

Notat

Til: Norges Naturvernforbund
Fra: Tine Larsen
Dato: 27. september 2024
Klient: Norges Naturvernforbund
Sak: 24-4785

Ansvarlig advokat: Tine Larsen

KOMMUNENES ADGANG TIL Å STANSE UTBYGGINGSPLANER VED BRUK AV PLANMYNDIGHETEN

Kommunene har stort spillerom til å endre fremtidig arealbruk og stanse planlagte utbyggingsprosjekter med bruk av sin planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Dette uten å risikere erstatningsansvar.

Dette notatet omhandler kommunenes adgang til å:

- stoppe reguleringsplaner – både underveis i planprosessen og ved at kommunestyret ikke vedtar et planforslag som er fremmet til behandling.
- endre et vedtatt arealformål for et område.

Mange kommuner har store arealer avsatt til fremtidig utbygging i sine arealplaner. Det kan være hytteområder, boligområder eller industriområder som ennå ikke er realisert. Noen planer er gamle, og ble vedtatt i en tid med svakere krav til konsekvensutredninger, og det ble vektlagt andre hensyn enn i dag. Dette aktualiserer behovet for såkalt «planvask», hvor områder avsatt til utbygging i gamle planer blir revurdert.

Kommunene kan også endre arealformålet som er vedtatt i nyere planer dersom det er ønskelig, for eksempel hvis et nytt politisk flertall ønsker å stanse en planlagt utbygging.

Kommunestyret har ingen plikt til å vedta et planforslag, heller ikke når forslaget er i tråd med en overordnet plan (kommuneplan eller områdeplan). Ved endret regulering er det den sist vedtatte planen som gjelder, uavhengig av om den siste planen er en kommuneplan, områderegulering eller detaljregulering, jf. plan- og bygningsloven (pbl) § 1-5 annet ledd. Kommunestyret kan vedta en ny fremtidig arealbruk for et område både ved rullering av kommuneplanen og ved vedtak av en reguleringsplan.

Når utbygger sender byggesakssøknad, har utbygger krav på å få søknaden innvilget når det omsøkte tiltaket ikke er i strid med gjeldende arealplan og bestemmelser i plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 21-4. Også på dette tidspunktet – når byggestart vil være relativt nært forestående - kan kommunen stanse en planlagt utbygging ved å dra i «nødbremsen» og vedta et midlertidig bygge- og deleforbud i henhold til reglene i pbl. kapittel 13. Et vedtak om midlertidig bygge- og deleforbud kan gjelde i inntil fire år, slik at kommunen får tid til å revurdere fremtidig arealbruk for området gjennom en ny planprosess.

Utbygger eller grunneier har ikke krav på erstatning for tapte utbyggingssjanser eller påløpte kostnader til planlegging fordi planer stoppes eller endres slik at området ikke lengre kan bygges ut som planlagt. Det redegjøres nærmere for dette nedenfor i punkt 3.

1. Adgang til å stoppe reguleringsplaner ved behandling av planforslag

Før et planforslag legges frem for kommunestyret for vedtak har det vært igjennom en lengre planprosess etter plan- og bygningsloven. Et reguleringsplanforslag som er fremmet av private utbyggere kan stanses på flere punkter underveis i planprosessen dersom kommunen finner at planene ikke er ønskelig å gå videre med, i tillegg til at kommunestyret i endelig behandling av planen står fritt til å ikke vedta den.

1.1 Ved planoppstart

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles, jf. pbl. § 12-8. Det følger av § 12-8 annet ledd at kommunen ved planoppstart kan bestemme at planinitiativet skal stanses:

«Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.»

1.2 Ved behandling av planprogrammet

For planer hvor det skal utarbeides planprogram, skal forslaget til planprogram legges frem for kommunestyret (eller annet organ som har fått delegert myndighet til dette), og som «avgjør om planprogrammet skal fastsettes», jf. pbl. § 12-9 tredje ledd.

«Avgjør om» innebærer at det her kan besluttes at det *ikke* fastsettes planprogram, og den videre planprosessen stanses. Denne bestemmelsen er kun ment å benyttes i helt spesielle tilfeller, der kommunen ikke ønsker at tiltaket skal realiseres, jf. plan- og bygningslovens forarbeider i Prop. 121 L (2013-2014) punkt 3.2.3.3. Et aktuelt alternativ til å ikke fastsette planprogram, vil være at kommunen i planprogrammet setter krav om utredning av alternativer.

Beslutning om ikke å fastsette planprogram kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse.

1.3 Når reguleringsplanforslaget foreligger

Når forslagsstiller har utarbeidet et ferdig utredet planforslag, oversendes dette til kommunen.

Når reguleringsplanforslaget er utarbeidet av en privat forslagsstiller, skal kommunen innen tolv uker avgjøre om forslaget skal fremmes, jf. pbl. § 12-11. Å fremme planen betyr å legge den ut til høring og offentlig ettersyn. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til planforslaget.

Private reguleringsplanforslag kan stanses på dette punktet i planprosessen ved at kommunen velger å ikke fremme planen for videre behandling. Er planforslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan en beslutning om ikke å fremme forslaget forelegges kommunestyret, jf. pbl. § 12-11 siste setning.

Til dette bemerkes: At planen er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, gir ingen *rett* til å få planen fremmet til videre behandling (og således heller ikke noen «rett» til å få

et positivt planvedtak i kommunestyret senere). Derimot vil forslagsstiller i disse tilfellene ha mulighet til å få en beslutning om at planen ikke skal fremmes for videre behandling prøvet av kommunestyret (til forskjell fra et planforslag som ikke er i samsvar med overordnet plan).

Fremmes planen, legges den ut til høring og legges ut til offentlig ettersyn, jf. pbl. § 12-11.

1.4 Ved kommunestyrets behandling

Arealplaner må vedtas av kommunestyret, jf. pbl. § 12-12. Kommunestyret kan ikke delegere myndigheten til å vedta arealplaner til et utvalg eller til administrasjonen¹.

Etter at planforslaget har vært på høring og offentlig ettersyn, og høringsinnspill har blitt vurdert, legges planforslaget frem for kommunestyret for vedtak sammen med en vurdering av høringsinnspill og konsekvensutredninger.

Kommunestyret får presentert et ferdig planforslag til politisk behandling etter at planen er utredet og har vært på høring. Politikerne skal ha et godt grunnlag før de tar den endelige beslutningen om planen skal vedtas eller ikke. At forslagsstiller har brukt tid og ressurser på å utarbeide planen er ikke noe politikere er forpliktet av eller skal hensynta. Alle planforslag som fremlegges har en plankostnad, og risikoen for at en plan ikke vedtas når det kommer til den politiske behandlingen er noe forslagsstiller må ta høyde for. Kommunestyret skal derimot - på et best mulig opplyst grunnlag - foreta den demokratiske behandlingen av planforslaget, og må vurdere hva som er den den ønskelige arealbruken i et samfunnsperspektiv.

Hvis kommunestyret vedtar en reguleringsplan, er dette et enkeltvedtak som kan påklages av de med rettslig klageinteresse.

Dersom kommunestyret beslutter å *ikke* vedta et reguleringsplanforslag, er det ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages av utbygger/forlagsstiller. Når reguleringsplanen ikke vedtas, endres ingenting: Gjeldende regulering videreføres, og det oppstår ingen nye plikter, rettigheter, fordeler eller ulemper for berørte interesser som gir klagerett. At utbygger ikke har fått politisk flertall for planforslaget sitt, er ikke gjenstand for klage.

At bare er positive vedtak kan påklages, og ikke vedtak om ikke å vedta plan, fremgår også av [Kommunaldepartementets reguleringsplanveileder \(2022\)](#) punkt 3.8 om klage over reguleringsplan.

Dersom kommunestyret ikke er enige i planforslaget slik det er fremlagt, og ønsker et annet forslag i stedet for å avvise planen, kan kommunestyret beslutte å sende saken tilbake til ny behandling. Det kan gis retningslinjer for det videre arbeidet med planen, jf. pbl. § 12-12 første ledd.

2. Midlertidig bygge og deleforbud

Adgangen til å innføre midlertidig forbud mot tiltak er et virkemiddel kommuner kan bruke for å sikre seg tid til å revidere eksisterende planer eller utarbeide nye planer, uten at det i mellomtiden etableres nye tiltak om vanskeliggjør en omregulering. Behovet for midlertidig forbud kan oppstå som følge av flere grunner, herunder det forhold at kommunestyret har skiftet mening om hvordan et område bør utnyttes, jf. Innjords kommentarer til § 13-1, fra Plan- og bygningsloven med kommentarer (2012) side 377:

«Grunnvilkåret for å nedlegge midlertidig forbud er at kommunen finner at området bør undergis ny planlegging. Det ligger i dette at forbudet må være begrunnet i at det etter kommunens skjønn er behov for å utarbeide en ny eller endret arealplan for området. Dette kan skyldes at gjeldende arealplaner gamle og lite oppdaterte, at kommunen ønsker å få på plass en mer

¹ Med unntak av reguleringsplaner som nevnt i § 12-12 annet ledd.

detaljert regulering før området åpnes for utbygging, eller at kommunen rett og slett har endret syn på hva området bør brukes til. Med «ny planlegging» siktes det både til revisjon av kommuneplanens arealdel, herunder utarbeiding av nye kommunedelplaner for arealbruk, og til utarbeiding og endring av reguleringsplaner.»

At kommunestyret har ombestemt seg («rett og slett endret syn») er en legitim og lovlig grunn til å nedlegge midlertidig byggeforbud, og på denne måten få tid til å gjennomføre en forsvarlig og demokratisk planprosess med sikte på å endre arealdisponeringen gjennom ny eller endret plan. Hvorvidt planen som skal endres er gammel eller ny, har ikke betydning for adgangen til å nedlegge et byggeforbud.

Ved et midlertidig byggeforbud etter plan- og bygningsloven er rådighetsbegrensningen (byggeforbudet) begrenset til en periode på fire år. Vanligvis gjelder rådighetsbegrensninger på ubestemt tid – ofte i all overskuelig fremtid – uten å være gjenstand for erstatning. Når potensielt evigvarende rådighetsbegrensninger som den klare hovedregel ikke er erstatningsberettiget, jf. punkt 3 nedenfor, er det også slik at midlertidige rådighetsinnskrenkninger i påvente av en demokratisk planprosess med sikte på å avklare fremtidig arealbruk, heller ikke er gjenstand for erstatning.

3. Omregulering utløser ikke rett til erstatning

At en endring i hva som kan bygges og foretas på en eiendom må tåles erstatningsfritt, er sikker rett og nedfelt i en rekke høyesterettsdommer, blant annet HR-2018-2388-A avsnitt 49:

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

Kommunalministeren besvarte også spørsmål om dette i Stortingets spørretime 3. november 2022, se [Dokument nr. 15:243 \(2022-2023\)](#). Spørsmålet var om kommuner hadde grunn til å frykte trusler om erstatningssøksmål fra grunneiere når det foreslås å tilbakeføre jordbruksområder avsatt til byggeformål til LNFR, spesielt i saker der det finnes vedtatte reguleringsplaner.

Statsråden svarte:

«Det er eit generelt prinsipp i norsk rett at styresmaktene med heimel i lov kan treffe vedtak som inneber innskrenkingar i bruken av areal for ein grunneigar. Eit eksempel er at kommunen set av areal til landbruks-, natur- og friluftsmål (LNFR) samt reindrift i arealplanane sine. Det er allment akseptert at kommunen kan vedta slike arealplanar utan at grunneigar eller rettshavarar har krav på erstatning. Den klare hovudregelen er difor at ein kommune ikkje pliktar å betale erstatning når kommunen endrar arealformålet for eit område frå byggeområde til LNFR-formål. Der det er teke eit sakleg og forsvarleg planomsyn, ligg val mellom ulike arealbruksformål til det lokalpolitiske skjønnet. Eit ønskje om å ta vare på matjorda, slik landbruks- og matministeren og den daverande kommunal- og distriktsministeren 23. mars 2022 kommuniserte til kommunane, vil normalt vere eit slikt sakleg omsyn.

Eit anna spørsmål er om kommunen i visse tilfelle må erstatte faktiske utgifter ein utbyggjar har hatt for å utvikle eit byggjeprojekt i eit område, som kommunen seinare endrar til LNFR-formål. Dette spørsmålet vert særleg aktuelt ved privat reguleringsplan. Også i slike tilfelle skal det svært mykje til før kommunen blir erstatningsansvarleg. Endring av arealformål frå byggeområde til LNFR-formål vil normalt ikkje i seg sjølv medføre erstatningsansvar for kommunen. Det vil krevjast noko meir før kommunen blir erstatningsansvarleg.»

Pbl. § 15-3 gir et snevert unntak fra den store hovedregelen om erstatningsfrie endringer av arealformål. Bestemmelsen kommer til anvendelse i noen spesielle tilfeller hvor rådighetsinnskrenkningene for grunneier blir særlig omfattende. De lovbestemte vilkårene som må

være oppfylt for at bestemmelsen skal komme til anvendelse gjør at bestemmelsen sjelden er aktuell ved omregulering. Om veiledning til unntaksbestemmelsen kan det bl. a. vises til departementets [tolkningsuttalelse av 15. juni 2023](#) til Rennebu kommune.

Oppsummert kan man konstatere at tap av «byggesjansen» grunnet omregulering ikke har erstatningsrettslig vern.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Tine Larsen
Advokat