



Rundskriv fra Miljøverndepartementet - T-1986-7

Myndighet	Rundskriv fra Miljøverndepartementet
Dato	1986-06-20
Doknr/publisert	T-1986-7
Stikkord	Planlegging - Plan- og bygningsloven.
Sammendrag	Ikraftsetting av ny plan- og bygningslov.
Saksgang	T-7/86.

Innholdsfortegnelse

Rundskriv fra Miljøverndepartementet - T-1986-7	1
Innholdsfortegnelse	2
1. INNLEDNING	4
2. ENDRINGER I LOVENS ALMINNELIGE DEL	5
2.1 Virkeområde	5
2.1.1 Generelt	5
2.1.2 Nærmere om virkeområdet i sjø	5
2.2 Formål med loven	6
2.3 Vedtekter	6
2.4 Disposisjon	6
2.4.1 Generelt	6
2.5 Delegasjon av kommunestyrets myndighet	7
3. PLAN- OG BYGNINGSMYNDIGHETENE PÅ KOMMUNENIVÅ	7
3.1 Politisk ansvar for planleggingen	7
3.2 Administrativt ansvar for planleggingen	7
3.3 Samarbeidsplikt for andre offentlige organer	7
3.4 Bygningsråd - delegasjon	7
3.5 Forholdet til forvaltningsloven og klage	8
4. NÆRMERE OM DE NYE PLANBESTEMMELSENE	8
4.1 Generelt	9
4.2 Planlegging på riksnivå	9
4.2.1 Generelt	9
4.2.2 Båndlegging av arealer	9
4.2.3 Byggeforbud i 100 metersbeltet langs sjøen	9
4.3 Fylkesplan	10
4.4 Kommuneplan	10
4.4.1 Generelt	10
4.4.2 Nærmere om arealdelen	11
4.4.3 Kommunedelplaner	11
4.4.4 Nærmere om saksbehandlingen	11
Til § 20-5	11
Rettsvirkninger	12
4.5-4.9 Detaljplaner	12
4.5 Reguleringsplan	12
4.5.1 Generelt	13
4.5.2 Reguleringsbestemmelser	13
4.5.3. Saksbehandlingsreglene	13
Til § 27-1	13
Til § 27-2	14
4.5.4 Klagebehandlingen	14
4.5.5 Kartmålestokk	14
4.5.6 Avlevering av reguleringsplankart til Riksarkivet	15
4.5.7 Endring og oppheving av reguleringsplan	15
4.6 Bebyggelsesplaner	15
4.6.1 Generelt	15
4.6.2 Saksbehandlingsreglene	15
4.6.3 Kartmålestokk	16
4.6.4 Utvikling- og veiledningsprogram for reguleringsplanlegging	16
4.7 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid	16
4.8 Nærmere om byfornyelse	16
4.8.1 Generelt	16
5. OVERGANGSBESTEMMELSER	17
5.1 Innledning	17
5.2 Midlertidig plankrav etter § 117	17
5.2.1 Generelt	17

5.2.2 Nærmere om hvilke tiltak som omfattes av plikten til å innhente samtykke.....	18
5.2.3 Innføring av midlertidig plankrav	18
5.2.4 Saksbehandlingen i samtykkesaker	18
5.3 Andre overgangsbestemmelser	19
5.3.1 Vedtak m.m. etter tidligere lovgivning	19
5.3.2 Ferdigbehandling av forslag til reguleringsplaner	20
5.3.3 Ferdigbehandling av forslag til strandplaner/fjellplaner	20
5.3.4 Midlertidig vedtekt om oppankring og fortøyning av husbåter, fritidsbåter o.l.	20
5.4 Nærmere om virkningen av ikrafttreden.....	20
6. KORT OM DET VIDERE LOVARBEID	21

1. INNLEDNING

Informasjonsheftene T-652 «Kommuneplanlegging», T-653 «Arealdelen i kommuneplanen» og T-667 «Reguleringsplan, bebyggelsesplan og midlertidig dele- og byggeforbud», er sendt kommunene tidligere i 1986. Informasjon til kommunene er også gitt i form av fylkesvise konferanser.

Dette rundskrivet tar sikte på å gi en oversikt over de viktigste endringene den nye loven medfører. For mer utførlig informasjon om planbestemmelsene vises til det nevnte veiledningsmateriale.

Samtidig med at loven trer ikraft oppheves følgende lover:

- Bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7.
- Lov om fornyelse av tettbygd strøk av 28. april 1967
- Lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 10. desember 1971 nr. 103

Det er foretatt en del endringer i andre lover for å oppnå samordning med de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven (lovens § 123). Disse endringene trer ikraft 1. juli 1986.

Plan- og bygningsloven inneholder på samme måte som bygningsloven av 1965 både bestemmelser om samordnet regional planlegging og bestemmelser om byggesaksbehandling, refusjon m.v. Lov om fornyelse av tettbygd strøk erstattes av bestemmelser i plan- og bygningsloven om utarbeidelse av reguleringsplaner for fornyelsesområder og vedtak om utbedringsprogram.

Planbestemmelsene i loven blir administrert av Miljøverndepartementet og byggesaks- og gjennomføringsbestemmelsene administreres av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Når det gjelder byfornyelse tilligger ansvaret for planbestemmelsene Miljøverndepartementet, mens Kommunal- og arbeidsdepartementet har ansvaret for gjennomføringsreglene og regelen om utbedringsprogram (§ 89a).

Myndighet til å avgjøre plansaker og en rekke enkeltsaker er etter den nye loven lagt til kommunestyre eller bygningsråd i større utstrekning enn etter bygningsloven av 1965. Departementenes myndighet til å avgjøre klager m.v. vil bli overført til fylkesmannen ved særskilt rundskriv.

Ot.prp.nr.57 (1985-1986) om Lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 er for en tid siden sendt kommunene til orientering. Lovproposisjonen er med visse endringer vedtatt av Stortinget og sanksjonert 20. juni 1986. Lovendringene er innarbeidet i plan- og bygningsloven og vil bli satt ikraft samtidig med denne, dvs. 1. juli 1986. Den endelige lovteksten fremgår av vedlegg til dette rundskrivet.

Ved lov av 14. juni 1985 nr. 74 ble det vedtatt noen endringer i bygningsloven av 18. juni 1965. Disse endringer - med unntak av § 106 a om heisanlegg ble satt i kraft 1. august 1985. Da bygningsloven av 1965 blir opphevet ved plan- og bygningslovens ikrafttreden, er også de nevnte lovendringer - med enkelte korreksjoner - innarbeidet i plan- og bygningsloven og vil - med unntak av § 106 a som foreløpig ikke settes i kraft - gjelde fra samme tidspunkt som plan- og bygningsloven.

Kommunal- og arbeidsdepartementet vil orientere nærmere om de siste endringene i et eget rundskriv. Her skal bare kort nevnes hovedinnholdet i lovendringene av 20. juni 1986:

- utvidelse av kommunestyrets direkte ekspropriasjonsrett (§ 35 nr.1)
- forenklinger vedrørende regelverket om refusjon for veg, vann og avløp m.v. (nytt kap. IX - §§ 46-58)
- endrede og nye regler om naturalopparbeiding (§ 67 og ny § 67 a)
- nye regler om krav til miljøforhold (§ 68)
- enklere og klarere regler for byggesaksbehandling av:
 - driftsbygninger i landbruket (ny § 81)
 - fritidsbebyggelse (ny § 82)
 - andre varige konstruksjoner og anlegg (ny § 84)
 - midlertidige konstruksjoner eller anlegg, bl.a. campingvogner og telt (§ 85)
- avgjørelsesmyndighet til bygningssjefen i kurante saker (§ 93)

- endring i reglene om byggeplasskontroll (§ 97)
- endring i reglene om gebyr (§ 109)
- regler om gyldigheten av gjeldende vedtekter om oversiktsplaner og vedtekter til § 81, § 82, § 84 og § 85 (§ 119)
- endringer som følge av tilpasninger, justeringer og presiseringer i loven.

2. ENDRINGER I LOVENS ALMINNELIGE DEL

2.1 Virkeområde

2.1.1 Generelt

Loven gjelder i utgangspunktet for hele landet. Dette omfatter hele landarealet, nære sjøområder og vassdrag. Det er ikke gitt noen begrensning i lovens saklige virkeområde slik som i bygningsloven av 1965 (§ 1 annet ledd) for driftsbygninger for jord- og skogbruk og for sportshytter. Plan- og bygningsloven gjelder i utgangspunktet også for slik bebyggelse, men det er i bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 81 og § 82 inntatt noen begrensninger for lovens anvendelse. Planbestemmelsene gjelder fullt ut også for slik bebyggelse.

2.1.2 Nærmere om virkeområdet i sjø

a. Planbestemmelsene

For sjøområdene gjelder planleggingsbestemmelsene de områder som omfattes av havnedistrikter fastsatt i medhold av Lov om havner og farvann av 8. juni 1984 nr. 51 (havneloven). Innenfor disse områder skal planlegging kunne gjelde anlegg og tiltak både på bunn, overflate og vannskiktet mellom bunn og overflate. Planleggingen i sjø vil kunne omfatte samtlige plannivåer.

Bestemmelsen i pbl. § 1 er bygget på den forutsetning at kommunene skal ha fastsatt havnedistriktsgrenser for de områder der det er aktuelt med planlegging etter loven. Kommunene er bedt om å vurdere sitt planleggingsbehov i sjøen i samband med fastsettelse av havnedistriktsgrenser. Det vises til Fiskeridepartementets rundskriv til havnestyrene, berørte kommuner og fylkeskommuner av 3. oktober 1985, og tilleggsrundskriv av 12. desember 1985 og 7. februar 1986.

Dersom havnedistriktsgrenser ikke er fastsatt, kan det bare unntaksvis være adgang til å planlegge nære sjøområder. Forutsetningen for slik planlegging er at aktiviteten i sjø har nær sammenheng med aktiviteten på land, f.eks. småbåthavner, havneanlegg og akvakulturanlegg med tilknytning til land.

Øvrig planlegging i sjø utenfor havnedistrikt vil ikke få bindende rettsvirkning etter bestemmelsene i § 20-6 annet og tredje ledd (for kommuneplan) og § 31 (for reguleringsplan og bebyggelsesplan).

b. Byggesaksbestemmelsene

Utgangspunktet for virkeområdet for lovens byggesaksbestemmelser er § 1 første punktum som fastsetter at loven gjelder for hele landet, herunder vassdrag. Virkeområdet er ikke knyttet til planbestemmelsenes virkeområde, jfr. § 1 annet punktum. Loven setter ingen fast grense for hvor langt ut i sjøen byggesaksbestemmelsene får anvendelse, men virkeområdet er forutsatt å være i tråd med den praksis som har utviklet seg etter bygningsloven av 1965. Etter dette legger vi til grunn at tiltaket/innretningen har en eller annen form for landfast tilknytning (tørt land eller sjøbunnen i kystnære områder) eller at plassering/bruk medfører at det er nær sammenheng mellom virksomheten på land og i sjøen.

Byggesaksbestemmelsenes virkeområde vil således ikke være knyttet til havnedistriktsgrensene som fastsettes i de enkelte kommuner. Selv om et tiltak faller utenfor byggesaksbestemmelsenes virkeområde, kan tiltaket omfattes av planbestemmelsene. Er tiltaket i strid med planbestemmelser, kan det derfor ikke gjennomføres, selv om det ikke omfattes av lovens krav om melding eller søknad om byggetillatelse.

Dersom et § 84-tiltak ligger innenfor et havnedistrikt, kreves i alle fall tillatelse fra havnestyret, jfr. havne- og farvannslovens § 18.

c. Nærmere veiledning om planlegging i sjøområder og i vassdrag

Planlegging i sjøområder og vassdrag stiller særlige krav til organisering, planframstilling m.m. Miljøverndepartementet tar sikte på å komme med nærmere veiledning om planlegging av kystsonen og om planlegging i vassdrag i forhold til de ulike plannivåene.

2.2 Formål med loven

Det er et vesentlig formål med loven å legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Planleggingen skal gi grunnlag for vedtak om vern og bruk av ressurser og utbygging. Planlegging etter loven skal ledes av folkevalgte organer. Denne målsetting gjelder også for det enkelte byggetiltak.

Planleggingen skal videre legge til rette for at arealbruk og bebyggelse skal bli mest mulig til gagn for den enkelte og for samfunnet.

2.3 Vedtekter

For å oppnå et best mulig tilpasset regelverk for den enkelte kommune, er systemet med å kunne fastsette lempinger, skjerpelser, tillegg eller unntak fra lovens bestemmelser opprettholdt. I § 3 annet ledd er det nevnt en del unntak fra adgangen til å fravike lovens bestemmelser ved vedtaket. I tillegg til de unntak som tidligere er nevnt bør en merke seg at heller ikke § 81, § 82 og § 84 lengre kan fravikes ved vedtaket. Endringen i § 3 skyldes endringene i de nevnte paragrafer hvor det er lagt opp til et ensartet system for hele landet.

Vedtektene, som kan gjelde for hele eller en del av en kommune, skal stadfestes av departementet dersom ikke annet fremgår av den enkelte bestemmelsen, eks. § 69 nr. 4.

Om vedtekter i overgangsperioden vises til punkt 5.3.1. nedenfor.

2.4 Dispensasjon

2.4.1 Generelt

Bestemmelsen i bygningslovens § 7 er opprettholdt. Bygningsrådet kan dispensere fra loven, vedtekt, forskrift eller plan når særlige grunner foreligger.

Nærmere om dispensasjon fra planbestemmelsene

Uttrykket «særlige grunner» må ses i sammenheng med de offentlige hensyn planlovgivningen skal ivareta. De særlige grunner som kan begrunne en dispensasjon fra et planvedtak er knyttet til arealdisponerings- og ressursdisponeringshensyn. Som eksempel kan nevnes tilfeller der vurderingen av arealbruken er endret etter at det ble utarbeidet plan eller at tidsfaktoren i spesielle tilfeller tilsier at en ikke bør avvende en planendring.

Miljøverndepartementet vil understreke at de ulike bestemmelser og planer oftest er blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess. Det skal derfor ikke være noen kulant sak å fravike disse. Bygningsrådet må heller ikke bruke sin dispensasjonsmyndighet på en slik måte at den undergraver planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen er det viktig at endringer av betydning i planene ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter lovens kapitler om kommuneplan og reguleringsplan.

2.5 Delegasjon av kommunestyrets myndighet

Kommunestyret er tillagt betydelig kompetanse i medhold av plan- og bygningsloven og det vil ofte være hensiktsmessig å kunne delegere denne myndigheten videre. Dette kan gjøres til formannskapet eller til faste utvalg opprettet i medhold av §§ 25-27 i kommunestyreloven av 12. november 1954 nr. 1. Noen helt fri adgang til delegasjon har kommunestyret imidlertid ikke. Skrankene for dets delegasjonsmyndighet fremgår direkte av § 8. Særlig de mer «lovgeverpregede» funksjoner som å gi vedtekter, vedta kommuneplaner og reguleringsplaner, er kommunestyret avskåret fra å delegere. Det samme gjelder vedtaksmyndigheten i saker om ekspropriasjon etter § 35 nr. 2, § 36 og § 37, hvor det er nødvendig med samtykke av departementet. Departementets kompetanse etter disse bestemmelser vil bli delegert til fylkesmannen i medhold av § 13.

3. PLAN- OG BYGNINGSMYNDIGHETENE PÅ KOMMUNENIVÅ

3.1 Politisk ansvar for planleggingen

Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av det kommunale planarbeidet etter loven. Dette er fastslått i lovens § 9-1.

3.2 Administrativt ansvar for planleggingen

Lederen av kommunens administrasjon skal ha det administrative ansvar for kommunens planleggingsoppgaver etter loven, jfr. § 9-2.

3.3 Samarbeidsplikt for andre offentlige organer

Organer som har oppgaver vedr. ressursutnytting, vernetiltak, utbygging eller sosial og kulturell utvikling innenfor kommunens område skal gi kommunen nødvendig hjelp i planarbeidet. Dette gjelder organer både på kommune-, fylkes- og statlig nivå. Dette kan også gjelde organer som avgir uttalelse eller avgjør enkeltsaker i henhold til spesiallover.

Disse organene som har oppgaver med tilknytning til planleggingen har plikt til å medvirke. Foruten at slikt samarbeid er nødvendig for at planvedtak skal bygge på et tilfredsstillende faglig grunnlag, vil det også kunne gi kommunene nødvendig hjelp og støtte i planarbeidet.

For vedkommende myndigheter innebærer samarbeidsplikten at de på et tidlig tidspunkt skal klargjøre sine interesser og begrunne disse. Dette bør redusere mulighetene for innsigelser fra fagmyndigheter som gjør at kommunale planvedtak må godkjennes av departementet.

Kommunen har på sin side plikt til på et tidlig tidspunkt å søke samarbeid med andre offentlige organer som har interesser i planleggingsspørsmål.

3.4 Bygningsråd - delegasjon

Bestemmelsene om bygningsråd er ikke vesentlig endret.

Når det gjelder delegasjon av bygningsrådets gjøremål er bestemmelsen i bygningslovens § 14 videreført i § 11-1. Etter § 11-1 nr. 2 kan kommunestyret delegere myndighet som etter lov er lagt til formannskapet, kommunalt utvalg eller bygningsrådet til administrasjonen, herunder til kommunens administrative leder.

Myndighet vedr. byggesaksbehandling forutsettes bare delegert til bygningssjefen eller bygningssjefens underordnede.

I samband med overgangen til ny plan- og bygningslov bør kommunen vurdere økt bruk av delegasjon for å oppnå enklere behandlingsrutiner.

3.5 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Forvaltningsloven gjelder for behandlingen av saker etter loven når ikke annet er bestemt, se § 15 første ledd.

Vedtak om dispensasjon, reguleringsvedtak, vedtak om bebyggelsesplan og samtykke etter § 117 vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det samme gjelder vedtak om arealdel av kommuneplanen. (Uttalelser som innhentes før vedtak, er likevel ikke enkeltvedtak). Forvaltningsloven stiller særlige krav til bl.a. saksforberedelsen før vedtak fattes, underretning til parter, særlige regler for klagebehandling og utsatt iverksetting av vedtak i klagesak m.v.

Plan- og bygningsloven inneholder noen særskilte regler om varsling og kunngjøring av planvedtak.

Når det gjelder kommuneplanens arealdel (§ 20-5) er bestemmelsene om plikt til å legge til rette for aktiv medvirkning (§ 20-5 første ledd) og kunngjøring (annet ledd) å anse som uttømmende i forhold til partene. Det samme gjelder kunngjøring av endelig vedtak om arealdel av kommuneplan. Parter vil således vanligvis ikke ha krav på direkte varsel.

For reguleringsplaner gjelder det særlige bestemmelser om kunngjøring av at reguleringsarbeid er igangsatt, om offentlig ettersyn og om direkte underretning til grunneiere og rettighetshavere (leietakere mv.v.) (§ 27-1 nr. 1 annet ledd og nr. 2 første ledd.) Det kan også tenkes at andre enn grunneiere og rettighetshavere (f.eks. naboer) må anses som parter i forvaltningslovens forstand og derfor har krav på underretning.

Såvidt mulig bør også grunneiere og rettighetshavere varsles særskilt ved brev om det endelige reguleringsvedtaket, jfr. nye punkter i § 27-2 nr. 3. Også for bebyggelsesplaner er plikten til varsling og kunngjøring i utgangspunktet angitt uttømmende i lovens § 28-2. Det vises til nærmere omtale av dette i kap. 4.6.2. nedenfor.

Når det gjelder dokumentinnsyn er det i § 16 fastsatt at enhver har rett til å gjøre seg kjent med alternative planutkast m.m. på planmyndighetenes kontor. Dette vil også omfatte rett til kopi av dokumenter, så langt dette er praktisk mulig. Ellers gjelder forvaltningslovens og offentlighetslovens regler om rett til dokumentinnsyn fullt ut i saker etter plan- og bygningsloven.

Annet ledd fastsetter en utvidet klagerett i forhold til forvaltningslovens § 28 første ledd. Etter forvaltningsloven kan et vedtak påklages av en part eller «annen med rettslig klageinteresse» - i saken, dvs. enkeltpersoner, grupper, institusjoner og organisasjoner som har en særlig tilknytning til saken. Selv om begrepet «rettslig klageinteresse» - på grunnlag av bygningslovens forarbeider - er tolket svært vidt, er det på det rene at det ikke omfatter berørte kommunale, fylkeskommunale og statlige myndigheter som ellers kan ha myndighet eller rett til å uttale seg i plansaker. Slike organer er derfor uttrykkelig gitt klagerett i plan- og bygningsloven når vedtaket berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gir for eksempel både formannskapet og fylkesutvalget klagerett når en dispensasjonsavgjørelse av bygningsrådet bryter med forutsetningen i kommuneplan eller fylkesplan. Også jordvernmyndigheter, vegmyndigheter, forurensningsmyndigheter, friluft- og naturvernmyndigheter og kulturvernmyndigheter m.fl. får en tilsvarende klageadgang når avgjørelsen berører deres saksområder og de utøver sin myndighet på vegne av staten, jfr. begrepet «statlig organ».

Offentlige myndigheter kan også ha klagerett etter særlov. Miljøverndepartementet vil i denne sammenheng særlig vise til at de kommunale friluftsnemdene har klagerett på vegne av allmennheten etter friluftslovens regler.

Denne klageretten for offentlige organer kan bidra til å sikre at det ikke gis dispensasjon i strid med overordnede hensyn som ligger til grunn for en plan eller for arealdisponeringen i sin alminnelighet.

Departementet mener imidlertid at saksbehandlingen hos bygningsrådet bør være slik at denne type klagesaker helst ikke bør forekomme. Dette vil langt på vei kunne oppnås ved at kommunestyret i medhold av plan- og bygningslovens § 10-1 annet ledd gir generelle retningslinjer for bygningsrådets plikt til samarbeid med andre offentlige myndigheter. Dersom det oppstår uenighet mellom bygningsrådet og annen offentlig myndighet, kan det f.eks. gis retningslinjer om at formannskapetets uttalelse bør innhentes i slike tilfelle.

4. NÆRMERE OM DE NYE PLANBESTEMMELSENE

4.1 Generelt

Plan- og bygningsloven legger opp til at den sentrale behandling av planer skal reduseres mest mulig. Kommunene er gitt myndighet til å vedta kommuneplan med endelig virkning, og å vedta arealdel av kommuneplan og reguleringsplan med endelig virkning dersom det ikke foreligger innsigelser fra fylkeskommunen, berørte fagmyndigheter (eller nabokommunen for så vidt gjelder reguleringsplan).

§ 16 Den nye plan- og bygningsloven forutsetter økt informasjon, samråd og medvirkning på alle plannivåer. Foruten de enkelte plankapitlene har egne bestemmelser om dette, er det tatt inn en generell bestemmelse i lovens § 16. Planmyndighetene skal på hensiktsmessig måte organisere informasjon om de spørsmål under planleggingen som bør gjøres til gjenstand for offentlig debatt.

Det er også fastsatt særskilt bestemmelse om dokumentinnsyn.

Nærmere omtale av hensynet til økt medvirkning er kommuneplaner gitt i hefte T-652 s. 13-14 og under saksbehandlingen av kommuneplaner i punkt 4.4.4 nedenfor. For reguleringsplaner er dette gitt spesiell omtale i hefte T-667 s. 40-42.

4.2 Planlegging på riksnivå

4.2.1 Generelt

For å sikre nasjonale og regionale interesser i planleggingen er det i kap. IV gitt bestemmelser om planlegging på riksnivå. Dette omfatter adgang for sentrale myndigheter til å fastsette generelle og spesielle mål og rammer og gi retningslinjer for planleggingen etter loven. Det er ikke forutsetningen at det skal utarbeides noen samlet landsplan eller at rikspolitiske retningslinjer skal ta opp spørsmål av lokal interesse.

4.2.2 Båndlegging av arealer

Ut fra nasjonale eller regionale hensyn kan Kongen for inntil 10 år båndlegge et avgrenset areal mot utbygging. Denne bestemmelsen i lovens § 17-1 annet ledd er ny og må bl.a. ses i sammenheng med at hjemmelen til å innføre fylkesplanvedtekter faller bort. Bestemmelsen vil særlig ha betydning for å sikre nasjonale mål i areal- og ressurskonflikter som strekker seg over kommune- og fylkesgrenser der det ikke er lett å samordne kommunal behandling i tid og innhold. Før det fattes vedtak om slik båndlegging skal forslaget til bestemmelser legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner i samsvar med bestemmelsene i § 27-1. Det er forutsatt at båndlegging skal skje etter samråd med de berørte kommuner og fylkeskommuner.

Båndleggingen er midlertidig og forutsettes etterhvert innarbeidet i kommunenes planer. Om nødvendig kan båndleggingen forlenges med inntil 5 år om gangen.

4.2.3 Byggeforbud i 100 metersbeltet langs sjøen

I 100 metersbeltet langs sjøen gjelder forbud mot bygging og fradeling, som en videreføring av strandplanlovens forbud. Forbudet i 100 metersbeltet gjelder ikke områder som er lagt ut til byggeområde eller område for råstoffutvinning i kommuneplanens arealdel. Forbudet gjelder heller ikke for spredt utbygging i landbruks-, natur- og friluftsområdene, forutsatt at utbyggingen er i samsvar med bestemmelser som er gitt om omfang og lokalisering av slik bebyggelse i arealdelen av kommuneplanen, jfr. § 20-4 annet ledd punkt c og § 17-2 annet ledd. De unntak som gjaldt fra byggeforbudet i strandplanloven er videreført i plan- og bygningslovens § 17-2 annet og tredje ledd.

Byggeforbudet i 100 metersbeltet ved sjøen er en rikspolitisk retningslinje som gjelder fra lovens ikrafttreden. Bygningsrådet kan gi dispensasjon i medhold av § 7. Etter § 117 tredje ledd vil samtykke til å fravike det midlertidige plankravet også gjelde som dispensasjon fra 100 meters-forbudet. Dette må ses som en regel i forhold til selve saksbehandlingen da det er en klar forutsetning at dispensasjonssøknaden blir vurdert ut fra de interesser forbudet skal ivareta. Friluftsnemd/fylkesfriluftsnemd vil ha klagerett på vegne av allmennheten, men til forskjell fra strandplanloven er klagefristen 3 uker. Forvaltningslovens bestemmelser bl.a. om varsling,

utrednings- og informasjonsplikt, partsoffentlighet og krav til begrunnelse vil gjelde fullt ut for saksbehandlingen. Bygningsrådet skal høre fylkesfriluftssnemda i dispensasjonssaker i 100 meters-beltet og det skal sendes underretning om dispensasjonsvedtak til nemda av hensyn til klageretten.

Akvakulturanlegg kan rammes av byggeforbudet dersom det er plassert i 100 meters-beltet eller er tilknyttet land med fast forbindelse. Spørsmålet om slike anlegg rammes av byggeforbudet eller går inn under unntaket i § 17-2 tredje ledd må vurderes konkret. Departementet antar at selve anlegget som hovedregel må likestilles med anlegg for fiskerinæringen - og dermed være unntatt fra byggeforbudet. Det kan likevel være bygninger i tilknytning til anlegget som vil bli rammet av forbudet, f.eks. lagerbygninger. Miljøverndepartementet vil komme nærmere tilbake til disse spørsmålene i forbindelse med veiledning om kystsoneplanleggingen, jfr. foran.

4.3 Fylkesplan

Fylkeskommunen har, på samme måte som etter bygningsloven av 1965, det politiske ansvaret for og ledelsen av fylkesplanarbeidet.

Fylkesplanbestemmelsene inntatt i lovens kap. V er i det vesentligste opprettholdt slik de i dag praktiseres etter bygningsloven, men med en del redaksjonelle endringer og presiseringer.

Den viktigste endringen er at hjemmelen i bygningslovens § 17 b til å innføre fylkesplanvedtekt faller bort. Den arealbruk fylkesplanen anviser vil kunne gjøres rettslig bindende ved at det knyttes rikspolitiske bestemmelser til arealdisponeringen eller sikres gjennom kommunens vedtak om arealdel til kommuneplanen.

4.4 Kommuneplan

4.4.1 Generelt

De nye planleggingsbestemmelsene fastslår i § 20-1 at kommunene har plikt til å utføre løpende kommuneplanlegging. Denne plikten fremgår nå også ved bestemmelsen i § 50a i lov av 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommuner, jfr. plan- og bygningslovens § 123 nr. 3.

Kommuneplanleggingen skal ikke bare omfatte arealplanlegging, men ta sikte på å samordne kommunens fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling. Det er innført nye saksbehandlingsregler hvor det legges opp til økt informasjon, samråd med berørte myndigheter m.v. og økt medvirkning. Arealdelen til kommuneplanen vil som hovedregel få direkte rettsvirkning for arealbruken.

De nye planleggingsbestemmelsene gir kommunene stor handlefrihet til å utforme kommuneplanen ut fra kommunens eget behov.

Kommuneplanen forutsettes å inneholde følgende deler:

- Langsiktig del som inneholder:
 - mål for utviklingen i kommunen som samfunn og organisasjon
 - retningslinjer for sektorenes planlegging
 - arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser
- Kortsiktig del som omfatter
 - samordnet handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste år

I hefte T-652 «Kommuneplanlegging» er det gitt en samlet fremstilling av de nye kommuneplanbestemmelsene i plan- og bygningsloven. For innhold og organisering av kommuneplanen vises til fremstillingen der.

Når det gjelder den videre utformingen av kommuneplanleggingen, samarbeider Miljøverndepartementet med Norske Kommuners Sentralforbund om et utviklingsprogram for kommuneplanleggingen. Det vil bli satset på forsøksvirksomhet og erfaringsformidling til kommunene i form av gode eksempler i tiden som kommer.

4.4.2 Nærmere om arealdelen

Arealdelen i kommuneplanen vil få direkte bindende rettsvirkning for arealbruken etter plan- og bygningsloven. I tillegg kan det knyttes utfyllende, bindende bestemmelser til planen.

Hvilke arealbruksformål som kan nyttes og hvilke bestemmelser som kan knyttes til planen går fram av § 20-4, som er uttømmende.

I hefte T-653 «Arealdelen i kommuneplanen» er det gitt en oversikt over de viktigste nye bestemmelsene knyttet til kommuneplanens arealdel. Det er der også redegjort for rettsvirkningene, for dispensasjon fra vedtatt arealdel til kommuneplan og for innløsning og erstatning m.v., se s. 19-21.

4.4.3 Kommunedelplaner

Det kan utarbeides arealplan og handlingsprogram for del av kommunen og handlingsprogram for bestemte virksomhetsområder, jfr. § 20-1 fjerde ledd. Kommunedelplaner er ingen egen plantype, men en del av kommuneplanen og skal gis forberedelse og saksbehandling i samsvar med bestemmelsene om kommuneplaner.

Som en av utviklingsprogrammet for kommuneplanleggingen driver Miljøverndepartementet forsøk med lokal planlegging i kommuner som bruker lokalsamfunn som enheter i kommuneplanarbeidet. En evalueringsrapport fra forsøkene med lokal planlegging vil foreligge ved årsskiftet 1986/87.

4.4.4 Nærmere om saksbehandlingen

Nytt forhold til bygningsloven av 1965 er at kommuneplanen kan vedtas med endelig rettsvirkning av kommunestyret der det ikke foreligger innsigelser fra fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet.

Det er i denne sammenheng viktig at behandlingsreglene i § 20-5 følges.

Til § 20-5

Til § 20-5 første ledd

Det er forutsatt at kommuneplanen skal behandles og vedtas av kommunestyret. Kommunen organiserer selv arbeidet med kommuneplanen i samsvar med egne ønsker og behov. I denne sammenheng kan det opprettes utvalg m.v. for å bistå kommunestyret i arbeidet, jfr. § 20-2.

For å sikre beslutningsgrunnlaget og for å åpne for aktiv medvirkning fra kommunens innbyggere, skal hovedpunktene i planen gjøres kjent i god tid før behandlingen i kommunestyret. Dette for at viktige spørsmål skal gjøres til gjenstand for offentlig debatt. Det er en bindende forutsetning at kommunen skal tilrettelegge for aktiv medvirkning fra brukere og allmennhet. Om dette vises til hefte T-652, s. 14-15. For å oppnå aktiv medvirkning er det viktig at planen kan presenteres på en forståelig måte for publikum. For arealdelen er det inntatt noen råd om forståelig planpresentasjon i hefte T-653, s. 30-32.

Kommunen skal også på et tidlig tidspunkt i arealplanarbeidet søke samarbeid med de offentlige organer som har arealinteresser i kommunen. I hefte T-653 s. 16 er det inntatt en oversikt over hvilke fagorganer som i alle tilfelle bør kontaktes. Disse har på sin side plikt til å medvirke i planarbeidet.

Til § 20-5 annet ledd

Kommuneplanutkastet skal sendes fylkeskommunens berørte statlige organer og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet til uttalelse.

Samtidig skal utkastet legges ut til offentlig ettersyn. Det kan settes frist for å uttale seg både for offentlige myndigheter og private interessenter. Fristen må ikke være kortere enn 30 dager. Dersom det er nødvendig for å kunne avgi uttalelser, må fristen kunne søkes forlenget.

Etter offentlig ettersyn legges planen fram for kommunestyret til avgjørelse. Kommunen fastsetter selv hvilke andre politiske organer som skal uttale seg til kommuneplanen før kommunestyret får den til behandling, jfr. § 20-2. Miljøverndepartementet vil peke på at bygningsrådet alltid bør avgi uttalelse til arealdelen i planen.

Til § 20-5 tredje ledd

Kommunestyrets vedtak etter annet ledd er ikke endelig når det gjelder arealdelen dersom fylkeskommunen eller berørt statlig fagmyndighet fremsetter innsigelser som kommunestyret ikke etterkommer. Dersom kommunestyret vedtar å endre planen og endringene i forhold til det opprinnelig planutkastet er vesentlige, må planen legges ut til offentlig ettersyn på nytt før den kan vedtas av kommunestyret.

En viktig forutsetning for reell konfliktavklaring er at fylkeskommunen og de statlige fagmyndigheter formulerer klare uttalelser. Dette betyr at det må skilles mellom innsigelser og faglige råd til kommunen. Disse spørsmål er tatt opp med de berørte departementer med sikte på at de enkelte fagorganene gir klarere retningslinjer for når det bør reises innsigelser.

Når det foreligger innsigelser, skal planen med tilhørende saksdokumenter sendes til fylkesmannen som i samarbeid med fylkeskommunen skal foreta mekling mellom kommunen og den statlige fagmyndighet som har reist innsigelser.

Dersom det ikke kommer til enighet mellom kommunen og de berørte offentlige myndigheter, skal arealdelen sendes Miljøverndepartementet for godkjenning. De øvrige deler av planen vil alltid være endelig vedtatt ved kommunestyrets vedtak.

Til § 20-5 fjerde ledd

Kommunen må sørge for at ett eksemplar av kommuneplan, med arealdel og handlingsprogram sendes Miljøverndepartementet, fylkesmannen, fylkeskommunen og berørte statlige fagmyndigheter til orientering. Dette gjelder også for plansaker som avgjøres av departementet, men da er det ikke nødvendig å sende avtrykk dit.

Etter femte ledd kan departementet foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser. Kommunen må i tilfelle underrettes om at planen vil bli endret innen 3 måneder etter at departementet har mottatt den.

Departementet minner også om kunngjøringsplikten etter sjette ledd for planer som er endelige. Det påhviler kommunen å sørge for at vedtaket kunngjøres på hensiktsmessig måte, se hefte T-653 s. 18.

Vedtak om kommuneplan er ikke gjenstand for klage, heller ikke kommunestyrets vedtak om arealdelen.

Rettsvirkninger

Kommuneplanens arealdel har direkte rettsvirkning for arealbruken i kommunen såfremt det ikke er gitt bestemmelser til planen om at den i bestemte områder ikke skal ha rettsvirkning (jfr. § 20-4 annet ledd punkt f).

Dette innebærer at arbeid og tiltak som nevnt i lovens § 81, § 84, § 86 a og § 93 ikke må være i strid med den arealbruk som er fastsatt i planen. Det samme gjelder fradeling i strid med planformålet, og andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen. Hvilke tiltak som vil rammes her vil bero på hvor detaljert planen er.

For områder som skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av § 20-4 første ledd nr. 4, vil planens rettsvirkning innebære et tilnærmet midlertidig vern. Planens rettsvirkning for disse formål er derfor begrenset til 4 år fra kommunestyrets vedtak, men med mulighet for forlengelse fra Miljøverndepartementet for inntil 2 år, etter søknad, jfr. § 20-6 tredje ledd.

4.5-4.9 Detaljplaner

For reguleringsplaner, bebyggelsesplaner og midlertidig dele- og byggeforbud er det gitt en del nye bestemmelser. Det vises til hefte T-667 der det er gitt utfyllende merknader om de nye bestemmelsene over de viktigste endringene.

4.5 Reguleringsplan

4.5.1 Generelt

Definisjonsbestemmelsen i § 22 er noe utvidet i forhold til tidligere ved at vern av grunn og vern av det ytre miljø er tatt med. Det er uttrykkelig fastslått at reguleringsplan også kan omfatte vassdrag og sjøområder.

Plikten til å utarbeide reguleringsplan gjelder nå for områder der det er bestemt i kommuneplanens arealer, for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider og i den utstrekning det er nødvendig for å trygge gjennomføring av oversiktsplanleggingen etter loven.

Bestemmelsene om reguleringsformål i § 25 har fått noen tilføyelser bl.a. for å legge til rette for regulering av havoverflate og havbunn. Det er videre klargjort at naturvernområde er reguleringsformål.

Byfornyelse er innført som eget reguleringsformål. En reguleringsplan til fornyelsesområde tar i utgangspunktet ikke standpunkt til hvorvidt fornyelse skal skje ved utbedring eller totalfornyelse.

Bestemmelsen i § 25 annet ledd hjemler nå kombinasjon av flere reguleringsformål innenfor samme område eller samme bygning, men med unntak for kombinasjon av friluftsområde og naturvernområde med landbruksområde. Det er også gitt hjemmel til å regulere til forskjellige formål i tidsrekkefølge.

4.5.2 Reguleringsbestemmelser

Hjemmelen til å gi reguleringsbestemmelser er nå formet som en rammebestemmelse. Den inneholder ikke lenger en oppregning av alle de forhold det kan gis reguleringsbestemmelser om.

Reguleringsbestemmelsene må fortsatt ligge innenfor lovens ramme. Lovens definisjon av reguleringsplan i § 22 og oppregningen av reguleringsformål i § 25 vil angi disse rammene. Reguleringsbestemmelsen må ha nær sammenheng med det formål det reguleres til, eller det vern eller bruk som skal sikres gjennom planen. Det kan ikke gjennom reguleringsbestemmelser pålegges enkeltpersoner eller grupper handlingsplikt av privat karakter, f.eks. plikt til å delta i velforeninger eller spesielle økonomiske forpliktelser. Slike forhold må eventuelt fastlegges i privatrettslig avtale, kjøpekontrakt o.l.

En nærmere omtale av reguleringsbestemmelser er gitt i hefte T-667 s. 15-16.

Når det gjelder utformingen av reguleringsbestemmelser vil informasjonshefte T-517/81 «Reguleringsbestemmelser - Nye normalbestemmelser for reguleringsplaner» fortsatt kunne brukes.

4.5.3. Saksbehandlingsreglene

Prinsippene i § 16 om informasjon, offentlighet og samråd gjelder fullt ut ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Særregler om behandling av reguleringsplaner finnes i § 27-1 og § 27-2.

Til § 27-1

Kommunestyret skal sørge for at bygningsrådet lar utarbeide forslag til reguleringsplaner i tråd med reguleringsplikten etter § 23, herunder også revisjon av planene. Planene skal utarbeides av fagkyndige og gis en entydig og forståelig form, jfr. også det som er sagt nedenfor om kartmålestokk.

Nytt i forhold til bygningsloven av 1965 er at bygningsrådet skal sørge for kunngjøring allerede når et område tas opp til regulering. I kunngjøringen gjøres kort rede for påtenkt formål med reguleringen og hvilke følger den kan ventes å få for området. Samtidig skal berørte grunneiere og rettighetshavere varsles ved brev, § 27-1 nr. 2 tredje ledd.

Ved regulering av områder med eksisterende bebyggelse skal det legges til rette for aktiv medvirkning fra beboere eller næringsdrivende i det aktuelle området.

Ifølge nr. 1 fjerde ledd skal bygningsrådet, som før, på et så tidlig tidspunkt som mulig søke samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner som har særlige interesser i planarbeidet.

Etter at forslag til reguleringsplan er administrativt behandlet i samsvar med § 27-1 nr. 1 skal bygningsrådet behandle det og avgjøre om det skal legges ut til offentlig ettersyn.

I § 27-1 nr. 2 er gitt bestemmelser om kunngjøringen og øvrig varsling etter at bygningsrådet har behandlet planforslaget. Dersom det kommer bemerkninger til forslaget, skal planen forelegges bygningsrådet på nytt før den sendes kommunestyret.

Til § 27-2

Forslag til reguleringsplan kan legges fram for kommunestyret i flere alternativer. Forutsetningen er at disse er forberedt i samsvar med lovens § 27-1 nr. 1 og 2.

Hovedregelen er nå at kommunestyret kan vedta reguleringsplaner med endelig virkning. Dette gjelder ikke der det foreligger innsigelser fra fylkeskommunen, nabokommune eller statlig fagmyndighet. I så fall avgjør Miljøverndepartementet om planen skal stadfestes. I disse tilfellene skal saken sendes til departementet gjennom fylkesmannen som først, i samråd med fylkeskommunen, skal foreta mekling. Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet, sender fylkesmannen saken til departementet for avgjørelse sammen med sin uttalelse.

Som før gjelder kunngjøringsplikt for vedtatte reguleringsplaner, jfr. § 27-2 nr. 3.

I tillegg til kunngjøring bør berørte grunneiere og rettighetshavere såvidt mulig varsles om vedtaket ved brev. Dette er særlig viktig der kommunestyret har egen godkjent reguleringsplan, hvor de berørte samtidig skal varsles om adgangen til å klage, klagefristen, og fristene til å kreve innløsning eller erstatning etter § 32 og § 42, jfr. nytt punkt i § 27-2 nr. 3.

Avtrykk av planen med reguleringsbestemmelser skal sendes fylkeskommunen og fylkesmannen (Fylkesmannen trer inn for departementet). Om avlevering til Riksarkivet, se nedenfor under punkt 4.5.6.

Det er foretatt noen endringer i § 30 om behandlingen av private reguleringsforslag, se hefte T-667 s. 24-25 om merknader til denne bestemmelsen.

For utførlige merknader til saksbehandlingsreglene vises til hefte T-667 side 16-25. Departementet vil presisere at en viktig forutsetning for at vedtak om reguleringsplan blir gyldig og dermed kan gi grunnlag for gjennomføring, er at saksbehandlingsreglene er fulgt.

4.5.4 Klagebehandlingen

Kommunestyrets vedtak om reguleringsplan er gjenstand for klage. Fra lovens ikrafttreden er klagemyndigheten overført til fylkesmannen.

§ 27-3 annet ledd inneholder en ny bestemmelse om at klagen settes fram for formannskapet, og ikke som tidligere for kommunestyret. Formannskapet legger saken fram for kommunestyret dersom det finner grunn til å ta klagen til følge. Dersom formannskapet ikke finner grunn til å ta klagen til følge, skal det gis uttalelse til klagen som sendes til fylkesmannen for avgjørelse. Formannskapets myndighet til å avgi uttalelse kan delegeres til bygningsrådet eller til administrasjonen.

Når det gjelder hvem som har klagerett, vises til forvaltningslovens § 28 og pkt. 3.5 i rundskrivet her. Vedtaket kan påklages av part eller andre med rettslig klageinteresse. Rettslig klageinteresse forutsettes tolket vidt, i tråd med praksis fra tidligere. Statlig fagmyndighet eller fylkesutvalget kan ikke påklage interesser gjeldende i saksbehandlingen, og kan som nevnt reise innsigelser mot planen dersom de er uenig i planens innhold.

4.5.5 Kartmålestokk

Plan- og bygningsloven innebærer ikke endringer som tilsier bruk av andre typer kart enn tidligere.

For reguleringsplaner brukes derfor som hovedregel fortsatt teknisk kartverk i målestokk 1:1000. For situasjoner som tilsier det, (sentrumsområder og områder med sammensatt eierstruktur m.v.) brukes kartverk i målestokk 1:500.

For reguleringsplaner med enklere og lite sammensatt arealbruk, kan brukes økonomisk kartverk i målestokk 1:5000. Dette kan være aktuelt i områder som overveiende reguleres til landbruksområder eller til

friluftsområder, og hvor andre reguleringsformål er få og oversiktlige. Det er imidlertid et ufravikelig krav at avgrensning av reguleringsområdet og de enkelte reguleringsformål framgår entydig av plankartet.

4.5.6 Avlevering av reguleringsplankart til Riksarkivet

Ett eksemplar av hvert reguleringsplankart skal som hittil avleveres til Riksarkivet. Dette eksemplaret skal kommunen sende til fylkesmannen som videresender materialet til Riksarkivet kvartalsvis med avleveringsliste. (Nærmere opplysninger er gitt i Riksarkivets brev av 28.3.1985 til fylkesmennene).

Kart som viser arealdel i kommuneplan og bebyggelsesplankart skal ikke avleveres til Riksarkivet.

4.5.7 Endring og oppheving av reguleringsplan

Bestemmelsen i bygningslovens § 28 er videreført i bygningslovens § 28-1. En utdypning vedrørende § 28-1 nr. 2 om mindre vesentlige endringer i reguleringsplan er kommentert i hefte T-667 s. 22. For øvrig vises til departementets rundskriv T-5/84.

4.6 Bebyggelsesplaner

4.6.1 Generelt

Bebyggelsesplan er innført som ny detaljplantype særlig beregnet på enklere utbyggingssituasjoner. Bebyggelsesplan kan fastlegge arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område. Reglene om bebyggelsesplan er inntatt i § 28-2.

Slik plan kan bare utarbeides der kommunestyret har tatt stilling til arealbruken gjennom kommuneplan eller reguleringsplan og i den sammenheng har stilt krav om bebyggelsesplan som grunnlag for utbygging.

Det kan gis bestemmelser til bebyggelsesplaner på samme måte som det kan gis bestemmelser til reguleringsplaner, men innenfor rammen av § 26, jfr. merknader til § 26 i hefte T-667 s. 15-16.

Bebyggelsesplan forutsettes utarbeidet av fagkyndige på samme måte som reguleringsplaner.

4.6.2 Saksbehandlingsreglene

Bebyggelsesplan kan vedtas med endelig virkning av bygningsrådet. For saksbehandlingen gjelder § 27-1 nr. 1 annet, tredje og fjerde ledd. Dette medfører altså plikt for bygningsrådet til å foreta kunngjøring når planarbeidet igangsettes. Samtidig skal berørte grunneiere m.v. varsles særskilt ved brev.

For planen kan vedtas, legges den ut til offentlig ettersyn i samsvar med § 27-1 nr. 2.

Det foreligger ikke plikt for bygningsrådet til å varsle berørte med brev i samband med denne kunngjøringen. Men det kan være en fordel at kommunen innfører dette som en saksbehandlingsrutine.

Planen skal også kunngjøres når den er endelig vedtatt, jfr. § 28-2 femte ledd. I denne sammenheng skal berørte grunneiere m.v. varsles særskilt ved brev og opplyses om klageadgang m.v.

Bebyggelsesplan kan utfylle og i en viss utstrekning endre den arealbruk som er fastlagt i arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan. Bakgrunnen for dette er at det i arealdelen i kommuneplan eller forenklet reguleringsplan ikke er hensiktsmessig å ta standpunkt til med detaljerte arealbruksspørsmål, f.eks. spørsmål om atkomst, lokalisering av mindre fellesarealer, innpassing av mindre friområder og plassering og utforming av støyskjermingstiltak. Endringene må holdes innenfor rammen av den arealbruk som er fastlagt i overordnet plan.

Avgrensningen av hvilke utfyllinger som kan foretas innenfor rammen av den overordnede plan og hvilke som krever endring av overordnet plan må vurderes konkret. Bebyggelsesplanen kan justere, supplere og utfylle den overordnede plan, men ikke endre viktige prinsipper slik at den framstår som annen plan.

Gjelder planen annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til kommuneplan eller reguleringsplan, skal den legges fram for fylkeskommunen og statlig fagmyndighet i samband med offentlig ettersyn etter tredje ledd.

Dersom det foreligger innsigelser fra fylkeskommuner, nabokommune eller statlig fagmyndighet, må planen fremmes som reguleringsplan.

Vedtak om bebyggelsesplan har samme virkning som reguleringsplan når det gjelder rettsvirkning, erstatning og innløsning.

Bygningsrådets vedtak om bebyggelsesplan er gjenstand for klage til departementet. Klagemyndigheten vil bli overført til fylkesmannen.

En mer utførlig omtale av bebyggelsesplanen er gitt i hefte T-667 s. 30-34.

4.6.3 Kartmålestokk

For bebyggelsesplaner brukes samme karttyper som for reguleringsplaner. Hvor hensiktsmessig kart, f.eks. teknisk kartverk i målestokk 1:1000 ikke foreligger, kan flyfoto brukes, eventuelt supplert med konturkart. Det er her som for reguleringsplaner et krav at avgrensning av planområdet, de enkelte typer arealbruk og planinnholdet for øvrig framgår entydig av plankartet. Departementet vil senere omtale kartgrunnlag nærmere i forbindelse med veiledningsmateriale om bebyggelsesplaner.

4.6.4 Utvikling- og veiledningsprogram for reguleringsplanlegging

Miljøverndepartementet har fra tidlig i 1986 igangsatt et utviklings- og veiledningsprogram for reguleringsplanlegging med sikte på bl.a. forbedret veiledning om detaljplanlegging. Det vises om dette til vedlegg inntatt i hefte T-667.

4.7 Midlertidig forbud mot deling og byggearbeid

Bygge- og deleforbud etter § 33 vil ramme bygge- og anleggstiltak som nevnt i § 81, § 84, § 86 a, § 86 b og § 93. Forbudet rammer også andre tiltak som vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen av planen. Det er ikke lenger noe vilkår om at tiltaket i «vesentlig grad» vil kunne vanskeliggjøre planleggingen eller gjennomføringen. Vilkåret for å nedlegge bygge- og delforbud er at et område skal reguleres/omreguleres eller at arealbruken i området skal vurderes på nytt i sammenheng med revisjon av kommuneplanens arealdel.

På samme måte som før faller forbudet bort dersom reguleringssspørsmålet ikke er endelig avgjort senest 2 år etter at forbudet ble nedlagt, jfr. § 33 fjerde ledd.

Fristen kan forlenges. Departementet kan i forbindelse med fristforlengelse bestemme at berørte grunneiere straks eller fra et bestemt tidspunkt, gis rett til å kreve innløsning som om eiendommen eller den del av eiendommen som berøres av byggeforbudet var regulert til formål som nevnt i § 25 første ledd, nr. 3, 4, 7 eller 8, samt offentlige bygninger og grav- og urnelunder. Bestemmelsen tar sikte på å hindre misbruk for lengre tid enn ett år, men det skal gå fram av søknaden for hvor lang tid det søkes om forlengelse.

4.8 Nærmere om byfornyelse

4.8.1 Generelt

Fornyelsesområde er som nevnt innført som nytt reguleringsformål i § 25 første ledd nr. 8. Det er også gitt en ny bestemmelse i § 89 a om utbedringsprogram. Disse bestemmelsene angir nå virkemidlene for byfornyelse og avløser lov av 28. april 1967 nr. 1 om fornyelse av tettbygd strøk.

Fornylsesområder omfatter områder for fornyelse av tettbebyggelse enten bebyggelsen skal totalfornyes (ved riving og nybygging) eller utbedres. Det er ikke påkrevet at planen tar stilling til hvilken fornyelsesform som skal velges for de forskjellige eiendommene innenfor området.

Regulering til fornyelse kan kombineres med andre reguleringsformål som er aktuelle innenfor tettbygd strøk. Dette er aktuelt dersom kommunen i forbindelse med reguleringen også ønsker å fastlegge arealbruken eller andre utnyttelsen som går fram av gjeldende reguleringsplan. Det vises for øvrig til hefte T-667 s. 12.

Rådighetsinnskrenkninger ved byfornyelse

Dette ble tidligere regulert i byfornylseslovens § 11, som fastslo at rettighetshavere ikke kunne gjøre rett gjeldende etter tidligere reguleringsplan som skal omreguleres. Innskrenkningene inntrådte ved kunngjøring av formannskapetets vedtak om å fremme saken, dvs. ved 1.gangs behandling.

Forholdet er nå regulert av plan- og bygningslovens § 31 nr. 4, og innebærer to endringer:

- a) Grunneier kan ikke selv gjøre rett gjeldende etter planen. Fornyelsen er i første rekke et offentlig anliggende, og grunneier kan ikke kreve rett til å utbedre selv. Innskrenkningene etter oreigningsloven § 28 gjelder tilsvarende.
- b) Rådighetsinnskrenkningene inntreffer på et senere tidspunkt. Mens de før gjaldt fra vedtak etter førstegangs behandling, gjelder de nå først når planen er vedtatt og kunngjort. Dette gjelder også rådighetsinnskrenkninger etter oreigningsloven § 28. Dersom det er ønskelig med rådighetsinnskrenkninger på et tidligere tidspunkt, kan bygningsrådet etter plan- og bygningsloven § 33 tredje ledd nedlegge forbud mot at rettighetshavere skal ha rettslig råderett. Rettslig rådighetsinnskrenkning før planen er endelig, er altså gjort avhengig av bygningsrådets vedtak i den enkelte sak. Dette forbudet er bare midlertidig, og blir avløst av innskrenkningen i § 31 nr. 4 når planen er endelig.

Rådighetsinnskrenkningene varer som nevnt i 5 år.

5. OVERGANGSBESTEMMELSER

5.1 Innledning

Generalplanvedtekter (vedtekter til bygningsloven § 21 første ledd bokstav a) og b) og vedtekter til bygningslovens § 21 annet ledd) bortfaller samtidig med at plan- og bygningsloven trer i kraft. Det samme gjelder fylkesplanvedtekter etter bygningslovens § 17 b. Også vedtekter til § 82 om hyttebygging, med unntak av forbundsvedtektene, vil falle bort, jfr. § 119.

De godkjente generalplaner som foreligger, er ikke utarbeidet med sikte på at planen skal ha rettsvirkninger som angitt i § 20-6. Arealbruksformålene vil heller ikke være helt i samsvar med den nye loven.

For at kommunene skal ha styring med arealbruken inntil de får utarbeidet planer i henhold til den nye loven, bør de innføre et imidlertidig plankrav etter lovens § 117 som vil gjelde i en overgangsperiode på inntil 3 år fra lovens ikrafttreden.

Miljøverndepartementet antar at kommuner som har hatt generalplanvedtekt eller planvedtekt til bygningslovens § 82 vil ha behov for å innføre midlertidig plankrav for hele eller deler av kommunen.

5.2 Midlertidig plankrav etter § 117

5.2.1 Generelt

Bestemmelsen gir kommunestyret hjemmel til å innføre imidlertidig plankrav i inntil 3 år fra lovens ikrafttreden. Plankravet vil falle bort når det nødvendige plangrunnlag foreligger. Nødvendig plangrunnlag vil i denne sammenheng være arealdelen av kommuneplanen med rettsvirkninger i medhold til § 206 eller endelig reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Dersom det nødvendige grunnlag ikke foreligger innen 3 år fra lovens

ikrafttreden, kan departementet i særlige tilfeller samtykke i at det midlertidige plankravet forlenges med inntil 2 år.

5.2.2 Nærmere om hvilke tiltak som omfattes av plikten til å innhente samtykke

Så lenge plankravet gjelder, vil det ikke være tillatt å sette i gang tiltak og arbeid som nevnt i § 81, § 84, § 86 a, § 86 b og § 93 eller fradeling av eiendom til slike formål uten etter samtykke fra bygningsrådet. Det midlertidige plankravet gjelder også andre tiltak som vesentlig kan vanskeliggjøre planleggingen.

Prosjekt som blir fremmet i samsvar med forskrifter etter veglovens § 12, omfattes ikke av midlertidig plankrav (§ 117 annet ledd).

5.2.3 Innføring av midlertidig plankrav

Vedtak om midlertidig plankrav er en forskrift i forvaltningslovens forstand. Særskilte krav til saksbehandling m.v. som må følges er omtalt i veiledningshefte T653 om arealdelen i kommuneplanen, side 2324. Miljøverndepartementet vil her særlig understreke plikten til å kunngjøre forskriften i Norsk Lovtidend Avd. II.

5.2.4 Saksbehandlingen i samtykkesaker

Bygningsrådets vedtak om å gi eller nekte samtykke må begrunnes i samsvar med forvaltningslovens bestemmelser om begrunnelse, jfr. forvaltningslovens § 24 og § 25. Begrunnelse for avslag vil kunne være at bygningsrådet mener det er behov for å avvente planleggingen. I begrunnelsen bør angis de viktigste årsakene som ligger til grunn for bygningsrådets konklusjon.

Hvis tiltaket er i samsvar med den arealbruk som det så langt i det pågående planarbeid synes naturlig å legge til rette for det på aktuelle areal, bør samtykke gis med mindre tiltaket på grunn av sin størrelse eller lokalisering vil kunne skape spesielle problemer for den videre planlegging. Dersom bygningsrådet mener det er behov for å avvente planleggingen, skal samtykke ikke gis. Bygningsrådet må imidlertid som nevnt begrunne hvorfor det er behov for å avvente plan.

Generalplanene er blitt til gjennom en omfattende prosess. Det bør derfor ikke være en kurant sak å endre arealdisponeringen som forutsatt gjennom praktiseringen av det midlertidige, bør endringen ikke skje gjennom enkeltsamtykker, men gjennom ny planvurdering.

Det kan settes vilkår for samtykke. Disse må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta. Det må være en naturlig sammenheng mellom samtykke og vilkår, f.eks. slik at vilkåret kompenserer for hensyn som ellers ville kunne sikres gjennom plan, f.eks. støyskjerming.

Det kan være behov for at kommunestyret gir retningslinjer for bygningsrådets virksomhet etter § 101 annet ledd når det gjelder praktiseringen av det midlertidige plankravet. Der det foreligger godkjent generalplan for kommunen og arealdisponeringen i denne er aktuell, bør den legges til grunn for bygningsrådets samtykkepraksis etter § 117. Dersom det er foretatt sonedeling av jord-, skog- og naturområdene som retningslinjer for dispensasjon fra generalplanvedtekt etter bygningsloven, bør retningslinjene legges til grunn for samtykkepraksisen. Der nasjonale eller regionale interesser er avklart i generalplan, må bygningsrådet legge denne avklaring til grunn for sin samtykkepraksis. Hvis arealdisponeringen her skal fravikes må saken forelegges de berørte myndigheter til uttalelse.

Byggetillatelse etter § 93 i loven er ikke å anse som samtykke etter § 117. Bygningsrådet bør likevel samordne behandlingen, slik at byggetillatelse kan gis samtidig med samtykke. Vi minner i denne forbindelse om plikten til å forelegge saken for andre berørte myndigheter i medhold av plan- og bygningslovens § 95 nr. 1 og 2 for såvidt gjelder saker om byggetillatelse etter § 93. Bygningsrådet har også plikt til å sørge for samordning av søknadsbehandlingen med andre berørte myndigheter før saken avgjøres.

Statlige fagorganer som blir berørt av vedtaket om samtykke vil ha klagerett etter § 15 annet ledd. Det samme gjelder også for formannskap og fylkesutvalg, dersom samtykke kan vanskeliggjøre eller være i strid med forutsetningen for kommuneplanleggingen eller fylkesplanleggingen. Departementet forutsetter at

byggningsrådet i sin saksbehandling lojalt innretter seg etter uttalelsene fra de berørte fagmyndighetene, slik at klager i størst mulig utstrekning kan unngås.

Dersom byggningsrådet vil gi samtykke i strid med protester fra berørte offentlige myndigheter, skal de som har protestert varsles slik at de eventuelt kan bruke sin klageadgang etter § 15.

Når det gjelder imidlertid plankrav i 100 meters beltet langs sjøen vises til omtale i kap. 4.2.3. ovenfor.

Også utenom 100-meters beltet langs sjøen kan det være aktuelt med dispensasjon fra andre regler enn plankravet. Dette gjelder visse § 82-vedtekter med byggeforbud, jfr. omtale under § 229 (kap.5.3.1 nedenfor).

Samtykke er her ikke å anse som dispensasjon, men behandlingen av dispensasjon og samtykke bør behandles parallelt.

5.3 Andre overgangsbestemmelser

5.3.1 Vedtak m.m. etter tidligere lovgivning

Planer, vedtak, vedtekter og forskrifter som var gyldig vedtatt etter tidligere lovgivning som oppheves når plan- og bygningsloven trer i kraft, skal gjelde inntil videre i den utstrekning de ikke strider mot bestemmelser i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Kommunale vedtekter til bygningsloven vil altså gjelde fortsatt med mindre de er i strid med vedkommende bestemmelse i den nye loven. Vedtekter til § 81, § 84 og § 85 vil imidlertid falle bort. Ved vurderingen av hvilke vedtekter som ellers faller bort, må det tas utgangspunkt i at kommunene fortsatt har adgang til å fastsette vedtekt til de fleste av bestemmelsene i loven, jfr. § 3.

Reguleringsplan vedtatt før lovens ikrafttreden skal ha de samme virkninger som reguleringsplan etter denne loven.

Mange kommuner har innført krav om reguleringsplan for strandområdene (lenger inn enn 100-meters beltet) etter § 2 i strandplanloven. Strandplanloven oppheves nå og disse forskriftene vil derfor falle bort. Kommuner som ønsker tilsvarende styring kan innføre imidlertid plankrav inntil arealdisponeringen er fastsatt i arealdel i kommuneplan, eventuelt reguleringsplan.

Oversiktsplanvedtekter vedtatt i medhold av bygningsloven bortfaller ved lovens ikrafttreden. Det samme gjelder vedtekter til bygningslovens § 82 med krav om disposisjonsplan eller reguleringsplan for hytter. Den del av slike vedtekter som gjør deler av byggesaksbestemmelsene gjeldende for hytter, bortfaller og nye regler kan fastsettes av departementet ved forskrift og eller direkte i § 82.

§ 82-vedtekter med forbud m.v. mot oppføring av fritidsbebyggelse inntil godkjent generalplan med stadfestede vedtekter foreligger, faller også bort samtidig med at plan- og bygningsloven trer i kraft. Kommuner som ønsker tilsvarende styring inntil vedtatt arealdel til kommuneplan foreligger, må vedta midlertidig plankrav etter § 117.

Det vises ellers til hefte T-653 s. 22-23, og til hefte T-667 s. 37-38.

Som følge av endringene som er gjort i reglene om refusjon for utgifter til veg, vann og avløp m.v. i kap. IX, vil alle kommunale vedtekter og forskrifter til bygningslovens § 49 nr. 1, jfr. § 48 nr 3 og 4, § 49 nr. 2, § 52, § 57 og § 67 falle bort fra plan- og bygningslovens ikrafttreden.

Som følge av endringene i lovens § 81, § 82, § 84 og § 85, hvor det bl.a. legges til grunn at bestemmelser om de tiltak som er nevnt i disse paragrafer skal være likelydende i hele landet, vil de vedtekter som er gitt om disse tiltak i medhold av bygningsloven bortfalle når endringene trer i kraft. Det samme gjelder vedtekter til bygningslovens § 93 som gjør ett eller flere av disse tiltakene søknadspliktige.

Nr. 2 har særskilte bestemmelser for reguleringsråd hvor slike er opprettet ved vedtekt. Rådene kan sitte ut den perioden de er valgt for. Om nødvendig kan de oppnevnes for en ny periode.

5.3.2 Ferdigbehandling av forslag til reguleringsplaner

Nr. 1 har bestemmelser om reguleringsplaner som er under behandling og som er utlagt til offentlig ettersyn før lovens ikrafttreden. Disse kan ferdigbehandles etter de regler som gjaldt da de ble lagt ut. Samme løsning gjelder for fornyelsesvedtak etter byfornyelsesloven.

Alle kommunene skal i medhold av plan- og bygningslovens § 27-2 som hovedregel egengodkjenne sine reguleringsplaner. Fylkesmannen vil ikke lenger fungere som stadfestingsmyndighet.

I de tilfellene fylkesmannen er stadfestingsmyndighet i en overgangsperiode for reguleringsplaner som er utlagt til offentlig ettersyn før 1. juli 1986.

Private forslag til reguleringsplan skal ferdigbehandles slik bygningslovens § 27 nr. 2 ga anvisning på, jfr. nr. 3

5.3.3 Ferdigbehandling av forslag til strandplaner/fjellplaner

Der det er fastsatt grenser og retningslinjer for slike planer etter § 7 i strandplanloven, kan planlegging skje etter bestemmelsene i strandplanloven, jfr. § 120 nr. 2.

5.3.4 Midlertidig vedtekt om oppankring og fortøyning av husbåter, fritidsbåter o.l.

Som en overgangsbestemmelse kan det innføres midlertidig vedtekt til § 118 om oppankring og fortøyning av fritidsbåter m.v. for en periode av inntil 10 år fra lovens ikrafttreden. Miljøverndepartementet vil omtale bruken av denne bestemmelsen nærmere i veiledningsmateriale om planlegging i kystsonen og i vassdrag.

5.4 Nærmere om virkningen av ikrafttreden

Ifølge plan- og bygningslovens § 121 første ledd får denne lov med forskrifter anvendelse på alle arbeider og tiltak som settes i gang etter at loven er trådt i kraft. Med «satt i gang» menes her at selve anleggsarbeidene i marka er påbegynt, mens rent forberedende arbeider som rydding av vegetasjon eller avtaking av matjord kan bli utført på forhånd uten at anleggsarbeidene av den grunn anses påbegynt.

Det følger av dette (§ 121 første ledd) at for arbeid og tiltak som var satt i gang før plan- og bygningslovens ikrafttredelse, gjelder den tidligere bygningsloven med forskrifter og kommunale vedtekter. Etter plan- og bygningslovens § 121 annet ledd gjelder imidlertid plan- og bygningsloven også for arbeid og tiltak som er satt i gang før loven trer i kraft, dersom anvendelsen av de nye reglene ikke vil virke forstyrrende på den del av arbeidet eller tiltaket som er utført.

For refusjon kan denne bestemmelse vanskelig komme til anvendelse bl.a. fordi plan- og bygningsloven - i motsetning til bygningsloven - bestemmer at tiltakshaveren, før tiltaket blir påbegynt, skal ha lagt frem for bygningsrådet planer med kart og kostnadsoverslag og eventuelt pristilbud, og at dette er et vilkår for retten til å kreve refusjon, jfr. plan- og bygningslovens § 54. Slike planer er ikke krevd i bygningsloven og vil da (til vanlig) ikke være fremlagt når tiltaket er påbegynt før plan- og bygningslovens ikrafttredelse. Et slikt tiltak vil da ikke tilfredsstille vilkåret i plan- og bygningsloven. Vi antar derfor at bygningslovens bestemmelser om refusjon må gjelde for arbeid/tiltak påbegynt før plan- og bygningslovens ikrafttredelse, inntil det er fullført. I den utstrekning det arbeid som utføres etter ikrafttredelsen kan betraktes som en ny selvstendig refusjonsenhet etter § 47, vil de nye bestemmelsene få anvendelse på den nye enheten.

Reguleringsplan som er endelig vedtatt før lovens ikrafttredelse har de samme virkninger som plan vedtatt etter de nye regler, jfr. § 119 nr. 1 annet ledd. Eldre planer kan derfor også være grunnlag for ekspropriasjon etter de nye regler. En viktig begrensning følger av § 31 nr. 2. Vedtak om ekspropriasjon må være gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 27-2 nr. 3. For områder regulert til fornyelse bortfaller ekspropriasjonsrett og rådighetsinnskrenkninger dersom skjønn ikke er begjært innen 5 år.

Ved at igangsettingstidspunktet er avgjørende for virkningene av lovens anvendelse, får det betydning - ikke bare for hvilke materielle, men også for hvilke formelle regler som gjelder for arbeid og tiltak som ikke er påbegynt når loven trer i kraft.

Som tidligere nevnt oppheves samtidig med lovens ikrafttredelse alle vedtekter til § 81, § 82, § 84, § 85 og § 93 som gjør disse arbeidene søknadspliktige.

Vi kan ikke se at det foreligger tilstrekkelige grunner for at arbeid og tiltak som er endelig godkjent av bygningsrådet etter de tidligere bestemmelsene, men ennå ikke er satt i gang, forelegges bygningsrådet på ny i samsvar med gjeldende bestemmelser.

I de tilfellene hvor det er sendt søknad om tillatelse til å utføre arbeid etter § 81, § 84 eller § 85 i medhold av tidligere vedtekt til § 93, antar departementet at slik søknad må betraktes som en melding etter de nye/endrede bestemmelsene. Dette innebærer bl.a. at byggherren må kunne sette igang arbeid etter § 81 og § 84 tre uker etter lovens ikrafttredelse, medmindre bygningsrådet benyttes adgangen til å forlenge denne fristen med ytterligere 3 uker.

For saker som er innkommet og som bygningsrådet har til behandling bør det underrettes byggherren om lovendringene her og konsekvensene for det enkelte byggetiltak.

Klagesaker som ikke er avgjort, avgjøres i utgangspunktet etter de nye reglene. Dersom de aktuelle bestemmelsene i det nye regelverket ikke avviker vesentlig fra det tidligere regelverket, vil det i alminnelighet være rimelig at saken så langt som mulig behandles i samsvar med dette.

6. KORT OM DET VIDERE LOVARBEID

Planlovutvalget arbeider videre med forslag til bedre samordning av sektorlovgivningen med bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette gjelder bl.a. veglov, jordlov, kulturminnelov, naturvernlov m.m. Utvalget ventes å avgi sin innstilling mot slutten av året.

Plan- og bygningsloven inneholder foreløpig ingen bestemmelser om konsekvensutredning. Stortinget forutsatte imidlertid ved behandlingen av lovforslaget i 1985 at slike bestemmelser skulle komme. Miljøverndepartementet vil, i samråd med berørte departementer, fremme forslag til lovregler om konsekvensutredninger for behandling i Stortinget våren 1987.

Ved de lov- og forskriftsendringer som ble gitt ved lov av 20. juni 1986 nr. 37 om endringer i plan- og bygningsloven er det foretatt til dels betydelige forenklinger i regelverket om byggesaker. Ved disse endringer er imidlertid strukturen i bygningsloven i det vesentlige opprettholdt uendret. Med sikte på en mer rasjonell og moderne byggesaksbehandling, oppnevnte Regjeringen 13. september 1985 «Utvalget for videreutvikling av plan- og bygningslovens bestemmelser vedrørende byggesaker». Utvalget ledes av Jon Holt og utredningen forventes avgitt forsommeren 1987.

Sissel Rønbeck

Leif Haraldseth