

Miljøverndepartementet

PLANAVDDELINGEN INFORMERER NR. 1/93

Om avgjørelser og veiledende uttalelser vedrørende plan- og bygningsloven til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn

Innhold

1. Innledning
2. Forskrift om unntak fra klagereglene i forvaltningsloven med hjemmel i § 28 tredje ledd, for så vidt gjelder vedtak om arealdel i kommuneplan etter plan- og bygningsloven § 20-4
3. Spørsmål i tilknytning til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/84
4. Vedrørende hytter i LNF-områder og begrepet "stedbunden næring", jf plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd bokstav c.
5. Vedrørende hytter / utleiehytter i landbruksområder
6. Spørsmål vedrørende reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26 sammenholdt med lovens krav til vann, vei og avløp etter § 67
7. Utdrag fra Høyesteretts dom vedrørende Gaulosen naturreservat - om reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26
8. Krav til kunngjøring og varsel av reguleringsarbeid etter plan- og bygningsloven § 27-1
9. Spørsmål vedrørende pbl § 20-4 andre ledd
10. Rekkefølgebestemmelser etter Plan- og bygningsloven § 26
11. Bruk av betegnelsen "frioråde" i kommuneplanens arealdel
12. Deling av eiendom - Arbeidsfordeling mellom kommunal oppmålingsmyndighet og jordskifteverket.
13. Deling av eiendom - Jordskifterettens mulighet for bruk av midlertidig forretning, DL § 2-6
14. Private reguleringsforslag - Krav om kommunestyrebehandling

1. Innledning

Planavdelingen i Miljøverndepartementet sender fra tid til annen ut publikasjonen "Planavdelingen informerer" til kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og andre offentlige etater som har plan- og bygningsloven som sitt arbeidsområde. Siktemålet er å informere om departementets administrative praksis, rettsavgjørelser og lignende. Vi sender nå ut en nytt nummer av "Planavdelingen informerer" hvor vi refererer noen prinsipielle spørsmål som har vært til behandling i departementet samt en dom fra Høyesterett.

2. Forskrift om unntak fra klagereglene i forvaltningsloven med hjemmel i § 28 tredje ledd, for så vidt gjelder vedtak om arealdel i kommuneplan etter plan- og bygningsloven § 20-4.

Forskriften lyder i sin helhet:

"Kommunestyrets endelige vedtak om arealdel til kommuneplan etter plan- og bygningsloven § 20-4 kan ikke påklages."

Forskriften er fastsatt ved kgl.res. 5. februar 1993 med hjemmel i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 28 tredje ledd, første punktum. Forskriften er fremmet av Miljøverndepartementet og ble tatt inn i Norsk Lovtidend Avdeling 1 for 1993 på side 176 den 2. mars 1993 og trådte i kraft en måned etter denne dato, jf lov om Norsk Lovtidende § 3.

Fra 1. januar 1994 er loven endret, jf § 20-5 niende ledd, slik at arealdelen ikke kan påklages.

3. Spørsmål i tilknytning til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/84

Miljøverndepartementet fikk en forespørsel om hvorvidt det er nødvendig med samtykke fra vedkommende statlige myndighet for å kunne gi dispensasjon fra en plan. Spørsmålene ble stilt slik:

1. Mener departementet at PBL § 28-1 nr 2 også danner en lovsatt ramme for dispensasjonsmyndighet etter § 7?
2. Innebærer uttrykksmåten "vedkommende myndighet" at vedkommende statlige myndighet skal kunne avgjøre hvorvidt dispensasjon går utenfor denne ramme?

Departementet svarte på denne måten:

"Til spørsmål 1

Den lovsatte ramme etter PBLs § 7 er at dispensasjon kan gis når særlige grunner foreligger. Det R.skr. T-5/84 uttrykker er, at dersom man ser bort fra midlertidige

og tidsbestemte unntak fra reguleringsplan, "bør" det normalt ikke gis dispensasjon etter § 7 for så omfattende avvik fra planen at det går utenfor rammen av hva som kan karakteriseres som "mindre vesentlig endring" etter PBLs § 28-1 nr 2. Rundskrivet omhandler forholdet til statlige fagmyndigheter, og siste avsnitt i Miljøverndepartementets brev av 10. oktober 1991 gjelder fylkesmannens spørsmål om avvik fra reguleringsplan som berører statlige fagmyndigheters lovbestemte saksområde, og om dette gjelder generelt eller bare der statlige fagmyndigheter har selvstendig hjemmel til å fatte vedtak.

Miljøverndepartementets svar innebærer at når statlige fagmyndigheter har gått i mot, - enten det gjelder der det er nødvendig med eget særlovsvedtak, eller ellers, skal bygningsrådet ikke gi dispensasjon. Miljøverndepartementets oppfatning her er at det da, som alminnelig antakelse, ikke foreligger "særlige grunner."

Til spørsmål 2:

Til spørsmålet om det i loven er instituert noen ordning med forhåndsinnsigelse for statlige fagmyndigheter i dispensasjonssaker, på samme måte som i plansaker etter plan- og bygningslovens § 20-5, 27-2 og 28-2, er svaret nei. De kommunale bygningsmyndigheter/bygningsrådet fratas således ikke vedtaksmyndigheten, dvs. den personelle kompetanse som sådan, i dispensasjonssaker, ved at en statlig fagmyndighet uttrykkelig går i mot at en dispensasjon gis. Dette innebærer selvsagt ikke at de kommunale bygningsmyndighetene uten videre har frihet til å gjøre holdbare/gyldige dispensasjonsvedtak, f.eks. i strid med statlige fagmyndigheters interesser, der slike interesser er ivaretatt i bindende arealplaner. Det vises i denne forbindelse til Ot.prp. nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov, side 101, der det under omtalen av "særlige grunner" bl.a. heter:

"Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer i planene av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter de regler som er fastlagt i kapitlene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Hensynet bak planvurderingene og de ulike bestemmelser vil også være av betydning for praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsen."

Lovens system, og med utvidet klageadgang for offentlige organ, innebærer imidlertid at eventuell overprøving og underkjenning av et kommunalt dispensasjonsvedtak, vedtak i tid kommer etter at førstegangsvedtak er fattet, til forskjell fra planvedtak der innsigelse fra statlig fagmyndighet altså flytter kompetensen til å gjøre første gangs vedtak til departementet.

Rundskriv T-5/84 gjelder som sagt fortsatt, jf Miljøverndepartementets liste over aktuelle rundskriv. Rundskrivet ble omtalt og vist til i kommentarene til § 28-1 nr. 2 i Ot.prp. nr. 56 (1984-85) Plan og bygningslov, side 124, 2. spalte. Som rundskriv ellers er T-5/84 av veiledende og klargjørende karakter, og ikke noe rettsgrunnlag i seg selv. Rundskrivet var bl.a. foranlediget av de endringer i Bgl. som ble foretatt i 1983, og der dispensasjonskompetansen ble lagt til bygningsrådet direkte i loven. Det kan påpekes at Stortinget i forbindelse med behandlingen av planleggingsloven hadde lagt til grunn at departementet skulle gi nærmere retningslinjer om bruken av dispensasjon, jf Innst. O. nr. 69 (1980-81)

side 33. Videre vises til at Byggesaksutvalget hadde forutsatt at praktiseringen av bestemmelsen om "mindre vesentlig endring" ville bli tatt opp til nærmere vurdering av Byggesaksutvalget, jf NOU 1982 : 13 side 22. En slik gjennomgang skjedde imidlertid ikke som forutsatt. Rundskrivet er innholdsmessig langt på vei en sammenfatning av de mest sentrale punktene i de aktuelle forarbeidene til de endringer som ble foretatt, og rundskrivet må etter Miljøverndepartementes oppfatning betraktes som en oppfølging av påpekningen av behovet for klargjørende retningslinjer for bruk av dispensasjon og "mindre vesentlig endring".

Fra 1 januar 1994 lyder § 7 tredje ledd, siste punktum:

"Ved dispensasjon af kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller fra denne lovs §§ 17-2 og 23, skal fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, være gitt høve til å uttale seg før dispensasjon gis."

4. **Vedrørende hytter i LNF-områder og begrepet "stedbunden næring", jf plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd bokstav c.**

Fra brev til et fylkesmannsembete refereres:

"Fylkesmannen har anmodet om å få en klargjøring av begrepet "stedbunden næring" i PBLs § 20-4, 2. ledd bokstav c, og om bygging av "utmarkshytter" er i samsvar med arealbruksformålet i områder som i kommunaplanens arealdel er utlagt til landbruks, natur- og friluftsområder etter PBLs § 20-4, nr. 2."

Begrepet hytte/fritidsbebyggelse

Miljøverndepartementet vil først vise til PBLs § 82 som fastsetter at lovens bestemmelser generelt, men med visse unntak og unntaksmuligheter, gjelder for fritidsbebyggelse. Hva som er å anse som fritidsbebyggelse er ikke nærmere definert i loven, og må vurderes konkret i det enkelte tilfelle med avgjørende vekt på det funksjonelle formålet med, og den aktuelle bruken av en bygning. Lovforarbeider, byggeforskriftene, rettspraksis og myndighetspraksis klargjør et stykke på vei hva som etter PBL er å anse som fritidsbebyggelse. Den tidligere bygningsloven omtalte hytter, dvs. fritidsbebyggelse, som "- - sportshytter, sommerhus og kolonihagehus o.l. bygninger som bare er beregnet til å bebos i et kortere tidsrom, samt for tilhørende uthus."

I NOU 1982: 21 er det på side 11 lagt til grunn at fritidshus er; permanente hytter, campinghytter, landsteder, setrer, støler, naust, rorbuer, våningshus og andre hus som bare nyttes for fritidsformål ved privat bruk og/eller utleie, og som kan nyttes til overnatting uten hensyn til størrelse eller standard.

Utleiehytter, sports-, turist- og overnattingshytter for fritidsbruk vil således falle inn under § 82 selv om f.eks. utleien kan være en del av inntektsgrunnlaget for utøver av primærnæring.

Midlertidige bo-innretninger

Utenfor hyttebegrepet etter § 82 faller midlertidige eller transportable innretninger etter § 85, herunder f.eks. campingvogner, mobile bo-innretninger o.l. Paragraf 85 har egne saksbehandlings- og samtykkeprosedyrer for tiltak etter denne bestemmelse. Grensedragningen mellom § 85 - tiltak og bygninger/hytter kan by på tvil i konkrete grensetilfelle.

Driftsbygninger i landbruk og annen bebyggelse tilknyttet "stedbunden næring"

Utenfor hyttebegrepet faller også driftsbygninger i landbruket etter § 81. Nevnte bestemmelse har egne saksbehandlingsregler for bygninger til slikt formål. Landbruksmyndighetene vurderer og avgjør* det landbruksfaglige behovet, og den landbruksfaglige begrunnelsen for eventuelle nye driftsbygninger.

Med driftsbygninger i landbruket forstås ordinært bygninger som er et nødvendig/tjenlig ledd i, og driftsmiddel for, en hensiktsmessig landbruksdrift på en bruksenhet.

Mer konkret faller setrer, skogskoier, naust, rorbuer og andre hus som også nyttes i forbindelse med husdyrhold eller annen virksomhet i jordbruk, skogbruk, yrkesfiske eller liknende næringsutøvelse utenfor hyttebegrepet etter § 82.

Grensetilfellene. noen eksempler

Sivilombudsmannen har f.eks. i en sak i sin årsmelding fra 1976 uttalt at hytte på setervoll ikke er "husvær for seterbruk", og derved driftsbygning, selv om det ble drevet fôrproduksjon på setervollen. Fôrhøsting alene ble ikke ansett som seterbruk.

Likeledes har f.eks. Agder lagmannsrett funnet at jaktbu, som fortrinnsvis skulle nyttes under reinsjakten, måtte bli å anse som hytte etter § 82, selv om bruken hadde sammenheng med høstingen av naturens overskudd og grunneierens inntekt av jaktutleien.

Derimot kan som nevnt jakt- og fiskebuer i fjellet bli å anse som driftsbygninger dersom de er nødvendige/tjenelige for f.eks. overnatting under sauesanking o.l., eller der de benyttes av eier av gårdseiendom ved næringsmessig fiske, fangst og jakt. Forutsetningen må være at produktet av fisket og jakten selges og utgjør en nevneverdig del av brukets driftsinntekt.

Dersom evt. primærnæringsdrift opphører, og tidligere § 81-bygninger tas i bruk til fritidsformål, må bygningen betraktes som hytte/fritidshus etter § 82.

* NB! Endelig avgjørelse om tiltaket går inn under loven tas av vedkommende planmyndighet.

Kommuneplanens arealdel: LNF-kategorien og begrepet stedbunden næring

Det rettslige utgangspunktet er at det er forbudt å fradele tomt og/eller oppføre bygninger, i områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til landbruks-, natur- og friluftsområder etter PBLs § 20-4 nr.2, med mindre den aktuelle bruken av tomt og bygning ikke er nødvendig ledd i landbruksvirksomhet, skogbruk (eller reindrift), jf PBLs § 20-6. Friluftskategorien gjelder først og fremst friluftsliv i tradisjonell forstand, og som kan utøves med evt. enkel tilrettelegging uten å være knyttet til bygninger og andre faste/større anlegg.

Etter PBLs § 20-4, 2. ledd bokstav c, kan det gis utfyllende bestemmelser til planen med visse lempninger i bygge- og delingsrestriksjonene som følger av arealbruksformålet LNF. I medhold av den nevnte bestemmelse kan det således gis anledning til oppføring av spredt boligbebyggelse, ervervsbebyggelse eller fritidsbebyggelse etter nærmere kriterier om omfang og lokalisering. Eventuelt kan det også stilles krav om at fradeling og oppføring av bygninger til slike formål ikke kan skje før det foreligger bebyggelsesplan. Det kan på den annen side ikke gis bestemmelser om landbruksbebyggelse, og det er heller ikke anledning til å gi andre bindende bestemmelser om det innbyrdes forholdet mellom tiltak og bruk som faller innenfor kategoriene LNF.

Det er etter bokstav c, konkret fastsatt at det ikke er anledning til å gi utfyllende bestemmelser om bebyggelse som er tilknyttet "stedbunden næring", noe som har sammenheng med at det går inn under arealbruksformålet LNF. Begrepet er ikke nærmere definert i loven, men det er tidligere benyttet lovsatte begrep med liknende innhold i f.eks. regionplanvedtekter etter bygningslovens § 19. Regionplanvedtektene kunne f.eks. fastsette at bygninger som hadde tilknytning til tradisjonelt jordbruk, og som hadde tilknytning til selve utnyttningen av eiendommen kunne godkjennes av landbruksmyndighetene uten byggetillatelse fra bygningsmyndighetene, jf det som er sagt foran om landbruksbygg etter § 81.

I PBLs § 17-2, 2. ledd 1-3, har vi et annet eksempel på "stedbunden næring". Det gjøres her unntak fra forbudet mot anlegg og bygninger i 100-metersbeltet langs sjøen for bygninger som p.g.a. sin funksjon, f.eks. i forbindelse med utøvelsen av næringsvirksomhet, må, eller med god grunn bør, være lokalisert i 100-metersbeltet. 100-metersbeltet som sådan er således en nødvendig lokalisering for et anlegg eller en virksomhet.

Selv om de tiltak og anlegg som er unntatt i § 17-2 ikke nødvendigvis er de samme som de tiltak som faller inn under begrepet "stedbunden næring" etter bokstav c, i § 20-4, 2. ledd, har disse bestemmelsene det til felles at de gjelder der bygninger eller anlegg må, eller bør ha en konkret lokalisering for å kunne tjene sin hensikt som ledd i en virksomhet.

Unntaket for "stedbunden næring" gir således ikke generell frihet til oppføring av bygninger i områder hvor det er vedtatt arealbruksrestriksjoner alene pga. det forhold at virksomheten har en generell stedstilknytning. Begrunnelsen for unntaket i disse bestemmelsene er nettopp at det er nødvendig å ha bygninger/anlegg på stedet for å kunne utnytte en eventuell stedlige ressursforekomst. Kan en ev. næringsvirksomhet

drives på en fornuftig måte, selv om tilknyttede bygninger plasseres f.eks. utenfor 100-metersbeltet, er det ut fra dette forhold ikke tale om stedbunden næring som sådan.

For ordens skyld bemerkes at driftsbygninger etter § 81, og eventuelle andre LNF-bygninger, faller utenfor rammen av denne drøftelsen. Likeledes påpekes at eksempelvis råstoffutvinning, industrivirksomhet forretning, turistanlegg, utleiehytter og annen tilsvarende næringsvirksomhet, under ingen omstendighet er "stedbunden næring" i LNF, siden virksomhet av slik karakter omfattes av de øvrige arealbrukskategoriene i § 20-4.

Et ytterligere vilkår for at unntaket for "stedbunden næring" skal kunne være aktuelt er at det er tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang, jf bl.a. vurderingene foran, knyttet til driftsbygninger i landbruket, og sivilombudsmannens uttalelse samt i lagmannsrettens lovanvendelse. En søknad om oppføring av bygning knyttet til stedbunden næring må derfor dokumenteres slik at det er klart at det er driftsmessig behov for bygningen på stedet, og at formålet med den aktuelle bruk vil gi grunnlag for en viss registrerbar næringsinntekt.

Øvrige aktiviteter i utmark som jakt, fiske, bærplukking, moseplukking o.l. og som har preg av friluft- eller fritidsaktivitet, eller som f.eks. utgjør et naturtilskudd til egen husholdning vil falle utenfor begrepet stedbunden næring, selv om også den økonomiske verdien av å høste av naturens overskudd kan ha en viss betydning for den enkelte.

Miljøverndepartementet finner ikke å konkretisere grensedragningen på dette punkt nærmere i denne sammenheng. Avgjørelsen av den enkelte søknad må likevel alltid måtte bero på en konkret vurdering av det foreliggende saksforhold, og de foreliggende opplysninger i en sak.

5. Vedrørende hytter/utleiehytter i landbruksområder

Departementet svarer følgende på spørsmål fra en annen offentlig etat:

"Landbruksområde er et eget reguleringsformål etter plan- og bygningslovens § 25 nr. 2.

Innenfor et slikt regulert landbruksområde kan det bare drives tradisjonell landbruksdrift. Av dette følger at det i et slikt område ikke er adgang til å oppføre hytter, utleiehytter, fritidsbebyggelse, da slike byggeformål ikke faller inn under tradisjonell landbruksdrift. Utleiehytter som grunneieren selv eier og leier ut for å styrke inntektsgrunnlaget på gården kommer i forhold til reguleringsformålet landbruksområde i samme stilling som hytter ellers.

Dersom hytter skal oppføres innenfor et regulert landbruksområde forutsetter dette en vesentlig reguleringsendring i det aktuelle området hvor hyttene skal oppføres. Det må reguleres om fra landbruksområde til byggeområde, område for oppføring av fritidsbebyggelse.

I likhet med reguleringsplanen er også kommuneplanen rettslig bindende. Om rettsvirkningen av godkjente kommuneplaner viser vi til bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 20-6. Dette innebærer at det i et landbruk-, natur- og friluftsområde bare kan oppføres byggverk som har direkte tilknytning til tradisjonell landbruksdrift. Dersom det i et slikt område skal oppføres fritidshus, herunder utleiehytter, må det aktuelle området der fritidsbebyggelsen er tenkt oppført omdisponeres fra landbruk-, natur- og friluftsområde til byggeområde i samsvar med plan- og bygningslovens § 20-4 nr. 1.

Både fra reguleringsplanen og fra kommuneplanens arealdel kan det meddeles dispensasjon.

Et grunnvilkår for å kunne meddele dispensasjon er imidlertid at det foreligger særlige grunner. Dette krever en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Vi viser nærmere om dispensasjon til Miljøverndepartementets rundskriv T-5/84 om dispensasjon fra reguleringsplan (bygningslovens § 7) av januar 1984, til rundskriv T-18-84 som bl.a. omhandler retningslinjer for praktiseringen av dispensasjonens bestemmelsene jf rundskrivets del C. Videre viser vi til Miljøverndepartementets rundskriv T-2/87 om naturforvaltning og plan- og bygningsloven og det som der er sagt om dispensasjonssaker, jf rundskrivets avsnitt 4 om dette. En fotokopi av ovennevnte rundskriv følger vedlagt. Ovennevnte rundskriv av 1984 omtaler dispensasjonsadgang etter tidligere lovgivning. Innføringen av ny plan- og bygningslov har ikke endret det som her er sagt.

Retningsgivende for utformingen av kommuneplanen og reguleringsplanen er fylkesplanen. Fylkesplanleggingen skal samordne Statens, fylkeskommunenes og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet i fylket, jf plan- og bygningslovens § 19-1.

Dersom det fremmes kommuneplaner og reguleringsplaner som ikke tar hensyn til de retningslinjer som er fastsatt i fylkesplanen og som berører statlige fagmyndigheter, kan de berørte statlige fagmyndigheter og fylkeskommunen fremme innsigelser mot planen. Rettsvirkningen av en slik innsigelse er at den aktuelle kommuneplanen eller reguleringsplanen ikke kan vedtas av kommunestyret med endelig virkning, men må sendes Miljøverndepartementet for sluttbehandling, jf bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 20-5 og § 27-2 nr. 2.

Bygningsrådets vedtak om å meddele dispensasjon er enkeltvedtak etter bestemmelsene i forvaltningsloven og gjenstand for klage. Om statlig fagorgans klagemyndighet over vedtak etter plan- og bygningsloven viser vi til bestemmelsene i lovens § 15.

Miljøverndepartementet er tidligere blitt forelagt spørsmål om etablering av campingplass i regulert landbruksområde og har gitt uttalelse om dette i brev av 19. mars 1991 til Landbruksdepartementet. Av dette brevet fremgår bl.a:

"Campingplass er et eget reguleringsformål etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, jf lovens § 25 nr. 6.

Etablering av campingplass i et regulert landbruksområde, som nevnt i Voss kommune, må skje som vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan til spesialområde (campingplass)."

Det samme vil gjelde etablering av campingplass i et område avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde etter plan- og bygningsloven i kommuneplanens arealdel. Også i dette tilfelle måtte etableringen av en campingplass finne sted gjennom en reguleringsplanbehandling.

Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å foreta ekspropriasjon i område regulert til landbruksområde, jf plan- og bygningslovens § 35 nr. 5. Dersom det i et slikt område skal foretas eiendomsinngrep, må det skje etter annen lovgivning."

6. Spørsmål vedrørende reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26

Departementets svar på en henvendelse fra en kommune:

"Vedrørende reguleringsbestemmelser om større vegbredde enn fastsatt i plan- og bygningslovens § 26.

Departementet ser det slik at plan- og bygningslovgivningens bestemmelser danner grensen for hva det kan gis bestemmelser om i medhold av plan- og bygningslovens § 26. Det kan således ikke gis reguleringsbestemmelser som tilplikter en byggherre større ytelser angående opparbeiding av veg- og hovedledning for vann og avløpsvann enn fastsatt i plan- og bygningsloven § 67.

Vedrørende reguleringsbestemmelser om samtidig ferdigstilling av tekniske anlegg.

Den tidligere bygningsloven hadde bestemmelser om rekkefølgen og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder i lovens § 26 som fastsatte at det i nødvendig utstrekning kunne gis bestemmelser om:

"Rekkefølge og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstilling av boliger og fellesanlegg som skoler, barnehager, lekearealer, gangveger mv. for strøket."

Ikraftsetting av ny plan- og bygningslov har ikke endret dette.

Vedrørende krav til parkering

Kravet til planering etter § 67 (jf Ot.prp. nr. 57 (1985-86), side 37, innebærer at bygningsrådet, foruten å kunne kreve nødvendige grunnarbeider og grovplanering også kan stille nærmere krav om standard til kjørebane og fortau med hensyn til f.eks. grusing eller asfaltering.

For øvrig viser vi til PBL § 67 nr. 3 om hjemmel til å gi kommunal veinorm. Det er en fordel at den enkelte kommune har faste normer for bygging av kommunale veier, som blir lagt til grunn enten veien bygges av kommunene eller private utbyggere.

Det er dessuten spurt om hvordan det forholder seg med refusjon ved kommunens utbygging/forbedring av eksisterende anlegg. - Bestemmelsen i PBL § 49 om refusjonspliktig areal medfører som hovedregel at bebygde og fullt utnyttede eiendommer skal være fritatt for refusjonsplikt, slik at det særlig er ubebygde og byggbare areal som belastes med refusjon. Om inntak vises særlig til § 49 nr. 1 annet ledd."

7. Utdrag fra Høyesteretts dom vedrørende Gaulosen naturreservat - om reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26.

Høyesterett avsa dom i erstatningssaken om Gaulosen naturreservat den 17. mars 1993.

Høyesterett ga Staten fullt medhold både i resultat og i premisser.

Dommen slår for det første fast at en ved vurdering av erstatning etter naturvernlovens § 20 skal ta i betraktning "lovhjemlede skranker for utnyttelse av eiendommen, uten hensyn til om rådighetsinnskrenkningene helt eller delvis har sin bakgrunn i naturvern hensyn.

Videre legger dommen til grunn som helt klart, at "allmenne hensyn" i vassdragslovens § 105, omfatter naturvern hensyn.

Det uttales også at naturvernlovens eksistens taler for at en legger vekt på naturvern hensyn ved håndhevelse av andre lover som gir adgang til å ta allmenne hensyn.

Høyesterett har gitt Staten medhold i at en ved regulering av området til masseuttak, kunne ha gitt reguleringbestemmelser om begrenset masseuttak av hensyn til naturverninteressene. PBLs § 26, om at reguleringsbestemmelser skal "fremme eller sikre formålet med reguleringen", må etter Høyesteretts mening forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som "vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt." Grunneierne har altså ikke fått medhold i at reguleringsbestemmelsene bare kan fremme reguleringsformålet, og at det ved regulering til masseuttak ikke kan fastsettes begrensninger av hensyn til f.eks. naturvern. Høyesteretts tolkning av PBL § 26 er svært viktig.

Her følger et utdrag av dommen som gjelder tolkning av plan- og bygningsloven § 26:

"Om forholdet til plan- og bygningsloven, bemerker lagmannsretten:

"De eneste hensyn som synes å kunne være til hinder for grustak, er hensynet til naturverninteressene. Dersom det skulle ha blitt lagt vekt på disse, måtte området ha blitt regulert til naturvernområde - og i tilfelle måtte det i henhold til bygningslovens § 32 betales erstatning etter reglene i naturvernloven."

Lagmannsretten må forstås slik at det er lagt til grunn at det bare kan legges restriksjoner på grusuttaket etter plan- og bygningslovens § 20 da må komme til anvendelse. Dersom meningen er en annen, er skjønnsgrunnene så uklare på dette punktet at det i seg selv vil være opphevelsesgrunn.

Det er for Høyesterett enighet mellom partene om at området kunne ha vært regulert til spesialområde for masseuttak, og at det da kunne ha vært fastsatt bestemmelser om uttaket etter plan- og bygningslovens § 26 første ledd annet punktum. Den ankende part hevder at det ved slike bestemmelser kunne ha vært fastsatt et redusert uttak ut fra naturvern hensyn. Ankemotparten hevder på sin side at § 26 første ledd annet punktum må forstås slik at det vare kan fastsettes vilkår som fremmer reguleringsformålet, som her vil være uttak av masse, og at det ikke kan foretas begrensninger ut fra naturvern hensyn. Det hevdes at lagmannsretten, selv om det ikke er vist til § 26, i realiteten har foretatt en vurdering av hva som ville være forsvarlig uttak, og som i sitt resultat faller sammen med den uttaksbegrensning som kunne fastsettes etter § 26.

Det må således fastlegges hva som ligger i uttrykket "for å fremme eller sikre formålet med reguleringen". Ordlyden kan tolkes både slik at det siktes til formålet med hele reguleringen og slik at det siktes til "reguleringsformålet" i snevrere forstand, jf § 25. Når § 26 ses i sammenheng med lovens øvrige bestemmelser, må den førstnevnte forståelse anses som den mest nærliggende. Jeg viser til formålsangivelsen i § 2 der det heter:

"Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vedtak om bruk av ressurser og om utbygging.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet."

Det tas således sikte på å få den best mulige arealbruk totalt sett ved en samordning av ulike interesser. Dette formål skal fremmes både på riksnivå, fylkesnivå og kommunalt nivå. For kommunen skal det utarbeides kommuneplaner. Bestemmelser om arealdelen av kommuneplanen finnes i lovens § 20-4. Her er blant annet områder for råstoffutvinning nevnt: Den videre areal-disponeringen skal fastsettes, vil det være av betydning ikke bare hvilken virksomhet som drives på tilstøtende arealer, men hvordan den drives, for eksempel hvor et industriområde og et boligområde støter til hverandre. Ved selve areal-disponeringen kommer således adgangen til å gi bestemmelser etter § 26 første ledd annet punktum sentralt inn. Det er derfor åpenbart at det må være hensiktsmessig at vilkår etter § 26 kan fastsettes også under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder. Anvendt på det foreliggende tilfelle kan man se det slik at en regulering til masseuttak ut fra en totalvurdering bare ville kunne tillates dersom de nødvendige restriksjoner ble pålagt.

Det fremgår av lovens forarbeid at meningen var at § 26 skulle gi adgang til å sette vilkår, i alle fall i samme utstrekning som den tidligere bygningsloven § 26, som blant annet hadde bestemmelser om adgang til å regulere masseuttak. Det som kan skape en viss tvil om rekkevidden av § 26, er den reservasjon i første ledd annet punktum som jeg alt har nevnt. Tilføyelsen ble foreslått av et mindretall i lovkomitéen som blant annet anførte, NOU 1983 : 15, side 64:

"Han mener at reguleringsbestemmelser må utformes slik at de fremmer og sikrer reguleringsformålet og ikke svekker det. Særlig med tanke på vern av dyrka mark og muligheten til å holde landbruksområdene i hevd er det viktig at det ikke skal kunne reguleres til landbruk for deretter å gi reguleringsbestemmelser som innskrenker utnyttelsesmulighetene."

Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser om vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt. Grunngivningen for bestemmelsen kan også tilsi at det bør tas særlige hensyn til jordbruksproblemer. Jordbrukets særstilling fremgår for øvrig også av § 25 annet ledd, hvorefter et område ikke samtidig kan reguleres til landbruk og til friluft- eller naturvernområde.

Jeg finner derfor at det med hjemmel i § 26, og etter en konkret vurdering, kunne ha vært fastsatt begrensninger i masseuttaket også under henvisning til naturverninteresser i området. Lagmannsretten har således også på dette punkt bygget på en uriktig lovforståelse."

8. Krav til kunngjøring og varsel av reguleringsarbeid etter plan- og bygningsloven § 27-1

Etter spørsmål fra en kommune gir departementet denne drøftelsen av § 27-1:

"Etter Plan- og bygningslovens (PBLs) § 27-1 skal planarbeid aviskunngjøres, og så vidt mulig brevvarsles til berørte grunneiere og rettighetshavere i området, når planarbeidet starter opp, og når bygningsrådet beslutter å legge planforslag ut til offentlig ettersyn. Forvaltningsloven (FVL) har i sin § 16 og § 17 generelle regler om forhåndsvarsel, om innholdet i slikt varsel og om informasjons- og opplysningsplikt overfor parter når nye opplysninger kommer inn under saksbehandlingen. Samordningen mellom PBL og FVL er regulert i PBLs § 15 som sier at: "Når ikke annet er bestemt gjelder forvaltningsloven for behandling av saker etter denne lov". Det beror således på en fortolkning av PBL når denne har uttømmende bestemmelser om et forhold, og når FVL supplerer PBL. Det kan erkjennes at samordningen mellom de to lovene kan by på tvil på endel punkter, men som hovedregel anses PBLs § 27-1 å være uttømmende innenfor sitt område.

Departementet legger for det første til grunn at det er grunneiere og rettighetshavere med eiendom innenfor et planområde som faller inn under kretsen av varsel-berettigede etter § 27-1. Det er for øvrig antatt, bl.a. fra Justisdepartementet, at disse ikke nødvendigvis og uten videre får partsstatus

etter FVLs § 2. For å få partsstatus må den aktuelle plan berøre grunneierne/rettighetshaverne på en slik måte at det får direkte og konkret betydning for deres rettstilling, f.eks. gjennom endret arealbruk eller gjennom endring av de faktiske eller økonomiske utnyttingsmulighetene for den enkelte. Av dette følger at varsel i enkelte tilfelle skal gis også til berørte som ikke nødvendigvis har partsstatus.

PBL § 27-1 forutsetter således for sin del at naboer, gjenboere og rettighetshavere utenfor planområdet må basere seg på aviskunngjøringene for å få orientering om pågående planarbeid, og om foreliggende planforslag. I tilknytning til dette oppstår spørsmålet om naboer/grunneiere utenfor planområdet kan berøres av en plan på en slik direkte måte at partsrettigheter oppstår, og om brevvarsel som følge av dette evt. må gis etter reglene i FVL. M.a.o. oppstår spørsmålet om PBLs regler om brevvarsling suppleres av FVL i forhold til berørte utenfor planområdet siden førstnevnte lov ikke sier noe om varslingsplikten i forhold til disse. Det foreligger såvidt vites ikke avgjørelser eller uttalelser i praksis som avklarer spørsmålet.

Imidlertid vil det vel i de fleste tilfellene være nærliggende både for private forslagsstillere og kommunene også å varsle naboer og gjenboere dersom en foreslått plan kan få virkninger av noen betydning for disse. Det vises i denne forbindelse til hensynene som ligger bak bestemmelsene om nabovarsel i byggesaker, samt til § 16 i PBL om kommunens/reguleringsmyndighetenes generelle plikt til å informere om planarbeidet, og plikten til å legge til rette for medvirkning fra berørte enkeltpersoner og grupper. Videre må det ses hen til de ulovfestede prinsippene for god forvaltningsskikk, samt hensynet til en forsvarlig og grundig saksutredning. I mange tilfelle vil naboers syn og bidrag til saksopplysningen være av betydning, samtidig som naboer ofte har en klar og legitim interesse i hvordan arealutnyttelsen blir inntil sine eiendommer.

Plikten til å gi individuelt varsel etter § 27-1 forutsettes fulgt i den utstrekning konkrete forhold ikke gjør at det vil være for byrdefullt å finne frem til de varselberettigede, eller planen har et så stort omfang at det vil innebære en uforholdsmessig arbeidsmengde å finne frem til de berørte. Bestemmelsen gir spillerom for skjønn ut fra det konkrete saksforholdet, ressursituasjonen for de som står for utarbeidelsen og behandlingen av planen, hvorledes og hvorhen oversikter over hjemmelshavere/rettighetshavere er tilgjengelig mv.

Kilder for slike oversikter kan være eiendomsregistre, adresseregistere, folkeregister, grunnbok og postverkets ombæringslister. Hvordan opplysningene er systematisert og tilgjengelige i den enkelte kommune vil sikkert variere mye, og være av betydning for hvor mye arbeid som må gjøres for å finne frem til de enkelte berørte. Som et utgangspunkt antas at det i endel tilfelle kan aksepteres at en legger seg på en lempeligere linje i forhold til berørte som kun har visse tinglyste heftelser i en eiendom, og som ikke er grunneiere eller evt. festere som kan nås på en adresse innenfor planområdet.

Sammenfatningsvis er å si at individuelt varsel må gis i den utstrekning det ikke vil være urimelig eller uforholdsmessig arbeids- og kostnadskrevende å finne frem til de varsel-berettigede.

Systemet i § 27-1 bygger i store trekk på de tilsvarende bestemmelser i den tidligere bygningsloven, og er lagt opp slik at at aviskunngjøring og varsel skal gi en kort bekjentgjøring av planarbeidet og om hva saken gjelder. Berørte interesserte må fortrinnsvis selv ta initiativ for enten å se saken der den er tilgjengelig, eller utlagt til offentlig ettersyn, og selv be om å få kopier av saksdokumentene slik Forvaltningslovens og Offentlighetslovens regler gir rett til. Loven pålegger således ikke reguleringsmyndighetene noen automatisk plikt til oversendelse av kopier av saksmaterialet. At kommunen som et ledd i sin saksutredning oversender f.eks. saksfremstilling og kartkopier til andre medvirkende etater, myndigheter eller organisasjoner utvider eller endrer ikke omfanget av varslingsplikten overfor de private berørte. Etter PBL og FVL skal varsel og kunngjøring angi hvilket område saken gjelder, hvilke tilak som er aktuelt å gjennomføre samt hvilke antatte virkninger tiltaket får. Videre skal det opplyses om det foreligger alternative planforslag selv om disse ikke formelt er utlagt til ettersyn. Varsel må som det står i forvaltningsloven ha et innhold som er tilstrekkelig til at det fremgår hva saken gjelder, og ellers ha et innhold som gir de berørte mulighet for å ivareta sine interesser. Forutsatt at kunngjøringen og varslingen etter § 27-1 nr. 1 er fulgt må det også legges til grunn at FVLs krav er oppfylt jf likevel foran."

9. Spørsmål vedrørende plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd

Departementets svar på flere spørsmål i tilknytning § 20-4 andre ledd:

Spørsmål 1

"Det stilles spørsmål om det i § 20-4 andre ledd bokstav c er hjemmel til å gi bestemmelser med krav om reguleringsplan i LNF-områder med spredt utbygging.

Departement er enig i fylkesmannens vurdering. Ordlyden i bokstav c er for så vidt uttømmende i det det ikke kan gis bestemmelser tilknyttet LNF-områdene med den virkning at det overfor utbygger kan kreves fremlagt reguleringsplan for bygging der. En annen sak er det at kommunen selv kan regulere, jf § 23, og at innsigelse til en bebyggelsesplan kan medføre regulering."

Spørsmål 2

"Spørsmålet her gjelder om det etter § 20-4 andre ledd bokstav f kan gis bestemmelser som styrer f.eks. landbruksbygg i LNF-området. I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) på side 49 om bestemmelsen om byggeforbudet i 100-meters beltet langs vassdrag heter det om dette:

"Bestemmelsen er en videreføring av tilsvarende bestemmelse i strand- og fjellplanloven. Det er en forutsetning at slike bestemmelser ikke skal ramme

næringsvirksomhet, jf. § 17-2, hvor det er gjort generelt unntak fra det lovfestede forbudet i 100-meters beltet langs sjøen."

I kommentaren til § 17-2 er det vist til strandplanlovens § 4. Vi gjør oppmerksom på at bestemmelsen der og i § 17-2 alltid har vært forstått slik at det er tiltak for vedkommende virksomhet som det er nødvendig å plassere i 100-meters beltet av hensyn til sammenhengen som er unntatt, og ikke alle tiltak i virksomheten, jf. Ot.prp. nr. 45 (1970-71) Om lov om planlegging i strandområder."

Spørsmål 3

"Dersom kommuneplanen er godkjent av kommunestyret med byggeområder helt ned til vannkanten uten at det har vært reist innsigelse mot dette, kan da fylkesmannen på grunnlag av et generelt byggeforbud etter § 20-4 andre ledd punkt f, kreve at kommunen i reguleringsplan eller bebyggelsesplan avsetter bestemte arealer til friluftsområde (korridorer)"(spørsmål).

"For det første viser vi til at byggeområder i kommuneplanen kan omfatte områder av ulike slag, f.eks. boligområder, hytteområder mv, spesifisert etter behov. Også friarealer i tilknytning til slik utbygging går inn under formålet, jf bl.a. rundskriv T-2/87 Om naturforvaltning og plan- og bygningsloven side 9. Bruk av bestemmelsene etter § 20-4 andre ledd bokstavene b og f vil ytterligere klargjøre hvor utbygging skal lokaliseres. Dette kan gjøres verbalt og markeres på kart etter behov og mulighet."

For øvrig bemerkes at arealdelen til kommuneplan er retningsgivende for reguleringsplanlegging. Det er kommunen som har oppfølgingsansvaret og reguleringsmyndigheten. Fylkesmannens miljøvernavdeling vil komme inn i selve planprosessen."

Spørsmål 4

"Spørsmålet om et område bør legges ut til byggeområde eller LNF-område med spredt utbygging etter § 20-4 nr. 2, jf andre ledd bokstav c, må avgjøres konkret ut fra hva som er hovedformålet. Utgangspunktet vil normalt være at det som ikke skal nyttes som tettsteds-, bolig- eller hytteområde leges ut som LNF-område. All bebyggelse som da ikke er ledd i stedbunden næring vil da være i strid med planen. Kommuner som ønsker å legge til rette for bebyggelse i disse områder kan bruke bokstav c og gi bestemmelser om omfang og lokalisering. Gjennom dette systemet kan en i planen få avklart forholdet til sektormyndighetene slik at byggesakene kan være kurante.

Spesielt i områder der det er tale om et visst omfang av bebyggelse som krever en del felles tiltak, vil det være aktuelt å sette krav om bebyggelsesplan. Det samme gjelder der sektormyndighetene vil være opptatt av lokaliserings- og tilpasningsforhold til hovedformålene i arealbruken. Det er således kommunen i planprosessen med bl.a. statlige fagorgan som i det konkrete tilfelle å komme fram til

om hovedformålet skal være byggeområde eller LNF-område med spredt utbygging."

10. Rekkefølgebestemmelser etter plan- og bygningsloven § 26

Departementet gir følgende svar på spørsmål om rekkefølgebestemmelser fra en kommune:

I brevet reises det spørsmål om det i bestemmelser til reguleringsplan kan fastsettes rekkefølgekrav som forutsetter at tiltak utenfor planens områdebegrensning er iverksatt/gjennomført før planen tillates gjennomført. Spørsmålet er således om det i bestemmelser til reguleringsplan kan fastsettes særskilt at deler av rettsvirkningene av en reguleringsplan, f.eks. adgangen til å bygge i henhold til reguleringen, først inntreder på et senere tidspunkt enn vedtakstidspunktet, og at betingelsen for inntreden av disse rettsvirkningene er knyttet til eksterne forhold utenfor det konkrete planområdet, f.eks. infrastrukturtiltak som overordnet veinett.

Miljøverndepartementet vil begrense sin behandling av forespørselen til generelt å ta stilling til den foran formulerte problemstilling uten å gå inn på de konkrete reguleringsbestemmelsene som er lagt ved.

Under henvisning til plan- og bygningslovens §§ 22 og 26 kan reguleringsbestemmelser for den enkelte plan bare knyttes til formålet med reguleringen innenfor reguleringsplanens områdebegrensning, dvs. at den enkelte plans geografiske virkeområde også er avgjørende for det geografiske virkeområdet for reguleringsbestemmelsene.

Spørsmålet som er reist er om det er adgang til å knytte bestemmelser om utsatt inntreden av nærmere angitte deler av rettsvirkningene av en plan selv om betingelsene for at rettsvirkninger inntreder avhenger av gjennomføringen av tiltak utenfor planområdet. Det må imidlertid være en forutsetning for slike bestemmelser at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring faktisk og rettslig kan gjennomføres, og at det samtidig er utsikt til at gjennomføringen av disse tiltak er rimelig aktuelle, jf. forutsetningen i plan og bygningslovens § 23 nr. 1, 2. ledd om at reguleringsplaner ikke skal gis et større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.

Når det gjelder § 26 fikk den en annen utforming i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 enn den den hadde i bygningsloven av 18. juni 1965. Men slik det fremgår av Ot.prp. nr. 56 (84-85) side 121, ble det tatt sikte på at den nye PBL § 26 skulle dekke alle de forhold som var oppregnet i § 26 i 65-loven, og § 35 i planleggingsloven av 1981.

I § 26 første ledd, bokstav h. i Bygningsloven av 18. juni 1965, fremgår at det til reguleringsplan kan gis bestemmelser om: "rekkefølge og tidsplan (understreket her) for utbygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstilling av boliger og fellesanlegg som skoler, barnehager, lekearealer, gangveger m.v. for

strøket". Dette punkt ble innført i loven året 1979, og i Ot.prp. nr. 62 (1978-79 Lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7) s. 3 fremgår følgende: "Ved en slik bestemmelse søkes den mangel på sammenheng som i dag ofte eksisterer mellom selve reguleringsplanen og utbygget område avhjulpet. Det bør derfor påses at de enkelte planelementer gjennomføres, og at dette skjer i en rekkefølge og størrelsesorden som gjør at vedkommende område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen."

I NOU 1977:1 (Ny planleggingslov som også hadde denne oppregning) s. 118 står det under henvisning til dette likelydende punkt h at: "Ferdigstillelse av slike anlegg i eller i tilknytning til et byggeområde er en forutsetning for at et område skal fungere slik planleggings-myndighetene hadde tenkt seg."

Begrunnelsen for at PBL § 26 ble utformet på en annen måte uten en slik uttømmende oppregning som 65-loven var i følge Ot.prp. nr. 56 (84-85) s.121 at dette ville gjøre det "unødvendig med lovendring hver gang det dukket opp nye forhold som det er ønskelig å ta opp i reguleringsbestemmelsene og som klart må sies å ligge innenfor lovens ramme".

I PBL § 26 første ledd må vi skille mellom hhv. første, andre og tredje pkt. Første pkt. knytter seg til tiltak innenfor reguleringsområdet (... i reguleringsområdet.). Tredje pkt. som omtaler dette med rekkefølge for gjennomføringen knytter seg også til tiltak innenfor reguleringsområdet (... etter planen.).

Andre pkt. derimot går ut på at det i bestemmelsene kan settes "vilkår for bruken eller forby former for bruk for å sikre eller fremme formålet med reguleringen." Dette er hjemmelen for å fastsette den type rekkefølgekrav som knytter seg til tiltak som forutsettes gjennomført utenfor reguleringsområdet.

De ovenfor nevnte rekkefølgebestemmelser knytter seg altså til to ulike rettslige realiteter. Dette som følge av ordlyden og oppbyggingen av PBL § 26 som gir anvisning på et skille mellom rekkefølgekrav hva angår tiltak innenfor, og rekkefølgekrav hva angår tiltak utenfor reguleringsområdet. Sistnevnte må etter dette i reguleringsbestemmelsene ses på som "vilkår" for gjennomføring av reguleringsplanen.

At det er hjemmel for å fastsette denne type bestemmelser til reguleringsplanen bekreftes i Ot.prp. nr. 56 (84-85) s. 121:

"Ved utforming av lovteksten er det også tatt sikte på at den skal gi hjemmel for å ta inn i reguleringsbestemmelsene at område som er regulert til utbyggingsformål ikke kan bebygges før tilfredstillende vannforsynings-, kommunikasjons-, elektrisitetsforhold og tilgang på samfunnstjenester er etablert."

Som det fremgår av plan- og bygningslovens § 20-4 bokstav b første ledd kan det for områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til utbyggingsformål bestemmes at utbygging skal skje i en bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og andre samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon herunder gang- og

sykkelveinnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem mv. er etablert. Når slike bestemmelser knyttes til en plan vil planvedtaket i første omgang innebære en arealbruksdisponering slik at arealene for fremtiden reserveres for den angitte bruk. Den fremtidige utbygging må samordnes enten i en innbyrdes rekkefølge eller med gjennomføringen av andre tiltak eller samfunns-tjenester slik planbestemmelsene fastsetter.

Departementets konklusjon

Under henvisning til ovenstående forutsetninger og merknader kan det i medhold av § 26 settes rekkefølgekrav som aktivt redskap for å styre sammenheng i tid mellom utbygging/fortetteng av områder og nødvendig utbygging av infrastrukturtiltak."

11. Bruk av formålet "friområde" i kommuneplanens arealdel

En fylkeskommune ba departementet om en vurdering av betegnelsen "friområde" i forbindelse med bruk av PBL § 20-4. Bakgrunnen for henvendelsen er at fylkeskommunen ikke er enig med fylkesmannen i at friområder bare kan legges ut som del av byggeområder i kommuneplanens arealdel. Her er svaret:

"Innledningsvis finner departementet det viktig å presisere definisjonen og anvendelsesområdet for arealkategorien friområde.

Et friområde er i motsetning til et fellesareal for flere eiendommer, noe som eies av det offentlige og er tilgjengelig for allmenheten. I regelen er det forutsetningen at dette området skal opparbeides av kommunen. En egen utleggelse av et areal til friområde i kommuneplanens arealdel forutsetter påfølgende reguleringsplan jf § 25, -enten i tilknytning til en reguleringsplan for byggeområde jf § 25 nr.1, eller en separat regulering til friområde jf § 25 nr. 4. Ny reguleringsplan må til dersom et friområde ønskes i tilknytning til et område som er regulert fra før, eller der friområde ikke har noen sammenheng med et aktuelt byggeområde.

Felles for reguleringsformålene, unntatt landbruk, er at kommunen har ekspropriasjonsrett jf § 35 nr. 1, jf § 35 nr. 5. Og på visse vilkår kan grunneier kreve straks-innløsning når det gjelder grunn som i reguleringsplanen er lagt ut til trafikkområde, friområde, fellesområde og fornyelsesområde, jf § 42.

I utgangspunktet er arealbruksformålene med tilhørende bestemmelser i forhold til rettsvirkninger uttømmende fastlagt i loven. En kan således ikke med bindende virkning utenfor byggeområdene, eventuelt for råstoffutvinning og viktige ledd i kommunikasjonssystemet, legge ut friområder. Vi går ut fra at det i realiteten er friområder innenfor LNF områdene som er aktuelle for skiløyper mv. Som kjent er det ikke adgang til å differensiere mellom landbruk og friluft-interesser i arealdelen.

Regjeringen gikk i St. meld. 31 (1992-1993) inn for å endre rettssituasjonen på dette punkt for å åpne muligheten for mer differensiert flerbruksplanlegging også

på oversiktsplannivå innenfor plan- og bygningsloven. Stortinget var imidlertid ikke enig i dette (plenumsbehandling i Stortinget den 15. juni 1993)

Mulighetene for å drive en offensiv og helhetelig grøntplanlegging, herunder sikring av sammenhengende løypenett, vil etter fylkeskommunens syn være svekket, dersom en ikke har andre muligheter enn å bruke LNF-område og båndlegging til friområde og friluftsområde. Selv om bestemmelsen i § 20-4 første ledd nr.2 LNF-område ikke gir mulighet for styring mellom landbruk og natur- og friluftsinteresser, vil det kombinerte arealbruksformål med tilknyttede bestemmelser være viktig i denne forbindelse. For det første vil det i utgangspunktet ikke være tillatt med bygging m.v. som ikke har sammenheng med vanlig landbruk og naturvern/friluftsliv. Disse bestemmelsene vil således være et redskap for å hindre vanlige byggearbeider som kommer i konflikt med landbruk eller f.eks. et eksisterende løypenett.

Dertil vil informasjon om spesielle naturvern- og friluftsinteresser, f.eks. på temakart i svært mange tilfeller innebære at de blir tatt hensyn til. Det er derfor en viktig oppgave i naturforvaltningsarbeidet å få fram godt tilrettelagt informasjon. Dette vil gi kommunene større muligheter til å spesifisere viktige natur-, vilt- og friluftsområder innenfor denne arealbrukskategori, herunder det tur og skiløypenett som befinner seg i området.

Departementet konkluderer derfor med at fylkesmannen praktiserer arealkategorien "friområde" på riktig måte: friområder som ikke har tilknytning til byggeområder, må markeres på kart som en retningslinje. Skal det ha rettsvirkning må det føres under kategori 4 "Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges".

12. Deling av eiendom - Arbeidsfordeling mellom kommunal oppmålingsmyndighet og jordskifteverket

I et brev fra et fylkeskartkontor blir Miljøverndepartementet bedt om å ta stilling til hvordan arbeidsfordelingen på et gitt felt skal være mellom kommunal oppmålingsmyndighet og jordskifteverket. Da spørsmålet i det vesentligste knyttet seg til jordskiftelovens bestemmelser ble saken vært forelagt jordskiftekontoret i Landbruksdepartementet til uttalelse. Departementet svarte:

"Spørsmålene knytter seg til dette med fradeling av hus med passende tomt på landbrukseiendom, der restarealet fortsatt skal drives som landbruksareal, ofte som tilleggsareal til naboeiendommer. I saker Statens Kartverk Hedemark har fått oversendt er søknad fra rekvirent sendt bygningsmyndigheten i kommunen og behandlet av disse. Videre er saken sendt fra kommunen til landbruksmyndigheten for godkjenning. I en del saker har fylkeslandbruksstyret lagt inn i som vilkår for deling at: "søker begjærer jordskifte for å fastsette grensene mellom landbruks-arealene og den del som skal utgjøre boligeiendommen". I praksis fører dette til at landbruksmyndighetene overfører saken fra kommunal oppmålingsmyndighet til jordskifteverket.

På dette grunnlag stilles spørsmål om landbruksmyndigheten har hjemmel til å sette et slikt vilkår i saker som er søkt gjennomført ved kommunal

oppmålingsmyndighet. Og om jordskifteverket har hjemmel til å foreta slike delinger.

Hovedregelen om arbeidsfordelingen mellom oppmålingsmyndigheten og jordskifteverket finnes i jskl. § 86. Ingen andre kan holde delingsforretning i skiftefeltet uten samtykke av retten, og jordskifteretten skal alltid holde de delingsforretninger som jordskiftesaken fører med seg.

Jordskiftelovens § 2 angir hvilke forhold som kan være grunnlag for krav om jordskifte. Bokstav g nr. 2 gjør deling av landbrukseiendom når de nye eiendommene skal nyttes til landbruksformål til et av de forhold som kan danne grunnlag for en jordskiftesak. Formuleringen "dei nye eiedomane skal nyttast til landbruksformål" er valgt for å avskjære jordskifteretten fra bl. a. rene tomtefradelinger, jfr. Ot. prp. nr. 56 (1987-88) s. 3. Det er ikke mulig å komme inn under denne bestemmelsen ved å si at det er en fradeling av landbruksarealene som foretas og ikke en tomteafdeling. Det typiske er at man sitter igjen med et tun på 1-2 dekar, og dette må normalt karakteriseres som en tomt. Denne operasjonen har jordskifteretten ikke hjemmel til å foreta i § 2 g nr. 2. Er det fremmet jordskiftesak på annet grunnlag, kan retten derimot som sagt foreta alle delinger i skiftefeltet.

Landbruksdepartementet er av den oppfatning at begrepet "tomt" bør avgrenses i samsvar med lov av 31. mai 1974 nr. 19 (konsesjonsloven).

Miljøverndepartementet forutsetter på sin side at oppregningen i denne konsesjonslovs § 5 (konsesjonsfrihet på grunnlag av eiendommens karakter) skal legges til grunn. Uavhengig av om den enkelte kommune i medhold av forskrift etter § 5 tredje ledd har senket sin konsesjonsgrense. Dette innebærer etter § 5 nr. 2 at et bebygget areal på 5 dekar blir å regne som tomt.

I Landbruksdepartementets egen orientering til jordskifteverket fremgår det at begrepet "tomt" bare har betydning i den grad eiendommens størrelse er et avgjørende argument i saken. Hvis det er åpenbart at eiendommen skal nyttes til landbruksformål av andre grunner, f.eks. fordi det skal drives gartneri på eiendommen, har eiendommens størrelse ingen betydning. De hevder det er fullt mulig å drive et gartneri på 2-3 da. Miljøverndepartementet slutter ut i fra dette at den kommunale oppmålingsetat skal forestå oppmåling av tomter som er større enn 5 dekar såfremt det er åpenbart at vedkommende areal ikke skal brukes til landbruksformål.

I *Melding fra jordskiftekontoret* nr. 4 for 1988 har Landbruksdepartementet uttalt seg om disse spørsmål, og antatt at jordskifteretten har hjemmel til å foreta en bestemt type av de tomtefradelinger som er omtalt ovenfor.

Landbruksdepartementet er altså kommet til at hjemmelen i § 2 g nr. 2 må tolkes på en annen måte enn tidligere antatt, og har i brev til oss av 1. mars 1993 erklært at de vil underrette jordskifteverket om dette. Miljøverndepartementet ber om at Statens kartverk underretter kommunenes oppmålingsmyndighet.

Departementets konklusjon:

Under henvisning til ovenstående forutsetninger og merknader har ikke jordskifteverket hjemmel til å forestå tomtefradelinger. Og

landbruksmyndigheten har ikke hjemmel til å sette som vilkår for fradeling at søker begjærer jordskifte for å fastsette grensene mellom landbruksarealene og den del som skal utgjøre boligeiendommen."

13. Deling av eiendom - Arbeid og ansvarsfordeling mellom kommunal oppmålingsmyndighet og jordskifteverket. Jordskifterettens mulighet for bruk av midlertidig forretning, DL § 2-6.

Dette er en videreføring av problemstillingen i brevet som er referert ovenfor. Her drøftes om jordskifteretten kan gjøre bruk av midlertidig forretning etter delingsloven § 2-6. I brevet tas det utgangspunkt i en situasjon der en mindre landbrukseiendom søkes oppdelt i ei mindre boligtomt rundt bebyggelsen, og resten av eiendommen skal deles mellom tre tilgrensende eiendommer. Landbruksmyndigheten og bygningsrådet har godkjent fradelingene:

"Kommunen forutsetter at oppmålingsmyndighetene skal måle/fradele boligtomta, mens landbruksarealene skal fradeles ved egen jordskiftesak.

Miljøverndepartementet skal bemerke at hovedregelen om arbeidsfordelingen mellom den kommunale oppmålingsmyndighet og jordskifteverket finnes i jskl. § 86. Ingen andre kan holde delingsforretning i skiftefeltet uten samtykke av retten, og jordskifteretten skal alltid holde de delingsforretninger som jordskiftesaken fører med seg.

Denne bestemmelsen forhindrer ikke den arbeidsfordeling som er skissert ovenfor hvor landbruksarealene fradeles ved egen jordskiftesak og den kommunale oppmålingsmyndighet foretar oppmåling av restarealet. Likevel er det mest naturlig og hensiktsmessig å anse både fradelingen av landbruksarealene og boligtomten som en jordskiftesak.

Ovennevnte sakstyper skiller seg klart i fra det tilfellet hvor landbruksarealene i sin helhet skal sammenføres med bare ett av nabobrukene der vi har klarlagt at det hele er en sak for den kommunale oppmålingsmyndighet. Man må anta at dersom vilkåret for å bruke jordskiftelovens § 2. g. nr. 2 er til stede skal jordskifteverket utføre alle de delinger som saken utløser, dvs. også fradelingen av boligtomten i området. Altså når landbruksarealene skal fordeles på to eller flere nabobruk så kan det behandles som en jordskiftesak, og der utfører jordskifteretten normalt alle delinger.

Det er intet i veien for at tomten med gårdsbebyggelsen beholder sin opprinnelige registerbetegnelse.

Når jordskifteverket utfører delinger er det naturlig at de også får gjøre bruk av midlertidig forretning i medhold av delingslovens § 2-6, etter å ha innhentet riktig registerbetegnelse fra kommunen. Jordskifteverket må rapportere tilbake til kommunen for registrering av de nye eiendommer i GAB. Klage m.v. på en slik sak følger reglene i jordskifteloven."

14. Private reguleringsforslag - Krav om kommunestyrebehandling

Her er departementets svar på en henvendelse om kommunestyrebehandling av private reguleringsforslag:

"I 1976 vedtok daværende A kommunestyre en reguleringsplan som bl.a. innregulerte et friareal på en eiendom som i tillegg også fikk innregulert en villatomt som nå er bebygget. Grunneieren krevet ikke straksinnløsning av friarealet og området (ca. 4 da.) er fortsatt i hans eie. Spørsmålet om en annen utnyttelse av arealet skal også være tatt opp med daværende A Kommune.

I 1991 fremmet grunneieren et privat reguleringsforslag der det vesentligste av det regulerte friareal forutsattes utnyttet til tomteformål. Forslaget ble tatt opp av bygningsrådet og lagt ut til offentlig ettersyn. Uttalelser innkom, og ved 2. gangs behandling i bygningsrådet ble det vedtatt ikke å akseptere forslaget. Grunneieren krevet saken fremmet for kommunestyret som 26. juni 1991 enstemmig sluttet seg til bygningsrådets vedtak. En holdt altså fast ved den reguleringsplan som var vedtatt i 1976.

Grunneieren har nå tatt opp samme sak på ny - med eksakt samme begrunnelse. Fra teknisk etats side er han meddelt at en ikke finner grunnlag for å ta saken opp til ny behandling, i det en viser til den behandling som nettopp har funnet sted.

Med virkning fra 1. januar 1988 fant det sted en kommunesammenslutning. A kommune gikk da inn i en storkommune - B.

Teknisk etat finner det rimelig at en etter en så betydelig endring av den kommunale inndeling, bør kunne få en sak av denne type opp på ny i storkommunens kommunestyre selv om den samme sak har vært prøvet tidligere i et kommunestyre i en av sammenslutningskommunene. Teknisk etat er av denne oppfatning fordi arealdisponeringsspørsmålet ble tillagt vekt da kommunesammenslutningen ble besluttet. En slik prøving er allerede skjedd i det foreliggende tilfelle.

Teknisk etat legger til grunn at en privat forslagsstiller har krav på å få sitt forslag behandlet en gang, ikke gang på gang, når forslaget har det samme siktemål og det heller ikke bringes inn nye relevante momenter i forhold til det som forelå da saken først ble behandlet. Og at dette i hvert fall bør gjelde omreguleringsforslag. Dette fordi en reguleringsplan bør ha stabilitet av hensyn til de som har etablert seg i området.

Teknisk etat fastholder at dette bør gjelde selv om det i mellomtiden har funnet sted et kommunevalg. Det behandles en rekke private reguleringsforslag i en stor kommune som B hvert år. Skal sakene kunne tas opp på ny etter hvert nytt kommunevalg vil dette slik teknisk etat ser det medføre atskillig arbeid uten at det reelt sett er store sjanser for et annet utfall.

Departementet vil bemerke:

Tolker vi Pbl. § 30 etter sin ordlyd så setter den ingen grenser for hvor mange ganger en privatperson kan få prøvet sitt reguleringsforslag eller omreguleringsforslag. Teoretisk kan man altså med en gang forslaget er forkastet, fremme det på nytt. Men visse grenser er det tross alt. Det finnes uskrevne regler om sjikane og

misbruk av rett. Forslagsstilleren vil vite når det vil være nytteløst å fremme forslaget på nytt, -det vil typisk være tilfelle når han fremmer forslaget på nytt innen samme kommunestyreperiode. Det gjelder som alminnelig prinsipp i norsk rett (sjikaneregelen) at en rettighetshaver ikke har lov til å bruke sin rett bare for å skade andre, uten ringeste nytte for seg selv jfr. Knophs oversikt over Norges rett 9.utg. s.40. Han har altså ikke lov til å fremme forslaget flere ganger innen samme kommunestyreperiode når situasjonen er uendret, f.eks bare for å trette ut eller irritere teknisk etat, når han samtidig vet at det på dette tidspunkt ikke er noen reell mulighet for å nå fram.

Det samme gjelder når det på annen måte faktisk eller rettslig er oppstått noe forslagstilleren mener er en ny situasjon. Han må ha noe faglig å henge det på. Det kan ha vært en diskusjon i kommunestyret. Et planlagt boligområde er f.eks flyttet fra x til y, og noe har skjedd som har endret arealsituasjonen. Dette alene kan være grunnlag for å få fremmet forslaget på nytt. Det fremgår av Ot.prp. 56 (1984-85) s. 68 om Pbl § 30, at den private parts interesser var ment å skulle ivaretas i denne bestemmelsen. Den private parts interesser skulle ivaretas ved at forslaget kunne kreves lagt frem for kommunestyret. Dette er et argument for at den private parts interesser i å få prøvet forslaget på nytt skal tillegges størst vekt.

Når det er tvil om hvor langt § 30 rekker, må man som rettsanvender spørre seg hvilken ordning loven fornuftigvis kan ta sikte på å etablere. En rimelig fortolkning må være at det etter et nytt kommunestyrevalg vil kunne ha oppstått en ny situasjon, og at det i det nye kommunestyret kan gjøre seg gjeldende andre vurderinger, andre synspunkter, andre måter å vektlegge ting på.

Teknisk etats argument om at dette medfører askillig merarbeide mener vi ikke er tilstrekkelig tungtveiende. Har man behandlet forslaget en gang så har man en saksbehandling å vende tilbake til. Om dette likevel skulle fremstå som et problem så er dette noe som loven ikke har tatt hensyn til.

Departementets konklusjon

Ut i fra den rettskildesituasjonen vi her står overfor må en privat forslagsstiller i medhold av Pbl. § 30 ha krav på å få fremmet sitt reguleringsforslag eller omreguleringsforslag på nytt, når det er oppstått en ny situasjon som gjør det naturlig ut fra forslagsstillernes interesse å fremme saken på ny, bl. a. nytt bygningsråd og kommunestyre."

