

# Plangjennomføring – om bruk av rekkefølgekrav, utbyggingsavtaler og grunneiersamarbeid

Dosent Fredrik Holth, NMBU

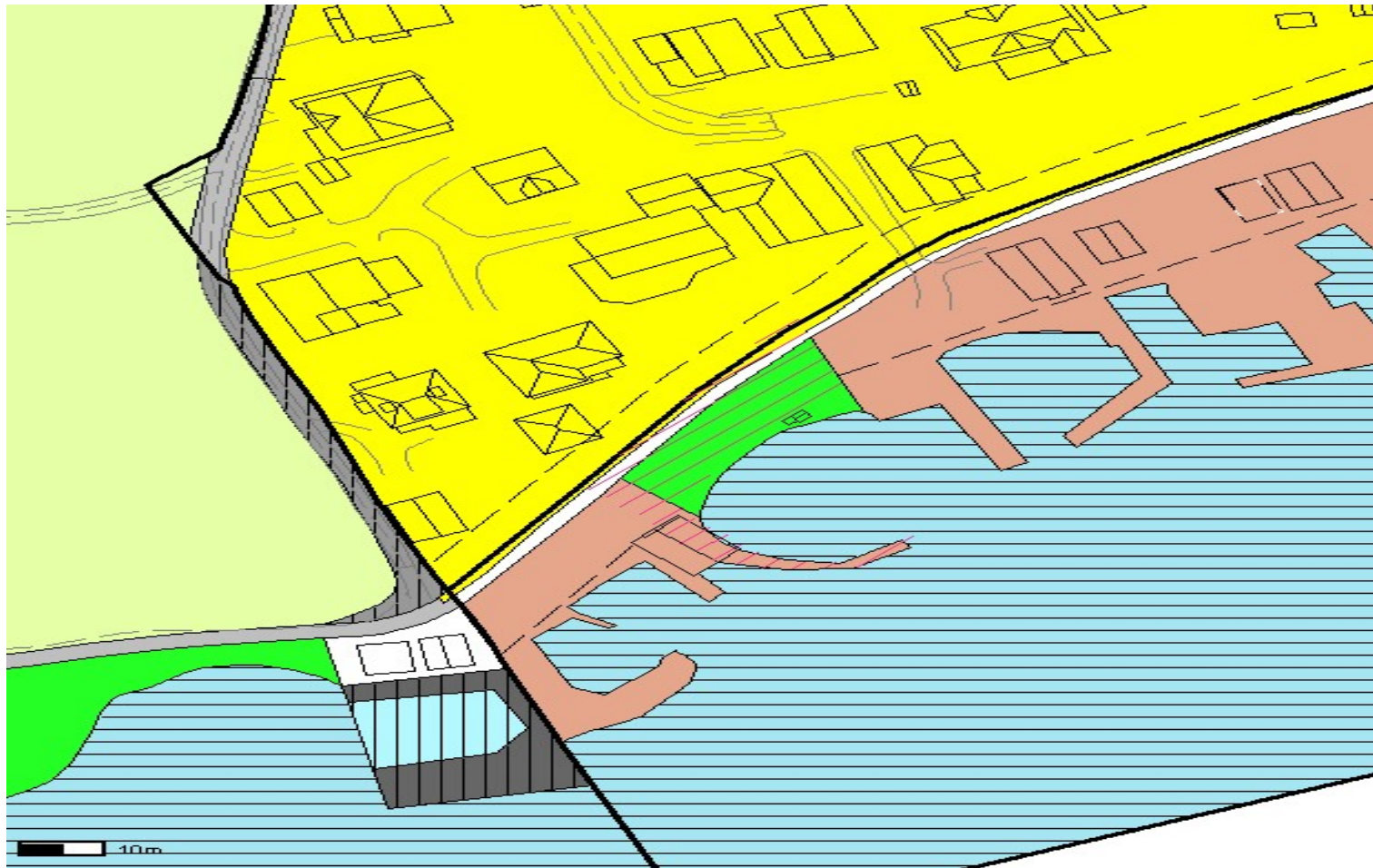
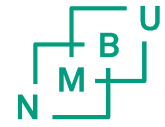
22. oktober 2019 - Lillehammer



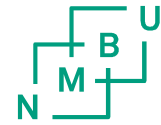
# Plangjennomføring

- Fra forarbeidene Ot.prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 16:
- *Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.*

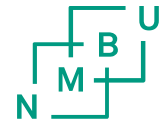
# Barka-saken



# Rt. 2007 s. 281

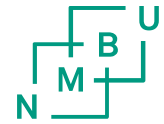


- ”Innledningsvis bemerker jeg at domstolenes kompetanse er begrenset ved overprøving av vedtak etter plbl. § 25. Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving. Men domstolene kan prøve lovmessigheten av vedtaket - det vil si om den planlagte utnyttelsen av området er av en slik karakter at den faller inn under reguleringsformålet. Som jeg skal komme tilbake til, oppstår det i vår sak spørsmål om det er forenlig med plbl. § 25 nr. 4 å regulere til friområde, et område som forutsettes benyttet som uteareal for **barnehage.**”



# Plangjennomføring

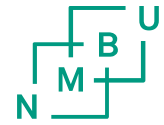
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 35:
- *«Hensynet til rettssikkerhet må antas å bli bedre ivaretatt når planers virkninger er formulert klart i loven. Det vil kunne redusere usikkerhet og tolkningstvil om forståelsen av de vedtatte planene som rettslig bindende regler. Det vil også kunne bidra til at plan- og byggesakssystemet blir enklere å praktisere, og dermed blir et mer effektivt forvaltningsgrunnlag rent administrativt. Samtidig vil tydelige rettsvirkningsbestemmelser kunne bidra til at planer får en tilsiktet gjennomføringskraft.»*



# Plangjennomføring

## Plan- og bygningsloven § 12-4 **Rettsvirkning av reguleringsplan**

- En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 12-13.
- Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.
- Reguleringsplan skal følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak som nevnt i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 til 20-5.
- Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.
- Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.



# Plangjennomføring

- SOM 2018/3829 (30. august 2019)
- Saken gjelder Fylkesmannens stadfestelse av områdereguleringsplan i Sogndal kommune. Fylkesmannen kom til at en bestemmelse om at gjennomføring av nye større tiltak førte til at det ikke lenger kunne drives bensinstasjonsanlegg, hadde hjemmel i lov og var rettslig bindende. Fylkesmannen la videre til grunn at to bestemmelser som ikke var rettslig bindende, kunne bli stående i planen som retningslinjer.



# Planggjennomføring

- SOM 2018/3829 forts.
- Følgende bestemmelser ble inntatt i reguleringsplanen for felt B/F2 og B/F/K2-3 der klagerens bensinstasjon i dag ligger:
- «3. Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjoner innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.
- 4. Før det vert gjeve rivingsløyve for bensinstasjon i B/F/K2 skal det vera regulert og opparbeid tomt for drivstoffstasjon annan stad i tettstaden Sogndal.»
- Fylkesmannen presiserte at det kun var første setning i punkt 3 som var rettslig bindende, og at andre setning i punkt 3 og hele punkt 4 ikke hadde «rettslig bindende virkning, og vil ikke gjelde foran plan- og bygningslovens bestemmelser om gjennomføring av plan».





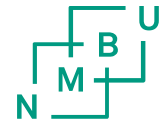
# Plangjennomføring

- SOM 2018/3829 forts.
- *Reguleringsbestemmelsen pkt. 3 er uklar. Leses den isolert, er det naturlig å forstå innholdet slik at det ikke lenger vil være lovlig å drive bensinstasjon innenfor feltet når det gjennomføres nye større tiltak innenfor feltet. Det er videre uklart hva som menes med «nye større tiltak», og om det menes nye større tiltak i området eller i tilknytning til bensinstasjonen. Det er også naturlig å lese setningen i sammenheng med andre setning, som presiserer at frem til gjennomføring av nye større tiltak vil en kunne drive den eksisterende bensinstasjonen.*



# Plangjennomføring

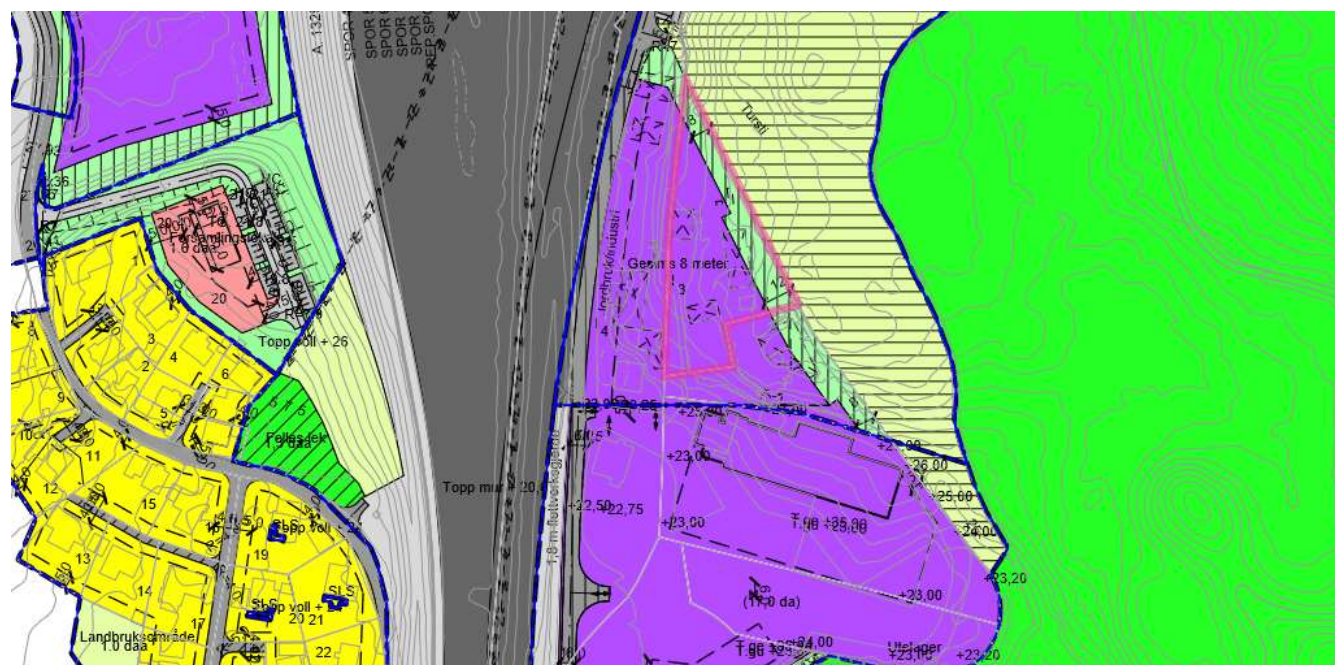
- SOM 2018/3829 forts.
- Bestemmelsen synes derfor etter sin ordlyd å regulere igangværende virksomhet, ved at den regulerer når den nåværende driften må opphøre. En slik bestemmelse vil være i strid med pbl. § 12-4 fordi den griper inn i igangværende virksomhet.

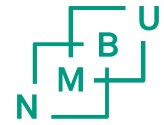


# Reguleringsmyndighet

- HR-2018-2388-A (14. desember 2018)
- Saken gjelder krav om erstatning for tap som følge av reguleringsvedtak for en fast eiendom. Særlig reises spørsmål om det foreligger erstatningsgrunnlag som følge av kommunens disposisjoner i tilknytning til reguleringen.

# Reguleringsmyndighet





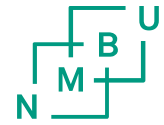
# Reguleringsmyndighet

- Avsnitt 49:
- «*Offentlig regulering gjennom planvedtak eller på annen måte vil i en rekke tilfeller påvirke verdien av faste eiendommer. Det klare utgangspunktet er at en slik rådighetsregulering er noe eieren av en eiendom må finne seg i uten at det utløser krav på erstatning, se [Rt-2005-469 avsnitt 30](#) med videre henvisning til strandlovdommen, [Rt-1970-67.](#)»*



# Rekkefølgekrav

- **Pbl. § 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan**
- I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:
- Nr.10 krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert,



# Rekkefølgekrav

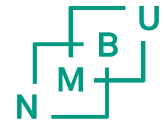
- Fra departementets veileder:
- «Plan- og bygningsloven § 12-7 sitt begrep «nødvendig utstrekning», betyr at hver bestemmelse må gjennomgås kritisk. Bestemmelser skal ikke etablere restriksjoner som er uten hjemmel. Behovet for bestemmelser skal være saklig begrunnet. Det skal ikke tas inn lovbestemte krav i bestemmelsene.»

# Rekkefølgekrav

- Entra-saken (Oslo tingrett våren 2019):
- «*Dersom rekkefølgekravene skal settes til side som ugyldige, må det ut fra alminnelig forvaltningsrett være fordi kommunen har anvendt feil vurderingstema, har lagt feil faktum til grunn, begått saksbehandlingsfeil eller tatt utenforliggende hensyn (myndighetsmisbruk).*»

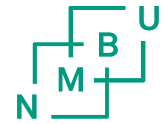






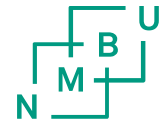
# Rekkefølgekrav

- Entra-saken:
- *Som nevnt ovenfor legger retten til grunn at selve nødvendighetsvurderingen er en del av kommunens frie skjønn. Det kreves likevel at de aktuelle tiltakene kommunen setter som vilkår er saklig begrunnet i behov som utløses av utbyggingen. Andre hensyn vil være utenforliggende, og dersom vedtaket reelt sett er begrunnet i slike vil det føre til ugyldighet.*



# Rekkefølgekrav

- Entra-saken:
- *«Oppsummert mener retten altså at rekkefølgekravene er ulovlige fordi det er tatt utenforliggende hensyn. Kravene er ikke saklig begrunnet i forhold ved den konkrete utbyggingen. Det ville ikke vært behov for å stanse denne utbyggingen i påvente av oppgraderingen av trikk/gate og sykkelveien. Det synes også å være lagt til grunn feil faktum, men dette elementet er ikke avgjørende for konklusjonen når retten har kommet til at det er tatt utenforliggende hensyn.»*

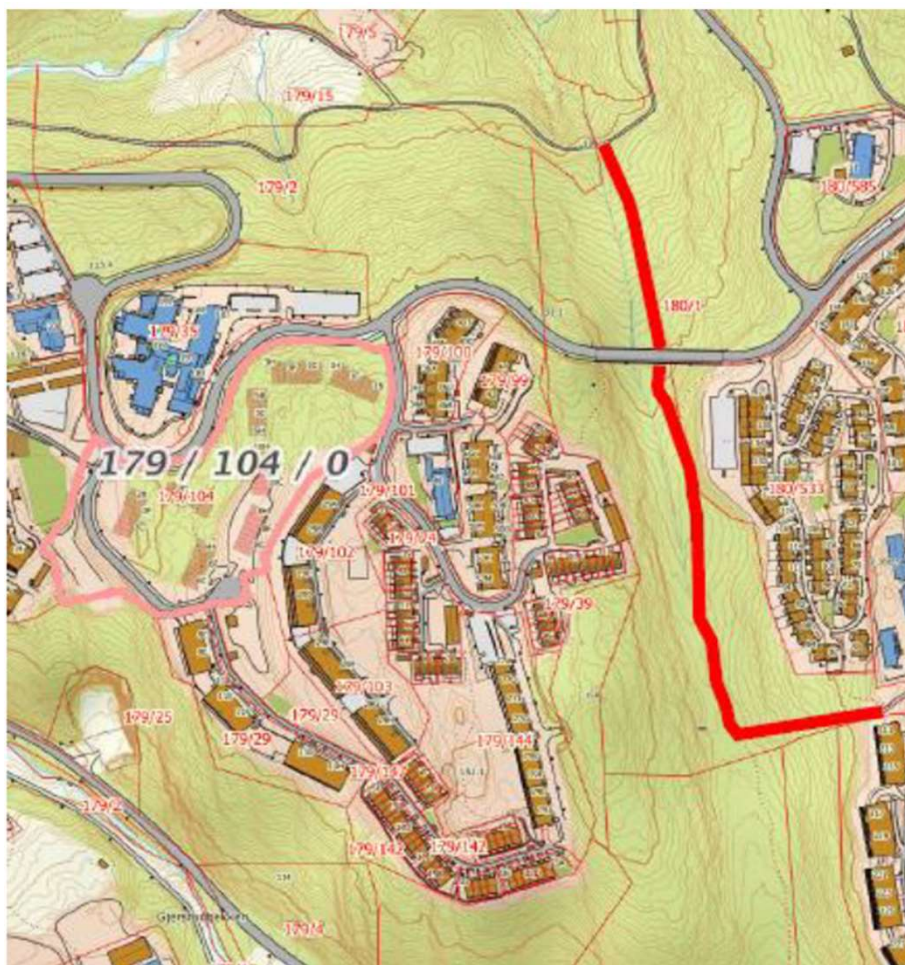


# Rekkefølgekrav

- Entra-saken:
- *«Rettsens konklusjon knyttet til ugyldighet er derfor at utbyggingsavtalene skal kjennes delvis ugyldige slik utbygger har nedlagt påstand om, med det tillegg at ugyldigheten også gjelder kommunens forpliktelser knyttet til de samme reguleringsbestemmelsene.»*

# Rekkefølgekrav

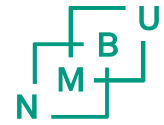
- Selvaag-saken:





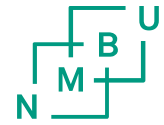
# Rekkefølgekrav

- Selvaag-saken (Oslo tingrett våren 2019):
- *Historikken til innføringen av rekkefølgekrav var at man ikke skulle tillate oppstart av bygging for reguleringsområdet var modent for utbygging. Det vil si at nødvendig tekniske installasjoner og infrastruktur var på plass. Dette tilsier at det må være en sammenheng mellom rekkefølgekravet og selve utbyggingen. På den annen side, hva som anses nødvendig, må det være opp til kommunen å avgjøre.*
- *Slik retten tolker forarbeidene er det tale et temmelig vidt skjønn, men forvaltningen plikter å kritisk vurdere behovet for rekkefølgekravet. Behovet må være saklig begrunnet, men kan være av samfunnsmessig art og ta hensyn til nærmiljøet som sådan.*



# Rekkefølgekrav

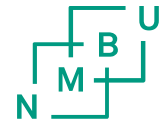
- Selvaag-saken:
- *Retten har kommet til at vurderingen av om det skal stilles rekkefølgekrav og hvilke de i det hele tatt kan stille, er del av forvaltningens fri skjønn. Dette innebærer at også vilkårene om «i nødvendig utstrekning» og «er tilstrekkelig etablert» er innenfor kommunens frie skjønn. Det er et kommunalt demokratisk anliggende hvordan en kommune skal utvikles.*



# Rekkefølgekrav

- Selvaag-saken:
- *Likevel er det noen skranker. Bakgrunnen for at det kan settes rekkefølgekrav, at man ikke skal begynne å bygge på tomter som ikke er klare for utvikling, tilsier at man ikke kan stille krav som ikke har en saklig tilknytning til denne konkrete reguleringen. Spørsmålet om hva som er saklig, mener retten blir en vurdering etter reglene om myndighetsmisbrukslæren. Er det ikke saklig begrunnet, vil medføre at det er tatt utenforliggende hensyn. Når retten mener at vurderingene etter [§ 12-7](#) er innenfor kommunens frie skjønn, så innebærer det derfor ikke det at vurderingstemaet nødvendigvis vil være veldig annerledes enn om det hadde vært et rettsanvendelsesskjønn.*

# Reguleringsplaners betydning



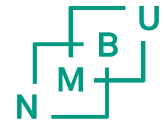
- Hvilke rettslige begrensninger er det i adgangen til å gi bestemmelser?

- Uttømmende opplisting i pbl. 12-7.
- Kan ikke regulere «privatrettslige forhold».
- Generelt et krav om saklighet.
- Krav om forholdsmessighet?

- Høyesterett i 1993 (Øye-dommen):

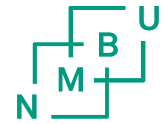
«Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt.»





# Utbyggingsavtaler

- Plan- og bygningsloven § 17-1 (definisjon):
- *Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.*



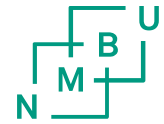
# Utbyggingsavtaler

- Avtalens innhold:
- Plan- og bygningsloven § 17-3:
- *En utbyggingsavtale kan gjelde forhold som kommunen har gitt bestemmelser om i arealdelen til kommuneplan eller reguleringsplan.*
- *Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.*
- *Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen.*
- *Avtalen kan uansett gjelde forskuttering av kommunale tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak.*



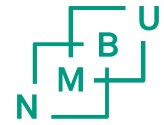
# Utbyggingsavtaler

- **Erstatning for ulovhjemlet myndighetsutøvelse – ugyldig arealplan:**
- Oslo tingrett (Selvaag-saken) viser til Høyesterettsavgjørelse fra 2010 (Vangen eiendom Rt. 2010 s. 291) og skriver:
- *I denne saken kom Høyesterett til at det ikke forelå noe ansvar. Begrunnelsen bærer preg av at man mener at Frostating lagmannsrett i den underliggende saken om bruksendring tok feil i sin lovforståelse, slik at da den etterfølgende erstatningssaken kom opp, mente Høyesterett at det ikke var noen uforsvarlig lovforståelse foretatt av kommunen.*
- *I vår sak forholder det seg noe ulikt. Her har kommunens politikk om å bruke rekkefølgekrav for å få utbyggere til å ta en andel av finansieringen av utbygging av infrastruktur, vært bevisst strukket i enkelte tilfeller, se notatet fra Byrådet i byrådssak 46/17 som referert overfor. Dette må Fylkesmannen ha vært kjent med.*



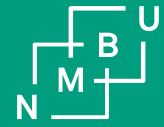
# Grunneiersamarbeid

- **Plan- og bygningsloven § 11-8. Hensynssoner**
- Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.
- e)
- *Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.*
- *Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.*

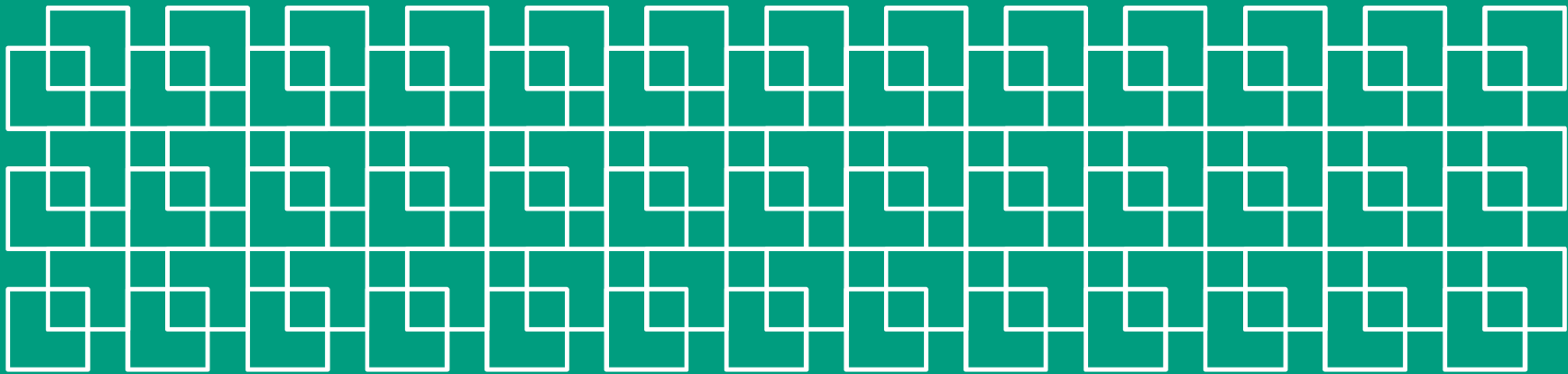


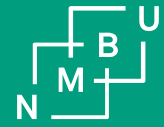
# Grunneiersamarbeid

- NB!
- Kommunen kan ha mange hatter – det er i seg selv ikke noe ulovlig i det.
- I plansammenheng er det imidlertid grenser for hvor langt kommunen kan gå med hensyn til å gi bestemmelser som skal sikre/pålegge grunneiersamarbeid.



Takk for meg!  
(I denne omgang)

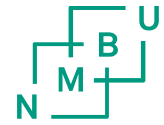




# Strandsoneforvaltning i Innlandet

Hvorfor og hvordan?

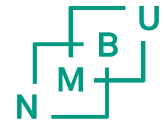
Fredrik Holth  
Dosent



# Strandsoneforvaltning

- **Plan- og bygningsloven § 1-8. *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag***
- I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.
- Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer kan ikke settes i verk nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann. Dette er likevel ikke til hinder for fradeling ved innløsning av bebygd festetomt etter tomtfestelova.
- Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.
- Forbudet etter andre ledd gjelder ikke der kommunen i kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. § 11-11 nr. 4.
- For områder langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsjnteresser, eller for vassdragets kapasitet, skal kommunen i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5 **vurdere å** fastsette grense på inntil 100 meter der bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt.





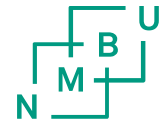
# Strandsoneforvaltning

- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 126/127:
- *Planlovutvalgets forslag om strandsonebestemmelser både langs sjø og vassdrag er beholdt. Det betyr at en kan utforme planer og bestemmelser ut fra den sammenhengen det er mellom sjøarealene og det tilgrensende landområdet. Mange av problemstillingene knyttet til sjø og strandsone har sine paralleller langs vassdrag og innsjøer. Derfor er hjemmelen for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel samlet, og enkelte bestemmelser gjelder begge forhold.*



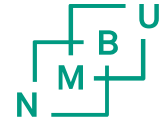
# Strandsoneforvaltning

- Prop.121 L (2013–2014) Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen:
- *I § 1-8 siste ledd endres formuleringen av kommunens oppgave slik at det framgår at kommunen skal vurdere å fastsette en eventuell byggeforbudsgrense på inntil 100 meter langs vassdrag for nærmere angitte tiltak når det er behov for det ut fra natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser. Grensen fastsettes i kommuneplanens arealdel etter § 11-11 nr. 5. Det gjøres med dette tydelig at kommunen skal gjøre en konkret vurdering av behovet for å fastsette en nærmere angitt byggeforbudsgrense langs vassdrag. Tilføyelsen av ordet vurdere etter kommunen i femte ledd, er i samsvar med intensjonen med bestemmelsen slik det framgår at [Ot.prp.nr.32 \(2007–2008\)](#): «Kommunene vil etter bestemmelsen få en plikt til å vurdere om det skal fastsettes en byggegrense i kommuneplanens arealdel, for på den måten å ivareta viktige natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser langs vassdragene.*



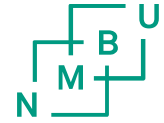
# Strandsoneforvaltning

- Hvorfor?
- Det åpenbare (det som følger av lovens ordlyd):
  - *natur- og kulturmiljø,*
  - *friluftsliv,*
  - *landskap*
  - *og andre allmenne interesser*



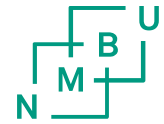
# Strandsoneforvaltning

- Hvorfor?
- Klimaendringer:
- **Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning 2018**
- Pkt. 4.3 tredje avsnitt sier:
- *Kommunal og regional planstrategi skal omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer, i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser. I planstrategien skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer.*



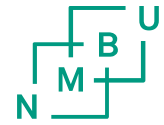
# Strandsoneforvaltning

- Hvorfor?
- Klimaendringer:
- **Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning 2018**
- Pkt. 4.3 åttende avsnitt sier:
- *Arealer som vurderes tatt i bruk til utbyggingsformål i kommune- og reguleringsplaner kan være utsatt for farer, som for eksempel flom og skred. Utbygging kan også øke påkjenningen for nedenforliggende arealer. For å kunne forebygge tap av liv, helse, kritisk infrastruktur og andre materielle verdier er det nødvendig at det, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser tidlig i planprosessen, vurderes om klimaendringer gir et endret risiko- og sårbarhetsbilde.*



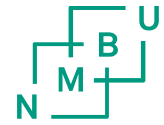
# Strandsoneforvaltning

- Hvorfor?
- Flom, skred mm.
- Pbl. § 28-1
- *Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.*
- *For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.*
- *Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak.*



# Strandsoneforvaltning

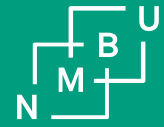
- Hvorfor?
- Samordning med annen lovgivning:
  - Forurensningsloven
  - Naturmangfoldloven
  - Vanndirektivet (vannforskriften)
  - Forskriftens § 29:
    - *Godkjente vannforvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningslovens § 8-2.*
- Sivilbeskyttelsesloven



# Strandsoneforvaltning

- Hvordan?
- Forbud mot tiltak i vassdrag i arealplan. Disse kan være hjemlet i pbl. § 1-8, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.
- Hensynssone langs vassdrag. Rettslig grunnlag pbl. § 11-8.
- Bestemmelser om skjøtsel. Rettslig grunnlag pbl. § 12-7 nr. 9.
- Bruk av bestemmelser (generelt) for å sikre hensyn/interesser langs vassdrag.
- Midlertidig forbud mot tiltak. Rettslig grunnlag pbl. § 13-2.





Takk for meg!

