

MARIANNE REUSCH

Plan- og bygningsrett

i et nøtteskall



GYLDENDAL

PLAN- OG BYGNINGSRETT

I ET NØTTESKALL

MARIANNE REUSCH

PLAN- OG BYGNINGSRETT

I ET NØTTESKALL

 GYLDENDAL

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2019

1. utgave, 1. opplag 2019

ISBN 978-82-05-49615-6

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Layout: Bøk Oslo AS

Brødtekst: Minion Pro 10/14,5 pt.

Forfatteren har mottatt støtte fra Forum for plan- og bygningsrett

Alle henvendelser om boken kan rettes til

Gyldendal Juridisk

Postboks 6730 St. Olavs plass

0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk

juridisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.

Se www.gyldendal.no/miljo

Forord

Fra forlaget lød bestillingen på *Plan- og bygningsrett i et nøtteskall* omtrent slik: «En passende nøtt utgjør 80–100 sider tekst i Word-format.»

Hjertesukket er følgende: Tar man en utskrift av plan- og bygningsloven fra Lovdata eller Rettsdata, utgjør det nærmere 70 sider. Som du altså forstår, har den største utfordringen med å skrive denne boken vært å fremstille noe meningsfylt om dette omfattende rettsområdet uten å sitere lovteksten i større grad enn høyst nødvendig. Bare lovens tittel – *plan- og bygningsloven* – består av 22 tegn inkludert mellomrom, som det heter på forlagspråket. Man kan derfor enkelt regne på hvor mange tegn som er spart inn ved å stryke lovens navn flest mulig steder og heller lese det mellom linjene. Altså: Der det står «loven» i bestemt form, eller det bare er vist til en paragraf uten nærmere forklaring, gjelder dette plan- og bygningsloven. For forskriftene er den vanlige bransjesjargongen brukt – SAK om byggesaksforskriften fra 2010 og TEK om byggteknisk forskrift fra 2017.

Lovtekst, forarbeider – også til endringslovene – forskrifter, rettsavgjørelser, tolkningsuttalelser og annet kildemateriale er i dag heldigvis nokså lett tilgjengelig, takket være elektroniske

6 FORORD

hjelpemidler. Hver enkelt lovbestemmelse er også mer utfyllende kommentert på Gyldendal Rettsdata.

Å dekke et omfattende rettsområde i en liten bok er egentlig umulig. Det sentrale her har derfor vært å fremheve hovedpunkter, vise frem sammenhengen i loven og forskriftene og å peke på forbindelseslinjene til det mest sentrale regelverket utenfor plan- og bygningsloven. Helhetsbildet og oversiktsforståelsen er naturlig nok prioritert. Samtidig har det vært viktig at analysene og oppsummeringene er faglig forsvarlige. For detaljinformasjon og dypere forståelse må du søke andre kilder og lese videre der. Forhåpentlig vil likevel det som har fått plass i nøtteskallet her, bidra til økt innsikt i en spennende og praktisk del av det juridiske landskapet.

Lykke til med plan- og bygningsrettslig problemløsning!

Oslo, februar 2019
Marianne Reusch

Innhold

FORORD	5
KAPITTEL 1 OVERSIKT OVER PLAN- OG BYGNINGSRETTE	15
1.1 Vår viktigste lov om bruk av fast eiendom	15
1.2 Med rett til å forskjellsbehandle	16
1.3 Norske byggeklosser	17
1.4 Tall til ettertanke	18
1.5 Et lappeteppe	19
1.6 Hva kan bygges hvor?	21
1.7 Forholdet til andre lover	22
1.7.1 Henvisningsbestemmelser og regler om forrang	22
1.7.2 Samordningsplikt	23
1.7.3 Kombinasjon av flere lover som regulerer samme forhold	24
1.8 Ulovfestede regler på plan- og bygningsrettens område	24
1.9 Historiske utviklingstrekk	25
1.9.1 De eldste lovene	25
1.9.2 Norges første bygningslov – 1827	26
1.9.3 Fra flere til én bygningslov – 1924	27
1.9.4 En bygningslov for hele landet – 1965	28
1.9.5 Loven for både planlegging og bygging – 1985	28
KAPITTEL 2 GRUNNPRINSIPPER OG SENTRALE BEGREPER	30
2.1 Nøkkelordliste for plan- og bygningsrett	30
2.2 Tiltak	30
2.2.1 Hva er «tiltak» i lovens forstand?	30

8 INNHOLD

2.2.2	Grensen mellom søknadsfrie og søknadspliktige tiltak	31
2.3	Arealplaner	33
2.3.1	Hva er en arealplan?	33
2.3.2	Register over arealplaner	34
2.3.3	Krav om arealplan	35
2.3.4	Arealformålet	36
2.3.5	Hensynssoner og planbestemmelser	37
2.3.6	Rettsvirkning av arealplaner	38
2.3.7	Planhierarkiet – motstrid mellom arealplaner	39
2.4	Byggerett – planen fanger	40
2.4.1	Hva er byggeretten?	40
2.4.2	Kan kommunen stille vilkår i tillatelsen?	41
2.4.3	Midlertidig blokkering av byggeretten	41
2.5	Ansvarsrett	42
2.6	Privatrettslige forhold	42
2.6.1	Hva er «privatrettslige forhold»?	42
2.6.2	Utgangspunktet: loven regulerer ikke privatrettslige forhold	43
2.6.3	I noen tilfeller skal kommunen ta stilling til privatrettslige forhold	45
2.6.4	Avvisning grunnet manglende privatrettslige rettigheter	46
2.7	Medvirkning	47
2.7.1	Generelt om medvirkning	47
2.7.2	Høring og offentlig ettersyn	48
2.7.3	Nabovarsling	49
2.7.4	Innsigelse	50
2.7.5	Klage	52
2.7.6	Særlig om klage knyttet til sentral godkjenning for ansvarsrett	53

KAPITTEL 3 HVEM ER HVEM?

PARTENE I PLAN- OG BYGGESAKER	55	
3.1	Alle berørte interesser og myndigheter	55
3.2	Offentlige myndigheter	55
3.2.1	Kommunen og kommunestyret – lokal plan- og bygningsmyndighet	56
3.2.2	Fylkeskommunen og fylkestinget – regional planmyndighet	58
3.2.3	Kongen og staten – nasjonale myndighetsoppgaver	58
3.2.4	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	59

3.2.5	Fylkesmannen	60
3.2.6	Direktoratet for byggkvalitet	61
3.2.7	Jordskifteretten	61
3.3	Private parter	62
3.3.1	Tiltakshaver – byggherre	62
3.3.2	Ansvarlige foretak	64
3.3.3	Grunneier – hjemmelshaver	64
3.3.4	Fester – samme fysiske råderett over tomten som grunneier	66
3.3.5	Leietaker	67
3.3.6	Naboer og gjenboere	68
KAPITTEL 4 AREALPLANLEGGING		72
4.1	Planer for fremtidig bruk av arealer	72
4.2	Planmyndighetene og deres oppgaver	73
4.2.1	Kommunal planlegging	73
4.2.2	Regional planlegging	75
4.2.3	Interkommunalt plansamarbeid	77
4.2.4	Nasjonal planlegging	77
4.3	Gangen i arbeidet med arealplaner	79
4.3.1	Rett og plikt til å fremme planforslag	80
4.3.2	Oppstart av planarbeid	80
4.3.3	Private planinitiativ	81
4.3.4	Utarbeidelse av planer	82
4.3.5	Planbeskrivelse og konsekvensutredning	83
4.3.6	Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse ..	83
4.3.7	Vedtakelse, endring og oppheving av planer	84
KAPITTEL 5 GJENNOMFØRING AV AREALPLANER.....		86
5.1	Hvordan planer kan gjennomføres	86
5.2	Frivillighet, avtale med grunneier	87
5.3	Innløsning	87
5.4	Erstatning for tap ved reguleringsplan	88
5.5	Ekspropriasjon	89
5.5.1	Hjemmel for ekspropriasjon	89
5.5.2	Gjennomføring av ekspropriasjon	90
5.5.3	Omfanget av ekspropriasjon – eiendomsrett eller bruksrett	91
5.6	Erstatning ved ekspropriasjon	92
5.6.1	Strøkspris – parkprinsippet	93

10 INNHOLD

5.7	Urbant jordskifte.....	93
5.8	Utbyggingsavtaler	94

KAPITTEL 6 BYGGESØKNAD OG SAKSBEHANDLING .. 96

6.1	Søknad om tiltak – ingen meldeplikt.....	96
6.1.1	Søknadsplikten	97
6.1.2	Søknadspliktige tiltak som krever bruk av ansvarlig foretak	98
6.1.3	Søknadspliktige tiltak som kan utføres av tiltakshaver selv	98
6.2	Unntak fra søknadsplikt	100
6.2.1	Unntak for små og enkle tiltak	100
6.2.2	Unntak for tiltak som behandles gjennom annen lovgivning	103
6.2.3	Tiltak som i sin helhet er unntatt loven	106
6.3	Søknad om dispensasjon	106
6.4	Byggesaksmyndighetenes veiledningsplikt.....	107
6.4.1	Veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11	108
6.4.2	Forhåndskonferanse	109
6.5	Regler for saksbehandlingen	109
6.5.1	Søknadsprosessen etter plan- og bygningsloven.....	110
6.5.2	Forvaltningslovens saksbehandlingsregler	110
6.5.3	Offentlighet og innsyn i byggesaksbehandlingen.....	111
6.5.4	Elektronisk søknadsbehandling.....	111
6.5.5	Byggesøknad i ett eller to trinn?.....	112
6.5.6	Krav til søknaden.....	113
6.5.7	Behandlingen av søknaden i kommunen	114
6.5.8	Gebyr for kommunens behandling av byggesaken....	116
6.6	Bortfall av tillatelse	117

KAPITTEL 7 BYGGETOMTEN OG TILTAKET..... 118

7.1	Arealer med og uten bebyggelse	118
7.2	Fradeling av ny tomt.....	118
7.3	Krav til ubebygdet areal og fellesareal.....	120
7.4	Krav til byggetomten	122
7.4.1	Sikkerhetskrav.....	122
7.4.2	Grunnarbeider på tomten – terrenginngrep og midlertidige tiltak	123
7.4.3	Opparbeidelse av vei, vann og avløp	124
7.4.4	Refusjon av utgifter til opparbeidelse	125

7.4.5	Tilknytning til vei, vann og avløp	126
7.5	Krav til tiltaket	127
7.5.1	Generelle krav	128
7.5.2	Tiltakets plassering på tomten.....	128
7.5.3	Arkitektonisk utforming og visuelle kvaliteter	129
7.5.4	Universell utforming	131
7.5.5	Tekniske krav, installasjoner, anlegg og produkter til byggverk	132
7.6	Krav til eksisterende byggverk.....	133
7.6.1	Generelle krav	133
7.6.2	Særlige krav til eksisterende tiltak	134
7.6.3	Søknadspått for arbeider på eksisterende byggverk..	135
7.6.4	Riving av byggverk	136
7.7	Ferdigstillelse, sluttkontroll og ferdigattest	137

KAPITTEL 8 MIDLERTIDIGE TILLATELSER OG

FORBUD	139	
8.1	Pusteromsregler, sikkerhetsventiler og nødbrems.....	139
8.2	Midlertidige tillatelser	140
8.2.1	Midlertidig brukstillatelse	140
8.2.2	Midlertidig dispensasjon.....	142
8.2.3	Midlertidige tiltak	142
8.3	Midlertidige forbud.....	143
8.3.1	Midlertidige forbud mot tiltak	143
8.3.2	Utsatt iverksettelse av tiltak – oppsettende virkning..	145
8.4	Sikkerhetsventiler og nødbrems.....	146
8.4.1	Stoppordre – pålegg om øyeblikkelig stans	147
8.4.2	Midlertidig forføyning	148

KAPITTEL 9 ANSVAR OG KONTROLL

9.1	Plan- og bygningsrettens ansvarsregler	149
9.2	Ansvarsbegrepet	149
9.3	Ansvar i plansaker.....	150
9.4	Ansvar i byggesaker	152
9.5	Tiltakshavers ansvar	154
9.6	Ansvarlige foretak	154
9.6.1	Kvalifikasjonskrav for foretakene.....	155
9.6.2	Fra forhåndsgodkjenning til erklæring av ansvar.....	156
9.6.3	Sentral godkjenning av ansvarlige foretak.....	157
9.6.4	Krav til faglig ledelse i ansvarlige foretak.....	158
9.6.5	Inndeling av tiltak – tiltaksklasser	158

12 INNHOLD

9.6.6	Direktoratet for byggkvalitets oppgaver knyttet til sentral godkjenning	159
9.7	Ansvarlig søker	159
9.8	Ansvarlig prosjekterende	160
9.9	Ansvarlig utførende	162
9.10	Ansvarlig kontrollerende	163
9.11	Selvbyggeransvaret	165
9.12	Dugnadsarbeid	166
9.13	Forholdet mellom tiltakshaver og ansvarlige foretak – entrepriserett og standardkontrakter	168
9.14	Ansvaret for arbeidstakere på byggeplassen – byggherreforskriften	170
9.15	Kontroll og tilsyn med byggesaker	170
9.15.1	Uavhengig kontroll	171
9.15.2	Gjennomføring av uavhengig kontroll	172
9.15.3	Kommunalt tilsyn med byggesaker	173

KAPITTEL 10 KONSEKVENSER VED

ANSVARSRUDD, FEIL OG ULOVLIGHETER	176	
10.1	Brudd på kommunens plikt til arealplanlegging	176
10.2	Saksbehandlingsfeil	177
10.3	Feil ved plan- og bygningsmyndighetenes skjønnsutøvelse ..	178
10.4	Feil ved plan- og bygningsmyndighetenes rettsanvendelse ..	179
10.5	Uforsvarlig sakshåndtering hos myndighetene – arbeidsgiveransvaret	181
10.6	Plan- og bygningslovens regler om ulovlighetsoppfølging ..	182
10.6.1	Plikt til å følge opp ulovligheter	183
10.6.2	Mindre vesentlige ulovligheter	184
10.6.3	Virkemidler ved ulovligheter: pålegg om retting eller stans	185
10.6.4	Økonomiske virkemidler ved ulovligheter: tvangsmulkt	187
10.6.5	Økonomiske virkemidler ved ulovligheter: overtredelsesgebyr	189
10.6.6	Straff	191
10.7	Forholdet mellom tiltakshaver og medhjelpere – kontraktsansvar	193
10.8	Forholdet mellom tiltakshaver og medhjelpere i forbrukerforhold – kontrollansvar	194
10.9	Forholdet mellom tredjepart og bygningsmyndigheter – ansvar utenfor kontrakt	195

LITTERATUR.....	196
LOVREGISTER.....	197
STIKKORD.....	203

Oversikt over plan- og bygningsretten

1.1 Vår viktigste lov om bruk av fast eiendom

Plan- og bygningsloven er en av Norges aller mest brukte lover. Den er den sentrale loven for forvaltning av arealer og sannsynligvis den viktigste enkeltloven som regulerer både privat og offentlig bruk av fast eiendom. Plan- og bygningsloven gjelder i utgangspunktet overalt i landet, på all landjord og utover i sjøen. Dette står i § 1-2. Som et utgangspunkt gjelder loven også for alle typer aktiviteter og virksomhet. Vi sier at den er «sektorovergripende». Fra dette utgangspunktet finnes det naturligvis mange unntak. Felles for alle unntakene er at de er særlig angitt i loven. Dersom et tiltak eller en virksomhet ikke er unntatt, kan man altså regne med at loven gjelder. Mest iøynefallende er det totale unntaket for petroleumsledninger i sjøen og det omfattende unntaket for kraftledninger. Disse reglene står i § 1-3. En rekke virksomheter som reguleres av spesiallovgivning, er også holdt utenfor deler av plan- og bygningsloven. Hovedgrunnen til dette er å unngå dobbeltbehandling, samtidig som sentrale samfunnshensyn antas å være ivarettatt av den enkelte særlov. Dette gjelder blant annet offentlige veianlegg, vannkraftanlegg, jernbaneanlegg og anlegg som er konsesjonsbehandlet etter annet lovverk. Videre gjelder

det landbruksveier, enkelte reindriftsanlegg, anlegg som er gitt tillatelse etter akvakulturloven, mv. Den sentrale henvisningsbestemmelsen finnes i § 20-6, med utfyllende regler i SAK § 4-3 om unntak fra krav i plan- og bygningslovgivningen for visse tiltak som behandles etter andre lover. For disse tiltakene kan det være like viktig å merke seg hvilke deler av plan- og bygningsloven det ikke er gjort unntak fra. Lovens plandel gjelder i hovedsak for de aller fleste tiltak også etter spesiallovgivningen, mens unntakene gjerne gjelder byggesaksdelen med regler om søknadsplikt.

1.2 Med rett til å forskjellsbehandle

Noen ganger sier jeg – svært upresist, selvfølgelig – at hvis plan- og bygningsloven hadde vært en film, kunne den hete *Med rett til å forskjellsbehandle*. Myndighetene etter loven har som hovedoppgave å bestemme hvordan arealene skal brukes. Til denne oppgaven er de gjennom loven utrustet med en rikholdig meny av virkemidler. Gjennom planleggingsverktøyet legges grunnlaget for arealbruken, og formålsbestemmelsen i § 1-1 legger opp til å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Byggesaksreglene skal sikre at myndighetenes overordnede føringer gjennomføres hele veien, slik at hvert enkelt tiltak blir lovlig gjennomført. Ambisjonsnivået er med andre ord skyhøyt. For den enkelte borger eller grunneier kan myndighetenes arealprioriteringer få svært ulike utslag. Noen får selge boligtomter, mens andre får sin eiendom utlagt til grønnstruktur eller parkeringsplass. Noen får kort vei til kollektivknutepunkt, barneskole og butikk, mens andre får uønsket kort vei til en stor flyplass eller en avfallsplass. Samfunnsoppdraget kommer til uttrykk i § 21-6, som slår fast at myndighetene verken kan eller skal ta stilling til privatrettslige forhold. Lovens myndigheter skal

planlegge og sørge for gjennomføring av ønsket arealbruk, uavhengig av hvem som er grunneier, hvor grensene mellom eiendommer går, eller hvordan den enkelte ønsker å benytte arealene. For den berørte part kan dette oppleves som urettferdig forskjellsbehandling. Loven er derfor også utstyrt med en rekke rettssikkerhetsgarantier for å ivareta den enkeltes interesser. Loven har blant annet regler om medvirkning i form av høring, nabovarsling og klagerett. Så lenge tiltakshaver holder seg innen lovens rammer, kan de ha rettskrav på å få byggetillatelse innvilget; myndighetene er i utgangspunktet bundet av sine planer (se byggeretten). Aller viktigst er antakelig at den som må gi fra seg eiendomsrett eller bruksrett som ledd i gjennomføringen av en arealplan (ekspropriasjon), har krav på erstatning.

1.3 Norske byggeklosser

Filmkomedien *Norske byggeklosser* fra 1972 var en parodi på plan- og bygningslovgivningen sett fra husbyggerens ståsted. Filmen harselerer med byråkratiet, langsom saksbehandling og ubegripelig detaljerte tekniske krav.

En av de klassiske scenene i filmen er der bygningskontrolløren (Rolv Wesenlund) kommer på uanmeldt besøk på byggeplassen. Med et neveslag slår han i stykker trappegelenderet, samtidig som han forteller til byggherren (Bjørn Sand) at skruene er underdimensjonert, og at det etter minimumskravene i gjeldende vedtekter skal være 30-toms (76 centimeter) galvaniserte stålbolter forankret i jord.

Filmen kan betraktes som en humoristisk oppsummering av det som i faglige sammenhenger har blitt beskrevet som behov for forenkling og bedre sammenheng i lovverket. Flere ganger har nettopp forenkling og opprydding vært formålet når deler av

loven har vært under revisjon. Samtidig krever hensynet til god overordnet planlegging, sikre bygninger, forsvarlig bokkvalitet og mange andre sentrale samfunnsinteresser at regelverket er detaljert. Utfordringen til enhver tid er å balansere behovet for detaljregulering opp mot ønsket om effektiv byggesaksbehandling og forutsigbarhet og rettssikkerhet for alle involverte.

1.4 Tall til ettertanke

Lovens relevans kan belegges med noen enkle tall. Lovdata – gratisversjonen – har et oppslag på forsiden med tittelen «Mest sett denne uken», som viser en liste over de fem mest søkte lovene. Hvis du kikker innom, vil du etter all sannsynlighet se plan- og bygningsloven der. Den er nesten alltid på listen, oftest i øvre del. Når jeg sitter og skriver dette, er loven på andre plass, etter arbeidsmiljøloven, foran straffeloven og folketrygdloven. Brukertallene fra Gyldendal Rettsdata viser det samme.

Alt tallmaterialet rundt loven er ikke like oppmuntrende. Jeg tenker særlig på lovens omfang. Dagens plan- og bygningslov er fra 2008. Selv om loven nå er mer enn ti år gammel, kaller vi den fortsatt den «nye» plan- og bygningsloven. Gjennom dette tiåret har ett utviklingstrekk vært svært tydelig: Lovteksten har blitt vesentlig lengre. Det har kommet til flere paragrafer, flere ledd, underpunkter og delbestemmelser. I og med at antall tekstsider i Word-format allerede er introdusert som måleenhet i forordet, kan det brukes som en målestokk her også. Lovens to hoveddeler – plandelen og bygningsdelen – ble vedtatt hver for seg. Fra begge delene var på plass i 2009 og frem til i dag, har den samlede lovteksten est ut og blitt omkring åtte Word-sider lengre. Noe er opphevet, men enda mer har kommet til. Åtte sider økning. Med denne veksten er det også produsert ytterligere bakgrunnsstoff i

form av forarbeider til endringslover, og det har oppstått flere og nye tolknings spørsmål. De siste årene har det vært et uttalt politisk mål å forenkle regelverket. Men som vi skal se, har ikke alle endringene i praksis ført til forenkling.

1.5 Et lappeteppe

Rettskildesituasjonen på plan- og bygningsrettens område har både likheter med og forskjeller fra andre rettsområder. En klar fordel med loven er at den er relativt ny og dermed bygger på vår samtids tankegodt og løsninger. Den største utfordringen er, som allerede nevnt, at det er vanskelig å holde oversikten over en så omfattende lov. Denne utfordringen gjelder ikke bare oss som leser og bruker loven, men også dem som lager den og har ansvaret for endringer og oppdateringer. I juridisk terminologi snakker vi gjerne om «lovgiver» som om dette skulle være én bestemt person eller én enkelt instans. Man bruker uttrykk som «lovgivers oppgave er ...», «lovgivers hensikt var at ...» eller «lovgiver har glemt å ta hensyn til ...». I virkeligheten er «lovgivers» vurderinger, vilje og intensjoner langt mer fragmentert. Mange av endringene på plan- og bygningsrettens område starter som et politisk initiativ, mens andre endringer springer ut av behovet for å løse et bestemt plan- eller bygningsfaglig problem. Det som veldig fort skjer når man gjør endringer på et begrenset område i en så omfattende lov, er at sammenhenger med andre deler av loven overses. Over noen år har mange små og større endringer i plan- og bygningsloven ført til at loven får et lappeteppereg, med enkelte underlige utslag. Her er bare to små eksempler fra en liste som i virkeligheten er mye lengre.

Det ene eksempelet gjelder tilfeller der hovedregler og unntak er plassert forskjellige steder i loven, slik at sammenhengen kan