anvendt hyppigere når det midlertidige byggeforbudet var på 2 år, i motsetning til 4 år som det er nå. Nå som det er 4 år, vil det naturligvis være en høyere terskel for at denne bestemmelsen skal brukes.

Hensynet til denne bestemmelsen er at det skal gi kommunen muligheten til å forlenge fristen. Som nevnt i avsnittet over foreligger det en høy terskel for at § 13-3 skal komme til anvendelse, men det kan forekomme ekstraordinære hendelser som tilsier at denne bestemmelsen «må aktiviseres» for folkets beste. Når uforutsette situasjoner oppstår som hindrer planleggingen av en ny reguleringsplan i vesentlig grad, er det fint å vite at denne bestemmelsen eksisterer som gir kommunen forlenget tid til å gjøre ferdig reguleringsplanen.

Dette er en enkel bestemmelse med et bestemt formål. Denne bestemmelsen har ikke

3.8.4 § 13-4 Statlig bygge- og deleforbud

Denne bestemmelsen har heller ikke hatt noen endringer siden 2008. Denne bestemmelsen er tiltenkt for staten. Midlertidige byggeforbud etter § 13-1 er hovedsakelig tiltenkt kommunen, hvor § 13-4 tar for seg hele landet.

Formålet med denne bestemmelsen er at dersom det oppstår en situasjon hvor hele landet må ilegges midlertidig bygge- og deleforbud kan denne bestemmelsen anvendes. Dersom denne § 13-4 ikke hadde eksistert, hadde det blitt merarbeid å nedlegge et bygge- og deleforbud i regional sammenheng. I og med at denne bestemmelsen eksisterer, vil det være mer lettvint for departementet å nedlegge et slikt tilbud uten å gå gjennom flere ledd enn nødvendig for å iverksette dette. Denne bestemmelsen har sjeldent blitt brukt, og finner heller ingen informasjon om denne bestemmelsen utover forarbeidende.

Det kommer frem av bestemmelsen at departementet kan treffe vedtak etter § 13-1, men det gjelder kun når det gjelder statlig planlegging etter §§ 6-3 og 6-4. Disse nevnte bestemmelsene er underlagt kapittel 6 i plan- og bygningsloven, Statlige planretningslinjer og

planvedtak. Pbl. § 6-3 omhandler «statlige planbestemmelser». Det kommer frem av bestemmelsen at i første ledd kan *«når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan kongen etter samråd med de berørte kommuner og regionale planmyndigheter for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske området, eller i hele landet...»*. Vilkåret her er at det må være *nødvendig* for å anvende denne bestemmelse. Videre må det også skilles mellom inngrepet er viktig for det lokale samfunnet for et bestemt område, eller om det gjelder utover det.

3.9 Oppsummering

Utviklingen viser at det kapittel 13 midlertidig forbud mot tiltak har vært gjennom en rekke endringer opp gjennom tidene. Det som er bemerkelsesverdig, er at varigheten på midlertidig forbud mot tiltak har økt med utviklingen. Det startet med 1 år til 4 år som vi kjenner det i dag. På den andre siden er det også tydelig at lovgiver prøver å skape et slags sikkerhetsnett for den enkelte borger ved å for eksempel stille strengere krav til fristforlengelse.

Kapittel 4 RT. 2015 s. 413

I dette kapitlet skal det gjøres rede for Høyesterettsdommen Rt. 2015 s. 413, også kjent som Brattskott-dommen. Årsaken til at denne dommen skal redegjøres er, fordi denne dommen bygger på en annen sentral dom, jf Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning). Det er viktige uttalelser fra Vassøy Canning-dommen som kommer til uttrykk i denne dommen; kan kommunen for eksempel si at midlertidig forbud mot tiltak også skal gjelde for tillatelser som har blitt gitt tidligere? Det skal vi se nærmere på i dette kapitlet.

Rt. 2015 s. 413 er en nyere dom som viser hvor grensen går når det kommer til midlertidig byggeforbud. Denne dommen handler om *«En utbygger som hadde fått tillatelse til fradeling av et område som var regulert til boligutbygging, og til å opparbeide teknisk infrastruktur. Kommunen nedla kort tid etter dele- og byggeforbud for deler av området som utbyggeren skulle bygge, og vedtok senere en reguleringsendring i samsvar med dele- og byggeforbudet»* jf sammendraget i (Rt. 2015 s. 413) I denne dommen var det problematisert hvorvidt om forbudet kun gjelder det konkrete tiltaket som det er allerede er gitt tillatelse til, altså tilbakevirkende kraft.

Førstvoterende gjør rede for paragraf 33 (nåværende 13-4) i avsnitt 42 hvor han sier at *«paragraf 33 gir kommunen muligheten til å sette en midlertidig stopp for fremtidige tiltak gjeldende reguleringsplan, dersom den finner at det er behov for å omregulere. Forbudet innebærer at søknadspliktige «tiltak ikke... settes i gang» før reguleringsspørsmålet er avgjort»*. Ordlyden tilsier at det kan gis forbud hvor det har blitt gitt tillatelse tidligere, men ikke hvis arbeidet har blitt igangsatt. Denne tolkningen betyr da at dersom en profesjonell utbygger som har brukt store summer på å etablere et byggeprosjekt og fått tillatelse, kan tillatelsen falle bort dersom kommunen bestemmer seg for å nedlegge et midlertidig byggeforbud. Ettersom det er et enkeltvedtak etter Forvaltningsloven § 2 bokstav b, er det også mulighet for å klage på vedtaket etter kapittel VI i Forvaltningsloven.

Tidligere var det anvendt en annen tolkning som kommer frem av Vassøy Canning-dommen. Nevnte dom omhandlet igjen om midlertidig bygge- og deleforbud var gyldig. I foreliggende sak skriver førstvoterende om at *«spørsmålet om en gitt byggetillatelse gir vern mot senere mot midlertidig byggeforbud eller omregulering, har vært omstridt i norsk rett»* (Rt. 2002 s. 683, s. 692). Dette viser at midlertidig byggeforbud og dets utstrekning har blitt diskutert i en lang tid. I vassøy canning-dommen ble det lagt vekt på sivilombudsmannens uttalelser på side 692 i dommen at *«verken ny regulering eller byggeforbud kan gis virkning i forhold til en gitt rettskraftig byggetillatelse»*, jf Rt. 2002 s. 683. Den samme uttalelsen ble senere uthevet i

brattskott-dommen i avsnitt 42, jf. Rt. 2015 s. 413. Videre i dommen gjør førstvoterende en vurdering i dommen med offentliges og grunneiers interesser, som er vesentlig for enhver situasjon hvor midlertidig byggeforbud blir et tema. For en grunneier vil naturligvis det gi best sikkerhet dersom byggetillatelsen gir vern. På den andre siden fra offentliges side vil det gi mindre rom for å eventuelt rette opp sin egen feil, og mer frihet dersom byggetillatelsen ikke ga vern.

Hovedfokuset i Brattskott-dommen var om tillatelsen kun gjaldt det konkrete tiltaket eller om det gjaldt hele byggeprosjektet ettersom det forelå en nær sammenheng. I Brattskott dommen var det slik at det var gitt tillatelse for å opparbeide teknisk infrastruktur for det aktuelle boligprosjektet. Som nevnt tidligere i kapittelet ble det nedlagt midlertidig forbud mot tiltak, og resulterte til en reguleringsendring. Brattskott mente at den gitte tillatelsen gjaldt hele prosjektet, og ikke bare etableringen av infrastruktur. I avsnitt 45 i dommen kommer det frem at selv om det foreligger en nær sammenheng gjelder den gitte tillatelsen kun det konkrete tiltaket og ikke hele prosjektet.

Videre diskuteres det hva som skal til for at det skal anses som at byggingen er kommet i gang. I dag foreligger det ingen rettspraksis som sier hvor terskelen ligger for at det skal anses som arbeidet er igangsatt. Vil det regnes som igangsatt dersom grunneier tar kontakt med entreprenør om tilbygg? Vil det regnes som «satt i gang» når grunneier har begynt å grave i tomten sin?

Når det gjelder «satt i gang» vurderingen, kan det trekkes paralleller til plan- og bygningsloven § 21-9. Bestemmelsen sier at tillatelsen faller bort dersom byggeprosessen eller tiltaket ikke er satt i gang senest 3 år etter tillatelsen. Det må foretas en konkret som beror på vurdering hvorvidt om arbeidene er «satt i gang» eller ikke. Advokatfirma Simonsen Wogt har skrevet om denne vurderingen på deres hjemmeside. Simonsen Wogt mener at selve byggeprosessen må være satt i gang. Kontakt med entreprenør, innsending av søknad og det rene admin-arbeidet vil ikke regnes som «i gang satt» (Waller, 2020). *«I juridisk teori er det uttalt at der grunnmur eller fundament er oppført må byggverket regnes som satt i gang. I en ikke-publisert dom fra ytre Follo tingrett av 24.september 2002 kom retten til at det ikke var foretatt tilstrekkelige arbeider for at tiltaket var å anse som igangsatt. Her var det tatt ut ca. 200 m³ løsmasse, det var gravd en grøft på 40-45 meter og lagt kabler som skulle betjene eiendommen med vann og kloakk samt sprenging av grøft fra kum til den aktuelle eiendommen»* (Waller, 2020). I nevnte dom skulle en tro at det skulle være tilstrekkelig for at

det skal regnes som «satt i gang», dette viser at det foreligger en høy terskel for at det skal bli ansett som at arbeidet er «i gang satt».

På den andre siden har det vist seg at forvaltningspraksisen har en lavere terskel for at «i gang satt» vilkåret skal være oppfylt. Oslo kommune sagt at arbeidet er «satt i gang» når «*I en sak kom Fylkesmannen i Oslo og Akershus til at tiltaket var igangsatt der det var gjort klar for spunting og spunten var bestilt. I en annen sak kom Oslo kommune frem til at tiltaket var igangsatt der eiendommen var rensket for vegetasjon og det var gjort klart for sprenging av byggegrop*» (Waller, 2020).

Disse vurderingene som er gjort for å vurdere om arbeidet er «satt i gang» tilsier at det må også gjøres en konkret vurdering når det skal vurderes om arbeidet er «satt i gang» etter plan- og bygningsloven § 13-1. Det vil være feil å sette en standard for alle byggeprosjekter. Størrelsene på byggeprosjekter kan variere, og for at det skal bli rettferdig overfor innbyggerne, vil det mest naturlige være at det skal foretas en konkret vurdering. Det blir feil å anvende samme terskel for å vurdere om byggearbeidene er satt i gang, når det skal oppføres et hus i motsetning til et større boligblokk prosjekt. Ved oppføring av hus kan det sies at vilkåret er oppfylt når fundamentet på huset er lagt, men for eksempel hvis det er snakk om et større byggeprosjekt med store blokkbebyggelser kan det forventes vesentlig mer for at vilkåret «satt i gang» er oppfylt etter pbl § 13-1.

4.1 Oppsummering

Rt. 2015 s. 413 er en dom som tar for seg viktige spørsmål innenfor midlertidig byggeforbud. Som nevnt innledningsvis så bygger denne dommen på Rt. 2002 s. 683. Rt. 2015 s. 413 er en nyere dom som gjør rede for hva som anses som et tiltak. Det kommer frem av dommen at det gjelder kun det konkrete tiltaket som det er gitt tillatelse og ikke hele byggeprosjektet. Videre kan det utledes for hva som skal regnes som når et tiltak er satt i gang. Det er essensielt ettersom hvis et tiltak regnes som ikke «satt i gang» kan tiltaket blir rammet av et midlertidig byggeforbud.

Kapittel 5 Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - småhusplanen

Varselet om midlertidig forbud som ble iverksatt 01.06.22 skapte reaksjoner blant innbyggerne i Oslo. «I februar 2021 mottok plan- og bygningsetaten en bestilling om å starte et arbeid med revideres reguleringsplanen for småhusområder i Oslos ytre by – S-4220» (Forslag til revidert plan, Småhusplanen, 2022, s. 1). Det er totalt 27 727 eiendommer som er omfattet av småhusplanen i Oslo (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 1)

Det kom over 211 innspill til varselet, jf (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3). Når det kommer så mange innspill, vil det bli stilt spørsmål om kommunen har opptrådt riktig i foreliggende sak. I dette kapittelet skal det gjøres rede for de mest relevante innspillene i forhold til midlertidig byggeforbud som innbyggerne har kommet med, kommunens tiltale på innspillene og vurdere kommunens tilsvar på innspillene som borgerne har kommet med. I og med at majoriteten av innspillene har vært negative til midlertidige byggeforbudet i Oslo, har kommunen delt inn innspillene i tematisk jf. (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3). Underkapitlene 5.2-5-4 er en representasjon av de kategoriene som det skal gjøres rede for.

5.1 Hvilke problem reiser saken?

Midlertidig byggeforbud ble vedtatt 1. juni 2022 i Oslo. Dette tiltaket omfattet 27 727 boliger i Oslo (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 1). Forbudet ble varslet 6. april. 2022 og ble først vedtatt som nevnt 1.juni 2022. Årsaken til at Oslo kommune gikk så drastisk til verks er, fordi de reguleringsplanen/kommuneplanen skulle revideres. Virkningene av dette midlertidige byggeforbudet er naturligvis at rammede ikke får bygget noe på eiendommen sin så lenge dette forbudet varer. Det har blitt ikke sagt noe om hvor lenge dette forbudet varer, men ifølge Dagens Næringsliv vil det vare i over ett år (Vartdal, 2022) Dette kan begrunnes med at etaten jobber med å få vedtatt en ny plan. Dette har resultert til en rekke klager fra innbyggerne som er rammet av dette tiltaket. Når en plan skal revideres som er så omfattende som det foreligger i dette tilfelle, kan den antagelsen til Dagens Næringsliv støttes. I tillegg er verdiene som skal ivaretas etter nye planen grøntarealer og vegetasjon som tilsier at det kommer til å ta en stund.

Fra et innbygger-perspektiv er dette ikke så positivt som fører til at en innbygger ikke får bygget ut eiendommen sin. Det kan være privatrettslige forhold som gjør at en innbygger ikke kan en ny plan blir revidert. Innbyggerne som sendte søknaden sin før 06.april.2022 får sine byggesøknader behandlet, mens de som sendte etter ikke får behandlet sine søknader. Dette

fører til at enkelte tiltakshavere ikke blir behandlet på lik linje med andre. 06. April var da Plan- og bygningsetaten sendte varsel om at det kunne bli midlertidig byggeforbud, og innbyggerne fikk ikke tid til å forberede sine byggesøknader og få sendt de inn (Varsel om midlertidig byggeforbud - Småhusplanen, 2022, s. 3)

Det kan stilles spørsmåltegn ved kommunens håndtering av denne saken. Skulle Plan- og bygningsetaten kanskje ha varslet sine innbyggere om at hvis tiltakshavere skulle få behandlet sine saker, så har de 2 uker på å sende inn. På den andre siden vil det ha påført mye trykk på saksbehandlerne i Oslo, men det kan regnes som en rettferdig løsning overfor innbyggerne.

Det fremgår av vedtaket om midlertidig byggeforbud at de berørte kunne komme med innspill til dette forslaget. Plan og bygningsetaten over 211 merknader, hvor 96 av de var negative til tiltaket om midlertidig byggeforbud, 41 var positive til tiltaket og de resterende 61 av innsenderne verken var positiv eller negativ til tiltaket. (Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3) Dette viser at dette tiltaket ikke er noe de aller fleste innbyggerne setter pris på. Reaksjonen er ikke som uventet ettersom det begrenser utøvelsen av eiendomsretten til grunneierne som er omfattet av dette vedtaket.

5.2 «Pbl 13-1 er ikke et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for forbudet, ettersom tiltakene ikke vanskeliggjør selve planarbeidet» (Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)

Det diskuteres om pbl. § 13-1 er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for forbudet når tiltakene ikke vanskeliggjør planarbeidet. Det kommer frem av pbl. § 13-1 første ledd at dersom oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet kan kommunen sette arbeid på vent. Da er spørsmålet om hvilke arbeider som vanskeliggjør arbeidet?

Tiltaket begrunnes med at det er nødvendig på grunn av at byggesøknadene skal bli behandlet etter nye planen, der formålet er å bevare mer grøntarealer. Det er forståelig at store byggeprosjekter som tar mye grøntarealer blir satt på vent som følge av tiltaket, men det kan stilles spørsmåltegn ved hvorfor små byggearbeider som tilbygg på eneboliger skal bli satt på vent. På den andre siden fremgår det av vedtaket om hvilke tiltak som er unntatt forbudet, det gir med andre ord forutsigbarhet til tiltakshavere (Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 5).

På den andre siden beveger verden i retning hvor miljø (grønt-arealer) og QUA-forståelse blir meget viktig. Med stadig større utbygging på grunn av befolkningsvekst, blir mer grøntarealer

tappt. Det er viktig da at disse grøntarealene blir tatt vare på, og at det fører til at det blir tatt drastiske tiltak som midlertidig byggeforbud.

5.3 «*Prosessen bryter med plan- og bygningslovens formålsparagraf om forutsigbarhet*» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)

Det fremgår av Plan- og bygningslovens formålsparagraf § 1-1 fjerde ledd "*planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives*". Det følger av bestemmelsen at loven skal sikre forutsigbarhet for sine borgere når det kommer til plan og bygning. I foreliggende sak ble vedtaket satt i praksis fra 06.04.22 når varselet ble sendt ettersom søknader som ble sendt inn etter nevnt dato ikke ville bli behandlet. Dette fører til at det ikke blir forutsigbart for de rammede av dette tiltaket, som igjen strider mot formålsparagrafen i loven. På den andre siden kan det også sies at å sende et varsel om et mulig midlertidig forbud mot tiltak er forutsigbart.

Det kommer frem av forarbeidene (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), 2008, s. 171) at "*det gjelder grunnleggende demokratiske prinsipper som åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning slik at alle som blir berørt skal kunne delta og få mulighet til å uttale seg*". I og med at forutsigbarhet er sterkt forankret, tyder det på at det har en vesentlig betydning. Videre redegjør forarbeidene for hva loven mener med forutsigbarhet. "*I forutsigbarhet ligger for det første at spillereglene for selve planprosessen er klare og at de følges. For det andre betyr at de vedtak som treffes, skal kunne legges til grunn av alle som berøres av dem, i tillit til at de respekteres og håndheves og ikke fravikes vilkårlig*" jf., (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), 2008, s. 171). Dette tilsier at det foreligger en høy terskel for at det skal gå imot disse nevnte prinsippene. Forarbeidene gjør det også klart "spillereglene" i nevnte lov og at de må følges, i tillegg til at alle berørte parter skal få lov til å påvirke vedtaket. I foreliggende sak har alle berørte parter fått muligheten til å komme med innspill til varselet som ble sendt 06.04.22. Dette sikrer at det er åpenhet og tiltakshavere får være med på å påvirke.

På den andre siden, er det mange parter å ta hensyn til og på et eller annet sted må det begrenses. Plan- og bygningsetaten har i dette tilfelle begrenset dette til grunneiere. Oslo kommune er klar over at det kan føles som om det går imot forutsigbarhet, og det kommer frem i vedtaket at «*behovet for forutsigbarhet for den enkelte grunneier/tiltakshaver er i lovgrunnlaget veid opp mot kommunens behov for å kunne styre arealutviklingen*» (Vedtak

om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 11). Dette viser at det blir foretatt en avveining mellom behovet for forutsigbarhet for den enkelte grunneier/tiltakshaver og kommunens fleksibilitet for arealstyring.

5.4 «Et forbud begrenser privat eiendomsrett» (Plan- og bygningsetaten Oslo kommune, 2022, s. 3)

Det riktige blir vel om et forbud begrenser utøvelsen eiendomsretten. Eiendomsrett er en rett som mange setter høyt. Eiendomsretten er også vernet gjennom Grunnloven § 105. Store norske leksikon (SNL) definerer eiendomsrett som «*Eiendomsrett er retten til å råde over en ting innenfor lovlige rammer, så lenge det ikke strider mot andres rettigheter*» (Falkanger, Reuch, & Eriksen, 2022). SNL beskriver «*Eiendomsretten som den viktigste av alle formuesrettigheter, og er vernet gjennom Grunnloven § 105 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (EMK P1-1)*» (Falkanger, Reuch, & Eriksen, 2022). Dette viser at den private eiendomsretten er en meget viktig rett. «*Eiendomsretten omfatter både rettslige disposisjoner som rett til å selge, låne bort eller pantsette, og den faktiske disposisjoner, som rett til å bruke en ting, male huset*» (Falkanger, Reuch, & Eriksen, 2022). Den private eiendomsretten omfatter begge to. Selv om en har disse rettighetene over sin eiendom, i tillegg til den private eiendomsretten som er beskyttet av Grunnloven § 105 og EMK (Den europeiske menneskerettskonvensjonen), kan rettigheten også begrenses. Gjennom lovgivning kan den private eiendomsretten begrenses som resulterer til at eieren da ikke kan benytte sin private eiendomsrett som han/hun vil. Et eksempel på det er plan- og bygningsloven § 20-2 er en bestemmelse som sier tiltak som er nevnt i § 20-2 er søknadspliktige, dette viser at grunneier/tiltakshaver må søke for han/hun kan foreta seg noe på eiendommen sin..

Innsigelsen om at forbudet begrenser eiendomsretten er korrekt, men det fremgår av plan- og bygningsloven at det kan begrenses med grunnlag i loven. Det offentlige skal i utgangspunktet prøve å ikke begrense eiendomsretten til sine borgere, men kommunen skal prøve å styre bruken av arealet. Som nevnt tidligere er det essensielt at kommunen har vide fullmakter til arealdisponering (Holth & Winge, Plan- og bygningsrett, 2.utgave. Kort forklart, 2019, s. 63) Igjen vil avveining om at kommune skal styre bruken være tungtveiende selv om det vil føre til at utøvelsen av eiendomsretten begrenses.

5.5 «Forholdsmessigheten/nødvendigheten av et forbud» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 3)

Plan- og bygningsetaten har gått til verks med dette tiltaket ettersom det ikke vil være mulig å sikre grønt-areal verdiene uten at den nye reguleringsplanen på plass. I følge plan- og bygningsetaten det kommet inn «i underkant av 2000 søknader i planområdet, hvorav ca halvparten av dem er tiltak som vil bli omfattet av forbudet» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 11) Ettersom kommunen ikke har godt nok grunnlag på å avslå søknaden – ble kommunen nødt til å legge ned midlertidig forbud for å avslå søknaden. (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, ss. 11-12). Midlertidige forbudet vil være med på å ta vare på verdiene i reviderte planen, samtidig som det gir kommunen pusterom med å bearbeide nye planen.

Den avgjørende faktoren i dette vedtaket om midlertidig byggeforbud er at det rammer mange eiendommer, i tillegg til at det som skal vernes er av betydning for fremtiden. Det kommer frem av vedtaket at formålet med dette vedtaket er å ivareta grøntarealer og vegetasjon (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 1). En tiltakshaver vil som regel alltid mene at det eksisterer andre løsninger enn å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, men som nevnt på grunna av formålet med vedtaket – kan det sies at det er nødvendig med forbudet.

Et annet innspill er at forbudet skal begrenses til kun private aktører. Det kommer frem av vedtaket at de fleste av innspillene som har kommet inn til plan- og bygningsetaten for varselet er at innbyggerne ønsker at det skilles mellom privatpersoner og profesjonelle parter. Innbyggerne vil at privatpersoner skal få lov til å bygge videre, mens profesjonelle utbyggere må forholde seg til midlertidig byggeforbud. Dette skillet er ikke noe som kommer frem av loven ei heller andre rettskilder til å foreta seg et skille på den måten. Som en privatperson kan det være fort gjort å tenke på den måten. De fleste tiltak som privatpersoner foretar seg på sin egen bolig kan ikke sammenlignes med større tiltak som profesjonelle parter foretar seg. Det betyr nødvendigvis ikke at det skal forskjellsbehandles når det kommer til større forbud som det foreligger i dette tilfelle. Uansett hvordan byggeprosjekt det er, skal forbudet gjelde så lenge det ikke blir omfattet av unntakene. I tillegg vil det også gå imot det ulovfestede likebehandlingsprinsippet. Det fremgår av vedtaket at plan- og bygningsetaten at «Hensikten med forbudet er ramme tiltak som går på bekostning av eksisterende terreng og vegetasjon, samt småhusområdenes karakter og åpenhet» (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 12)

5.6 Oppsummering

Formålet med vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak – småhusplanen er å ivareta grøntarealer og vegetasjon. Plan- og bygningsloven § 13-1 gir kommunen adgang til å nedlegge et midlertidig forbud så lenge kommunen mener at det foreligger et behov for det. Når kommunen anser at det foreligger et behov, er konsekvensene av § 13-1 at det begrenser utøvelsen av eiendomsretten. Tiltakshavere får ikke benyttet eiendom som de skulle ønske i en begrenset periode jf. (Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022)

Kapittel 6 Hensynet bak midlertidig forbud mot tiltak

Midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 er et tiltak som ikke benyttes ofte av kommunen. Når det først nedlegges forbud mot tiltak, skal det foreligge en god grunn bak – spesielt når det rammer flere eiendommer. I dette kapittelet skal det redegjøres hensynet bak midlertidig byggeforbud og hvorfor den eksisterer.

Det kommer frem av oppgaven at hensynet bak midlertidig byggeforbud er at kommunen eller de statlige myndighetene skal få tid til å lage en ny plan, det kommer klart frem av formålet til bestemmelsen. Som det har blitt nevnt tidligere i oppgaven er rettslige virkningen av pbl. § 13-1 at det blir stopp av tiltak som vanskeliggjør planleggingen. Det er på det rene at kommunen får fred og kan jobbe med god samvittighet når det skal revideres en plan. Denne bestemmelsen eksisterer for at det ikke skal bygges noe som kan komme i strid med den nye planen som jobbes med bakgrunnen. Det vil spare tid og ressurser for grunneier i form av at han/hun ikke trenger å sende en søknad når det blir nedlagt midlertidig byggeforbud, ettersom det blir avslag – med mindre det følger av unntaket. Kommunene kan også anvende skjønn for å vurdere om tiltaket kommer i strid med. Dersom det bygges noe som er i strid med planen mens det utarbeides en ny plan vil det bety at tiltaket må reverseres, altså rive/fjerne tiltaket som ble gjort. Ettersom det er tiltak som vanskeliggjør planleggingen som vil være omfattet forbudet, betyr det på andre siden at tiltak som ikke vanskeliggjør planleggingen kan iverksettes. Dette viser også at lovgiverne også har tenkt på borgerne. Lovgiverne kunne laget bestemmelsen slik at det kunne vært forbud mot ethvert tiltak, men slik ble det ikke. Hvis det mot formodning hadde vært tilfelle, ville det ha vært urimelig overfor borgerne. Plan- og bygningsloven er tross alt en ja lov, som betyr at så lenge tiltaket ikke strider med loven eller andre planer vil man kunne utføre tiltaket. På den andre siden må også kommunen overholde saksbehandlingsfrister etter pbl. § 21-7, dette kommer frem av § 13-1 annet ledd. Dette setter en begrensning for utøvelsen av å anvende midlertidig byggeforbud. Dette vil spare tid og ressurser for både tiltakshavere og kommunen. Dette taler for at loven prøver å opprettholde en balanse mellom å ta vare på kommunens og borgernes interesser. Det å finne en god balanse mellom kommunens og tiltakshavers interesser er ingen lett oppgave, men det vises gjennom hele loven at kommunens interesser kommer først, samtidig som lovgiverne gir borgerne deres rettigheter i tillegg.

I kapittel 3 ble det gjort rede for historikken til bestemmelsene i dagens kapittel 13 i plan- og bygningsloven. Det er en klar utvikling av daværende § 33 at det hovedsakelig tok vare på kommunens hensyn, at bestemmelsen hovedsakelig tenkte på kommunen og de statlige

myndighetene. Det viser igjen at formålet med bestemmelsen er for å gi kommunen og de andre statlige myndighetene tid. Tid er et nøkkelord her – det er en klar utvikling som viser at varigheten av et midlertidig byggeforbud har blitt forlenget. Det startet med at midlertidig bygge- og deleforbud kunne vare i inntil ett år, deretter ble det foretatt en endring i bestemmelsen i 1973 hvor forbudet ble forlenget til 2 år. Dette indikerer på at statlige myndighetene ikke fikk gjort arbeidet på 1 år, og at derfor måtte forlenges. Slik har det blitt utover utviklingen og nå ligger midlertidig forbud mot tiltak på inntil 4 år slik vi kjenner den i dag. En annen viktig bestemmelse i kapittel 13 er muligheten for fristforlengelse. I teorien kan kommunen bruke flere år på å revidere en plan, så lenge vilkårene for fristforlengelse etter pbl. § 13-3 er oppfylt. Dersom det blir aktuelt vil det regnes som et enkeltvedtak etter som kan påklages Dette kan indikere på at kommunens og statlige behov har blitt prioritert fremfor borgerne. Selv om hensynet til kommunen kommer tydelig frem

6.1 Oppsummering

Midlertidig forbud mot tiltak kan sies å være en sikkerhetsventil for kommunen når en plan skal endres. Hensynet bak pbl. § 13-1 er at verdiene som skal ivaretas i en ny plan ikke skal gå bort. Midlertidig forbud mot tiltak resulterer at det blir så og si null stans av alt arbeid som kan komme i konflikt med en ny plan – det gjelder både søknadspliktige og ikke søknadspliktige tiltak.

Kapittel 7 Virkningene av midlertidig forbud mot tiltak for tiltakshaver

Midlertidig forbud mot tiltak skaper sterke reaksjoner tiltakshavere. Årsaken til at det blir reaksjoner er på grunn av rettslige virkninger et midlertidig forbud mot tiltak får med seg. Under i dette kapittelet skal det redegjøres for rettslige virkninger av et midlertidig forbud mot tiltak. Det skal skilles mellom eksempel situasjon for en profesjonelle utbyggere og den «normale» grunneier, men dette kapittelet vil basere seg hovedsakelig på private utbyggere og deres vern.

Midlertidig byggeforbud begrenser en borgernes råderett over deres eiendom. Rettslige virkningen av midlertidig byggeforbud etter kapittel 13 er at tiltakshaverne ikke får behandlet sine byggesøknader, i tillegg til at det begrenser deres eiendomsrett i en begrenset periode. Det som merkes mest vil være begrensningen av deres råderett over eiendommen.

Som ble nevnt tidligere i oppgaven har varigheten av midlertidig forbud mot tiltak stadig økt med bestemmelsen. Dette har naturligvis virkninger for tiltakshaver. En tiltakshaver har måttet vente i ett år til hele 4 år -utviklingen viser at tiden øker. Selv om det midlertidige byggeforbudet kan oppheves før de 4 årene, vil det fortsatt være konsekvenser for tiltakshaverne. Det vil spesielt gå utover utbyggere som f.eks OBOS. Obos og andre store utbyggere kjøper store tomter for deretter bygge boliger. Når det blir nedlagt midlertidig byggeforbud vil det påføre dem store kostnader – det er dyrt å ha en tomt uten at man får gjort noe med tomten. Man får ikke bygget, i tillegg til at tiltakshaverne får heller ikke dele eller foreta seg en bruksendring. Dette tema har blitt tatt opp i Høyesterett, spesielt for utbyggere som har lagt ned betydelige investeringer. Et eksempel på det får vi i Rt. 2015 s. 413 (Brattskott-dommen). I nevnte dom anfører den ankede part som er en utbygger at kommunen eliminerer verdiskapningen ved reguleringsendring. Førstvoterende gir et tilsvarende på dette i avsnitt 51 at det er en lite realistisk betraktningssmåte, men på den andre siden sier også førstvoterende følgende: *«ikke slik at en utbygger står uten ethvert økonomisk vern for de investeringer som er foretatt»*, jf Brattskott-dommen. Det fremgår av forarbeidene at dersom ny plan eller endring av eksisterende plan hindrer gjennomføring av et planlagt tiltak i tråd med tidligere gjeldende plan, kan det føre til erstatnings for brukte prosjekteringskostnader, jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). Denne løsningen er da viktig for at utbyggere slik at de kan fortsette med å bygge boliger, og ikke tenke på hvor mye penger som kan gå tapt ved eventuell planendring som kan skje. Det er viktig å understreke at ikke alt av utgifter blir dekket. Ifølge forarbeidene er det prosjekteringskostnader som blir erstattet, for eksempel

utgifter knyttet til «byggetegninger» (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). På den andre siden betyr dette ikke at alle utbyggere kan få dette. Det kommer frem av forarbeidene at utbyggere må ha vært i god tro med gjeldende plan. Utbygger må ikke ha hatt noen kjennskap til at det skulle lages eller endre gjeldende plan (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). Videre kommer det frem av forarbeidene at i følge at rettspraksis faktisk ikke gir dekning til kostnader som nevnt, men at det er kostnader knyttet til selve søknaden som blir dekket. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). Rt. 1994 s. 813 er en dom som drøfter dette spørsmålet. Dommen omhandler erstatning på objektivt grunnlag for prosjekteringsutgifter som ikke var verdt noe på grunn av en reguleringsendring. Det ble vurdert om den ankede part hadde krav på erstatning på objektivt grunnlag. Når det skal vurderes erstatning etter objektivt grunnlag er det enkelte kumulative vilkår som må være oppfylt, og i nevnte dom var det ikke tilfelle jf. (Rt. 1994 s. 813). Det resulterte til at det ikke ble gitt erstatning på noen som helst måte. Dette viser at det stemmer med det som kommer frem av forarbeidene som sier at utbyggere ikke får disse kostnadene dekket. På den andre siden er midlertidig forbud et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b som betyr at vedtaket kan påklages.

Den andre rettslige virkningen for tiltakshaver er at dersom forbudet varer i over 4 år, kan staten kjøpe eiendommen på grunnlag av ekspropriasjon reglene. Som det ble nevnt i kapittel 3 har kommunen mulighet til å forlenge midlertidig byggeforbud dersom det foreligger særlige tilfeller, jf pbl. § 13-3. Dette ble tatt med i bestemmelsen i gamle § 33. Dette er for å gi en vei ut for tiltakshavere som har sittet på ubebygde eiendom på grunn av forbudet. Som nevnt tidligere i kapittelet kan det være dyrt for utbyggere å ha en ubebygde eiendom. På den andre siden av skalaen kan det f.eks være en barnefamilie som har kjøpt en tomt for bygge sin drømmebolig, men som på grunn av forbudet ikke får bygget. Når det har gått over 4 + år med nedlagt forbud, kan noen familier eller utbyggere få muligheten til å bli kvitt eiendommen. Dette betyr ikke at grunneierne kan kreve høye summer for sin eiendom. Som det ble gjort rede for tidligere i kapittel 3, kan grunneiere kreve innløsning som om eiendommen var regulert til offentlige formål pbl. § 13-2. Når det gjelder vanlige borgere kan det som nevnt kreves innløsning etter pbl. § 13-2. Retten til innløsning er vernet for den «normale» grunneier. Private utbyggere har behov for ekstra vern ettersom de bruker store summer på diverse prosjekter.

Det kan være tvil blant tiltakshaverne om hvilke konsekvenser for eventuelle tillatelser som har blitt gitt tidligere. Dette svarer en høyesterettsdom Rt. 2002 s. 683 også kjent som «Vassøy canning dommen». Denne dommen gir et meget tydelig svar på at et midlertidig

byggeforbud ikke har tilbakevirkende kraft. Det vil si at dersom en tiltakshaver har fått en tillatelse til å utføre et tiltak, vil ikke et midlertidig forbud sette en stopper for tiltaket. Denne dommen viser da at midlertidig byggeforbud gjelder kun for fremtidige tiltak. På den andre siden har det også blitt problematisert med hva som menes med «tiltak». Er et «tiltak» hele tiltaket eller er det bare det konkrete tiltaket som har blitt søkt om og gitt tillatelse til? Det fremgår av Rt. 2015 s. 413 i avsnitt 45 at plan- og bygningsloven 1985 § 33 med henvisning til § 93 åpner for at det kan deles. Førstvoterende sier at *«En naturlig forståelse av ordlyden i § 33 lest i sammenheng med § 93 er etter mitt syn at tiltak betyr det konkrete tiltaket det er søkt om og gitt tillatelse til»* Denne dommen viser dermed at tillatelsen gjelder kun for det konkrete tiltaket og ikke hele prosjektet.

7.1 Oppsummering

Avslutningsvis kan det sies at rettslige virkninger av et midlertidig forbud er relativt store for alle berørte parter, men spesielt for private utbyggere som bruker store summer. Det fremgår av forarbeidene at dersom ny plan eller endring av eksisterende plan hindrer gjennomføring av et planlagt tiltak i tråd med tidligere gjeldende plan, kan det føre til erstatnings for brukte prosjekteringskostnader, jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37) Rettspraksis setter derimot begrensninger og sier at man får kun dekket kostnader knyttet til søknaden. Videre vil ikke midlertidig forbud ikke ha effekt på gitte tillatelser, jf Vassøy Canning dommen.

Kapittel 8 Plan- og bygningsloven og dens forhold til EMK

I dette kapittelet skal det foretas et innblikk i Europeiske menneskerettighetskonvensjonen, også kjent som EMK. I foreliggende sak vil det være EMK P 1-1 som vil være relevant å ta for seg. EMK P 1-1 skal gjennomgås og se hva som kan utledes av tilleggsprotokollen, i tillegg skal det også kort redegjøres for EMK Artikkel 8. For å vurdere midlertidig forbud mot tiltak etter EMK, vil det i tillegg også gås gjennom noen EMD dommer i (Europeiske menneskerettighetsdomstolen). For å vurdere midlertidig forbud mot tiltak opp mot EMK, skal hovedsakelig to artikler benyttes, henholdsvis Myklebust sin artikkel «kva plikter har staten etter menneskerettighetene til å ta omsyn til privat eiendomsrett i samband med offentlig arealplanlegging» fra 2013 og førsteamanuensis Fredrik Holth sin artikkel «Eiendommers sosiale funksjon» fra 2016.

8.1 EMK P 1-1 og EMD sin rettspraksis

«Den europeiske menneskerettserklæringea (EMK) er frå 4 november 1950. I EMK sin første tilleggsprotokoll (P1-1) – som var vedteke to år seinare – vart det gitt regler om vern av eigedomsretten» (Myklebust, 2013, s. 432). Dette viser at tilleggsprotokollen har en særlig betydning. Det eksisterer en rekke andre tilleggsprotokoller, og eiendomsretten (EMK P1-1) er en av dem. Ettersom EMK er inkorporert i den norske loven, betyr det at dersom det er motstrid med norsk rett, vil EMK gå foran. (Myklebust, 2013, s. 432). Dette er på bakgrunn av Menneskerettsloven § 3 som sier *«Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning»*. Dette er med på å vise at konvensjoner og protokoller har en særlig viktig plass i det norske rettssystemet. Videre foreligger det også et vern etter EMK artikkel 8 om privat- og familieliv. Det støttes opp av artikkelen til Myklebust *«Eigedomsretten til fast eiendom har, i tillegg til vernet etter P1-1, eit visst vern etter EMK artikkel 8 om vern om privat og familieliv»* (Myklebust, 2013, s. 432). Det som er viktig å understreke er at det fremgår av EMK artikkel 8 nr 2 at det kan foretas begrensninger i *«retten til respekt for privatliv og familieliv»* Begrensningene som følger av EMK artikkel 8 nr 2 er at det ikke skal skje noe inngrep av offentlig myndighet med mindre det er nødvendig og det er i samsvar med loven.

Det kommer frem av den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 1 at *«De høye kontraherende parter skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i denne konvensjonen»* jf. Menneskerettsloven Lov-1999-05-21-30.

Det er på det rene at lovene vi har som omhandler plan, som for eksempel plan- og bygningsloven har som formål å styre arealutnyttelsen/bruken i for eksempel en kommune.

Selv om plan- og bygningsloven er en ja lov, er den bindende for borgeren på hvordan eiendommen skal utnyttes. Utviklingen de siste årene er at det har vært mye fokus miljø og bærekraftig. Midlertidige byggeforbudet i Oslo som ble vedtatt 01.06.22 er seneste eksempelet som viser det, men på den andre siden har det vært mer fokus på rettstryggheten for borgerne.

Myklebust tar for seg om forventningene som den enkelte grunneier danner seg på grunnlag av offentlige planer. Det er en dom i EMD som nettopp tar for seg forventning til en grunneier. Dommen heter EMD-1999-47473. Foreliggende dom omhandlet den svenske plan- og bygningsloven. I saken var det en bestemmelse som ga rett til å oppfylle en detaljplan innen to år, men de svenske myndighetene endret planen før det hadde gått to år (Myklebust, 2013, s. 434) (EMD-1999-47473, 2006). EMD kom frem til at det de svenske myndighetene gjorde var i strid med P1-1. EMD begrunnet dette med at ettersom planen ga innbyggeren en real forventning om at tiltakshaveren hadde to år på seg å realisere detaljreguleringsplanen (Myklebust, 2013, s. 434). Dette viser at EMD ikke tar lett på eiendomsretten og behandler det like alvorlig som andre temaer. Denne problemstillingen vil ikke være aktuell i Norge, ettersom kommunen kan endre plangrunnlaget når som helst. Det er ingen lov i Norge som sier at en plan må vare i x-antall år før det kan endres.

Når det kommer til midlertidig byggeforbud, har det også blitt et tema i EMD. Det er tross alt et meget inngripende inngrep – det å frata retten til å utvikle retten sin egen eiendom. Det er en dom i EMD som faktisk tar for seg dette, EMD-1984-10842. Denne dommen omhandler en tiltakshaver som hadde søkt en rekke ganger om å få bygge en ekstra bygning sin eiendom, uten at det gikk i tiltakshavers favør – tiltakshaveren hadde fått avslag samtlige gangene. I tillegg til avslagene, ble også byggeforbudet forlenget. Tiltakshaveren antydet at det ikke forelå hjemmel for det aktuelle tiltaket (Myklebust, 2013, s. 435). «*Domstolen kom til at P1-1 ikke var krenka*» (Myklebust, 2013, s. 435). I nevnte dom la domstolen vekt på at det forelå hjemmel, i tillegg til at tiltakshaver kjente til forholdene rundt eiendom. (Myklebust, 2013, s. 435). Denne problemstillingen kan være aktuell i Norge ettersom midlertidige byggeforbudet kun kan vare i 4 år før forbudet oppheves. Det foreligger også mulighet for fristforlengelse etter pbl. § 13-3, men det foreligger høy terskel for å benytte seg av den. Dersom kommunen velger å benytte seg av fristforlengelsen etter pbl. § 13-3 en rekke ganger, kan det oppstå en lignende situasjon i norsk rett.

Det som kan trekkes ut fra de nevnte dommene her er at EMD slår hardt ned på om forventningene til innbyggerne ikke blir innvilget. Hvis en reguleringsplan gir en forventning

til grunneier om at han/hun kan gjøre et tiltak på eiendommen sin, skal de få lov til det. Videre setter også EMD tidsmomentet i hver konkret sak som et tungtveiende argument. Dette er siktet mer til at til tiden kommunen bruker for å lage vedta eller revider en ny reguleringsplan. Det fremgår av plan- og bygningsloven at kommunen har inntil 4 år på seg på å utarbeide eller revidere en plan, så den problemstillingen vil ikke bli problemstilt i Norge. Når en kommune bruker 4 år på å utarbeide en ny plan vil det skape forventninger til innbyggerne. Videre kan det sies at «*For norsk rett sitt vedkommende vil nok dermed krava i EMK og EMD første og fremst framstå som eit ris bak spegelen, slik at ein til domes må være varsam med å setje ned For det norske rettssystemet vil kravene i EMK og EMD være et ris bak spegelen slik, at eint til dømes må vere varsam med å setje ned forbud mot tiltak dersom styresmaktene ikke er sikker på at ein klarer å gjennomføre ein ny reguleringsplan innanfor tidsrammene..*» (Myklebust, 2013, ss. 438-439).

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 er som følger:

“Enhver fysisk eller juridisk har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentlige interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.

Bestemmelsene overfor skal imidlertid ikke på noen måte svekke en stats rett til å håndtere slike lover som den anser som nødvendige for å kontrollere at en eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetenes interesse eller for å sikre betaling av skatter eller andre avgifter eller bøter» (EMK P1-1, 1950, s. 31)

Det kommer frem av artikkelen til Fredrik Holth i «Eiendommers sosial funksjon» at det kan utledes 3 forskjellige regler fra EMK tilleggsprotokoll 1-1 – dette underbygges også av prinsippavgjørelsen i Sporrong and Lønroth v. Sweden no. 7151/75; 7152. (SPORRONG AND LÖNNROTH v. SWEDEN, 1982). For det første har vi «*prinsippregelen, retten til å nyte sin eiendom i fred. Avståelses-/ekspropriasjonsregelen, som tillater tvungen avståelse og kontrollregelen, som åpner for regler som kontrollerer bruk av eiendom*» (Holth, 2016, s. 95). Når det gjelder midlertidig byggeforbud befinner vi oss i enten prinsipp- eller kontroll regelen. Midlertidig byggeforbud befinner seg innen prinsippregelen, fordi pbl. § 13-1 ikke gir muligheten til å nyte eiendommen. Det setter begrensninger for å nyte sin egen eiendom. Når det legges midlertidig forbud mot tiltak, får ikke tiltakshaver gjort noe med sin eiendom så lenge det er nedlagt forbud etter § 13-1 på inntil 4 år jf. pbl. § 13-2. På den andre siden kan det sies at midlertidig byggeforbud befinner seg innenfor kontrollregelen ettersom den åpner for å kontrollere selve bruken av eiendom. Prinsipp- og kontrollregelen kan anses som en

relativ flytende overgang; når tiltakshaver blir rammet av et tiltak etter pbl. § 13-1 begrenser det retten til å nyte eiendommen, det betyr også at bruken av selve eiendommen blir kontrollert etter kontrollregelen. Det er dermed vanskelig å si helt konkret hvor en befinner seg når det kommer til midlertidig byggeforbud. På den andre siden har vi en dom i den europeiske menneskerettighetsdomstolen som gir oss en indikasjon hvor midlertidig byggeforbud kan befinne seg som skal redegjøres i neste avsnitt.

I dom *Matczynski v. Polan*, Application no. 32794/07 (*MATCZYŃSKI v. POLAND*, 2015) ble en eiendom i Polen inkludert nasjonalparken Wigry i 1988. Holth har også redegjort for denne dommen i sin artikkel. Som et resultat av at eiendommen ble inkludert i den nasjonalparken, kunne ikke grunneieren bygge på eiendommen sin som begrenset tiltakshavers eiendomsrett. Grunneieren mente at det var en rådighetsinnskrenkning som er i strid med EMK P 1-1, og sikter da spesielt til «rett til å få nyte sin eiendom i fred» (Holth, 2016, s. 95) (*MATCZYŃSKI v. POLAND*, 2015, s. avsnitt 96) sier EMD:

«The court notes that the adoption of the local land development plans and the inclusion of the applicant's property into the area of the Wigry National Park did not deprive the applicant of his possessions but subjected the use of those possessions to certain restrictions. The inability to develop his or her own property constitutes a limitation of the rights normally enjoyed by a property owner. The measures complained of did not amount to expropriation. Likewise, they cannot be regarded as a control of the use of property. Accordingly, the interference fails to be examined under the first sentence of Article 1 of Protocol No. 1»

Ettersom arealplanen setter begrensninger på rettighetene som en grunneier har, vil det vurderes et som inngrep etter prinsippregelen. Hvis denne dommen benyttes som et utgangspunkt for å velge hvilken regel som skal anvendes for midlertidig forbud mot tiltak, lener det seg mot prinsippregelen. Dette begrunnes med at i nevnte dom så er det en arealplan som begrenser rådigheten av sin eiendom, og det skjer også ved midlertidig forbud tiltak etter pbl. § 13-1. Når det nedlegges forbud mot tiltak er det på grunn av at kommunen eller andre planmyndigheter har sett at området trenger en plan, eller at en eksisterende plan skal revideres. Siste eksempelet på det er småhusplanen i Oslo (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022) hvor det ble nedlagt midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1. Dette tilsier at det lener mer mot at midlertidig byggeforbud er mer innenfor prinsipp- enn kontrollregelen etter EMK.

Videre kan det diskuteres hvordan dette er i henhold til norsk lov. Fredrik Holth kommer inn på dette i sin artikkel «*Eiendommers sosiale funksjon*. I artikkelen kommer også Holth inn på

dommen *Matczynski v. Polan* og skriver at i avsnitt 96 som nevnt lengre opp «*allerede her utfordres vårt norske system*» (Holth, 2016, s. 96). EMD anså arealplanen i dommen som et inngrep, men det betyr ikke på den andre siden at enhver begrensning er et brudd etter konvensjonen (Holth, 2016, s. 96).

Videre i (*MATCZYŃSKI v. POLAND*, 2015) sies det følgende i avsnitt 105:

«the court has, moreover, often reiterated that regional planning and environmental conservation policies, where the community's general interest in preeminent, confer on the state a margin of appreciation that is greater than when exclusively civil rights are at stake..»

I avsnitt 105 kommer det tydelig frem at samfunnsinteressene går foran den private eiendomsrett. Uttalelsen kan tolkes som en overordnet uttalelse som gjelder for alle saker som omhandler temaet eiendomsrett, inkludert midlertidig forbud mot tiltak. Dette viser at samfunnsinteressene settes meget høyt fremfor den private eiendomsrett. Dette tolkes slik at så lenge et inngrep kan forsvares med at det er for samfunnets beste interesse, skal det gå langt for at en grunneier skal få medhold i en sak.

Når det kommer til tidsaspektet til rådighetsbegrensningen må en skille mellom arealplanen og et midlertidig forbud mot tiltak er en begrensning i seg selv, men det stiller seg litt annerledes til en arealplan som er problematisert på grunn av at en arealplan varer gjerne i flere år i motsetning til et midlertidig forbud mot tiltak. Et midlertidig forbud mot tiltak varer i inntil 4 år jf. § pbl. § 13-2 med mulighet til forlenget frist etter § 13-3. En begrensning i arealplan varer så lenge den aktuelle arealplanen ikke blir erstattet av en ny plan. men på den andre siden kan midlertidig byggeforbud virke strengere enn en rådighetsbegrensning.

Arealplanen begrenser rådigheten til grunneier og man får behandlet søknaden sin som vanlig. Bygger du i tråd med arealplanen får grunneier bygget. Når det foreligger midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1 trenger ikke kommunen å behandle søknader, i tillegg til ha kommunen anledning til å bestemme hvilke tiltak som kommer i strid med midlertidige forbudet og ikke. Tatt utgangspunkt i rettspraksisen til EMD, tyder det som at midlertidig forbud ikke vil være brudd på konvensjonen etter EMK P 1-1 ettersom det blir gjort for samfunnets interesse.

Et annet spørsmål en kan stille er hva skjer dersom det ikke blir laget eller eventuelt revidert en ny plan etter tidsfristene i pbl. §§ 13-2. 13-3. Det fremgår av plan- og bygningsloven § 13-2 at dersom «*er planspørsmålet ikke er endelig avgjort senest 4 år etter at forbud er nedlagt, faller forbudet bort*». For tiltakshavere vil det bety at de ventet for ingenting, og det vil være

spesielt kostbart for utbyggere som har hatt en ubebygd tomt. Tiltakshavere har da hatt en forventning om at det skulle opprettes/revideres en ny plan. Myklebust har nevnt dette i sin artikkel og skriver at planlagt arealbruk som ikke blir realisert fører til at det kommer i konflikt med EMK P 1-1 (Myklebust, 2013, s. 438). Det Myklebust sikter til i sin artikkel er spesielt forventningene tiltakshaverne har til den offentlige planleggingen, og at staten må innfri de forventningene som borgerne har skapt. Det fremgår av artikkelen at det risikeres at det ikke blir vedtatt en ny plan etter lovens frister når det nedlegges midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1. På den andre siden har Fredrik Holth i sin artikkel sagt at «*Her må man midlertidig likevel kunne antyde at dette kanskje først og fremst skyldes den forventning en grunneier måtte ha til at lovens tidsfrister overholdes og ikke rådighetsbegrensingen i seg selv*» (Holth, 2016, s. 98)

8.2 Oppsummering

Oppsummert kan det sies at EMK har en rekke saker innenfor eiendomsrett som gir indikasjoner på hvor terskelen ligger for at et tiltak skal bli ansett som brudd på EMK P1-1. Det fremgår av EMD at det kan utledes 3 forskjellige bestemmelser etter EMK P 1-1, men de må vurderes helhetlig. I tillegg til eksisterer også EMK Artikkel 8 som gir rett til respekt for privatliv og familieliv. Det kommer frem av nr 2 det må tåles at det blir rådighetsbegrensning så lenge vilkårene om at det er samsvar med loven og at det er nødvendig. Det kommer frem av rettspraksis i EMD da at det foreligger høy terskel for at tiltakshaver skal få noen form for erstatning når det foreligger rådighetsbegrensning i eiendomsrett. Selv om rådighetsbegrensning kan defineres som et inngrep, vil det ikke resultere til at det er brudd på konvensjonen. EMD vil vurdere om det foreligger hjemmel, om det foreligger samfunnsinteresse bak tiltaket og proporsjonalitet.

Kapittel 9 Når blir et midlertidig forbud mot tiltak uforholdsmessig?

I dette kapittelet skal det ses nærmere på hvor terskelen ligger for at et midlertidig forbud mot tiltak skal bli ansett som uforholdsmessig eller uproporsjonalt. Dette skal vurderes med utgangspunkt i Plan- og bygningsloven, EMK P 1-1 og EMD sin rettspraksis.

Det kommer ikke klart frem av bestemmelsen hvor høyt terskelen ligger for å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak. Ordlyden tilsier at dersom kommunen eller annen planmyndighet finner ut av at et område bør gis ny planlegging, kan det legges ned forbud mot tiltak. Det virker med andre ord som om det er lav terskel for å legge ned forbud mot tiltak.

Rettslige virkningen for en byggesøknad som er sendt inn midlertidig byggeforbud at byggesøknaden settes i bero, i tillegg til at man ikke får foretatt seg tiltak som vanskeliggjør planleggingen. Som det har blitt nevnt tidligere i oppgaven er det et inngripende tiltak. Når det er et inngripende tiltak, følger det av legalitetsprinsippet at det må være en bestemmelse som gir den tillatelsen. I dette tilfelle her gir pbl. § 13-1 adgangen til å legge ned midlertidig forbud mot tiltak.

Forarbeidene til kapittel 13 sier ikke noe om hvor terskelen ligger for å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak. På den andre siden fremgår det av høringsuttalelsene til bestemmelsen at ettersom midlertidige forbudet «*begrenser tiltakshavers råderett for perioden det gjelder og bør derfor bukes med forsiktighet*» jf. Prop. L 149. (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 63). I og med at pbl. § 13-1 må brukes med forsiktighet gir det en indikasjon på hvor terskelen kan ligge. Den naturlige tolkningen av uttalelsene av (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), 2015-2016) tilsier at det skal foreligge en relativ høy terskel for å legge ned midlertidig byggeforbud.

Som nevnt tidligere i oppgaven i kapittel 8 er privat eiendomsrett vernet i EMK P1-1. Det kommer frem av den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Det som er viktig å utlede fra bestemmelsen som vi så i kapittel 4 er at det kan utledes 3 forskjellige regler som det ble gjort rede for tidligere i oppgaven. Dette viser fleksibiliteten til bestemmelsen. EMK er en meget høyt respektert konvensjon som ikke bare blant medlemslandene i Europa, men også andre land som ikke er medlem. Konvensjonen skal sikre hvert enkelt individ sine friheter og rettigheter. Står det i EMK, betyr det at det har en meget høy verdi på tvers av kultur og land. Eiendomsretten har sin egen tilleggsprotokoll som gir en indikasjon på at det kan være noe hvert enkelt individ setter høyt. Eiendomsretten blir definert som «*retten til å råde over en*

ting innenfor lovlighetens, så lenge det ikke strider mot andres rettigheter» (Falkanger, Reuch, & Eriksen, 2022). Som nevnt tidligere i oppgaven er det en av de viktigste formues rettighetene vi har (Falkanger, Reuch, & Eriksen, 2022). Dette underbygger begrensning i at eiendomsrett skal brukes forsiktig.

EMK P 1-1 sier ingenting direkte om terskelen for midlertidig byggeforbud, men det sier noe om rådighetsbegrensningen av sin egen eiendom. Det kommer frem av rettspraksis i EMD at dersom grunneier ikke får bygget som han/hun på sin eiendom, vil det regnes som et inngrep. Hvis EMD kommer frem til at det foreligger et inngrep som er i strid med EMK P1-1, må EMD i tillegg ta stilling en rekke spørsmål som Fredrik Holth nevner i sin artikkel:

«Er det tale om et lovlig inngrep i eierposisjonen? Inngrepet må ha hjemmel i lov.

«Er inngrepet gjort ut ifra en tanke om å ivareta en allmenn interesse?»

«Er inngrepet inngrepet proporsjonalt? Foreligger det en «fair balance» mellom den almmenne interesse i inngrepet og plikten til å respektere grunnleggende rettigheter hos eieren – «retten til å nyte sin eiendom i fred»? (Holth, 2016, s. 95)

I dette avsnittet skal midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 vurderes kort opp mot de spørsmålene som EMD må ta stilling til.

Det første spørsmålet er *om det er et lovlig inngrep i eierposisjonen? Har inngrepet hjemmel i lov?* Det kommer frem av legalitetsprinsippet i norsk lov at det må foreligge hjemmel i lov for at staten skal kunne gjøre inngrep i borgernes rettigheter. Det er på det rene at det foreligger hjemmel i lov etter Plan- og bygningsloven kapittel 13 § 13-1. Denne bestemmelsen gir adgang til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak.

Det andre spørsmålet er *om inngrepet er gjort etter en allmenn interesse?* Midlertidig forbud mot tiltak benyttes når kommunen ser at det ikke foreligger noen plan for området eller hvis en plan må revideres. For å besvare dette spørsmålet kan småhusplanen i Oslo benyttes som et utgangspunkt. Siste eksempelet er småhusplanen i Oslo. Midlertidige byggeforbudet begrunnes med at det er for å ivareta mer grøntarealer. Grøntarealer er viktig for miljøet, og ikke minst for helsen til befolkningen. Grøntarealer er også viktig for de kommende generasjonene. Det er blant annet studie som viser at det foreligger ulikheter på barn som vokser opp med liten og stor tilgang til grøntområder. Forskeren Mark Niewenhuijsen sier at *«skolebarn som har god tilgang til trær, busker og gras, har en bedre kognitiv utvikling enn skolebarn som ikke har det»* (Sylte, 2015) Dette tyder på at det foreligger en allmenn interesse bak midlertidig byggeforbud.

Det tredje spørsmålet som skal vurderes er om proporsjonalitet. Er et midlertidig forbud mot tiltak «fair»? Foreligger det en balanse mellom allmenn interesse og inngrepets størrelse? I denne vurderingen skal småhusplanen brukes som et utgangspunkt. Midlertidig byggeforbud skal veies opp mot allmenn interessen. Som det ble nevnt i avsnittet over var hovedhensynet bak småhusplanen i Oslo å ivareta grøntarealer. Kunne Oslo kommune foretatt seg mildere inngrep i eiendomsretten og fortsatt klart å ivareta grøntarealer? Det fremgår av småhusplanen at *«trær, vegetasjon og småhusområdenes karakterer er verdier særlig viktig å ta vare på for fremtiden»* (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 1). Det kan foreligge flere faktorer bak som har resultert til at kommunen har landet på at midlertidig byggeforbud er den best mulige løsningen. Det kan antas at årsaken bak dette er at det bygges mye i Oslo som resulterer til at det blir mindre og mindre grøntarealer. Norsk boliglags forretning mener at det må bygges flere boliger i Oslo (Norges bolig byggelag, 2021). Dette setter press på kommunen. Når det foreligger et press på kommunen at det skal bygges nye boliger hele tiden er det meget viktig at det blir gjort riktig, med forbehold om at innspillene blir tatt til følge. Blant annet med å være streng på krav til minste uteoppholdsareal (MUA) blir overholdt i planbestemmelsene.

På den andre siden skulle man tro at befolkningsvekst i kommunen førte til at det blir bygget flere boliger, men statistikken viser at det har vært rekordhøy utflytning fra Oslo. Det har vært 39 942 utflytninger fra Oslo til andre kommuner og tilveksten har vært på 2 817 innbyggere gjennom 2021, som *«er den laveste årlige veksten i Oslo siden 2000»* (Oslo kommune, u.d.). Utflyttingen fra Oslo tilsier jo at det ikke foreligger et så stort behov som for eksempel Oslo Boliglags forretning påstår. Når det er rekordhøy utflytning fra Oslo, kan kanskje midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1 høres strengt ut. Et annet argument som får midlertidig byggeforbud til å virke uforholdsmessig er kommunens «jernhånd» når det kommer til tiltak. Det som får hovedsakelig grunneierne til å reagere er selv ikke-søknadspliktige tiltak har blitt rammet av dette midlertidige forbudet. Dette går utover selv grunneierne som ønsker å foreta seg små tiltak som ikke er en del av unntaket. Det kommer frem av vedtaket at for eksempel *«oppføring av nye boliger og andre tiltak som medfører nye boenheter ikke kan gjennomføres i forbudsperioden»* (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 7). På den andre siden så fremkommer det av vedtaket at enkelte ikke-søknadspliktige tiltak som tilbygg og påbygg på inntil 15m² vil gjennomgå normal saksbehandlingstid.

Småhusplanen i Oslo omfatter 27 727 eiendommer, jf. (Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 1) vedtak om midlertidig byggeforbud. Årsaken til at de

revideres er, fordi den eksisterende planen ikke gir godt nok grunnlag for å avslå søknader som ivaretar verdiene som skal fremheves i den nye planen. Når det er så mange eiendommer, vil den enkleste og mest strukturerte måten for kommunen å jobbe på være å nedlegge et midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1. Dette begrunnes med at for at kommunen skal forsikre seg om at for eksempel grøntareal ikke skal forsvinne mens kommunen reviderer ny plan. Det at kommunen faktisk lar enkelte ikke-søknadspliktige tiltak få lov til å bygges, viser at kommunen også tar hensyn til grunneierne. Hvis grunneierne ikke hadde fått muligheten til å utføre noen av de ikke-søknadpliktige tiltakene, hadde det muligens vært en annen diskusjon. I foreliggende tilfelle har kommunen gjort det de kan gjøre for å opprettholde en «fair balance» og at tiltaket er proporsjonalt med tanke på tiltakets størrelse og betydning for bærekraftigheten til Oslo by.

Etter å ha foretatt vurderingene til EMD kan det konkluderes med at midlertidig byggeforbud etter pbl. § 13-1 ikke vil føre til at det foreligger noe brudd på EMK. Dette begrunnes med at det hovedsakelig foreligger en samfunnsinteresse bak det hele.

9.1 Oppsummering

Avslutningsvis kan det sies at Plan- og bygningsloven ikke sier noe om terskelen til for å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1. Ordlyden tilsier at dersom kommunen eller andre planmyndigheter ser at det er behov for planlegging, kan disse nedlegge midlertidig forbud mot tiltak. Eneste kommunen må ta hensyn til er å overholde fristene etter plan- og bygningsloven. EMK anser rådighetsbegrensning som et inngrep i form av f.eks. arealplan, men det vil ikke være brudd på EMK P 1-1 ettersom det foreligger en allmenn samfunnsinteresse bak tiltaket. Dette tilsier at terskelen for at midlertidig forbud mot tiltak skal bli uforholdsmessig er høyt.

Kapittel 10 Et overordnet blikk

Gjennom oppgavene har vi fått sett på historikken til midlertidig forbud mot tiltak. Det har blitt gjort rede for bestemmelsens opprinnelse og hvilke endringer den har vært gjennom til den dag i dag. Videre har det midlertidige byggeforbudet mot tiltak – Småhusplanen blitt gjort rede for, og vurdert innspillene til innbyggerne og kommunens tilsvar på disse, kommunens begrensninger, vurdert midlertidig forbud mot tiltak opp mot EMK P 1-1 og EMD sin rettspraksis, hensynet bak midlertidig forbud mot tiltak, hvilke rettsvirkninger det har for tiltakshavere og sist, men ikke minst hvor terskelen ligger for at et midlertidig forbud mot tiltak blir uforholdsmessig. Dette kapittelet skal det dannes et helhetlig bilde av midlertidig forbud mot tiltak med utgangspunkt i oppgaven.

10.1 Mine vurderinger

Midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 har som nevnt ingen konkret terskel. Som det har blitt nevnt i løpet av oppgaven kan *kommunen eller vedkommende myndighet* legge ned midlertidig forbud mot tiltak hvis område trenger ny planlegging. I lovens ordlyd kan myndighetene legge ned forbud mot tiltak for ethvert tilfelle det er behov for en ny reguleringsplan. Hvis den eksisterende reguleringsplan for eksempel ikke sier noe om krav til mønehøyde, har kommunen i teorien adgang til å legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1. Med forbehold om at det kommunen eller vedkommende myndighet anser det som at det vanskeliggjør planarbeidet.

Videre kommer det frem av bestemmelsen at kommunene eller vedkommende myndighet *«kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort»* jf. § 13-2 første ledd. Hva som er tiltak, er definert i pbl. § 1-6. Det kan utledes 3 forskjellige ting fra pbl. § 1-6 i forbindelse med midlertidig forbud mot tiltak. For det første gir bestemmelsen en legaldefinisjon på hva et tiltak er. For det andre sier bestemmelsen tiltak som plan selv definerer som tiltak vil være forbudt. Dette betyr at en plan kan definere hva et tiltak er. Det tredje er at det kan iverksettes tiltak etter Plan- og bygningsloven så lenge det ikke strider mot lovens bestemmelser, forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. § 1-6 tredje ledd. Dette viser hvor bredt omgang et midlertidig forbud mot tiltak er. Pbl. § 13-1 gir kommunen eller annen planmyndighet myndighet til å bestemme hva et tiltak er når det foreligger et forbud. Midlertidig forbud mot tiltak etter kapittel 13 forbyr ikke bare tiltak etter § 1-6, men også tiltak som definert i aktuelle planer. Dette viser at grunneier ikke har noen smutthull som han/hun kan bruke mens det foreligger midlertidig

byggeforbud. I pbl. § 13-1 har vi setningen «... og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet». Dette viser igjen at myndigheten som legger ned midlertidig byggeforbud har full rådighet til å bestemme hva som vanskeliggjør planarbeidet eller ikke. Ved å gi kommunen myndigheten til å bestemme hva som kommer i strid med planarbeidene vil dette skape en usikkerhet hos innbyggerne. Innbyggerne vil bli usikre på om deres påtenkte tiltak vil komme i strid med planarbeidet. Det kan tenkes at lovgiver kunne ha unngått å ha den setningen som gir myndighetene mulighet til å bestemme hva som kommer i strid med arbeidene. Et annet alternativ kunne ha vært å ha heller ha bestemmelse hvor kommunen på forhånd må si hvilke tiltak som kommer i strid med planarbeidene deres. Til kommunens forsvar kan det være vanskelig å si på forhånd å hvilke tiltak som vil vanskeliggjøre planarbeidet, og hvilke tiltak som ikke vil gjøre det. Dette underbygges også av småhusplanen-vedtaket i Oslo. I vedtaket står det at «*det vil alltid være vanskelig å slå fast at et tiltak ikke vil vanskeliggjøre planarbeidet*» (Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak - Småhusplanen, 2022, s. 7) Dette er jeg enig i, spesielt når det så stort omfang som for eksempel småhusplan-vedtaket i Oslo. Det vil ikke gi borgerne forutsigbarhet etter formålsbestemmelsen i pbl. § 1 fjerde ledd.

På den andre siden så kan det midlertidige vedtaket for småhusplanen i Oslo benyttes som et eksempel. I teorien kan myndighetene som legger ned midlertidig byggeforbud mulighet til å ha full stopp når det kommer til bygging og deling. I småhusplanen-vedtaket i Oslo har kommunen nevnt hvilke konkrete saker som ikke vil komme i strid med som gir innbyggerne, dette vil gi forutsigbarhet for innbyggerne som vil være i tråd med formålet til loven.

Videre i pbl. § 13-1 annet ledd blir det muligens opplyst om en av de få begrensningene kommunen har. Det kommer frem av annet ledd at «*kommunen bare kan vedta midlertidig byggeforbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfristene som følger av § 21-7*»

Pbl. § 21-7 femte ledd sier at «planen som gjaldt ved utløpet av fristen, skal ved overskridelse av fristen legges til grunn for avgjørelsen». Denne bestemmelsen tar for seg et scenario dersom plangrunnlaget endres etter at en søknad er sendt. Dette betyr at reguleringsplanen som gjaldt når søknaden kom inn, skal også legges til grunn når fristen overgås. Dette kan muligens regnes som begrensning for kommunen som ikke lar kommunen nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak når en søknad allerede er inne for behandling. I pbl. § 21-7 femte ledd annet punktum kommer unntaket som sier at dersom tiltakshaveren har fått et varsel om midlertidig forbud mot tiltak innen fristene etter § 21-7, kan kommunen legge ned midlertidig

forbud mot tiltak innen 8 uker, jf § 13-1 første ledd. Dette viser at selv om tiltakshaveren har sendt inn søknaden før det blir sendt ut varsel om midlertidig forbud om tiltak, kan det foreligge en mulighet for at søknaden kan bli rammet av midlertidig byggeforbud. Dette viser at det er en konstant kamp mellom rommet for fleksibiliteten til kommunen, og innbyggernes forutsigbarhet. En tiltakshaver kan ikke være sikker at søknaden deres har «unngått» et midlertidig forbud mot tiltak. Dette var en lovendring som ble foretatt i 2017. Det kommer frem av høringsuttalelsene i *«forslaget innskrenker ikke kommunens materielle muligheter for å vedta midlertidig byggeforbud»* (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 66) men den praktiske betydningen er at kommunen nå får tidsfrist som den må forholde seg til. Det betyr ikke nødvendigvis at det innskrenker muligheten, dette resulterer til at kommunen nå får mindre tid på å vurdere om det skal nedlegges midlertidig byggeforbud. I høringsuttalelsene svarer Oslo kommune om at dette vil føre til at det blir sendt ut flere varsel om midlertidig forbud mot tiltak på preventivt grunnlag (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), 2015-2016, s. 65). Dette viser at kommunen kanskje har en lav terskel til å benytte seg av et midlertidig byggeforbud, når kommunen er klar over at det er et inngripende tiltak. Kommunen vet hvilke ulemper det vil forårsake grunneierne, spesielt boligutbyggere som bruker store summer på å bygge boligeiendommer. Videre i kommunen kommer det frem at departementet stiller høye krav til kommunene når det gjelder midlertidig forbud mot tiltak. Departementet sier i høringsuttalelsene *«... kommunene bør kunne ha tilstrekkelig oversikt over behovet for regulering ved å justere rutiner for mottak av saker, og ved godt kommuneplanarbeid»*, jf. Prop. L 149 (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 67). Dette er betryggende for borgerne å se at kommunen får en slik beskjed av departementet.

Tredje ledd i § 13-1 forteller at kommunen kan anvende skjønn for å si hvilke tiltak som vil vanskeliggjøre planleggingen. Som nevnt tidligere i oppgaven gir dette mye makt til kommunen. I småhusplane-vedtaket i Oslo ble det nevnt i vedtaket hvilke tiltak som vil være lov å få saksbehandlet. Det viser forutberegnelighet for borgerne. Ved å ha dette tredje leddet i en bestemmelse som allerede er ganske inngripende, kan det diskuteres om det er nødvendig. Kommunen kunne i teorien fravike presedens i disse sakene, men på grunn av innsynsløsningen legges det til rette for at det foreligger det tillit til at kommunen skal følge en viss presedens i sine saker med utgangspunkt i § 13-1 tredje ledd. Å nevne hvilke tiltak som vil vanskeliggjøre planarbeidet er ikke alltid like enkelt, og vil i utgangspunktet basere seg på hvor stort omfang selve midlertidige forbud mot tiltak har.

I fjerde ledd blir det også opplyst om at kommunen har myndigheten til å bestemme hvordan «*omforming og fornyelse med hensynssone for særlig samarbeids- eller eierformer jf. §§ 11-8 bokstav e og 12-6*» skal anvendes. Grunneier eller rettighetshaver må få en godkjennelse av kommunen som tillater å bruke eiendommen på en måte som kan vanskeliggjøre planleggingen. Pbl. § 11-8 kan benyttes når et område som er bebygd skal benyttes på en annen måte som det ble gjort tidligere. Disse sonene som er nevnt i § 11-8 har egne bestemmelser som setter rammene for bruken i offentlig arealplan. Disse hensynssonene kan for eksempel ta hensyn til vegetasjon, hvis det ikke er så mye vegetasjon i det spesifikke området. De bestemmelsene som kommer frem av offentlig arealplan, er rettslige bindende som betyr at det er strengt. Plan- og bygningsloven § 12-6 sier at de restriksjonene som er lagt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf § 11-8 skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Dette viser hvor sterkt vernet hensynssoner er i Plan- og bygningsloven. I og med at det er så sterkt vernet i loven, skulle en tro at midlertidig forbud mot tiltak ikke vil ha noe å si for hensynssoner. Fjerde ledd i § 13-1 gir da adgang til grunneierne eller rettighetshaverne i disse sonene til å bruke eiendommen på en måte som kan vanskeliggjøre planleggingen. Dette viser hvor bredt og sterkt midlertidig forbud mot tiltak er etter pbl. § 13-1. Kommunen har dermed muligheten til å nekte hensynssonene bruken etter bokstav e. Selv om det kan virke strengt overfor hensynssonene etter bokstav e, er formålet med loven at det skal tas langsiktige og bærekraftige avgjørelser.

Som nevnt tidligere i denne oppgaven er det viktig at bestemmelsene i loven ivaretar formålet til loven. Dersom bestemmelsene ikke ivaretar formålet til lovene, har formålsbestemmelsen ingen hensikt. Formålet til Plan- og bygningsloven fremgår av § 1 i loven. I lovens formålsbestemmelse fjerde ledd kommer det frem «*planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives*». Her må det understrekes at det kommer klart frem av høringsuttalelsene i Prop. L 149 at ettersom det «*begrenser tiltakshaverens råderett for perioden forbudet gjelder og bør brukes med forsiktighet*» (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 63). Årsaken til at det skal brukes med forsiktighet er på grunna av rådighetsbegrensningene et slik tiltak tar med seg. Som vi har sett tidligere i dette kapittelet er midlertidig forbud mot tiltak ganske bredt. Koblingsbestemmelsene i § 13-1 viser hvor bredt og hvor stor myndighet denne bestemmelsen har. Det største spørsmålsteget som midlertidig forbud mot tiltak er om bestemmelsen er i tråd med formålsbestemmelsen som skal diskuteres i neste avsnitt.

En reguleringsplan fastsetter framtidig areal for området jf. pbl. § 12-4. Det kommer frem av forarbeidene at det «etter andre ledd innebærer rettsvirkningen av reguleringsplan et forbud mot igangsetting av tiltak etter i § 1-6, som vil være i strid med aktuelle planen, arealformål eller hensynssoner med bestemmelser», jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 231). Dette viser forutsigbarhet for innbyggerne som er omfattet av den aktuelle reguleringsplanen. En reguleringsplan er rettslig bindende, og lager forutsigbarhet og et grunnlag for utbygging. Alle utbyggere og innbyggerne baserer sine utbyggingsprosjekter på en reguleringsplan, men pbl. § 13-1 gir da kommunen eller andre planmyndigheter tillatelse til å endre det på kort varsel. Plan- og bygningsloven prøver å ivareta interessene til folket, men samtidig gi fleksibilitet til kommunen. Det må skilles mellom byggesaks- og plandelen. Når det kommer til byggesaksdelen, kommer det tydelig frem i loven at det er en ja-lov. Et godt eksempel på det er pbl. § 21-7 tredje og fjerde ledd. Dersom tiltaket etter pbl. § 20-3 er i tråd med loven og de aktuelle planene i området, og det ikke foreligger noen nabomerknader og kommunen ikke har klart å behandle søknaden innen 3 uker – kan tiltaket settes i gang. Dette viser at tiltakshaver ikke nødvendigvis trenger å vente på vedtak fra kommunen. På den andre siden ligger det mer ansvar på tiltakshaver at tiltaket er i tråd med planen. Dette viser at når det kommer til byggesaksdelen er interessene til innbyggerne og tiltakshaverne satt høyest og dermed ivaretatt. Noe av det som kan sette en stopper for tiltakshaver, eller som kan kanskje kan betegnes som «lyn fra klar himmel» er midlertidig forbud mot tiltak § 13-1. Kommunen kan legge ned midlertidig forbud mot tiltak. Selv om byggesaksdelen i plan- og bygningsloven viser at lovgiver tar hensyn til tiltakshaverne og deres interesser, har fortsatt kommunen mulighet til å legge ned midlertidig forbud mot tiltak etter kapittel 13. Det viser at kommunen har alltid adgang til å trekke i en nødbrems dersom det er behov. Fra en tiltakshavers side vil det alltid være en risiko for at det kan nedlegges midlertidig forbud mot tiltak etter kapittel 13. Det er noe en tiltakshaver må leve med. Det kan stilles spørsmålsteget hvorvidt om det er greit? Hadde det foreligget en litt høyere terskel for å iverksette et midlertidig forbud mot tiltak, hadde det vært litt mindre risiko for at tiltakshaver, men det eksistere ikke og kommunene har dermed som en nødbrems så kommunen kan benytte seg av.

I plandelen foreligger det ingen tvil hvem sine interesser som har blitt ivaretatt. Det er kommunens fleksibilitet som har blitt vektlagt mest. Det kommer frem av midlertidig forbud mot tiltak etter kapittel 13 som er den sterkeste bestemmelsen som begrenser grunneiernes rådighet. Som det ble nevnt i kapittelet har det et bredt omfang med de koblingsbestemmelsene som ble gjort rede for. Utviklingen til loven viser også at kommunen

får mer fleksibilitet. Et eksempel på det er pbl. § 13-2 *Varighet og frist*. Den midlertidige varigheten og fristen for midlertidig forbud mot tiltak har blitt med tiden. Siste endringen var fra 2 til 4 år. Det blir opplyst i forarbeidene at kommunen skal få rimelig med tid til å revidere en plan, i tillegg til at det skal være samstemt med blant annet kommunevalg. Selv om utviklingen har vært til gode for kommunen, så har på den andre siden muligheten til forlenget frist blitt strengere etter § 13-3. *Fristforlengelse* blitt strengere. Når varigheten og fristen for midlertidig forbud mot tiltak har blitt doblet, er det riktig at adgangen til forlenget frist blir strengere. I pbl. § 13-3 *Fristforlengelse* har det blitt lagt til at «*kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen*». I tillegg så eksisterer også annet ledd som gir grunneierne mulighet til å løse inn eiendommen dersom fristen blir forlenget etter § 13-3. Dette er igjen for å styrke vernet om tiltakshavere. Hvis forlengelsen ikke hadde fått noen konsekvenser, hadde det vært urimelig overfor tiltakshaverne. Dette viser at det er en konstant kamp om balanse mellom å ivareta tiltakshavers interesser og kommunens handlingsrom i form av fleksibilitet i form av forutsigbarhet blir nedprioritert. Selv om det grunneier har muligheten til å få eiendommen sin innløst, foreligger det også noen vilkår for at eiendommen skal kunne innløses. Det fremgår av pbl. § 13-3 at vilkårene for innløsning gjelder etter pbl. § 15-2. Av pbl. § 15-2 er vilkårene for innløsning at eiendommen må være ubebygd, i tillegg til at hele eller en vesentlig del av eiendommen må være omfattet av midlertidig forbud etter tiltak. Dette indikerer på at det er kommunen som til syvende sist vil ha det siste ordet. Hvem som helst kan ikke få eiendommen sin innløst etter pbl. § 13-3. De nevnte vilkårene har et formål og det er at kommunen helst ikke har lyst til å innløse en bebygd eiendom ettersom det muligens kan påføre kommunen rivnings utgifter. Når det gjelder vilkåret at hele eller deler av eiendommen må være omfattet midlertidig forbudet er hensynet bak at de tiltakshaverne som blir rammet av midlertidig forbud mot tiltak skal få muligheten til å løse inn. Dette vil si at tiltakshavere som blir rammet i liten grad av tiltaket ikke skal få den samme «fordelen» som tiltakshavere hvor hele eller vesentlig del av eiendommen har blitt rammet. Resultatet av dette er at ikke hvem som helst kan få innløst eiendommen deres etter pbl. § 13-2. I tillegg til pbl. § 13-3 er det også en uttalelse fra en høyesterettsdom som viser at etablerte utbyggere også skal ivaretas, jf. Rt. 1994 s. 813. Uttalelsen går ut på at enhver utbygger ikke står uten noen form økonomisk vern når det oppstår en planendring. Det støttes også opp av forarbeidene, jf. (Ot.prp.nr.32 (2007-2008), s. 37). Lovgiver prøver å ivareta interessene til begge partene, men det foreligger ingen tvil om hvem som blir prioritert i plandelen. Et annet eksempel som nevnes når det gjelder innløsning, er at det har vært tilfeller i EMD som tar for seg om krav på erstatning. I den anledning trekkes Lønnroth/Sporrong saken frem.

Denne saken omhandlet eiendommene Lønnroth og Sporrøng skulle eksproprieres til veiutbygging som ble gått gjennom i kapittel 8. Eiendommene fikk henholdsvis 23 år og 8 år byggeforbud, som skal sies at det er vesentlig lenger enn det Norge har. I foreliggende sak fikk ikke grunneiere noen form for erstatning eller innløsning, og derfor ble det ansett som at det var strid med EMK P 1-1. Dette vil ikke bli problematisert i Norge på grunn av pbl. § 13-3 som gir grunneieren til adgang til å kreve innløsning av eiendommen. Dette viser at Plan- og bygningsloven ivaretar tiltakshavers interesse etter dets beste evne. Bestemmelsene som plan- og bygningsloven har om erstatning og innløsning gir grunneierne mer sikkerhet sammenlignet med EMK.

I plandelen er det slik at planen som nevnt at skal skape forutsigbarhet. Det har også blitt nevnt i oppgaven hvor bredt omfang kapittel 13 har. Det er kommunens fleksibilitet som blir prioritert i plandelen, dette går på bekostningen av formålet til Plan- og bygningsloven som vil skape forutsigbarhet for borgerne. I teorien kan kommunen når som helst velge å nedlegge midlertidig byggeforbud. Hvis kommunen har vedtatt en ny reguleringsplan og kommunen ser at det har blitt glemt noe som kommunen mener er viktig, kan kommunen velge å nedlegge et midlertidig byggeforbud. Dette viser at lovgiveren har strukket dette relativt langt. Det foreligger som nevnt ingen begrensninger utenom tidsfristene etter § 21-7 som kommunen må forholde seg til hvis det foreligger søknad om tiltak. Det at kommunen når som helst kan nedlegge et midlertidig byggeforbud skaper ikke forutsigbarhet. Utfra omfanget i kapittel 13 skulle man tro at det hadde tilbakevirkende kraft. Som bekreftet har den ikke det, jf. Rt. 2002 s. 683, også kjent som Vassøy Canning-dommen. I nevnte ble dommen et midlertidig forbud ikke kan ikke ha tilbakevirkende kraft allerede gitte tiltak.

Midlertidig forbud mot tiltak etter pbl. § 13-1 har blitt vurdert opp mot EMD sin rettspraksis, der og kom det frem til at det ikke vil føre til at det er brudd på konvensjonen ettersom samfunnsinteressene veier tyngre enn den enkelte borgers eiendomsrett. EMK P1-1 går ut på at en kan nyte sin eiendom i fred, og at ingen kan frata et individ retten til å nyte sin egen eiendom. Videre i EMK P 1-1 kommer det et unntak som sier ingen kan ta frata retten, med mindre det er for samfunnets interesse, samt at det må foreligge hjemmel i lov. I Norge har vi legalitetsprinsippet som sier at staten ikke kan gripe inn i en borgers privatliv med mindre det eksisterer en bestemmelse. EMK P 1-1 er som nevnt tidligere i oppgaven inkorporert i norsk lov. Dette betyr at dersom det er motstrid vil EMK P 1-1 gå foran formell lov. EMK tar rådighetsbegrensningene ganske alvorlig. Det at det ikke foreligger brudd på EMK P 1-1 så lenge det ligger samfunnsinteresse bak er forståelig, men det vil naturligvis variere fra sak til

sak. Den største vurderingen etter norsk rett er vurderingen om proporsjonalitet. Det er der de fleste saker vil avgjøres. Førsteamanuensis Fredrik Holth skriver om det i sin artikkel «Eiendommers «sosiale funksjon» hvor han tar for seg EMK P 1-1. I sin artikkel skriver han «EMD har i en rekke avgjørelser lagt til grunn at Staten har en vid margin med hensyn til valg av virkemidler i lovgivningen (Holth, 2016, s. 96) Det viser også at norsk lovgivning har et bredt spillerom med tanke på hvordan rådighetsbegrensningene skal foretas. Kommunen er ikke begrenset av. Videre skriver Holth at «Plan- og bygningsloven, og de formål og hensyn som eksplisitt kommer til uttrykk der, utgjør åpenbart en samfunnsinteresse» (Holth, Holth, 2016, s. 97) Det foreligger ingen tvil om at de formåle og hensynene som kommer frem av plan- og bygningsloven er for samfunnets beste interesse. Dette viser at kommunen sitt handlingsrom er meget vidt, så lenge det kommer til å ivareta samfunnets interesse som underbygges av EMD. Det foreligger tilfeller hvor det kan være på grensen, men plan- og bygningsloven har en akseptabel balanse.

Etter å ha løftet blikket litt med hele oppgaven tatt i betraktning så har loven gitt et inntrykk av at den prøver å ivareta tiltakshavers og kommunens interesser. Det er på det rene at når det gjelder byggsaksdelen har tiltakshaver bestemmelser på sin side, noe som lar tiltakshaver bygge. I byggesaksdelen av loven kommer det klart frem av dette er en ja-lov. I plandelen har kommunen de sterkeste bestemmelsene på sin side som er forståelig. Plan- og bygningslovens lever opp til formålsbestemmelse, men på den andre siden er det tydelig at enkelte formål veier mer enn andre hensyn når det kommer til midlertidig forbud mot tiltak. En reguleringsplan skal skape forutsigbarhet, men med pbl. § 13-1 kan kommunen når som helst snu etter at en plan er vedtatt for å endre den. Det at kommunen i teorien kan tilsnu dagen etter går imot forutsigbarhet. Dette viser at forutsigbarhet ikke har blitt vektlagt like mye i forhold til andre hensyn som kommunens fleksibilitet.

10.2 Oppsummering

Avslutningsvis kan det sies at kapittel 13 har et meget stort omfang. Koblingsbestemmelsene viser bredt det er. Plan- og bygningsloven kjemper en kamp for å ivareta tiltakshavers interesser og kommunens handlingsrom, altså kommunens fleksibilitet. Lovgiver vil ikke at kommunen skal være maktesløse, og det er forståelig. Formålet med kapittel 13 er at verdiene som skal ivaretas etter den nye planen skal bli urørt, mens kommunen reviderer en ny plan. Det kan diskuteres hvorvidt hvor ofte det er aktuelt. I småhusplanen-midlertidig forbud mot tiltak kan det virke strengt, men kommunen er nesten nødt til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltaket etter pbl. § 13-1 når det er nærmere 28 000 eiendommer som blir rammet av

tiltaket. Det kommer også frem av rettspraksis at private utbyggere også har et økonomisk vern som er essensielt for utbyggerne. Det kommer frem av EMD sin rettspraksis at staten har et vidt spillerom, og kan benyttes seg av ulike virkemidler så lenge det foreligger allmenn interesse bak tiltaket. Det EMD er strenge på er proporsjonalitet, eller «fair balance». Det er viktig at tiltaket ikke blir for strengt i forhold til rådighetsbegrensningen. Plan- og bygningsloven innfrir momentene som EMK vil. Det er på det rene at Plan- og bygningslovas formål er basert på langsiktige og ikke minst bærekraftige løsninger for borgerne, og det er viktige momenter som kan rettferdiggjøre et midlertidig forbud mot tiltak. Plan- og bygningsloven har flere formål og en reguleringsplan skal være forutsigbar. Det er reguleringsplanen som er utgangspunktet for borgerne og utbyggerne. Når en reguleringsplan i teorien endres dagen etter at den ble vedtatt er dette både urimelig og går imot forutsigbarheten. I praksis så skal det mye til for at kommunen skal kunne gjøre det. Plan- og bygningsloven pbl. § 13-1 eksisterer som en nødbrems for kommunen. De eneste begrensningene kommunen har er å følge tidsfristene etter § 21-7. Departementet mener på sin side at det ikke er en begrensning, men at det skal bidra til at kommunene skal være «mer på tærne». I høringsuttalelsene er Oslo kommunes tilsvarende på dette at det vil «føre til at flere midlertidige forbud legges ned på preventivt grunnlag» (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 65) Dette viser at kommunen har lav terskel for å anvende dette og det er med å underbygge hele oppgaven at det foreligger for lav terskel for å iverksette midlertidig byggeforbud. Det at det ikke foreligger noen terskel for å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak etter § 13-1 som kan gjøre at en grunneier ikke kan få bygget på sin eiendom på inntil 4 år, noe som er meget inngripende. På den andre siden er det viktig at kommunen er åpne i sin dialog med de tiltakshaverne om hvordan prosessen og status på revideringen er, å langt dette er mulig og det kan konkluderes med at kommunen har et meget stort handlingsrom når det kommer til Plan- og bygningsloven § 13-1.

Kapittel 11 Avsluttende refleksjoner

Etter å ha skrevet denne oppgaven sitter jeg nå med mye mer kunnskap om tema. Denne oppgaven har vært utfordrende på mange måter. Som nevnt tidligere i innledningen var det det er ikke så mye materialet å finne for dette aktuelle tema. Når jeg begynte å skrive oppgaven hadde jeg beskjeden kunnskap om tema. På den andre siden føler jeg at jeg sitter igjen med noen tanker som jeg ønsker å legge frem basert på oppgaven.

Som jeg har nevnt i oppgaven er det overraskende for meg å se at pbl. § 13 nærmest ikke har noen begrensninger, med unntak av å forholde seg til fristene etter pbl. § 21-7. Det er et tiltak som er høyst inngripende over tid. Jeg visste naturligvis om bestemmelsen og at det var høyst aktuelt i år (2022), men gikk med en tanke om at det muligens ville foreligge en høyere terskel for å iverksette et midlertidig forbud mot tiltak. I (Prop. L 149 L (2015-2016) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), s. 65) sa Oslo kommune mente at forslaget som ble lagt frem «*vil kunne føre til at flere midlertidige forbud legges ned på preventivt grunnlag*» Når det ikke foreligger grunnlag til å avslag kan pbl. § 13-1 anvendes, men det virker som at kommuner har muligheten til å bare kaste det ut. Jeg mener at det dette burde gjøres noe med slik at det foreligger en høyere terskel for å iverksette midlertidig forbud mot tiltak.

Det faktum at kommunen kan snu når som helst etter en vedtatt plan og si at «nå nedlegges det midlertidig byggeforbud» etter pbl. § 13-1 var også overraskende for min del. Dette er ikke tråd med forutsigbarhet som i Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. På den andre siden er det tydelig at kommunens fleksibilitet har blitt mer vektlagt i kapittel 13. Hvis man mente at forutsigbarheten var det viktigste, kunne man gitt det en frist på å si at planer som er yngre enn 5, der kan det ikke nedlegges midlertidig byggeforbud» da hadde man i lovteksten prioritert nye planer og skapt forutsigbarhet for de, men det har man ikke gjort. I og med at man ikke har gjort det, vil det ikke skape noe forutsigbarhet.

I kapittel 8 kommer det frem at EMD sin rettspraksis viser at staten har et meget stort spillerom. Artikkelen til Myklebust og Holth var til stor hjelp i det aktuelle når det kommer til EMK. Jeg gikk med en tanke om at EMK ville være strenge med dette og det ville foreligge en lavere terskel at tiltak skulle stride imot EMK P 1-1, men det viste seg at det ikke var det. EMK legger vekt på samfunnsinteressene, men en diskusjon jeg følte spesielt var utfordrende er diskusjonen om proporsjonalitet av tiltaket i forbindelse med midlertidig byggeforbud. På den andre siden kan det vurderes om midlertidig byggeforbud kan bli uforholdsmessig dersom kommunen skulle forlenge fristen etter § pbl. 13-3 flere år på rad. Det som er interessant å se

er at dersom kommunen benytter seg av fristforlengelsen etter pbl. § 13-3, vil det før eller senere bli uforholdsmessig for tiltakshaver. Det var argumenter på begge sider, men med utgangspunktet i «vedtaket om midlertidig byggeforbud forbud mot tiltak – småhusplanen» (Plan- og bygningsetaten Oslo kommune, 2022) mener jeg at vedtaket var proporsjonalt. I ettertid har det dukket opp et forslag fra Byrådet om at «søknader som samsvarer med forslaget til ny småhusplanen vil kunne bli behandlet» (Oslo Kommune, 2022). Dette tilsier at kommunen kanskje var for harde for å nedlegge det midlertidige forbudet.

Det er konstant frem og tilbake mellom å ivareta med hensyn til tiltakshaver og innbyggerne, mot kommunen fleksibilitet og handlingsrom. I byggesaksdelen gir det tiltakshaver mer fleksibilitet, mens plandelen gir kommunen mer fleksibilitet. Kapittel 13 er et godt eksempel på det. Pbl. §§ 13-1 og § 13-2 gir kommunen eller andre planmyndigheter rettsgrunnlag og tid, mens § 13-3 gir tiltakshaver rett på innløsning med forbehold at vilkårene er oppfylt. Det som er interessant å se er at selv om det er frem og tilbake med hensynene, så er det som regel kommunen som alltid vil ha ballen sist hos seg.

Kapittel 12 Referanser

- Bratberg, T. T. (1995). *Bygningsloven 150 år : 1845-1995 : lovens opprinnelse og utvikling*. Steinkjer : Kommunal- og arbeidsdepartementet i samarbeid med Forvaltningsmuseet i Steinkjer, 1995.
- Den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen. (1950, november 4). *www.echr.coe.int*. Hentet desember 8, 2022 fra https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_NOR.pdf
- Falkanger, T., Reuch, M., & Eriksen, G. (2022, mai 13). *www.snl.no*. Hentet november 24, 2022 fra Eiendomsrett: <https://snl.no/eiendomsrett>
- Holth, F. (2016). *www.kartogplan.no*. Hentet november 18, 2022 fra nr.2 2016: <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP2-2016/Eiendommers%20sosiale%20funksjon.pdf>
- Holth, F., & Winge, N. (2019). *Plan- og bygningsrett, 2.utgave. Kort forklart*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (1999). *www.regjeringen.no*. Hentet oktober 10, 2022 fra Ot.prp.nr. 3 (1989-99): <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-3-1998-99-/id159284/?ch=3>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2015-2016). *www.regjeringen.no*. Hentet oktober 5, 2022 fra Prop. 149 L (2015-2016): <https://www.regjeringen.no/contentassets/5c6cce4df7a14df49175f19860241cfa/no/pdfs/prp201520160149000dddpdfs.pdf>
- LB-2013-14712, (13-014712ASD-BORG/01) (Borgarting Lagmannsrett september 19, 2013). Miljøverndepartementet. (2008, februar 15). *www.lovdato.no*. Hentet september 26, 2022 fra Ot.prp.nr.32 (2007-2008) Plan- og bygningsloven: https://lovdato.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-32-200708/KAPITTEL_6-13
- Miljøverndepartementet. (2009, juli 01). *www.lovdato.no*. Hentet september 24, 2022 fra Rundskriv fra miljøverndepartementet: https://lovdato.no/pro/#document/RDEP/rundskriv/t-2009-9001/KAPITTEL_2-4-4-1%20I
- Myklebust, I. E. (2013). <https://lovdato.no/pro/#document/JUS/myklebust-ie-2013-01?from=NL/lov/2008-06-27-71/%C2%A713-1>. Hentet oktober 15, 2022 fra Kva plikter har staten etter menneskerettene til å ta omsyn til privat eiendomsrett i samband med offentlig arealplanlegging?: <https://lovdato.no/pro/#document/JUS/myklebust-ie-2013-01?from=NL/lov/2008-06-27-71/%C2%A713-1>
- Norges bolig byggelag. (2021, januar 01). *www.nbbl.no*. Hentet november 25, 2022 fra Oslo trenger flere boliger - nå: <https://www.nbbl.no/aktuelt/06-01-2021-oslo-trenger-flere-boliger-na/>
- Oslo Kommune. (2022, november 24). *www.oslo.kommune.no*. Hentet november 27, 2022 fra Byrådets innstilling til midlertidig byggeforbud i småhusplanen: <https://www.oslo.kommune.no/politikk/byradet/for-pressen/pressemeldinger-fra-byradet/byradets-innstilling-til-midlertidig-byggeforbud-i-smahusplanen>
- Oslo kommune. (u.d.). *www.oslo.kommune.no*. Hentet november 25, 2022 fra Folkemengde og endringer: <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/befolkning/folkemengde-og-endringer/#gref>

Oslo kommune. (u.d.). *www.oslo.kommune.no*. Hentet August 25, 2022 fra Hva er en reguleringsplan: <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/planforslag-og-planendring/hva-er-en-reguleringsplan/#gref>

Plan- og bygningsetaten. (2022, april 04). *www.oslo.kommune.no*. Hentet november 24, 2022 fra Revisjonen av småhusplanen: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/showfile.asp?fileid=10148756&jno=2022043322>

Plan- og bygningsetaten Oslo kommune. (2022, juni 01). *www.oslo.kommune.no*. Hentet august 20, 2022 fra revisjon av småhusplanen: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13452192-1654089872/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Plan-%20og%20bygningsetaten/Revisjon%20av%20sm%C3%A5husplanen/Vedtak%20om%20midlertidig%20forbud%20om%20tiltak%20>

Plan- og bygningsetaten Oslo kommune. (2022, april 4). *www.oslo.kommune.no*. Hentet september 22, 2022 fra revisjon av småhusplanen: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13446882-1651064529/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Plan-%20og%20bygningsetaten/Sm%C3%A5husplanen%20-%20MFT.pdf>

Regjeringen. (1965, juni 18). *www.regjeringen.no*. Hentet september 30, 2022 fra Bygningsloven (Plan- og bygningsloven): https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/bgl_180665_trykt_1965.pdf

Rt. 1977 s. 1069, L.nr. 140B/1977 (oktober 28, 1977). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/rt-1977-1069-140b?searchResultContext=1271&rowNumber=1&totalHits=11>

Stortinget. (1973, juni 01). *www.regjeringen.no*. Hentet september 20, 2022 fra Bygningsloven (plan- og bygningsloven): https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/ender_010673_bgl_180665.pdf

Stortinget. (1985, juni 14). *www.regjeringen.no*. Hentet september 20, 2022 fra Bygningsloven (plan- og bygningsloven): <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/lti-lov-1985-06-14-77.pdf>

Stortinget. (1986, juni 20). *www.regjeringen.no*. Hentet september 20, 2022 fra Bygningsloven (Plan- og bygningsloven): https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/ender_200686_pbl_140685_nr_77.pdf

Stortinget. (2003, april 25). *www.regjeringen.no*. Hentet september 24, 2022 fra Bygningsloven (Plan- og bygningsloven): <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/lti-lov-2003-04-25-26.pdf>

Stortinget. (2008, juni 27). *www.regjeringen.no*. Hentet september 24, 2022 fra Bygningsloven (Plan- og bygningsloven): <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/lti-lov-2008-06-27-71.pdf>

Stortinget. (2017, april 28). *www.regjeringen.no*. Hentet oktober 1, 2022 fra Bygningsloven (Plan- og bygningsloven): <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba48feb9f3ab4bac840dd1cc2f768ffc/ltilov-2017-04-28-20.pdf>

Sylte, A. F. (2015, juni 22). *www.nrk.no*. Hentet november 25, 2022 fra Livsstil.: https://www.nrk.no/livsstil/_grantomrader-er-viktig-for-barns-utvikling-1.12417827

Vartdal, R. (2022, juni 01). *www.e24.no*. Hentet august 12, 2022 fra Midlertidig byggeforbud vedtatt i Oslo: <https://e24.no/naeringsliv/i/y4oOaR/midlertidig-byggeforbud-vedtatt-i-oslo>

Waller, C. (2020, april 02). *www.svw.no*. Hentet oktober 20, 2022 fra Når et tiltaket igangsatt?: <https://svw.no/artikler/nar-er-tiltaket-igangsatt>

www.lovdato.no. (1989, oktober 25). Hentet oktober 11, 2022 fra Allan Jacobsson v. Sweden: <https://lovdato.no/pro/#document/EMDN/avgjorelse/emdn-1984-10842-sveri?searchResultContext=5469&rowNumber=1&totalHits=12>

www.lovdato.no. (1994, juni 28). Hentet november 25, 2022 fra HR-1994-81-B-Rt-1994-813: <https://lovdato.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-1994-81-b?searchResultContext=1271&rowNumber=1&totalHits=39>

www.lovdato.no. (2002, juni 03). Hentet oktober 25, 2022 fra HR-2001-1209-Rt-2002-683 (148-2002): <https://lovdato.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2001-1209-1209a?searchResultContext=1271&rowNumber=1&totalHits=38>

www.lovdato.no. (2006, Februar 28). Hentet oktober 7, 2022 fra Menneskerettighetsdomstolen: <https://lovdato.no/pro/#document/EMDN/avgjorelse/emd-1999-47473>

www.lovdato.no. (2008, februar 15). Hentet oktober 5, 2022 fra Ot.prp.nr 32 (2007-2008) Plan- og bygningsloven: <https://lovdato.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-32-200708>

www.lovdato.no. (2015, april 21). Hentet oktober 28, 2022 fra HR-2015-844-A-Rt-2015-413: <https://lovdato.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2015-844-a?searchResultContext=1271&rowNumber=1&totalHits=4>

www.stradalex.com. (1982, september 23). Hentet november 19, 2022 fra Eur. & Int. Case law: https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_7151-75_001-57580

www.stradalex.com. (2015, desember 15). Hentet november 19, 2022 fra Eur. & Int. case law: https://www.stradalex.com/en/sl_src_publ_jur_int/document/echr_32794-07



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

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway