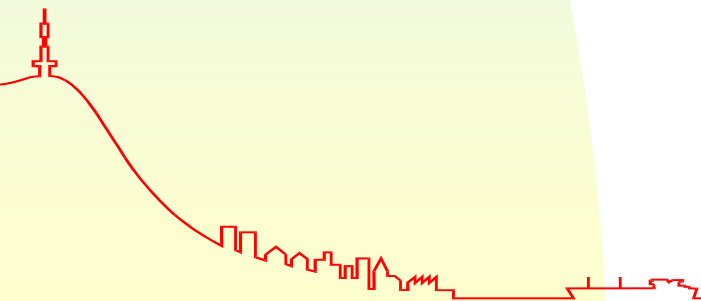


NARVIK KOMMUNE



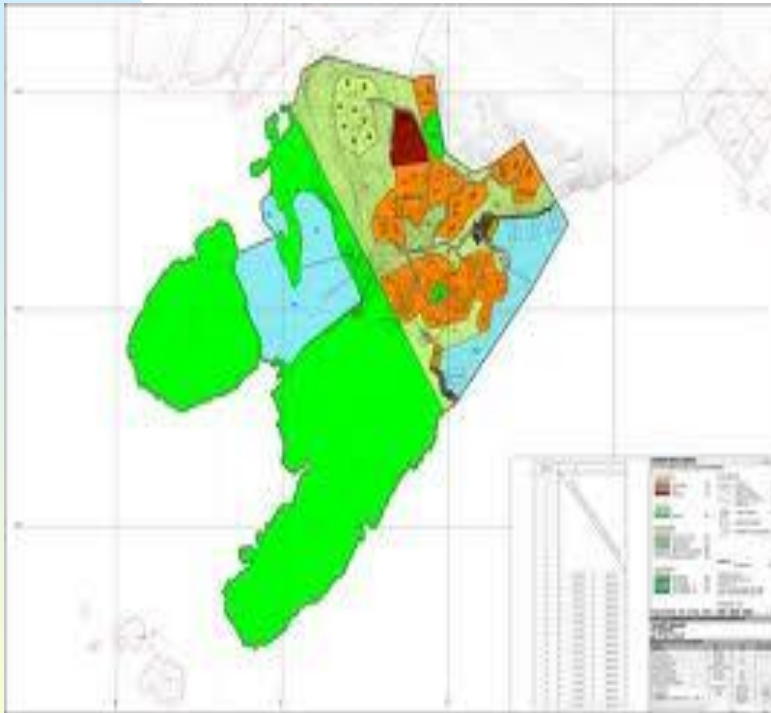
Midlertidig forbud mot tiltak

Ole Ramberg
Narvik kommune





Pbl. §§ 11-6 og 12-4, rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel og reguleringsplan



- Fastsetter fremtidig arealbruk
- Er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak
- Planen skal følges ved avgjørelse av søknader



Søknadsbehandling = forhåndsvurdering

- Søknadsplikt gir myndighetene mulighet for å forhåndsvurdere tiltak i den hensikt å hindre at tiltak gjennomføres i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, herunder bindende arealplaner.
- Bygningsmyndighetens forhåndsvurdering består i å vurdere lovligheten av tiltaket.
- Tillatelse skal innvilges dersom tiltaket er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 21-4 (1)



Midlertidig forbud mot tiltak

- Selv om det på søknadstidspunktet ikke er hjemmel for å avslå en søknad, kan kommunen skaffe hjemmel til avslag ved å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak i påvente av ny planlegging.
- Kommuner og evt. statlig planmyndighet sikrer seg tid til å revidere eksisterende planer eller vedta nye, uten at det gis tillatelse til tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet.



Grunnleggende hensyn

- Hensynet til forsvarlig arealutnyttelse, pbl jf. § 1-1
 - F.eks for å unngå alvorlig og/eller irreversibel skade i forhold til miljøverdier, bygningsvern, landskapsvern, naturmangfoldet, mv.
- vs. grunneiers rett etter pbl. § 21-4 første ledd til å utnytte egen eiendom i tråd med gjeldende regulering.
- Omstridt hvor lang tid myndighetene har til rådighet for å vedta et midlertidig forbud.



Saksbehandling, vedtak og klage

- Vedtak om midlertidig forbud er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Reglene i forvaltningsloven (fvl.) om forhåndsvarsling, begrunnelse, underretning om vedtak, klage mv. kommer til anvendelse.
- Fvl. § 11 a) om at saker skal avgjøres «uten ugrunnet opphold» samt alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling gjelder også.
- 12-ukersfristen i pbl. § 21-7 første ledd for behandling av saker anses som en presisering av fvl. § 11 a). 12 uker er av lovgiver ansett som tilstrekkelig tid. Fristen kan forlenges iht. SAK § 7-3
- Man kan ikke la saken «drive». Det må i tilfelle treffes et uttrykkelig vedtak om midlertidig forbud, som bør saksforberedes relativt raskt, se f.eks Somb 2008 75 (sak 2007/2067) Nordstrandskrånningen.



Virkning av forbudet

- Forbudet får virkning fra vedtakstidspunktet, og gjelder til planspørsmålet er endelig avgjort, dog ikke ut over fire år, jf. § 13-2
- Ikke adgang til å iverksette nye tiltak innenfor området mens forbudet virker.
- Kommunen kan likevel samtykke at tiltak blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen, jf. § 13-1 andre ledd.
- Søknader om tillatelse til tiltak stilles i bero inntil det planspørsmålet som begrunner forbudet er avklart, eller inntil forbudet bortfaller som følge av tidsbegrensningen i § 13-2.
- Forbudet gir med andre ord ikke grunnlag for å avslå søknader om tiltak, men suspenderer bare kommunens plikt til å behandle søknadene.



Forlengelse av forbudet, § 13-3

- Kommunen kan i særlige tilfeller forlenge fristen.
 - Myndigheten er i gjeldende lov overført til kommunen av forenklingsgrunner
 - Utvidelse av fristen fra 2 - 4 år gjør at det skal *helt spesielle grunner* til for å forlenge forbudet.
- Vedtak om forlengelse må treffes innen fristens utløp.
 - Dersom fristen er gått ut kan man ikke møte samme byggesøknad med begrunnelse i det samme behovet for revurdering av arealbruken (O.J. Pedersen m.fl. s 125)
 - Forlengelse er et enkeltvedtak som kan påklages.
- Ved fristforlengelse kan kommunen eller departementet bestemme at berørte grunneiere, gis rett til å kreve innløsning som om hele eller deler av eiendommen var blitt regulert til ulike offentlige formål, jf. § 13-3 andre ledd.



Virkning av forbudet når tiden er omme

- Når forbudet bortfaller, plikter kommunen å ta tidligere innsendte søknader opp til behandling og avgjørelse, jf. § 13-2 andre punktum.
- Ikke adgang til ytterligere utsettelse. Kommunen må av eget tiltak ta saken opp til behandling «straks». Kommunen må ikke vente på at søkeren anmoder om at saken gjenopptas
- Saken skal da behandles ut fra den plansituasjon som gjelder når det treffes vedtak i byggesaken, innenfor de frister som kan utledes av loven og kravene til god forvaltningsskikk.
- Kommunen må ha rutiner for å fange opp slike «latente» søknader.
- Midlertidig forbud skal føres i digitalt planregister med «vedtaksdato, saksnummer og nasjonal arealplan-ID på planer som berøres av forbudet», jf. kart- og planforskriften § 12 andre ledd bokstav d).



Vilkårene for å nedlegge midlertidig forbud, pbl. § 13-1 første ledd

«Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.»





Hvem kan treffe vedtak om midlertidig forbud?

- «Kommunen»
 - Dvs. kommunestyret, med mulighet til delegering av myndighet iht. kommunelovens regler.
 - I pbl.85 var myndigheten til å vedta bygge- og deleforbud lagt direkte til det faste utvalget for plansaker, og denne kunne ikke delegeres
- eller «vedkommende myndighet» - dvs.
 - Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor det er aktuelt med statlig bygge- og deleforbud etter § 13-4
 - Eks: Slåttemark, Vestre Toten. Departementet delegerte myndigheten til å vedta midlertidig forbud til Fylkesmannen



Det geografiske området for forbudet

- Ikke noe krav til områdets størrelse, men området forbudet skal gjelde i må defineres i vedtaket om midlertidig forbud.
- Kan gjelde hele eller deler av et påtenkt planarbeid, f.eks en enkelt tomt, et kvartal, en bydel osv.



Planleggingshensynet

- «Kommunen ... finner at området bør undergis ny planlegging.»
- «ny planlegging» = både
 - revidering av kommuneplanens arealdel
 - utarbeiding av nye kommunedelplaner
 - eller ny eller endret reguleringsplan
- fritt skjønn.
 - Som oftest pga. en aktuell byggesøknad
- Det må foreligge reelt behov for å revurdere gjeldende plan.



Planleggingshensynet forts:

- Det er ikke et vilkår at planarbeid er igangsatt på det tidspunktet forbudet vedtas
- Ikke strenge krav – det er nok at kommunen ser behov for å (re)vurdere plansituasjonen for å hindre utilsiktede eller uønskede virkninger, f.eks fordi
 - gjeldende plan(er) er foreldet
 - området er uregulert
 - behov for detaljregulering
 - ny erkjennelse om verneverdier e.l.
 - nytt syn, evt. politisk skifte



Myndighetsmisbruk?

- Et midlertidig forbud kan anses som myndighetsmisbruk dersom det på vedtakstidspunktet er på det rene at det ikke vil bli noe av en reguleringsplan.
- Vanskelig å bevise, men dette ble anført i Høyesterettsdom publisert i Rt.1977.s 1069 (Karmøy)
- Anførselen førte ikke frem.



Høyesterett uttalte:

- «Det må legges til grunn at spørsmålet om regulering av Lillesundområdet hadde vært seriøst drøftet, særlig med henblikk på anvendelse til industri, og at man var kommet til at dette måtte klargjøres før man samtykket i bebyggelse her.
- Man må også godta at når reguleringsarbeidet ennå ikke er ført videre, så er årsaken manglende kapasitet hos reguleringsmyndighetene som har funnet å måtte prioritere mer presserende oppgaver.»
 - (O.J. Pedersen m.fl. s 123: «Dommen er velvillig overfor kommunen, og det må antas at den ikke gir uttrykk for gjeldende rett.»)
- Likevel ansett som erstatningsbetingende forsinkelse når kommunen etter opphør av bygge- og deleforbudet gav byggetillatelse 5-6 måneder for sent. Byggherren fikk ikke erstattet tapt hyre, men fikk erstattet 10 000 kroner for økte byggekostnader pga. prisstigning som følge av forsinkelsen. Huset kostet til sammenligning 132 000 kroner.



Hvilke tiltak kan møtes med midlertidig forbud?

- «oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6»
 - Alt som faller inn under definisjonen av tiltak i § 1-6 første ledd, dvs.
 - alle søknadspliktige tiltak etter § 20-1 a-m, f.eks riving, fradeling, bygging, vesentlige terrenginngrep , bruksendring, fasadeendring osv.
 - uavhengig av om tiltaket er unntatt fra søknadsplikt etter §§ 20-3 eller 20-4
- «andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet»
 - Kan f.eks gjelde hugging av trær eller inngrep i vegetasjon i områder som vurderes regulert til friområde eller bevaring



«..kan bestemme at tiltak ...ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort»

- Tiltak som allerede er lovlig igangsatt rammes ikke av forbudet.
- Er delingstillatelse gitt, kan man likevel møte byggesøknaden med et midlertidig forbud.
- Visse tiltak som er satt i gang må kunne begrenses, f.eks tidligere lovlig hugst og nyrydding der man nå vil vurdere en verneregulering («hit men ikke lenger»)



Hva med innvilgede byggetillatelser der tiltaket ikke er påbegynt når forbudet kommer?

- Ordlyden («... kan bestemme at tiltak ...*ikke kan settes i gang* før planspørsmålet er endelig avgjort») åpner for at man kan gripe inn i en gitt byggetillatelse med midlertidig forbud der det godkjente tiltaket ikke er satt i gang.
- Høyesterett har avklart at en innvilget tillatelse har vern mot et senere forbud mot tiltak selv om bygging ikke er igangsatt og selv om det i mellomtiden kommer en ny plan som forbyr bygging, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning).
- Samme oppfatning er lagt til grunn i forarbeidene til pbl. 2008, se Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 105 (pkt. 7.5.6).
- En gitt tillatelse har derfor vern mot *både midlertidig forbud, og mot omregulering*. I følge Ot.prp. 45 er det tilstrekkelig at det foreligger en rammetillatelse, evt. en tillatelse i ett trinn.
- Uansett faller tillatelser som ikke er satt i gang innen 3 år bort, jf. pbl. § 21-9, kfr. Somb sak 2011/730 (Bergen)

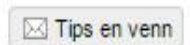


To to ytterste tomterekkene på Brattskott, på begge sider av veien, blir nå gjenstand for midlertidig bygge- og deleforbud. Forbudet omfatter et 30-talls tomter. Årsaken er grunneierens hogst i friområdet. Foto: Stein Johnsen

Byggeforbud på 30 Brattskott-tomter

Til tross for trussel om personlig erstatningsansvar, vedtok politikerne i går ettermiddag midlertidig bygge- og deleforbud for et 30-talls tomter på Brattskott. Byggeforbudet gjelder foreløpig i inntil to år.

Av Torgeir Nakken



Publisert 08.04.2009 kl. 12:00 Oppdatert 17.03.2010 kl. 08:07



Høyesteretts dom 21.4.2015 - boligfelt Brattskott/Hovsfjellet, Halden

- Reg.plan fra 2005 åpnet for omfattende boligutbygging. Bevaring av en «vegetasjonskjerm» med opp til 200 år gammel furuskog på et platå 120 meter over og ut mot fjorden var en forutsetning for å vedta planen.
- Hele feltet ble fradelt samlet. Meningen var å fradele og selge byggeklare enkelttomter etter hvert. Det ble søkt om og gitt tillatelse til opparbeidelse av *vei, vann og kloakkanlegg*.
- Skogen ble hugd ned, i strid med planbestemmelsene. Det førte til behov for en reguleringsmessig gjennomgang av planen.



Høyesteretts dom 21.4.2015 forts.:

- April 2009: Bygge- og deleforbud iht. pbl.85 § 33.
- Forbudet gjaldt de to ytterste tomterekkene på plataet (30 tomter) mot det tilstøtende friområdet, der skogen hadde stått. Bygge- og deleforbudet ble etter klage stadfestet av (sette)fylkesmannen i Vestfold
- Planen ble endret i 2010, og byggeforbudet falt bort. For ti av tomtene i første rekke ble byggegrensen trukket 6 meter tilbake, og på disse tomtene åpnet planen kun for å bygge med en etasje pr. bolig. Klagen på planvedtaket til FM i Vestfold førte ikke frem.
- Staten v/KrD ble saksøkt. Med henvisning til Vassøy Canningdommen ble det anført at Fylkesmannens klagevedtak var ugyldig hva angikk de tomtene i planen som var omfattet av bygge- og deleforbudet.



Høyesteretts dom 21.4.2015 forts.:

- Høyesterett resonerte slik:
- I følge Vassøy Canningdommen kan verken ny regulering eller bygge- og deleforbud/midlertidig forbud gis virkning for en gitt tillatelse.
- Her var det kun innvilget tillatelse til grunnarbeider. Spørsmålet var da om «tiltak» i lovens forstand kunne forstås som det konkrete tiltaket det var gitt tillatelse til,
- eller om begrepet «tiltak» omfattet utbyggingsprosjekt som sådan, med byggeområde boliger som reguleringsformål.



Høyesteretts dom 21.4.2015 forts:

- En naturlig forståelse av ordlyden i pbl.85 § 33, sammenholdt med § 93 og lovens forarbeider, var i følge HR at «tiltak» betyr *det konkrete tiltak det er søkt om*. Dette er videreført i gjeldende pbl. § 13-1.
- Fremtidige, ennå ikke omsøkte tillatelser hadde derfor ikke vern mot midlertidige forbud, og ei heller mot omregulering. Staten ble følgelig frifunnet.
- Dommen gjaldt bare gyldigheten av Fylkesmannens vedtak i plansaken, ikke krav om erstatning.



Adgangen til å møte en byggesøknad med midlertidig forbud i relasjon til 12-ukersfristen i pbl. 21-7:

- Ved et evt. midlertidig forbud bør kommunen handle relativt raskt
- Se f.eks Frode Innjord, Plan- og bygningsloven med kommentarer s. 378:
 - «At det er *planer om* å nedlegge midlertidig forbud, gir ingen holdbar grunn for utsette behandlingen av en søknad om tillatelse, jf. Sivilombudsmannens årsmelding 2008 s. 290 (Somb 2008 - 75). Dette betyr at kommunen må ta stilling til spørsmålet om midlertidig forbud innenfor de frister som er satt for å behandle søknaden, jf. § 21-7.»
- I den nevnte saken gikk det 9 måneder før saken ble fordelt til saksbehandler. Etter to år var den ennå ikke behandlet, og Oslo kommune kunne heller ikke si noe sikkert om når forbud ville bli nedlagt.
- I *praksis* snakker vi her om at vedtak om midlertidig forbud i følge Innjord og Sivilombudsmannen må treffes før 12-ukersfristen for behandling av byggesøknaden utløper.



Hva har Sivilombudsmannen uttalt om behandlingsfrister?

- Søknader skal avgjøres innenfor lovens saksbehandlingsfrist ut fra det rettsgrunnlag/planverk som da foreligger
- Behovet for å sikre seg ytterligere tid er ivaretatt gjennom adgangen til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak.
- Loven åpner ikke for andre muligheter til å utsette avgjørelsen av søknaden
- Myndighetene skal i følge Sivilombudsmannen ikke gjennom rettsstridig opptreden kunne skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør, jf. bl.a. "Tretelt-saken" Somb 2007-83, og Somb-sakene 2011/720 (Bodø) og 2011/730 (Bergen).



Hva har Sivilombudsmannen uttalt om behandlingsfrister, forts.:

- Saken må i følge Sivilombudsmannen i slike tilfeller behandles på nytt ut fra det rettsgrunnlaget som forelå når saken *skulle ha vært behandlet*
- Departementet mener på sin side at følgen av å oversitte plan- og bygningslovens regler om frist for behandling av søknader kun er nedsettelse eller bortfall av gebyr. Tillatelse anses ikke som gitt ved overskridelse av 12-ukersfristen.
- Siste skudd på stammen er Sombs uttalelse av 30.4.2014, sak 2013/237, riving av verneverdig garasje, Oslo. Det tok 13 måneder fra søknad kom inn til midlertidig forbud ble vedtatt. Somb. uttalte:
 - «Det er et grunnleggende krav at offentlige forbud og påbud skal fremstå som rimelige og forholdsmessige. Dette kravet har en side mot tidsaspektet ved at det kan virke mindre rimelig å gripe inn med offentlige reguleringer etter lang tid. I vurderingen må det også tas hensyn til hva som er sakens gjenstand, hvilke interesser den private part har, og hvilke offentlige hensyn det er tale om å verne. Også på dette punkt mener jeg det er behov for en utdypning.»





Somb. sak 2011/720 (Bodø) – Parkveien 46 A:

- Tomt var fradelt i 1991 til boligformål, foran et bevaringsverdig hus.
- Søknad om rammetillatelse til oppføring av tomannsbolig på tomta ble **avslått** under henvisning til at tiltaket var i strid med en kommunedelplan
- som var vedtatt en uke etter utløpet av plan- og bygningslovens ordinære frist på 12 uker for behandling av slike søknader.
- Søknaden var i samsvar med reguleringsplanen på søknadstidspunktet, men i strid med klare kulturminneinteresser, som ble ivaretatt i den nye kommunedelplanen.
- Klagen til Fylkesmannen førte ikke frem.



Somb. sak 2011/720 (Bodø) – Parkveien 46 A:

- Klageren mente at den nye planen ikke kunne legges til grunn ved avgjørelsen av søknaden og brakte Fylkesmannens vedtak inn for Somb.
- Ombudsmannen uttalte som et generelt utgangspunkt at myndighetene ikke gjennom rettsstridig opptreden kan skaffe seg rom til å endre det materielle rettsgrunnlaget i søkerens disfavør.
- Han fant at kommunen ikke hadde fulgt lovens krav til fremdrift i saksbehandlingen, og at (den senere vedtatte) kommunedelplanen dermed ikke kunne legges til grunn ved avgjørelsen av saken.



Parkveien 46 A, forts:

- Fylkesmannen i Nordland tok saken opp til ny behandling og omgjorde sitt vedtak som ugyldig.
- Før det fikk planavdelingen i Miljøverndepartementet (MD) skriftlig spørsmål fra Fylkesmannen om det var riktig at midlertidig bygge- og deleforbud ikke kunne nedlegges etter at fristen for å behandle en byggesak var gått ut.
- Miljøverndepartementet svarte i brev av 4.11.2011:
 - ”Miljøverndepartementet mener at saken reiser vanskelige spørsmål, og at det vil være hensiktsmessig å fastsette skjæringstidspunktet for når det kan nedlegges bygge- og deleforbud i lovs form. Frem til det eventuelt blir vedtatt en lovendring, mener Miljøverndepartementet at Ombudsmannens uttalelse bør legges til grunn.”
- MD modifiserte senere sitt syn, jf. under



Parkveien 46 A, forts:

- Naboer klaget på Fylkesmannens nye vedtak til Kommunal- og regionaldepartementet (KrD).
- KrD uttalte 23.8.2012 følgende i sitt klagesaksvedtak:
 - «Det er rettstilstanden på vedtakstidspunktet som danner grunnlaget for bygningsmyndighetenes avgjørelse selv om 12-ukersfristen er oversittet. Rettsvirkningen for fristoverskridelse av saksbehandlingsfristen på 12 uker er gebyrnedsettelse, og fristoversittelse innebærer ikke at tillatelse anses som gitt.»



Parkveien 46 A, forts:

- KrD løftet også frem de samfunnsmessige hensyn:
 - «Det er ikke lett å se hvorfor byggningsmyndighetenes rettsstridige opptreden skal føre til at andre samfunnsinteresser blir skadelidende. I det aktuelle tilfellet er det vedtatt en ny plan etter en omfattende planprosess som har gått parallelt med byggesaksbehandlingen, og hvor blant annet kulturminneinteresser er ivaretatt.»
- Klagen ble tatt til følge av KrD 23.8.2012, slik at Fylkesmannens første vedtak om stadfesting av kommunens avslag ble gjeldende.



Parkveien 46 A, forts:

- MD hadde på forhånd, i brev av 15.8.2012 til KrD, uttalt:
 - «Miljøverndepartementet har etter nærmere vurdering funne å ville *støtte* Kommunal- og regionaldepartementets lovforståelse vedrørende bestemmelsen om saksbehandlingsfristen på 12 uker.»
- KrDs vedtak ble brakt inn for Sivilombudsmannen av utbyggers advokat. SOMB forela klagen for KrD, i et brev datert 13.3.2013 om sakens prinsipielle sider. Brevet er gjengitt i SOMB sak 2012/2498.



Parkveien 46 A, forts:

- Ombudsmannen uttalte:
 - «Departementets standpunkt er uheldig ut fra et rettssikkerhetssynspunkt da det i realiteten innebærer at myndighetene kan hale ut saksbehandlingen på ubestemt tid, for deretter å skaffe seg en hjemmel til å forby en tidligere lovlig handling. Lovgiver bør i hvert fall få anledning til å ta stilling til om en slik rettstilstand er ønskelig. Departementet bes derfor om å se på behovet for å vurdere dagens regelverk.»
- Departementets svarte 13.3.2014 at man stod på sitt, og at ombudsmannens løsning krever endring av loven. KrD var enig i at en klargjøring av regelverket er påkrevd, og at et lovarbeid ville bli iverksatt «så raskt som mulig». KrD understreket at
 - «... vi har stor forståelse for Sivilombudsmannen synspunkter, og som den klare hovedregel følger vi også ombudsmannens uttalelser. Denne konkrete saken er utelukkende et utslag av faglig uenighet om hvilke rettsvirkninger 12-ukersfristen i byggesaksdelen av plan- og bygningsloven har.»
- Så langt har det ikke kommet noen presisering av regelverket.



Oppsummering

- En rimelig tolkning av dette er at KrD mener at en konkret byggesøknad må kunne møtes med et midlertidig forbud mot tiltak (så lenge den ikke er innvilget), selv om 12-ukersfristen for behandling av søknaden er oversittet. Lovbrudd av forvaltningen bør ikke føre til at andre viktige samfunnsinteresser blir skadelidende. Konsekvensen av fristoverskridelse er kun nedsettelse av gebyret.
- Sivilombudsmannen mener at dette innebærer at bygningsmyndigheten kan hale ut saksbehandlingen på ubestemt tid, for deretter å skaffe seg hjemmel for å forby en tidligere lovlig handling. Lovgiver bør i hvert fall få anledning til å ta stilling til om en slik rettstilstand er ønskelig.
- Etter KrD's vedtak 23.8.2012 er det uklart om Innjords og Sivilombudsmannens synspunkt kan opprettholdes som gjeldende rett etter. En endring krever lovendring. Inntil det blir vedtatt bør forvaltningen følge KrD's rettsoppfatning.
- Likevel bør plan- og bygningsmyndigheten tilstrebe seg på å treffe vedtak om midlertidig forbud så fort som mulig for å unngå slike situasjoner og evt erstatningskrav.