

EKSPPROPRIASJON PÅ GRUNNLAG AV REGULERINGSPLAN

(forholdet mellom planavveiningen og avveiningskravet i
oreigningslova §2)

Daniel Rogstad

Forord

De fleste ekspropriasjoner til offentlige eller allmenntilgode formål skjer i dag på grunnlag av reguleringsplan. Men også ekspropriasjoner til private formål (vannforsyning, vei m.m.) forutsetter at den utnyttningen det eksproprieres for kan gjennomføres innenfor rammen av de arealplanene som gjelder i området.

Et viktig prinsipp i ekspropriasjonsretten er kravet i oreigningslova av 23. oktober 1959 §2 om at det skal foretas en interesseavveining før det treffes beslutning om ekspropriasjon. Dette kompendiet er et forsøk på å analysere dette kravet noe nærmere i forhold til de planbeslutningene som kommer forut for ekspropriasjonsvedtakene, og som også er basert på en interesseavveining.

Første del av kompendiet gir en oversikt over hva som i hovedsak karakteriserer reguleringsplaner og andre vedtak i medhold av plan- og bygningsloven som forvaltningsvedtak, og hvilke rettsvirkninger de har. Derved er det også antydning en ramme for senere beslutninger om ekspropriasjon. Men det meste av fremstillingen dreier seg om en analyse av forholdet mellom planvedtakene og avveiningskravet i oreigningslova.

Analysen er foretatt på grunnlag av bestemmelsene i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985. Bestemmelsene i den nye loven, som er oppgitt å tre i kraft fra 1. juli i år (*plandelen*) og fra 1. januar 2010 (*byggesaksdelen*), vil ikke på noe vesentlig punkt endre de problemstillingene kompendiet behandler.

For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at reguleringsplaner nå er hjemlet i den nye plan- og bygningslovens kap. 12 (planformål og planbestemmelser i §§12- 5 til 12- 7). De nye bestemmelsene hjemler to typer av reguleringsplaner: Områderegulering (§12- 2) og detaljregulering (§12- 3). Bebyggelsesplan etter loven av 1985 skal erstattes av detaljreguleringer. Den nye bestemmelsen i §12- 4 femte ledd om en frist på fem år for å påbegynne gjennomføringen av reguleringsplaner med bakgrunn i private forslag, har også betydning for å gjennomføre planene ved ekspropriasjon. Ekspropriasjonsbestemmelsene i den nye lovens kap. 16, hvor §16- 2 erstatter §35 i loven av 1985, tilhører *byggesaksdelen*, se ovenfor. (Bestemmelsene om innløsning, som erstatter bestemmelsene i §§21 og 42, er inntatt i §§15- 1 og 15- 2, som er i *plandelen*) Ekspropriasjonsbestemmelsene og bestemmelsene om innløsning ("straksekspropriasjon") er ikke endret på en måte som har betydning for drøftelsen i kompendiet.

For øvrig er den nye lovens bestemmelser om statlige planretningslinjer og planvedtak i kap.6, regionale planer (foreløpig er fylkeskommunen det regionale nivå) i kap. 7 og kap. 8, interkommunale planer og kommuneplaner i kap. 9- 11, konsekvensutredninger i kap. 14 og dispensasjoner kap. 19 (alle i *plandelen*). Tillatelser til å påbegynne enkelttiltak er inntatt i kap. 20, og adgangen til å inngå utbyggingsavtaler mellom tiltakshaver og myndigheter er inntatt i kap. 17 (begge kap. i *byggesaksdelen*).

Mai 2009

Daniel Rogstad

Reguleringsplanen i planlovgivningen.

1. Innledning.

Planene kan bare omfatte ett enkelt byggetiltak (påbygging, avkjøring til offentlig vei) eller ett enkelt objekt (areal, byggetiltak) som vernes. Men en plan kan også dekke et større område med flere formål (f.eks. boligområde med vei-innføring, grøntområder, tilgrensende friarealer m.m.) sett i sammenheng. Uansett hva de inneholder, gir de en norm for fremtidig utnytting av planområdet. Dette trekket ved planen tilsier at den representerer en samordnet vurdering, også med utgangspunkt i overordnede retningslinjer og planer. Og tiltak som senere skal påbegynnes i området, både de som foranlediger planen og de som senere melder seg, må vurderes i forhold til normen og eventuelt godkjennes som “planriktige”. Tiltak som faller utenfor normen må avslås. Vil man likevel ha dem, er det spørsmål om å dispensere fra planen eller vedta en ny og derved endre normen. Om det siste er nødvendig kan bero på om det man vurderer å gi tillatelse til, krever en ny samordnet avveining i samsvar med behandlingsreglene som gjelder for planene, og at man derved setter en ny norm for området. Dette spørsmålet melder seg også når man skal ta stilling til nye tiltak i uregulerte områder.

Plbl. har regler om godkjenning av de fleste tiltak med innvirkning på det ytre miljø, også når det ikke foreligger planer. Tiltakene blir da vurdert i forhold til de generelle bestemmelsene som gjelder i og i medhold av loven. I planområder vil normen bli ytterligere innskjerpet i samsvar med planvedtaket, i og med at man bare vil akseptere tiltak som er i samsvar med planens formål og bestemmelser. På den annen side er det også spørsmål om de generelle bestemmelsene i noen tilfelle vil begrense en utnytting planen åpner for.

De fleste mer urbane områder er i stor utstrekning dekket av reguleringsplaner. Dette er likevel bare en mindre del av landets totale areal. Kommuneplanene med bindende arealdel (se nedenfor under 4.) vil etter hvert dekke hele landet. Store deler av disse planene (totalt ca. 85-90% av landets areal) vil være avsatt som “landbruks-, natur- og friluftsområder”

(LNF) (plbl. § 20-4 nr. 2). Kommuneplanen hindrer her inngrep som ikke har tilknytning til landbruk (jord- og skogbruk m.m.).¹ I disse områdene vil det sjelden være spørsmål om større andre miljøinngrep som gir behov for regulering, bortsett fra de som dreier seg om offentlig infrastruktur (veger, kraftlinjer m.m.) eller områder for konsentrert hyttebebyggelse.

Reguleringsplanene må, som nevnt, utfylles av "tillatelser" (plbl. kap. XVI) når enkelttiltak skal vurderes. Tillatelse kreves også når planer ikke foreligger. Så langt planvedtaket tar sikte på å åpne for nye enkelttiltak, er det ikke umiddelbart innlysende hva som er forskjellen på planen og den etterfølgende tillatelsen, eller tillatelse uten plan. Det er heller ikke innlysende på hvilken måte tillatelsen er ment å skulle utfylle planen. I noen tilfelle skjøt man også inn et mellomledd mellom reguleringen og tillatelsen, ved at det ble krevet "bebyggelsesplan" (§ 28-2) før tillatelse kan gis.

Nedenfor vil det bli gitt en nærmere oversikt over hvordan reguleringsplanen forholder seg til andre bestemmelser og vedtak i og i medhold av plbl., og hva som karakteriserer planene i forhold til dem. Oversikten innbefatter også kommuneplanene og andre overordnede planer og retningslinjer som gis i medhold av loven eller som lovanvendelsen må forholde seg til.

2. Generelle bestemmelser.

Plbl. har generelle bestemmelser som alle tiltak som omfattes av dem må vurderes opp imot. Slike bestemmelser er bl.a. reglene i kap. XII og XIII med generelle krav til tomt og byggverk, f.eks. at byggetiltak skal tilfredsstillende "rimelige skjønnhets hensyn" (plbl. § 74 nr. 2) og forbudene mot uvanlig eller sjenerende bebyggelse (§§ 78 og 79). Bestemmelsene gjelder i utgangspunktet også for tiltak som har hjemmel i reguleringsplan. Hvorvidt de også gjelder på tross av andre bestemmelser eller forutsetninger i planvedtaket, er et spørsmål for

¹ Om ikke planvedtaket åpner for en nærmere avgrenset annen utnytting i området, f.eks. spredt bosetting eller hyttebygging, jf. plbl. § 20-4 2.ledd bokstav c.

seg. Det samme spørsmålet kan stilles i forhold til bestemmelser i forskrifter (jf. § 6) og i kommunale vedtekter (§§ 3 og 4 m.fl.) til loven.

3. Regler om saksbehandling og konsekvensutredning.

Plbl. har også detaljerte regler for planbehandlingen og for behandlingen av andre vedtak, jf. bl.a. §§ 27-1 til 28-1, 29 og 30 (reguleringsplaner), § 20-1 til 20-3 (kommuneplaner), § 28-2 (bebyggelsesplaner), § 7 s. 1 (dispensasjoner) og §§ 93-95b («tillatelser», tidl. byggetillatelser).

I en særstilling står bestemmelsene om «konsekvensutredning» (kap. VII-a og forskrifter i kgl.res. av 21.mai 1999) fordi de forutsetter utarbeiding av særskilte dokumenter under saksbehandlingen (utredningsprogram og konsekvensutredninger) og fordi de supplerer eller presiserer alle andre saksbehandlingsbestemmelser (også i annen lovgivning) som berører de tiltakene som det kreves utredning for.² Bestemmelsene hjemler et krav om forhåndsutredning av tiltak, før de blir endelig godkjent. Bestemte tiltak angitt i forskriftene hvor miljøvirkningene antas å være store, skal alltid utredes. Andre nærmere angitte tiltak skal utredes om de vil ha nærmere definerte miljøvirkninger. Hva utredningene skal omfatte, og omfanget av dem, vil avhenge av hva slags tiltak det gjelder, hvor det eventuelt skal plasseres og hvilke miljøkonsekvenser det antas å ville føre med seg.³ Det kan også utredes alternativer for plasseringen av tiltaket og da ikke bare innenfor en lokal enhet som en kommune. Som hovedregel skal utredningene gå forut for en endelig tillatelse til å påbegynne tiltaket i medhold av plbl. og/eller annen

² Det kan være noe uklart i hvilken utstrekning bestemmelsene supplerer andre behandlingsregler, eller om de bare tar sikte på å sikre et minimum. Det er også noe uklart hvilke rettslige konsekvenser det vil få om utredningskravet ikke er oppfylt, jf. bl.a. fvl. § 41.

³ Hva en konsekvensutredning i det enkelte tilfelle skal omfatte, skal fremgå av et utredningsprogram, plbl. §33-5 og forskriftenes § 10. Hva utredningene kan inneholde innenfor rammen av utredningsprogrammet, fremgår av vedlegg IV til forskriftene.

lovgivning. Ved regulering av bestemte aktuelle tiltak, er utgangspunktet at konsekvensutredningen foreligger når planen vedtas. Åpner planen for et senere tiltak som ikke var til vurdering da planen ble vedtatt, kreves det en konsekvensutredning etter reguleringen for at dette tiltaket kan påregne tillatelse innenfor rammen av planen. Konsekvensutredningene vil derfor både kunne foregripe og supplere en planbehandling. Konsekvensutredningene innebærer ikke noe vedtak, men gir premisser til de vedtakene som skal treffes etter andre bestemmelser, herunder reguleringsvedtakene. Etter omstendighetene vil utredningsdokumentene kunne gi et tolkningsgrunnlag for planene.

4. "Oversiktsplaner" og retningslinjer.

"Oversiktsplaner" var den tidligere bygningslovens betegnelse på fylkesplaner og generalplaner (nå kommuneplaner), planer som i dag omfattes av plbl. kap. V og VI.

Oversiktsplanleggingen ble først lovfestet i b.l. av 1965.⁴ Bestemmelsene ble senere utvidet og endret. Den siste betydelige endringen skjedde ved plbl. Opprinnelig gjaldt de bare kommunene (generalplanene, b.l.§20), og et plansamarbeide mellom to eller flere kommuner hvor rammene for samarbeid var fastsatt av staten (regionplanene, b.l. § 18). Senere ble fylkesplanene innført ved en endring av b.l. 1.juni 1973 nr. 31 (§ 17a).⁵ Oversiktsplanbestemmelsene om fylkesplaner⁶ og planer for kommunene ble videreført i plbl. kap. V og VI samtidig som det også ble gitt bestemmelser om oversiktsplanlegging på statlig nivå (plbl. kap. IV). "Kommuneplaner", med "arealdel" med rettsvirkning overfor borgerne, ble innført til erstatning av generalplanene.

⁴ Tidligere lovgivning har hatt bestemmelser om regulering på to nivåer: En plan forutsetningsvis for hele bykommunen og en for mindre områder, se bl.a. den alminnelige Bygningslov av 1896 § 6. Det ser ut som om regulering på overordnet nivå var lite anvendt i praksis.

⁵ 1.juni 1973 nr. 31. Lovendringen skjedde i forbindelse med omorganiseringen av fylkeskommunen.

⁶ Departementet kan beslutte et samarbeid mellom to eller flere fylker i fylkesplanleggingen, § 19-2. Oslo kommune regnes her som en fylkeskommune. Tidligere har det vært organisert et samarbeid for Oslo/Akershus, hvor det ble opprettet et eget kontrollorgan som la fram sine retningslinjer i juni 1983, se også Frihagen bind II (1989) s. 107-108.

Fylkesplanene og kommuneplanene (også arealdelen) skal revideres løpende og minst en gang i hver valgperiode (§§ 19-5 og 20-1 1. og 5.ledd). Om planene revideres kan likevel store deler av dem forbli uendret og derfor få en permanent karakter.⁷ Det kan også utarbeides fylkesdelplaner og kommunedelplaner (§§ 19-1 6.ledd og 20-1 4.ledd og 20-5 10-ledd) for bestemte områder eller tiltak. Dette gjøres hvor det er behov for en nærmere detaljering i oversiktsplanen eller hvor man ikke har tid til å avvente en helhetlig oversiktsplan eller planrevisjon. Kommunedelplaner benyttes ofte for større tiltak eller utbygginger før man regulerer. Oversiktsplanleggingen blir her et ledd i den endelige gjennomføringen av tiltakene det dreier seg om.

Retningslinjer for reguleringsmyndighetene kan også ha basis i vedtak, utredninger og andre dokumenter som er utarbeidet uavhengig av plbl.'s regler for utarbeiding av oversiktsplaner.⁸ Det kan bl.a. dreie seg om landsomfattende utredninger (NOU'er) eller dokumenter som er forelagt Stortinget i form av St.prp. eller St.meld. Og det kan dreie seg om veiledningsmateriale utarbeidet av sentrale myndigheter i form av rundskriv m.m. Kommunen kan også selv ha gjort prinsippvedtak for behandlingen av reguleringsaker og andre saker i medhold av plbl.,⁹ som ikke har kommet til uttrykk i oversiktsplanene. Rent faktisk vil slike dokumenter på samme måten som oversiktsplanene, ha innflytelse

⁷ Bl.a. innenfor de delene av kommunens areal som avsettes som LNF-områder.

⁸ Andre eller overordnede myndigheters holdninger i reguleringsaker vil også fremgå på annen måte enn gjennom retningslinjer og oversiktsplanvedtak. Berørte myndigheter kan benytte bestemmelsene om medvirkning i planprosessen og adgangen til å bringe planvedtak opp på et høgere nivå ved klage og innsigelse, se bl.a. plbl. §§ 9-3, 10-1 2.ledd, jf. § 27-1 nr. 1 4.ledd og § 7, jf. § 15 2.ledd og § 27-2 nr. 2. Etter omstendighetene kan dette føre til at staten vedtar en regulering eller kommuneplan / kommunedelplan som kommunen selv ikke vil vedta (§ 18).

⁹ Jf. Rt. 1997 s. 1284 hvor det ble antatt at et «sanitærreglement» for Bergen som krevde skriftlig og tinglyst avtale for å legge kloakk over annenmanns eiendom, jf. plbl. § 66 nr. 2, ikke var «lovforskrift» etter tvistemålsloven av 13.august 1915 nr. 6 (tvml.) § 404 nr. 3. Slike og liknende vedtak kan bare fungere som veiledende retningslinjer ved utøvelsen av kommunens skjønn i saker etter plbl.

på om reguleringer blir påbegynt og på planinnholdet. Forskjellen på disse dokumentene og oversiktsplanene, er i utgangspunktet at oversiktsplanene er lovpålagt og at det er en lovbestemt prosedyre for utarbeidelsen.¹⁰ Dette ivaretar forholdet til berørte interesser under utformingen av planen og publisiteten omkring vedtakene, på en måte som ikke uten videre er ivaretatt for dokumenter som ikke har basis i loven. Kommuneplanens arealdel er bindende "vedtak" i forvaltningsrettslig forstand (i utg.p. enkeltvedtak, fvl. § 2 bokstav a).¹¹ Men de lovfastsatte rettsvirkningene overfor reguleringsplaner består bare i at senere kommuneplan / kommunedelplan kan endre reguleringene (§ 20-6 s. 6).¹²

"Rikspolitiske bestemmelser" (RPB) (vedtatt av Kongen), (§ 17-1 2.ledd), er bindende. Antagelig må de anses som enkeltvedtak, jfr. forutsetningen om at de kan benyttes i "bestemte områder" og at forberedelsen skjer etter reglene for reguleringsplaner, § 17-1 3.ledd.¹³ De er hittil lite benyttet. For den perioden RPB

¹⁰ Rikspolitiske retningslinjer (RPR) plbl. § 17-1 1.ledd, står i en mellomstilling. Vedtakene er lovhjemlet, men det er ingen nærmere bestemmelser i loven for hvordan de skal utarbeides. De er ikke bindende for arealbruken (og derfor ikke "vedtak"). Men de vil, på samme måten som fylkesplaner og kommuneplaner, kunne ha innflytelse på reguleringssaker og på reguleringsplanens innhold. Som regel er de mer konkret utformet enn andre sentrale politiske vedtak, med sikte på bestemte områder eller kategorier av områder eller bestemte interesser i planleggingen, se også F. Bernt, Oddvar Overå, Harald Hove, Kommunalrett, 2.utg. Oslo. Forskjellen på RPR og særlig kommuneplaner som fortolkningsgrunnlag for reguleringsplaner, kan bl.a. være den forskjellige medvirkning som berørte interesser har hatt i forberedelsen av vedtakene og den publisiteten som har vært omkring dem.

¹¹ En del av vedtaket vil imidlertid kunne ha karakter av "forskrift" og inneholde bestemmelser som tidl. inngikk i "vedtekter" til b.l. § 82 (bl.a. forbud mot fritidshus i kommunen (plbl. § 20-4 2.ledd bokstav e).

¹² I praksis vil ofte oversiktsplanene ha stor innflytelse på utfallet av reguleringssaker, også der de blir fraveket. Oversiktsplanene vil gi grunneiere og andre berørte forventninger om detaljplanleggingen, som kan gjøre reguleringssaken mer omfattende og komplisert enn om oversiktsplanen følges.

¹³ Se likevel RPB av 8.januar 1999 om «Midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder», som har en generell karakter. Det kan diskuteres om ikke disse bestemmelsene må karakteriseres som forskrifter etter loven. Forøvrig er RPB lite benyttet. Se dog kgl.res. 9.jan. 1987 om båndlegging av bestemte områder ved Saltfjell - Svartisen i Nordland i forbindelse med vurderinger av fredningsplaner for området.

gjelder (inntil 10 år), må de være bindende for reguleringer i området. Bestemmelser som gjelder utover "bestemte områder", må imidlertid inntas i forskrifter i medhold av plbl. § 6.

5. Tillatelser og dispensasjoner.

Som nevnt skal enkelttiltak som omfattes av plbl. ha tillatelse før de kan påbegynnes (plbl. kap. XVI). Dette gjelder uansett om området er regulert eller ikke. Det skal kontrolleres at tiltaket er i samsvar med bestemmelser i og i medhold av loven, herunder reguleringsplan. Er regler og planer ikke til hinder for det, kan godkjennende myndighet ikke velge om,¹⁴ eller eventuelt på hvilke vilkår, den skal gi tillatelse. Men både loven og planvedtakene kan åpne for et hensiktsmessighetskjønn innenfor gitte rammer. Også uten nærmere holdepunkter i en plan, vil godkjennende myndighet f.eks. kunne bestemme plasseringen av byggverk innenfor den enkelte eiendomsenhet, (plbl. § 70 nr. 1 1.ledd).

Plbl. § 7 gir adgang til å dispensere fra planer (i utgangspunktet også fra reguleringsplaner) og andre bestemmelser i og i medhold av loven, når det foreligger "særlige grunner". Uttrykket omfatter de vanlige forvaltningsrettslige krav til vurdering og begrunnelse innenfor rammen av formålet med loven, og med de bestemmelser man dispenserer fra. Innenfor denne rammen blir det foretatt et hensiktsmessighetskjønn, hvor de påberopte grunner for å dispensere blir vurdert opp mot virkningene for omgivelsene. Når dispensasjon gis, eventuelt på nærmere vilkår, er avgjørelsen bindende for hvordan det omsøkte tiltaket kan påbegynnes og gjennomføres. Men avgjørelsen hindrer ikke at andre tiltak påbegynnes i området på en måte som vil hindre eller vanskeliggjøre gjennomføringen av det tiltaket det er gitt dispensasjon for. Man kan heller ikke sette vilkår for dispensasjonen som gjelder utnyttelse av andre eiendomsenheter enn den det er søkt for. Selv om dispensasjonsmyndigheten - med forbehold for krav til saklig begrunnelse, lik behandling m.m. - står fritt til å avslå eller innvilge på særlige vilkår, kan det være vanskelig å håndheve en samlet vurdering av hvordan området bør benyttes. Dette gjelder enten det er spørsmål om å dispensere fra gjeldende regulering, eller fra andre bestemmelser i eller i

¹⁴ En mulighet er å nedlegge midl. bygge- og deleforbud i påvente av en bindende regulering, se plbl. § 33.

medhold av loven.¹⁵ En dispensasjonsbehandling vil derfor ikke utgjøre for en planbehandling.¹⁶

6. .Reguleringsplanen - noen hovedtrekk.

Det vil her bli trukket frem noen særtrekk ved reguleringsplanen i forhold til de bestemmelsene og vedtakene som er nevnt ovenfor. Hensikten er å søke å beskrive hvilken plass planene har innenfor plbl's regelverk og samtidig hva som karakteriserer vedtakene som forvaltningsvedtak. Det som springer i øynene er at de gir uttrykk for en samordnet vurdering og beslutning, og åpner for en senere tillatelse til å påbegynne tiltak i samsvar med vedtaket. Samtidig gir de en norm for utnyttningen av planområdet ved at de hindrer en utnytting i strid med planformålet. Denne normen gjelder også om planen blir stående ugjennomført. Det er noe uklart når loven forutsetter at planene skal utarbeides.

¹⁵ Det er ingen forbehold i § 7 når det gjelder hvilke bestemmelser det kan dispenseres fra. Enkelte bestemmelser må imidlertid forstås slik at det ikke skal være adgang til dispensasjon, fordi de formulerer visse minstekrav til miljøhensyn som loven ellers ivaretar: Dette kan f.eks. gjelde kravet om "rimelige skjønnhets-hensyn" for bebyggelse som skal godkjennes i medhold av loven (§ 74 nr. 2 1.ledd). (Annerledes Ken Uggerud «Skjønnhetsbestemmelsen i Plan- og bygningsloven paragraf 74 nr. 2», Det juridiske fakultets skriftserie Universitetet i Bergen, ISSN 0800-0840; nr. 29, (1990) side 60-62). Det kan og gjelde kravene om plassering av "bedrifter og anlegg" og "uvanlig bebyggelse" (§§ 78 og 79). Det hadde også vært naturlig om det gjaldt kravet om reguleringsplan for "større bygge- og anleggsvirksomhet", § 23 nr. 1, 2.p. (Se dog § 7 s. 1 etter lovendringen 1.juni 1993 nr. 85). Se også nedenfor under 16.5.

¹⁶ Dispensasjonsavgjørelser vil som regel ligge til det faste utvalget for plansaker eller være delegert til administrasjonen i kommunen. Dispensasjoner fra bindende arealplaner skal, når ikke annet fremgår av vedkommende plan, alltid vedtas av det faste utvalget for plansaker, § 7. Selv om naboer skal forhåndsvarsles og berørte myndigheter kontaktes slik at det er mulig å overprøve avgjørelsen ved klage, jf. plbl. § 15 2.-4. ledd, er det ikke de samme krav til forhåndskunngjøring og etterprøving som man har for reguleringsvedtak, jf. særlig plbl. § 27-1 nr. 1 2.-4.ledd og § 27-2 nr. 2.

6.1. Samordnet vurdering.

Formål og tiltak i planen skal selvsagt vurderes i forhold til hverandre, men også i forhold til de omgivelsene som berøres av dem. Dette har ikke nødvendigvis noe å gjøre med hvor omfattende og formålsvarierte planvedtaket er. Regulering av en flyplass, et industrianlegg eller et kjøpesenter kan kreve en langt bredere avveining av alternativer og mothensyn enn f.eks. en regulering til fortetning av sentrumsområder. Denne behøver ikke konkurrere med andre formål eller medføre noen vesentlig belastning for nabolaget eller på infrastrukturen. En enkelt bedrift eller virksomhet kan derimot tenkes å reise en rekke samordningsspørsmål: Om bedriften av næringspolitiske grunner i det hele tatt bør komme, om alternative plasseringer (også utenfor kommunen), om trafikkforhold, hensynet til arbeidstilbud og næringsutvikling på stedet, m.m.

Samordningen forutsetter ikke nødvendigvis en forutgående oversiktsplanbehandling. Berørte sektors og overordnede planmyndigheters vurderinger fremkommer, som nevnt, også i reguleringsplanbehandlingen. Berørte myndigheters vurdering av reguleringsutkastet behøver ikke være mindre samordnet om man ikke tidligere har vurdert tiltaket eller det utnyttingsformålet som tiltaket inngår i, i forbindelse med at det først ble utarbeidet oversiktsplan. At man ved reguleringen fraviker en tidligere oversiktsplan behøver selvsagt heller ikke bety at reguleringen av den grunn er mindre samordnet.

Reguleringsplanbehandlingen er heller ikke nødvendigvis mer samordnet enn saksbehandling som skjer i medhold av annen lovgivning. En vassdragsreguleringskonsesjon i medhold av Vassdragsreguleringsloven (vdregll.) av 14.12.-1917 nr. 17, vil f.eks. med bestemmelser om aktiviteter i anleggstiden, og med miljøkrav, i tillegg til selve vassdragsreguleringen, berøre et vel så stort areal og være vel så "formålsnyansert" som reguleringsplaner flest. Grunnlaget for avgjørelsen vil også måtte basere seg på andre lokale og sentrale myndigheters uttalelser i saken, og en samlet avveining av besluttede myndighet.¹⁷ Det samme gjelder f.eks. for kraftlinjekonsesjoner, og for flere andre miljøinngrep som behandles etter annen lovgivning. Når de aller fleste kommuner nå har kommuneplaner, vil miljøinngrep som behandles etter annen lovgivning bli vurdert opp

¹⁷ Som ofte er basert på en forutgående konsekvensutredning i medh. av plbl. kap. VII-a.

mot vedtak i medhold av plbl., på samme måten som utkast til reguleringsplaner. Kommuneplanene, og mulige retningslinjer i fylkesplaner og RPR, blir premisser for berørte myndigheters uttalelser og for besluttede myndigheter på samme måte som i reguleringsplansaker. Retningslinjene som utarbeides for sektorforvaltningen kan også bli lagt til grunn for planleggingen i medhold av plbl. på den måten at de vedtas som RPR¹⁸ eller inngår i oversiktsplanvedtak i medhold av plbl. Selv om retningslinjene for sektorforvaltningen ikke formelt skulle være "transformert" til plbl. ved å bli gjentatt i vedtak om RPR eller i oversiktsplaner, vil de kunne ha innflytelse på detaljplanvedtak ved at de myndighetene som forvalter andre samfunnssektorer vil kunne bruke dem som grunnlag for sine uttalelser og sin utøvelse av innsigelsesmyndighet. Planmyndighetene må også kunne benytte dem uavhengig av innsigelser, innenfor rammen av lovens formål. Når det gjelder tiltak som også behandles i medhold av annen lovgivning, kan man derfor i noen tilfelle spørre hva reguleringen medfører i tillegg. Særlig gjelder dette de tiltak som også inngår under kravet om konsekvensutredning (KU), og hvor planmyndighetene er med på å avgjøre hva som skal utredes¹⁹ før det gis tillatelse. Planmyndighetene kan imidlertid ha en annen prioritering enn vedk. sektormyndighet når det gjelder hvor og på hvilke vilkår tiltaket skal gjennomføres.²⁰ En avklaring både etter sektorlovgivningen og plbl., kan etter omstendighetene samordne disse prioriteringene på sentralt statlig nivå.²¹ Planbehandlingen kan også medføre en lokal tilpassing i området hvor tiltaket skal gjennomføres og på den måten supplere et vedtak som er truffet etter annen lovgivning.

6.2. Samordnet beslutning.

62.1. *Helhetlige løsninger?*

Planen er en samordnet beslutning på den måten at den kan omfatte flere formål vurdert i forhold til hverandre. Et nytt boligfelt nødvendiggjør f.eks. omlegging av vegnettet, vern

¹⁸ Jf. bl.a. RPR for vernede vassdrag, (T-1078/94 fra MD)..

¹⁹ Jf. forskriftene av 21.mai 1999 §§ 7, 8 og 9.

²⁰ Jf. bl.a. de spørsmålene som kan oppstå i forholdet mellom konsesjonsmyndighetene og kommunen når det gjelder trasévalget for kraftlinjer som konsesjonsbehandles etter energiloven av 29.juni 1990 nr. 50 (enl.).

²¹ Se nedenfor under kap. 5.5.

av tilgrensende landbruksarealer, tilstrekkelige rekreasjonsarealer og bygninger for offentlig tjenesteyting. Om og i hvilken utstrekning man skal benytte flere av reguleringsformålene i plbl. § 25 i samme plan, beror på et hensiktsmessighetsskjønn. Som nevnt kan mange planer bare omfatte ett formål eller ett tiltak. Flere reguleringsformål er også av en slik karakter at de ofte benyttes alene, f.eks. de som gjelder vern eller sikring av områder og forekomster. Planer med ett formål og ett tiltak kan også være vurdert i forhold til omgivelsene, og til planer og planendringer som omgivelsene er berørt av. Men her skiller de seg ikke nevneverdig fra vedtak etter annen lovgivning om utnytting eller vern.

Mange tidligere helhetlige planer kan bli "uthulet" av dispensasjoner og planendringer for enkeltløsninger. Er endringene omfattende nok, er det ikke tilstrekkelig å dispensere, men nødvendig med en reguleringsendring som gjennomgående vil sikre en mer omfattende saksbehandling, se nedenfor i 6.5. Dette betyr ikke nødvendigvis at man også trekker inn tilgrensende områder og bygninger i planen og ser dem i forhold til det tiltaket som er under vurdering. Planendringen betyr derfor ikke alltid noen mer "helhetlig" løsning enn en dispensasjon ville gjort.

62.2. Disponering for fremtiden.

Som nevnt er mange reguleringsplaner vedtatt for aktuelle tiltak. Det hender slike planer ikke blir gjennomført som påtenkt. Områdene blir liggende der, forbeholdt de formål planen gir uttrykk for. Planen kan da åpne for andre og senere tiltak enn de det opprinnelig var meningen å gjennomføre. Hvorvidt og i hvilken utstrekning den gjør det, kan bero på en nærmere tolkning av den i forhold til tiltakene som melder seg. Selv om planen må fravikes på enkelte punkter, vil den tidligere formålsangivelsen kunne gi anledning til dispensasjoner uten at det foretas noen ny regulering.

Planer kan også avsette områder spesielt med tanke på fremtiden. Kommunen vil gjerne kunne tilby industritomter til bedrifter som måtte ønske å etablere seg der, og regulerer et "industriområde" uten at noen virksomhet ennå har "banket på døren". Eller man ønsker

tomteområder for senere boligbygging. En slik beredskap er et sentralt hensyn i planleggingen etter plbl. Blir for mange planer stående uten å realiseres, kan dette skape uoversiktlige forhold for arealbruken og unødvendige formelle problemer når nye tiltak skal gjennomføres.

62.3. Flere eiendomsenheter.

Planvedtakene vil kunne innebære samordnede løsninger for flere eiendomsenheter. Her adskiller de seg fra dispensasjonsvedtak og "tillatelser",²² og fra vedtak om fysiske inngrep i medhold av annen lovgivning²³ som ikke også innebærer vedtak om ekspropriasjon.

Ved planlegging av byggeområder kan det noen ganger være hensiktsmessig med en lik fordeling av tomter mellom grunneierne, eller, motsatt, at noen får vei og parkeringsplass mens andre får tomter. Man trekker da inn de arealene man har behov for i de felle-løsningene man tilstreber, uten tanke på eiendomsgrenser. Private planforslag kan derfor måtte koordineres. Eiendomsinngrep på grunnlag av planen må imidlertid ha ekspropriasjonshjemmel.²⁴

6.3. Tillatelse og norm.

Som nevnt innebærer planen en "tillatelse" så langt den åpner for nye tiltak, samtidig som

²² Også fra "disposisjonsplanene" i medh. av vedtekter til bygningsloven av 1965 (b.l.) § 82.

²³ Vernevedtak i medh. av annen lovgivning kan selvsagt omfatte flere eiendommer.

²⁴ Ekspropriasjon kan være aktuelt i den utstrekning grunneierne selv ikke vil gjennomføre planformålet, både av tomtearealer og arealer for veier og annen infrastruktur. Det kan også komme på tale med refusjonskrav fra grunneiere og andre som investerer i området med tanke på utbygging, plbl. § 46 jf. § 67.

den forhindrer en utnyttning i strid med formål og bestemmelser så langt plbl. § 31 nr. 1 1.ledd rekker. I tillegg til å fastsette hva man vil ha og hvordan man vil ha det, forbyr planen annen bruk av området som kan være til ulempe for gjennomføringen.²⁵ Planen gir derfor en norm for "planriktig" utnyttning, selv om den blir stående helt eller delvis ugjennomført.

Denne dobbeltheten i planvirkningene gjelder så langt planen åpner for nye tiltak.²⁶ Der formålet er å verne områder og bygninger mot nye uønskede inngrep, er normvirkningen ikke noe særegent sammenliknet med tilsvarende vedtak i medhold av annen lovgivning.

6.4. Ekspropriasjonsgrunnlag.

Planvedtakene kan gjennomføres ved ekspropriasjon, plbl. § 35. Dette krever et særskilt vedtak, og en avveining bl.a. av eksproprietens og grunneiers interesser i plangjennomføringen, jf. eksprl. § 2 2.ledd. At planvedtaket hindrer annen utnyttning enn den som er forutsatt i planen, må føre til at en slik utnyttning ikke kan påberopes i en senere ekspropriasjonsav-

²⁵ Tilsvarende virkning har også arealdelen i kommuneplaner/kommunedelplaner (men reguleringsplanene går til dels noe lenger, jf. §§ 20-6 2.ledd, 2.p. og 31 nr. 1 1.ledd, 2.p.) Også bebyggelsesplaner og de tidligere strandplaner/fjellplaner har tilsvarende virkning, plbl. § 28-2 7.ledd og tidl. strand- og fjellplanlov av 13.des. 1971 nr. 103 § 13.

²⁶ Tillatelser i medhold av annen lovgivning til å påbegynne tiltak, vil sjelden medføre restriksjoner på annen bruk av områdene. Kunngjøringen av ekspropriasjonssøknader kan medføre restriksjoner på rettslige og faktiske disposisjoner på eksproprietens eiendom, som kan fordyre ekspropriasjonen, ekspropriasjonsloven av 23.okt. 1959 nr. 3 (eksprl.) § 28. Restriksjonene er her bare knyttet til erstatningsoppgjøret. Tillatelse til å påbegynne et tiltak vil sjelden samtidig innebære en tillatelse til å ekspropriere til fordel for det, jf. dog vdreg.l. av 14.des. 1917 nr. 17 § 16 nr. 1 og bergverksloven av 30.juni 1972 nr. 70 (bergl.) § 40.

veining.²⁷ Dette må også gjelde ved bruk av andre ekspropriasjonshjemler i området enn plbl. § 35 og også når adgangen til å benytte § 35 er bortfalt p.g.a. av at fristen i plbl. § 31 nr. 2 1.ledd er overskredet.²⁸

6.5. Bruk av planen (reguleringsplikt?)

Bruk av reguleringsplaner beror i utgangspunktet på et forvaltningsskjønn over behovet. Kommunen kan få en søknad om et tiltak som man gjerne vil vurdere sammen med andre tiltak, eller som man ikke ønsker i området eller ikke vet om man vil ha her eller et annet sted. Er tiltaket ikke i strid med kommuneplanen eller en annen hjemmel som kan stanse det, har man mulighet for å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud (§ 33) i forbindelse med at man påbegynner en regulering. Dette gir anledning til en avveining, hvor tiltaket eventuelt nærmere plasseres eller utelukkes i en reguleringsplan. Selv om tiltaket er i samsvar med gjeldende kommuneplan/kommunedelplan, kan man ønske å stille nærmere krav til utformingen og plasseringen av det i en reguleringsplan, jfr. § 23 nr. 1 2.ledd. Dette betyr som nevnt ikke at man ikke også kan regulere i den hensikt å fravike oversiktsplanen. Dette kan i seg selv være et grunnlag for å velge regulering. jf. § 20-6 s. 1. Også hvor området tidligere er regulert på en måte som er uforenlig med et tiltak man vil ha der, må det i utgangspunktet reguleres på nytt.

²⁷ Mer usikkert er det hvorvidt og i hvilken utstrekning planvirkningene også har innflytelse på utmålingen av ekspropriasjonerstatningen. Åpner planen for utbygging som gir tomteområdet en markedsverdi, kan ekspropriasjonerstatningene i området måtte kompensere for denne verdien, f.eks. hvor det eksproprieres regulerte boligtomter eller industritomter. Båndlegger planen tidligere utbyggingsmuligheter i ekspropriasjonsområdet synes utfallet å bero på hvorvidt det byggeforbudet planformålet innebærer, markerer en mer generell avgrensning mellom områder som skal holdes åpne og områder som skal bebygges (bl.a. "friområder § 25 nr. 4), jf. sist Rt. 1998 s.1140 (Nora). I slike områder må man uansett ekspropriasjon/innløsning, finne seg i det byggeforbudet planen medfører, uten erstatning. Ved ekspropriasjoner til tomteformål som ikke har markedsverdi, f.eks. til offentlig vei, har man sett bort fra båndleggingen planhjemmelen medførte og lagt til grunn de påregnelige utbyggingsmulighetene før planen ble vedtatt, jfr. Rt. 1996 s. 521 (Lena).

²⁸ Se nedenfor.

Kommuneplanens arealdel kan ha fastsatt at utbygging m.v. bare kan påbegynnes i samsvar med planen når området er regulert, (jf. § 20-4 2.ledd bokstav a, jf. § 23 nr. 1 1.ledd, 1.p.). Dette kravet må kunne fravikes ved dispensasjoner (§ 7). Det samme gjelder for øvrig når tiltaket det gjelder fraviker kommuneplanen eller en tidligere regulering.²⁹

Spørsmålet er likevel om adgangen til å vurdere behovet for regulering, event. å dispensere fra tidligere plan, begrenses av § 23 nr. 1 1.ledd. 1.p. Her står at det bare kan gis tillatelse til "større bygge- og anleggsarbeider" når de har hjemmel i reguleringsplan. Kan denne formuleringen forstås som et lovkrav om regulering, kan «tillatelse» etter kap. XVI ikke gis på annet grunnlag: Regulering er nødvendig selv om tiltaket for øvrig er i samsvar med bestemmelser i og i medhold av plbl. (også kommuneplanens arealdel) eller hvor man i utgangspunktet er innstilt på å dispensere fra slike bestemmelser.

Hva som er "større bygge- og anleggsarbeider" kan synes å måtte bero på en fagvurdering. Dette kan trekke i retning av at skjønnnet ikke kan overprøves av domstolene, og at det derfor er opp til forvaltningen å avgjøre om det skal kreves regulering. På den annen side kan bestemmelsen også leses som et uttrykk for at større miljøinngrep skal behandles etter plbl. på det forvaltningsnivå og etter de behandlingsreglene som gjelder for reguleringsplaner. Dette tilsier at det ikke skal være opp til forvaltningens skjønn alene om reguleringsplaner

²⁹ I Sverige kan det i gjennomføringen for detaljplanene (fra 5-15 år, jf. plan- og bygglagen av 1986 § 5) ikke gjøres endringer i planen som ikke har bakgrunn i betydelige samfunnsinteresser bortsett fra de som må anses som mindre vesentlige, jf. også NjA 1990 avd. 1 s. 800. Planene kan derfor heller ikke endres ved dispensasjoner eller nye planvedtak. Vedr. mindre fravikelse, se også NjA 1978 s. 530. Se også NjA 1984 avd. 1 s. 803.

skal benyttes. Bestemmelsen må forstås som et lovkrav.³⁰

En slik forståelse innebærer også en hjemmel for å ta stilling til de tiltakene det gjelder gjennom en planprosess.³¹ Noe annet er hvordan dette lovkravet nærmere skal fortolkes. Å knytte det bare til det fysiske omfanget av byggetiltaket, har neppe vært meningen. Andre bestemmelser i loven knytter reguleringskravet mer konkret til byggetiltakets størrelse, jf. § 70 nr. 1 1.ledd, 2.p.³² Størrelsen på byggetiltaket vil også kunne gi visse holdepunkter for omfanget av de interessemotsetningene som knytter seg til

³⁰ Jf. Ombm. 1990 s. 174, hvor etableringen av et ridesenter ble ansett for å være i strid med formålet "LNF-område" i kommuneplanens arealdel. Ombm. mente at det da ikke var tilstrekkelig å dispensere. Tiltaket krevde regulering p.g.a. de mulige miljø- og trafikkulempene det kunne medføre for et boligområde i nærheten. Se også U 1989 s. 420H, vedr. den tidligere danske kommuneplanlovs § 16 stk. 1, hvor en større utbygging i et tidl. bebygget område gjorde det nødvendig å vedta en «lokalplan» (reguleringsplan). Se også gjeldende lov om planlægning av 6.juni 1991 § 13, stk. 2 og 5.

Spørsmålet har også sammenheng med hvordan uttrykket «mindre vesentlig endring» av reguleringsplan i plbl. § 28-1 nr. 2 skulle forstås. Slike endringer kan avgjøres av «det faste utvalget for plansaker» (tidl. bygningsrådet) uten at man regulerer på nytt. Utvalget kan som nevnt også dispensere fra planer, § 7. Bruken av begge disse bestemmelsene må imidlertid være begrenset av reguleringsplikten i § 23, noe som også kan tilsies av vanlige forvaltningsrettslige saksbehandlingsprinsipper. Spørsmålet om hva som er «mindre vesentlig endring» er derfor, i allfall så langt, gjenstand for et lovtolkningskjønn som må kunne prøves av domstolene. Rettspraksis har tidl. gitt uttrykk for en annen oppfatning når det gjelder spørsmålet om «mindre vesentlig endring», uten at forholdet til reguleringsplikten direkte har vært reist, se Rt. 1936 s. 211 og 1937 s. 308 (vedr. uttrykket «mindre vesentlig grensebesiktigelse» i b.l. 1924 § 38) og Rt. 1969 s. 568 (vedr. b.l. av 1965 § 28 nr. 3). Til tross for disse avgjørelsene kan det neppe være tvilsomt at spørsmålet om hvorvidt det foreligger en reguleringsplikt, i dag kan prøves av domstolene. I samme retning Inge L. Backer «Innføring i naturressurs- og miljørett», 2.utg. 1995, Ad. Notam, s. 153.

³¹ Man kan spørre om bestemmelsen også må forstås slik at nye tiltak krever nye reguleringer selv om de er innenfor rammen av ordlyden i eldre planer, se nedenfor under kap. 7, 3.3.

³² Som for øvrig også gir anledning til å oppføre byggverkene (over en viss gesimshøyde eller mønehøyde), i medhold av kommuneplan / kommunedelplan. Kommer byggverket også inn under § 23, er det ikke tilstrekkelig bare med kommuneplan / kommunedelplan.

gjennomføringen av det. Men andre faktorer kan etter forholdene være viktigere; som f.eks. hvor avstikkende tiltaket er i nærmiljøet og hvordan dette for øvrig berøres av det.³³ Det kan også ha betydning om tiltaket er omstridt innenfor rammen av allmenne hensyn plbl. skal ivareta.

Forstått på denne måten, blir det viktigste ved plankravregelen den styringshjemmelen den gir overfor de tiltakene som faller inn under den. Tiltakene kan bare påbegynnes og gjennomføres innenfor rammen av en regulering. Også andre vedtak i medhold av plbl. kan som nevnt gi hjemmel for enten å avslå tiltaket eller nærmere fastsette hvor og hvordan det skal gjennomføres. Forskjellen på slike vedtak og reguleringsplanvedtak kan ligge i saksbehandlingen³⁴ og nivået vedtaket blir truffet på (kommunestyret / det faste utvalget for plansaker).³⁵ Behandlingsreglene i plbl., også for reguleringsplaner, må i noen tilfelle suppleres av fvl.³⁶ Kunngjøring og informasjon til parter og andre berørte vil imidlertid ofte bero på hvilke spørsmål som dukker opp under behandlingen, bl.a. om det er grunn til å fremlegg nye opplysninger og nye forslag. Når, og hvor ofte, parter og andre blir informert, vil mer bero på saksforløpet og hvor komplisert saksforholdet er, enn om saken reises som reguleringssak eller f.eks. dispensasjonssak. Om saksbehandlingen er tilstrekkelig, kan først vurderes når saken er avsluttet. Og selv om den på noe punkt skulle fremstå som utilstrekkelig, blir vedtaket bare ugyldig om feilen kan ha hatt innflytelse på utfallet, jf. fvl. § 41. Dette kan også bero på hvilket nivå som treffer avgjørelsen: Et tiltak er f.eks. godkjent av det faste utvalget for plansaker som dispensasjon fra gjeldende regulering. Berørte nabointeresser er hørt og har fått anledning til å uttale seg. Tiltaket er imidlertid av den størrelsesorden at det kreves regulering, og utfallet i kommunestyret ville sannsynligvis blitt et annet. Selv om nabointeressene er hørt

³³ Jf. Ombm. 1990 s. 174, se note 29.

³⁴ Forskjellen kan, som nevnt, ligge i om det er adgang til å foreta en vurdering av lokaliseringen ut over eiendomsenheten (plan) eller om man er henvist til den enheten det søkes for (dispensasjon). Den kan også ligge i reglene om forhåndskunngjøring og særskilt varsling av berørte interesser, jf. bl.a. den tottrinns kunngjøringen og forhåndsvarsling av grunneiere som etter plbl. skal foretas i reguleringsaker (§ 27-1 nr. 1 2.ledd og nr. 2 og § 27-2) sammenliknet med forhåndsvarslingen av berørte parter i dispensasjonssaker (§ 7 s. 1 og § 28-1 nr. 4, jf. fvl. § 15).

³⁵ Er det nødvendig med kommunale investeringer, vil saken alltid være forelagt kommunestyret.

³⁶ Se Rt. 1975 s. 246, hvor forhåndsvarsling om omregulering skulle vært foretatt også overfor en som hadde fått tilsagn fra kommunen om å få kjøpe en berørt eiendom. Dette fremgikk ikke av behandlingsreglene for reguleringen i b.l.

i dispensasjonssaken, må naboene her kunne kreve at saken forelegges kommunestyret som regulerings sak. Både spørsmålet om hva som kreves av saksbehandlingen, og om utilstrekkelig behandling skal medføre ugyldighet, må bero på hvilke interesser som er berørt og hvordan disse er ivaretatt i saken.

7. Andre "detaljplaner".

Både pbl. og tidligere lover har bestemmelser om andre detaljplaner. "Bebyggelsesplan" (pbl.§ 28-2) kan hjemles i kommuneplanens arealdel (§ 20-4 2.ledd litr. (b) og i reguleringsplaner (§ 28-2 1.ledd). Er de hjemlet i reguleringsplan, vil bebyggelsesplanene være en utfylling av reguleringsvedtakene der det er behov for en nærmere detaljering. Reguleringsbestemmelsene vil da ha et krav om at det utarbeides slik plan før man gir tillatelse til å påbegynne tiltak i samsvar med reguleringen. Er de hjemlet i kommuneplan, vil de komme istedenfor regulering. Meningen har da vært å benytte en plantype hvor både saksbehandlingen og innholdet er enklere enn en tilsvarende regulering ville vært.³⁷ Der de supplerer en regulering, må de utarbeides og fortolkes i sammenheng med denne. Planene har de samme rettsvirkningene som reguleringsplaner (§ 28-2 7.ledd).

Bebyggelsesplan ble første gang lovfestet i pbl. Tidligere hadde man også benyttet denne betegnelsen på supplerende detaljplaner til reguleringsplaner, men uten at hjemmelen eller rettsvirkningene fremgikk klart av loven. Den tilleggs vurdering som plan- og bygningsmyndighetene etter tidligere og gjeldende lovgivning foretar under byggesaksbehandlingen innenfor rammen av en regulering, må ha en tilfredsstillende dokumentasjon i samsvar med kravene i fvl. §§ 16 og 17: Myndighetene må kunne kreve dokumentasjon fra søker i form av et planforslag, eller selv utarbeide slike utkast uten at et krav om planer uttrykkelig behøver å fremgå av reguleringen. Det samme gjelder der reguleringsplaner overlater til godkjennende myndighet å ta stilling til en nærmere utforming og plassering av bebyggelsen, men uten uttrykkelig å kreve bebyggelsesplan. Betydningen av å ha en bestemmelse om bebyggelsesplanen oghjemmel for å la den utfylle reguleringsplanen, er at planen kan benyttes til å vurdere flere eiendommer under ett innenfor rammen av reguleringsens øvrige bestemmelser. Den enkelte søker kan derfor bli henvist til å avvente en

³⁷ Saksbehandlingen i den forstand at planen ikke behøver å forelegges kommunestyret, men kan vedtas av det «det fastet utvalget for plansaker». (§ 28-2 1.ledd).

bebyggelsesplan hvor flere eiendommer vurderes samlet, eventuelt få til et samarbeide om en slik plan.

"Disposisjonsplan" var tidligere en mye brukt planbetegnelse som ikke hadde noen klar lovreferanse.³⁸ Den vanligste bruken av betegnelsen gjaldt planer for fritidsbebyggelse, med hjemmel i vedtekter til b.l. av 1965 § 82. Bestemmelsen hjemlet et byggeforbud for slik bebyggelse. Mange vedtekter ble isteden utformet slik at det kunne kreves "disposisjonsplan" for å oppføre fritidshus. Verken loven eller vedtektene hadde nærmere bestemmelser om hva planene kunne omfatte og rettsvirkningene av dem. Kravet om disposisjonsplan i vedtektene ble oppfattet som lovlig når vedtekten også kunne inneholde et forbud. Uklarheten besto i hvorvidt kravet om plan kunne gjøres gjeldende for flere grunneiere under ett, eller bare overfor den enkelte utbygger. "Planene" måtte dessuten oppfattes som vilkår for tillatelse til å oppføre fritidshus, og hadde ingen rettsvirkninger overfor annen utnytting som kunne være til ulempe for utbyggingen. Selv om rettsvirkningene var uklare, var slike planer mye benyttet. Ved plbl's ikrafttreden 1.juli 1986 bortfalt vedtektsfestede disposisjonsplaner som ikke var påbegynt gjennomført (plbl. § 119 nr. 1 1.ledd 2.p.). Planer som var gjennomført eller påbegynt gjennomført,³⁹ skulle fortsatt være gjeldende (§ 119 nr. 1 2.ledd 3.p.). Blir områdene senere regulert eller utlagt til andre formål i arealdelen i kommuneplan/kommunedelplan, bortfaller disposisjonsplanen (§ 119 nr. 1 1.ledd, 1.p.).

"Strandplaner" og "fjellplaner"⁴⁰ vedtatt i medhold av den tidl. loven om planlegging i strandområder og fjellområder av 10.des. 1971 nr. 103, gjelder også etter plbl's ikrafttreden (§ 119 nr. 1 2.ledd, 2.p.)⁴¹ I strandplaner/fjellplaner kunne det foretas en fordeling av ulike utbyggingsmuligheter p.g.a. planen, ved at utbyggingsrett ble tildelt på annenmanns eiendom. Og utgifter til fellesanlegg kunne fordeles. For øvrig synes de å ha hatt i det vesentlige de samme rettsvirkningene som reguleringsplaner, men de var lite benyttet. Også disse planene bortfaller i den utstrekning de strider mot senere reguleringsplan (§ 119 nr. 1 1.ledd 1.p.)

³⁸ Betegnelsen ble bl.a. brukt på oversiktsplaner for bestemte utbyggingsområder som senere skulle reguleres (delgeneralplaner).

³⁹ D.v.s. at det var gitt fradelingstillatelse eller byggetillatelse i samsvar med planen, tidl. b.l. §§ 63 og 93.

⁴⁰ Regelverket var det samme for disse planene. Bruk av planbetegnelse var avhengig av hvor planene ble benyttet.

⁴¹ Planbestemmelsene ble opphevet 1.juni 1984 nr. 39, før plbl. kom. Det som sto igjen i loven før plbl. trådte i kraft, var plankravet, nå knyttet til reguleringsplaner i medh. av b.l., jf. og byggeforbudet i 100m's sonen langs sjøen. Plankravregelen bortfalt med plbl. Byggeforbudssonen ble inntatt i denne lovens § 17-2.

8. Sammenfatning

Reguleringsplanen har hjemmel både i gjeldende plbl. og i tidligere lovgivning. Planforutsatte tiltak må gjennomgående ha "tillatelse" i medhold av plbl. kap. XVI for å kunne påbegynnes. Tillatelsen gis innenfor rammen av planvedtaket og bestemmelser for øvrig i og i medhold av plbl. Reguleringsvedtaket kan forutsette en utfyllende "bebyggelsesplan" før det gis tillatelser i planområdet. Bebyggelsesplanen har de samme rettsvirkningene som reguleringsplanen, men må i utgangspunktet holde seg innenfor reguleringsplanen den utarbeides i medhold av. "Strandplaner / fjellplaner" og "disposisjonsplaner" er detaljplaner med hjemmel i tidligere lovgivning, som fortsatt kan ha rettsvirkninger, men som etter plbl. ikke lenger benyttes som alternativ til regulering.

Når reguleringsplanen er en bindende beslutning for avgrensede arealer, er den også et "enkeltvedtak" (fv. § 2 1.ledd litr. (b)).⁴² Karakteristisk for vedtaket er at det inneholder både en tillatelse til å påbegynne arbeider som er i samsvar med det, og et forbud mot tiltak som vil volde ulemper for gjennomføringen. Vedtaket kan omfatte ett tiltak eller en eiendom, men også flere tiltak og eiendommer vurdert i forhold til hverandre. Det kan omfatte prosjekter og formål som det blir tatt stilling til når planen vedtas, og det kan avsette områder for fremtidig bruk. Vedtaket adskiller seg fra bindende oversiktsplaner (arealdelen i kommuneplan / kommunedelplan) ved at det er tidsubestemt og i utgangspunktet tar sikte på en endelig arealdisponering. Reguleringene vil også i større grad omfatte bestemte utnyttingsformål eller verneformål i avgrensede områder. Kartgrunnlaget er gjennomgående mer detaljert enn for oversiktsplanene. Det samme gjelder utformingen av planformål og planbestemmelser. Forskjellene på virkningene av

⁴² Deler av vedtaket kan gjelde en utnyttelse som i utgangspunktet tilkommer alle og enhver. Det kan f.eks. dreie seg om ferdselsbegrensninger i regulerte "friluftsområder" eller "naturvernområder" (§ 25 nr. 6). Selv om planen kan ha slike elementer av "forskrift" (fv. § 2 litr. (c)), må den betraktes som enkeltvedtak når den fortolkes i forhold til det generelle regelverket i og i medhold av plbl. og lovgivningen for øvrig.

reguleringsplanen og rettsvirkningene av kommuneplaner / kommunedelplaner, er for øvrig ubetydelige.⁴³ Reguleringsplanene adskiller seg fra andre enkeltvedtak i medhold av plbl. (bortsett fra bebyggelsesplaner) ved at vedtaket og utformingen av det er basert på et forvaltningskjønn innenfor rammen av lovhjemmelen, og kan omfatte flere tiltak og eiendommer sett i sammenheng. En annen viktig forskjell er at planene også avsetter områder for fremtidig disponering. De er derfor ikke bare bindende for de tiltakene som uttrykkelig fremgår av planformål og planbestemmelser, men hindrer også annen utnytting som kan vanskeliggjøre plangjennomføringen. I forhold til dispensasjoner og tillatelser er det at flere tiltak og eiendommer kan omfattes av vedtaket, og normvirkningen, de viktigste forskjellene. Tillatelser er også, i utgangspunktet, løvbundne vedtak.

Planmyndighetenes skjønn omfatter både om og når det skal utarbeides plan, og hvilke formål og bestemmelser / vilkår den skal ha. Plbl. § 23 1.ledd må imidlertid oppfattes som om den hjemler et plankrav for "større bygge- og anleggsvirksomhet". Om man har å gjøre med slik virksomhet som da krever regulering, beror på et lovtolkningsskjønn som må baseres på hvilke virkninger tiltaket kan antas å få.⁴⁴ Dette gjelder både mer generelle virkninger knyttet til lokaliseringen, og lokale virkninger. Plankravregelen reiser også spørsmål om tiltaket det gjelder må være vurdert under behandlingen av den reguleringen som hjemler det. I så fall gir § 23 grunnlag for en innskrenkende fortolkning av eldre reguleringer når det gjelder større tiltak som omfattes av ordlyden i planen, men som ikke var kjent eller varslet på det tidspunktet planene ble vedtatt.

⁴³ Jfr. §§ 20-6 2.ledd og 31 nr. 1 1.ledd, se foran under 1.4. Men kommuneplaner gir ikke grunnlag for å ekspropriere til gjennomføring av planen i medhold av plbl. Det er intet i veien for å benytte andre ekspropriasjonshjemler, se kap. 13.2. Enkelte formål i k.pl. kan også gi grunnlag for krav om innløsning (straksekspropriasjon) etter 4 år, jfr. § 21, jf. § 25 nr. 3, 4, 7 og 8 m.v. jf. § 42 1.ledd.

⁴⁴ I praksis har det vært spørsmål om innvilgede dispensasjoner (§ 7) eller "mindre vesentlige endringer" (§ 28-1 nr. 2), egentlig hadde krevet regulering. En vurdering i etterhånd kan også dreie seg om hvorvidt de interessene som påberoper den manglende reguleringen, er tilstrekkelig ivaretatt ved den saksbehandlingen som har skjedd, f.eks. hvor nabointeressene er varslet i en dispensasjonssak.

Reguleringsplanene må fortolkes på grunnlag av de generelle bestemmelsene i og i medhold av plbl. Oversiktsplaner, og retningslinjer i medhold av loven eller forøvrig utferdiget av planforvaltningen, gir ingen bindende rammer for innholdet i reguleringsplanene. Det gjør heller ikke «konsekvensutredninger» utarbeidet i tilknytning til planhjemlede tiltak. Men den veiledende betydning oversiktsplanene og retningslinjene skal ha for reguleringsplanbehandlingen, vil ha innflytelse på om planer blir utarbeidet og på innholdet i dem. Dette skyldes ikke minst at sektormyndigheter⁴⁵ og overordnede planmyndigheter vil ha oversiktsplanene som referansegrunnlag for sine uttalelser til reguleringsutkastene, og for bruken av innsigelsesmyndighet. Konflikter med berørte sektormyndigheter og med berørte interesser for øvrig, kan være bilagt under oversiktsplanbehandlingen. Dette gjør også at oversiktsplaner og retningslinjer for øvrig kan ha betydning som fortolkningsgrunnlag for reguleringsplaner der disse reiser tvil om innholdet. Også konsekvensutredninger kan klargjøre tvil som måtte oppstå, f.eks. om reguleringsbestemmelser om avbøtende tiltak for å gjennomføre planforutsatte prosjekter. Og både oversiktsplaner og retningslinjer kan i noen grad tenkes å ha betydning som fortolkningsgrunnlag for planhåndhevelsen selv om de utferdiges etter at reguleringen er vedtatt.

Ekspropriasjoner i samsvar med planen.

1. Innledning og problemstilling.

⁴⁵ Myndigheter med ansvar for andre berørte forvaltningsområder.

Som nevnt kan planen åpne for ekspropriasjoner. Der rettigheter stiller seg hindrende i veien for å påbegynne en planriktig utnytting, kan det være nødvendig å ekspropriere for å gjennomføre planen eller gjennomføre den på den måten man ønsker det.

Ekspropriasjoner til gjennomføring av en plan, vil ofte kunne dreie seg om nye fysiske tiltak i området (nye bygninger, veier og annen infrastruktur, m.m.). Men det kan også dreie seg om en ombygging eller påbygging, eller en ny bruk av eksisterende byggverk eller anlegg, eller bare om å gjennomføre et rettsverv eller at rettigheter i området skal falle bort eller innskrenkes.

Både hvor ekspropriasjonen skjer som et ledd i plangjennomføringen og hvor den ellers kan gjennomføres uten å komme i strid med planen, er det spørsmål om hvordan planvedtaket og plannormen virker i forhold til det senere vedtaket om ekspropriasjon. I noen tilfelle synes planen helt ut å foregripe ekspropriasjonsvedtaket, f.eks. der det er regulert til en bestemt riksveitrasé som senere blir ekspropriert av staten. Men vedtaket åpner ofte for utfyllende vurderinger, både når det gjelder den nærmere gjennomføringen av ekspropriasjonstiltaket, av hvem som skal være tiltakshaver (ekspropriant) og av hvilke rettsforhold ekspropriasjonen skal etablere. Så langt ekspropriasjonen tar utgangspunkt i plangjennomføringen, vil denne kunne være et argument også i ekspropriasjonssaken, på den måten at det alternativet man velger angivelig er den beste måten å gjennomføre planintensjonene på. Der ekspropriasjonstiltaket bare er i samsvar med planen uten forøvrig å ha noe med plangjennomføringen å gjøre, er det bare spørsmål om planen skal virke som en ytre ramme for den avveiningen som skal foretas i ekspropriasjonssaken; om man i vurderingen skal utelukke alternativer som ikke er i samsvar med gjeldende regulering for området.

Drøftelsen nedenfor vil dreie seg om hvorvidt og i hvilken utstrekning planvedtaket rettslig sett har innflytelse på den vurderingen som senere skal foretas i ekspropriasjonssaken. Under 3 blir det først drøftet hvordan planen og hjemmelen for å ekspropriere for å gjennomføre planen (plbl. § 35), i utgangspunktet forholder seg til de vurderingene som forutsetningsvis skal foretas i medhold av ekspr.l. av 23.oktober 1959

§ 2 (om at inngrepet «trengst» og «tvillaust er til meir gagn enn skade.») Under 4 blir de tilfellene hvor ekspropriasjonen skjer som et ledd i plangjennomføringen behandlet. Planens betydning for planperifere ekspropriasjoner blir behandlet under 5, og under 6 drøftes de tilfellene hvor det p.g.a. planens aktualitet og alder kan stilles spørsmål ved om man kan benytte den som grunnlag for ekspropriasjonen eller som en ramme for ekspropriasjonsvurderingen.

Plbl. § 35 gir hjemmel for å ekspropriere til gjennomføring av en reguleringsplan. Men også andre ekspropriasjonshjemler kan benyttes til plangjennomføringen og forøvrig til ekspropriasjoner i samsvar med en plan. Nedenfor under 2 blir det derfor først gitt en oversikt over spørsmål som kan oppstå i forbindelse med valg av hjemmel for ekspropriasjonen.

2. Ekspropriasjonshjemmelen.

Drøftelsen vil dreie seg om ekspropriasjoner innenfor rammen av gjeldende plan for området. Det kan tenkes at man ved planriktige ekspropriasjoner også har behov for å gå utenfor planområdet, jfr. plbl. § 35 nr.2. Overskridelse av plangrenser vurderes her i sammenheng med den ekspropriasjonen som skjer i samsvar med planen innenfor planområdet. For øvrig vil man ved ekspropriasjoner i planområdet også kunne få innløsningskrav som går ut over plangrensene, jfr. plbl. § 43 og ekspr.l. § 8.

Det heter i plbl. § 35⁴⁶ at kommunestyret kan foreta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan eller bebyggelsesplan (nr. 1, 1.ledd). Bestemmelsen gir kommunen adgang til ekspropriasjon direkte på grunnlag av reguleringen,⁴⁷ uten å måtte søke annen myndighet om tillatelse.⁴⁸ Ekspropriasjoner til gjennomføring av tiltak som er forutsatt eller tillatt i et reguleringsområde, kan også ha andre hjemler. De formålene som er angitt i ekspr.l. § 2 1.ledd, kan også hjemles i en reguleringsplan og må ikke sjelden ha en slik hjemmel, jf, plbl. § 23. For øvrig behøver man ikke regulere først når man bruker ekspr.l. Men det er ingen ting i veien for å bruke den for å gjennomføre en regulering.⁴⁹ Søknaden behandles helt ut etter reglene i ekspropriasjonsloven. Men betydningen av en forutgående planbehandling, må bli den samme som når man eksproprierer i medhold av plbl.

Ekspropriasjonstillatelsene vil bli gitt på forskjellige nivåer avhengig av hvilken hjemmel som benyttes. Ekspropriasjonsmyndigheten i medhold av ekspr.l. er i utgangspunktet lagt til Kongen, § 5. Bestemmelsen forutsetter at myndigheten delegeres til vedkommende departement. Når særlige grunner foreligger kan det også delegeres til annet sentralt styringsorgan og også til fylkesmennene, § 5 1. ledd. Dette er gjennomført ved en rekke kgl.res. som fremgår av note 2 til § 5 i lovsamlingen. For de fleste av formålene hvor det er aktuelt å ekspropriere på grunnlag av reguleringsplan, må kommunen eller andre søke fylkesmannen om å ekspropriere i medhold av ekspr.l. Betydningen av å benytte plbl. § 35 er at kommunen ikke behøver å søke om tillatelse, og at saksbehandlingen derved kan gjøres kortere. Statlige og fylkeskommunale myndigheter vil også ha hatt anledning til å avklare en rekke spørsmål i den forutgående

⁴⁶ Plbl. har også ekspropriasjonsbestemmelser som kan brukes uavhengig av forutgående regulering/bebyggelsesplan. Den viktigste er her § 36 nr. 1 som gir kommunen adgang til å ekspropriere områder til ny tettstedsbebyggelse etter samtykke av fylkesmannen (delegert fra departementet i rundskriv T-8/86 fra Kommunaldepartementet). Kommunen kan derfor erverve områder også før reguleringen er sluttført eller påbegynt, eventuelt også på grunnlag av kommuneplan eller utkast til kommuneplan. For øvrig kan det etter samtykke foretas ekspropriasjon til nyregulering av strøk som er ødelagt etter brann, § 36 nr. 2. Også andre ekspropriasjonshjemler i plbl. som f.eks. § 37 til vann- og avløpsanlegg m.v. og § 39 om tomtearrondering, kan benyttes i regulerte områder i samsvar med reguleringsplanen, men uten at ekspropriasjonene er betinget av en forutgående regulering.

⁴⁷ Den tilsvarende bestemmelsen i bygningsloven av 1965 ga bare denne muligheten ved regulering til offentlig bygge- og anleggsvirksomhet. For øvrig måtte kommunen søke om tillatelse.

⁴⁸ Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å ekspropriere i "landbruksområder" (§ 25 nr. 2), § 35 nr. 5.

⁴⁹ Jfr. bl.a. uttrykt dom av Oslo byrett 3.nov. 1986. Ekspropriasjonen av et regulert boligfelt var her fremmet på grunnlag av ekspr.l. § 2 1.ledd nr. 31.

reguleringsplanbehandlingen. For øvrig har staten hjemmel til å foreta ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan, istedenfor kommunen (§ 35 nr. 1 2.ledd) og ikke bare når det er vedtatt statlig reguleringsplan. Ved regulering til off. kommunikasjonsanlegg (§ 25 nr. 3) har staten/fylkeskommunen også ekspropriasjonshjemmel i plbl. § 45.

Også ekspropriasjonshjemler i spesiallovgivningen har vært benyttet i reguleringsområder. Dette gjelder først og fremst veil.'s ekspropriasjonsbestemmelser i kap. VI, både før og etter at riksveg- og fylkesvegplanleggingen ble underlagt plbl. Også andre ekspropriasjonshjemler i spesiallovgivningen vil kunne benyttes til å gjennomføre planforutsette eller ellers planriktige tiltak, bl.a. Bergl. av 30.06-1972 nr. 70 §§ 40 og 41 og lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster av 21/3-1952 nr. 1 (i områder regulert til masseuttak, § 25 nr. 6). Det er heller ingen ting i veien for å regulere til energiforsyningsformål (kraftstasjoner, kraftlinjer m.m.) hvor ekspropriasjonshjemlene finnes bl.a. i vdregll. av 14/12-1917 nr. 17 § 16 nr. 1 og ekspr.l. § 2 1.ledd nr. 19. Men slike anlegg er hittil for det meste bare avsatt i kommuneplanens arealdel og sjelden regulert, med unntak for enkelte e-forsyningsanlegg og kraftlinjer.

Når annen lovgivning kan benyttes for ekspropriasjoner til planriktige tiltak, kan man spørre om plbl. § 35 alltid kan benyttes som et alternativ. Som nevnt vil ekspropriasjonsmyndigheten her i utgangspunktet ligge til kommunen med det forbehold for statlig/fylkeskommunal kompetanse som også ligger i bestemmelsen, se ovenfor. I mange tilfelle vil kompetansespørsmålet løse seg i praksis ved at det organet som er tillagt myndighet etter spesiallovgivningen, beslutter ekspropriasjonen i kraft av sin særskilte kompetanse eller en innarbeidet tradisjon for slike beslutninger.⁵⁰ Dette gjelder både der planvedtaket direkte forutsetter tiltaket det eksproprieres for (offentlig vei, boligområde m.m.) og der tiltaket bare er planriktig, men ikke forutsatt. I de sistnevnte tilfellene kan det synes mindre naturlig å benytte § 35, særlig hvor både tiltaket det eksproprieres for og det som eksproprieres bort, er i samsvar med planvedtaket. Man kan spørre om formuleringen "ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan" (understreket her) i § 35 nr. 1 1.ledd innebærer at bestemmelsen bare kan benyttes hvor reguleringen ga en åpning for tiltaket som ikke var der tidligere, og at heller ikke en planriktig utnyttelse kan eksproprieres til fordel for en annen. Noen slik begrensning kan man neppe tolke inn i bestemmelsen, og den er heller ikke lagt til grunn i praksis. Bestemmelsen gir også anledning til å ekspropriere innenfor rammen av planformål som ikke forutsetter nye fysiske inngrep eller rettigheter i området, og hvor gjennomføringen av planen formelt er sikret bare ved den båndleggingen planen representerer.

De forskjellige ekspropriasjonshjemlene åpner for flere eksproprianter og flere

⁵⁰

På enkelte områder har også ekspropriasjonsmyndigheten gradvis gått over til kommunen etter plbl., f.eks. når det gjelder ekspr. til riksveier og fylkesveier.

ekspropriasjoner. Dette kan føre til at søknader fra flere eksproprianter behandles etter ulike bestemmelser av forskjellige ekspropriasjonsmyndigheter, men alle innenfor rammen av samme reguleringsplan. Og flere søknader kan komme etter hverandre, også til de samme ekspropriasjonsmyndighetene. Det kan ikke være noe til hinder for at en tidligere ekspropriasjon blir oppslukt av en ny, også der kommunen eksproprierer fra staten. Vedtak av kommunen i medhold av plbl. § 35 kan i prinsippet gå foran tidligere ekspropriasjonstillatelser gitt av staten til statlige organer. Det avgjørende må være om statens interesse i å gjennomføre den forutgående ekspropriasjonen, er tatt med i avveiningen i samsvar med eksprl. § 2 2. ledd. Dette er i utgangspunktet uavhengig av om det eksproprieres til fordel for private interesser eller ikke, når bare samfunnsmessige interesser tilsier ekspropriasjon. Er det derfor foretatt en gyldig avveining av den myndighet som ga tillatelse til ekspropriasjon innenfor rammen av reguleringen, vil den siste ekspropriasjonen gå foran de tidligere.

3. Planen og ekspropriasjonsloven § 2.

3.1. Innledende synspunkter.

Ekspr.l. § 2 1.ledd forutsetter at det kan eksproprieres så langt «det trengst» til eller for de tiltakene som forøvrig er nevnt i bestemmelsen. Samtidig fastsetter bestemmelsens 2.ledd at ekspropriasjonen «tvillaust» skal være «til meir gagn enn skade». Denne vurderingen av nødvendigheten og avveiningen av fordeler mot ulemper, skal ivaretas av den samlede behandlingen av reguleringen og den etterfølgende ekspropriasjonen.⁵¹

Forvaltningsskjønnet etter ekspr.l. § 2, 1. og 2.ledd, kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene. Men det er et lovkrav at nødvendighetsvurderingen og avveiningen skal foretas. Og det er et rettsspørsmål hvilke momenter det er adgang til å trekke inn i vurderingen. Begge deler beror på hvordan man fortolker den rettslige rammen for ekspropriasjonshjemmelen. Dersom det f.eks. er påvist med tilstrekkelig grad av sannsynlighet at det ikke er foretatt noen avveining, er dette en saksbehandlingsfeil som kan prøves av domstolene. Det samme gjelder hvor momenter av betydning for avveiningen som forelå under saken, ikke er

⁵¹ Dette fremgår også forutsetningsvis av eksprl. § 30 nr. 41 og av alminnelige ekspropriasjonsrettslige prinsipper, se Rt. 1998 s. 416, hvor både flertallet og mindretallet er enige om dette. Se forøvrig om dommen på s.463-64. Se også Rt. 2002 s. 352 (særlig sidene 359- 61).

vurdert.

Selve reguleringsvedtaket må, så langt det rekker, i utgangspunktet omfatte en vurdering i samsvar med ekspr.l. § 2. Det ville være mindre gode sammenheng i regelverket om det skulle stilles andre krav til ekspropriasjoner i medhold av ekspr.l. enn til reguleringsvedtak med det samme innholdet. Skulle avveiningskravet først komme inn når kommunen vurderte å gå til ekspropriasjon, ville dette innebære en "etterprøving" av reguleringen. En slik ordning ville harmonere dårlig med saksbehandlingsreglene for reguleringsplaner.⁵² Et krav om innløsning etter plbl. § 42 ville også kunne utløse en ekspropriasjon uten at kommunen hadde truffet noe særskilt ekspropriasjonsvedtak.⁵³

At reguleringen skal innebære en vurdering og avveining etter § 2 har tilslutning i teorien⁵⁴ og er også fortutsatt i rettspraksis:

Rt. 1998 s. 416 (Namsos) gjaldt en regulering til parkeringsplass og gategrunn, hvor området var opparbeidet til disse formålene og hvor kommunen hadde en ikke tidsavgrenset festekontrakt. Senere ble det krevd ekspropriasjon i henhold til reguleringsplan for å gi kommunen eiendomsrett til området. Flertallet (dissens 3-2) fant ekspropriasjonsvedtaket ugyldig fordi det ikke var foretatt en avveining av fordeler og ulemper ved å ekspropriere til eie når kommunen allerede hadde en ikke tidsavgrenset leierett i reguleringsområdet. Men både flertallet og mindretallet var enige om at planen normalt måtte legges til grunn ved vurderingen av ekspropriasjoner etter § 2. I flertallets

⁵² I Bygningslovkomitéens innstilling, s. 92, heter det at "(K)ommunens ekspropriasjonsrett vil regelmessig være på det rene i og med at planen er stadfestet". Skal uttalelsen ha noen mening må den bety at planen, så langt den rekker i ekspropriasjonssaken, skal tilfredsstillere kravene etter ekspr.l. § 2.

⁵³ Krav om innløsning (straksekspropriasjon) kommer fra grunneiere som er berørt slik plbl. § 42 angir. Når kravet kommer fra grunneierne, behøver ikke avveiningskravet være tilfredsstillende. Men et innløsningskrav vil også kunne medføre at ekspropriasjonen iverksettes overfor andre eksproprianter som ikke har forlangt innløsning. Innløsningsordningen etter § 42 må derfor kunne fortolkes som en forutsetning om at reguleringsbehandlingen også innebærer en ekspropriasjonsavveining.

⁵⁴ Se Frihagen, bind IV s. 255-56 og Pedersen/Sandvik/Skaraas s. 48-49.

begrunnelse heter det at «det normalt ikke er plass for en selvstendig vurdering av inngrepets nødvendighet og forholdsmessighet fordi slike vurderinger er foretatt i forbindelse med vedtakelse av den plan det eksproprieres etter».⁵⁵ Uenigheten dreide seg om hvorvidt karakteren av den tidsbegrensede retten eie eller leie, som eksproprianten (kommunen) skulle ha som følge av reguleringen, var opp til kommunens valg, eller om ekspropriasjonen til eie måtte kreve en særskilt begrunnelse og avveining i den situasjonen som forelå. Det kan synes som om flertallet fant det problematisk å forene ekspropriasjonsbegjæringen med behovet for å gjennomføre planen, og derved knytte den til den påberopte ekspropriasjonshjemmelen.

Uttalelsen om at nødvendighet og forholdsmessighet normalt var vurdert i forbindelse med den plan det ble ekspropriert etter, kan oppfattes slik at planen i seg selv innebærer et vedtak om ekspropriasjon og at det bare unntaksvis er nødvendig med en utfyllende vurdering. En annen måte å oppfatte den på er at planvedtaket, så langt det rekker, er et ledd også i en senere vurdering av ekspropriasjonsspørsmålet, slik at denne blir utfyllende i forhold til planvedtaket. Fordi det ofte gjenstår en vurdering før det kan bli aktuelt å ekspropriere, er den sistnevnte forståelsen den mest naturlige. Nedenfor vil forholdet mellom planvedtaket og en slik utfyllende vurdering bli nærmere drøftet.

Også før Namsosdommen frembyr rettspraksis eksempler på at reguleringsplanen forutsetningsvis innebærer en avveining i samsvar med ekspr.l. § 2:

En avgjørelse av Oslo skjønnskommisjon, inntatt i RG 1972 s. 107, gjaldt et område på ca. 70 da som var regulert til park (b.l. § 25 nr. 4) i nærheten av et boligområde. Grunneieren hevdet at et så stort område ikke kunne reguleres som "friområde", noe skjønnretten var uenig i. Skjønnretten anførte også at "spørsmålet om det foreligger en tilstrekkelig interesseovervekt for vedtaket om regulering, anser skjønnretten å ligge utenfor rettens kompetanse å prøve, i det øyeblikket reguleringen er vedtatt av de rette myndigheter og overensstemmende med bygningslovens regler"⁵⁶ Selv om denne uttalelsen direkte gjaldt spørsmålet om domstolens adgang til å overprøve forvaltningens skjønn, forutsetter den også at reguleringsvedtaket innebærer en avveining av betydning for ekspropria-

⁵⁵ Rt. 1998 s. 418.

⁵⁶ RG. 1972 s. 113.

sjonsspørsmålet.

RG 1983 s. 489 (Eidsivating) gjaldt ekspropriasjon etter en reguleringsplan til boligformål (Nordre Sel). Herredsretten avviste kommunens skjønnsbegjæring fordi den fant at det var begått feil ved saksbehandlingen. Kjennelsen ble opphevet av lagmannsretten, som mente det ikke var begått noen feil. Retten forutsatte bl.a. at det ikke ble aktuelt for fylkesmannen (eller departementet under klagebehandlingen) å foreta noen ny interesseavveining ut over den som allerede var foretatt i forbindelse med stadfestingen av reguleringsplanen.

3.2. Forholdet mellom fordeler og ulemper.

Avveiningen av fordeler mot ulemper i samsvar med ekspr.l.'s krav, må i utgangspunktet være tilfredsstillt ved en gyldig planbehandling. Det kreves ikke kvalifisert overvekt,⁵⁷ men bare at man skal være overbevist om overvekten.⁵⁸

Det har imidlertid vært hevdet at "tvillaust" må forstås på samme måten som ordet "åpenbart" i en del andre lovbestemmelser.⁵⁹ Såvidt sees er det verken i lovutkastene eller i forarbeidene noe grunnlag for å kreve en kvalifisert overvekt av interesse. Noe slikt krav ligger heller ikke i Grunnloven § 105. Dette bekreftes også av en dom i Rt. 1964 s. 1025: Saken gjaldt en ekspropriasjon etter jordloven, hvor det var spørsmål om den avveiningen som var foretatt etter ekspr.l. § 2 2. ledd var korrekt. Fylkeslandbruksstyret hadde nøydt seg med å fastslå at ekspropriasjon ville være "til meir gagn enn skade". Ordet "tvillaust" manglet. Men vedtaket lest i sammenheng viste at fylkeslandbruksstyret ikke hadde vært i tvil.

Når domstolene ikke kan overprøve ekspropriasjonsmyndighetenes skjønn, vil de

⁵⁷ Jfr. Sandene/Keiserud s. 107-108 og Fleischer «Ekspropriasjonsrett» s. 61.

⁵⁸ Dette fremgår også av forarbeidene, jfr. Justiskomiteéns innstilling (Innst. O VII 1959), s. 48 første spalte, hvor det heter: "Nemnda meiner at løyve til inngrep berre må gjevast hvor oreigninga tydeleg og klårt er større enn skaden og ulempene det volder og har difor sett ordet "tvillaust" i lovteksten".

⁵⁹ Se Knut Robberstad i "Um tvil og utvil", LoR 1965 s. 140-42. Robberstad viste bl.a. til dagjeldende straffeprosesslov § 185, og tvml. § 218 om at vitneprov ikke skal kreves når retten finner vitnespyrket "aapenbart betydningsløst". Se i samme retning Nils Erik Lie i Karnov Norsk kommentert lovsamling 1996 s. 878 (note 9) som hevder at det må være sannsynliggjort "en vesentlig overvekt av fordeler".

også ha vanskelig for å prøve i hvilken grad den faktisk har følt seg overbevist. Fremgår det av begrunnelsen at det er foretatt en avveining, og at man fant en overvekt av fordeler, må denne vurderingen i utgangspunktet godtas.⁶⁰

I praksis er det selvsagt umulig ved en planbehandling og senere i en ekspropriasjonssak å foreta en "matematisk" avveining av de interessene som står mot hverandre. Teoretisk lar dette seg gjøre så langt det dreier seg om økonomiske interesser. Men også her er det selvsagt mange skjønnsmessige faktorer, som ikke gir noe absolutt kriterium for hvordan vekten vil slå ut. Er det også ikke-økonomiske faktorer i bildet, som f. eks. miljøvern-hensyn, blir avveiningen ennå mer usikker.

Ofte beror utfallet på en faglig eller politisk prioritering av de enkelte momenter, uten at alle omstendighetene i saken blir holdt så nøye opp mot hverandre. Det må være tillatt at ekspropriasjonsmyndigheten prioriterer visse momenter fremfor andre. Skal avgjørelsen treffes av et politisk sammensatt organ, ville kanskje en annen sammensetning ført til en annen avgjørelse, uten at man derfor kan si at den ene er "riktig" og den andre "gal". Og er samme avgjørelse lagt til flere myndigheter (slik det f. eks. tidligere var for offentlige veganlegg som både kunne gjennomføres etter veiplanforskriftene og etter plbl.), må disse kunne tillates å ha ulike prioriteringer.⁶¹

⁶⁰ Noe annet er det når ekspropriasjonsmyndigheten ikke har kunnet danne seg et tilstrekkelig bilde av alle omstendighetene. Her kan det foreligge utilstrekkelig saksbehandling når avgjørende forhold er holdt utenfor. Kan dette ha påvirket utfallet av saken, vil avgjørelsen kunne tilsidesettes etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper, jfr. fvI. § 41. Men et slikt resultat hadde man kommet til uavhengig av ekspr.l. krav om "tvillaus" overvekt.

⁶¹ Det kan være vanskelig for domstolene å avgjøre om momenter i saken faktisk er tatt hensyn til. Men mye kan klarlegges ved vitneførsel og bevisoptak, jf. Rt. 1998 s. 416 (på s. 421), hvor gjengivelsen av en protokollert forklaring fra kontorsjefen i teknisk etat, ga uttrykk for en mer generell begrunnelse for ekspropriasjonen. Forklaringen gikk ikke nærmere inn på nødvendigheten av å ekspropriere til eie når man hadde festerett, og en avveining av fordeler og ulemper ved en slik ekspropriasjon, noe flertallet som nevnt mente måtte føre til at ekspropriasjonsvedtaket ikke var gyldig. Er domstolen uenig i resultatet, er det kanskje nærliggende å hevde at myndighetene har sett bort fra momenter som taler for en annen løsning. Men i prinsippet er det forskjell på det å fastslå hvorvidt enkelte momenter er tatt med i vurderingen og det å avgjøre hvilken innbyrdes vekt de skal tillegges.

3.3. Samfunnshensyn som minimumsvilkår.

Når Grunnloven § 105 forutsetter at ekspropriasjoner skal foretas til «Offentlig Brug» og at "Statens Tarv" gjør ekspropriasjon nødvendig, har det vært ansett som et minimumsvilkår at samfunnshensyn ligger til grunn for den.⁶² Dette må være et utgangspunkt i alle tilfelle hvor ekspropriasjonsspørsmålet etter loven er overlatt til forvaltningens/domstolens nærmere skjønn.⁶³ Her kommer man vanskelig utenom at det må foreligge en angivelig samfunnsinteresse som utslagsgivende grunnlag for ekspropriasjonsvedtaket. Gis det hjemmel for private til å søke om ekspropriasjon, er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig at de private interessene bak ekspropriasjonen er større enn ekspropriasjonens interesse i å beholde eiendommen. Den myndighet som gir ekspropriasjonstillatelse må mene at det også ligger samfunnsmessige interesser bak ekspropriasjonsbegjæringen. Dette nå også gjelde der offentlige myndigheter eksproprierer på grunnlag av reguleringsplan til fordel for private utnyttingsinteresser, som senere får overført den retten som eksproprieres.⁶⁴

I praksis vil det selvsagt kunne være vanskelig å påvise at det ikke ligger samfunnsinteresser til grunn for en ekspropriasjonstillatelse. Likevel må man stille krav om at slike interesser foreligger, både når offentlige myndigheter eksproprierer og når ekspropriasjonen skjer av, eller til fordel for, private. Kan man påvise at rent privatøkonomiske motiver er utslagsgivende for ekspropriasjonstillatelsen, kan ikke dette være i samsvar med "statens tarv": En kommune ønsker f. eks. å selge det eksproprieerte tomteområdet med fortjeneste til en som vil bygge der. Skal kommunen gjennomføre en

⁶² Se Sandene/Keiserud "Oreigningsloven", s. 86-87 hvor det heter at det er et "ufravikelig krav av hensynet til samfunnet (almenhet) tilsier ekspropriasjonen. En lovhjemlet ekspropriasjonsadgang må forutsette at ekspropriasjon bare kan skje hvis "ekspropriasjon skaper fordeler ut fra en objektiv alminnelig betraktning" (s. 87). Annerledes C.A: Fleischer i "Norsk ekspropriasjonsrett", 1978 s. 60, som mener at det er lovgiveren som til enhver tid avgjør hva som er rimelig eller ønskelig samfunnsmessig sett.

⁶³ Er det gitt hjemmel for å ekspropriere direkte på grunnlag av lovbestemte objektive kriterier, jfr. bergl. av 30.juni 1972 nr. 70 § 40, må lovgiverens vurdering være avgjørende.

⁶⁴ Lovgivningen gir også private interessenter adgang til å få eksproprieert rettigheter på annenmanns eiendom, f.eks. rett til å benytte privat vei eller til å lede overflatevann i grøft. At det åpnes for å ekspropriere til slike behov, tilsies også av samfunnsinteresser, selv om man i den enkelte ekspropriasjonssak bare står overfor en avveining mellom private grunneierinteresser.

regulering ved ekspropriasjon, kan ikke hensikten først og fremst være at det skal tjene på salg av eiendommene, likeså lite som at det avgjørende motiv bak reguleringen kan være at grunneieren skal få en slik fortjeneste.

4. Ekspropriasjoner som ledd i plangjennomføringen.

4.1. Innledning

Det beror på ekspropriasjonshjemmelen hvilke hensyn som kan vektlegges i ekspropriasjonssaken. Ved ekspropriasjoner i medhold av plbl. og andre lover hvor forvaltningen avgjør ekspropriasjonsspørsmålet på grunnlag av et skjønn, er det innenfor lovhjemmelens formål anledning til en vurdering av alle samfunnsmessige og private hensyn som taler for eller imot ekspropriasjonen. De samfunnsmessige og andre hensyn som kan vektlegges under planbehandlingen kan også trekkes inn til fordel for ekspropriasjonsvedtaket. Når det gjelder ulemper ved ekspropriasjonen, må man også kunne legge vekt på hensyn til berørte parter, som ellers faller utenfor rammen av hva man kan bygge på i planvurderingen. Avveiningen behøver ikke bare å dreie seg om disponeringen av selve ekspropriasjonsarealet og virkningen av ekspropriasjonstiltaket i anleggestiden og senere, men også om konsekvenser av ekspropriasjonstiltaket for disponeringen av tilgrensende arealer.

De fleste ekspropriasjoner på grunnlag av reguleringsplaner, vil gjelde offentlige bygg og anlegg (veier og andre kommunikasjonsanlegg) eller gjennomføringen av et kommunalt eller annet offentlig tomteerverv. Her vil de allmenne hensynene være iøynefallende, selv om de kan variere fra f.eks. å skaffe Østlandet en ny storflyplass til en kommunal vegframføring til en enkelt husstand. Også hvor kommunen eksproprierer til fordel for private utbyggere, vil det være allmene interesser som tilsier at utbyggingen kommer og at den kommer der tomteervervet skjer. De private interessene bak en regulering, som kan være mer eller mindre sterkt samfunnsmessig begrunnet, vil gjennom reguleringsvedtaket bli styrt slik at ulempene ved gjennomføringen blir minst mulige.

Med unntak av de hensyn av personlig karakter m.v. som gjelder berørte parter, vil som nevnt også planbehandlingen innebære en ekspropriasjonsavveining så langt planvedtaket rekker. Dette får også betydning for den videre behandlingen av ekspropriasjonsspørsmålet. Temaet for ekspropriasjonsvurderingen blir her i utgangspunktet begrenset av planvedtaket på den måten at man ikke kan trekke inn planstridig utnytting i avveiningen.⁶⁵

Er ekspropriasjonsspørsmålet overlatt til en skjønnsrett, vil skjønnsstemaet for ekspropriasjonsavgjørelsen være mer begrenset.⁶⁶ Det må dreie seg om utnyttelsen av den rettighet/eiendom som er gjenstand for ekspropriasjon og partens forhold til denne. Mer usikre refleksvirkninger av ekspropriasjonen for partene selv eller for lokalsamfunnet, faller utenfor.⁶⁷

Ekspropriasjonsvedtaket vil etter omstendighetene måtte avklare hva som nærmere skal komme innenfor rammen av planformålet, nærmere hvor det skal komme, hvem som skal være tiltakshaver og om planen ellers skal gi grunnlag for rettsserverv i området. I noen tilfelle vil dette allerede kunne være klarlagt i planen, 4.2. Men ofte er det nødvendig med en utfyllende vurdering. Dette gjelder for det første de tilfellene hvor planen åpner for flere alternative plasseringer eller utforminger av forutsatte tiltak, 4.3. Inn under dette hører også de tilfellene hvor det er spørsmål om å la nye planriktige tiltak erstatte tidligere tiltak i samsvar med planen. Under 4.4 behandles spørsmålet om hvem som skal få være tiltakshaver for planforutsatte tiltak: grunneieren, myndighetene, eller 3.mann (og hvor det må eksproprieres til fordel for en av de to sistnevnte). Under 4.5 drøftes de tilfellene hvor det ved ekspropriasjonen er tale om å foreta et rettsserverv uten at det har tilknytning til en fysisk gjennomføring av planen. Plangjennomføringen kan forutsette et

⁶⁵ I uregulerte områder vil kommuneplaner og kommunedelplaner kunne virke på samme måten.

⁶⁶ Se også C.A. Fleischer, "Norsk ekspropriasjonsrett" s. 67-68.

⁶⁷ Rt. 1969 s. 268 gjaldt en ekspropriasjon av rett til adkomst på skogsbilveg for et hyttefelt, i medhold av veil. § 53. H.R. kom til at grunneierens eventuelle reduserte muligheter for selv å få lov til å bygge hytter når det andre hyttefeltet kom, kunne man ikke ta hensyn til. Dette var en usikker refleksvirkning av ekspropriasjonen som skjønnenet ikke hadde de nødvendige forutsetninger for å bedømme.

slikt rettserverv, f.eks. hvor man ved reguleringen av et «friområde» (§ 25 nr. 4) tar sikte på å gi allmennheten en ferdselsrett gjennom innmark (tursti). Men det kan også bli krevet ekspropriasjon der planen allerede er fysisk gjennomført, eller hvor den bare tar sikte på en båndlegging som er gjennomført i og med planvedtaket. Her kan det være mer usikkert om rettservervet kan ha planen som begrunnelse.

4.2. Planen foregriper ekspropriasjonen.

Når det gjelder offentlig bygge- og anleggsvirksomhet, vil det ved reguleringen være på det rene hvem som forestår utbyggingen, hvor den skal komme, og hvilket formål den skal tjene. Derfor vil man allerede under reguleringsaken helt ut kunne vurdere ekspropriasjonsformålet mot de ulempene ekspropriaten får ved inngrepet. Og den samfunnsmessige nytten av ekspropriasjonstiltaket (ny riksvei, nytt kommunebygg m.v.) kan avveies mot grunneierens egen bruk av eiendommen. Er det f.eks. regulert en bestemt ny veitrasé, vil en senere ekspropriasjonssak for traséen sjelden bringe fram momenter av betydning som ikke også var fremme under planbehandlingen. Gjør den det, kan det bli spørsmål om å fravike reguleringen, se nedenfor under 6. Også ellers kan det på reguleringstidspunktet være klart hva ekspropriasjonstiltaket går ut på og hvem tiltakshaveren skal være: Det reguleres til et industriområde for en bestemt bedrift som skal etablere seg der, eller som skal utvide. Men der det ikke er klarlagt hvem som skal bygge ut i samsvar med planen, eller hvor det er flere alternativer for hvor reguleringen kan gjennomføres, vil den endelige avveiningen av et mulig ekspropriasjonsinngrep ikke kunne foretas i reguleringsomgangen.

Er ekspropriasjonstiltaket nærmere forutsatt i reguleringen, er det fastslått at tiltaket skal komme i reguleringsområdet og ikke på et annet sted: Det er regulert til en ny vegomlegging eller tomt for et skolebygg, eller en bestemt ny bedriftsetablering eller oppføring av en forretningsgård.⁶⁸ Har det vært spørsmål om alternative plasseringer, er

⁶⁸ En slik avveining kan også være gjort i en tidligere oversiktsplanbehandling (eller i en sektorplan, f.eks. en «hovedplan» etter de tidligere veiplanforskriftene). Som

disse forutsetningsvis holdt opp mot hverandre under planbehandlingen.⁶⁹ Men der planen bare angir et formål uten på vedtakstidspunktet å forutsette noe bestemt tiltak, kan man ikke som utbygger kreve at ethvert planriktig tiltak også skal få ekspropriere seg fram i planområdet. Dette beror på en nærmere vurdering av de utnyttingsinteressene som står mot hverandre. Her er det altså ikke fastsatt at tiltaket skal komme i planområdet og ikke andre steder hvor det lovlig kan etableres. Dette beror på en vurdering som kommer i tillegg til planvurderingen.

Planen kan derfor åpne for flere alternative tiltak innenfor planformålet, og for flere gjennomføringsmuligheter. Det kan også stå mer eller mindre åpent hvem som skal få realisere en planforutsatt utbygging og om planmyndigheten skal få ekspropriere for å kontrollere gjennomføringen eller om denne skal overlates til grunneierinteressene. Dette gir rom for en tilleggsavveining hvor man skal holde seg innenfor planens rammer, men hvor planformålet i seg selv kan ha større eller mindre vekt alt etter hvor sentralt ekspropriasjonsspørsmålet står i plangjennomføringen. Ved regulering til ny næringsbebyggelse, kan en ekspropriasjon til fordel for bestemte utbyggere være en forutsetning for at planformålet realiseres slik vedtaksmyndigheten har tenkt seg det. Det samme gjelder kommunens ekspropriasjon i et regulert boligområde for å realisere et boligprogram. På den annen side har det liten eller ingen betydning for realisering av planformålet om en grunneier i et regulert "friluftsområde" får ekspropriere seg inn på en annens driftsvei for å ta ut et lovlig kvantum tømmer, eller får ekspropriere til dreneringstiltak som også er lovlige etter planbestemmelsene. Selv om ekspropriasjonene her lovlig kan foretas innenfor planområdet, skjer de ikke for å gjennomføre planen. Slike ekspropriasjoner blir behandlet nedenfor under 5.

nevnt kan reguleringen fravike disse planene, men vil, uansett, ofte ta utgangspunkt i de vurderingene som ligger til grunn for dem. Er det kommet nye opplysninger eller intruffet nye omstendigheter under reguleringen av betydning for valg av alternativ, må reguleringen ha vurdert disse.

⁶⁹ Jf. RG 1981 s. 118 hvor det var noe uklart etter premissene om alternativet som ble tilbudt var innenfor planområdet, se nedenfor s. 471-72.

4.3. En utfyllende vurdering.

43.1. *Alternative muligheter for en nærmere plassering.*

Planen kan åpne for en alternativ plassering av planforutsatte tiltak, hvorav ett eller flere nødvendiggjør ekspropriasjon.

Reguleringen kan være kommet i stand fordi en bestemt bygning/virksomhet skal få anledning til å utvide. Utvidelsen kan etter planen skje alternativt på begge sider av bygningen, hvorav det ene alternativet forutsetter ekspropriasjon. Eller første byggetrinn kan skje alternativt på denne måten, selv om reguleringen tillater utbygging på begge sider. Her må tiltakshaverens behov for å få utbyggingen på den kanten som krever at han går inn på ekspropriatens eiendom, avveies mot ulemper ved ekspropriasjonen. Det er ikke tilstrekkelig at planen tillater utvidelse her også.

RG 1981 s. 118 (se note 714) gjaldt et tilfelle hvor det var regulert til utvidelse av et meieri. Skjønnsbegjæringen ble avvist fordi det ikke var vurdert hvorvidt utvidelsene like godt kunne foregå på et areal som grunneieren tilbød bedriften å kjøpe. Det fremgår imidlertid ikke klart av domspremissene om det tilbudte areal lå innenfor det regulerte området eller ikke. Lå det innenfor, og planen åpnet for at utvidelsen også kunne skje her, er dommen et eksempel på at det foretas en avveining av alternative gjennomføringsmuligheter innenfor rammen av planvedtaket. Lå det utenfor, var det neppe anledning til å trekke det inn i avveiningen slik det skjedde her, uten at det ble vurdert ved en ny planbehandling.

Når planen åpner for flere alternativer for gjennomføring av planforutsatte tiltak, og man velger ett fremfor andre, må altså alternativene avveies mot hverandre. Det er ikke noe utslagsgivende moment at planen tillater det alternativet som det er tale om å gjennomføre ved ekspropriasjon. Annerledes kunne det kanskje være hvor det var tale om å gjennomføre et første byggetrinn. Men også her må nok behovet for å starte opp på det sted hvor det er nødvendig å ekspropriere, avveies mot å begynne et annet sted innenfor planområdet. Det kan etter omstendighetene være uvisst om, eller når, resten av

utbyggingen kan foretas.

Det som gjelder utvidelse av eksisterende byggetiltak, må selvsagt også gjelde en nærmere plassering av nye tiltak der planen gir rom for alternativer.

Det kan tenkes at plasseringer eller utvidelser utenfor planområdet har vært vurdert under planbehandlingen, men at spørsmålet igjen reises under ekspropriasjonsbehandlingen. Har det vært reist og vurdert under planbehandlingen som et spørsmål om hvordan planområdet skal avgrenses, kan det ikke trekkes inn igjen under ekspropriasjonssaken. Har det vært reist, men ikke vært vurdert i forbindelse med at planen ble behandlet, kan dette etter omstendighetene føre til at vedtaket må omgjøres og også at planen må vedtas på nytt. Det samme kan tenkes hvor spørsmålet først blir reist i ettertid under ekspropriasjonsbehandlingen. Men også i dette tilfelle blir det eventuelt spørsmål om å omgjøre planvedtaket, ikke om å ekspropriere utenfor planområdet. Se forøvrig nedenfor under 6 når det gjelder begrensninger i det plangrunnlaget som påberopes for ekspropriasjonen.

43.2. Ekspropriasjonstiltaket er ett av flere mulige tiltak innenfor planområdet.

Planen kan åpne for flere «planriktige» tiltak, uten at de enkeltvis er særskilt vurdert i forbindelse med at planen ble vedtatt. Planen hindrer ikke at de gjennomføres og heller ikke at det skjer ved ekspropriasjon. Planen gir som nevnt også en ytre ramme for ekspropriasjonsvurderingen på den måten at man ikke kan trekke planstridig utnyttning inn i avveiningen. Man kan likevel spørre om den avveiningen som må foretas mellom ulike planriktige gjennomføringsmuligheter, gjør det naturlig å knytte ekspropriasjonen til planvedtaket. Dette har også sammenheng med hvorvidt det er naturlig å benytte plbl. § 35 eller en annen hjemmel for ekspropriasjonen. Problemet er særlig tydelig der det er tale om å fjerne ett planriktig tiltak til fordel for et annet.

Dreier det seg om tiltak som ikke fortrenger en tidligere etablert planriktig utnyttelse, er det neppe noe problem å knytte ekspropriasjonen til plangjennomføringen. Planen åpner f.eks. både for kontorbygg og forretningsbebyggelse, eller for å kombinere slik virksomhet i ett og samme bygg. Blir det ekspropriert til kontorbygg, må man avveie

den muligheten at man istedet kunne fått et forretningsbygg eller kombinert bygg på stedet. Men det kan ikke være noe problem å vise til plangjennomføringen som et moment som taler for å tillate ekspropriasjon. Hensyn som ligger innenfor rammen av planformålet og gjennomføringen av det, kan påberopes til fordel for det alternativet man velger ved ekspropriasjonen. Hvor sterkt hensynet til plangjennomføringen står i avveiningen, kan nok bero på hvor aktuelle de andre alternativene ville være på det tidspunkt hvor ekspropriasjonen blir besluttet. Er de da helt uaktuelle, er det neppe grunn til å trekke dem inn i vurderingen. Det samme gjelder der planen åpner for byggetiltak av varierende omfang, og hvor man f.eks. velger et mindre selv om det også etter planen var mulig å få et større på tomten.

Planen kan også tenkes å omfatte en bygningsmasse hvor bygningene og bruken av dem er planriktige, men hvor det kan bli spørsmål om å la en ny planriktig utnyttelse eller bygging få fortrenge en gammel. Planen kan gi anledning til en mer omfattende utbygging på de enkelte eiendommene. I et område for sentrumsbebyggelse (forretninger, kontorer m.m.) er det regulert til en større bygning enn den som står der. Utbygging i det omfang reguleringen først tok sikte på å fremme, ble det først ikke noe av. Men planen blir stående. På et senere tidspunkt melder det seg en ny utbyggingsinteresse som vil utnytte de mulighetene planen gir, og som vil ekspropriere en eksisterende bygning og oppføre en ny. Her vil selvsagt den omstendighet at planen gir anledning til en sterkere utnyttelse, kunne være et moment som trekker i retning av ekspropriasjon. Men dette må avveies mot den mulighet og interesse eieren av den eksisterende bygningen har til å gjennomføre en tilsvarende utvidelse innenfor planen, se nedenfor.

Planområdet kan også være bygget ut så langt planen gir anledning til det. Likevel kan det bli spørsmål om å erstatte en gammel bygningsmasse med en ny til samme formål, eller å la ett planriktig formål erstatte et annet: Det er regulert både til kontorer og forretninger, og byggherren vil gjerne ha forretningslokaler til kontorer. Også her må planen kunne gi grunnlag for ekspropriasjon slik at man kan bruke plbl. § 35 som hjemmel. Men vil det ene formålet helt fortrenge det andre i området, er denne bestemmelsen ikke aktuell. Men da er det også spørsmål om ikke ekspropriasjonen vil

være i strid med planformålet og derfor bare kan gjennomføres ved en planendring.

Er det tidligere oppført bygninger eller anlegg uten tillatelse etter gjeldende byggesaksbestemmelser, og kanskje også uten hjemmel i gjeldende regulering, kan man spørre om det betyr noe at de nå er i samsvar med den reguleringen som det eksproprieres på grunnlag av. Et ulovlig oppført tiltak har i utgangspunktet ikke krav på ekspropriasjonsvern. Det samme gjelder hvor tiltaket tidligere har vært lovlig, men har hjemmel i en midlertidig tillatelse som nå er utløpt. Det kan her neppe ha noen betydning at tiltakene er i samsvar med en senere regulering, og kanskje ville oppnådd tillatelse eller forlengelse om det var søkt om dette før ekspropriasjonen ble aktuell. Men er det oppnådd slik tillatelse, må tiltakene vurderes som andre slike tiltak som må vike for ekspropriasjonstiltaket.

Er det tale om å ekspropriere utnyttelse som ikke er i samsvar med planen, men som var lovlig påbegynt før planen kom, kan man selvsagt også knytte ekspropriasjonen til plangjennomføringen. Et område som fra før av har hatt både håndverksbedrifter, småindustri og boliger, blir regulert bare for boliger. Gjenværende bedrifter blir ekspropriet når området skal fornyes som boligområde. Det samme gjelder hvor tidligere lovlig oppført bebyggelse må vike fordi den står i veien for annen og større bebyggelse som skal oppføres i henhold til en ny plan: Tomter med mindre sentrumsbebyggelse, slås sammen for å oppføre et større forretningsbygg. Det er heller ikke noe problem å ekspropriere eksisterende bebyggelse til fordel for en regulert gjennomføringsvei, uten at man i ekspropriasjonssaken særskilt vurderer betydningen av å ha bygningene stående. Dette er tidligere vurdert under planbehandlingen.

4.4. Vurdering av tiltakshaver (flere interessenter i plangjennomføringen)

4.4.1. *Innledning.*

Ekspropriasjonsvurderingen kan også gjelde hvem som skal få gjennomføre planen. Har planen et offentlig tomteutnyttingsformål (veg, skole m.m.) ligger det som nevnt ofte i selve vedtaket hvem som skal gjennomføre det. Også ellers kan en bestemt utbyggingsinteresse eller utnyttingsinteresse være årsak til at planen er blitt vedtatt. En

byggherre har selv foreslått planen eller den kan være utarbeidet og vedtatt av kommunen for å etablere en bestemt virksomhet. Det kan også dreie seg om en almennyttig stiftelse, boligsammenslutning eller en bedrift. Setter formålet begrensninger for hvem som skal stå som utbygger etter planen, f.eks. hvor det er regulert til tomt for en frikirke eller et aldershjem for indremisjonen, er det gitt at det skal eksproprieres til fordel for institusjonen om denne ikke allerede disponerer tomten. Men ofte ligger det ikke slike begrensninger i planformålet. En bedrift har foreslått, og fått vedtatt, regulering av et "industriområde". Eller en entreprenør eller et boligbyggelag har fått godkjent en plan for et "boligområde" hvor de akter å bygge ut. Har en utbyggingsinteresse investert i et planutkast, kan dette være et moment som trekker i retning av en ekspropriasjon til fordel for den som fremmer en slik løsning. Men det kan ikke uten videre være utslagsgivende.⁷⁰

Er det ikke klare holdepunkter i planvedtaket for hvem som forutsetningsvis skal gjennomføre planformålet, står det åpent om det skal eksproprieres og hvem det eventuelt skal eksproprieres til fordel for. Kommunens behov for å styre plangjennomføringen kan bli oppfattet som et hensyn som trekker i retning av ekspropriasjon, selv om grunneierne og andre private aktører gjerne vil gjennomføre planformålet. Eksproprierer man til byggetiltak på allerede utskilte tomter, eller på tomter som vil bli frigjort ved ekspropriasjon til gjennomføring av planformålet, kan det synes som om plbl. setter tomteeierne i en særstilling i den forstand at de i alminnelighet bør få en frist til å påbegynne en utbygging før det kan bli tale om ekspropriasjon (§ 35 nr. 4).

Interessekonflikter når det gjelder plangjennomføringen vil da kunne foreligge både mellom grunneierinteressene og andre private utnyttingsinteresser, og mellom disse

⁷⁰ Ombm. 1981 s. 96 gjaldt et tilfelle hvor en kommune vegret seg mot å godkjenne et privat reguleringsforslag, bl.a. med den begrunnelse at man ville stå svakt i en ekspropriasjonssak hvor utbyggeren krevde å ekspropriere på grunnlag av planen. Kommunen ville heller inngå en utbyggingsavtale under henvisning til at den selv kunne foreta et grunnerverv på grunnlag av et reguleringsvedtak om det samme formålet. Det er spørsmål om ikke kommunen her hadde en ubegrunnet engstelse for muligheten av å måtte ekspropriere til fordel for forslagsstilleren. Selv om forslagsstillerens investeringer og interesser måtte trekkes inn i avveiningen av ekspropriasjonsspørsmålet, måtte kommunens behov for å styre gjennomføringen (tilby rimelige tomter m.m.) også telle i vurderingen.

interessene og det offentlige behov for å styre plangjennomføringen ut over det selve planvedtaket hjemler. Disse interessekonfliktene må avveies når det er spørsmål om det offentlige skal ekspropriere, eller om det skal eksproprieres til fordel for 3.manns utnyttingsinteresser på bekostning av grunneierens interesser i plangjennomføringen. Nedenfor vil myndighetenes behov for å styre plangjennomføringen bli behandlet under 44.2. Konflikten mellom grunneierinteressene og 3.manns utnyttingsinteresser blir behandlet under 44.3.

44.2. Myndighetenes behov for å styre gjennomføringen.

Kommunen kan ha gode grunner for å ville styre plangjennomføringen ved å skaffe seg en grunneierposisjon i området. Den vil f.eks. kontrollere byggestart og tildeling av tomter og boliger til en rimelig pris, eventuelt som selvbyggertomter. Den kan også ha et ønske om i sin alminnelighet å kunne tilby tomter til utbyggingsformål som den gjerne ser realisert i de nærmeste år.

Mye kunne tilsi at det måtte være anledning til å legge vekt på slike behov når ekspropriasjonen avgjøres. På den annen side vil dette, selv om disse hensynene i prinsippet skal avveies mot grunneiernes eller 3.manns interesser, føre til at vurderingen lett vil falle ut til fordel for det offentlige. Kommunen vil ekspropriere i alle tilfelle hvor den ønsker en nærmere styring med plangjennomføringen. I praksis kan dette igjen føre til at noen kommuner, istedet for å ekspropriere, gjennom utbyggingsavtaler kan diktere grunneierne gjennomføringsvilkårene ut over det planbestemmelsene gir hjemmel for.

Spørsmålet kan ha sentral betydning for kommunens handlefrihet når det gjelder plangjennomføringen, også for en rimelig bruk av utbyggingsavtaler. En utrykt dom av Oslo Byrett av 3.november 1986, som kan synes å gå relativt langt i favør av kommunen, kan tjene til illustrasjon.

Fet kommune regulerte et område til boligbebyggelse. Grunneieren hadde vært i kontakt med A/S Moelven Brug, som ville bygge ut området innenfor rammen av reguleringen. Bedriften ga også tilsagn om at vilkår ut over dette ville bli akseptert. Kommunen ønsket å ekspropriere til fordel for det kommunale tomteselskapet. Fylkesmannen og departementet (etter klage) ga kommunen samtykke til ekspropriasjon, og dette ble opprettholdt av retten, som ikke fant at det forelå saksbehandlingsfeil ved at grunneierens interesse ikke var trukket inn i vurderingen. Den mente også at det ikke var grunn til å tro at det ikke var foretatt en avveining slik ekspr.l. § 2 2. ledd forutsatte: Interesseavveiningen måtte bero på de foreliggende alternativer for gjennomføringen av reguleringsplanen og partenes interesser. Det var ikke ukorrekt av departementet å legge avgjørende vekt på at kommunen ikke hadde nødvendig ekspertise og erfaring til å gå inn i forhandlinger med Moelven Brug. Dessuten ville en ved grunnervervet få en bedre styring med gjennomføringen av reguleringen, bl.a. fordi man lettere kunne foreta senere planendringer når man var ubundet av forhåndsavtaler.

Ombm. 1981 s. 96,⁷¹ berører også problemstillingen: Kommunen fikk her ikke medhold i et avslag på å behandle et privat reguleringsforslag med den underliggende begrunnelse at man ville få grunneieren med på en utbyggingsavtale. Direkte gjaldt saken bare om man kunne avslå å behandle det private reguleringsforslaget på annet grunnlag enn det som gjaldt rent reguleringsmessige forhold. Men kommunens skepsis til det private forslaget syntes, som nevnt, å bunne i at man ville stå svakt i en ekspropriasjonssak når reguleringen bygget på et planutkast fra de private utbyggingsinteressene. Da ville man heller ikke få til en tilfredsstillende utbyggingsavtale. Skal man legge til grunn herredsrettsdommen ovenfor, kan en slik engstelse synes temmelig grunnløs.

Begge sakene kan illustrere hvor problemene ligger. Kommunene kan oppfatte det som en oppgave å styre en utbygging ut over hva planvedtaket kan hjemle. Et slikt behov kan det synes rimelig å etterkomme. Det vil også kunne ha basis i en innarbeidet praksis og i den omstendighet at både b.l. av 1965 og plbl. i utgangspunktet gjør kommunen til ekspropriant ved plangjennomføringen. Dette kan i seg selv oppfattes som et uttrykk for at kommunene skal ha mulighet for å delta i gjennomføringen. På den annen side kan man ikke se bort fra den interesseavveiningen som ekspr.l. krever. Det blir derfor ikke spørsmål om annet enn om kommunens styringsbehov kan komme inn som et gyldig moment ved avveiningen. Her må man også skille mellom behov som har en mer eller mindre saklig sammenheng med kommunens rolle som planmyndighet.

⁷¹ Se også s. 475.

I denne sammenhengen er det heller ingen begrensning i uttrykket i ekspr.l. § 2 1.ledd om at ekspropriasjonen bare skal skje så langt «det trengst» til eller for ekspropriasjonstiltaket (nødvendighetsregelen). Uttrykket kan neppe oppfattes slik at det bare kan eksproprieres i området dersom grunneieren eller andre rettighetshavere ikke er interessert i å gjennomføre planen.⁷² Dette motsies også av den særlige varslingsregelen for eiere av enkelttomter i plbl. § 25 nr. 4.⁷³ For ekspropriasjoner på grunnlag av reguleringsplaner, kan man sannsynligvis ikke legge noe mer i uttrykket enn at de hensynene som påberopes for ekspropriasjonen skal ligge innenfor formålet med gjennomføringen av planen.⁷⁴ Dette overlapper også det som følger av avveiningskravet i § 2 2.ledd, hvoretter det må være en formålsbegrensning på bakgrunn av lovhjemmelen, for de hensynene som kan påberopes til fordel for ekspropriasjonen.

Kommunens begrunnelse for å ekspropriere må kunne gå ut over behovet for å erverve tomter til offentlige utbyggingsformål. Å kunne tilby rimelige og egnede tomter til boligbygging og annen virksomhet kommunen trenger, har tradisjonelt vært betraktet som en kommunal oppgave og kan, som nevnt, også være et formål med planleggingen. Boligbygging står her sentralt, men f. eks. også felter for industriutbygging må komme i samme stilling. Det må også aksepteres et behov for å kontrollere hvem som får erverve boligtomter og boligheter, at dette f.eks. fortrinnsvis er de som har stått på venteliste i kommunen, og i hvilken rekkefølge utbyggingen skjer. Men vil kommunen ekspropriere for å skaffe seg inntekter ved et tomtsalg, kan dette neppe begrunne noen offentlig ekspropriasjonsinteresse. Det samme gjelder der kommunen måtte ønske et makeskifte av den eksproprierte eiendommen med en tomt som skal utnyttes til et formål som ikke har en saklig sammenheng med gjennomføringen av reguleringen.

Konklusjonen må være at kommunen kan påberope seg et behov for å styre

⁷² Se i samme retning, Fleischer «Ekspropriasjonsrett» s. 55.

⁷³ Se nedenfor under 44.3.

⁷⁴ Se også nedenfor under 4.5.

arealutnytingen ut over hva planvedtaket hjemler. Dette må gjelde med den begrensning at det dreier seg om tomter som det anses som en naturlig kommunal oppgave å erverve og tilrettelegge, og at ervervet har en saklig sammenheng med planen og plangjennomføringen. Det vil igjen si at ervervet skjer for å fremme hensyn som har en saklig tilknytning til plangjennomføringen, f.eks. at kommunen erverver åpne arealer innenfor et regulert boligområde for å kunne istandsette dem som fellesarealer for dem som bor der. (Men kommunen kan ikke med hjemmel i plan, ekspropriere områder utenfor planområdet med den begrunnelse at opparbeidingen av disse også har en saklig sammenheng med gjennomføringen av planen.⁷⁵) Med en slik adgang til å begrunne et ekspropriasjonsinngrep, vil kommunen også kunne ha en sterk forhandlingsposisjon i forhold til grunneieren om man istedet for å ekspropriere inngår en utbyggingsavtale, selv om det ikke er gitt at kommunen alltid ville få ekspropriere.

44.3. Grunneierinteresser i en planforutsatt utbygging.

Grunneierens posisjon når det gjelder muligheten for å unngå ekspropriasjon, er noe forskjellig alt etter som han eier en enkelt tomt som er avsatt til utbygging etter planen, eller om han eier et felt med flere tomter som skal overføres og bygges ut. I det første tilfellet forutsetter plbl. § 35 nr. 4 (og tilsvarende hjemler i tidligere bygningslovgivning) at han bør få en frist til selv å bygge i samsvar med planen. I det andre tilfelle har loven ingen regel om en slik frist.

I begge tilfellene er det spørsmål om en avveining. Er det et utbyggingsfelt det dreier seg om, kan det ofte være tale om et boligområde hvor myndighetene kan ha interesse av å styre plangjennomføringen og derfor krever ekspropriasjon på dette grunnlaget. Det kan også være tale om å ekspropriere til fordel for kommunale eller halvoffentlige boligsammenslutninger, som her vil kunne identifiseres med kommunen og behovet for en offentlig styrt utbygging, men også til fordel for private boligsammenslutninger eller

⁷⁵ Selv om planvilkårene i noen tilfelle også kan være knyttet til forhold utenfor planområdet.

private entreprenører. De sistnevnte vil imidlertid ofte oppnå en avtale med grunneieren der kommunen ikke eksproprierer til fordel for en offentlig, eller offentlig styrt, utbygging. Det kan også eksproprieres til fordel for boligsammenslutninger opprettet av andre kommuner, f.eks. en større bykommune med behov for å organisere boligbygging også i nabokommunene. Det kan også dreie seg om f.eks. et felt med industritomter eller tomter for næringsbebyggelse. Er det spørsmål om å ekspropriere til fordel for private utbyggingsinteresser, blir det en avveining av hvorvidt disse vil kunne gjennomføre planen på en bedre, det vil ofte si en mer samordnet og kanskje også billigere, måte enn hva grunneieren sannsynligvis vil være i stand til.

Er en enkelt tomt som reguleringen forutsetter bebygget, utskilt og særskilt ervervet før eller etter reguleringen, er det mer nærliggende, slik loven også forutsetter, at tomteeieren først gis anledning til å bygge i samsvar med planen. Men dette må også bero på hvor sannsynlig det er at tomteeieren selv vil bygge, eller inngå avtale med en 3.mann som er interessert i den utbyggingen det er tale om. Avveiningen vil måtte baseres på sannsynligheten for at man ville få den planforutsatte utbyggingen uten eksproprietens mellomkomst. Etter omstendighetene kan det da være nødvendig å kontakte tomteeieren og gi han en frist for å få et sikrere grunnlag for avveiningen. Men dette er ikke alltid nødvendig. Nedenfor vil det først bli drøftet hva som nærmere ligger i uttrykket «enkelte tomter» i § 35 nr. 4, og dernest hvordan fristregelen kan forstås i sammenheng med en avveining av behovet for å ekspropriere.

Plbl. § 35 nr. 4 1.p. sier at tillatelse til ekspropriasjon av "enkelte tomter (bebygde eller ubebygde) bør i alminnelighet ikke gis med mindre kommunen forut har gitt eier eller fester en rimelig frist til å bygge i samsvar med planen, og fristen er oversittet". Det kan være uklart hva som ligger i uttrykket "enkelte tomter". Er det bare en enkelt tomt som reguleres, er det uproblematisk. Den som eier / fester tomten, eller har kjøpt den i forbindelse med reguleringen for å bygge på den i samsvar med planen, omfattes av - bestemmelsen. Er det avsatt flere tomter ved reguleringen, er det mer uklart hva som gjelder. Det er klart nok at bestemmelsen er ment å gjelde også hvor det skal eksproprieres to eller flere tomter samtidig, noe endringen av formuleringen "en enkelt

tomt" i innstillingen til "enkelte tomter" i proposisjonen til b.l. av 1965, viser.⁷⁶ Her heter det også at uttrykket "enkelttomt" betyr en enkelt byggetomt etter tomteinndelingen i den reguleringsplanen som ligger til grunn for ekspropriasjonen.⁷⁷ Man skulle da tro at det var tilstrekkelig at det var foretatt tomtedeling i planen. Men det heter også i proposisjonen at hvor ekspropriasjonen berører "et samlet område - flere tomter under ett som et samlet hele - gjelder bestemmelsen ikke".⁷⁸ Skal disse utsagnene kunne forenes, må det være avgjørende for varslingsplikten om tomtene er overført til enkelteiere / festere. Bestemmelsen får da også en rimelig avgrensning. Er en eiendom i planen stukket ut til flere tomter, kan ikke grunneieren ha krav på varsel om kommunen vil ekspropriere hele feltet eller en del av det. Men i den utstrekning de enkelte tomtene er overført til særskilte eiere eller festere, må disse komme inn under varslingsregelen. Dette må også gjelde hvor kommunen vil ekspropriere flere av enkelttomtene samtidig. Varslingsregelen må også komme til anvendelse hvor det skal skje en enkelt utbygging over flere eksisterende tomter.⁷⁹ Det er ikke noe i veien for at kommunen senere eksproprierer til fordel for en eller flere av tomteeierne om de ikke blir enige om en samlet utbygging. De enkelte grunneierens utbyggingsinteresser må da veies mot hverandre. Varslingsregelen må også gjelde hvor grunneierne sitter med eiendom utenfor de tomtene som erverves. Varslingsregelen gjelder også selvsagt hvor tomten/tomtene er i sameie. Og endelig må varslingsregelen gjelde uavhengig av om innehaveren av tomten har festerett eller eiendomsrett. Den gjelder også overfor punktfeste.

Det går klart fram av lovteksten at grunneieren bør varsles også hvor det dreier seg om en bebygget tomt. Her kan planen ha forutsatt at eksisterende bebyggelse skal utvides eller endres eller at den skal rives og erstattes med ny. Dette spiller ingen rolle så lenge det er den gamle tomten som benyttes. Det spiller heller ingen rolle dersom en bebygget tomt etter planen skal nyttes til ny bebyggelse eller sammenføres med annen bebyggelse på en

⁷⁶ Se Ot.prp. nr. 1 1964-65 s. 96 1.sp. Formuleringen er ikke endret i pbl. og bestemmelsen er heller ikke nærmere forklart i forarbeidene.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 1 s. 95 2.sp.

⁷⁸ Op.cit. s. 96 1.sp.

⁷⁹ Jf. Rt. 1962 s. 744, se neste side.

eller flere andre tomter: Det er f. eks. regulert til et større forretningsbygg i et kvartal som består av flere andre forretningsgårder og leiegårder. Skulle imidlertid en bebygget tomt være regulert slik at den skal deles opp i flere mindre tomter, vil ikke den gamle tomten være en "enkelttomt" etter den nye reguleringen.

Man kan spørre om hva som ligger i at ekspropriasjonssamtykke "i alminnelighet" ikke "bør gis" før tomteeierne har fått anledning til å bygge ut. Antagelig må dette forstås slik at ekspropriasjonsmyndigheten plikter å gi tomteeierne en frist, om det ikke er holdepunkter for å anta at han ikke vil benytte seg av den. Er det på det rene under reguleringssaken at grunneieren selv ikke vil, eller ikke kan, bygge ut i samsvar med reguleringen, har fristen ingen hensikt:

Rt. 1962 s. 744 gjaldt en reguleringsplan hvor 49m² av en eiendom ble utlagt til gategrunn. Resten ble delt i to og slått sammen med nabotomtene på begge sider. Grunneieren kunne bare bygge sammen med naboene på de stykkene han hadde igjen på begge sider av gaten. Han bestred bl.a. gyldigheten av ekspropriasjonstillatelsen fordi han ikke hadde fått frist til å bygge (jf. b.l. av 1924 § 42 2. ledd). Lagmannsretten kjente ekspropriasjonstillatelsen ugyldig på dette grunnlag. Høyesterett fant imidlertid at en slik frist her hadde vært uten praktisk betydning. Grunneierens primære ønske hadde vært å foreta en reparasjon av sitt amputerte hus, og beholde det slik det stod uten tomtedeling. Han synes ikke å ha tenkt seg som en praktisk realiserbar løsning å bygge sammen med naboen. Bygningsrådets vedtak om tomtedeling var utlagt til ettersyn i en periode før planen ble vedtatt og stadfestet, og grunneieren hadde da protestert mot delingsplanen. Naboen hadde søkt kontakt under saken for å få en minnelig ordning. Det hadde vært drøftelser også med kommunen. Søkeren hadde hatt god anledning til å drøfte eventuelle fellesplaner med naboene før ekspropriasjonssøknaden ble innsendt. Tatt i betraktning den tiden som var gått siden grunneieren ble klar over kommunens delingsplaner, og de forhandlinger som var foretatt med naboene uten at det hadde ført til noe, måtte man anta at en ytterligere formell frist ikke ville ha hatt reell betydning.

I dette tilfelle ville en formell frist ikke brakt noen ytterligere avklaring når det gjaldt tomteeierens evne og vilje til å bygge i samsvar med planen. Dommen er derfor et uttrykk for at fristen bare skal være et middel til å bringe en slik avklaring. Det avgjørende er ekspropriasjonsmyndighetenes vurdering av om planformålet kan realiseres på annen

måte enn ved at tomten eksproprieres. Når planen forutsetter at det skal bygges på tomten, er dette mer en vurdering av hva som kan anses nødvendig for å realisere planen, enn en avveining av tomteeierens og 3.manns interesser i å kunne foreta utbyggingen.

Hvor to eller flere må bygge sammen, kan det ikke uten videre være avgjørende at kontakten mellom dem ennå ikke har ført til noe resultat når kommunen vil ekspropriere. Er forhandlinger igang mellom partene, må de få en rimelig frist til å slutføre dem.

Grunneieren kan ha forsøkt å få istand en annen byggeregulering enn den kommunen har bestemt seg for. Her kan man ikke uten videre forutsette at han ikke er interessert i å bygge etter den reguleringen som kommer. Er det sendt inn et reguleringsforslag som ikke er tatt til følge av kommunen, må de tomteeierne som stod bak likevel få en frist til å vurdere om de vil bygge i samsvar med den planen som ble vedtatt.

4.5. Vurdering av rettserverv.

Om reguleringen ikke gjelder bygge- og anleggsvirksomhet eller andre arbeider i marken, og heller ikke forutsetter rettsstiftelser eller endring av rettsforhold, kunne det kanskje synes unødvendig å ekspropriere. Plbl. § 35 sier rent generelt at det kan eksproprieres «til gjennomføring av reguleringsplan.....». Men formuleringen gir neppe grunnlag for å tolke § 35 nr. 1 med den begrensning at den bare skal benyttes der planen forutsetter rettsstiftelser eller fysiske inngrep. Plbl. § 35 nr. 5 sier, som nevnt, dessuten at paragrafen forøvrig ikke gjelder ekspropriasjon i regulerte landbruksområder (§ 25 nr. 2). Hadde man ikke dette uttrykkelige unntaket, skulle altså bestemmelsen også gitt anledning til å ekspropriere i landbruksområder, områder hvor planvedtaket som regel ikke gir grunnlag for bruksendring. Områder og anlegg kan også bli regulert primært fordi kommunen vil

overta eiendomsretten, f.eks. i «friområder» (§ 25 nr. 4). Slike områder kan kreves innløst (§ 42), og må selvsagt da også kunne eksproprieres etter krav fra kommunen. Det er da neppe grunnlag for å unnta andre formål hvor reguleringen bare setter rettslige skranker for grunneierens bruk, som «friluftsområder», «naturvernområder», «klimavernsoner» og områder og bygninger som vernes ut i fra antikvariske hensyn.⁸⁰

Gjennomgående vil en verneregulering bli betraktet som gjennomført når den er vedtatt med restriksjoner for grunneierens / rettighetshavers bruk av området. Men rent faktisk vil selvsagt en eierposisjon for det offentlige kunne gi bedre styringsmuligheter fordi det ellers kan være vanskelig å kontrollere at vernebestemmelsene følges.

Er det før en regulering til kulturminnebevaring gitt byggetillatelse eller rivingstillatelse i området, var det før ikke nødvendig å «ekspropriere» disse tillatelsene. Den nye reguleringen gjaldt til tross for at det tidligere er gitt slike tillatelser, når bare ikke arbeidene var påbegynt ennå. Var arbeidene allerede påbegynt før reguleringen og man ønsker å tilbakeføre bygningene, syntes det imidlertid å være et behov. En slik tilbakeføring må reguleringen i prinsippet gi anledning til når den gjennomføres ved ekspropriasjon. Rt. 2002 s. 683 forutsetter at en tillatelse er nok til at et byggetiltak kan påbegynnes i strid med en ny regulering. Da kan det være et utvidet behov for slike ekspropriasjoner.

Har det å oppnå en posisjon som rettighetshaver i området ingen direkte sammenheng med plangjennomføringen, kan det være mer problematisk å påberope planen som grunnlag for ekspropriasjonen. En ting er å vurdere karakteren av den rett eksproprianten må ha for å kunne gjennomføre ekspropriasjonsformålet. Ved varige avståelser må det ligge innenfor ekspropriasjonsmyndighetenes skjønn å vurdere avståelse til eiendom istedenfor f.eks. en bruksrett til området uten tidsavgrensing.⁸¹ Det gjelder også om grunneieren har tilbudt en slik rett for å unngå ekspropriasjon. Noe annet er det særskilt å ville ekspropriere eiendomsretten der man allerede har en tidsavgrenset bruksrett og

⁸⁰ For naturvernområder og friluftsområder er det forøvrig ingen ekspropriasjonshjemler. Her vil plbl. § 35 være eneste hjemmel. For kulturminnetiltak er det imidlertid en ekspropriasjonsbestemmelse i ekspr.l. § 2 1. ledd pkt. 46.

⁸¹ Se Rt. 1998 s. 416 (Namsos) (s. 423).

planformålet allerede er gjennomført, slik tilfellet var i Namsossaken. I denne saken påpekte flertallet, på grunnlag av en utenrettslig forklaring avgitt av kontorsjefen i kommunens tekniske etat, at det eneste grunnlag kommunen hadde oppgitt for å ekspropriere til eiendom, var at eiendom til offentlige formål av prinsipielle grunner frotrinnsvis burde erverves fri for festeavgift. Dette kunne «ikke være tilstrekkelig i et tilfelle hvor kommunen før ekspropriasjonen uomtvistet har full rådighet over arealet etter en tidsubegrenset festekontrakt, og hvor ekspropriasjonsformålet er gjennomført.»⁸² Det heter riktignok videre at man i et slikt tilfelle konkret må «vurdere om ekspropriasjon av det omtvistede areal likevel er nødvendig, og om inngrepet er mer til gagn enn skade».⁸³ Denne presiseringen har betydning i forhold til mindretallets standpunkt om at det måtte være opp til eksproprianten å vurdere karakteren av rettservervet, når offentlige interesser først tilsa en tidsubegrenset rådighet.⁸⁴ Men når flertallet viser til nødvendigheten av en nærmere avveining av hva slags rettsstiftelse man hadde behov for for å kunne gjennomføre ekspropriasjonsformålet, og opphever avgjørelsen på grunnlag av saksbehandlingsfeil når det ikke kunne påvises en slik avveining, er dette også å antyde at det ikke er gitt noen begrunnelse innenfor rammen av formålet med plangjennomføringen, d.v.s. formålet med lovhjemmelen. Dette tilsies også av at det var opp til ekspropriasjonsmyndigheten å avgjøre om det skulle eksproprieres til eie eller bruk i de tilfellene man eksproprierte for den fysiske gjennomføringen av planen, og at det da normalt heller ikke skulle foretas en interesseavveining i spørsmålet om eiendomsrett eller bruksrett. Når et erverv av eiendomsretten gjøres til gjenstand for en særskilt ekspropriasjon etter at planen er gjennomført og kommunen forøvrig disponerer området på ubestemt tid, kan det være andre hensyn enn hensynet til plangjennomføringen som ligger bak ekspropriasjonskravet. Det å kreve en nærmere avveining som flertallet her gjør, eller å kreve en nærmere begrunnelse i forhold til det oppgitte formålet med ekspropriasjonen, vil i begge tilfelle kunne føre til at ekspropriasjonen ikke kan begrunnes i samsvar med lovens krav. Men det kunne synes

⁸² Op.cit. s. 424.

⁸³ l.c.

⁸⁴ Op.cit. s. 421

mer nærliggende å knytte opphevelsen til en manglende hjemmel for ekspropriasjonen (fordi formålet falt utenfor den påberopte hjemmelen) enn til at det ikke var foretatt en avveining i samsvar med kravene i ekspr.l. § 2.

5. Planperifere ekspropriasjoner.

Det kan være aktuelt med ekspropriasjoner i planområdet til formål som ikke har noen direkte sammenheng med at planen ble vedtatt, men som heller ikke er i strid med den.

Som nevnt kan man i «landbruksområder» (§ 25 nr. 2) tenkes å ekspropriere til drenering, bortledning av avløpsvann, bruk eller utvidelse av driftsveier m.m. Dette er selvsagt landbruksrelatert virksomhet, men har ingen direkte sammenheng med reguleringen. Ekspropriasjoner i landbruksområder kan heller ikke skje med hjemmel i planformålet.⁸⁵ De hjemlene som foreligger i annen lovgivning vil også - i stor utstrekning - forutsette en «smal» avveining av motstående grunneierinteresser uten at det foretas noen bredere arealvurdering på grunnlag av samfunnsmessige interesser.⁸⁶

Men regulerer man en privat vei som «spesialområde» (§ 25 nr. 6) eller sammen med en parkeringsplass som «fellesområde» (§ 25 nr. 7), er selvsagt ikke disse tiltakene planperifere. Gjør man det for å gi flere adgang til å benytte en ny og utvidet adkomst, må man kunne bruke både plbl. § 35 og veil. § 53 som ekspropriasjonshjemmel.

Det kan også tenkes at planbestemmelsene tillater visse tiltak i planområdet, som egentlig faller utenfor planformålet. I et regulert «friluftsområde» eller «naturvernområde» er det i bestemmelsene gitt tillatelse til nærmere angitte dreneringstiltak eller til ny driftsvei. Er det for disse, ifølge planen, lovlige tiltakene også nødvendig å ekspropriere, kan ekspropriasjonen neppe heller hjemles i planvedtaket. Her må man også benytte hjemler i

⁸⁵ Plbl. § 35 nr. 5.

⁸⁶ Jf. bl.a. vdrl. §§ 25-29 og veil. § 53.

annen lovgivning.

På den annen side vil planvedtaket også i disse tilfellene sette rammer for hva som kan tas med i en avveining. Selv om denne kan være «smal» i den forstand at det fortrinnsvis er motstridende grunneierinteresser på begge sider som vurderes, kan disse, etter omstendighetene tenkes å bygge på forutsetninger om annen bruk av området som er uforenlige med planvedtaket: Når skogeiere vil ekspropriere en ny driftsveitrasé for uttak av skogsvirke, blir de kanskje møtt med at grunneieren vil disponere området for hyttebygging, noe som vil være i strid med gjeldende landbruksregulering. Et slikt utnyttingsbehov for ekspropriaten kan derfor ikke trekkes inn i avveiningen.

6. Begrensninger i plangrunlaget.

Særlige forhold kan gjøre at planen får en svekket betydning eller at man helt kan se bort fra den i en senere ekspropriasjonssak. Det kan være at planen er gammel eller at tiden av andre grunner har løpt fra den, 6.1. Det kan også være påvist bristende forutsetninger for planvedtaket, eller inntrådt nye forutsetninger som setter gjennomføringen av planen i et nytt lys, 6.2.

6.1. Planens aktualitet og alder.

Planen kan være gammel eller av andre grunner mindre aktuell. Loven fastsetter en maksimumstid (10 år fra planvedtaket er kunngjort, plbl. § 31 nr. 2, 1.ledd) for når kommunestyret kan foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplanen.⁸⁷ Fristregelen i § 31 nr. 2 kan neppe forstås slik at enhver ekspropriasjon er utelukket etter firstens utløp. For det første viser bestemmelsen bare til ekspropriasjoner i medhold av plbl. § 35. Det er ikke holdepunkter i forarbeidene for at forholdet til andre ekspropriasjonsbestemmelser ble overveid da fristregelen kom inn i loven. Muligens

⁸⁷ Motsatt kan planvedtaket ha utsatt gjennomføringstidspunktet i bestemmelser fastsatt i medhold av plbl. § 26. Dette gjelder selvsagt også for ekspropriasjoner i medhold av planen.

hadde man tenkt seg at den skulle gjelde all ekspropriasjon. Men uten holdepunkter i forarbeidene er det neppe grunn til å fortolke bestemmelsen utvidende. Tvert i mot tilsier den omstendighet at planen i utgangspunktet fortsatt er bindende, at planriktige tiltak kan gjennomføres så langt de er i samsvar med planen. Ellers har det ingen hensikt å opprettholde bindingen. Har tiltaket hjemmel i andre ekspropriasjonsbestemmelser, er det intet grunnlag i planvedtaket for å stanse det. Og planen vil da fortsatt sette bindende rammer for ekspropriasjonsvedtaket. Den avveiningen som er foretatt i planen må derfor fortsatt legges til grunn for ekspropriasjonsvurderingen.

For planer vedtatt i medhold av tidl. lovgivning, gjelder 10-årsfristen fra pbl's ikrafttreden 1.juli 1986.⁸⁸ Fristen er altså nå utløpt. Men også slike planer er fortsatt bindende dersom det ikke er særlige grunner som tilsier at de er falt bort. Adgangen til å gjennomføre ekspropriasjon etter andre bestemmelser enn pbl. § 35, må derfor være åpen også i slike planområder.⁸⁹ Det har heller ingen betydning at ekspropriasjonsbestemmelsene i de lovene eldre planer er vedtatt i medhold av, i noen grad avviker fra gjeldende lov, bl.a. ved at de i mange tilfelle legger beslutningsmyndigheten til statlige organer. Ekspropriasjonen skjer likevel etter de någjeldende bestemmelsene.

Men både før og etter utløpet av fristen i pbl. § 31 nr. 2 1.ledd, kan det tenkes at planen er blitt uaktuell fordi man har skrinlagt det prosjektet planen ble vedtatt for, jf. Rt. 1997 s. 343 om reguleringen av Hausmannslinjen. Er planen bortfalt, kan den heller ikke legges til grunn for en ekspropriasjon om man senere skulle ombestemme seg.⁹⁰ Da må det treffes et nytt planvedtak. Det kan heller ikke være adgang til å ekspropriere under henvisning til planen i medhold av annen lovgivning. Man kan heller ikke betrakte

⁸⁸ Jf.pbl. § 119 3.ledd.

⁸⁹ Som nevnt kan planer i medhold av tidligere lovgivning ha en mer generelt formulert formålsangivelse enn planer etter pbl. og b.l. av -65, se foran del III 4.2. Man kan spørre om dette gjør dem mindre egnet som grunnlag for ekspropriasjon. Har planen bare en formålsangivelse for f.eks. "sentrumsbebyggelse", kan det kanskje virke mindre naturlig å la planen være grunnlag for at f.eks. kontorer eksproprierer boliger når begge formål er innenfor reguleringen. Men slike kombinasjoner kan også fremgå av nyere planer, selv om eldre planer gjennomgående kan ha mer generelle formålsformuleringer enn nyere.

⁹⁰ Jf. RG. 1998 s. 1166 (Søre Sunnmøre) hvor fylkesmannen hadde avgjort en klage på kommunens ekspr.vedtak 7 år etter at vedtaket om lokaliseringen var truffet i kommunen, og hvor han hadde lagt til grunn kommunens valg uten å foreta en nærmere vurdering. F.m.'s vedtak ble ansett som ugyldig.

ekspropriasjonsvedtaket som en "gjenoppliving" av planen, selv om det treffes innenfor 10-årsfristen. Veireguleringen er droppet til fordel for et annet alternativ uten at den gamle planen er formelt opphevet. Vil man likevel realisere den gamle reguleringen, må man regulere på nytt.

Særlige spørsmål kan oppstå når planen er i ferd med å bli endret. Det kan være et press på kommunen fra private utbyggingsinteresser, om at det skal gjennomføres en ekspropriasjon. I og med at kommunen også er ekspropriant, må den kunne la være å behandle slike henvendelser uten å treffe et realitetsvedtak som eventuelt kan påklages eller senere forfølges rettslig. Vil andre myndigheter bruke sine ekspropriasjonshjemler, er de, som nevnt, forhindret fra å gå utenfor rammene for planvedtaket så lenge det ikke er opphevet. De kan da heller ikke bygge på andre forutsetninger i avveiningen av ekspropriasjonsspørsmålet før planen er endret, heller ikke om det er kunngjort en planendring.⁹¹ Blir det her truffet et ekspropriasjonsvedtak i samsvar med planen, må kommunen eventuelt nedlegge et midlertidig bygge- og deleforbud om den vil hindre gjennomføringen av ekspropriasjonen. Er endringen foranlediget av et pålegg om statlig reguleringsplan/kommuneplan, og kommunen akter å ekspropriere på grunnlag av den gamle planen, må staten kunne pålegge det faste utvalget for plansaker å nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud:⁹² Det er regulert en trasé for anlegg av en kraftlinje eller jernbane hvor arbeidene ennå ikke er påbegynt. Staten bestemmer seg for å endre en del av den vedtatte traséen, men får ikke kommunen til å vedta endringen og må derfor gå veien om statlig reguleringsplan. I en slik situasjon kan man spørre om kommunen i det hele tatt kan foreta noe gyldig ekspropriasjonsvedtak uten også å avveie de hensynene som staten påberoper som grunnlag for reguleringsendringene. Spørsmålet kommer vel sjelden på spissen fordi kommunene neppe vil fremprovosere en ekspropriasjon i en slik situasjon, og staten dessuten også kan "true" med et pålegg om midlertidig bygge- og deleforbud.

⁹¹ Noe annet er det om ekspropriasjonsvedtaket treffes etter at planen er endret. Det kan heller ikke være noe i veien for å treffe et ekspropriasjonsvedtak på grunnlag av et kunngjort utkast, hvor ekspropriasjonsvedtaket først får virkning etter at planendringen er vedtatt.

⁹² Jf. plbl. § 18 2.ledd, s.p. som gir departementet samme instruksjonsmyndighet overfor det faste utvalget for plansaker som kommunestyret har.

6.2. Bristende eller uriktige forutsetninger.

Selv om reguleringen er innenfor 10års-fristen og fortsatt aktuell, kan det inntre nye omstendigheter som setter planen og plangjennomføringen i et annet lys. For en vegregulering kan det f.eks. være kommet opplysninger om at det vegframføringsalternativet som er valgt, blir dyrere enn antatt. Et annet alternativ som nå er utredet, vil både være mer skånsomt for grunneierne sammenlagt, og billigere for myndighetene. Det kan også tenkes at grunneieren, når han blir varslet i ekspropriasjonssaken, kommer med nye opplysninger som tilsier at ekspropriasjonen får større konsekvenser for ham enn man var klar over under reguleringen. Han har f.eks. i mellomtiden tapt en rettssak som gjør at gjenværende eiendom er mye mindre enn man trodde på reguleringstidspunktet. Inngrepet blir derfor større enn antatt. Eller han er av annen myndighet fraekspropriert eiendom utenfor reguleringsområdet. Det kan da spørres om et opprinnelig gyldig reguleringsvedtak kan opprettholdes som ekspropriasjonsvedtak, fordi forholdet til ekspropriaten er forrykket.⁹³ Vil ekspropriaten likevel akseptere en avtale om grunnerverv i samsvar med reguleringen, oppstår det ingen problemer. Gjør han ikke det, er det spørsmål om reguleringen må fravikes. Dette kan enten skje ved en ny regulering,⁹⁴ eller enklere, ved at det dispenseres eller gjennomføres en "mindre vesentlig endring" av planen om vilkårene foreligger for det. Men bare en omregulering vil gi grunnlag for ekspropriasjon i medhold av plbl. § 35.

Man kan spørre om et reguleringsvedtak kan opprettholdes som et gyldig planvedtak selv om det ikke lenger tilfredsstillende avveiningskravet i ekspr.l. § 2, 2.ledd. Spørsmålet er temmelig hypotetisk, fordi et reguleringsvedtak truffet på grunnlag av en gyldig planbehandling med uttalelser fra berørte interesser og myndigheter, også vil forutsette en avveining som så langt tilfredsstillende ekspr.l. Er det regulert en vei eller en rådhusomt, vil planvurderingen forutsetningsvis innebære en avveining både av de grunneierinteressene som må vike og berørte

⁹³ Se også Fleischer, Plan- og bygningsrett 1992 s. 523-24.

⁹⁴ I forhold til andre berørte parter må det også kunne skje innenfor rammen av fvl. § 35. Men forholdet til andre berørte interesser og til berørte myndigheter, tilsier at det treffes et nytt vedtak etter plbl.

samfunnsinteresser, opp mot det formålet planen ivaretar. Hvorvidt planmyndighetene er seg bevisst at de også skal foreta en avveining etter ekspr.l., er mindre interessant. Plbl.'s § 35, som gir anledning til å ekspropriere på grunnlag av planen, må forutsette at en gyldig planbehandling så langt også gir ekspropriasjonsgrunnlag. En sontring i utgangspunktet mellom planen som gyldig planvedtak og planen som gyldig ekspropriasjonsvedtak, gir ingen mening. Det har ingen hensikt f.eks. å opprettholde en veiregulering på den måten at den hindrer tiltak i området i strid med veiprosjektet, men ikke gir mulighet for å treffe vedtak om ekspropriasjon til veien.

7. Oppsummering.

Ekspropriasjoner innenfor reguleringsområdet vil kunne foretas både for tiltak som tar sikte på å gjennomføre planformålet, og for tiltak som er «planperifere» i den forstand at de kan påbegynnes uten å komme i strid med planformålet, men ikke har noen sammenheng med at planen ble vedtatt. Ekspropriasjoner til formål i strid med planen, kan bare gjennomføres om planen endres i samsvar med ekspropriasjonsformålet.

Skjer ekspropriasjonen for å gjennomføre planformålet, kan den i utgangspunktet foretas med hjemmel i plbl. § 35. Men det er ikke noe i veien for å benytte andre ekspropriasjonshjemler. Ekspropriasjoner til fordel for tiltak som ellers kan påbegynnes uten å komme i strid med planformålet, må knyttes til andre bestemmelser enn plbl. § 35.

Enten ekspropriasjonen skjer for å gjennomføre planen eller for et «planperifert» formål, vil planen gi en ramme for den vurderingen som skal foretas i medhold av ekspr.l. §2. Dette gjelder både avveiningen av «nødvendighetskriteriet» i bestemmelsens 1.ledd og av «interessekriteriet» i 2.ledd. For planperifere tiltak vil det bare være spørsmål om å utelukke utnyttingsmuligheter i avveiningen etter 2.ledd, som ikke lar seg forene med planvedtaket.

For ekspropriasjoner i samsvar med gjennomføringen av planformålet, kan planen noen ganger langt på vei foregripe ekspropriasjonsvedtaket, selv om det alltid skal treffes et eget ekspropriasjonsvedtak. Tiltaket det gjelder kan bare gjennomføres av eksproprianten i samsvar med det planen fastsetter. Men ofte åpner planen for en utfyllende vurdering når det gjelder den nærmere plassering og utforming av tiltaket, og om det er grunnlag for å la ett planriktig tiltak vike for et annet. Denne vurderingen må også foretas etter kriteriene i ekspr.l. § 2, men samtidig holde seg innenfor rammen av planvedtaket. Den utfyllende vurderingen kan også dreie seg om hvem som skal være tiltakshaver for den utnyttningen planen forutsetter; grunneieren, det offentlige eller en interessert 3.mann. Her vil innehavere av enkelttomter i planområdet kunne stå i en særstilling, jf. plbl. § 35 nr. 4 1.p. Men også disse må, etter omstendighetene, finne seg i ekspropriasjon på grunnlag av en avveining. Ekspropriasjonen kan også gå ut på erverv av rettigheter uten at dette har sammenheng med fysiske arbeider eller endret bruk i forbindelse med plangjennomføringen. Men ervervet må her skje for å realisere planformålet, og ikke på grunnlag av andre hensyn.

Planens alder, og forøvrig manglende aktualitet, kan tilsi at den ikke lenger kan benyttes som hjemmel for ekspropriasjon eller som ramme for en avveining i medhold av ekspr.l. § 2. Dette behøver ikke bero på om fristen i plbl. § 31 nr. 2 1.ledd for å ekspropriere i medhold av plbl. § 35 er utløpt, fordi planen også kan være bindende etter dette tidspunktet og gi anledning til ekspropriasjoner i medhold av annen lovgivning. På den annen side kan den i noen tilfelle tenkes å være bortfalt som uaktuell også før denne fristen er utløpt. Må planen betraktes som bortfalt p.g.a. nye bristende eller uriktige forutsetninger for vedtaket, kan den selvsagt heller ikke så langt tjene som hjemmel eller ramme for ekspropriasjoner i området.