

Gyldendals
Juridiske
Kommentarserie

Plan- og bygningsloven
med kommentarer

Plandelen, bind I

Frode A. Innjord

Liv Zimmermann (red.)

Plan- og bygningsloven
med kommentarer
Frode A. Innjord og
Liv Zimmermann (red.)

© Gyldendal Norsk Forlag AS 2020

2. utgave, 1. opplag 2020

ISBN 978-82-05-51317-4

ISBN 978-82-05-51319-8 (Pakke med bind 1 og 2)

Omslagsdesign: Studio Levi Bergqvist & Modest (Rune Døli)

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion 10/14 pkt

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 til første utgave

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 var en foreløpig sluttstein i en utvikling fra snever bygningslovgivning til generell planlovgivning. Bygningslovgivningen i Norge skjøt fart med den industrielle revolusjonen på 1800-tallet. Den første bygningsloven for Christiania ble gitt i 1827. Senere ble det gitt tilsvarende lover for Bergen og Trondheim. I tillegg til særlovene for våre tre største byer, fikk vi i 1845 en alminnelig bygningslov som gjaldt for landets øvrige byer, kjøpe- og ladesteder og for et byggebelte på 75 alen utenfor bygrensen. Formålet med 1800-tallets bygningslovgivning var i første rekke å ivareta krav til brannsikring, gatenett, hygiene og byggteknisk kvalitet. Ved lov om bygningsvesenet 22. februar 1924 nr. 2 fikk vi vår første felles bygningslov for byene. Loven hadde regler om blant annet byplaner, tomteregulering, ekspropriasjon og refusjon, og flere av reglene er i modifisert utgave blitt videreført i senere lovgivning. Ved bygningsloven av 18. juni 1965 fikk vi vår første bygningslov for hele landet, det vil si at loven ikke bare gjaldt i byene, men også i landdistriktene. De tidligere byplanene ble omdøpt til reguleringsplaner, og loven innførte også overordnet planlegging i form av generalplaner og fylkesplaner. Ved plan- og bygningsloven av 1985 ble systemet med overordnet planlegging ytterligere utviklet. Loven av 1985 var ikke bare en tradisjonell bygningslov med tilhørende regler om arealplanlegging, men en generell lov om samfunnsplanlegging på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Denne todelte funksjonen ble også gjenspeilet i navnet på loven. Plan- og bygningsloven av 1985 trådte i kraft 1. juli 1986, og har siden vært gjenstand for en rekke større og mindre revisjoner.

I St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk* varslet Regjeringen at det skulle opprettes et utvalg for å foreta en samlet gjennomgang av lovens planbestemmelser med sikte på forbedringer basert på de erfaringer som var gjort siden loven ble satt i verk i 1986. Det ble pekt på at det hadde vært en utvikling i både lovgivning og politikk innenfor en rekke sektorer og samfunnsområder, og at det derfor var nødvendig å oppdatere og videreutvikle lovgrunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. I Innst. S. nr. 219 (1996–97) sluttet Stortingets energi- og miljøkomité seg til dette, og *Planlovutvalget* med professor dr. juris Hans Chr. Bugge som leder ble oppnevnt ved res. 23. oktober 1998. Planlovutvalget avga to delutredninger. I den første delutredningen, NOU 2001: 7 *Bedre kommunal- og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*, drøftet utvalget en rekke prinsipielle spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven og hvordan plan-systemet burde utvikles videre. I den andre delutredningen, NOU 2003: 14 *Bedre kommunal*

og regional planlegging etter plan og bygningsloven II, kom utvalget med et samlet forslag til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. En del av forslagene fra utvalget ble gjennomført som enkeltstående endringer i loven av 1985. Dette gjaldt blant annet regler om tidsfrister og om kart og stedfestet informasjon, jf. Ot.prp. nr. 112 (2001–2002), regler som begrenset adgangen til «omkamp» om spørsmål som tidligere var avklart gjennom forutgående plan, jf. Ot.prp. nr. 31 (2003–2004) og regler om konsekvensutredning av planer, jf. Ot.prp. nr. 47 (2003–2004).

Også når det gjaldt byggesaksdelen av loven ble det ansett som nødvendig å foreta en gjennomgående revisjon, blant annet som følge av at mange delrevisjoner gjennom årene hadde gjort loven lite oversiktlig. På denne bakgrunn ble *Bygningslovutvalget*, med srenskriver Nils Terje Dalseide som leder, oppnevnt ved res. 15. mars 2002. Også Bygningslovutvalget avga to delutredninger. I den første delutredningen, NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning*, drøftet utvalget prinsippene for det videre arbeidet og foretok en vurdering av enkelte hovedspørsmål i den forbindelse. Det ble også foreslått konkrete lovregler om utbyggingsavtaler. Dette forslaget ble i 2005 fulgt opp ved en tilføyelse av et nytt kapittel XI-A i loven av 1985, jf. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005). I den andre delutredningen, NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II*, kom utvalget med et samlet forslag til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven.

Lovforslagene fra utvalgene ble fulgt opp av regjeringen ved at det ble utarbeidet forslag til en helt ny plan- og bygningslov. Siden man la opp til å videreføre systemet med en todelt lov der plandelen hørte under Miljøverndepartementet mens byggesaksdelen sorterte under Kommunal- og regionaldepartementet, ble det fremmet to lovproposisjoner til Stortinget. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* ble utarbeidet av Miljøverndepartementet og godkjent i statsråd 15. februar 2008, mens Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)* ble utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet og godkjent i statsråd 4. april 2008.

Forslaget til ny plandel ble behandlet av Stortingets energi- og miljøkomité, som avga innstilling til Odelstinget 22. mai 2008, jf. Innst. O. nr. 57 (2007–2008). Plandelen av loven ble etter dette vedtatt ved lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen). Forslaget til byggesaksdel ble behandlet av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, som avga innstilling til Odelstinget 26. februar 2009, jf. Innst. O. nr. 50 (2008–2009). Byggesaksdelen av loven ble etter dette vedtatt ved lov 8. mai 2009 nr. 27 om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen). I og med at byggesaksdelen ble tilføyd ved en endringslov, er lovens offisielle betegnelse i dag *lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*. Forut for ikrafttreddelsen av byggesaksdelen, ble det foretatt visse endringer for å klargjøre enkelte bestemmelser, jf. Prop. 122 L (2009–2010) og Innst. 324 L (2009–2010). Disse endringene ble vedtatt ved lov 25. juni 2010 nr. 48 om endringer i plan- og bygningsloven (byggesaksdelen).

Plandelen av loven trådte i kraft 1. juni 2009, jf. res. 12. juni 2009 nr. 638, mens byggesaksdelen trådte i kraft 1. juli 2010, jf. res. 18. juni 2010 nr. 896. Fordi plandelen trådte i kraft før byggesaksdelen, var man avhengig av å gi midlertidige bestemmelser som regulerte forholdet mellom planreglene i den nye loven og de fortsatt gjeldende bestemmelsene i byggesaksdelen av loven fra 1985. Slike bestemmelser ble gitt ved forskrift 15. juni 2009 nr. 669 om samvirke mellom bestemmelsene i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og bestemmelsene i plan- og bygningsloven 27. juni 2008 nr. 71. Etter at byggesaksdelen av den nye loven har trådt i kraft, har denne forskriften bare historisk betydning, og vil ikke bli behandlet i det følgende.

Arbeidet med å skrive kommentarer til den nye loven har vært omfattende, og boken er derfor resultat av et lagarbeid der flere av advokatene i Advokatfirmaet Hjort DA har bidratt. Undertegnede har skrevet kommentarene til kapitlene 1–15, mens kommentarene til de øvrige kapitlene er utarbeidet av mine gode kolleger Harald Hjort, Ola Mæland, Halvard Leirvik, Liv Aandal, Jan Gudmund Aanerud og Fredrik Berger. Arbeidet har vært organisert slik at den enkelte har hatt ansvar for å utarbeide kommentarer til «sine» kapitler. *Harald Hjort* har skrevet kommentarene til kapitlene 28, 29 og til deler av kapittel 34, *Ola Mæland* til kapitlene 19, 32 og 33, *Halvard Leirvik* til kapitlene 16, 26, 27, 30 og 31, *Liv Aandal* til kapittel 17, *Jan Gudmund Aanerud* til kapitlene 20–25, og *Fredrik Berger* til kapittel 18 og til deler av kapittel 34. For å sikre et enhetlig preg på fremstillingen har samtlige bidrag vært gjennomgått av undertegnede og deretter forelagt vedkommende forfatter for endelig godkjenning.

Vi har i fremstillingen lagt vekt på å trekke linjene tilbake til loven av 1985, samtidig som vi har forsøkt å løfte frem det som er nytt i loven av 2008. Innenfor de rammer som kommentarutgaveformatet setter, har vi også forsøkt å få frem strukturen i loven ved å vise den funksjonelle sammenhengen mellom ulike kapitler og bestemmelser. På flere områder er lovens bestemmelser utfylt ved forskrifter. De sentrale forskriftene til loven er forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften), forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften), forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) og forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift). Vi har i fremstillingen lagt vekt på å vise til de utfyllende forskriftsbestemmelsene, og har til dels også gitt en nærmere omtale av de viktigste bestemmelsene. Det foreligger en omfattende rettspraksis og ombudsmannspraksis i tilknytning til plan- og bygningsloven av 1985 og tidligere bygningslovgivning. Denne praksis er omtalt i fremstillingen så langt den fortsatt har betydning for tolkningen av dagens lov. Vi har innarbeidet praksis, forskrifter og lovendringer frem til 1. juli 2010, slik at fremstillingen skal være à jour per denne dato.

Vi ønsker å takke Advokatfirmaet Hjort DA som velvillig har gitt oss tid og rom til å fordype oss i arbeidet med bokskriving på bekostning av inntektsgivende advokatarbeid. Å arbeide i et firma med fokus på faglig kvalitet og grundighet har vært en viktig forutsetning

for å kunne påta oss en slik oppgave. Vi vil også rette en stor takk til advokatene Møyfrid Eggebø og Kathrine Tonstad som har stått for systematisk kildeinnsamling, og til sekretærene Merete Holskjær, Aashild Ødegaard, Astrid Strømnes, Helene Tenfjord og Sofie Lundanes Aandal som har bidratt til skriving og korrekturlesing av manus. Endelig vil vi takke forlagsredaktør Vibeke Wingerei i Gyldendal for tålmodig oppfølging og godt samarbeid gjennom hele prosjektet.

Oslo, 1. juli 2010

Frode A. Innjord

Forord til andre utgave

Siden første utgave ble utgitt i 2010 er det kommet en rekke større og mindre endringer i både plandelen og bygningsdelen, samt i de sentrale forskriftene til loven. Endringene har vært så mange og skjedd så hyppig at det har vært utfordrende å bestemme seg for når vi skulle sette punktum for arbeidet med andre utgave. Når det nå har gått ti år siden førsteutgaven utkom, er det definitivt behov for en revisjon, selv om vi vet at det er nye endringer på trappene både i plandelen og i bygningsdelen.

Vi har i denne utgaven valgt å beholde linjene til 1985-loven, da vi mener det fortsatt er interessant og nyttig både av historiske grunner og for forståelsen av gjeldende lov.

Blant de største endringene siden 2010 i plandelen er de som ble foretatt ved lov 19. desember 2014 nr. 91 (i kraft 1. januar 2015). Disse gjaldt blant annet endring av femårsfristen for å gjennomføre en detaljregulering til tiårsfrist for å avklare om detaljreguleringen fortsatt er aktuell å gjennomføre, endringer i bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredning, innføring av tidsfrister i innsigelsessaker og innføring av veiledende tidsfrister knyttet til kommunens behandling av planer. Ved lov 28. april 2017 nr. 20 (i kraft 1. juli 2017) ble det foretatt nye endringer i bestemmelsene om planprogram og konsekvensutredning. Vi nevner også endringer ved lov 16. juni 2017 nr. 63 (i kraft 1. januar 2018) som blant annet gjaldt innføring av bestemmelse om adgang til å reise søksmål om gyldigheten av en innsigelse, og endringer ved lov 21. juni 2017 nr. 97 (i kraft 1. juli 2017), som blant annet gjaldt innføring av krav om obligatorisk planforum i alle regioner.

Av de største endringene i bygningsdelen fremheves de som ble foretatt ved lov 20. juni 2014 nr. 52 (i kraft 1. juli 2015). Disse omfattet blant annet ny redigering av kapittel 20, forenklinger i kravene til nabovarsling, innføring av kortere saksbehandlingsfrister for noen typer tiltak, begrensninger i klageadgangen, unntak fra krav om ferdigattest der tiltak er omsøkt før 1. januar 1998, nye bestemmelser om skjermingsverdige tiltak og opphevelse av tidligere krav om lokal godkjenning av foretak. Videre nevnes endringene foretatt ved lov 28. april 2017 nr. 20 og 21. juni 2017 nr. 97 (i kraft 1. juli 2017). Disse gjaldt blant annet endringer i tidsfristbestemmelsen gjennom en presisering av at plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av fristen skal legges til grunn for avgjørelsen, innføring av tidsfrist for søknad om endring av tiltak, innføring av tidsbestemt bruksendring som tiltakstype, klargjøring av på hvilket tidspunkt i byggesaken avledning av overvann skal være sikret, og innføring av overtreddelsesgebyr for brudd på reglene om konsekvensutredning.

Som med førsteutgaven, er også denne revisjonen resultat av et lagarbeid der flere av advokatene i Advokatfirmaet Hjort DA har bidratt. *Frode A. Innjord* og *Liv Zimmermann* har hatt det overordnede ansvaret. I arbeidet har vi hatt god bistand fra *Jan Gudmund Aanerud*, som i hovedsak har revidert kapitlene 1–2 og 20–25, *Kristian Korsrud*, som i hovedsak har revidert kapittel 17, og *Kjersti Cecilie Jensen*, som i hovedsak har revidert kapitlene 18–19, 27, 30 og 32–34.

Vi ønsker å takke alle nåværende og tidligere medarbeidere i Advokatfirmaet Hjort som på ulike måter har bidratt til å gjøre denne revisjonen mulig, samt Gyldendal for godt samarbeid gjennom hele prosjektet.

Oslo, 1. januar 2020

Frode A. Innjord og Liv Zimmermann

Innholdsoversikt

BIND 1

Første del: Alminnelig del	1
Andre del: Plandel	57
I. Innledende bestemmelser	61
II. Nasjonale planoppgaver	135
III. Regional planlegging	155
IV. Kommunal planlegging	199
V. Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk	407
Tredje del: Gjennomføring	425

BIND 2

Fjerde del: Byggesaksdel	575
Femte del: Håndhevings- og gebyrregler	977
Sjette del: Sluttbestemmelser	1019
Vedlegg	1033
Registre	1165

Innhold

Første del: Alminnelig del	1
Kapittel 1 Fellesbestemmelser	3
§ 1-1. <i>Lovens formål</i>	3
Generelt	3
Første ledd	4
Andre ledd	4
Tredje ledd	5
Fjerde ledd	5
Femte ledd	6
§ 1-2. <i>Lovens virkeområde</i>	8
Generelt	8
Første ledd	8
Andre ledd	9
Tredje ledd	10
Fjerde ledd	10
§ 1-3. <i>Tiltak som er unntatt fra loven</i>	11
Generelt	11
Første ledd	11
Andre ledd	12
§ 1-4. <i>Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene</i>	14
Generelt	14
Første ledd	14
Andre ledd	15
Tredje ledd	16
§ 1-5. <i>Virkninger av planer</i>	17
Generelt	17
Første ledd	17
Andre ledd	18
§ 1-6. <i>Tiltak</i>	20
Generelt	20
Første ledd	20
Andre ledd	23
Tredje ledd	23
§ 1-7. <i>Felles behandling av plan- og byggesak</i>	24
§ 1-8. <i>Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag</i>	25
Generelt	25
Første ledd	26
Andre ledd	26

Tredje ledd	30
Fjerde ledd	34
Femte ledd	35
§ 1-9. <i>Forholdet til forvaltningsloven og klage</i>	37
Generelt	37
Første ledd	37
Andre ledd	40
Tredje ledd	42
Fjerde ledd	43
Femte ledd	44
Kapittel 2 Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.	45
§ 2-1. <i>Kart og stedfestet informasjon</i>	45
Generelt	45
Første ledd	45
Andre ledd	47
Tredje ledd	47
Fjerde ledd	48
§ 2-2. <i>Kommunalt planregister</i>	49
Generelt	49
Første ledd	49
Andre ledd	49
§ 2-3. <i>Opplysninger om infrastruktur i grunnen mv.</i>	50
Generelt	50
Første ledd	51
Andre ledd	52
Tredje ledd	54
Fjerde ledd	55
Femte ledd	55
Andre del: Plandel	57
I. Innledende bestemmelser	61
Kapittel 3 Oppgaver og myndighet i planleggingen	63
§ 3-1. <i>Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven</i>	63
Generelt	64
Første ledd	64
Andre ledd	68
Tredje ledd	68
Fjerde ledd	69
Femte ledd	70
§ 3-2. <i>Ansvar og bistand i planleggingen</i>	71
Generelt	71
Første ledd	71
Andre ledd	71

Tredje ledd	72
Fjerde ledd	72
§ 3-3. <i>Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet</i>	74
Generelt	74
Første ledd	74
Andre ledd	74
Tredje ledd	75
Fjerde ledd	76
§ 3-4. <i>Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet</i>	77
Generelt	77
Første ledd	77
Andre ledd	77
Tredje ledd	78
Fjerde ledd	78
§ 3-5. <i>Statlige planoppgaver og planleggingsmyndighet</i>	79
Generelt	79
Første ledd	79
Andre ledd	80
Tredje ledd	80
Fjerde ledd	81
§ 3-6. <i>Felles planleggingsoppgaver</i>	82
Generelt	82
Første ledd	82
Andre ledd	83
§ 3-7. <i>Overføring av planforberedelse til statlig eller regional myndighet</i>	85
Generelt	85
Første ledd	85
Andre ledd	86
Tredje ledd	87
Fjerde ledd	88
 Kapittel 4 Generelle utredningskrav	 89
§ 4-1. <i>Planprogram</i>	89
Generelt	89
Første ledd	90
Andre ledd	91
Tredje ledd	93
Fjerde ledd	93
§ 4-2. <i>Planbeskrivelse og konsekvensutredning</i>	94
Generelt	94
Første ledd	94
Andre ledd	95
Tredje ledd	102
§ 4-3. <i>Samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse</i>	103
Generelt	103
Første ledd	103
Andre ledd	105

Kapittel 5 Medvirkning i planleggingen	106
§ 5-1. Medvirkning	106
Generelt	106
Første ledd	106
Andre ledd	107
§ 5-2. Høring og offentlig ettersyn	109
Generelt	109
Første ledd	109
Andre ledd	111
Tredje ledd	112
Fjerde ledd	113
§ 5-3. Regionalt planforum	114
Generelt	114
Første ledd	114
Andre ledd	115
Tredje ledd	115
§ 5-4. Myndighet til å fremme innsigelse til planforslag	116
Generelt	116
Første ledd	117
Andre ledd	118
Tredje ledd	119
Fjerde ledd	120
Femte ledd	122
§ 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse	124
Generelt	124
Første ledd	124
Andre ledd	127
Tredje ledd	127
§ 5-6. Mekling og avgjørelse av departementet	129
Generelt	129
Første ledd	129
Andre ledd	131
Tredje ledd	132
§ 5-7. Søksmål om gyldigheten av innsigelse og departementets avgjørelse	133
Generelt	133

II. Nasjonale planoppgaver 135

Kapittel 6 Statlige planretningslinjer og planvedtak	137
§ 6-1. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	137
§ 6-2. Statlige planretningslinjer	141
Generelt	141
Første ledd	142
Andre ledd	143
Tredje ledd	144
Fjerde ledd	145

§ 6-3. Statlige planbestemmelser	146
Generelt	146
Første ledd	146
Andre ledd	149
Tredje ledd	149
§ 6-4. Statlig arealplan	150
Generelt	150
Første ledd	150
Andre ledd	151
Tredje ledd	151

III. Regional planlegging 155

Kapittel 7 Regional planstrategi 157

§ 7-1. Regional planstrategi	157
Generelt	157
Første ledd	158
Andre ledd	158
Tredje ledd	159
Fjerde ledd	159
§ 7-2. Behandling og virkning av regional planstrategi	160
Generelt	160
Første ledd	160
Andre ledd	161

Kapittel 8 Regional plan og planbestemmelse 162

§ 8-1. Regional plan	162
Generelt	162
Første ledd	163
Andre ledd	164
Tredje ledd	165
Fjerde ledd	166
§ 8-2. Virkning av regional plan	167
§ 8-3. Utarbeiding av regional plan	169
Generelt	169
Første ledd	169
Andre ledd	170
Tredje ledd	171
§ 8-4. Vedtak av regional plan	173
Generelt	173
Første ledd	174
Andre ledd	174
Tredje ledd	176
§ 8-5. Regional planbestemmelse	177
Generelt	177
Første ledd	177

Andre ledd	179
Tredje ledd	180
Fjerde ledd	180
Femte ledd	181
Kapittel 9 Interkommunalt plansamarbeid	182
§ 9-1. Interkommunalt plansamarbeid	182
Generelt	182
Første ledd	183
Andre ledd	184
Tredje ledd	184
§ 9-2. Organisering	186
Generelt	186
Første ledd	186
Andre ledd	187
§ 9-3. Planprosess og planinnhold	188
Generelt	188
Første ledd	188
Andre ledd	188
Tredje ledd	189
§ 9-4. Overføring til regional plan	190
Generelt	190
Første ledd	190
Andre ledd	190
Tredje ledd	191
§ 9-5. Uenighet	192
Generelt	192
Første ledd	192
Andre ledd	192
Tredje ledd	193
§ 9-6. Gjennomføring og endring	194
Generelt	194
Første ledd	194
Andre ledd	194
§ 9-7. Plansamarbeid mellom regioner og kommuner	196
Generelt	196
Første ledd	196
Andre ledd	197
IV. Kommunal planlegging	199
Kapittel 10 Kommunal planstrategi	201
§ 10-1. Kommunal planstrategi	201
Generelt	201
Første ledd	202
Andre ledd	203

Tredje ledd	204
Fjerde ledd	205
Kapittel 11 Kommuneplan	206
§ 11-1. <i>Kommuneplan</i>	206
Generelt	206
Første ledd	207
Andre ledd	207
Tredje ledd	209
Fjerde ledd	210
Femte ledd	211
§ 11-2. <i>Kommuneplanens samfunnsdel</i>	212
Generelt	212
Første ledd	213
Andre ledd	213
Tredje ledd	214
Fjerde ledd	214
§ 11-3. <i>Virkningen av kommuneplanens samfunnsdel</i>	215
Generelt	215
Første ledd	215
Andre ledd	216
§ 11-4. <i>Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel</i>	218
Generelt	218
Første ledd	218
Andre ledd	219
§ 11-5. <i>Kommuneplanens arealdel</i>	220
Generelt	220
Første ledd	221
Andre ledd	221
Tredje ledd	222
Fjerde ledd	223
§ 11-6. <i>Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel</i>	224
Generelt	224
Første ledd	224
Andre ledd	227
Tredje ledd	234
§ 11-7. <i>Arealformål i kommuneplanens arealdel</i>	235
Generelt	235
Første ledd	236
Andre ledd	239
Tredje ledd	251
§ 11-8. <i>Hensynssoner</i>	252
Generelt	253
Første ledd	253
Andre ledd	254
Tredje ledd	255

§ 11-9. Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel	264
§ 11-10. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4	272
§ 11-11. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6	277
§ 11-12. Oppstart av arbeid med kommuneplan	283
Generelt	283
Første ledd	283
Andre ledd	283
§ 11-13. Utarbeiding av planprogram	285
Generelt	285
Første ledd	285
Andre ledd	286
§ 11-14. Høring av planforslag	288
Generelt	288
Første ledd	288
Andre ledd	289
§ 11-15. Vedtak av kommuneplan	290
Generelt	290
Første ledd	290
Andre ledd	291
Tredje ledd	291
§ 11-16. Innsigelse og vedtak av departementet	293
Generelt	293
Første ledd	293
Andre ledd	294
Tredje ledd	294
Fjerde ledd	295
§ 11-17. Endring og oppheving av kommuneplanens arealdel	296
§ 11-18. Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel	298
 Kapittel 12 Reguleringsplan	 301
§ 12-1. Reguleringsplan	301
Generelt	301
Første ledd	302
Andre ledd	302
Tredje ledd	304
Fjerde ledd	309
Femte ledd	310
Sjette ledd	310
§ 12-2. Områderegulering	311
Generelt	311
Første ledd	312
Andre ledd	313
§ 12-3. Detaljregulering	315
Generelt	315
Første ledd	316
Andre ledd	316
Tredje ledd	317

Fjerde ledd	317
§ 12-4. <i>Rettsvirkning av reguleringsplan</i>	319
Generelt	319
Første ledd	320
Andre ledd	322
Tredje ledd	329
Fjerde ledd	329
Femte ledd	329
§ 12-5. <i>Arealformål i reguleringsplan</i>	333
Generelt	333
Første ledd	334
Andre ledd	336
Tredje ledd	343
§ 12-6. <i>Hensynssoner i reguleringsplan</i>	344
§ 12-7. <i>Bestemmelser i reguleringsplan</i>	346
§ 12-8. <i>Oppstart av reguleringsplanarbeid</i>	364
Generelt	364
Første ledd	365
Andre ledd	366
Tredje ledd	367
Fjerde ledd	368
§ 12-9. <i>Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger</i>	369
Generelt	369
Første ledd	370
Andre ledd	370
Tredje ledd	371
§ 12-10. <i>Behandling av reguleringsplanforslag</i>	373
Generelt	373
Første ledd	374
Andre ledd	375
Tredje ledd	375
Fjerde ledd	376
Femte ledd	376
§ 12-11. <i>Behandling av private reguleringsplanforslag</i>	377
§ 12-12. <i>Vedtak av reguleringsplan</i>	379
Generelt	379
Første ledd	379
Andre ledd	380
Tredje ledd	381
Fjerde ledd	382
Femte ledd	382
§ 12-13. <i>Innsigelse og vedtak av departementet</i>	383
Generelt	383
Første ledd	383
Andre ledd	384
Tredje ledd	384
Fjerde ledd	385

§ 12-14. Endring og oppheving av reguleringsplan	386
Generelt	386
Første ledd	386
Andre ledd	387
Tredje ledd	388
Fjerde ledd	389
§ 12-15. Felles behandling av reguleringsplanforslag og byggesøknad	391
§ 12-16. Sentral godkjenning for planforetak	392
Generelt	392
Første ledd	392
Andre ledd	393
Tredje ledd	393
Fjerde ledd	393
§ 12-17. Tilbaketrekking av sentral godkjenning for planforetak	394
 Kapittel 13 Midlertidig forbud mot tiltak	395
§ 13-1. Midlertidig forbud mot tiltak	395
Generelt	395
Første ledd	395
Andre ledd	398
Tredje ledd	399
Fjerde ledd	399
§ 13-2. Varighet og frist	401
§ 13-3. Fristforlengelse	403
Generelt	403
Første ledd	403
Andre ledd	404
§ 13-4. Statlig bygge- og deleforbud	405
 V. Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk	407
 Kapittel 14 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk	409
§ 14-1. Virkeområde og formål	409
Generelt	409
Første ledd	410
Andre ledd	412
§ 14-2. Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning	414
Generelt	414
Første ledd	414
Andre ledd	415
Tredje ledd	417
Fjerde ledd	417
§ 14-3. Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken	419
Generelt	419

Første ledd	419
Andre ledd	420
§ 14-4. Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger	421
§ 14-5. Kostnader	422
§ 14-6. Forskrift	423

Tredje del: Gjennomføring

425

Kapittel 15 Innløsning og erstatning

429

§ 15-1. Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel

433

§ 15-2. Grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan

439

Generelt

439

Første ledd

440

Andre ledd

442

Tredje ledd

445

§ 15-3. Erstatning for tap ved reguleringsplan

446

Generelt

446

Første ledd

447

Andre ledd

453

Tredje ledd

454

Fjerde ledd

454

Femte ledd

454

Sjette ledd

455

Kapittel 16 Ekspropriasjon

457

§ 16-1. Definisjon

458

§ 16-2. Ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan

460

Generelt

460

Første ledd

460

Andre ledd

462

Tredje ledd

462

Fjerde ledd

463

Femte ledd

464

Sjette ledd

465

§ 16-3. Ekspropriasjon uavhengig av reguleringsplan

466

Generelt

466

Første ledd

466

Andre ledd

468

Tredje ledd

468

Fjerde ledd

468

§ 16-4. Ekspropriasjon til vann- og avløpsanlegg mv.

469

Generelt

469

Første ledd

469

Andre ledd

470

§ 16-5. Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde

471

Generelt	471
Første ledd	471
Andre ledd	472
Tredje ledd	473
§ 16-6. <i>Tomtearrondering</i>	474
Generelt	474
Første ledd	474
Andre ledd	474
Tredje ledd	475
§ 16-7. <i>Tidspunkt for ekspropriasjon</i>	476
§ 16-8. <i>Forsøktakst</i>	477
§ 16-9. <i>Utvidelse av ekspropriasjon</i>	478
Generelt	478
Første ledd	478
Andre ledd	480
Tredje ledd	480
Fjerde ledd	480
§ 16-10. <i>Erstatningstomt, midlertidig husrom</i>	481
§ 16-11. <i>Statens og fylkets overtakelse av eiendom</i>	482
Generelt	482
Første ledd	482
Andre ledd	483
Tredje ledd	483
§ 16-12. <i>Skjønn</i>	484
 Kapittel 17 Utbyggingsavtaler	485
§ 17-1. <i>Definisjon</i>	488
§ 17-2. <i>Forutsetning for bruk av utbyggingsavtaler</i>	490
Generelt	490
Første ledd	490
Andre ledd	492
§ 17-3. <i>Avtalens innhold</i>	493
Generelt	493
Første ledd	493
Andre ledd	494
Tredje ledd	496
Fjerde ledd	500
§ 17-4. <i>Saksbehandling og offentlighet</i>	501
Generelt	501
Første til fjerde ledd	501
Femte ledd	502
§ 17-5. <i>Klage</i>	504
§ 17-6. <i>Forskrifter</i>	505
§ 17-7. <i>Dispensasjon. Samtykke til å fravike reglene</i>	506

Kapittel 18 Opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til veg, vann og avløp mv.	507
§ 18-1. <i>Krav til opparbeidelse av veg og hovedledning for vann og avløpsvann</i>	507
Generelt	508
Første ledd	510
Andre ledd	516
Tredje ledd	517
Fjerde ledd	518
Femte ledd	518
Sjette ledd	519
§ 18-2. <i>Krav til opparbeidelse av fellesareal og av parkbelte i industriområde</i>	520
Generelt	520
Første ledd	520
Andre ledd	521
§ 18-3. <i>Refusjonsberettigede tiltak</i>	522
Generelt	522
Første ledd	523
Andre ledd	523
§ 18-4. <i>Refusjonsenheten</i>	525
Generelt	525
Første ledd	525
Andre ledd	526
§ 18-5. <i>Utgifter som kan kreves refundert</i>	527
Generelt	527
Første ledd	527
Andre ledd	528
Tredje ledd	529
§ 18-6. <i>Refusjonspliktig areal</i>	530
Generelt	530
Første ledd	530
Andre ledd	532
Tredje ledd	532
Fjerde ledd	533
§ 18-7. <i>Fordelingsfaktorene</i>	534
Generelt	534
Første ledd	534
Andre ledd	535
§ 18-8. <i>Godkjenning av planer og foreløpig beregning av refusjon</i>	537
Generelt	537
Første ledd	538
Andre ledd	539
Tredje ledd	541
Fjerde ledd	541
§ 18-9. <i>Fastsetting av refusjon</i>	542
Generelt	542
Første ledd	542
Andre ledd	542

§ 18-10. <i>Forfall og renteplikt</i>	544
Generelt	544
Første ledd	544
Andre ledd	544
Tredje ledd	545
Fjerde ledd	545
§ 18-11. <i>Refusjonsdebitor. Panterett</i>	546
Generelt	546
Første ledd	546
Andre ledd	546
§ 18-12. <i>Søksmål</i>	547
Generelt	547
Første ledd	547
Andre ledd	547
Kapittel 19 Dispensasjon	549
§ 19-1. <i>Søknad om dispensasjon</i>	549
§ 19-2. <i>Dispensasjonsvedtaket</i>	551
Generelt	551
Første ledd	552
Andre ledd	553
Tredje ledd	559
Fjerde ledd	559
Femte ledd	561
§ 19-3. <i>Midlertidig dispensasjon</i>	562
Generelt	562
Først ledd	562
Andre ledd	564
§ 19-4. <i>Dispensasjonsmyndigheten</i>	565
Generelt	565
Første ledd	565
Andre ledd	565
Stikkord	567
Forfatteromtaler	574

Første del:

Alminnelig del

Kapittel 1

Fellesbestemmelser

§ 1-1. Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

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.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.

Pbl. (1985): § 2

Forarbeider: NOU 2003: 14 s. 239–242, NOU 2005: 12 s. 487–488, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 61–62 og s. 170–172, Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 13

Generelt

Paragrafen angir lovens alminnelige formål, det vil si hvilke overordnede hensyn som skal ivaretas gjennom planlegging og byggesaksbehandling. Bestemmelsen vil kunne ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven og for forvaltningens skjønnsutøvelse i medhold av loven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170. Dersom kommunen skal gi dispensasjon, er det et grunnvilkår etter § 19-2 andre ledd at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller «*hensynene i lovens formålsbestemmelse*», ikke blir vesentlig tilsidesatt. Om betydningen av den tilsvarende bestemmelsen i plan- og bygningsloven fra 1985 (pbl. (1985)) § 2 se blant annet Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) og Rt. 1995 s. 1939 (Ohna). For så vidt gjelder planlegging etter loven, suppleres den alminnelige formålsbestemmelsen i § 1-1 av den mer utfyllende bestemmelsen i § 3-1.

Første ledd

Første ledd fastslår at loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170 er dette lovens «*overordnede materielle formål*», jf. også Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 13, hvor komiteen uttaler at den vil «*understreke betydningen av bærekraftig utvikling*». Med uttrykket «*bærekraftig utvikling*» siktes det til definisjonen i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) av 1987. Denne definisjonen, som er sitert i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170 andre spalte første avsnitt, lyder slik:

«En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.»

Hva som ligger i begrepet «*bærekraftig utvikling*», er nærmere omtalt i NOU 2003: 14 s. 240. Her vises det blant annet til at begrepet har fått stadig sterkere fotfeste i de årene som er gått siden Verdenskommisjonen fremla sin rapport, både i den internasjonale debatten om miljø- og utviklingsspørsmål og som nasjonalt og internasjonalt politisk mål. Det vises videre til at viktige sider ved målet om bærekraftig utvikling er kommet til uttrykk i Grunnloven § 110 b (nå § 112), og at målet også er nedfelt i formålsbestemmelsen til kommuneloven.

Målsettingen om bærekraftig utvikling innebærer at planer og beslutninger skal tas på grunnlag av allsidige og langsiktige vurderinger, og at det skal tas hensyn til både miljømessige og sosiale konsekvenser for de ulike grupper i befolkningen. Ifølge NOU 2003: 14 s. 240 medfører målsettingen at det må vises forsiktighet i omgang med naturen, og at man må ha en sikkerhetsmargin mot en mulig miljørisiko i samsvar med «føre var»-prinsippet.

Selv om hensynet til naturen og miljøet er sentrale elementer i begrepet, er det viktig å understreke at den overordnede målsettingen om bærekraftig utvikling ikke må forstås dit hen at loven skal forvaltes ut fra en ensidig verneideologi. Et viktig formål med loven er nettopp å legge til rette for at arealer og naturressurser skal kunne brukes til å fremme verdiskaping og næringsutvikling, jf. blant annet § 3-1 første ledd bokstav d. Det sentrale i målsettingen om at utviklingen skal være bærekraftig, er at utviklingen ikke skal skje på en slik måte at miljøet og naturressursene forringes til skade for nålevende og fremtidige generasjoner. Dette forutsetter blant annet at de beslutninger som treffes, baseres på forvarlige vurderinger av tiltakenes konsekvenser både på kort og lang sikt.

Andre ledd

Andre ledd knytter seg til planleggingen etter loven og fremhever at denne planleggingen har to hovedfunksjoner:

Første del av bestemmelsen fastslår at planleggingen skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver. Denne delen av bestemmelsen sikter til *samfunnsplanlegging* i vid forstand og angir at plan- og bygningsloven skal være et verktøy for slik planlegging på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Gjennom samfunnsplanleggingen etter

loven skal det trekkes opp nasjonale forventninger og retningslinjer for regionene og kommunene, det skal defineres mål for den økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen innenfor den enkelte kommune eller region, og det skal angis handlingsstrategier for hvordan målene skal nås. Planene skal samordne virksomheten mellom de ulike sektorer og forvaltningsnivåer, og de skal utgjøre et felles gjennomføringsgrunnlag for statlig, regional og kommunal oppgaveløsning innenfor vedkommende planområde.

Andre del av bestemmelsen fastslår at planleggingen i tillegg skal bidra til å gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Denne delen av bestemmelsen sikter i første rekke til den fysiske *arealplanleggingen* og angir at slik planlegging skal legge til rette både for at arealer og naturressurser skal kunne brukes til å fremme verdiskaping og næringsutvikling, og for at viktige vernehensyn blir ivaretatt. Dette todelte siktemålet med arealplanleggingen må ses i lys av den overordnede målsettingen om å fremme bærekraftig utvikling, jf. første ledd. Gjennom arealplanleggingen skal det trekkes opp rammer for arealbruk og utbyggingsvirksomhet som er bindende for både offentlige og private rettssubjekter.

Tredje ledd

Første punktum knytter seg til byggesaksbehandlingen etter loven og angir at formålet med byggesaksbehandlingen er å sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Dette formålet blir gjennom byggesaksreglene ivaretatt ved krav til dokumentasjon, søknadsbehandling og andre kontrollrutiner i forbindelse med utførelsen av det enkelte tiltak. I Gulathing lagmannsretts dom 14. november 2017 (LG-2017-64254) inngår samsvarshensynet som et moment i vurderingen av om dispensasjonsvilkår er saklig begrunnet.

Andre punktum angir videre som et formål med loven at det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Dette formålet ivaretas av de materielle kravene til byggverk og byggematerialer som er fastsatt i eller i medhold av loven. Den generelle målsettingen om forsvarlig utførelse må også ses i lys av at det i de senere år er blitt mer vanlig å operere med funksjonskrav i stedet for eksakte krav til utførelse, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 171.

Fjerde ledd

Første punktum angir at et viktig formål med loven er å sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Dette gjelder både i forbindelse med planlegging og når det gjøres vedtak i enkeltsaker. Formålet er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper og må også ses i sammenheng med bestemmelsen i Grunnloven § 112 andre ledd om informasjonsrett i miljøspørsmål.

I loven ivaretas formålet om åpenhet og medvirkning blant annet av reglene om samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer og av reglene om offentlig høring av planforslag. En forutsetning for reell medvirkning er at de berørte interesser og myndigheter får tilstrekkelig informasjon til å sette seg inn i grunnlaget for de foreslåtte planer

og tiltak. Målsettingen om åpenhet har derfor nær sammenheng med målsettingen om medvirkning.

Målsettingen om forutsigbarhet sikter for det første til selve planprosessen eller byggesaksprosessen; det er av betydning at spillereglene for disse prosessene er mest mulig klare og entydige, og at de rent faktisk blir etterlevd i praksis. I tillegg sikter målsettingen om forutsigbarhet til de vedtak som gjøres i medhold av loven; det er av betydning at disse vedtakene blir respektert og håndhevet, og at de ikke vilkårlig blir fraveket eller endret. Det siste gir særlig føringer for dispensasjonspraksis. En lemfeldig praksis fra kommunenes side vil her kunne undergrave den forutsigbarhet som ligger i at arealstyringen skjer på grunnlag av planer som er vedtatt etter en demokratisk prosess. Se nærmere om dette i kommentarene til kapittel 19.

Hålogaland lagmannsretts dom 16. januar 2018 (LH-2017-105765) er et eksempel på at formålsbestemmelsen i § 1-1 kan bidra til å påvirke kravene til forsvarlig byggesaksbehandling. Lagmannsretten kom til at et pålegg om retting var ugyldig, fordi kommunen ikke hadde oppfylt sin plikt til forsvarlig saksutredning, begrunnelse og lovbestemt vurdering av forholdsmessighet. Kommunen hadde i vedtaket blant annet unnlatt å kommentere en sakkyndig rapport som var innhentet av tiltakshaver. Ifølge lagmannsretten tilsa § 1-1 fjerde ledd at kommunen i alle fall skulle ha kommentert rapporten.

Betydningen av hensynet til forutberegnelighet er blant annet fremhevet i uttalelse 15. mai 2018 fra Sivilombudsmannen (SOM-2017-3013):

«Ombudsmannen bemerker at reguleringsplanens funksjon som styringsdokument og innbyggernes behov for forutberegnelighet svekkes dersom innbyggerne ikke kan gå ut fra at innholdet i reguleringsplanen også vil bli lagt til grunn ved byggesaksbehandlingen, der kommuneplanens arealdel ikke fastsetter noe annet. Hensynet til forutberegnelighet kommer blant annet til uttrykk i plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd, hvor det fremgår at '[p]lanlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Andre punktum foreskriver at det i forbindelse med både planlegging og vedtak i enkelt saker skal legges vekt på langsiktige løsninger, og at konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Denne målsettingen må ses i lys av det overordnede prinsippet om bærekraftig utvikling, jf. første ledd. Målsettingen er også, i likhet med målsettingen i første punktum, en oppfølging av de miljørettslige prinsippene som er nedfelt i Grunnloven § 112. I loven ivaretas målsettingen blant annet ved krav til planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger. Se nærmere om dette i kommentarene til kapittel 4.

Femte ledd

Første punktum var en viktig nyskaping sett i forhold til pbl. (1985). Bestemmelsen fastslår som en overordnet målsetting for loven at prinsippet om universell utforming skal ivaretas, både gjennom planleggingen og gjennom de krav som stilles til det enkelte byggetiltak. Prinsippet om universell utforming er en overordnet strategi for utforming av produkter

og fysiske omgivelser med sikte på å oppnå et inkluderende samfunn med full deltakelse og likestilling for alle. Prinsippet må ikke forveksles med den mindre ambisiøse målsettingen om «tilgjengelighet», som i prinsippet vil kunne ivaretas ved særskilte løsninger for personer med nedsatt funksjonsevne, for eksempel egne rullestolramper og lignende. Med «universell utforming» siktes det til allmenngyldige utforminger av hovedløsninger – det vil si at de samme løsningene skal kunne brukes av alle, uavhengig av funksjonsevne, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62.

At prinsippet om universell utforming vedtas som et overordnet formål med loven, innebærer at manglende universell utforming vil kunne gi grunnlag for innsigelser mot planforslag. På bakgrunn av formålsbestemmelsen vil prinsippet også måtte anses som et pliktig hensyn ved forvaltningens skjønnsutøvelse. Dette betyr at dersom prinsippet om universell utforming ikke er undergitt en forsvarlig vurdering i forbindelse med planlegging eller behandling av det enkelte byggetiltak, vil dette være en mangel ved forvaltningsskjønnet som etter omstendighetene kan føre til at det vedtak som er truffet, må anses som ugyldig.

Andre punktum angir at også hensynet til barns og unges oppvekstvilkår er noe som særskilt skal ivaretas, både gjennom planleggingen og gjennom de krav som stilles til det enkelte byggetiltak. Denne delen av bestemmelsen er en videreføring av pbl. (1985) § 2 siste ledd, men likevel slik at det i gjeldende lov er uttrykkelig presisert at formålet også omfatter hensynet til «unges» oppvekstvilkår, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 171. Tilsvarende fremgår av rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging (FOR-1995-09-20-4146), som er vedtatt med hjemmel i § 6-2. Se også rundskriv om barn og planlegging, utgitt av Miljøverndepartementet 12. juni 2008 (T-2008-2). Det som i avsnittet ovenfor er fremholdt om betydningen av at prinsippet om universell utforming er inntatt i lovens formålsbestemmelse, gjelder tilsvarende for hensynet til barns og unges oppvekstvilkår. Det vises for øvrig til Sivilombudsmannens årsmelding 2007 s. 351 (Somb-2007-93) og til Sivilombudsmannens uttalelser 9. mars 2010 (Somb-2009-2016), 8. oktober 2013 (SOM-2012-136), 12. august 2016 (SOM-2015-2986) og 29. november 2016 (SOM-2016-763), hvor kommunens ansvar for å vurdere hensynet til barns og unges oppvekstvilkår i forbindelse med planleggingen er nærmere utdypet. Se også uttalelse 17. oktober 2016 (SOM-2015-3565), hvor hensynet til barn og unge inngikk som et moment i vurderingen av om det var grunnlag for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 nr. 5 (nå kommuneloven kapittel 27). Saken gjaldt vedtak av kommuneplan, som etter § 11-15 siste ledd er unntatt fra klagesaksbehandling.

Andre punktum inkluderer i tillegg hensynet til estetisk utforming av omgivelsene. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172 presiserer departementet at det er av stor betydning at både den enkelte bygning, de enkelte bomiljøer og selve steds- og landskapsformingen er preget av en ambisjon om å skape eller beholde noe vakkert, både i seg selv og i sammenheng med omgivelsene. Departementet fremholder videre at «plan- og bygningsloven er den klart viktigste loven for å ivareta og styrke estetiske verdier i samfunnsutviklingen». I § 29-2 videreføres bestemmelsen i pbl. (1985) § 74 nr. 2, som gir kommunen hjemmel til å påse at det enkelte tiltak tilfredsstiller de krav som etter kommunens skjønn bør stilles til estetisk utforming og tilpasning til omgivelsene.

§ 1-2. Lovens virkeområde

Når ikke annet er bestemt, gjelder loven for hele landet, herunder vassdrag.

I sjøområder gjelder loven ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Kongen kan bestemme at kapittel 14 skal gjelde for nærmere bestemte tiltak utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard.

Pbl. (1985): § 1

Forarbeider: NOU 2003: 14 s. 244–246, NOU 2005: 12 s. 489, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62 og s. 172, Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 13–14

Generelt

Paragrafen angir lovens stedlige (geografiske) virkeområde og bygger på § 1-3 i Planlov-utvalgets lovutkast, jf. NOU 2003: 14 s. 244. Den tilsvarende bestemmelsen i pbl. (1985) § 1 inneholdt også visse unntak fra lovens saklige virkeområde. Disse unntakene er i gjeldende lov inntatt i en egen bestemmelse, se § 1-3 nedenfor.

Første ledd

Første ledd fastslår at med mindre noe annet er bestemt, gjelder loven for hele landet, herunder vassdrag. Dette utgangspunktet er det samme som i loven av 1985, jf. pbl. (1985) § 1 første ledd første punktum. Uttrykket «*hele landet*» må forstås som en henvisning til Fastlands-Norge. I bestemmelsens siste ledd er det inntatt en særskilt hjemmel for Kongen til å bestemme at loven skal gjelde for Svalbard. For Jan Mayen og de norske bilandene i Antarktis har Kongen tilsvarende hjemmel i henholdsvis lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen § 2 og lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvet-øya, Peter I's øy og Dronning Maud Land mv. § 2.

For så vidt gjelder virkeområdet nedover i grunnen, heter det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172 at loven gjelder «*så langt det er aktuelt med utnytting som står i sammenheng med bruk av overflaten*». Denne formuleringen fremstår ikke som helt velvalgt fra departementets side, fordi det neppe er meningen å unnta selvstendige tiltak i grunnen fra lovens virkeområde. Underjordiske garasjeanlegg, våpenlagre, masseuttak og tilfluktsrom mv. omfattes klart nok av lovens virkeområde selv om det kan diskuteres om utnyttelsen av undergrunnen til slike formål har noen direkte sammenheng med bruk av overflaten. I NOU 1987: 21 *Sam-ordning av lover om arealdisponering* ble det på s. 65 fremholdt at det stedlige virkeområdet for loven av 1985 omfattet arealer under jorden «*så langt som det er behov for å planlegge slike arealer*». Dette må også være utgangspunktet etter gjeldende lov. Se for øvrig uttalelse 10. juni 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (TUDEP-2015-2054-3), hvor det er bemerket at «*etablering av ledninger som ligger så langt nede i grunnen at de er ført gjennom et horisontalt borehull, i utgangspunktet omfattes av virkeområdet i pbl. § 1-2*».

Når det gjelder virkeområdet oppover i luftrommet, er det mer dekkende når det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172 heter at loven gjelder «*oppover i luftrommet så langt det har sammenheng med arealutnytting på overflaten*». Dette innebærer blant annet at loven gjelder for lufthavner og for den aktivitet som står i direkte forbindelse med lufthavnene, herunder innflyvning og utflyvning, men ikke for den rene flytrafikken mellom lufthavnene. Bruk av luftrommet som skjer uavhengig av anlegg på landjorden, reguleres av luftfartsloven med tilhørende forskrifter. For tiltak og virksomheter som både omfattes av plan- og bygningsloven og luftfartsloven, er det gitt nærmere regler om samordning i luftfartsloven § 7-6.

Andre ledd

Andre ledd fastslår at loven gjelder i sjøområder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene. At loven gjelder i sjøområder, innebærer at det kan vedtas bindende arealplaner for slike områder, og at tiltak i sjø, herunder plassering av midlertidige konstruksjoner og anlegg, er underlagt lovens alminnelige regler, jf. RG 2004 s. 1039 (Gulating) om det tilsvarende spørsmålet etter loven av 1985.

Loven av 1985 gjaldt bare ut til grunnlinjene. Bakgrunnen for at virkeområdet i den nye loven er utvidet med én nautisk mil, er at lovgiver har ønsket å legge til rette for at EUs vannressursdirektiv (Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60EF) kan gjennomføres ved bruk av planlegging etter loven, jf. NOU 2003: 14 s. 244 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172. I henhold til direktivets artikkel 13 skal det vedtas egne forvaltningsplaner («*management plans*») for vannressursene, som etter direktivets artikkel 2 også omfatter sjøområdene ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene («*coastal water*»). I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62 legges det til grunn at vannforvaltningsplaner etter direktivet skal utarbeides som regionale planer etter lovens kapittel 8.

Også uavhengig av vannressursdirektivet har den stadig økende bruken av kystområdene til rekreasjon og fritidsbåtbruk, kombinert med utviklingen innenfor havbruksnæring og vindkraft, ført til behov for en mer samordnet kystsoneplanlegging. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172 legges det til grunn at slik samordnet kystsoneplanlegging i det utvidede virkeområdet normalt bør skje etter bestemmelsen i § 3-6 om felles planleggingsoppgaver.

I NOU 2003: 14 s. 245 understreker Planlovutvalget at forslaget om å utvide lovens virkeområde ikke endrer «*regelen om at kommunegrensen går til grunnlinjen*», og at loven derfor ikke medfører at kommunenes planmyndighet strekkes utenfor grunnlinjene. Den regelen Planlovutvalget her viser til, er i beste fall omdiskutert, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) *Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)*, hvor det på s. 21–22 fremholdes at «*det er rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa*». I Rt. 2002 s. 1411 (Gulen kommune) er det vist til flere kilder som trekker i samme retning. I proposisjonen uttaler departementet seg mer forbeholdent enn Planlovutvalget og nøyer seg med å understreke at utvidelsen av lovens virkeområde ikke er «*begrunnet i et økt behov for kommunal planlegging i dette området*», jf. Ot.prp. nr. 32

(2007–2008) s. 172. Når det ikke er tatt noe uttrykkelig forbehold i selve lovteksten, må loven på denne bakgrunn tolkes slik at kommunene *i prinsippet* kan vedta planer med virkning ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene.

I dom 17. oktober 2018 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2017-88591), som gjaldt gyldigheten av tillatelse til etablering av akvakulturanlegg, ble det blant annet anført at anlegget ikke var i samsvar med gjeldende arealplan etter pbl. (1985). Etter akvakulturloven § 15 første ledd bokstav a er det ikke adgang til å gi tillatelse i strid med «*vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven*». Lagmannsretten kom til at det aktuelle sjøområdet ikke var omfattet av arealplan. Tillatelsen var derfor ikke i strid med vedtatte arealplaner. Dommen går etter omstendighetene ikke inn på det mer grunnleggende spørsmålet om hvorvidt et akvakulturanlegg krever planavklaring, og i så fall på hvilken måte.

Tredje ledd

Tredje ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette at bestemmelsene i lovens kapittel 14 om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk skal gjøres gjeldende for nærmere bestemte tiltak også utenfor én nautisk mil utenfor grunnlinjene. Formålet med bestemmelsen er å sikre at EU-direktivene om konsekvensutredninger skal kunne ivaretas for tiltak med virkninger ut over landegrensene. Se nærmere om dette i kommentarene til kapittel 14.

Fjerde ledd

Fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Når det gjelder arealplanlegging og annen forvaltning av natur- og kulturmiljøer, legges det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 172 til grunn at lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven) inneholder de nødvendige bestemmelser, slik at en innføring av arealplansystemet etter plan- og bygningsloven i hovedsak vil være overflødig. Det det særlig vil kunne være aktuelt å gjøre gjeldende for Svalbard, er derfor den sektorovergripende samfunnsplanleggingen som plan- og bygningsloven for øvrig legger opp til. Med hjemmel i lov 17. juli 1925 nr. 11 (Svalbardloven) § 4, er det fastsatt en særskilt byggeforskrift for Longyearbyen (FOR-2016-11-15-1329).

§ 1-3. Tiltak som er unntatt fra loven

Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes ikke av loven.

For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14.

Pbl. (1985): § 1

Forarbeider: NOU 2003: 14 s. 245–246, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62 og s. 172–173, Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 13–14

Generelt

Både Planlovutvalget og Bygningslovutvalget foreslo at det i loven skulle inntas en egen bestemmelse om lovens saklige virkeområde, jf. NOU 2003: 14 s. 243 og NOU 2005: 12 s. 488. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 61 fremholdt departementet at det etter en nærmere vurdering var kommet til at det ikke var behov for en slik bestemmelse, fordi lovens saklige virkeområde ville fremgå av formålsbestemmelsen og av lovens øvrige bestemmelser om planer og byggesaker. I loven § 1-3 er det likevel inntatt en bestemmelse som uttrykkelig unntar visse tiltak fra loven. Bestemmelsen er dels en videreføring og dels en utvidelse av unntakene i pbl. (1985) § 1.

Første ledd

Første ledd viderefører bestemmelsen i pbl. (1985) § 1 om at loven ikke gjelder «*rørledninger i sjø for transport av petroleum*». Slike ledninger vil enten bli etablert i samsvar med plan for utbygging og drift av petroleumsforkomster som er godkjent av Olje- og energidepartementet i henhold til petroleumsløven § 4-2, eller i henhold til særskilt tillatelse etter petroleumsløven § 4-3.

I Planlovutvalget gikk flertallet inn for at unntaket for rørledninger ble sløyet i den nye loven, jf. NOU 2003: 14 s. 245. Miljøverndepartementet mente imidlertid at det ikke forelå nye, tungtveiende grunner til å fjerne unntaket, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62, og viste i den forbindelse til høringsuttalelsen fra Olje- og energidepartementet som er gjengitt i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 57. I uttalelsen tok Olje- og energidepartementet utgangspunkt i den begrunnelsen som ble gitt da unntaket ble innført i loven i 1989, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987–88) s. 41, og fremholdt at det ikke var noe som tilsa at denne vurderingen skulle være annerledes i dag. Av nevnte proposisjon fremgår det at unntaket blant annet ble begrunnet med at «*de sterke nasjonale interesser knyttet til petroleumsvirksomheten medfører behov for klare saksbehandlingsregler og raske avklaringer*», og at «*en avveining mellom kommunenes ønsker og behov for planlegging av sjøbunnen og petroleumsmyndighetenes interesser tilsier derfor at de nasjonale hensyn må gå foran i forhold til sjøområdene*».

At rørledninger i sjø for transport av petroleum ikke omfattes av loven, betyr at det ikke er noe krav om reguleringsplanbehandling av denne type tiltak. Tiltakene kan gjennomføres

uavhengig av eksisterende arealplaner, og det er heller ikke noe krav om byggesaksbehandling etter plan- og bygningslovens regler. Tiltakene er også – i motsetning til de tiltakene som er nevnt i andre ledd nedenfor – unntatt fra reglene om konsekvensutredning i lovens kapittel 14, jf. Justisdepartementets lovavdelings uttalelse 16. mai 2003 (JDLOV-2003-2666) om det tilsvarende spørsmålet etter pbl. (1985) § 1.

Selv om tiltakene er unntatt formell behandling etter plan- og bygningsloven, er det i Ot.prp. nr. 51 (1987–88) s. 41 forutsatt at *«vedtak om plassering av petroleumsanlegg innenfor lovens stedlige virkeområde først fattes etter at de berørte fylkeskommuner og kommuner er blitt hørt»*. Denne forutsetningen gjelder fortsatt etter den nye loven, jf. Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 13, hvor komiteen i tilknytning til begge unntakene i § 1-3 gir uttrykk for at den vil *«understreke betydningen av at de berørte parter blir involvert i beslutningsprosessen på en god måte»*.

Andre ledd

Andre ledd innebærer en endring fra rettstilstanden etter pbl. (1985) ved at *«anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd»* i all hovedsak unntas fra lovens virkeområde. Unntaket gjelder ikke produksjonsanlegg, hvor det i stedet er lagt opp til en samordning gjennom bestemmelsene i §§ 6-4 og 12-1.

Energiloven § 3-1 tredje ledd, som ble vedtatt samtidig med plandelen til den nye plan- og bygningsloven, omfatter *«konsesjonspliktige anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi med tilhørende elektrisk utrusting og byggetekniske konstruksjoner etter første ledd»*. Unntaket i plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd gjelder med andre ord overføringsanlegg som bygges i henhold til individuell anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 første ledd. Utenfor faller fordelingsnett som bygges i henhold til områdekonsesjon etter energiloven § 3-2, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008 s. 172). Dette innebærer at det i praksis er anlegg i tilknytning til transmisjonsnett (tidligere sentralnett) og regionalnett som unntas fra lovens regler gjennom bestemmelsen i § 1-3 andre ledd, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 40.

Begrunnelsen for unntaket fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 39–41. Det pekes her blant annet på at det er behov for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessene knyttet til anlegg for produksjon og overføring av elektrisk energi, at dette er tiltak som etter Stortingets forutsetninger skal være underlagt en overordnet statlig styring, og at konsesjonsbehandlingen etter energi- og vannressurslovgivningen langt på vei ivaretar kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Dette siste gjelder særlig for de tiltak som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, noe som alltid vil være tilfelle for kraftledninger i transmisjon- og regionalnett og for større vannkraftutbygginger. For kraftledninger i transmisjons- og regionalnett kommer dertil at dette er tiltak som ofte berører svært mange kommuner og i enkelte tilfeller flere fylkeskommuner, og hvor det i praksis har vist seg vanskelig å komme frem til omforente løsninger.

Bestemmelsen medfører at det ikke vil være nødvendig med planbehandling eller dispensasjonssøknad etter plan- og bygningsloven for å iverksette bygging og opprusting av slike overføringsanlegg som unntaket omfatter. Unntaket får virkning for rettslig bindende arealbruk fastsatt i så vel eldre som nyere planer og gjelder for alle tiltak hvor konsesjonsbehandlingen ikke er avsluttet når loven trer i kraft, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173.

Av begrunnelsen for unntaket, jf. ovenfor, følger det at unntaket ikke omfatter reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel 14. At disse reglene skal gjelde, fremgår uttrykkelig av ordlyden i § 1-3 andre ledd. I tillegg fastslås det her at også reglene i lovens kapittel 2 om kartgrunnlag og stedfestet informasjon kommer til anvendelse. Begrunnelsen for dette siste er at slik informasjon vil være av betydning for kommunenes planlegging for øvrig, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173.

§ 1-4. Plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver og andre myndigheters plikter overfor plan- og bygningsmyndighetene

Plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgaver som de har etter denne lov med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen.

Plan- og bygningsmyndighetene skal samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde.

Finner noen som utfører offentlig besiktigelse, forhold som er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, skal vedkommende snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene.

Pbl. (1985): §§ 10-1 og 108

Forarbeider: NOU 2005: 12 s. 490 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 62–63 og s. 173–174

Generelt

Bestemmelsene i første og andre ledd er en generalisert videreføring av pbl. (1985) § 10-1 om kommunens oppgaver og samarbeidsplikt, mens bestemmelsen i tredje ledd er en videreføring av pbl. (1985) § 108.

Første ledd

Første ledd fastslår det temmelig selvsagte at plan- og bygningsmyndighetene skal utføre de oppgavene de har etter loven med tilhørende forskrifter, herunder påse at plan- og bygningsloven overholdes i kommunen. Det er i forarbeidene presisert at plikten til å påse at loven overholdes, også gjelder for virksomheter og tiltak som ikke er søknadspliktige, men som likevel omfattes av bestemmelser i bindende arealplan, og som derfor ikke kan iverksettes i strid med planen uten at det på forhånd er meddelt dispensasjon. Ved at plikten til å påse at plan- og bygningsloven overholdes, er lagt til plan- og bygningsmyndighetene som sådanne, markerer bestemmelsen at også departementet på selvstendig grunnlag kan følge opp ulovlige forhold etter lovens kapittel 32 og eventuelt omgjøre vedtak i byggesaker fattet i første og andre instans, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173. Se også Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 352, hvor departementet uttaler at statlige myndigheter, typisk fylkesmenn, fortsatt har anledning til å følge opp ulovligheter ved å gi pålegg med videre, men likevel slik at dette bare bør skje i spesielle tilfeller, for eksempel der lokale myndigheter ikke selv følger opp et ulovlig forhold etter at uhjemlet tillatelse er opphevet i klagesak.

Andre ledd

Andre ledd pålegger plan- og bygningsmyndighetene å samarbeide med andre offentlige myndigheter som har interesse i saker etter plan- og bygningsloven, og innhente uttalelse i spørsmål som hører under vedkommende myndighets saksområde. Bestemmelsen må ses i lys av målsettingen om samordnet samfunnsplanlegging, jf. § 1-1 andre ledd, og av målsettingen om åpenhet og medvirkning i plan- og byggesaksprosessen, jf. § 1-1 andre og fjerde ledd. Plikten til å innhente uttalelse fra andre offentlige myndigheter skal også ivareta det alminnelige kravet til forsvarlig saksopplysning, jf. forvaltningsloven § 17. Unnlattelse av å innhente slike opplysninger vil derfor være en saksbehandlingsfeil som kan få betydning for vedtakets gyldighet, jf. RG 2001 s. 1423 (Hålogaland) om den tilsvarende bestemmelsen i pbl. (1985) § 10-1.

Uttrykket «*andre offentlige myndigheter*» leder i utgangspunktet tanken i retning av offentlige organer som har regulering eller annen utøvelse av offentlig myndighet som sin primære oppgave. I spesialmotivene til § 1-4 er denne begrepsbruken ikke nærmere kommentert. I § 3-2 tredje ledd slås det imidlertid fast at «*alle offentlige organer*» har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt. Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 182 skal begrepet «*offentlige organer*» i relasjon til § 3-2 tredje ledd forstås relativt vidt; det omfatter ikke bare kommunale, regionale eller statlige myndigheter, men også offentlige institusjoner med forskjellige formål og organisasjonsform som ikke er tillagt formell myndighet til å treffe vedtak, blant annet statsforetak og offentlig eide aksjeselskaper. Tilsvarende gjelder bestemmelsen om høring i § 5-2 første ledd, hvorefter ikke bare statlige, regionale og kommunale myndigheter, men også «*andre offentlige organer*» som blir berørt av et planforslag, skal få dette til uttalelse, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 189–190. Det er på denne bakgrunn trolig riktigst å tolke bestemmelsen i § 1-4 andre ledd utvidende, slik at den generelle samarbeidsplikten ikke bare gjelder offentlige myndigheter i snever forstand, men også andre offentlige organer i samme utstrekning som disse har medvirkningsrett og -plikt etter § 3-2 tredje ledd.

Hva samarbeidsplikten nærmere består i, vil i hovedsak fremgå av lovens øvrige regler knyttet til planlegging og byggesaksbehandling. Bestemmelsen i § 1-4 andre ledd fremstår i første rekke som en innledende påminnelse om at slikt samarbeid er en viktig del av plan- og bygningsmyndighetenes oppgaver etter loven. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173 fremholder departementet at samarbeidsplikten etter § 1-4 andre ledd innebærer at kommunen ikke kan illegge eller beregne gebyr etter § 33-1 for å behandle eller følge opp innspill fra andre myndigheter i planleggingen og plangjennomføringen. Denne virkningen av samarbeidsplikten må selvsagt begrenses til innspill som nevnte myndigheter kommer med på grunnlag av sine generelle samfunnsoppgaver. Søker en statlig myndighet om byggetillatelse, eller fremmer den et privat reguleringsplanforslag i egenskap av grunneier, må gebyr betales på vanlig måte i henhold til gjeldende forskrifter.

Tredje ledd

Bestemmelsen i tredje ledd er en videreføring av pbl. (1985) § 108 og gjelder andre myndigheters rapporterings- og meldeplikt overfor plan- og bygningsmyndighetene. Bestemmelsen er generelt utformet og gjelder ifølge forarbeidene *«enhver myndighet som har tilgang til byggverk, og som kommer over forhold som vedkommende myndighet ser at strider mot bestemmelser i plan- og bygningsloven eller forskrifter i medhold av den»*, jf. NOU 2005: 12 s. 490 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 173–174. Slik bestemmelsen er utformet, er det neppe grunn til å avgrense dens virkeområde til byggverk. Den må også gjelde dersom det i forbindelse med offentlige besiktigelses avdekkes andre tiltak, virksomheter eller arealbruk i strid med lov, forskrift eller bindende arealplan.

§ 1-5. Virkninger av planer

Virkningen av vedtatt plan etter denne lov for videre planlegging, forvaltning og vedtak om virksomhet, utbygging og vern framgår av bestemmelsene for de enkelte plantypene, jf. §§ 6-3, 8-2, 8-5, 11-3, 11-6 og 12-4, med den begrensning som fremgår av § 21-7 femte ledd.

Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.

Pbl. (1985): Ingen tilsvarende bestemmelse, se dog § 20-6 tredje ledd

Endringer: Endret ved lov 28. april 2017 nr. 20 (i kraft 1. juli 2017 jf. res. 28. april 2017 nr. 501)

Forarbeider: NOU 2003: 14 s. 258, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63 og s. 174, Prop. 149 L (2015–2016) s. 63–68 og 73, Innst. 188 L (2016–2017) s. 4–5 og 8–9

Generelt

Bestemmelsen gir informasjon om rettsvirkningene av de ulike plantypene etter loven og angir prinsippet for hvilke planer som går foran i tilfelle motstrid. Bestemmelsen er ny i gjeldende lov i den forstand at loven av 1985 ikke hadde en tilsvarende generell bestemmelse om disse forholdene.

Første ledd

Første ledd er av rent informativ karakter og viser til hvor i loven bestemmelsene om de forskjellige plantypenes rettsvirkninger er plassert. Planlovutvalget foreslo i sin innstilling en mer utfyllende bestemmelse om planers rettsvirkninger, herunder en generell bestemmelse om at planer etter plan- og bygningsloven skulle legges til grunn når det ble truffet vedtak etter andre lover på saksområder som var omfattet av vedkommende plan, jf. NOU 2003: 14 s. 258. Dette forslaget møtte sterk motbør fra flere høringsinstanser, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 57–58, og ble ikke fulgt opp av departementet. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63 peker departementet videre på de uklarheter som vil kunne oppstå om forståelsen av planers rettsvirkninger dersom innholdet av rettsvirkningene skulle fremgå av flere bestemmelser med til dels ulik ordlyd og form. Bestemmelsen om at første ledd gjelder «med den begrensning som fremgår av § 21-7 femte ledd», ble tilføyd ved lov 28. april 2017 nr. 20. I § 21-7 femte ledd er det angitt at saksbehandlingsfrister får betydning for rettsvirkningen av et eventuelt nytt plangrunnlag, det vil si planer vedtatt etter at en søknad er sendt inn, men før søknaden er avgjort av kommunen. Dersom kommunen oversitter sin frist for byggesaksbehandling, skal den på vedtakstidspunktet se bort fra en eventuell ny arealplan som er vedtatt etter utløpet av fristen. Kommunen skal i stedet legge til grunn det plangrunnlaget som gjaldt ved utløpet av saksbehandlingsfristen. Bestemmelsen i § 21-7 femte ledd innebærer med andre ord en begrensning i prinsippet om at arealplaner fra det

tidspunkt de blir vedtatt, skal ligge til grunn for etterfølgende byggesaksbehandling. Det vises for øvrig til kommentarene til § 21-7 femte ledd nedenfor.

Andre ledd

Bestemmelsen i andre ledd regulerer forholdet mellom bindende arealplaner og statlige eller regionale planbestemmelser. Loven viderefører her prinsippet om at ny plan eller planbestemmelse går foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal, med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller planbestemmelsen. I loven av 1985 kom prinsippet mer kasuistisk til uttrykk gjennom bestemmelsen om virkningene av kommuneplanen i pbl. (1985) § 20-6 tredje ledd. Slik loven er utformet, er løsningen av motstrid mellom ulike planer og planbestemmelser basert på et konsekvent *lex posterior*-prinsipp, uten hensyn til hvilket forvaltningsnivå som har vedtatt de ulike planene eller planbestemmelsene. En ny reguleringsplan vedtatt av en kommune vil således gå foran en tidligere statlig planbestemmelse etter § 6-3 eller en tidligere statlig reguleringsplan etter § 6-4, med mindre noe annet uttrykkelig fremgår av den sist vedtatte planen. Selv om motstridbestemmelsen i § 1-5 andre ledd ikke reflekterer lovens planhierarki, vil dette bli ivaretatt gjennom innsigelsesreglene og departementets adgang til å oppheve eller endre kommunalt vedtatte planer, se § 5-4 sammenholdt med § 11-16 og § 12-13. Kommunen vil derfor i praksis ikke kunne vedta en ny arealplan i strid med statlige eller regionale planbestemmelser uten at dette skjer i forståelse med statlige og regionale planmyndigheter.

Bestemmelsen i andre ledd forutsetter at en potensiell motstrid ikke er fjernet gjennom tolkning av de involverte arealplanene. Den ene av to planer, eventuelt begge planene, kan etter omstendighetene bli tolket innskrenkede, slik at det ikke foreligger motstrid. Plan-tolking er å anse som rettsanvendelse, noe som innebærer at domstolene fullt ut kan overprøve det tolkningsresultatet som er lagt til grunn av forvaltningen, se blant annet NOU 2005: 12 s. 480 og Frostating lagmannsretts dom 20. februar 2007 (LF-2006-150067). For en nærmere redegjørelse for de spørsmål som knytter seg til plantolkning, vises det til Jan Gudmund Aanerud: «Tolkning av reguleringsplaner», inntatt i *Tidsskrift for Eiendomsrett*, 2017 s. 111–172.

Bestemmelsen i andre ledd gjelder ikke dersom «*annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse*». Reservasjonen er både praktisk og vidtrekkende og gir rom for en nøyaktig tilpasning mellom nye og eldre planer. Kommuneplanen kan for eksempel fastslå at en eldre reguleringsplan gjelder videre, men likevel slik at enkeltbestemmelser i kommuneplanen erstatter tilsvarende bestemmelser i reguleringsplanen.

Den praktiske hovedregelen er at kommuneplaner inneholder bestemmelser som regulerer forholdet til eksisterende reguleringsplaner. Ettersom slike bestemmelser er direkte avgjørende for hva som utgjør plangrunnlaget i det enkelte tiltak, er det viktig at de blir utformet på en klar og entydig måte. I motsatt fall kan det oppstå kompliserte tolknings-spørsmål, noe som igjen vil kunne undergrave hensynet til forutsigbarhet, se § 1-1 fjerde ledd første punktum. Som et illustrerende eksempel kan det vises til Sivilombudsmannens

uttalelse 15. mai 2018 (SOM-2017-3013), der det ble konkludert med at bestemmelsene i kommuneplanen gikk foran med hensyn til utnyttingsgrad, mens bestemmelsene i reguleringsplanen hadde forrang når det gjaldt gesimshøyde.

I § 11-8 tredje ledd er det inntatt hjemmel for å fastsette hensynssone som angir hvor «*gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret*». Som det fremgår av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 221, er hensynssonen ment å markere at den arealbruk som er fastsatt i reguleringsplanen, skal anses for å være i samsvar med arealdelen til kommuneplanen. Også i slike soner vil det imidlertid kunne gis bestemmelser i medhold av §§ 11-9 til 11-11 som i tilfelle går foran de bestemmelser som følger av reguleringsplanen, jf. kommentarene til § 11-8 nedenfor.

Etter loven må eventuelle unntak fra bestemmelsen i andre ledd være «*fastsatt*» i den nye planen. Unntaket må med andre ord fremgå av selve planvedtaket. Det vil for eksempel ikke være tilstrekkelig at planbeskrivelsen for kommuneplanen angir de reguleringsplaner som skal gjelde uendret.

§ 1-6. Tiltak

Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Iverksettning av tiltak som omfattes av denne lov, kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-5 og 20-6.

Andre ledd kommer ikke til anvendelse for tiltak som omfattes av §§ 20-7 og 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven.

Pbl. (1985): Ingen tilsvarende bestemmelse, se dog § 20-6 andre ledd, § 31 nr. 1 første ledd og § 93

Endringer: Endret ved lov 20. juni 2014 nr. 52 (i kraft 1. juli 2015 jf. res. 6. februar 2015 nr. 91)

Forarbeider: Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63 og 174, Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 14, Prop. 99 L (2013–2014) s. 15, 17, 53–58, 97, 100 og 110, Innst. 270 L (2013–2014) s. 11, 32–34 og 53

Generelt

Bestemmelsen definerer begrepet «tiltak» og angir at iverksettelsen av tiltak ikke kan skje i strid med lovens bestemmelser eller bindende arealplan. Bestemmelsen må ses i sammenheng med §§ 11-6 og 12-4, som angir rettsvirkningene av henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, samt med lovens kapittel 20 om søknadsplikt. I forbindelse med omstruktureringen av kapittel 20 ved lov 20. juni 2014 nr. 52 ble det vedtatt en tilhørende justering av § 1-6 andre ledd andre punktum. Samtidig ble det innført et nytt tredje ledd i § 1-6, som fastslår at tiltak etter §§ 20-7 og 20-8, det vil si tiltak som er utpekt som skjermingsverdige objekter etter sikkerhetsloven, eller tiltak i tilknytning til slike objekter, kan bli gjennomført uavhengig av plan.

Første ledd

Første ledd definerer begrepet «tiltak». Dette er et nøkkelbegrep i loven, både i plandelen og byggesaksdelen. Definisjonen er i hovedsak en videreføring av det som var omfattet av arealplanenes bindende virkning og av søknads- og meldeplikten etter loven av 1985, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 174.

Første punktum definerer «tiltak» som «oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m». Ut fra ordlyden er det uten videre klart at oppregningen i første ledd første punktum omfatter alle tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav a til m. Slike tiltak er som hovedregel søknadspliktige

etter § 20-2. For en del mindre tiltak som omfattes av § 20-1 første ledd bokstav a til m, er det i § 20-5 med tilhørende forskrifter gjort unntak fra søknadsplikten. Også for andre tiltak som blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover, kan departementet ved forskrift i medhold av § 20-6 gjøre unntak fra søknadsplikten. At det ved særskilt bestemmelse er gjort unntak fra søknadsplikten etter § 20-2, medfører ikke at tiltaket faller utenfor tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd første punktum. Det har blant annet den konsekvens at lovens øvrige regler om tiltak fortsatt kommer til anvendelse på vanlig måte, herunder at tiltaket ikke kan iverksettes i strid med bindende arealplaner, jf. også § 1-6 andre ledd andre punktum, hvor dette uttrykkelig er presisert.

For to av alternativene i § 1-6 første ledd første punktum reiser henvisningen til § 20-1 første ledd bokstav a til m et særskilt tolkningsspørsmål. Dette gjelder «*endring [...] knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg*» og «*terrenginngrep*». Ut fra ordlyden kan det se ut som enhver endring av et bestående byggverk og ethvert terrenginngrep, stort eller lite, er å anse som et tiltak i lovens forstand. Henvisningen til § 20-1 første ledd bokstav a til m gjør imidlertid at det kan reises spørsmål om hvorvidt loven her må tolkes innskrenkende. Når det gjelder fasadeendringer som omfattes av § 20-1 første ledd bokstav c, er det på det rene at dette alltid er å anse som et tiltak i lovens forstand. Dette gjelder selv om det er tale om slike mindre endringer eller tilbakeføringer som er unntatt fra søknadsplikten etter § 20-5 første ledd bokstav f. Tilsvarende gjelder tilbygg, påbygg eller underbygging av en eksisterende bygning, jf. § 20-1 første ledd bokstav a. Andre endringer av bestående byggverk omfattes imidlertid bare av søknadsplikten dersom de kan karakteriseres som «*vesentlige*», jf. § 20-1 første ledd bokstav b. Det samme gjelder terrenginngrep, jf. § 20-1 første ledd bokstav k. På denne bakgrunn kan det reises spørsmål om hvorvidt den samme begrensningen må gjelde for tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd første punktum. I departementets spesialmotiver til § 1-6 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 174 første spalte nest siste avsnitt, heter det at «*henvisningen til kapittel 20 om søknadsplikt tar sikte på å klargjøre det sentrale punkt i loven om at ethvert bygge- og anleggstiltak, terrenginngrep eller eiendomstiltak enten må ha formell tillatelse, eller være tillatt, etter lovens nærmere regler*». Departementets uttalelse gir ikke noe klart svar på det ovennevnte tolkningsspørsmål og synes etter sitt innhold mer å være myntet på bestemmelsen i § 1-6 andre ledd, jf. nedenfor.

Slik bestemmelsen i § 1-6 første ledd første punktum er utformet, fremstår det som mest naturlig å oppfatte henvisningen til § 20-1 første ledd bokstav a til m som en presisering av hva som er å anse som «*tiltak*» i bestemmelsens forstand. Dette vil også være den forståelsen som samsvarer best med rettstilstanden etter loven av 1985. Pbl. (1985) hadde ingen generell definisjon av begrepet *tiltak*. Rettsvirkningen av arealplanene etter loven var imidlertid knyttet til tiltak som i utgangspunktet var melde- eller søknadspliktige etter §§ 81, 86 a, 86 b og 93, jf. pbl. (1985) § 20-6 andre ledd og § 31 nr. 1 første ledd. Når det gjaldt terrenginngrep og andre endringer av byggverk enn fasadeendringer, var den alminnelige oppfatning i tråd med dette at rettsvirkningen av arealplaner bare gjaldt «*vesentlige*» endringer og inngrep, det vil si tiltak som i utgangspunktet var søknadspliktige etter pbl. (1985) § 93 første ledd bokstav b og i, jf. Pedersen mfl.: *Plan- og bygningsrett* (2000) s. 375 og s. 429–430. I tillegg

til de tiltakene som i utgangspunktet var melde- eller søknadspliktige, gjaldt planenes bindende virkning også andre tiltak som kunne være til «*vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen*», jf. pbl. (1985) § 20-6 andre ledd andre punktum, eller som ville «*vanskeliggjøre gjennomføringen av planen*», jf. pbl. (1985) § 31 nr. 1 første ledd andre punktum. Dette siste fanges i dag opp av den supplerende tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd andre punktum, jf. nedenfor.

I Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 14 uttaler energi- og miljøkomiteen følgende i tilknytning til § 1-6:

«Komiteen har merket seg at bestemmelsen om tiltak etter denne lov er av opplysende karakter. Selve lovteksten kan virke mer rigid enn hva som har vært praksis i gjeldende lov.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, mener det vil være riktig at dagens lovpraksis, som hovedregel, legges til grunn for forståelsen av ny lovtekst.»

De beste grunner taler etter dette for å tolke bestemmelsen i § 1-6 første ledd første punktum som en ren henvisning til de tiltak som (i utgangspunktet) omfattes av søknadsplikten etter § 20-1 første ledd. Det vises til kommentarene til denne bestemmelsen for en nærmere gjennomgang av hvilke tiltak dette omfatter.

Andre punktum supplerer tiltaksdefinisjonen i første punktum med en bestemmelse om at «*også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner*» skal anses som tiltak i lovens forstand. Poenget med denne bestemmelsen er ikke å gi en selvstendig definisjon av begrepet *tiltak*, hvilket den heller ikke gjør, men å angi at arealplaner også kan være bindende for virksomhet og arealbruk som ikke omfattes av det vanlige tiltaksbegrepet i § 1-6 første ledd første punktum, jf. § 20-1 første ledd bokstav a til m.

Dette vil for det første være tilfelle hvor loven selv gir uttrykkelig hjemmel for å regulere slik virksomhet, jf. for eksempel § 11-11 nr. 6 om at det til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6 kan gis bestemmelser om ferdsel i områder med spesielle vernehensyn. Ferdsel anses i utgangspunktet ikke som et tiltak i lovens forstand, men vil altså likevel kunne være i strid med kommuneplanens arealdel. At ferdselen i så fall skal anses som et «*tiltak*», har ingen annen betydning enn å stå som et uttrykk for at ferdselen omfattes av planens rettsvirkning.

Også ut over de tilfeller der det i planen er gitt uttrykkelig bestemmelser som regulerer vedkommende virksomhet eller arealbruk, vil det kunne tenkes at en aktivitet som i utgangspunktet ikke omfattes av lovens tiltaksbegrep, må anses for å være i strid med planen. Dette ligger forutsetningsvis i lovens ordlyd ved at motstriden ikke trenger å knytte seg til planbestemmelser, men også kan knytte seg til arealformål og hensynssoner. Ordlyden gir imidlertid liten veiledning med hensyn til når det skal anses å foreligge slik motstrid som bestemmelsen omtaler. Noen nærmere veiledning får man heller ikke av ordlyden i §§ 11-6 og 12-4, som angir rettsvirkningene av kommuneplanenes arealdel og av reguleringsplaner. Når det i disse bestemmelsene heter at «*tiltak etter § 1-6*» ikke må stride mot arealformål, bestemmelser eller hensynssoner, får man i realiteten et sirkelresonnement i tilknytning til tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd andre punktum, nemlig at «*annen virksomhet og*

endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner», ikke må stride mot arealformål, planbestemmelser eller hensynssoner. Det kan på denne bakgrunn settes spørsmålsteget ved om den supplerende definisjonen av tiltak i § 1-6 første ledd andre punktum har fått en særlig vellykket utforming. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 174 fremholder departementet at bestemmelsen i § 1-6 første ledd andre punktum i hovedsak sikter til det som i pbl. (1985) § 20-6 andre ledd andre punktum ble angitt som «*andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen*». Dette gir en bedre tilnærming til problemstillingen og medfører også at man i hovedsak kan basere seg på praksis etter loven av 1985. Det vises til kommentarene til §§ 11-6 og 12-4 for en nærmere drøftelse av hvilke tiltak som ut fra et slikt vurderingstema vil kunne anses å komme i strid med vedkommende arealplan.

Andre ledd

Bestemmelsen i andre ledd har som sitt primære formål å synliggjøre de sentrale prinsipper som loven bygger på når det gjelder den fysiske arealutnyttelsen, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 174. Bestemmelsen klargjør for det første at tiltak som omfattes av loven, bare kan iverksettes dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser eller bindende arealplaner. Ved henvisningen til kapittel 20 om søknadsplikt og tillatelse får man frem at dette som hovedregel skal avklares gjennom en formell byggesaksbehandling, samtidig som bestemmelsen i andre punktum presiserer at det som fremgår av loven og bindende arealplaner, også gjelder for tiltak som i større eller mindre grad er unntatt fra ordinær byggesaksbehandling etter bestemmelsene i §§ 20-5 til 20-8. Ved lov 20. juni 2014 nr. 52 ble det gjort en justering av ordlyden i andre punktum som var ment å fange opp den samtidige omstruktureringen av kapittel 20. Som det fremgår av Prop. 99 L (2013–2014) s. 97, er endringen uten betydning for innholdet i bestemmelsen.

Tredje ledd

Tredje ledd angir at andre ledd ikke kommer til anvendelse for tiltak som er omfattet §§ 20-7 og 20-8 om skjermingsverdige objekter i medhold av sikkerhetsloven. Bestemmelsen ble innført ved lov 20. juni 2014 nr. 52. Det vises for øvrig til kommentarene til §§ 20-7 og 20-8.

§ 1-7. Felles behandling av plan- og byggesak

Søknad om rammetillatelse kan følge reguleringsplanforslaget og behandles sammen med planforslaget, jf. §§ 12-15 og 21-4.

Pbl. (1985): Ingen tilsvarende bestemmelse

Forarbeider: Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63 og s. 174

Bestemmelsen er av rent informativ karakter og opplyser om den muligheten som foreligger etter § 12-15 til å samordne behandlingen av et privat reguleringsplanforslag med en søknad om rammetillatelse etter § 21-4. Formålet med en slik samordnet prosess er å effektivisere behandlingen av private byggeprosjekter, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63. Det vises til kommentarene til § 12-15 for en nærmere redegjørelse for innholdet av en slik samordnet behandling.

§ 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 friluftsinnteresser, 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.

Pbl. (1985): § 17-2

Endringer: Endret ved lov 19. desember 2014 nr. 91 (i kraft 1. januar 2015, jf. res. 19. desember 2014 nr. 1727) og lov 8. mars 2019 nr. 5 (i kraft 8. mars 2019 jf. res. 8. mars 2019 nr. 195)

Forarbeider: NOU 2003: 14 s. 259–261, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 63–65 og s. 174–176, Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 14–15, Prop. 121 L (2013–2014) s. 11, 13–14 og 17, Innst. 47 L (2014–2015) s. 3, Prop. 32 L (2018–2019) s. 2, 5–7, 12–13 og 15, Innst. 159 L (2018–2019) s. 2 og 5

Generelt

Ved midlertidig lov 25. juni 1965 ble det innført et alminnelig byggeforbud i 100-metersbeltet langs sjøen. Loven utgjorde en milepæl i arbeidet for å ivareta allmennhetens interesser i strandsonen. Spørsmålet om hvorvidt loven utløste erstatningsansvar for det offentlige ble avgjort av Høyesterett i plenum i Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen). I dommen, som inneholder en rekke prinsipielle betraktninger om forholdet mellom offentlig regulering og eierrådighet, kom Høyesterett enstemmig til at loven innebar en rådighetsregulering som den enkelte grunneier erstatningsfritt måtte finne seg i. Loven av 1965 ble i 1971 avløst av en ny, permanent lov (strandplanloven av 10. desember 1971). Strandplanloven av 1971 opprettholdt det alminnelige forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen og innførte dertil et generelt plankrav for området bak 100-metersbeltet, det såkalte *influensområdet*. Lovens bestemmelser om plankrav for de bakenforliggende influensområder ble lite benyttet i praksis, og det generelle plankravet ble på denne bakgrunn opphevet ved lov 1. juni 1984. Ved plan- og bygningsloven av 1985 ble de resterende delene av strandplanloven opphevet, og forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen ble videreført i pbl. (1985) § 17-2.

Bestemmelsen i § 1-8 er en videreføring av byggeforbudet i pbl. (1985) § 17-2. Bestemmelsen er strammet inn ved at flere av de tidligere unntakene fra forbudet er fjernet, og den er utvidet til også å omhandle vassdrag, men uten at det her innføres en lovbestemt

byggeforbudssone slik som langs sjøen. Ved lov 19. desember 2014 nr. 91 og lov 8. mars 2019 nr. 5 er det gjort visse endringer i § 1-8 femte ledd, som er nærmere omtalt nedenfor.

Første ledd

Første ledd klargjør de særlige arealdisponeringshensyn som gjør seg gjeldende i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag, og pålegger plan- og bygningsmyndighetene et særskilt ansvar for å ivareta disse hensynene i sin myndighetsutøvelse etter loven.

Hovedformålet med byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen er å sikre allmennhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved kysten. Strandområdene har også en selvstendig verdi som leveområder for plante- og dyrearter, de representerer en viktig del av det norske landskapsbildet, og de formidler den norske kystkulturen gjennom eksisterende bygninger og anlegg. Bestemmelsen i § 1-8 første ledd innebærer en presisering av at det innenfor 100-metersbeltet langs sjøen skal tas særskilt hensyn til alle de verdier som strandsonen representerer, ikke bare allmennhetens rekreasjons- og friluftsinnteresser, men også naturverdier og verdier knyttet til kulturmiljø og landskap. Tilsvarende gjelder for 100-metersbeltet langs vassdrag.

Ansaret for å ivareta de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag, gjelder både ved utarbeidelse av planer og ved behandling av konkrete bygge- og dispensasjonssaker, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 174. De hensyn bestemmelsen bygger på, vil også kunne ha betydning ved anvendelsen av andre lover i saker som berører strandsonen, se for eksempel Rt. 2012 s. 882, hvor det ved gyldighetsvurderingen av et vedtak etter friluftsløven § 35 ble vist til de særskilte hensyn som gjelder for strandsonen.

Ved vurdering av dispensasjonssøknader er det viktig å se sammenhengen mellom bestemmelsen i § 1-8 første ledd og § 19-2 andre ledd første punktum om at dispensasjon ikke kan gis dersom «*hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra [...] blir vesentlig tilsidesatt*». Paragraf 1-8 første ledd angir her hvilke hensyn som er relevante å vurdere tiltaket opp mot når det er spørsmål om å gi dispensasjoner i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag.

Andre ledd

Andre ledd viderefører det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen. Forbudet gjelder i hele landet. Avstanden måles i horisontalplanet. Der fjell eller terreng skråner bratt ned i sjøen, vil forbudet derfor kunne gjelde områder ganske langt fra vannflaten.

Forbudet gjelder alle tiltak etter § 1-6 første ledd med unntak av fasadeendringer. Unntaket for fasadeendringer gjelder både mindre endringer og tilbakeføringer som er unntatt fra søknadsplikt etter § 20-5 første ledd bokstav f, og større endringer som er underlagt søknadsplikt etter § 20-2 sammenholdt med § 20-1 første ledd bokstav c. For øvrig inneholder bestemmelsen ingen unntak fra forbudet ut fra tiltakets art eller størrelse.

Etter pbl. (1985) § 17-2 første ledd første punktum var forbudet mot fysiske tiltak i strandsonen begrenset til å gjelde *oppføring* av bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning samt *vesentlige endringer* av slike tiltak. Det siste ble tolket slik at mindre tilbygg og utvidelser av eksisterende bygninger som ikke innebar endringer av bruksformålet, falt utenfor forbudet, jf. Miljøverndepartementets brev 24. januar 2001 inntatt i *Planjuss* 1/2002. At forbudet var begrenset til å gjelde vesentlige endringer, ga i mange saker opphav til omfattende diskusjoner og usikkerhet og førte også til forskjeller i praksis. I gjeldende lov er vesentlighetskriteriet på denne bakgrunn fjernet, slik at alle endringer som omfattes av tiltaksdefinisjonen i § 1-6, omfattes av forbudet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175. Dette betyr for eksempel at forbudet rammer alle tilbygg og utvidelser av eksisterende bygninger, uansett størrelse, jf. § 1-6 første ledd første punktum sammenholdt med § 20-1 første ledd bokstav a. Om tiltaket er unntatt fra søknadsplikt i henhold til §§ 20-5 eller 20-6 er uten betydning for forbudet i § 1-8 andre ledd. Forbudet rammer derfor også oppføring av «*mindre frittliggende bygning*» som er unntatt fra søknadsplikt etter § 20-5 første ledd bokstav a, jf. byggesaksforskriften § 4-1 bokstav a, og «*mindre tiltak utendørs*» som er unntatt fra søknadsplikt etter § 20-5 første ledd bokstav e, jf. byggesaksforskriften § 4-1 bokstav e. I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 er det uttalt at uttrykket «*andre tiltak [...] enn fasadeendring*» også dekker gjerder. Et gjerde kan etter omstendighetene falle utenfor tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd første punktum. I så fall må uttalelsen i forarbeidene være basert på at et gjerde er å anse som et tiltak etter § 1-6 første ledd andre punktum, fordi det er i strid med bestemmelser til arealformål eller hensynssoner, eventuelt er til vesentlig ulempe for gjennomføring av gjeldende arealformål. Se for øvrig Frostating lagmannsretts dom 19. oktober 2017 (LF-2017-41178 – LF-2017-41198), hvor oppføring av gjerde i strandsonen er ett av flere temaer.

Når det gjelder terrenginngrep, vil det fortsatt måtte tas stilling til om inngrepet er vesentlig, fordi det bare er «*vesentlige terrenginngrep*» som omfattes av tiltaksdefinisjonen i § 1-6, jf. § 20-1 første ledd bokstav k (se kommentarene til § 1-6 første ledd ovenfor). Ved vurderingen av om det er tale om et vesentlig terrenginngrep, vil konsekvensene av inngrepet ha stor betydning. I Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 312–313 fremholder Kommunal- og regionaldepartementet blant annet følgende i tilknytning til bestemmelsen i § 20-1 første ledd bokstav k:

«Begrepet vesentlig terrenginngrep omfatter både utgraving og oppfylling. Inn under utgraving går blant annet masseuttak av mineraler som sand og grus. Utfylling omfatter blant annet bakkeplanering. Bestemmelsen kan etter omstendighetene omfatte både mudring og etablering av kunstig sandstrand. I sårbare områder som verdifulle kulturlandskap eller strandsonen vil også mindre inngrep kunne få store konsekvenser, slik at de dermed etter omstendighetene må anses som vesentlige.»

I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 uttaler Miljøverndepartementet generelt at anlegg av kunstige sandstrender vil omfattes av begrepet «*andre tiltak [...] enn fasadeendring*» i § 1-8 andre ledd. Det samme er lagt til grunn i Innst. O. nr. 57 (2007–2008), hvor flertallet i energi- og miljøkomiteen gir uttrykk for at slike tiltak «*kun unntaksvis*» skal kunne godkjennes

i strandsonen. Se også uttalelse 9. november 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (TUDEP-2015-1665). Mudring vil som hovedregel være et vesentlig terrenginngrep i strandsonen, i alle fall så langt tiltaket får negativ betydning for de hensyn som særskilt skal ivaretas etter § 1-8 første ledd. Det vises for øvrig til Sivilombudsmannens årsmelding 2003 s. 270 (Somb-2003-86), hvor grensene for hva som må anses som «*vesentlig terrenginngrep*», er drøftet i relasjon til den tidligere bestemmelsen i pbl. (1985) § 17-2.

Nedgraving av rørledninger i strandsonen er nærmere omtalt i uttalelse 10. juni 2015 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (TUDEP-2015-2054-3).

I Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 uttaler departementet at «*midlertidige anlegg og konstruksjoner*» ikke omfattes av forbudet i § 1-8 andre ledd. Se også Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelse 18. mai 2011 (TUDEP-2011-1161-2). Denne begrensningen i forbudets virkeområde fremgår ikke av ordlyden, som uttrykkelig forbyr alle «*andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringer*». Plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg omfattes av tiltaksdefinisjonen i § 1-6 første ledd første punktum, jf. § 20-1 første ledd bokstav j. At slike tiltak er unntatt fra søknadsplikt når de ikke skal stå lenger enn to måneder, jf. § 20-5 tredje ledd andre punktum, er uten betydning for selve tiltaksdefinisjonen, jf. kommentarene til § 1-6 første ledd ovenfor. Enten plasseringen av en midlertidig konstruksjon skjer for kortere eller lengre tid enn to måneder, er det med andre ord tale om et «*tiltak etter § 1-6 første ledd*». Departementets kortfattede og generelt utformede uttalelse om at slike tiltak ikke omfattes av forbudet, fremstår på denne bakgrunn som noe underlig. Også når det gjelder rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel, jf. § 11-6, og rettsvirkningen av reguleringsplaner, jf. § 12-4, fremholdes det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 212 og 231 at planenes formålsangivelse i utgangspunktet ikke er til hinder for plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg. I denne forbindelse begrenses imidlertid uttalelsene uttrykkelig til å gjelde den form for kortvarig plassering som ikke er søknadspliktig. At slik kortvarig plassering som er omhandlet i § 20-5 tredje ledd andre punktum, kan skje selv om plasseringen isolert sett er i strid med gjeldende planformål, er også lagt til grunn av Kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 315. Ut fra dette kan det hevdes å gi best sammenheng i regelverket at kortvarige plasseringer av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg heller ikke omfattes av forbudet i § 1-8 andre ledd. For plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg ut over to måneder, det vil si når det er tale om plasseringer som er søknadspliktige etter § 20-2, er det derimot vanskelig å se noen holdbar grunn til å unnta slike tiltak fra forbudet i § 1-8 andre ledd.

Begrepet «*midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg*» omfatter i dagens lov også det som etter loven av 1985 ble betegnet som *transportable innretninger*, det vil si campingvogner, husbåter og lignende, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 312. Forbudet i § 1-8 andre ledd vil derfor, ut fra den tolkning som her gjøres gjeldende, ramme plassering av campingvogner i 100-metersbeltet langs sjøen dersom plasseringen skjer for lengre tid enn to måneder. Når det gjelder husbåter, vil en ren oppankring av slike, falle utenfor forbudet i § 1-8 andre ledd, da dette bare omfatter strandsonen og ikke det utenforliggende sjøarealet. Bare dersom husbåten fortøyes i land, vil forbudet komme til anvendelse, jf. *Planjuridiske fortolkninger* 1/99

om den tilsvarende problemstillingen etter pbl. (1985) § 17-2. Selv om kortvarig plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg ikke rammes av forbudet i § 1-8 andre ledd, gjelder det generelle kravet i § 30-5 om at tiltaket ikke må plasseres slik at det hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlig ulempe for omgivelsene. Oppankring av husbåter utenfor offentlige badestrender og andre viktige friluftsområder vil lett komme i konflikt med denne bestemmelsen, sml. RG 2004 s. 1039 (Gulating) om den tilsvarende bestemmelsen i pbl. (1985) § 85.

Forbudet i § 1-8 andre ledd gjelder også «*opprettelse og endring av eiendom*», jf. § 1-6 første ledd første punktum sammenholdt med § 20-1 første ledd bokstav m. I loven av 1985 var forbudet mot fradeling i 100-metersbeltet langs sjøen begrenset til å gjelde «*ubebygdel (parsell eller tomt) av eiendom*», jf. pbl. (1985) § 17-2 første ledd andre punktum. I gjeldende lov er forbudet utvidet ved at det også omfatter opprettelse og endring (fradeling) av bebygdel av eiendom. I forarbeidene er det ingen uttalelser om videreføring av den ulovfestede læren om fradeling til uendret bruk. Tvert imot er det i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 presisert at forbudet også gjelder «*endring av bebygdel eiendom*». Både lovteksten og forarbeidene trekker dermed klart i retning av at det ikke gjelder et generelt unntak for fradeling til såkalt *uendret bruk*, noe som også er lagt til grunn i Pedersen mfl.: *Plan- og bygningsrett* (2018), del 1 s. 410. I publikasjonen *Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)* fra det daværende Miljøverndepartementet, er det derimot fremholdt at «*læren om 'uendret bruk' gjelder både for fradelingen etter § 1-8 og for fradeling i LNF-områder, slik at det ikke er nødvendig med dispensasjon fra bestemmelsen så lenge kriteriene for 'uendret bruk' er oppfylt*». Det samme er lagt til grunn i Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelser 1. oktober 2104 (TUDEP-2014-5929-2) og 21. mars 2017 (TUDEP-2017-1557-2). Det er tvilsomt om disse uttalelsene kan ses som uttrykk for en riktig lovforståelse.

I andre punktum er det presisert at forbudet ikke er til hinder for «*fradeling ved innløsning av bebygdel festetomt etter tomtfestelova*». Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175 er bestemmelsen tatt med for å klargjøre at tomtfestelovas regler om rett til innløsning av festetomt ikke skal bli satt til side av byggeforbudet langs sjøen. Bestemmelsen må ses i sammenheng med tomtfestelova § 32 siste ledd om at det for slik fradeling heller ikke er nødvendig med samtykke fra offentlig myndighet dersom samtykke til bortfeste ble gitt på bortfestingstidspunktet eller ikke var nødvendig etter de reglene som da gjaldt.

Etter pbl. (1985) § 17-2 andre ledd gjaldt ikke det generelle byggeforbudet i «*tettbygd strøk*». Dette unntaket ble av departementet oppfattet som uheldig, både fordi det var vanskelig å avgrense, og fordi det normalt burde foreligge reguleringsplaner i slike områder, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 64. Unntaket er derfor ikke videreført i gjeldende lov. I pbl. (1985) § 17-2 tredje ledd var det videre gjort unntak fra byggeforbudet for visse nærmere angitte tiltak. Dette gjaldt bygning, konstruksjon, anlegg eller innhegning som var nødvendig for Forsvaret, i landbruket mv. (tredje ledd nr. 1), tilretteleggende tiltak i friluftsområder for allmennheten (tredje ledd nr. 2) og brygge på bebygdel eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst (tredje ledd nr. 3). Disse unntakene, som reiste en rekke tolkningsspørsmål, er fjernet i gjeldende lov. I den grad det fortsatt er ønskelig med generelle unntak for

nærmere angitte tiltak, må dette i dag fastsettes særskilt i bestemmelser til kommuneplanens areal, jf. fjerde ledd nedenfor.

Tiltaksforbudet i § 1-8 andre ledd kan for øvrig påvirke bruken av andre bestemmelser i loven. Som nevnt i uttalelse 11. mars 2014 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (TUDEP-2014-2837-2), er det vanskelig å se for seg at forhold i strid med § 1-8 andre ledd kan utgjøre en overtredelse av «*mindre betydning*», slik at det er grunnlag for å unnlate ulovlighetsoppfølging etter § 32-1 andre ledd.

Tredje ledd

Tredje ledd fastslår at det alminnelige tiltaksforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen bare gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2. En byggegrense i arealplan kan enten innskrenke eller utvide den forbudssonen som følger av § 1-8 andre ledd.

Bestemmelsen er en modifisert videreføring av pbl. (1985) § 17-2 andre ledd, hvor det var gjort generelt unntak fra byggeforbudet i regulerte områder og i områder som i kommuneplanens arealdel var lagt ut til byggeområder og områder for råstoffutvinning. Bestemmelsen i § 1-8 tredje ledd representerer en innstramming i forhold til loven av 1985, ettersom byggeforbudet bare faller bort i den utstrekning det konkret er fastsatt avvikende byggegrenser i reguleringsplan eller kommuneplan. I planer som bare angir arealbruk til bebyggelse eller anlegg, vil byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen fortsatt gjelde inntil en annen byggegrense er fastsatt, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175. Det samme gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er angitt for spredt bebyggelse etter § 11-11 nr. 1 og 2. Bestemmelsen i tredje ledd innebærer at kommunene alltid må foreta en konkret vurdering av hvor langt det alminnelige byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen skal fravikes, selv om området som sådan legges ut eller reguleres til bebyggelse. Dette må anses som en klar styrking av strandsonevernet.

At det generelle forbudet i andre ledd står tilbake for avvikende byggegrenser fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, gjelder også byggegrenser fastsatt i eldre arealplaner, jf. § 34-2 fjerde ledd, hvor det fremgår at de planer som gjaldt på tidspunktet for ikrafttreden av gjeldende lov, fortsatt skal gjelde «*inntil de blir endret, opphevet, erstattet eller satt til side av ny plan etter denne loven*». At eldre planer fortsatt gjelder, innebærer ikke i seg selv at de går foran det generelle forbudet i § 1-8 andre ledd. Når det i § 1-8 tredje ledd heter at forbudet gjelder så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, vil dette derfor også gjelde for eldre planer. Det vil si at eldre arealplaner – på samme måte som nye arealplaner – bare går foran byggeforbudet i den utstrekning det i planene er fastsatt konkrete byggegrenser.

I publikasjonen *Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven (plandelen)* fra det daværende Miljøverndepartementet ble det gitt uttrykk for en annen oppfatning enn den som her er fremholdt, nemlig at kravet om byggegrenser som vilkår for unntak bare gjaldt for «*nye planer*