

Plan- og bygningsrett

Ingunn Myklebust

Boka gir ei innføring i plan- og bygningsrett «med hovedvekt på planlegging», slik det framgår av introduksjonskapittelet i boka. Skal ein forstå ein kommunal arealplan sitt føremål og funksjon, må ein også kjenne til dei sentrale reglane om krav til byggjeløyve, innløyving og oreigning, så det er prisverdig at boka omfattar både plan- og bygningsrett. Boka fungerer då samstundes som eit springbrett for vidare studie i både planrett, byggjesaksjuss og oreigningsrett. Den sentrale kjernen av boka vert oppfatta å vere kap. 5 til kap. 9 som gjeld krav til prosess; reglar om dei ulike planstyresmakter og plannivå, og så er det noko mindre fokus på kva som kan vere gjenstand for planlegging gjennom reglar om omsynssoner, planføremål og føresegner. Dette er nok eit medvite val, jf. t.d. s. 115. Ei framstilling av kva som kan vere innhaldet i dei ulike arealplanføremåla og føresegner, kan fort krevje stor plass. Om ein ønskjer å finne svar på om t.d. eit griseføjes med oppavl av smågris er eit «landsbrukstiltak» eller «industritiltak», gir ikkje denne boka svar, og ein må leite i andre kjelder. Om ein går nærare inn i slike spørsmål, opnar det seg eit vanskeleg landskap om tilhøvet mellom kommunen sin kompetansen og kompetansen til andre forvaltningsorgan etter sektorlov. I ei innføringsbok kan det vere føremålsteneleg å gjere nokre avgrensingar her.

Det er forsvarleg å ha eit hovudfokus på prosess, og fornuftig at alle reglane i ei slik omfattande lov ikkje vert drøfta like grundig. Då har forfattarane også opna døra for å kunne breie seg litt t.d. om konsekvensutgreiingar, på s. 70-72, der forfattarane ser nærare på Rt. 2009 s. 66, Husebyskogen, og følgjer opp diskusjonar i teorien. Utan at det kanskje er strengt tatt nødvendig i ei innføringsbok – med «hovedvekt på planlegging» – har forfattarane også med relativt omfattande drøftingar av m.a. utbyggingsavtaler,



jordskifte og ulovlegheitsoppfølging. Dette er eit greit val, sjølv om andre forfattarar kanskje i staden ville brukt meir plass på å skrive om rollene til dei ulike forvaltningsnivåa, og t.d. samspel mellom plan- og bygningslova og sektorlover. Ein kvar forfattar må her kunne gjere sine val, og *alt* kan ikkje vere med i ei bok på 227 sider. Kor mykje som bør vere med av alminneleg forvaltningsrett i ei slik bok, vil sjølv sagt også vere opp til forfattarane, men for lesarar utan juridisk bakgrunn er det svært nyttig at boka også tek med ei framstilling også av kva som er kjenneteikna ved einskildvedtak, klagerett, omgjerding og ugyldige forvaltningsvedtak m.m. Det er umogeleg å få tak i plan- og bygningsretten om ikkje dette ligg som kunnskap i botnen.

Boka følgjer i stor grad same disposisjon som lova, utan at dette gjer ho til nokon lovkommentar av den grunn. Ein slik disposisjon kan vere tenleg slik at lesaren – som ofte vil vere student – kan gjere seg kjent med bo-

ka, temaet og lova samstundes. Forfattarane følgjer likevel ikkje lova sin systematikk slavisisk, men drøftar t.d. tiltaksomgrepet i § 1-6 i samband med kva som er søknadspliktige tiltak, noko som kan vere fornuftig. Plan- og bygningsrett er eit fag der det er på sin plass å nytte illustrasjonar og kart, noko som også domstolane har teke til med, sjå t.d. LF-2016-124251 (bilete) og LE-2015-18880 (kart). Forfattarane av denne boka er flinke til dette. Boka har mange fine døme og illustrasjonar gjennom kart og bilete, noko som kan lette lesinga og danne grunnlag for refleksjonar. Nokre mindre feilskjer kan observerast, som når det vert vist til fargesymbol i ei teikning som – likt med boka elles – er i svart/kvitt.

Boka er i det store og i det heile velskriven og god, og det er lite å setje fingeren på. Det må seiast at dette er ei etterlengta bok for studentar og andre som ønskjer å kome i gang med plan- og bygningsrett. Bøkene som er tilgjengeleg frå før, har i stor grad karakter av å vere lovkommentarar, og det kan stundom vere vanskeleg for studentar å identifisere sentrale prinsipp og samanhangar, som t.d. berekraftig utvikling, samordning og medverknad. I denne boka plasserer forfattarane plan- og bygningsretten inn i eit breiare rettsleg landskap som kan gjere det enklare å forstå lova si sentrale rolle som verkty for areal- og ressursforvaltning. Boka ber preg av å vere skriven av forfattarar som har god oversikt og forståing for både privatretslege og offentlegrettslege problemstillingar. Problemet med ei innføringsbok i plan- og bygningsrett er likevel at det er vanskeleg å gi ei fullstendig oversikt utan å gå i detalj, og det kan vere vanskeleg å finne balansen mellom breidde og djupne. I det følgjande vil eg peike på nokre utfordringar ved slike innføringsbøker, og peike på nokre delar av framstillinga som forfattarane kan vurdere å gjere justeringar på ved seinare utgåver.

Generelt må det seiast at forfattarane lykkast med å omtale dei ulike problemstillingane kort, utan at det blir feil. Dette er ikkje lett, og krev at ein stadig tek naudsynte atterhald i framstillinga. I mange samanhangar, som t.d. ved framstillinga av opparbeiding og refusjon (s. 158) og ved framstillinga

av jordskifte (s. 163), er forfattarane tydelege på at dei ikkje går i detalj, men at emnet reiser mange vanskelege spørsmål som det ikkje er rom for å ta tak i innanfor ramma av ei slik bok. I andre samanhangar – der ein kunne sagt det same – som i framstillinga av prinsippa for utmåling av ekspropriasjonserstatning (s. 145), og kva som er «full erstatning», «offentleg anlegg» og «pårekeleg alternativ utøving», nemner ikkje forfattarane at dette er svært vanskelege og omdiskuterte spørsmål. Dette kan gi lesaren eit inntrykk av at einskilde reglar er enklare og mindre omtvista enn dei faktisk er. Vurdering av alternativ pårekeleg utnytting ved «offentleg anlegg» vil ikkje alltid gi høgare erstatning enn gjeldande plan, men kan nok også gi lågare erstatning, jf. t.d. Rt. 2006 s. 473, Steinerskolen og LG-2007-146261-2 og LE-2014155111-1.

På somme punkt blir framstillinga så knapp at den blir ufullstendig og gir feil uttrykk for innhaldet i gjeldande rett. I omtalen av kven som har klagerett etter plan- og bygningslova, (s. 39), er det lagt til grunn at det «kun» er parter eller andre med rettslig klageinteresse, som kan klage, og det er ikkje sagt noko om plan- og bygningslova § 1-9 tredje ledd, som også gir klagerett til aktuelle «statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune». Kven som har klagerett etter plan- og bygningslova vert så gjenteke seinare i boka (s. 211) ved drøftinga av kven som har klagerett på dispensasjonsvedtak, utan at denne mangelen vert retta opp. Etter mi oppfatning mister forfattarane her eit viktig perspektiv, og særtekk ved pbl, som det ville vere naturleg å ha eit særleg fokus på, jf. også dei tre hovudomsyna i planretten som er trekt fram innleiingsvis (på s. 20): *Statlege sektoromsyn, regionale og lokale omsyn og private omsyn*. Eit anna døme på den «halve sanninga» er omtalen av fylkesmannen sin kompetanse i klagesaker (s. 43-44). Det er her vist til at fylkesmannen «kan prøve alle sider av saken» og at borgaren får ei «ny prøving av sin sak». Forfattarane seier ingenting om fylkesmannen si plikt til å leggje vekt på «det kommunale selvstyret» «ved prøving av det frie skjøn», jf. § 34 andre ledd. Forfattarane rettar inntrykket noko opp ved drøftinga av klage på

dispensasjonssaker, (s. 211), der det også er trekt fram at fylkesmannen må ta omsyn til det kommunale sjølvstyret ved overprøving av saker som gjeld dispensasjon. Denne avgrensinga i prøvingskompetansen er sentralt i plan- og bygningsretten, og burde vore nemnt alt innleiingsvis. Skal ein vere vanskeleg kan ein seie at boka gir inntrykk av at fylkesmannen tek ei full prøving av forvaltnings-skjønn t.d. ved klage på reguleringsplan. Fylkesmannen ville då få nok å gjere.

Plan- og bygningslova er ei lov med mange hovudreglar og svært mange unntak og diverse særreglar for ulike tilhøve, og neppe det mest takknemlege fagområdet for å skrive ei «kort forklart»-bok. Med dette utgangspunktet må det kunne leggjast til grunn at framstillinga i det store og det heile fungerer bra. Det er likevel døme på delar av framstillinga som gir eit ukorrekt bilete av kva som er gjeldande rett fordi ein har unnlata å gjere greie for både hovudreglar og unntak. Som eit døme kan det nemnast at forfattarane (på s. 24) seier at oppdrettsanlegg er eit tiltak i sjø som er søknadspliktig etter plan- og bygningslova, utan å nemne at nettopp dette er unntatt frå søknadsplikt etter forskrift med heimel i pbl. § 20-6. Inntrykket vert heller ikkje retta opp ved den generelle gjennomgangen av kva som er søknadspliktige tiltak (s.190-191). Forfattarane går her berre nærare inn på hovudreglane for kva som er søknadspliktig etter § 20-1 og ulike former for unntak i § 20-5, og elles berre nemner reglar som gir heimel for unntak utan å sjå på kva som er det nærare innhaldet i desse.

Endeleg kan det seiast noko om rettskjeldebud og metode. Kritikkk av ei slik bok må kome på boka sine egne premisser. Det ligg i saka sin natur at forfattarane må konsentrere seg om lovtæksten, sentrale lovførearbeid og sentral praksis frå Høgsterett, og at lesaren ikkje kan forvente å finne stor grad av tilvisingar til litteraturen på området, eller klargjering av forfattaren sine syn på tvilsspørsmål etter gjeldande rett. Boka er viktig for å formidle grunnleggjande lovtolkningar og forståing, men kan neppe seiast å vere rettsvitenskapelig i tilnærming og karakter. Boka er lettlest og det flyt greit. Det kan likevel stillast eit par spørsmål til bruken av sentrale omgrep og rettskjelder. I kapitlet

om omgjerung av vedtak (s. 40) omtalar forfattarane rullering av kommuneplan som ei særleg form for *omgjeringsvedtak*. Dette skurrar i mine øyrrer. Seinare i boka (på s. 76) seier forfattarane at det «sier seg selv at arealplaner må kunne endres og oppheves». Dette har då også etter mitt skjønn lite til felles med omgjeringsreglane i den alminnelige forvaltningsretten som har til føremål å setje til side mangelfulle vedtak. I kapitlet om omgjerung ville det vore meir interessant å få høyre kva som kan vere ein mangelfull reguleringsplan eller vedtak i byggjesak, og kva som eventuelt skal til for å omgjere slike etter forvaltningslova sine reglar. Så til slutt berre eit døme på bruk av rettskjeldene som fall ut noko uheldig. På s. 107 står det at det har utvikla seg ein *praksis* om at det er høve til å dispensere ikkje berre frå materielle reglar, men også frå plankrav, men forfattaren nemner ikkje at dette også føresetnadsvis framgår direkte av lova, jf. § 19-1. Det heiter her at: «Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, *plankrav* og forbudet i § 1-8 [mi kursivering]». Kva som kan lesast ut av lova her, vert ikkje drøfta.

Alt i alt er dette ei nyttig bok, som fyller behovet for å kunne setje seg raskt inn i plan- og bygningsretten som eit grunnlag for vidare studie av dei einskilde reglane om planprosess, samspel mellom forvaltningsnivåa og ulike reglar for gjennomføring av planar. Dei ulike rettslege verkemidla i plan- og bygningsretten er tett vevd saman, der det eine føreset kunnskap om det andre. Ei framstilling som dette vil lette læringsprosessen, og er dermed – slik eg ser det – nettopp føremålet med denne boka. Å seie litt om alt, men ikkje for mykje, er ikkje enkelt, men dette fungerer. Etter mitt syn vil boka egne seg godt som innføringslitteratur for kurs innanfor plan- og bygningsrett både ved høgskular og universitet.

Plan- og bygningsrett. Kort forklart.

Fredrik Holth, Nikolai K. Winge

Universitetsforlaget 2017

ISBN 9788215029030, 248 sider, pris 349,-.