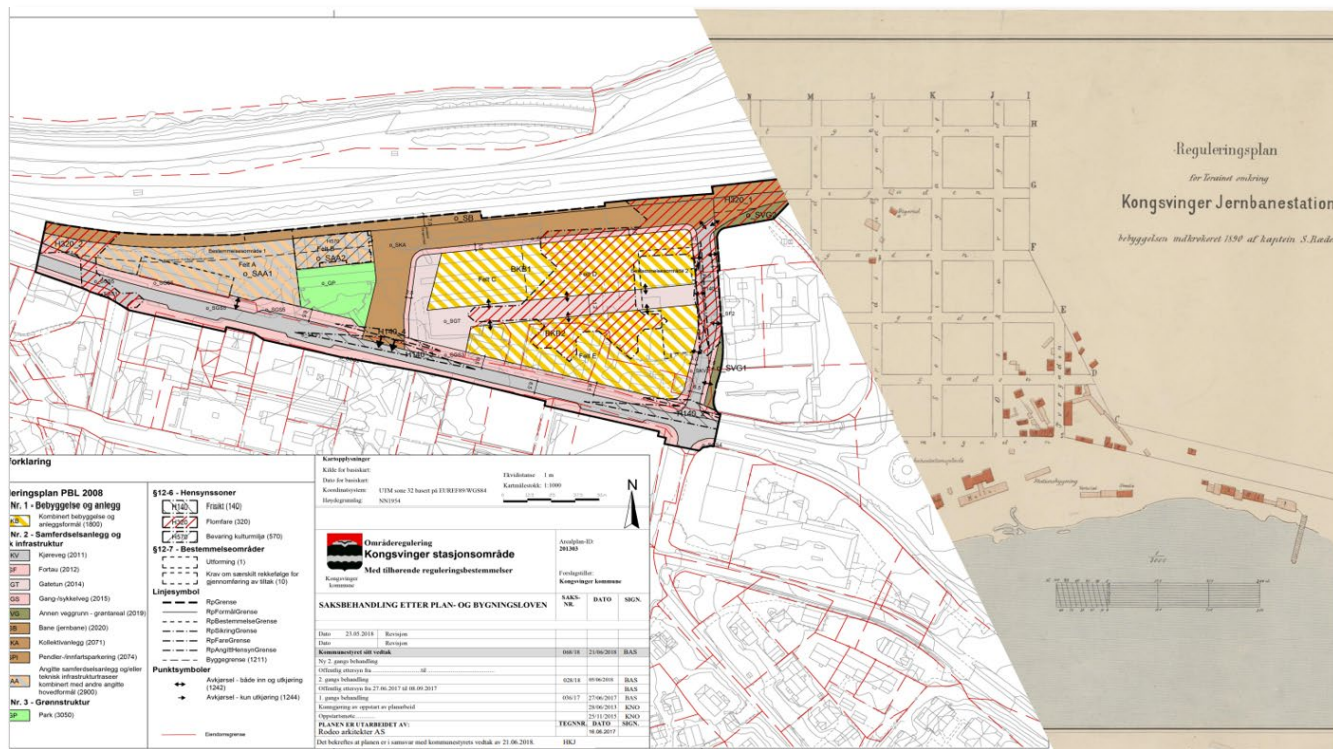


Utredning

Grunnlag for veileder om revisjon av kommunale arealplaner



HOLTH & WINGE

Henning
Larsen

NINA
Norsk institutt for naturforskning

NORKART

RAMBOLL

6. mai 2024

Dokumentinformasjon

- Oppdragsgiver:** Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Tittel:** Utredning – Grunnlag for veileder om revisjon av kommunale arealplaner.
- Utarbeidet av:** Holth & Winge, Henning Larsen, NINA, Norkart og Rambøll Management Consulting.
- Oppdragsleder:** Nikolai K. Winge (Holth & Winge).
- Forsidebilde:** Reguleringsplan for Terainet omkring Kongsvinger Jernbanestasjon (1890) og Områderegulering Kongsvinger stasjonsområde (2018).

Innhold

Sammendrag	4
1 Behovet for arealplanrevisjon	6
1.1 Innledning.....	6
1.2 Arealplankategorier	7
1.3 Kommunal arealplanlegging.....	8
1.4 Nasjonale føringer og forventninger	9
1.5 Rettslige aspekter	11
2. Definisjoner og begrepsbruk	13
3. Kategorier av arealplaner som er gjenstand for revisjon	15
3.1 Skillet mellom ikke-gjennomførte og gjennomførte arealplaner, samt utgåtte/erstattede arealplaner	15
3.2 Nærmere om revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner.....	16
3.3 Nærmere om revisjon av gjennomførte arealplaner	18
3.4 Nærmere om revisjon av arealplaner som er utgått/erstattet.....	20
3.5 Nærmere om plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd.....	22
3.5.1 Hovedregelen i § 1-5 andre ledd	22
3.5.2 Unntaket i § 1-5 andre ledd.....	23
3.6 Spesielt om revisjon av historiske arealplantyper.....	24
3.7 Arealplanrevisjon som prosjekt og som rutine	28
3.7.1 Arealplanrevisjon som prosjekt – systematisk revisjon av arealplaner – «planvask».....	28
3.7.2 Arealplanrevisjon som rutine – fortløpende revisjon av arealplaner	29
3.7.3 Arbeidet med arealplanrevisjon.....	30
4. Gjennomføring av arealplanrevisjon	31
4.1 Fase 1: Kartlegging av arealplansituasjonen	31
4.1.1 Innledning.....	31
4.1.2 Nærmere om kartlegging av ikke-gjennomførte arealplaner med utbyggingsreserver	31
4.1.3 Nærmere om kartlegging av gjennomførte arealplaner	37
4.1.4 Nærmere om kartlegging av utgåtte/erstattede arealplaner.....	39
4.2 Fase 2: Politisk forankring.....	39
4.2.1 Innledning.....	39
4.2.2 Forholdet til den kommunale planstrategien.....	40

4.2.3	Delegering av myndighet.....	41
4.3	Fase 3: Evaluering av arealplaner	41
4.3.1	Innledning.....	41
4.3.2	Evalueringskriterier for ikke-gjennomførte arealplaner.....	41
4.3.3	Evalueringskriterier for gjennomførte arealplaner	48
4.3.4	Evalueringskriterier for utgåtte/erstattede arealplaner	52
4.4	Fase 4: Saksbehandling ved arealplanrevisjon	53
4.4.1	Innledning.....	53
4.4.2	Endring eller oppheving av ikke-gjennomførte arealplaner.....	53
4.4.3	Endring eller oppheving av gjennomførte arealplaner	54
4.4.4	Endring eller oppheving av utgåtte/erstattede arealplaner	58
4.4.5	Saksbehandlingsregler for endring og oppheving av arealplaner	58
4.4.6	Nærmere om plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd	58
5.	Særlig om erstatningsansvar ved revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner	62

Sammendrag

Denne utredningen er ment å gi Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) et faglig og erfaringsbasert grunnlag for å utarbeide en veileder for revisjon av kommunale arealplaner. Utredningen er utarbeidet av Holth & Winge (prosjektansvarlig), Henning Larsen, NINA, Norkart og Rambøll Management Consulting.

Utredningen viser hvordan kommunene kan gå frem for å gjennomføre en arealplanrevisjon som et prosjekt. Det vil si at det foretas en systematisk og strategisk gjennomgang av vedtatte arealplaner, med sikte på å sikre et plangrunnlag som er oppdatert med hensyn til dagens kunnskap, lovverk og politikk. Et slikt prosjekt kan betegnes som en «planvask». Dersom kommunene gjennomfører en planvask, legges det et grunnlag for å innføre arealplanrevisjon som en rutine.

Utredningen skiller mellom revisjon av arealplaner med utbyggingsreserver og arealplaner hvor utbygging har skjedd. Dette omtaler vi som skillet mellom henholdsvis *ikke-gjennomførte* og *gjennomførte* arealplaner. Etter vår vurdering er revisjon av ikke-gjennomførte og gjennomførte arealplaner nokså forskjellige øvelser, hvor det er ulike hensyn og interesser som gjør seg gjeldende. I tillegg trekker vi frem *utgåtte/erstattede* arealplaner som en tredje kategori. Med dette menes arealplaner som er erstattet av en ny plan, men som likevel ikke er formelt opphevet.

Selv om utredningen primært er skrevet for å gi KDD et grunnlag for å utarbeide en nasjonal veileder, vil den også kunne leses av enhver som ønsker økt innsikt i og forståelse av hva arealplanrevisjon går ut på. Kapittel 1, 2 og 3 er ment å gi en pedagogisk fremstilling av arealplanrevisjon som virkemiddel for å sikre et oppdatert arealplangrunnlag. Denne delen av utredningen har en bred målgruppe for øye, herunder ansatte og folkevalgte i kommunene, andre myndigheter, innbyggere og utbyggere. Kapittel 4 tar for seg arealplanrevisjon steg for steg. Denne delen av utredningen vil være mest relevant for ansatte i kommunene som skal gjennomføre en arealplanrevisjon. Kapittel 5 tar for seg spørsmålet om i hvilken grad kommunene kan risikere å komme i erstatningsansvar ved å oppheve eller endre vedtatte arealplaner. Dette er et tema vi erfarer blir diskutert i mange kommuner, og hvor det er behov for klargjøring av gjeldende rett.

Som et ledd i utredningsarbeidet har vi gjennomført intervjuer med syv kommuner, spredt rundt i hele landet. Fellesnevneren for kommunene var at de alle hadde erfaring med arealplanrevisjon som et prosjektbasert arbeid. I samråd med departementet valgte vi Bergen, Bygland, Færder, Haugesund, Nordre-Follo, Tromsø og Tønsberg kommuner. Vi gjennomførte to samtaler med hver kommune. I første samtale diskuterte vi kommunenes egne erfaringer med arealplanrevisjon, mens vi i den andre samtalen presenterte våre anbefalinger og løsninger i utredningen du nå leser. Samtalene var svært nyttige, og har gitt oss verdifull kunnskap om hvilke problemstillinger arealplanrevisjon reiser. Vi erfarte at kommunene hadde nokså ulike utfordringer, og at de hadde anvendt til dels ulike metoder for å sikre et mer oppdatert arealplangrunnlag. Vi erfarte også at det var til dels ulik forståelse av det rettslige rammeverket, både når det gjaldt saksbehandlingskrav og kommunenes handlingsrom til å endre og oppheve vedtatte arealplaner. Dette bekrefter

behovet for en nasjonal veileder om arealplanrevisjon. Vi ønsker å rette en takk til disse kommunene for deres villighet til å dele kunnskap og erfaringer med oss.

Vi la også et utkast av utredningen frem for en referansegruppe, bestående av et utvalg ansatte i kommuner, fylkeskommuner og Statsforvalteren. Utvalget ble gjort i samråd med departementet. Personene i referansegruppen var:

- Kamilla Holberg Mjøsund (Hol kommune)
- Tonje Kyrkjeeide Åsebø (Øygarden kommune)
- Sven Selås Kallevik (Øygarden kommune)
- Kjersti Bakkebø Fjellstad (Akershus fylkeskommune)
- Gunnar Ogwyn Lindaas (Agder fylkeskommune)
- Svein Kornerud (Statsforvalteren i Vestland)
- Egil Hauge (Statsforvalteren i Vestland)
- Eline Orheim (Statsforvalteren i Vestland)
- Sarah Kvåle Skouen (Statsforvalteren i Vestland)

Vi retter også en takk til dere, for at dere satt av tid til oss og for de gode rådene vi fikk i prosjektets slutfase.

Arealplanrevisjon er et tema som har fått stor oppmerksomhet den siste tiden. Flere kommuner har allerede begynt å revidere utdaterte arealplaner, og mange kommuner har ambisjoner om å sette i gang med arbeidet. Enkelte kommuner har utarbeidet interne retningslinjer for revisjon av arealplaner, noe vi har hentet inspirasjon fra. Det er spesielt verdt å nevne arbeidet DigiVestland har utført: [Anbefalt praksis for evaluering og oppheving av reguleringsplan](#). Fylkeskommunene har også bidratt med viktig kunnskap til kommunenes revisjonsarbeid, blant annet gjennom å utarbeide regionale arealregnskap. Arealplanrevisjon er samtidig et område hvor vi trenger mer kunnskap og mer erfaring. Å rydde opp i en årelang tradisjon, hvor kommunene stadig har vedtatt nye arealplaner, uten samtidig å oppdatere eksisterende arealplaner, er ikke gjort over natten. Vi behøver mer erfaring, gode innspill og kreative hoder. I dette ligger også en oppfordring om å gi innspill eller tilbakemeldinger til Kommunal- og distriktsdepartementet; postmottak@kdd.dep.no.

Lykke til med arealplanrevisjonen.

1 Behovet for arealplanrevisjon

1.1 Innledning

Denne utredningen ønsker å bidra til å løse utfordringene knyttet til utdaterte arealplaner. Den introduserer en metode for revisjon av arealplaner som et prosjekt («planvask»), som kommunene kan anvende for å sikre et oppdatert arealplangrunnlag.

Utredningen gir anvisning på en ny tilnæringsmåte. Kommunene bør i størst mulig grad gå bort fra den tidligere praksisen med å vedta nye arealplaner som «overlapper» eller «overstyrer» eldre arealplaner. Mange kommuner har over tid unnlatt å rydde opp i arealplansituasjonen. Som ledd i vårt utredningsarbeid, er det blant annet avdekket et tilfelle hvor *tolv* arealplaner overlappet ett og samme areal. Her burde ideelt sett ti av tolv arealplaner vært formelt opphevet, slik at man satt igjen med arealdelen til kommuneplanen og aktuell reguleringsplan. Siktemålet med en arealplanrevisjon er at kommunene i størst mulig grad skal treffe formelle vedtak om endring eller oppheving av utdaterte arealplaner.

For så vidt gjelder reguleringsplannivået, er vi samtidig innforstått med at lovgivningen i liten grad legger opp til å *samordne* vedtakelse av ny reguleringsplan og oppheving av eldre arealplan. Etter vårt syn bør departementet utrede om endringer i lovverket kan bidra til å effektivisere oppdateringen av arealplansituasjonen i den enkelte kommune. Et mulig eksempel, som ikke er nærmere utredet fra vår side, kan være at avklaring og oppfølging av forholdet til eldre reguleringsplaner, blir gjort til et obligatorisk tema på møtet mellom kommunen og forslagsstillere for private reguleringsplaninitiativ. Et annet eksempel er å vedta særskilte prosessregler for effektiv oppheving av reguleringsplaner, hvor vedtaket reelt sett ikke har noen betydning for innbyggere eller utbyggere.

Utredningen angir et høyt ambisjonsnivå. Samtidig mener vi at arealplanlegging alltid bør ha et høyt ambisjonsnivå, all den tid det er arealplanene som styrer den retningen samfunnets arealbruk skal ta. Kommunene står i førstelinjen for å oppnå de lokale, regionale og nasjonale målene knyttet til arealbruken. Dermed må også kommunene sørge for at beslutninger om arealbruk skjer på grunnlag av oppdaterte arealplaner. Vår erfaring er at mange kommuner er klare for å iverksette en arealplanrevisjon, men at mangel på både kunnskap og ressurser utgjør barrierer for gjennomføring. Forhåpentligvis vil denne utredningen bidra til å gi mer kunnskap om hvordan arealplanrevisjon kan gjennomføres.

Spørsmålet om arealplanrevisjon retter seg mot både arealdelen til kommuneplanen og reguleringsplaner. Selv om oppdatering av arealplansituasjonen for ubebygde arealer i stor grad kan bli håndtert som en del av det alminnelige arbeidet med arealdelen til kommuneplanen, er det ofte eldre reguleringsplaner som skaper problemer. Noen reguleringsplaner tjener ingen annen funksjon enn at de bare «henger igjen», fordi eldre arealplan enten er erstattet med ny reguleringsplan eller «overstyrt» av arealdelen til kommuneplanen. Andre reguleringsplaner er så uklare at de i større eller mindre grad motvirker hensynet til effektivitet og forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. Begge typer av reguleringsplaner bør bli formelt endret eller opphevet, selv om det kan være ressurskrevende for den enkelte kommune.

1.2 Arealplankategorier

Revisjon av kommunale arealplaner er først og fremst aktuelt for arealplaner med utbyggingsformål. Det vil si arealplaner hvor arealer innenfor planområdet er angitt med arealformål knyttet til hovedformålene *bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur og/eller forsvaret*, samt der kommuneplanens arealdel åpner for *LNFR areal for spredt bolig- fritids- eller næringsbebyggelse*, eventuelt også *bruk av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner*, se plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 1, 2, 4, 5 bokstav b og 6, samt § 12-5 andre ledd nr. 1, 2, 4, og 6. For slike arealplaner går det et hovedskille mellom arealplaner som er ikke-gjennomførte, og arealplaner som er helt eller delvis gjennomførte.

En revisjon av *ikke-gjennomførte* arealplaner handler om å vurdere hvorvidt, og eventuelt i hvilket omfang, utbygging fremdeles er ønskelig eller forsvarlig i de aktuelle områdene. Hensikten med en slik arealplanrevisjon er å oppheve eller endre arealplaner som ikke lenger er aktuelle som utbyggingsområder, og å videreføre arealplaner hvor utbygging fremdeles er forsvarlig og ønskelig. Når det gjelder arealplaner som blir videreført, kan det etter omstendighetene være aktuelt å endre føringene for utbygging av de aktuelle områdene.

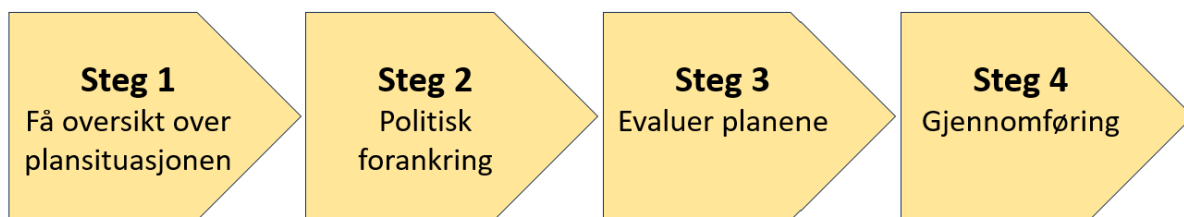
Revisjon av *gjennomførte* arealplaner, handler på sin side om å vurdere plankvaliteten. Det vil si om gjeldende arealplan er egnet som informasjons- og beslutningsgrunnlag for videre utvikling av området. Arealplaner som er krevende å tolke eller som må gjennomføres med dispensasjon, kan karakteriseres som ikke-fungerende. Slike arealplaner bør som den klare hovedregel endres eller oppheves.

I tillegg vil en arealplanrevisjon gå ut på å gjennomgå eldre arealplaner som er erstattet av nyere arealplaner, men som formelt sett ikke er opphevet. Her er hensikten å rydde opp i arealplansituasjonen i kommunen, ved å oppheve arealplaner som ikke lenger har rettsvirkning.

Målet med en arealplanrevisjon er at kommunene skal få et arealplangrunnlag som er oppdatert med hensyn til *dagens kunnskap, lovverk og politikk*. Etter å ha gjennomført en planvask, kan kommunene innføre arealplanrevisjon som en rutine. Et oppdatert arealplangrunnlag vil gjøre at kommunene står langt bedre rustet til å ivareta sin rolle som plan- og bygningsmyndighet.

Proessen knyttet til revisjon av arealdelen til kommuneplanen, er en sentral arena for å sikre at den samlede arealplansituasjonen i kommunen er mest mulig oppdatert. Arealdelen gjelder for hele kommunen og skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Arbeidet med arealdelen vil derfor gi kommunen et bilde av den totale arealdisponeringen. Spørsmålet om bruk eller vern, videreføring eller tilbakeføring av forskjellige arealer vil være en integrert del av det alminnelige arbeidet med kommuneplanens arealdel. Arbeidet med arealdelen kan også gi en god oversikt over reguleringsplanene i kommunen, og dermed gi et godt grunnlag for å vurdere hvilke reguleringsplaner som eventuelt bør endres eller oppheves.

Når vi i det følgende skal gi en nærmere omtale av arealplanrevisjon, er det i korte trekk tale om en prosedyre som kan bli inndelt i fire forskjellige faser:



Figur 1 Faseinndeling for arealplanrevisjon

Fase 1 er ment å gi et grunnlag for å ta stilling til behovet for revisjon av arealplaner i en kommune. Denne delen av prosjektet er ment å være en mest mulig enkel øvelse, som skal tegne et oversiktlig bilde av arealplansituasjonen. Fase 2 gjelder politisk forankring, herunder politisk forståelse, av behovet for arealplanrevisjon. Det er etter vårt syn avgjørende at de folkevalgte i kommunene gir politisk støtte til arealplanrevisjonen, slik at de ansatte og folkevalgte jobber mot samme mål. Fase 3 handler om en vurdering av vedtatte arealplaner, hvor siktemålet er å identifisere hvilke arealplaner som bør endres eller oppheves. Fase 4 gjelder selve gjennomføringen av arealplanrevisjonen, hvor forslag til endring eller oppheving av arealplaner går til høring og offentlig ettersyn, før det tas endelig stilling til forslaget i form av formelle vedtak. Kommunen vil stå fritt til å avgjøre innholdet og omfanget av planrevisjonen, se punkt 3.7.1.

1.3 Kommunal arealplanlegging

Kommunene har en sentral rolle i den offentlige forvaltningen av arealer. Gjennom vedtak av rettslig bindende arealplaner avgjør kommunene hvilken arealbruk som er tillatt. I dette ligger et vidt handlingsrom til å bestemme om, og eventuelt hvor, ny utbygging skal tillates. Kommunale arealplaner blir til etter grundige prosesser, med bred medvirkning fra både offentlige og private aktører, som blant annet skal sikre at arealplanene bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag.

Kommunale arealplaner skal fungere som *informasjonsgrunnlag* for innbyggere, utbyggere og sektormyndigheter. Arealplaner som åpner for bebyggelse og anlegg, skal i tillegg gi et godt *beslutningsgrunnlag* for enten videre arealplanlegging eller etterfølgende byggesaksbehandling. Et mest mulig klart og tilgjengelig arealplangrunnlag er av sentral betydning for å ivareta hensynet til *forutsigbarhet* og *effektivitet* i byggesaksbehandlingen. Kommunale arealplaner skal også være *relevante* og *målrettede* i relasjon til de utfordringer samfunnet står overfor og den til enhver tid gjeldende politikk, uavhengig av om arealplanene gir anvisning på vern eller bruk av arealer.

Kommunale arealplaner er på mange måter ferskvare. Dersom vedtatte arealplaner ikke holdes oppdaterte, vil de etter hvert bli mindre forutsigbare, funksjonelle, relevante og målrettede. Som et utgangspunkt kan man si at jo eldre en arealplan er, desto større er sannsynligheten for at planen vil være lite egnet som grunnlag for styring av arealbruken. For eksempel kan en eldre, ikke-gjennomført arealplan angi et eksisterende skogområde med utbyggingsformål, mens ny kunnskap og endret arealpolitikk tilsier at fortetting og transformasjon av eksisterende byggeområder er en bedre løsning. Med tiden kan også

gjennomførte arealplaner bli mindre egnede som styringsgrunnlag. Eldre reguleringsplaner inneholder ofte plankart og bestemmelser som er krevende å tolke og håndheve. Dette kan føre til tungroddede byggesaksprosesser, og legge beslag på både private og offentlige ressurser. I slike tilfeller vil ofte søknader om endring eller utvidelse av eksisterende bebyggelse måtte behandles som dispensasjonssak, noe som bidrar til ytterligere uthuling av arealplanen.

Mange av arealplanene i norske kommuner er å anse som utdaterte. Forklaringen er sammensatt, men systemsvakheter og rutinesvikt er nok viktige årsaksfaktorer. Fremfor å treffe formelle vedtak om endring eller oppheving av eldre arealplaner, er nye arealplaner «lagt over» de eldre arealplanene, uten en tilstrekkelig avklaring av forholdet mellom dem. I tillegg er arealplaner med utbyggingsreserver ofte blitt liggende ikke-gjennomført i en årrekke, uten at det er foretatt en fornyet vurdering av områdets egnethet for utbygging. Denne utviklingen har skjedd over tid, og resultatet er at arealbruken i kommunene i for stor grad styres på grunnlag av utdaterte arealplaner. Det er for eksempel ikke uvanlig at kommuner ved revisjon av arealdelen til kommuneplanen, viderefører områder som er avsatt til utbyggingsformål, men uten en fornyet vurdering opp mot gjeldende kunnskapsgrunnlag, lovverk og politikk. Dette er lite forenlig med de føringer og forventninger som følger av den nasjonale arealpolitikken.

1.4 Nasjonale føringer og forventninger

Det stilles stadig større krav til kommunene som planmyndighet. Selv om kommunene er gitt betydelig handlingsrom til å bestemme arealbruken gjennom planvedtak, forventer statlige myndigheter at kommunene foretar en bred vurdering av en rekke hensyn og interesser før det åpnes opp for ny utbygging. Flere statlige styringsdokumenter fremhever at kommunene skal sørge for at utbygging bare skjer i områder hvor det er trygt å bygge, hvor det ut fra transporthensyn og teknisk infrastruktur er hensiktsmessig at ny utbygging skjer, og bare der konsekvensene for natur, klima, jordbruk, kulturminner, samt samiske interesser og rettigheter er akseptable. Dersom kommunene foreslår nye arealplaner med utbyggingsformål, uten at slike forhold i tilstrekkelig grad er ivaretatt, vil de risikere å bli møtt med innsigelse.

I de senere år har arealplanrevisjon blitt fremhevet som en viktig oppgave for kommunene. I dette ligger en forventning om at kommunene må foreta en ny vurdering av områder avsatt eller regulert til utbygging, men hvor utbygging foreløpig ikke har skjedd. Dette kommer frem av nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027, vedtatt 20. juni 2023, hvor det er uttalt (s. 7):

Oppdaterte planer er nødvendig for å ta tak i aktuelle utfordringer og for å sikre at nasjonale rammer og mål følges opp.

Videre kommer Regjeringen med følgende forventning (nr. 47):

Ved revidering av kommuneplanens arealdel, vurderer kommunen om tidligere godkjent arealbruk skal endres av hensyn til klima, naturmangfold, kulturmiljø, jordvern, reindrift, klimatilpasning, samfunnssikkerhet og et hensiktsmessig utbyggingsmønster.

I brev 29. januar 2024 fra LMD og KDD til kommunestyrene, uttalt følgende:

Det viktigaste kommunestyret kan gjere, er å sørge for at kommunen har oppdaterte planar som tar arealutfordringane på alvor. I løpet av det komande året skal kommunestyra vedta nye kommunale planstrategiar, der ein vurderer planbehovet framover. Det er viktig at jordvern blir sett på dagsordenen og prioritert i dette arbeidet.

Flere statlige planretningslinjer og veiledere fremhever også behovet for arealplanrevisjon:

- Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen punkt 7:

Ved revisjon av kommuneplanen skal kommunen vurdere eksisterende arealbruk og behovet for ny utbygging. Kommunene skal vurdere om tidligere vedtatte byggeområder i strandsonen, som ikke er utbygd, skal opprettholdes eller tas ut av kommuneplanen.

Eldre reguleringsplaner som gir mulighet for utbygging i strid med retningslinjene, bør revideres eller oppheves.

- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt 4.3:

Kommunal og regional planstrategi skal omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer, i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser. I planstrategien skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer.

- Veileder H-2528 N om planlegging av fritidsboliger side 50:

I arbeidet med planstrategien kan det også vere føremålstenleg å drøfte om det er behov for å revidere eller oppheve eldre reguleringsplanar for fritidsbustader som ikkje gjev tilstrekkeleg styring med utbygginga. Dette kan vere aktuelt dersom planane:

- *ikkje er i tråd med nasjonale føringar eller regionale planar*
- *ikkje fastset byggjegrensar mot sjø og vassdrag*
- *ikkje tek omsyn til viktige natur-, landskaps-, kulturmiljø eller friluftslivsverdier*
- *ikkje sikrar samfunnstryggleik og beredskap*
- *ikkje avgrensar tomter, fastset grad av utnytting eller avklarar spørsmål knytte til tilkomst og parkering*

Samlet sett har statlige myndigheter gitt tydelige føringer om at kommunene bør gjennomgå arealplaner som ikke er gjennomførte, og foreta en ny vurdering av hvor det er forsvarlig og

hensiktsmessig å fortsatt åpne for utbygging i det som er et landbruks-, natur-, friluft- eller reindriftsområde.

De statlige styringsdokumentene omtaler også revisjon av gjennomførte arealplaner, og flere regjeringer har uttalt at den kommunale plan- og byggesaksbehandlingen må bli mer forutsigbar og effektiv. Dette kan være krevende å oppnå når kommunene treffer beslutninger på grunnlag av utdaterte arealplaner. En planrevisjon som bidrar til å rydde opp i utdaterte arealplaner, slik at kommunene får en oppdatert arealplansituasjon, er trolig det mest egnede virkemiddelet for å sikre en forutsigbar og effektiv plan- og byggesaksbehandling i kommunene.

1.5 Rettslige aspekter

Det er også rettslige aspekter knyttet til manglende opprydding og oppdatering av arealplansituasjonen. Plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd fastslår at ansvaret for lokal planlegging ligger til kommunestyrene. Det at kommunene er gitt ansvar for planleggingen, kan etter omstendighetene også omfatte en *plikt* til å sørge for opprydding og oppdatering av arealplansituasjonen.

Det følger av pbl. § 10-1 tredje ledd at kommunene som et ledd i utarbeidelsen av ny planstrategi, plikter å ta stilling til behovet for revisjon av kommuneplanens arealdel. Av samme bestemmelse følger det videre at kommunene *kan* ta stilling blant annet om «gjeldende planer bør revideres eller oppheves», noe som også omfatter kommunedelplaner for arealbruk og reguleringsplaner.

Spredt rundt i plan- og bygningsloven finnes det flere andre bestemmelser som kan tilsa at kommunene må holde arealplangrunnlaget oppdatert:

- Pbl. § 12-4 femte ledd slår fast at kommunene skal påse at reguleringsplaner som er eldre enn 10 år, og er fremmet med bakgrunn i privat forslag er tilstrekkelig oppdatert «før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen».
- Pbl. § 16-2 første ledd slår fast at kommunens adgang til å treffe et ekspropriasjonsvedtak på grunnlag av en reguleringsplan bortfaller dersom planen er eldre enn 10 år.
- Pbl. § 21-9 første ledd slår fast dersom et tiltak ikke satt i gang senest 3 år etter at tillatelse er gitt, faller tillatelsen bort.

Forholdet mellom det lovbestemte ansvaret for planleggingen og spørsmålet om revisjon av arealplaner, er også omtalt i uttalelser fra Sivilombudet. I SOM-2014-3445 sies blant annet følgende:

Området har (...) behov for en oppdatert reguleringsplan. Et slikt oppdatert informasjons- og beslutningsgrunnlag vil klargjøre rammene for eventuelle fremtidige utbygginger og for søknader om endringer av eksisterende bebyggelse innenfor planområdet. Ombudsmannen finner – på bakgrunn av at vesentlige bestemmelser i planen synes å være satt ut av spill – grunn til å be fylkesmannen påse at Karmøy kommune oppfylder plikten til planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 3-2.

I SOM-2015-1365 heter det:

Ombudsmannen ser at det kan være en utfordring for enkelte kommuner å sørge for oppdaterte arealplaner i tråd med kommunens ønsker om arealutnyttelse. Kommunen skal likevel sørge for at det skjer nødvendig planlegging i kommunen, og fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller denne plikten, jf. pbl. § 3-2 første og fjerde ledd jf. § 12-14 og Ot.prp.nr.32 (2007–2008) pkt. 6.3 og 6.12.

Slik det fremgår her, er ressursmangel ofte anført som begrunnelse for manglende opprydding og oppdatering av arealplansituasjonen. I rapport 30. januar 2023 fra KDD; *Dispensasjon fra arealplaner etter plan- og bygningsloven*, er eldre planer trukket frem som en av hovedårsakene til det store omfanget av dispensasjonsvedtak i kommunene. Rapporten viser også at både kommuner og utbyggere i liten grad vurderer planendring som et alternativ til dispensasjon. I SOM-2015-1365 understreker Sivilombudet at ressursmangel ikke er en holdbar begrunnelse for å velge dispensasjon fremfor planendring:

Når den klare forutsetningen er at kommunen skal sørge for helhetlig planlegging, og at varige endringer i arealutnyttelsen skal skje i plan og ikke gjennom enkeltvise dispensasjoner, kan ikke ombudsmannen se at kommunens praktiske utfordringer kan være avgjørende her. Kommunen er gjennom loven gitt mulighet til å avslå private reguleringsplaner for den enkelte eiendom, eller selv å regulere områder. Forvaltningen kan etter dette som klar hovedregel ikke velge den enkleste løsning, det vil si å behandle generelle avvik fra eldre planer gjennom dispensasjon.

Kommunene må derfor ha et bevisst forhold til spørsmålet om arealplanrevisjon, uavhengig av den til enhver tid rådende ressursituasjon.

2. Definisjoner og begrepsbruk

Vi har i denne rapporten lagt følgende definisjoner til grunn:

Arealplaner	Dette omfatter både kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner for arealbruk, reguleringsplan, historiske arealplantyper som disposisjonsplan, bebyggelsesplan, mv., planbestemmelser, delområder i en arealplan avsatt til et konkret arealformål og hensynssoner
Arealplanrevisjon	En gjennomgang og vurdering av én eller flere vedtatte arealplaner, hvor kommunen tar stilling til om arealplanen skal oppheves, endres eller videreføres uendret. Arealplanrevisjon kan skje som et prosjekt («planvask») eller som en rutine.
Planvask	En systematisk og strategisk gjennomgang av kommunale arealplaner som et prosjekt. Målet er å sikre et arealplangrunnlag som er oppdatert ut fra dagens kunnskap, lovverk og politikk ved å vedta nødvendig endring eller oppheving jf. pbl. §§ 11-17 og 12-14. Etter en planvask er gjennomført, vil det bli lettere for kommunene å innføre arealplanrevisjon som rutine.
Ikke-gjennomført arealplan	Arealplan med utbyggingsformål, hvor utbygging ikke er påbegynt.
Delvis gjennomført arealplan	Arealplan med utbyggingsformål som er delvis gjennomført, men hvor det fremdeles er arealer innenfor planområdet som ikke er utbygd.
Gjennomført arealplan	Arealplan med utbyggingsformål som fullt ut er gjennomført, dvs. at alle tomter er bebygd.
Ikke-fungerende arealplan	Arealplan som ikke gir et hensiktsmessig grunnlag for behandling av søknader om tillatelse til tiltak. Den manglende funksjonaliteten som beslutningsgrunnlag kan være resultat av manglende eller mangelfullt plankart, for eksempel med hensyn til terrengsamsvar, linjer og symboler, og/eller manglende eller mangelfulle planbestemmelser, for eksempel at planen inneholder ugyldige, foreldede eller uklare bestemmelser. Kjentegn ved en ikke-fungerende arealplan kan være at den er vanskelig å tolke eller at den i stor grad fører til dispensasjonssaker.
Utgått/erstattet arealplan	Eldre reguleringsplan eller kommunedelplan som er erstattet av ny arealplan, uten at den eldre planen er formelt endret eller opphevet. Arealplanen er likevel uaktuell fordi planområdet er avsatt eller regulert til andre formål, eller utbygd til et annet formål i samsvar med ny arealplan.

Arealregnskap	En oversikt over planlagt arealbruk (arealformål i gjeldende arealplaner) og faktisk arealbruk (bruk av arealene i dag) i en kommune. Arealregnskapet er ment å synliggjøre i hvor stor grad det er samsvar mellom planlagt arealbruk og faktisk arealbruk, og hvor stor utbyggingsreserve kommunen har i gjeldende arealplaner (primært kommuneplanens arealdel). Begrepet er imidlertid i utvikling, og det finnes også andre definisjoner.
Grunnkart for arealregnskap	En sammenstilling av grunnleggende nasjonale datasett fra det offentlige kartgrunnlaget (DOK), som går igjen i de fleste forslag til arealregnskap og omfatter: Arealbruk (SSB-arealbruk - i opparbeidete områder, by/tettsted) arealressurser (FKB-AR5) og arealdekke (AR50)
Utbyggingsreserve	Områder i arealplan som er avsatt til utbygging, men som ikke er utbygd. Omtales av og til som arealreserve eller tomtereseve.

3. Kategorier av arealplaner som er gjenstand for revisjon

3.1 Skillet mellom ikke-gjennomførte og gjennomførte arealplaner, samt utgåtte/erstattede arealplaner

Vi har i denne utredningen lagt til grunn at arealplanrevisjon er en systematisk gjennomgang av en eller flere vedtatte arealplaner, med sikte på å treffe de formelle vedtakene som er nødvendige for å få en mest mulig klar og oppdatert arealplansituasjon. Målet er at gjeldende arealplaner skal gi et velfungerende informasjons- og beslutningsgrunnlag, som er i samsvar med dagens kunnskap, lovverk og politikk (nasjonalt, regionalt og lokalt).

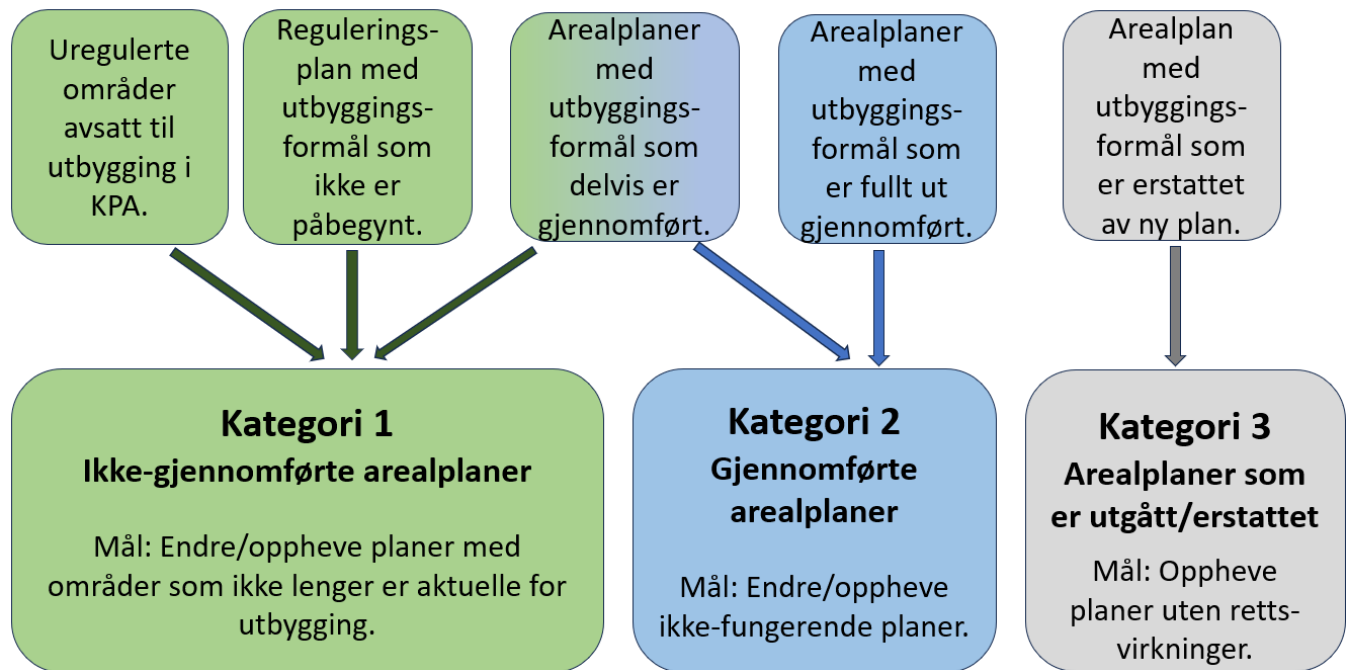
Arealplanrevisjon kan gjelde alle kommunale arealplantyper, det vil si arealdelen til kommuneplanen, kommunedelplaner for arealbruk og reguleringsplaner, herunder områderegulering og detaljregulering. I tillegg omfattes også historiske plantyper, som strand- og fjellplaner, bebyggelsesplaner og disposisjonsplaner for fritidsbebyggelse (se punkt 3.6).

Uavhengig av arealplantype, er det for arealplaner med utbyggingsformål at revisjonsbehovet gjør seg mest gjeldende. Det kan være ulike grunner til at det er behov for å revidere slike arealplaner. I denne utredningen skiller vi mellom tre kategorier av arealplaner:

Tre kategorier av arealplaner

- 1. Ikke-gjennomførte arealplaner:** Med ikke-gjennomførte arealplaner menes planer med utbyggingsreserve, hvor utbygging ikke er påbegynt. En revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner handler om å endre eller oppheve planene, i de tilfeller utbygging ikke lenger er ønskelig eller forsvarlig.
 - 2. Gjennomførte arealplaner:** Med gjennomførte arealplaner menes planer med utbyggingsformål som helt eller delvis er gjennomført. En revisjon av gjennomførte arealplaner går ut på å endre eller oppheve arealplaner som ikke lenger fungerer som informasjons- eller beslutningsgrunnlag for videre utvikling innenfor planområdet.
 - 3. Utgåtte/erstattede arealplaner:** Med erstattede arealplaner menes eldre arealplaner som er erstattet av nyere arealplan, men som likevel ikke er formelt opphevet. En revisjon av erstattede arealplaner går ut på å endre eller oppheve arealplaner som ikke lenger har rettsvirkninger.
-

Den videre fremstillingen skiller gjennomgående mellom disse tre kategoriene av arealplaner, som er forsøkt sammenfattet og illustrert med følgende figur:



Figur 2 Kategorisering av arealplaner

3.2 Nærmere om revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner

Revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner handler om å kartlegge og vurdere arealplaner med utbyggingsformål, men hvor hele eller deler av planen inneholder områder hvor utbygging foreløpig ikke har skjedd. Fellesnevneren for slike arealplaner er at de inneholder områder med *utbyggingsreserver*. Selv om en kommune tidligere har vedtatt utbygging i et område, er det ikke gitt at planrealisasjon lenger vil være ønskelig eller forsvarlig. Ny kunnskap og ny politikk kan tilsi at området bør forbli ubebygget. I så fall bør det også treffes et formelt vedtak om endring eller oppheving av arealplanen.

En revisjon av kommuneplanens arealdel vil kunne resultere i at enkelte områder avsatt til bebyggelse tilbakeføres til LNF(R)-formål,¹ mens andre områder blir videreført som utbyggingsområder. Revisjon av reguleringsplaner vil kunne medføre formelle vedtak om at arealplaner med utbyggingsformål, som ikke er påbegynt eller kun delvis gjennomført, oppheves eller endres. Som nevnt i punkt 1.1 ovenfor, vil det fortløpende arbeidet med arealdelen til kommuneplanen være et sentralt virkemiddel med hensyn til revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner. Arealdelen tegner det store bildet av arealplansituasjonen i kommunen, med blant annet overordnede vurderinger av spørsmålet om bruk kontra vern. Arbeidet med arealdelen kan også bidra til å kartlegge arealplansituasjonen med tanke på revisjon av kommunedelplaner for arealbruk og reguleringsplaner.

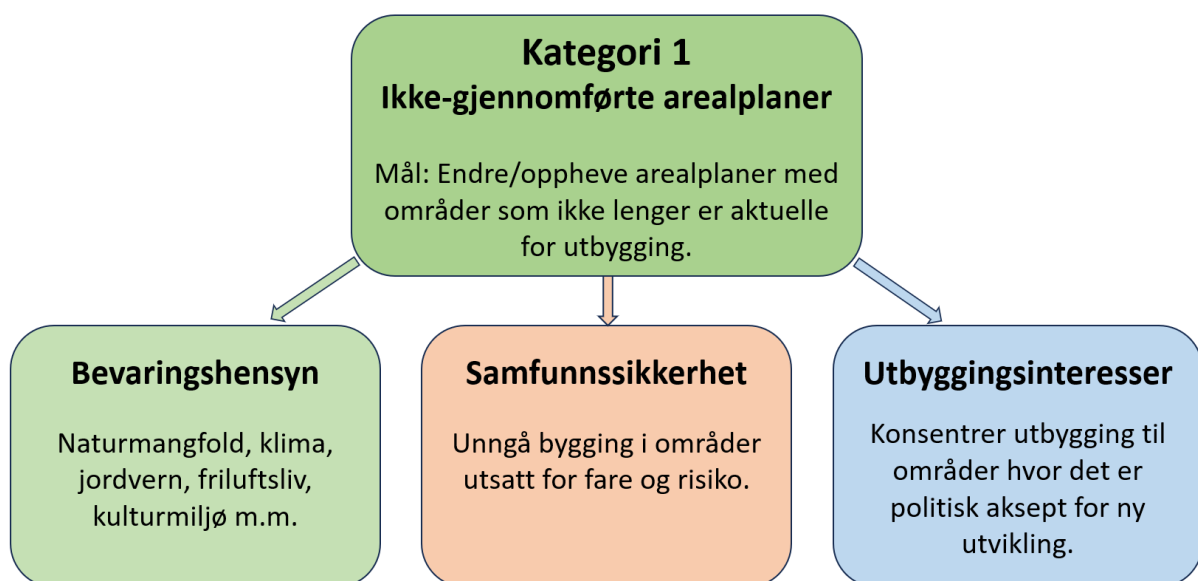
¹ Eventuelt tilbakeføres til arealformålet «Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone».

Kommunene kan oppnå betydelige samfunnsgevinster ved å foreta en revisjon av arealplaner med utbyggingsreserver. Grovt sett er det tre hovedhensyn som kan tale for at ikke-gjennomførte arealplaner endres eller oppheves:

Hensyn som kan tale for å endre eller oppheve ikke-gjennomførte arealplaner

- 1. Bevaringshensyn:** Det må foretas en vurdering av samfunnsinteresser som kan svekkes eller arealer som kan forringes ved at utbygging tillates. F.eks. kan ny kunnskap om, eller annen vektlegging av, hensyn til klima, klimatilpasning, jordvern, friluftsliv, samiske rettigheter, naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, kulturhistoriske verdier og verdier knyttet til landskap m.m. tale for at arealplaner endres eller oppheves. Tilsvarende gjelder for hensynet til strandsone langs sjø og vassdrag, vernede vassdrag og vannmiljøkvalitet.
- 2. Samfunnssikkerhet:** Dette handler om en vurdering av hvor det er forsvarlig å bygge, særlig med hensyn til risiko for flom, ras eller skred, samt storulykkebedrifter.
- 3. Utbyggingsinteresser:** Dette handler om hvor det er politisk aksept for at utbygging kan skje, ut fra en vurdering av blant annet transportbehov og teknisk infrastruktur, fortetningspolitikk o.l., samt med hensyn til blant annet støy, lokal luftkvalitet og forurenset grunn. En arealplanrevisjon som tar ut uaktuelle byggeområder, vil dermed skape større forutsigbarhet for utbyggere med hensyn til hvilke områder hvor utbygging er ønskelig ut fra gjeldende politikk.

Disse tre *hensynsettene* kan illustreres gjennom følgende figur:



Figur 3 Hensyn bak revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner

3.3 Nærmere om revisjon av gjennomførte arealplaner

Revisjon av gjennomførte arealplaner reiser spørsmål og problemstillinger av en annen karakter. Mens revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner i stor grad gjelder spørsmålet om, og i tilfelle hvor, det er ønskelig eller forsvarlig å tillate utbygging, handler revisjon av gjennomførte eller delvis gjennomførte arealplaner om hvorvidt gjeldende arealplan er egnet som styringsgrunnlag for videre utvikling innenfor området.

Revisjon av gjennomførte arealplaner vil i hovedsak være aktuelt for eldre reguleringsplaner og tilsvarende historiske arealplantyper. En mer grundig revisjon kan også omfatte arealformål og utbyggingsområder i arealdelen til kommuneplanen, hvor planen gir direkte grunnlag for behandling av søknader og gjennomføring av tiltak, se plan- og bygningsloven § 11-6 siste ledd. I den videre omtalen av gjennomførte arealplaner, er temaet revisjon av *reguleringsplaner*.

De fleste kommuner har en rekke reguleringsplaner vedtatt på en tid hvor planlegging var en ganske annen øvelse enn i dag. Det betyr ikke nødvendigvis at slike planer er blitt uegnede som styringsverktøy for ytterligere tiltak innenfor planområdet. På generelt grunnlag er det likevel grunn til å hevde at jo eldre arealplanen er, desto større er behovet for revisjon.

Reguleringsplaner vedtatt med grunnlag i plan- og bygningsloven av 1985 eller tidligere lovgivning, mangler dessuten planbeskrivelse. Det innebærer at det bare er plankartet og planbestemmelsene som utgjør tolkningsgrunnlaget. Dertil kommer at eldre reguleringsplaner ofte inneholder ugyldige bestemmelser, uklare bestemmelser, skjønsmessige formuleringer, utydelige symboler og tegnforklaringer, samt utgåtte måleregler for grad av utnytting, volumer, høyder og avstander.

Hvis det er gitt mange dispensasjoner fra planen opp gjennom årene, vil den faktiske utbyggingen i området i større eller mindre grad avvike fra det som er fastsatt i reguleringsplanen.

Fordi tidligere tiders kartproduksjon og oppmåling var mindre presis enn i dag, finnes det også mange eldre arealplaner hvor kartet ikke stemmer med terrenget. Ofte ble også veiene bygd litt annerledes enn det som var vist i planen, uten at arealplanene ble oppdatert etter at utbyggingen var gjennomført. Dermed kan det være stor forskjell på planen og situasjonen på bakken. Da er arealplanen ikke lenger et godt utgangspunkt for styring av arealbruk i utbygde områder.

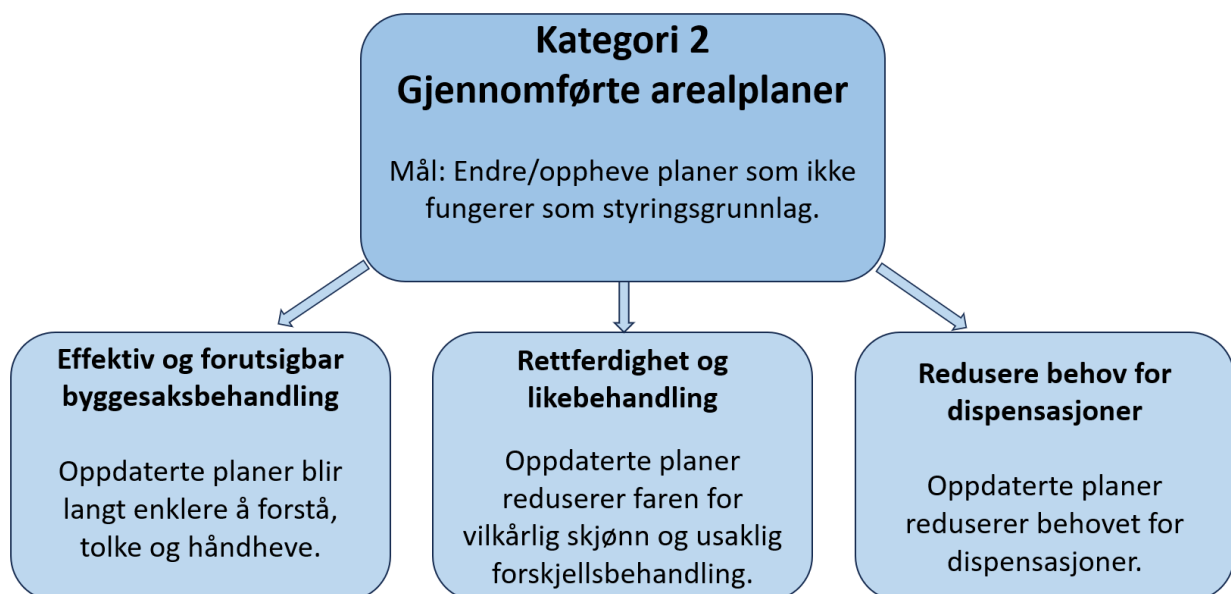
En arealplan som medfører gjentatte tolkningsproblemer eller som utløser hyppige dispensasjonssøknader, er det nærliggende å betegne som *ikke-fungerende*. Slike ikke-fungerende arealplaner bør som et utgangspunkt bli formelt endret eller opphevet.

Revisjon av ikke-fungerende arealplaner kan gi store samfunnsgevinster. Vi kan her vise til fire hovedhensyn:

Hensyn som kan tale for å endre eller oppheve gjennomførte arealplaner

- 1. Effektivitet og forutsigbarhet:** Oppdaterte arealplaner vil gi innbyggere og utbyggere et bedre informasjonsgrunnlag med hensyn til hva slags arealbruk som er tillatt innenfor planområdet. Oppdaterte arealplaner vil gi kommunene et bedre beslutningsgrunnlag i byggesaker. Dette vil også kunne redusere saksbehandlingstiden.
- 2. Rettssikkerhet:** Oppdaterte arealplaner vil sikre at vedtak ligger innenfor lovlige rammer, blant annet slik at man unngår vilkårlig skjønn og usaklig forskjellsbehandling.
- 3. Færre dispensasjoner:** Oppdaterte arealplaner vil redusere behovet for dispensasjoner, og dermed forhindre at arealplanene stadig blir uthulet som følge av dispensasjoner.

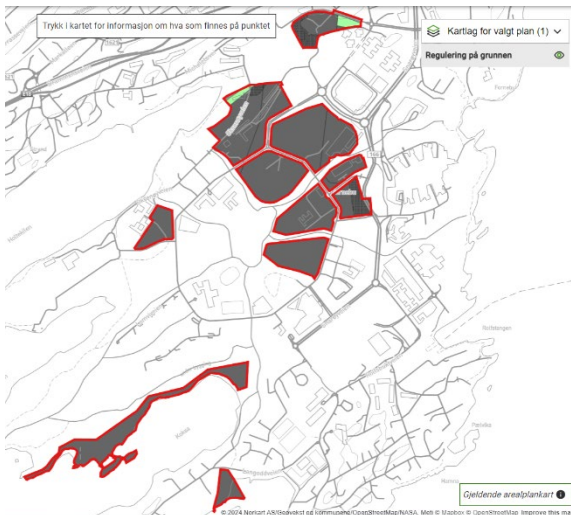
Disse tre *hensynssettene* kan også illustreres gjennom følgende figur:



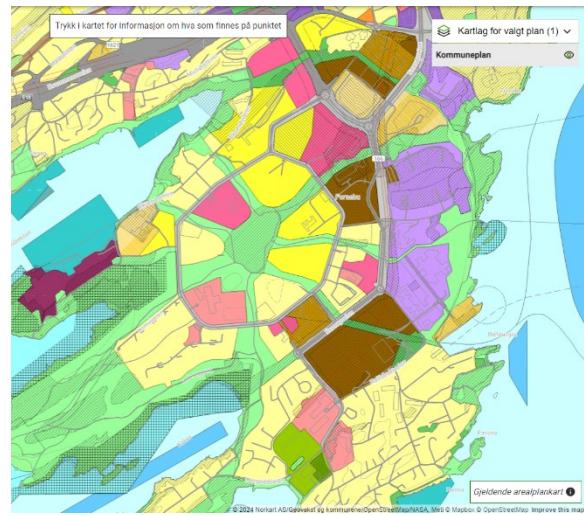
Figur 4 Hensyn bak revisjon av gjennomførte arealplaner

3.4 Nærmere om revisjon av arealplaner som er utgått/erstattet

Mange eldre arealplaner er gjort betydningsløse gjennom vedtak av ny arealplan for det samme området. Det typiske vil være at en ny arealplan angir et annet arealformål enn det som er fastsatt i den eldre arealplanen. Alternativt kan en ny arealplan vise samme arealformål som den eldre arealplanen, men samtidig inneholde bestemmelser som angir helt nye rammer for arealbruken. Figur 5 og 6 viser arealplansituasjonen for Fornebu-området i Bærum kommune, hvor Oslo Lufthavn, Fornebu var lokalisert frem til 1998.



Figur 5 Eksempel på gjeldende, men utdatert, reguleringsplan for Oslo Lufthavn, Fornebu (1965)



Figur 6 Utsnitt av kommuneplankart for Bærum (2023), som viser Fornebu-området

I slike tilfeller skulle man anta at kommunene fortløpende sørget for nødvendig endring eller oppheving av de eldre arealplanene. Det som isteden ofte skjer, er at kommunene faller tilbake på tolkningsregelen i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd, som sier at ny plan ved motstrid går foran eldre plan. Kommunene gjør med andre ord ikke noe formelt med de eldre arealplanene. Disse blir kun registrert som «utgått eller erstattet» i planregisteret. Konsekvensen er at kommunene over tid får en opphopning av eldre arealplaner som er uten betydning for arealbruken.

En slik praksis er problematisk av flere grunner. Når det foreligger motstrid, vil tolkningsregelen i § 1-5 andre ledd bare *suspendere* rettsvirkningen av den eldre arealplanen. Dersom ny arealplan på et senere tidspunkt endres eller oppheves, vil rettsvirkningene av en eldre arealplan kunne gjenoppstå, med uforutsette og uheldige konsekvenser. Det er heller ikke gitt at en eldre arealplan vil være i fullstendig motstrid med ny arealplan. Da kan det oppstå situasjoner hvor plangrunnlaget for en eiendom består av flere forskjellige arealplaner, noe som igjen kan skape betydelige tolkningsproblemer for både kommunen og borgerne.

Departementet har tidligere anbefalt at kommunene alltid bør vurdere behovet for å endre eller oppheve eldre reguleringsplaner, som ledd i vedtakelsen av ny arealdel til kommuneplanen. Departementet nevner samtidig at dette kan være en krevende øvelse. Situasjonen er i høringsnotat 5. august 2015 fra departementet omtalt slik:

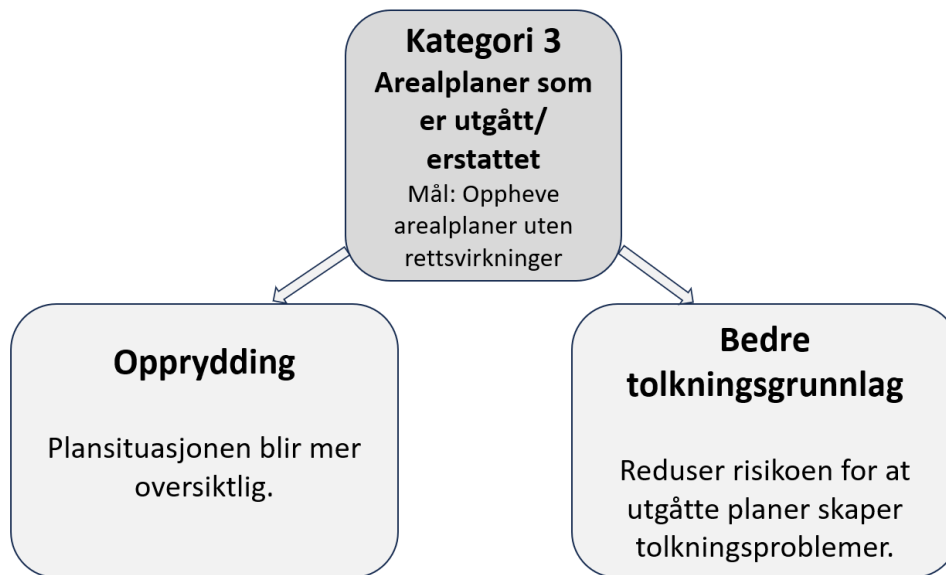
Kommunen bør alltid ved behandlingen av kommuneplanens arealdel vurdere behovet for endring eller opphevelse av eldre reguleringsplaner slik at det ikke oppstår motstrid når den nye arealdelen blir vedtatt. Det kan imidlertid være en relativt omfattende oppgave å vurdere konsekvensene av slike endringer, og i mange tilfeller velger derfor kommunene å vente med denne vurderingen. Over tid fører dette til at mange kommuner har et relativt stort antall planer som krever endringer eller som skal oppheves. Rettsikkerhetsmessig er det uheldig at kommunene ikke følger opp, fordi det blir vanskelig både for kommunen selv, publikum og andre å ta stilling til den rettslige plansituasjonen f.eks. for en eiendom.

Kommunene bør så langt som mulig rydde opp i eldre arealplaner som ikke lenger er av betydning, ved å treffe formelle vedtak om endring eller oppheving. Dersom hensikten med den nye arealplanen er å erstatte den eldre arealplanen, vil formell endring eller oppheving normalt være en kurant oppgave. Kommunene kan også i stor grad bruke de forenklede saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven § 12-14, se punkt 4.4.6 nedenfor.

I visse tilfeller kan spørsmålet om endring eller oppheving av eldre arealplaner bli noe mer sammensatt. Et eksempel kan være at en ny reguleringsplan bare i noen grad overlapper en eldre reguleringsplan. I slike tilfeller kan kommunen endre den eldre arealplanen, slik at planavgrensningen blir avstemt med planområdet for den nye arealplanen. Kommunen bør også i slike tilfeller vurdere om den eldre reguleringsplanen kan oppheves i sin helhet. Dette vil bero på en vurdering av om den delen av den eldre reguleringsplanen som ikke blir erstattet av en ny arealplan, inneholder formål eller bestemmelser som har betydning for den videre utviklingen av området. Det kan hende at eksisterende arealdel til kommuneplanen allerede gir en tilstrekkelig avklaring, eller at vedtak av ny arealdel til kommuneplanen kan gi slik avklaring.

Den enkelte kommune vil etter en opprydding av arealplaner som er utgått eller erstattet, få en vesentlig mer oversiktlig arealplansituasjon. Etter at revisjonsprosessen er gjennomført, bør kommunene påse at det blir etablert rutiner som innebærer at vedtak av ny arealplan blir kombinert med formell endring eller oppheving av eldre arealplan for samme område.

Hensynene bak en revisjon av utgåtte/erstattede arealplaner kan illustreres slik:



Figur 7 Hensyn bak revisjon av utgåtte eller erstattede arealplaner

I forlengelsen av spørsmålet om revisjon av arealplaner som er utgått eller erstattet, vil vi si noe nærmere om tolkningsregelen i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd.

3.5 Nærmere om plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd

3.5.1 Hovedregelen i § 1-5 andre ledd

Forholdet mellom to eller flere arealplaner som gjelder for samme areal, er styrt av bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd:

Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.

Plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd angir en ren tolkningsregel. For å avklare om det foreligger motstrid, må planene først bli tolket. Dernest må man avklare om det foreligger «motstrid» mellom de ferdigtolkede planene. Motstrid foreligger når to eller flere planer, ferdig tolket, angir uforenlige krav for ett og samme forhold. Dersom det foreligger motstrid, følger det direkte av loven at ny plan går foran eldre plan, uavhengig av planhierarkiet. Det rene tilfellet av motstrid er når ny plan angir et annet arealformål enn det som følger av eldre plan, for eksempel slik at lovlig arealbruk blir endret fra næringsbebyggelse til boligbebyggelse.

Tolkningsregelen kan typisk omfatte forholdet mellom ny arealdel til kommuneplanen og eldre reguleringsplaner. Når det er klart at en eldre reguleringsplan skal gjelde uendret, bør kommunen som et klart utgangspunkt påse at ny arealdel til kommuneplanen blir *harmonisert* med den eldre reguleringsplanen, slik at det *ikke* blir behov for å bruke tolkningsregelen i § 1-5.

3.5.2 Unntaket i § 1-5 andre ledd

Som et supplement til hovedregelen om at ny plan ved motstrid går foran eldre plan, følger det av § 1-5 andre ledd at kommunen i den nye planen kan fastsette noe «annet». Vi får da spørsmålet om hva annet kommunen lovlig kan fastsette.

Etter vårt syn gir loven bare hjemmel til å fastsette at eldre arealplan *i sin helhet* skal gjelde foran ny arealplan. Kommunen kan for eksempel i arealdelen til kommuneplanen fastsette at en eldre reguleringsplan *ene og alene* skal utgjøre plangrunnlaget for det regulerte området. Reguleringsplaner er resultat av en omfattende prosess, med blant annet medvirkning og utredning, slik at det som et klart utgangspunkt ikke skal være nødvendig at arealdelen til kommuneplanen kommer inn som et supplerende eller utfyllende plangrunnlag.

En slik fastsettelse bør bli kombinert med hensynssone etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav f, det vil si «Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret». Det at en eldre reguleringsplan skal gjelde «uendret», betyr at planen ikke skal bli «overstyrt» av arealdelen til kommuneplanen. Det er alene reguleringsplanen som utgjør plangrunnlaget for arealbruken innenfor planområdet.

Vi er samtidig kjent med at mange kommuner bruker unntakshjemmelen i § 1-5 andre ledd på helt andre måter. Selv om det *forutsettes* at en slik utvidet bruk av hjemmelen er lovlig, vil resultatet ofte bli en unødvendig komplisering av det helt sentrale spørsmålet om hva som utgjør arealplangrunnlaget for en eiendom. I mange tilfeller blir det fastsatt at plangrunnlaget skal være en mosaikk av ny og eldre arealplan. Kommuneplanen kan for eksempel fastsette at eldre reguleringsplaner skal gjelde, så lenge det ikke er motstrid med kommuneplanbestemmelser som i sin ordlyd «overstyret» reguleringsplanene. Kommuneplanen kan videre fastsette at den utfyller reguleringsplanene, der reguleringsplanene ikke har bestemmelser om forhold som kommer frem av kommuneplanen.

Slike bestemmelser vil etter sin art få et lavt presisjonsnivå, noe som igjen kan undergrave det sentrale hensynet til effektivitet og forutsigbarhet i byggesaksbehandlingen. For det første må ansvarlig søker for ethvert relevant krav til det omsøkte tiltaket, avklare om det er bestemmelser i kommuneplanen som *overstyret* bestemmelsene i reguleringsplanen, eller om det er reguleringsplanen som har forrang. For det andre må ansvarlig søker gjennomgå hele kommuneplanen for å avklare om det er bestemmelser i kommuneplanen som *utfyller* bestemmelsene i reguleringsplanen. I begge tilfeller kan det fort oppstå kompliserte vurderinger med tvilsomme konklusjoner. I tillegg kan det lett oppstå uenighet mellom kommunen og tiltakshaver om tolkningen av bestemmelsene. Begge deler bidrar til å øke sannsynligheten for tungroddede prosesser og unødvendige klagesaker.

Bestemmelser som fletter sammen ny og eldre arealplan kan også reise andre problemstillinger. Utøvelse av planmyndighet skal være basert på konkrete vurderinger, også med hensyn til bestemmelser om forholdet mellom nye og eldre arealplaner.² Bestemmelser som bygger på mer generelle vurderinger kan være problematiske med hensyn til gyldighet.

² Se H-2481-B punkt 4.6.7.3.

Dersom en kommune likevel velger å fastsette en vekselvirkning ny og eldre arealplan, bør den bruke nødvendige ressurser på å gjøre bestemmelsen mest mulig klar og entydig. Klarhet og tydelighet om hva som utgjør arealplangrunnlaget for en eiendom, er en forutsetning for at plan- og bygningslovgivningen skal fungere etter sin hensikt. Det å fastsette nærmere bestemmelser om forholdet mellom ny og eldre arealplan, må uansett være basert på en konkret vurdering av de aktuelle arealplanene.

Mye taler for at lovgiver bør klargjøre meningsinnholdet i plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd, herunder forholdet mellom § 1-5 andre ledd og § 11-8 tredje ledd bokstav f.

3.6 Spesielt om revisjon av historiske arealplantyper

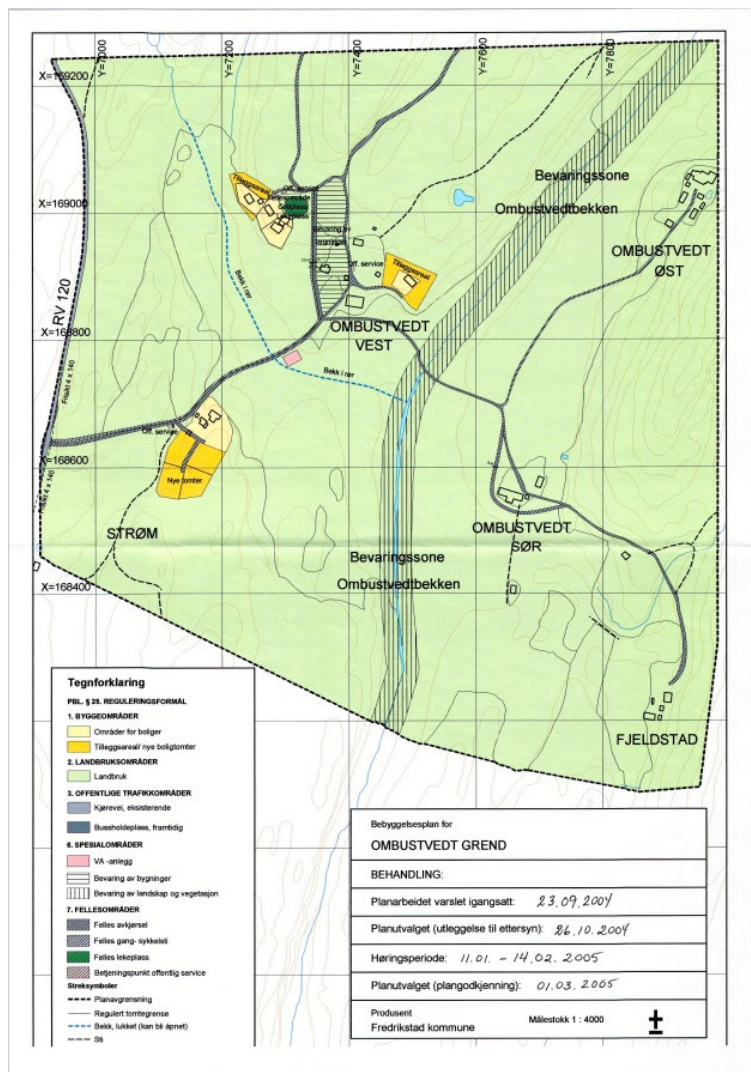
Ved en gjennomgang av arealplanene i en kommune, er det ikke uvanlig at det også må tas stilling til arealplaner som ikke har grunnlag i dagens lov. Det finnes flere arealplantyper som i dag må karakteriseres som historiske. Slike arealplaner kan likevel ha rettsvirkning, og kommunen må følge formelle saksbehandlingsregler ved endring eller oppheving av slike arealplaner. Det er enkelte forskjeller mellom de historiske arealplantypene som kommunene må være oppmerksomme på.

Bebyggelsesplaner

Bebyggelsesplan var en arealplanstype som ble innført ved plan- og bygningsloven av 1985 (LOV-1985-06-14-77). Bebyggelsesplanen fulgte opp en reguleringsplan med mer detaljert angivelse av hvor bebyggelse skulle plasseres og utformes. Rettsvirkningene av en bebyggelsesplan var ellers de samme som for en reguleringsplan.

En bebyggelsesplan som ikke er formelt opphevet, vil fremdeles ha rettsvirkninger, jf. pbl. § 34-2 fjerde ledd. Selv om bebyggelsesplaner er av eldre dato, kan den fungere som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ved revisjon av bebyggelsesplaner gjelder reglene for endring og oppheving av nye reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-14.

Eksempel på bebyggelsesplan:



Figur 8 Eksempel på bebyggelsesplan

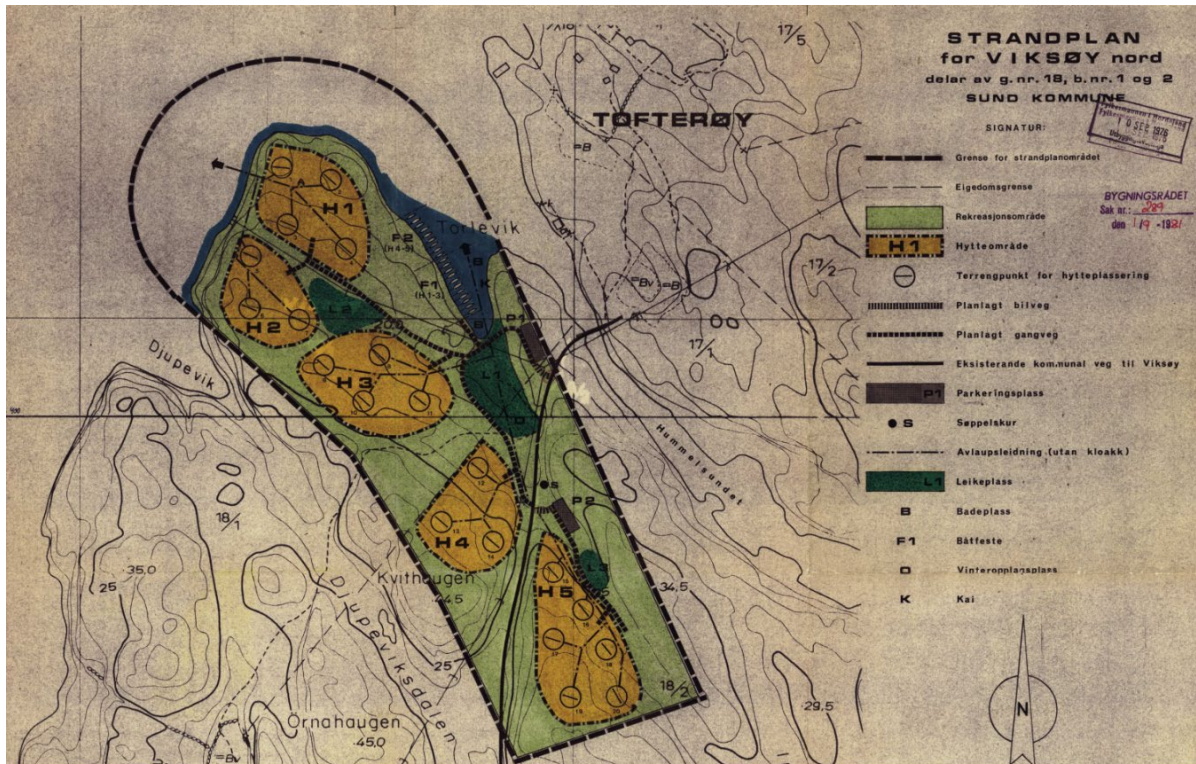
Strand- og fjellplaner

Strand- og fjellplaner er særskilte arealplaner etter den tidligere strand- og fjellplanleggingsloven (LOV-1971-12-10-103). Den rettslige statusen for strand- og fjellplaner ble avklart ved plan- og bygningsloven av 1985. For så vidt gjelder strand- og fjellplaner, ble det i plan- og bygningsloven av 1985 § 119 nummer 1 andre ledd fastsatt følgende:

(...) Godkjent strandplan/fjellplan etter lov om planlegging i strandområder og fjellområder kan gjennomføres etter denne lovs ikrafttreden. (...) Endring av allerede godkjent strandplan/fjellplan må skje etter bestemmelsene om reguleringsplan.

En planrevisjon for eventuelle strand- og fjellplaner må bli gjennomført på samme måte som for reguleringsplaner, for eksempel slik at det kan være grunnlag for endring eller oppheving av utdaterte eller ikke-fungerende strand- og fjellplaner.

Eksempel på strandplan:



Figur 9 Eksempel på strandplan

Disposisjonsplaner

Såkalte «disposisjonsplaner» er en særskilt arealplantype for fritidsbebyggelse, basert på rettstilstanden etter bygningsloven av 1965 (LOV-1965-06-18-7). Disposisjonsplaner var ikke direkte hjemlet i loven, men som det heter i forarbeidene til gjeldende lov, er det tale om en plantype basert på bygningsloven av 1965 § 82 om vedtekter for fritidsbebyggelse:

Denne plantypen hadde ingen basis i selve loven. Det var derfor uklart hvilket omfang og hvilke virkninger den kunne ha. Likevel ble det godkjent mange slike vedtekter, som også var i samsvar med en standard som departementet hadde utarbeidet i rundskriv til kommunene.

Den rettslige statusen for disposisjonsplaner er i dag noe sammensatt og uklar. I plan- og bygningsloven av 1985 § 119 nummer 1 første ledd andre punktum ble det fastsatt følgende: «Når loven her trer i kraft bortfaller (...) vedtekter til bygningslovens § 82 om [fritidsbebyggelse] med unntak som nevnt i annet ledd tredje punktum (...).» Plan- og bygningsloven av 1985 § 119 nummer 1 andre og tredje punktum lød som følger: «Godkjent strandplan/fjellplan etter lov om planlegging i strandområder og fjellområder kan gjennomføres etter denne lovs ikrafttreden. Det samme gjelder godkjent disposisjonsplan i medhold av vedtekt til bygningslovens § 82 hvor gjennomføringen av planen er påbegynt før

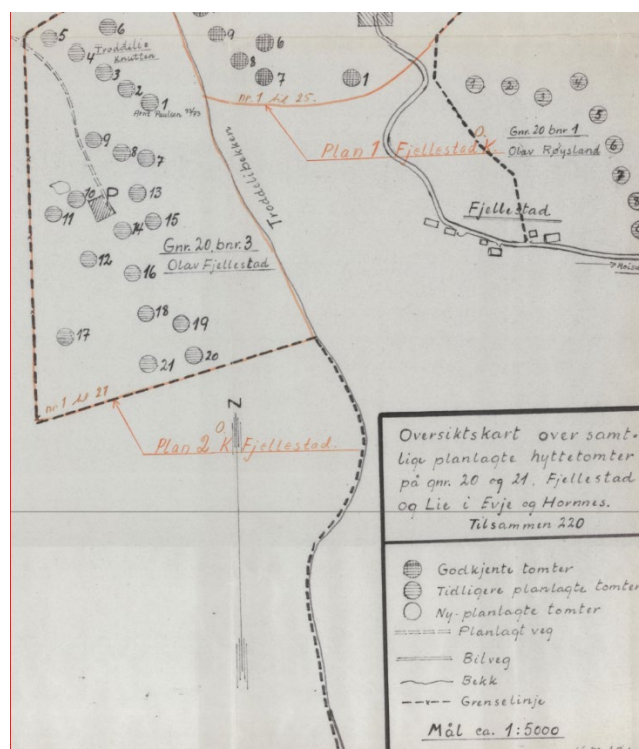
lovens ikrafttreden. (...)» På den bakgrunn er det rettslig sett et sentralt skille mellom gjennomførte og ikke-gjennomførte disposisjonsplaner.

Ikke-gjennomførte disposisjonsplaner, det vil si planer som ikke er påbegynt før ikrafttredelsen av 1985-loven, er uten rettsvirkning. Disse disposisjonsplanene er å anse bortfalt, slik at de uten videre kan bli fjernet fra fysiske planregistre og slettet fra digitale planregistre. Plan- og bygningsloven § 21-9 om bortfall av tillatelse og innstilling av tiltak, som viderefører plan- og bygningsloven av 1985 § 96, medfører at det i dag ikke vil foreligge disposisjonsplaner, hvoretter tiltak er «påbegynt» innen skjæringstidspunktet i plan- og bygningsloven av 1985 § 119, men uten å være ferdigstilt.

Gjennomførte disposisjonsplaner vil fortsatt ha rettsvirkning. Slike planer er gyldig vedtatt etter bygningsloven av 1965. Verken plan- og bygningsloven av 1985 § 119 eller senere lovgivning fastslår at gjennomførte disposisjonsplaner er å anse som opphevet ved gjennomføring. Det rettslige utgangspunktet er derfor at kommunen må treffe formelle vedtak om oppheving av disposisjonsplaner.

Oppheving av gjennomførte disposisjonsplaner bli behandlet på samme måte som eldre reguleringsplaner, men likevel slik at kommunen som et utgangspunkt kan legge til grunn at gjennomførte disposisjonsplaner etter sin art er å anse som ikke-fungerende. Innholdet i gjennomførte disposisjonsplaner vil normalt være innarbeidet i senere vedtak av arealdelen til kommuneplanen.

Eksempel på disposisjonsplan:



Figur 10 Eksempel på disposisjonsplan

3.7 Arealplanrevisjon som prosjekt og som rutine

En arealplanrevisjon kan være prosjektbasert eller rutinemessig:

Arealplanrevisjon som prosjekt

Samlet og systematisk gjennomgang av eksisterende arealplaner i hele kommunen eller i utvalgte områder i kommunen («planvask»)

Arealplanrevisjon som rutine

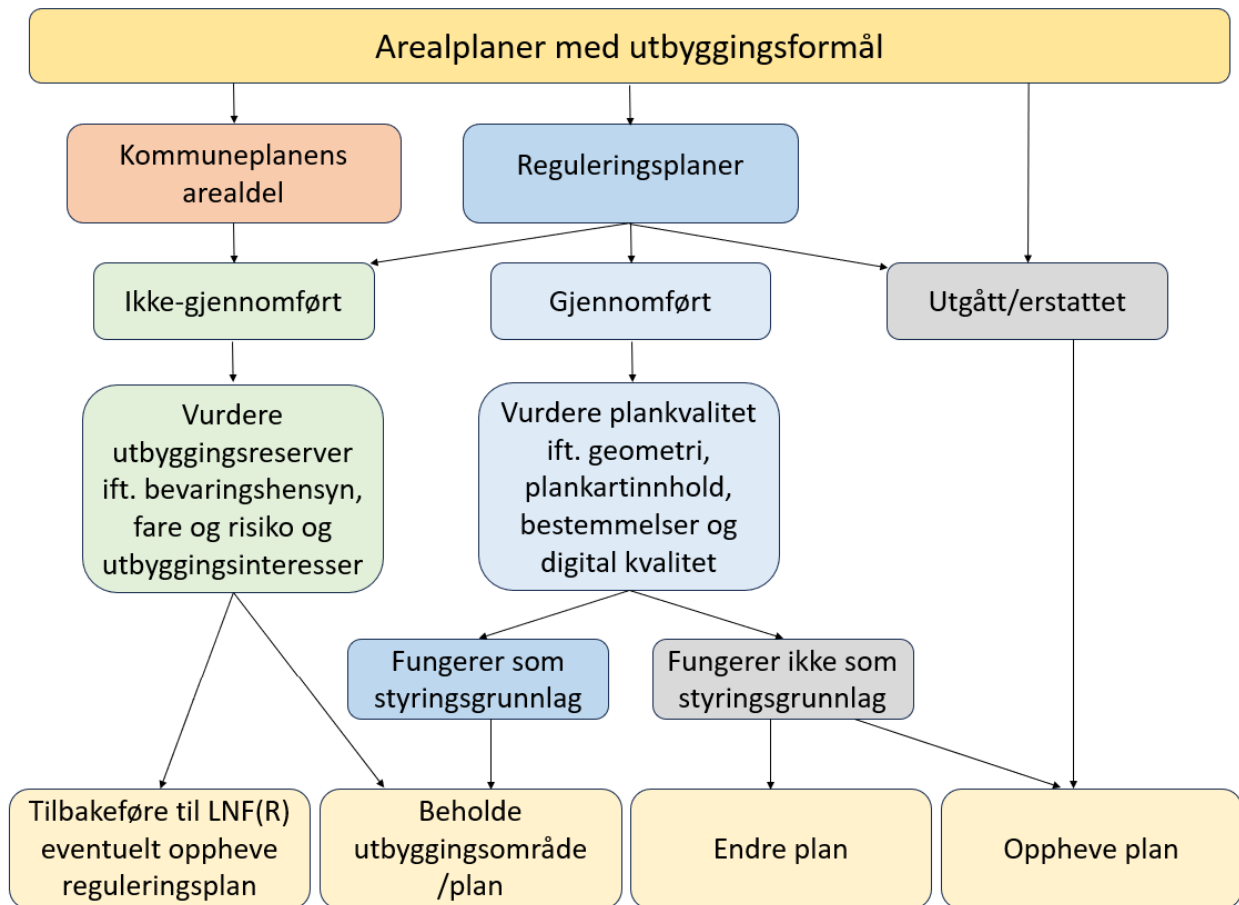
Fortløpende vurdering av eksisterende arealplaner som et ledd i den alminnelige arealplanleggingen

3.7.1 Arealplanrevisjon som prosjekt – systematisk revisjon av arealplaner – «planvask»
Arealplanrevisjon som prosjekt, i denne rapporten kalt «planvask», vil omfatte en systematisk og strategisk gjennomgang av kommunale arealplaner, som tar sikte på å sikre et arealplangrunnlag som er oppdatert med hensyn til dagens kunnskap, lovverk og politikk.

Vi anbefaler at den enkelte kommune gjennomfører en systematisk gjennomgang av sine arealplaner. Behovet for en systematisk gjennomgang av arealplansituasjonen kan bli avklart (1) som en del av den kommunale planstrategien, (2) i forbindelse med oppstart av arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen, eller (3) som et separat og særskilt prosjekt. En systematisk arealplangjennomgang i hele eller deler av kommunen bør uansett være politisk forankret.

Kommunene kan også gjøre en systematisk gjennomgang av arealplansituasjonen for bestemte områder, typisk strandsonen og fjellområder, for bestemte arealformål (næring, fritidsbolig, sentrum etc.), eller for særskilte temaer, for eksempel klima- og miljøhensyn eller områder utsatt for fare og risiko.

En arealplanrevisjon som omfatter både ikke-gjennomførte, gjennomførte og utgåtte/erstattede arealplaner, kan illustreres på følgende måte:



Figur 11 Oversikt over planrevisjon

3.7.2 Arealplanrevisjon som rutine – fortløpende revisjon av arealplaner

Målsettingen er at kommunene fortløpende og rutinemessig skal gjennomføre nødvendig arealplanrevisjon, som ledd i sitt alminnelige planarbeid. En forutgående «planvask» vil berede grunnen for det rutinemessige arbeidet med arealplanrevisjon. Rutinemessig arealplanrevisjon kan typisk bli gjennomført som ledd i arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen og nye reguleringsplaner.

Plan- og bygningsloven legger opp til at det skal være en vekselvirkning mellom vedtakelse av nye arealplaner og oppheving eller endring av eldre arealplaner. Vi fremhever viktigheten av at den enkelte kommune i sitt løpende arbeid med nye arealplaner, også gjør en parallell vurdering av behovet for endring eller oppheving av eldre arealplaner. Vi antar at den løpende arealplanrevisjonen vil bli vesentlig forenklet, dersom det i forkant er gjennomført systematiske arealplanrevisjoner.

Vi presiserer at forholdet mellom nye og eldre arealplaner *primært* bør bli avklart ved formelle vedtak om vedtakelse, endring og oppheving, basert på saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven kapittel 11 om kommuneplan og kapittel 12 om reguleringsplan.

Unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-14 siste ledd gjør det betydelig enklere å oppheve eldre reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet plan.

Med mindre det blir fastsatt at en eldre arealplan i sin helhet skal gjelde foran ny arealplan, er pbl. § 1-5 andre ledd et *sekundært* virkemiddel for avklaring av forholdet mellom nye og eldre arealplaner. Der hvor forholdet mellom to eller flere arealplaner blir styrt av bestemmelser etter plan- og bygningsloven § 1-5 andre ledd, kan det oppstå utfordringer av både rettslig og faktisk karakter, se punkt 3.5 ovenfor.

Behovet for arealplanrevisjon kan også oppstå som ledd i arbeidet med byggesaker, for eksempel slik at det blir avdekket arealplaner som utløser omfattende behov for dispensasjoner, noe vi kan kalle «problempianer» fordi de klart er ikke-fungerende arealplaner.

3.7.3 Arbeidet med arealplanrevisjon

I punkt 4 nedenfor gir vi en beskrivelse av hvordan kommunen kan gjennomføre en systematisk arealplanrevisjon. Revisjonsprosessen består av fire overlappende faser, som er sammenfattet i figuren under. Innholdet i de fire fasene er nærmere omtalt i punkt 4.1 til 4.4.



Figur 12 Oversikt over fasene i arealplanrevisjon

4. Gjennomføring av arealplanrevisjon

4.1 Fase 1: Kartlegging av arealplansituasjonen

4.1.1 Innledning

Fase 1 består i å få en oversikt over arealplansituasjonen. Det er tale om en forundersøkelse, som skal gi grunnlag for fase 2 om politisk forankring, fase 3 om evaluering av arealplaner og fase 4 om formell saksbehandling for arealplaner som skal endres eller oppheves.

Begrepet «arealplansituasjonen» vil som et utgangspunkt omfatte summen av alle arealplaner i kommunen, det vil si arealdelen til kommuneplanen, kommunedelplaner for arealbruk, områdereguleringer og detaljreguleringer, eventuelt også historiske plantyper som bebyggelsesplaner og disposisjonsplaner, se punkt 3.6 ovenfor. Dersom en arealplanrevisjon er avgrenset til for eksempel bestemte geografiske områder, et utvalg arealformål eller særskilte temaer, vil kartleggingen av arealplansituasjonen være begrenset til de arealplanene som er relevante for det aktuelle området, arealformålet eller temaet.

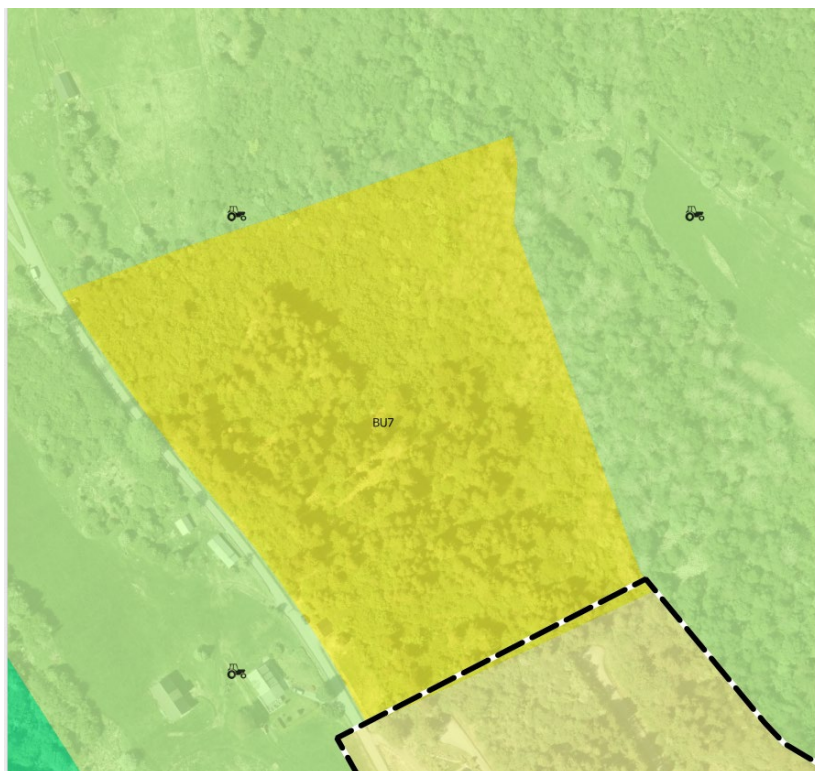
Oversikten over arealplansituasjonen bør omfatte alle gjeldende arealplaner, uansett om planene er oppført som utgått eller erstattet i planregisteret eller ikke. Arealplaner som er formelt opphevet, skal ikke være en del av oversikten.

Ettersom revisjon av henholdsvis ikke-gjennomførte, gjennomførte og utgåtte eller erstattede arealplaner skal ivareta nokså forskjellige hensyn, anbefaler vi at det blir utarbeidet en oversikt for hver av arealplankategoriene.

4.1.2 Nærmere om kartlegging av ikke-gjennomførte arealplaner med utbyggingsreserver

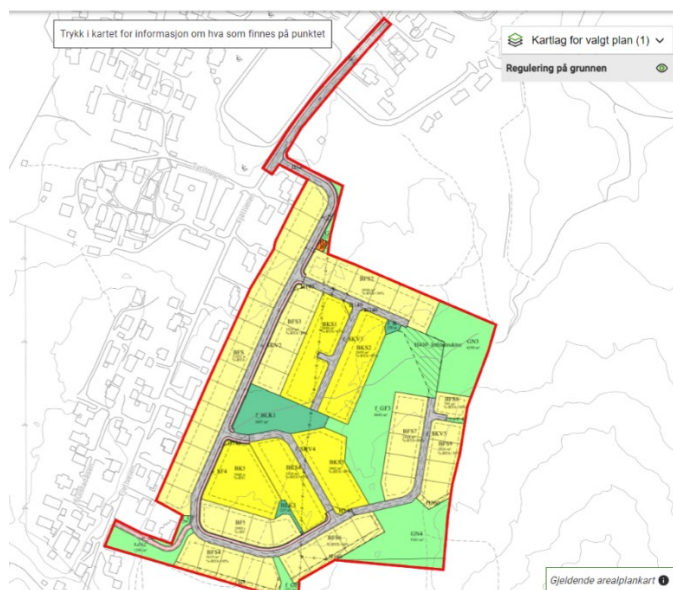
Målet med kartlegging av ikke-gjennomførte arealplaner er å få oversikt over omfanget og lokaliseringen av arealer som er avsatt eller regulert til fremtidig utbygging. En pålitelig identifisering av utbyggingsreserver krever en analyse av både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

Utbyggingsreserver i kommuneplanens arealdel: Her handler kartleggingen om å finne frem til områder som er avsatt til utbyggingsformål. Det typiske tilfellet er områder avsatt til bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse, men hvor det foreløpig ikke har kommet et reguleringsplaninitiativ. En grundigere gjennomgang av kommuneplanens arealdel kan også inkludere områder hvor utbygging delvis har skjedd, men hvor det fremdeles er avsatte utbyggingsområder som ikke er gjennomført.



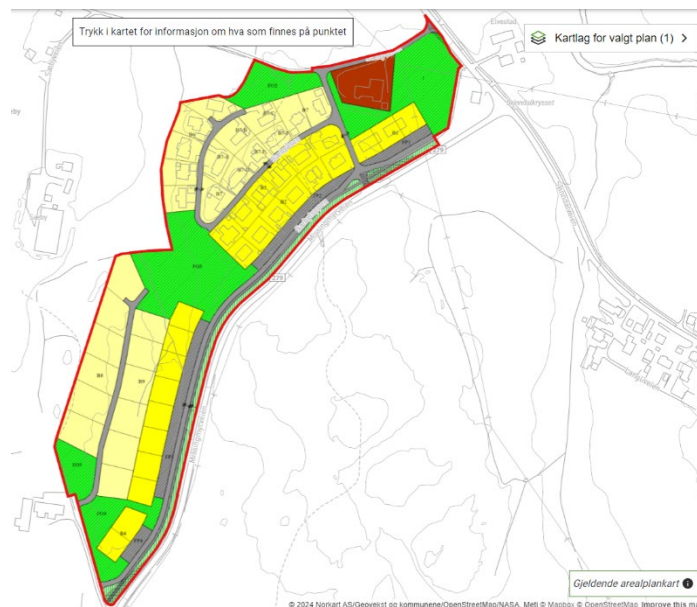
Figur 13 Eksempel på utbyggingsreserve i arealdelen til kommuneplanen. Området markert med mørk gul farge er avsatt til boligbebyggelse, men verken regulert eller utbygd.

Reguleringsplaner med utbyggingsreserver: Kartleggingen av reguleringsplaner må først og fremst inneholde en oversikt over alle reguleringsplaner som ikke er påbegynte. Det vil si reguleringsplaner med utbyggingsformål, men hvor det foreløpig ikke gitt tillatelse til utbygging innenfor planområdet.



Figur 14 Eksempel på reguleringsplan som angir rammer for bebyggelse, men hvor det foreløpig ikke søkt om og gitt tillatelse til utbygging

En grundigere kartlegging vil også inkludere delvis gjennomførte reguleringsplaner. Her handler det om å identifisere eventuelle restarealer som kan utgjøre reelle byggeområder, hvor det foreløpig ikke er søkt om og gitt tillatelse til utbygging.



Figur 15 Eksempel på delvis gjennomført reguleringsplan. Området i nordøst er gjennomført, men arealet i sørvest er ikke utbygd

Den overordnede metoden for å identifisere utbyggingsreserver, er i prinsippet enkel. Først identifiserer man områder innenfor de ulike arealplanene som er avsatt eller regulert til utbyggingsformål, uavhengig av om områdene er utbygd eller ikke. Deretter trekker man fra områder som allerede er utbygd og områder som av ulike årsaker er direkte uegnet for utbygging. Det man sitter igjen med, er den mulige utbyggingsreserven. Denne analysen kan gjøres for både arealdelen til kommuneplanen, kommunedelplaner for arealbruk og for reguleringsplaner.

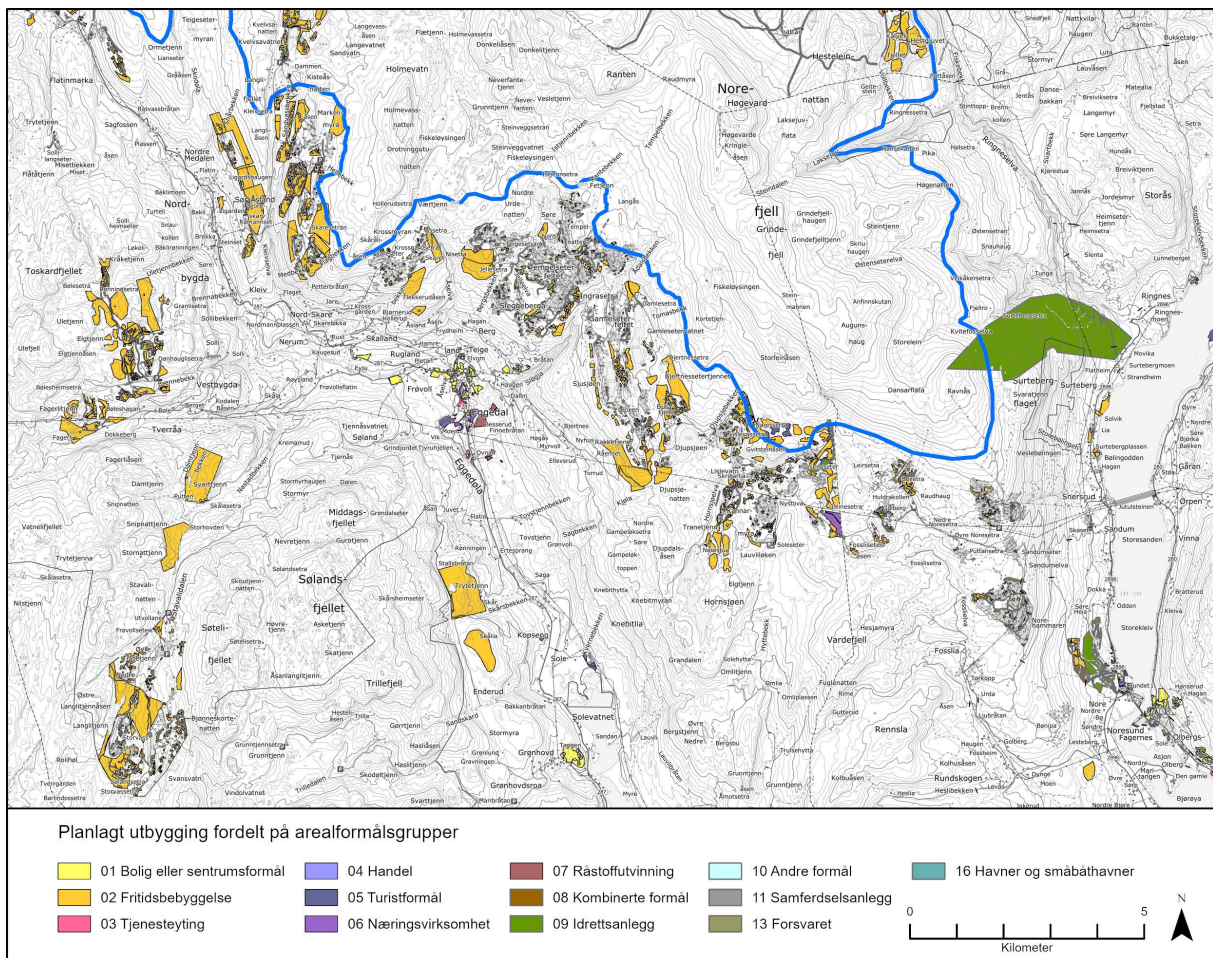
Hvis det kun er behov for en oversikt over utbyggingsreserver i kommuneplanens arealdel, kan kommunene bruke den metoden som er beskrevet i veilederen [Arealregnskap i kommuneplan](#). Dette er en analyse basert på geografiske informasjonssystemer.

Metoden for presis identifisering av utbyggingsreserver er i rask utvikling. Det er utarbeidet tidlige versjoner for landsdekkende analyser av utbyggingsreserver, og flere fylkeskommuner og kommuner har gjennomført egne analyser. Kommunene bør derfor undersøke om det er utarbeidet arealregnskap av fylkeskommunen som inneholder informasjon om utbyggingsreserver.

I det følgende beskriver vi kort hvordan en samlet kartlegging av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner kan gjennomføres trinnvis. Metoden forutsetter at kommunene har et oppdatert digitalt planregister.

- **Trinn 1: Klargjøring av plan- og utbyggingsdata**
 Første trinn i analysen er å innhente og klargjøre digitale plandata. Data som inngår i analysene er digitale reguleringsplandata (uavhengig av alder), samt kommuneplandata etter plan- og bygningsloven 1985 og kommuneplandata etter plan- og bygningsloven 2008.
- **Trinn 2: Identifisering av områder avsatt til utbyggingsformål**
 Andre trinn i analysen er å identifisere områder i arealplanene på alle plannivåer som er avsatt eller regulert til utbyggingsformål, til forskjell fra for eksempel LNF(R)-områder etter § 11-7 nr. 5 bokstav a).
- **Trinn 3: Kartlegge områder som er allerede er utbygd**
 I denne delen av analysen identifiserer man de områdene som allerede er utbygd. Pr. nå brukes datasettet «SSB-arealbruk», sammen med andre sentrale utbyggingsdata. Kommunene bør på sikt bruke «Grunnkart for arealregnskap», som pr. april 2024 foreligger i testversjon ([Grunnkart for bruk i arealregnskap \(testversjon\) - Kartkatalogen \(geonorge.no\)](#)).
- **Trinn 4: Identifisering av utbyggingsreserver**
 I dette trinnet trekker man fra allerede utbygde arealer fra områdene som er avsatt eller regulert til utbyggingsformål, samt områder som er direkte uegnet for utbygging (større vann, mindre restarealer, osv.). Gjenværende områder kan betraktes som en mulig utbyggingsreserve.
- **Trinn 5: Beregning av overlapp med miljø- og samfunnsvariabler**
 Når utbyggingsreservene er identifisert og lokalisert, kan man kartlegge områdene sett opp mot et utvalg av miljø- og samfunnsvariabler. Variablene representerer ulike miljø- og samfunnshensyn som er inkludert i f.eks. «Nasjonale forventninger til kommunal planlegging» (Kommunal- og distriktsdepartementet) og «Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet (T-16/2)» (Klima- og miljødepartementet). Listen med undersøkte variabler må forstås som en første indikasjon på mulige konflikter med utvalgte miljø- og samfunnshensyn, som skal gjøre arbeidet enklere når arealplanene skal evalueres i fase 3.
- **Trinn 6: Oppsummering av resultatene**
 Resultatet av kartleggingen er et geografisk datasett som indikerer hvor utbygging er planlagt, men ikke gjennomført.
 Analysen oppsummeres med sentrale nøkkeltall, for eksempel følgende:

 - Samlet utbyggingsreserve i dekar eller km².
 - Utbyggingsreserve fordelt på arealformål (bolig, fritidsbolig, idrettsanlegg, ulike former for næringsvirksomhet osv.).
 - Utbyggingsreserve som andel av kommunens eksisterende utbygde areal.
 - Utbyggingsreserve som andel av kommunens areal.
 - Andel av utbyggingsreserven på ulike arealplannivåer (kommuneplaner, kommunedelplaner, og reguleringsplaner).



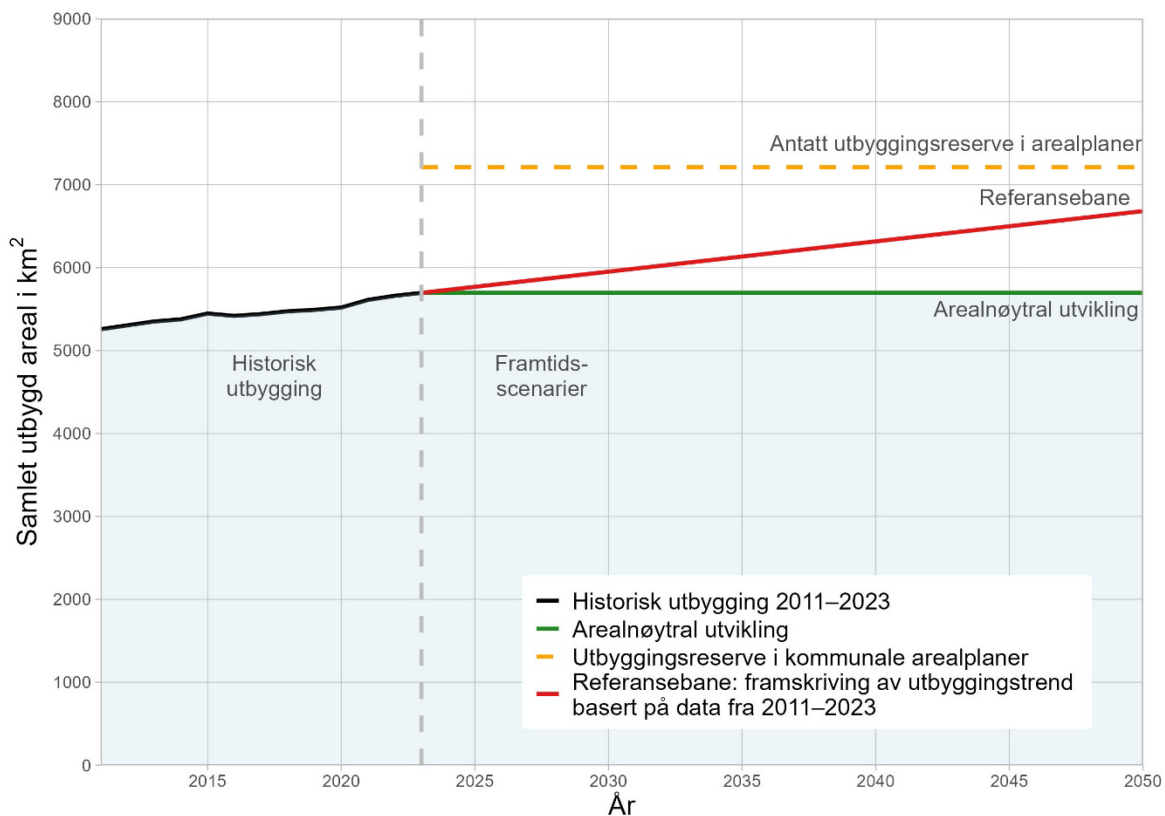
Figur 16 Eksempel på kart med sammenstilling av utbyggingsreserver fra planer på flere nivåer. Kartet indikerer mulige utbyggingsreserver. Områder uten farge viser enten LNF(R)-områder eller allerede gjennomførte planer. Tilgjengelige GIS-analyser fra fylkeskommunene og andre må alltid kontrolleres av kommunene, fordi GIS-analysene ikke alltid fanger opp hvilken plan som faktisk gjelder når det er motstrid mellom planer.

Det er også mulig å utarbeide anslag over hvor mange boliger, fritidsboliger, næringsbygg o.l. det er rom for innenfor utbyggingsreserven, men dette vil blant annet bero på hvor tett det kan bygges, samt en rekke andre forhold. Departementets veileder om arealregnskap viser hvordan man kan gjøre en skjønsmessig vurdering av utbyggingsreserven i lys av utbyggingsbehovet. Det kan også gjøres mer sofistikerte kvantitative analyser som vi ikke går inn på her. For den enkelte arealplan som inneholder utbyggingsreserver, kan følgende data hentes ut fra GIS-analysen og sammenstilles i et egnet skjema:

Plan-ID	Entydig identifikasjon for en plan innen kommunen
Plannavn	Planens navn
Plantype	Type arealplan; reguleringsplan, områderegulering, detaljregulering mfl.
Planstatus	Planens behandling samt planens virkning
Ikrafttredelse	Dato for ikrafttredelse av plan, normalt vedtaksdato
Lovreferanse	Referanse til lov som planen og bestemmelsene er hjemlet i
Digitaliseringsgrad	I hvilken grad planen er digital; ingen / digitalt planområde / fulldigital
Realiseringsgrad	I hvilken grad arealplanen er utbygd; ubebygd/delvis/utbygd
Utbyggingsreserve	Samlet areal som er satt av til utbygging, men ikke bygd ut
Sammenheng med KPA	For andre arealplantyper enn kommuneplanens arealdel (KPA); motstrid, delvis samsvar, samsvar
Revisjonsbehov	Lite, middels, stort
Sammenstilling med miljø- og samfunnsinteresser	Samlet areal (daa) med utbyggingsreserve som overlapper med ulike arealtyper fra arealressurskart og ulike miljø- og samfunnsinteresser

Etter at kartleggingen er gjennomført, kan kommunen utarbeide en rapport som beskriver status for utbyggingsreserver i kommunens arealplaner. Rapporten bør vise utbyggingsreserver i den enkelte arealplan og i det samlede revisjonsområdet (akkumulert), med angivelse av arealstørrelser og arealkategorier.

Rapporten kan også inneholde en framskriving av folketallet i kommunen, og et anslag over behovet for arealer til forskjellige utbyggingsformål. Departementets veileder for arealregnskap angir i vedlegg 1 framgangsmåter for å vurdere utbyggingsbehov. Dette kan gi et illustrerende bilde av spennet mellom utbyggingsreserve og forventet utbyggingsbehov:



Figur 17 En enkel framskriving av samlet utbygd areal basert på historiske data fra SSB.

Figuren over viser en enkel framskriving av samlet utbygd areal basert på historiske data fra SSB. Den er utarbeidet for hele Norge, men slike figurer kan også utarbeides på kommunenivå, gitt at det finnes gode nok data om arealendringer i kommunen (arealregnskap). Den vertikale og stiplede grå streken for 2023 markerer skillet mellom historisk utvikling (til venstre) og mulig framtidig utvikling (til høyre). Et nullalternativ – en arealnøytral utvikling, som innebærer at videre utbygging foregår innenfor allerede utbygde områder – er vist med grønn linje, mens en fortsettelse av dagens utbyggingstakt er vist med rød linje. Samlet utbyggingsreserve er vist med gul stiplet linje. Utbyggingsreserven kan reduseres (blant annet ved planrevisjon) eller økes (ved å legge til nye planlagte utbyggingsarealer). Denne typen analyser hjelper politikerne til å sikre at det er satt av tilstrekkelig med arealer til samfunnets utbyggingsbehov, samtidig som «overbudsjettering» av utbyggingsarealer unngås. En enkel framskriving av dagens utbyggingstakt kan lages ved å bruke gjennomsnittlig antall dekar utbygging pr år. (fra de de siste fem eller ti årene) som grunnlag for referansebanen.

Rapporten bør inneholde faglige anbefalinger om revisjonsbehovet, som grunnlag for politisk forankring (fase 2), og deretter for evaluering av arealplanene (fase 3).

4.1.3 Nærmere om kartlegging av gjennomførte arealplaner

Oversikten over gjennomførte arealplaner skal gi et grunnlag for å identifisere ikke-fungerende arealplaner. Gjennomførte arealplaner kan være utbygde områder både i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner som helt eller delvis er gjennomførte.

Likevel er det de eldre reguleringsplanene som oftest skaper utfordringer, og hvor revisjonsbehovet gjør seg mest gjeldende. Kartleggingen av gjennomførte arealplaner vil derfor i all hovedsak gjelde *reguleringsplaner* inkludert tilsvarende historiske arealplantyper.

Også for gjennomførte arealplaner bør kartleggingen skje ved å utarbeide en oversikt over arealplaner med et antatt revisjonsbehov. Kommunen vil stå fritt med hensyn til hvordan den skal følge opp de kartlagte arealplanene. Et alternativ kan være å inndele kommunen i ulike områder, og først velge ut ett eller flere av områdene som gjenstand for revisjon. Et annet alternativ er å velge ut arealplaner fra et bestemt tidsrom, f.eks. reguleringsplaner vedtatt etter 1985-loven eller enda eldre lovgivning.

Uansett hvilke utvalgsriter kommunen velger, bør kartleggingen oppsummeres i et skjema. Kommuner som har et oppdatert digitalt planregister, kan hente mye informasjon direkte fra registeret, men kommunene må manuelt avklare om arealplanene er fulldigitaliserte eller mangler digitalisering.

Eksempel på et skjema for kartlegging av gjennomførte reguleringsplaner:

Plan-ID	Entydig identifikasjon for en plan innen kommunen
Plannavn	Planens navn
Plantype	Type arealplan; reguleringsplan, områderegulering, detaljregulering mv.
Planstatus	Planens behandling samt planens virkning
Ikrafttredelse	Dato for ikrafttredelse av plan, normalt vedtaksdato
Lovreferanse	Referanse til lov som planen og bestemmelsene er hjemlet i
Digitaliseringsgrad	I hvilken grad planen er digital; ingen / digitalt planområde / fulldigital
Realiseringsgrad	I hvilken grad arealplanen er utbygd; ubebygd/delvis/utbygd
Sammenheng med KPA	Motstrid, delvis samsvar, samsvar
Revisjonsbehov	Lite, middels, stort

Etter at kartleggingen er gjennomført, bør kommunen utarbeide en rapport med oversikt over helt eller delvis gjennomførte reguleringsplaner. Rapporten bør også skissere revisjonsbehovet, herunder sammenhengen med kommuneplanens arealdel og eventuelle kommunedelplaner for arealbruk, slik at de folkevalgte i kommunen gis et grunnlag for å treffe beslutning for det videre revisjonsarbeidet. Det er her tale om en foreløpig og grovmasket vurdering av revisjonsbehovet. Den nærmere vurderingen av kvaliteten i den enkelte arealplan skal skje i fase 3.

4.1.4 Nærmere om kartlegging av utgåtte/erstattede arealplaner

En arealplan kan være erstattet eller utgått, fordi det er vedtatt ny arealplan for samme område. Dette vil typisk gjelde reguleringsplaner. Dersom intensjonen har vært at de eldre arealplanene ikke lenger skal ha rettsvirkning, bør disse planene som en klar hovedregel bli opphevet. Det bør utarbeides et eget skjema for uaktuelle arealplaner.

Mange kommuner vil ha markert slike arealplaner i planregisteret med betegnelsen «utgått/erstattet». Dette vil gjøre kartleggingen betydelig enklere. Kommuner som ikke har brukt en slik metode, må gå gjennom arealplanene for å undersøke om de er erstattet av nyere arealplaner.

Eksempel på et skjema for opplisting av antatt utgåtte/erstattede arealplaner:

Plan-ID	Entydig identifikasjon for en plan innen kommunen.
Plannavn	Planens navn.
Plantype	Type arealplan; reguleringsplan, områderegulering, detaljregulering mv.
Planstatus	Planens behandling samt planens virkning.
Ikrafttredelse	Dato for ikrafttredelse av plan, normalt vedtaksdato.
Lovreferanse	Referanse til lov som planen og bestemmelsene er hjemlet i.
Erstattet av	Referanse til arealplan.
Utgått eller erstattet	Nei, delvis, ja.
Revisjonsbehov	Lite, middels, stort / ja, nei

Etter at kartleggingen er gjennomført, bør kommunen utarbeide en rapport med oversikt over antatt utgåtte/erstattede arealplaner, samt en beskrivelse av revisjonsbehovet.

4.2 Fase 2: Politisk forankring

4.2.1 Innledning

Fase 2 består i å sikre politisk forankring av det videre revisjonsarbeidet, basert på kartleggingen av arealplansituasjonen i fase 1. Det er avgjørende at de folkevalgte i kommunen slutter seg til revisjonsarbeidet. Like viktig som politisk forankring, er politisk forståelse. Hensikten er at kartleggingsskjemaene og rapportene fra fase 1 skal gi de folkevalgte innsikt i både behovet for arealplanrevisjon og hvilke samfunnsgevinster som kan oppnås gjennom revisjonsarbeidet.

Den politiske beslutningen bør angi om arealplanrevisjonen skal gjelde for hele kommunen, bestemte områder eller særskilte temaer/arealformål. Beslutningen bør også angi om arealplanrevisjonen skal gjelde ikke-gjennomførte, gjennomførte og utgåtte/erstattede

arealplaner, alternativt synliggjøre eventuelle begrensninger i så henseende. Beslutningen bør videre angi behovet for revisjon, formålet med revisjonsarbeidet og en antatt tidsplan.

Loven forutsetter at kommunen skal vurdere behovet for arealplanrevisjon som ledd i arbeidet med den kommunale planstrategien, se punkt 4.2.2, selv om revidering av arealplaner også kan bygge på særskilte vedtak. Det at kommunen på forhånd treffer nødvendige delegeringsvedtak for saksbehandlingen, kan være et viktig bidrag for å effektivisere en arealplanrevisjon, se punkt 4.2.3.

I forbindelse med den politiske forankringen, kan kommunen også ta stilling til om det er behov for å treffe vedtak om midlertidig forbud etter plan- og bygningsloven kapittel 13, eventuelt også avklare om det er behov for å stanse private initiativ eller forslag til reguleringsplan, se også punkt 4.3.1.

4.2.2 Forholdet til den kommunale planstrategien

Den kommunale planstrategien etter plan- og bygningsloven § 10-1, er det overordnede grunnlagsdokumentet for den videre arealplanleggingen i kommunen. Plan- og bygningsloven § 10-1 tredje ledd presiserer at kommunene, som ledd i sitt arbeid med planstrategien, plikter å ta stilling til om gjeldende kommuneplan med arealdel skal revideres. Videre følger det av samme bestemmelse at kommunen også kan vurdere om det er behov for endring eller oppheving av eldre arealplaner:

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

I planstrategien kan også mer prinsipielle spørsmål avklares, som for eksempel hvor lenge det er påregnelig at et utbyggingsområde kan bli liggende i kommunens arealplaner, før disse rutinemessig bør bli vurdert endret eller opphevet. Flere kommuner har innført en regel om at avsatte byggeområder i kommuneplanens arealdel, etter en bestemt tid skal tilbakeføres til LNF(R)-formål.

Et annet prinsipielt spørsmål som bør diskuteres i denne fasen, er hvor store utbyggingsreserver kommunen ønsker å operere med. Kommunens arealplaner bør sikre arealer til å dekke samfunnets utbyggingsbehov, men omfattende overbudsjettering av utbyggingsarealer undergraver arealplanene som styringsmiddel. En enkel framskriving av sannsynlig utvikling i arealbruk basert på historiske data og eventuelle nye målsettinger er nyttig i en slik fase, se punkt 4.1.2 ovenfor.

Plan- og bygningsloven § 10-3 fjerde ledd sier at kommunene kan samordne sitt arbeid med planstrategien og kommuneplanen. Kommunene kan videre legge opp til at arbeidet med arealdelen til kommuneplanen blir samordnet med endring eller oppheving av eldre reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 12. Planbeskrivelsen for arealdelen til kommuneplanen bør gi en oversikt over hvilke konkrete reguleringsplaner som er vedtatt og opphevet siden forrige kommuneplanrevisjon. Kommunen kan alternativt endre eller oppheve eldre reguleringsplaner som separate saker etter plan- og bygningsloven kapittel 12.

4.2.3 Delegering av myndighet

Plan- og bygningsloven § 12-14 fastslår at kommunestyret kan delegerer sin myndighet til (1) å vedta *visse endringer* av reguleringsplaner, og (2) å vedta oppheving av *visse reguleringsplaner*. Det første gjelder endringer som er underlagt visse skranker, blant annet at endringene ikke må gå utover hoveddrammene i planen. Det siste gjelder oppheving av reguleringsplaner som i det vesentligste er i motstrid med overordnet plan, noe som typisk vil gjelde utgåtte/erstattede arealplaner. Slik delegering vil være nyttig for en effektiv arealplanrevisjon, særlig med hensyn til mer kurante endringer av reguleringsplaner, og ikke minst oppheving av utgåtte/erstattede arealplaner. Kommunen bør derfor, som ledd i fase 2 om politisk forankring, også avklare sitt delegeringsreglement.

4.3 Fase 3: Evaluering av arealplaner

4.3.1 Innledning

Fase 3 i arealplanrevisjonen omfatter en konkret vurdering av om den enkelte arealplan, eller deler av en arealplan, bør endres eller oppheves. I punkt 4.3.2, 4.3.3 og 4.3.4 nedenfor er det angitt *evalueringskriterier* for den enkelte arealplan, eller områder innenfor en arealplan. Vi viser også eksempler på *evaluerings skjemaer* for de respektive kategoriene av arealplaner. Skjemaene gir ikke anvisning på en uttømmende vurdering, men er ment å synliggjøre det som typisk gir en indikasjon på behovet for endring eller oppheving av arealplaner innenfor hver kategori.

Bruk av evalueringsskjemaene skal gi grunnlag for en *anbefaling* med hensyn til om den enkelte arealplan bør bli videreført, endret eller opphevet. Endelig *beslutning* beror på en planfaglig og planpolitisk vurdering av kommunestyret, eventuelt det organ som er delegert myndighet.

Som en avslutning på fase 3, bør kommunen ta stilling til om det er behov for å treffe vedtak om midlertidig forbud etter plan- og bygningsloven kapittel 13, eventuelt også avklare om det er behov for å stanse private initiativ eller forslag til reguleringsplan.

4.3.2 Evalueringsskriterier for ikke-gjennomførte arealplaner

Hovedspørsmålet for ikke-gjennomførte arealplaner med utbyggingsreserver, er om arealplanene etter en *fornyet* planfaglig og planpolitisk vurdering, bør videreføres, endres eller oppheves. Vurderingene knytter seg til bevaringshensyn, samfunnssikkerhet og utbyggingsinteresser, og vil i det vesentlige være av samme type som kommunen gjør når nye utbyggingsarealer avsettes i kommuneplanens arealdel, eller når kommunen tar stilling til en reguleringsplan for et ubebygde område.

I en kommune kan det være mange ikke-gjennomførte arealplaner og utbyggingsområder, og det kan være hensiktsmessig å gjøre en prioritering av hvilke arealplaner og planområder som skal evalueres i første runde, og hvilke som bør tas senere. Kartleggingsskjemaet og rapporten fra fase 1 er et godt utgangspunkt for en slik prioritering. For eksempel kan arealplanene eller planområdene som i fase 1 er merket med middels eller stort revisjonsbehov, vurderes først.

Bevaringshensyn

Hvilke bevaringshensyn som er relevante å vurdere, vil variere fra kommune til kommune. Et utgangspunkt kan være T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet*, som regionale og statlige myndigheter legger til grunn for sin innsigelsespraksis. Rundskrivet viser hvilke spørsmål staten anser for å være av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning på klima- og miljøområdet. Dette omfatter temaene klima, klimatilpasning, naturmangfold, vannmiljøkvalitet, kulturminner, landskap, friluftsliv, strandsone og vernede vassdrag. Temaene støy, lokal luftkvalitet og forurenset grunn er omtalt under temaet «utbyggingsinteresser», og storulykkebedrifter ligger under temaet «samfunnssikkerhet». I regjeringens nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging nevnes i tillegg karbonrike arealer (i hovedsak myr), villreinens leveområder, vassdrag og jordvern.

Det offentlige kartgrunnlaget (DOK)³ er offentlige geografiske data tilrettelagt for kommunenes plan- og byggesaksarbeid.⁴ Formålet er å sikre en kunnskapsbasert og effektiv planlegging og saksbehandling. DOK inneholder både grunnkart, matrikkeldata, kommunaltekniske geodata og ulike tematiske geodata (temakart) som gir et nødvendig geografisk informasjonsgrunnlag for oppgaver etter plan- og bygningsloven. Det er etablert verktøy i Geonorge der hver kommune logger inn og bekrefter de nasjonale data som de ønsker å definere som sitt DOK, og i verktøyet kan de også definere egne lokale DOK-tilleggsdata.

³ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/plankart_planregister/dok/id2470662/

⁴ <https://register.geonorge.no/register/det-offentlige-kartgrunnlaget-kommunalt>

Tabell 1: Oversikt over noen nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet og relevante datasett tilgjengelig i Geonorge for å identifisere disse områdene i GIS-analyse:⁵

Tema	Relevante datasett i Geonorge	Dataeier
Støy	Støykart - strategisk støykartlegging (Miljødirektoratet) ⁵	Miljødirektoratet
Lokal luftkvalitet	–	–
Forurenset grunn	Forurenset grunn ⁶	Miljødirektoratet
Klima	Myr (AR5) ⁵	Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)
Klimatilpasning	Områder for 10- og 50-års flom Områder med årlig skredsannsynlighet på 1/100 ⁵	NVE
Naturmangfold	Naturvernområder og forslåtte verneområder ⁶ Naturtyper med KU-verdi ⁶ Arter av nasjonal forvaltningsinteresse ⁵ Inngrepfri natur i Norge ⁵ Geologisk arv ⁶	Miljødirektoratet
Vannmiljøkvalitet	Miljøtilstand i vann ⁶	Miljødirektoratet
Kulturminner og kulturmiljøer	Kulturminner ⁵ Kulturmiljøer ⁵	Riksantikvaren
Landskap	Kulturlandskap – utvalgte ⁶ UNESCO-verdensarvområder ⁶ Områder over skoggrensen ⁵	Miljødirektoratet – Artdatabanken
Friluftsliv	Friluftslivsområder - vernede ⁶	Miljødirektoratet
Strandsone	Potensielt tilgjengelig strandsone ⁵	SSB
Vernede vassdrag	Verneplan for vassdrag ⁵	NVE
Jordvern	Arealressurskart – FKB-AR5 ⁵ Dyrkbar jord ⁵	NIBIO NIBIO

En GIS-analyse vil gi en indikasjon på hvilke utbyggingsreserver som eventuelt er i konflikt med viktige bevaringshensyn. Arealplaner med identifiserte utbyggingsreserver som er i konflikt med relevante hensyn, kan være aktuelle for endring eller oppheving.

Vurderingen av bevaringshensyn bør også ta utgangspunkt i kommunale, regionale og nasjonale miljømål og føringer for arealvurderinger som finnes i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, regionale planer, samt nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging.

Selv om de enkelte ikke-gjennomførte arealplanene og planområdene i seg selv ikke inneholder store miljøverdier, kan summen av utbygging være negativ. Sumvirkningene av å bygge ut de ikke-gjennomførte arealplanene og planområdene bør derfor også vurderes. Departementets veileder for arealregnskap viser hvordan kommunene kan få en oversikt over hvilke naturverdier som forsvinner, dersom utbyggingsreserven i kommuneplanen realiseres. Dette er informasjon som kan brukes for kvalitative vurderinger av sumvirkninger.

⁵ <https://www.geonorge.no/>

⁶ <https://kartkatalog.miljodirektoratet.no/News/Details/58>

Fremgangsmåten kan tilpasses slik at også ikke-gjennomførte reguleringsplaner og andre typer arealplaner kan inkluderes.

Samfunnssikkerhet

For å vurdere om ikke-gjennomførte arealplaner og planområder er forsvarlig å bygge ut med hensyn til samfunnssikkerhet, kan følgende temaer være relevante:

Naturfarer	Menneske- og virksomhetsbaserte farer og sårbarheter
<ul style="list-style-type: none"> • Flom, erosjon og isgang • Ekstrem nedbør • Overvann • Havnivåstigning • Vanninntregning • Stormflo • Skred: <ul style="list-style-type: none"> • Kivkleireskred • Jord- og flomskred • Fjellskred • Steinskred • Steinsprang • Snøskred • Sørpeskred • Sekundærvirkninger av skred <ul style="list-style-type: none"> • Flodbølge • Oppdemning • Skog- og gressbrann • Sterk vind - storm/orkan • Radon 	<ul style="list-style-type: none"> • Farlige stoffer: <ul style="list-style-type: none"> • Håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff • Oppbevaring og bruk av eksplosiv vare • Transport av farlig gods • Håndtering av strålekilder • Storbrann • Ulykker med transportmidler: <ul style="list-style-type: none"> • Jernbane • Fly • Skipshavari • Trafikkulykker • Ødeleggelser av kritisk infrastruktur • Sårbare objekter • Terror og sabotasje • Elektromagnetiske felt • Tilgjengelighet for nødetatene

Figur 18 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap: Eksempler på tema Statsforvalteren bør anbefale vurdert i risiko- og sårbarhetsanalyser ([Retningslinjer for Statsforvalterens bruk av innsigelse](#))

Kommunen bør også finne frem sin helhetlige ROS-analyse og ROS-analysen for kommuneplanens arealdel, samt skaffe en oversikt over hvilke uønskede hendelser som er beskrevet i disse analysene. Klimaprofil for fylket, som er utarbeidet av Norsk klimasenter, er også nyttig for å gjøre seg kjent med hvordan et endret klima vil øke risikoen for naturfarer.

Noen av naturfaretemaene er kartlagt som *faresoner*. Det kan gjøres analyser av hvilke ikke-gjennomførte arealplaner og planområder som befinner seg helt eller delvis innenfor et eller flere av disse temaene. Dette gjelder datasett for flom, fjellskred, skred i bratt terreng (snøskred, steinsprang, steinskred, jordskred, flom- og sørpeskred), kvikkleire, stormflo, havnivåstigninger og radon, som finnes på «NVE Atlas». Faresoner er avgrenset på bakgrunn av en konkret naturfarekartlegging. Dersom en ikke-gjennomført arealplan eller et ikke-gjennomført planområde ligger i en faresone, er dette en utbyggingsreserve som i utgangspunktet ikke kan bygges ut uten konkrete risikoreduserende tiltak. I mange tilfeller kan risikoreduserende tiltak være realistiske å gjennomføre. Kommunen bør bruke erfaring

og faglig skjønn for å vurdere om dette er teknisk og økonomisk gjennomførbart, og beskrive dette i skjemaet.

Faresoner er sjelden undersøkt heldekkende for en hel kommune. *Aktsomhetsområder* kan derimot brukes til å skaffe oversikt over ikke-gjennomførte arealplaner og planområder der naturfare er sannsynlig, men der kommunen mangler sikker kunnskap fordi detaljerte naturfarekartlegginger ikke er gjennomført. Oppdatert datagrunnlag fra f.eks. «NVE Atlas» kan brukes i analysene, siden hensynssoner i arealplaner bare viser risikosituasjonen på tidspunktet arealplanen ble vedtatt.

Andre temaer under naturfarer må vurderes kvalitativt ut fra kjennskap til terreng og lokale forhold. Dette gjelder ekstrem nedbør, sekundærvirkninger av skred, skog og gressbrann og sterk vind.

Vurderingen av menneske- og virksomhetsbaserte farer og sårbarheter, bør bygge på identifiserte, uønskede hendelser i helhetlig ROS-analyse for kommunen og i ROS-analyse for kommuneplanens arealdel eller andre nyere arealplaner. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har datasett som er relevante for å vurdere hvilke ikke-gjennomførte arealplaner og planområder som kan være utsatt for virksomhetsbaserte farer.

I vurderingen av ikke-gjennomførte arealplaner og planområder må også trafikkforhold for myke trafikanter vurderes. Veisystemene kan være endret, og trafikkmengdene kan være langt høyere enn da den opprinnelige arealplanen ble vedtatt. Likeledes må adkomsten for nødetater til et ikke-gjennomført utbyggingsområde vurderes.

Utbyggingsinteresser

Kommunen skal som arealplanmyndighet avgjøre hvilke områder som kan utbygges ut fra politiske mål og prioriteringer, blant annet basert på egen arealstrategi.⁷

For å kunne vurdere den politiske aksepten for å gjennomføre ikke-gjennomførte arealplaner og planområder, kan det settes opp et kriteriesett som bygger på vedtatte kommunale mål. Kriteriesettet kan være det samme som kommunen bruker i innledende faser for konsekvensutredning (grovsiling) av arealinnspill til kommuneplanens arealdel, med sikte på å vurdere om innspillene bidrar til en ønsket samfunnsutvikling.

Der det er relevant for utbyggingsformålet, må evalueringen fange opp om utbyggingsreservene er utsatt for støy og luftforurensning eller ligger i områder med forurenset grunn.

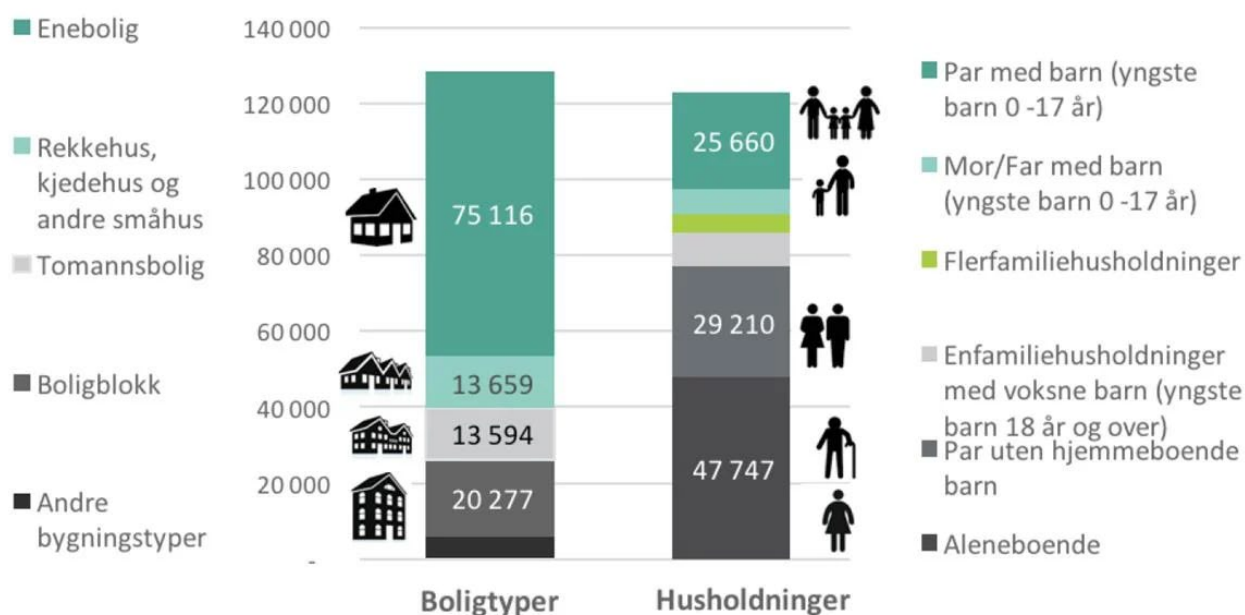
Nærhet til infrastruktur som VA-anlegg og vei er faktorer som har stor betydning for om det er realistisk å bygge ut en utbyggingsreserve, og dette bør derfor inngå i evalueringen.

Utbyggingspotensialet i de ikke-gjennomførte arealplanene og planområdene, og hvordan dette samsvarer med et forventet utbyggingsbehov, bør uansett omtales. I rapporten fra fase 1 er det redegjort for samlet utbyggingspotensial, fordelt på utbyggingsformål. For hver

⁷ https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/fagtema/arealstrategi/id3019105/

arealplan og hvert planområde bør det vurderes i hvilken grad utbyggingspotensialet svarer til kommunens utbyggingsbehov.

For ikke-gjennomførte arealplaner og planområder for boliger bør antallet boliger anslås grovt, gjerne som et intervall, og det bør vises hvor stor andel av kommunens samlede boligbehov innenfor en gitt tidshorisont dette utgjør. Veilederen til arealregnskap med vedlegg 1 viser både enkle og mer avanserte metoder for hvordan dette kan gjøres. Med de avanserte metodene kan kommunens boligbehov differensieres etter boligtyper og etter ulike deler av kommunen. Dette kan være relevant fordi det i de aller fleste norske kommuner er et stort og voksende behov for boliger for mindre husholdninger og husholdninger med eldre.



Figur 19 Illustrasjon av manglende samsvar mellom boligtyper og boligbehov fra regional plan for areal og transport i Buskerud 2018–2035.

Utbyggingsbehovet for fritidsbebyggelse er det ikke mulig å anslå på samme måte som for boliger. Det er likevel viktig at kommunestyret får en oversikt over hvor mange fritidsboliger et område gir mulighet for å bygge ut, gjerne differensiert mellom frittliggende og konsentrert bebyggelse. Dette kan vurderes opp mot antallet eksisterende fritidsboliger eller mengden av fritidsboliger som er bygget ut innenfor en gitt periode, f.eks. en kommuneplanperiode på 12 år. Evalueringen av områdene for fritidsbebyggelse bør bygge på hensyn som er utdypet i KDDs «Rettleiar om planlegging av fritidsbustader».

Utbyggingsreserver til forretning og næring vil det være relevant å vurdere opp mot regionale retningslinjer for ulike typer næringer og næringsområder, gjerne omtalt som ABC-prinsippet.

Hvilke utbyggingsreserver til offentlig og privat tjenesteyting, idrettsanlegg, andre typer bebyggelse og anlegg (vannforsyning, renovasjonsanlegg etc.) og grav- og urnelund som kommunen fortsatt har behov for, vil være godt kjent for de ulike sektorene. Imidlertid er det nyttig å notere hvilke av utbyggingsreservene som ikke lenger er aktuelle hvis

utbyggingsreserver til f.eks. boliger eller fritidsboliger besluttes omdisponert. Det samme gjelder arealplaner for kommunale og fylkeskommunale veganlegg.

Her er et eksempel på et skjema som kan brukes som utgangspunkt for en evaluering av ikke-gjennomførte arealplaner. Skjemaet bygger på de tre hensynssettene som er omtalt i punkt 3.2. For hvert tema skal det gis en beskrivelse av de hensynene som gjør seg gjeldende i det aktuelle området. Videre skal det gis en vurdering av revisjonsbehovet, i form av markering i hhv. grønn (lite behov), gul (noe behov) og rød (stort behov) farge.

Plan-ID/plannavn:	Vedtaksdato	
Arealformål:		
Samlet utbyggingsreserve:		
Realiseringsgrad:		
Bevaringshensyn:	Beskrivelse	Vurdering
<ul style="list-style-type: none"> • Forurensing <ul style="list-style-type: none"> ○ Støy ○ Lokal luftkvalitet ○ Forurenset grunn 		
<ul style="list-style-type: none"> • Klima, inkl. karbonrike arealer som myr 		
<ul style="list-style-type: none"> • Naturmangfold <ul style="list-style-type: none"> ○ Naturvernområder og forslåtte verneområder ○ Naturtyper med KU-verdi ○ Arter av nasjonal forvaltningsinteresse (inkl. villrein) ○ Inngrepsfri natur ○ Geologisk arv 		
<ul style="list-style-type: none"> • Vannmiljøkvalitet 		
<ul style="list-style-type: none"> • Kulturminner og kulturmiljø 		
<ul style="list-style-type: none"> • Landskap 		
<ul style="list-style-type: none"> • Friluftsliv 		
<ul style="list-style-type: none"> • Strandsonen langs sjøen og langs vassdrag 		
<ul style="list-style-type: none"> • Vernede vassdrag 		
<ul style="list-style-type: none"> • Jordvern 		

Samfunnssikkerhet:	Beskrivelse	Vurdering
<ul style="list-style-type: none"> • Flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare • Klimatilpasning <ul style="list-style-type: none"> ○ Områder for 10- og 50-års flom ○ Områder med årlig skredsannsynlighet på 1/100 • Menneske- og virksomhetsbaserte farer og sårbarheter 		
Utbyggingsinteresser:	Beskrivelse	Vurdering
<ul style="list-style-type: none"> • Forholdet til infrastruktur (VA mv.) 		
<ul style="list-style-type: none"> • Forholdet til temaer i kommuneplanens samfunnsdel og arealstrategi (kollektivtransport, utbygningsretning, boligbehov, investeringer i sosial og teknisk infrastruktur o.l.) 		
<ul style="list-style-type: none"> • Forurensing <ul style="list-style-type: none"> ○ Støy ○ Lokal luftkvalitet ○ Forurenset grunn 		
Konklusjon:		
Bør planen videreføres uendret?		
Endring av planen:		
<ul style="list-style-type: none"> • Bør planen endres? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Forenklet endringsprosess? 		
Oppheving av planen:		
<ul style="list-style-type: none"> • Bør planen oppheves? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Forenklet opphevingsprosess? 		

Den konkrete vurderingen av hver enkelt arealplan eller planområde, bør som et minimum være basert på evalueringskriteriene i skjemaet.

4.3.3 Evalueringskriterier for gjennomførte arealplaner

Hovedtemaet for revisjon av gjennomførte arealplaner er å identifisere hvilke arealplaner, typisk *reguleringsplaner*, som ikke lenger fungerer som styringsverktøy. En evaluering av gjennomførte arealplaner handler med andre ord om å identifisere «problempplaner». En planevaluering vil også kunne gi svar på om det er arealplanen som helhet som ikke fungerer, eller om det er enkelte elementer i planen som skaper utfordringer, f.eks. en planbestemmelse.

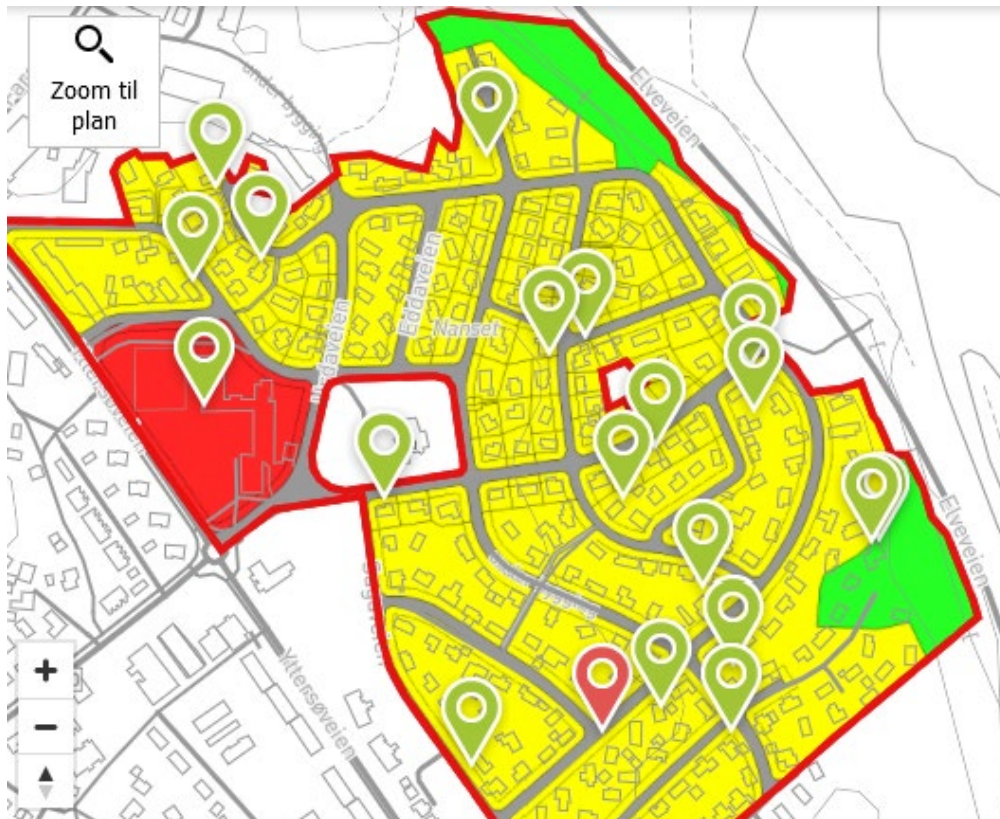
Dersom det blir identifisert ikke-fungerende arealplaner, er spørsmålet om de bør endres eller oppheves. Et alternativ kan være at en arealplan bli opphevet først etter forutgående endring av annen arealplan, typisk slik at en ikke-fungerende reguleringsplan oppheves *etter* at det er vedtatt nødvendige endringer i arealdelen til kommuneplanen. Enkeltelementer i en ikke-fungerende arealplan kan etter omstendighetene bli ansett som så sentrale at de vil utgjøre en hindring for et vedtak om oppheving av arealplanen. Forholdet kan i så fall bli avhjulpet ved at det sentrale elementet blir inntatt i arealdelen til kommuneplanen, hvoretter den ikke-fungerende arealplanen uhindret kan bli opphevet, se punkt 4.4.3 nedenfor.

Eksempelet nedenfor viser en reguleringsplan der plankartet ikke fungerer, fordi vei med byggegrense og friområde er bygget på en annen måte enn det som var planlagt:



Figur 20 Eksempel på reguleringsplan der det som er bygget ikke stemmer med planen.

Eksemplet nedenfor viser en reguleringsplan som ikke fungerer som styringsverktøy som følge av et betydelig antall dispensasjoner innenfor planområdet. På plankartet er det markert 20 vedtak om dispensasjon fra reguleringsplanen.



Figur 21 Eksempel på reguleringsplan der det er gitt mange dispensasjoner.

Både feil i plankart og et betydelig omfang dispensasjoner er momenter som kan tale for at en reguleringsplan bør endres eller oppheves. I tillegg er det flere andre momenter som bør vurderes.

På neste side er et skjema som kan brukes som utgangspunkt for en evaluering av gjennomførte arealplaner. For hvert tema skal det gis en vurdering av revisjonsbehovet, i form av markering i hhv. grønn (lite behov), gul (noe behov) og rød (stort behov) farge.

Plan-ID/plannavn:		Vedtaksdato
Arealformål:		
Vurderingskriterier	Beskrivelse	Vurdering
Dispensasjoner: Antall og typer		
Plankvalitet		
• Har arealplanen digitalt plankart?		
• Er utbygging i samsvar med plankartet?		
• Har planen byggegrenser mot offentlig veg?		
• Har planen byggegrenser mot sjø?		
• Har planen opplysning om utnyttingsgrad?		
• Har planen eldre beregningsregler for utnyttingsgrad?		
• Er det entydig kobling mellom bestemmelser og kart?		
Ivaretar planen bestemte hensyn som ikke ivaretas i overordnet arealplan, lov eller forskrift? <ul style="list-style-type: none"> • Bevaring • Høydeangivelse • Estetikk • Annet 		
Forholdet til KPA: <ul style="list-style-type: none"> • Avvikende arealformål? • Avvikende bestemmelser? • Kan planen videreføres uendret i KPA? 		
Konklusjon		
Endring av planen: <ul style="list-style-type: none"> • Bør planen endres? 		
• Forenklet endringsprosess?		
Oppheving av planen: <ul style="list-style-type: none"> • Bør planen oppheves? 		
• Forenklet opphevingsprosess?		

4.3.4 Evalueringskriterier for utgåtte/erstattede arealplaner

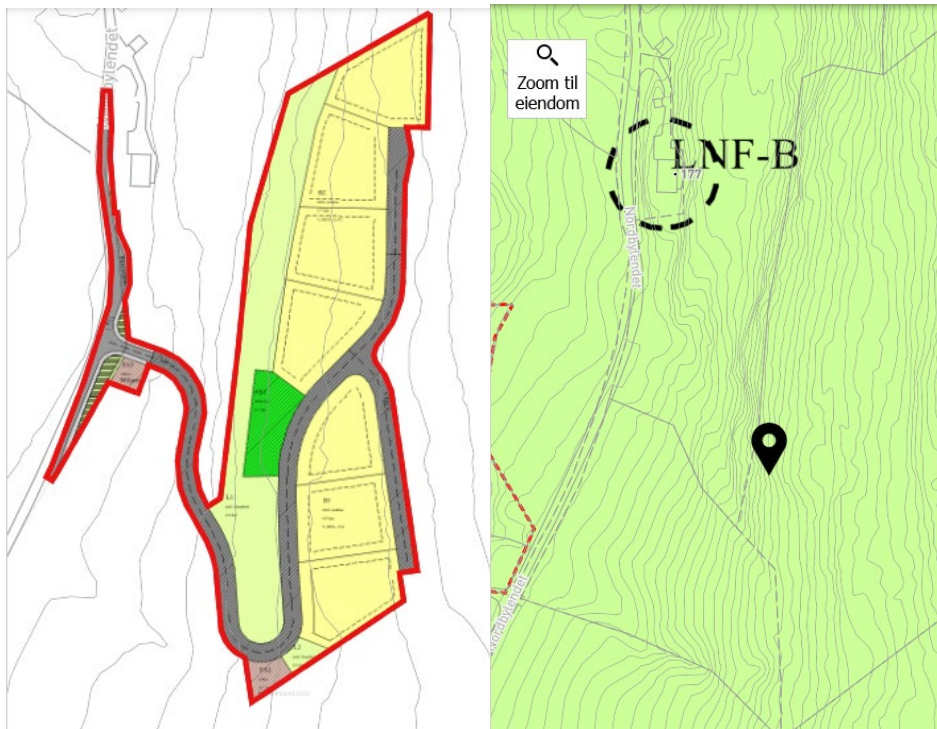
Hovedtemaet for revisjon av utgåtte/erstattede arealplaner er å identifisere arealplaner, typisk *reguleringsplaner*, som burde eller skulle ha vært opphevet i forbindelse med vedtak av ny arealplan for samme område.

Det ene tilfellet gjelder eldre arealplaner som ikke er blitt gjennomført. Et tenkt eksempel kan være et område som i arealdelen til kommuneplanen, gjennomgående var angitt med hovedformålet bebyggelse og anlegg. I reguleringsplan etter plan- og bygningsloven av 1985 ble området avsatt til byggeområde for allmenntilgjort formål (skole), men planen ble ikke gjennomført. Flere år senere ble det, basert på plan- og bygningsloven av 2008, vedtatt en ny reguleringsplan for det samme området med avsetning til byggeområde for boligbebyggelse, som også ble gjennomført. Den nye «boligreguleringen» ble vedtatt uten en parallell oppheving av «skoleplanen».

Et annet tilfelle er eldre arealplaner som opprinnelig ble gjennomført, men som senere er blitt uaktuelle. Et område var i arealdelen til kommuneplanen gjennomgående angitt med hovedformålet bebyggelse og anlegg. I tidligere tider ble det vedtatt en reguleringsplan for næringsbebyggelse, som ble gjennomført. I nyere tid ble det derimot vedtatt en ny reguleringsplan med transformasjon til sentrumsbebyggelse og idrettsanlegg, som også ble gjennomført. Noen deler av næringsbebyggelsen ble revet og erstattet med kjøpesenter, leiligheter og idrettshall. Andre deler av næringsbebyggelsen ble bruksendret til kjøpesenter. «Næringsreguleringen» ble ikke opphevet ved vedtakelsen av den nye «sentrumsreguleringen».

I begge eksemplene ovenfor er de eldre arealplanene erstattet av nyere arealplaner. Hver av de eldre arealplanene skulle eller burde ha vært opphevet ved vedtakelsen av ny arealplan. I slike tilfeller må det være klart at kommunen i ettertid bør oppheve de eldre arealplanene.

Eksempelet nedenfor viser en reguleringsplan fra 2002 som ikke er opphevet, men der arealet senere er avsatt til LNF(R) i arealdelen til kommuneplanen. Bestemmelsene i kommuneplanens arealdel sier også at arealdelen skal gjelde foran eldre reguleringsplaner. Reguleringsplanen fra 2002 er derfor erstattet, og den burde vært formelt opphevet.



Figur 22 Reguleringsplan fra 2002 etter pbl. 1985 til venstre, og samme område i kommuneplanens arealdel 2021-2033 etter pbl. 2008 til høyre.

Evalueringen vil i all hovedsak bestå i å kontrollere at de eldre arealplanene rent faktisk er erstattet av nye arealplaner. Kommunen bør også her lage en oversikt i form av et skjema. Et slik skjema bør skille mellom arealplaner som fullt ut er erstattet av ny arealplan, og arealplaner som kun delvis er erstattet. I sistnevnte tilfelle må det foretas en særskilt vurdering av om den eldre arealplanen skal endres, om hele den eldre arealplanen skal oppheves eller om deler av den må innarbeides i den nye arealplanen først, se punkt 3.4.

4.4 Fase 4: Saksbehandling ved arealplanrevisjon

4.4.1 Innledning

Etter at evalueringsfasen er slutført, kan kommunen gå videre med den formelle saksbehandlingen for endring eller oppheving av utdaterte arealplaner. Det er først i denne fasen at andre myndigheter og innbyggerne blir involvert og gis mulighet til å komme med innspill som ledd i høring og offentlig ettersyn.

I punkt 4.4.2, 4.4.3 og 4.4.4 nedenfor er det sagt noe overordnet om hvordan kommunen kan tilnærme seg spørsmålet om endring eller oppheving av utdaterte arealplaner. I punkt 4.4.5 er det gitt merknader til de formelle saksbehandlingsreglene som gjelder for endring eller oppheving av arealplaner. Forenklet saksbehandling etter § 12-14 fjerde ledd er nærmere omtalt i punkt 4.4.6 nedenfor.

4.4.2 Endring eller oppheving av ikke-gjennomførte arealplaner

Når det gjelder arealdelen til kommuneplanen, kan evalueringsfasen gi anvisning på endring av områder som er avsatt til utbygging. Her vil tilbakeføring til LNF(R) § 11-5 andre ledd nr. 5 bokstav a) eller bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, være den mest

nærliggende løsningen. Slike endringer kan inngå i den alminnelige revisjonen av arealdelen til kommuneplanen. Saksbehandlingen må følge reglene i plan- og bygningsloven kapittel 11.

For ikke-gjennomførte reguleringsplaner kan evalueringen innebære enten oppheving av hele planen, eller endring av planen ved reduksjon av utbyggingsomfanget. For delvis gjennomførte reguleringsplaner med gjenværende utbyggingsarealer, kan evalueringen gå ut på endring av restarealene. Saksbehandlingen må i alle tilfeller følge reglene i plan- og bygningsloven kapittel 12.

4.4.3 Endring eller oppheving av gjennomførte arealplaner

Den formelle saksbehandlingen for endring eller oppheving av gjennomførte reguleringsplaner, kan skje enten parallelt med eller separat fra revisjon av arealdelen til kommuneplanen.

Når det gjelder revisjon av gjennomførte arealplaner, vil kommunen i prinsippet stå overfor tre handlingsalternativer for den enkelte plan:

-
1. Ingen endring av arealplanen.
 2. Endring av arealplanen, enten ved full planbehandling etter pbl. § 12-14 første ledd, eller ved forenklet saksbehandling etter pbl. § 12-14 andre og tredje ledd for reguleringsplaner. For endring av kommunedelplaner for arealbruk gjelder reglene i pbl. § 11-17.
 3. Oppheving av arealplanen, enten ved full planbehandling etter pbl. § 12-14 første ledd, eller ved forenklet saksbehandling etter pbl. § 12-14 fjerde ledd for reguleringsplaner. For oppheving av kommunedelplaner for arealbruk gjelder reglene i pbl. § 11-17.
-

Valget mellom de forskjellige handlingsalternativene vil bero på en konkret helhetsvurdering, som vil være basert på den gjennomførte evalueringen av arealplansituasjonen, se punkt 4.3 ovenfor.

Endring av reguleringsplaner og kommunedelplaner for arealbruk vil være et nærliggende alternativ i tilfeller hvor det er *enkeltstående* planelementer som gjør at planen fungerer dårlig som styringsverktøy. Et kurant eksempel kan være at reguleringsplanen angir krav til bygningshøyder som avviker fra etablert bebyggelse innenfor planområdet og tilsvarende krav i andre reguleringsplaner for sammenlignbare områder.

Oppheving av reguleringsplaner vil være et reelt alternativ i tilfeller hvor det er flere planelementer som gjør at planen ikke gir tilstrekkelig styring med utviklingen. Et eksempel kan være at det foreligger mangelfullt plankart, samt foreldede og uklare bestemmelser. Kommunen bør ikke operere med en høy terskel for oppheving av ikke-fungerende arealplaner.

Mange kommuner gir likevel uttrykk for en viss tilbakeholdenhet med å *oppheve* mangelfulle og dårlig fungerende arealplaner, selv om slike arealplaner skaper tolkningsproblemer og legger beslag på betydelige ressurser. Motviljen er ofte basert på en frykt for utilsiktede virkninger og risikoen for å miste kontroll over området ved at små, men viktige, planelementer ikke blir ivaretatt. Oppheving av eldre reguleringsplaner *kan* innebære en risiko for at kommunen mister viktige enkeltelementer i den eksisterende planen, eksempelvis knyttet til grønnstruktur og fellesområder som lekeplasser etc. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om dette skal veie opp for alle ulempene som følger av å bruke utdaterte reguleringsplaner som beslutningsgrunnlag.

For det første vil en eldre reguleringsplan ha oppfylt sin hovedfunksjon når planen (i all hovedsak) er gjennomført. Samtidig trenger det ikke å være selve opphevingen av en eldre reguleringsplan som innebærer utfordringer. Ofte er det tvert imot den alminnelige samfunnsutviklingen som skaper et ønske om gjennomføring av tiltak på eksisterende byggverk, og som dermed utfordrer rammene i en eldre reguleringsplan. Et eksempel kan være at grunneiere i dag vil oppføre dobbeltgarasje med loftsetasje, selv om et slik tiltak var utenkelig da den eldre reguleringsplanen ble vedtatt. En slik utvikling underbygger at den eldre reguleringsplanen er å anse som «foreldet» og synliggjøres ofte også av at grad av utnytting og høyde-/volumangivelser mv. ikke tilsvarer det kommunen fastsetter i nye reguleringsplaner for tilnærmet like områder. Like fullt kan resultatet være at kommunen i stedet for å endre eller oppheve den eldre reguleringsplanen, gir en serie av dispensasjoner. En slik arealforvaltning er i strid med plan- og bygningslovens grunntanke om at ny og endret arealbruk skal skje på grunnlag av planer, og ikke enkeltstående dispensasjoner. Kommunen bør derfor alltid vurdere omfanget av nødvendig planendring og om pbl. § 1-7 som åpner for felles behandling av plan- og byggesak, bør benyttes framfor dispensasjonsbehandling.

For det andre kan mange tiltak bli gjennomført direkte på grunnlag av arealdelen til kommuneplanen, se plan- og bygningsloven § 11-6 tredje ledd:

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved foreståelsen av tiltak etter reglene i §§ 20-2 til 20-5.

For det tredje kan kommunen sikre styring av området gjennom *oppdaterte* bestemmelser i arealdelen til kommuneplanen. Her oppstår likevel spørsmålet om hvor langt kommunene kan gå i å fastsette detaljerte krav. Kommuneplanen skal som et utgangspunkt være overordnet og grovmasket, mens mer detaljerte krav skal følge av reguleringsplan. Dette er likevel et utgangspunkt som først og fremst gjelder der kommuneplanen avsetter et område til *ny* bebyggelse, som senere blir fulgt opp med reguleringsplan. Etter vår vurdering er det større rom for å bruke kommuneplanen som grunnlag for en mer detaljert styring av områder som allerede er bebygde. Det handler om å finne en balanse mellom styringsbehov og detaljeringsgrad. Ifølge plan- og bygningsloven § 11-5 fjerde ledd, har kommunen stort handlingsrom til selv å avgjøre hvor detaljert kommuneplanen skal bli:

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser.

Det at arealbruken i stor grad kan bli styrt av arealdelen til kommuneplanen, samt bestemmelsene i selve plan- og bygningsloven, er også slått fast av Sivilombudet i SOM-2021-894:

Ombudet er kommet til at det ikke gjelder et generelt krav om reguleringsplan for bygging i byggeområder, utover tilfellene som omfattes av pbl. § 12-1 tredje ledd. Ombudet legger videre til grunn at bestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1 ikke setter materielle begrensninger for kommunens adgang til å avgrense rekkevidden av plankrav oppstilt i kommuneplan, jf. pbl. § 11-9 nr. 1. Ordlyden i § 11-10 nr. 1 kan heller ikke forstås som et uttrykk for at det gjelder minimumskrav om at bestemte forhold må være avklart i kommuneplanen for at det skal være anledning til å bygge direkte etter denne, uten nærmere regulering.

Etter omstendighetene kan det altså være et alternativ å gjøre visse endringer i arealdelen til kommuneplanen, før en dårlig fungerende reguleringsplan blir opphevet.

Et spørsmål i forlengelsen av dette, er hvilke styringselementer kommunen eventuelt kan miste dersom en reguleringsplan blir opphevet. Vi går ikke nærmere inn på ethvert mulig krav i eldre reguleringsplaner, men vårt utredningsarbeid viser at kommunene stort sett anfører de samme argumentene mot oppheving av ikke-fungerende reguleringsplaner, nærmere bestemt regulering av frisiktsoner, avkjørsler, byggegrens, lekeplasser og kulturminner. Vi vil i den forbindelse bemerke følgende:

Regulert avkjørsel: Gitt at eksisterende avkjørsler er etablert i samsvar med plan, er det krav om konkret godkjenning for ny eller endret avkjørsel, se plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd siste punktum: «Avkjørsel fra offentlig veg må være godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43».

Regulert frisiktzone: Regulert frisiktzone vil bli erstattet av de generelle reglene i veglova, se plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd andre punktum: «Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrens og frisikt blir fulgt.» Frisiktsoner som ble fastsatt ut fra fartsgrensen i området kan være endret etter at reguleringsplanen ble vedtatt, og planen skulle da egentlig ha vært endret av den grunn.

Regulert byggegrens: Situasjonen vil være tilsvarende som for frisiktsoner. Selv om byggegrens i eldre reguleringsplan avviker fra de generelle reglene i veglova, er vi her innenfor et område som (i all hovedsak) er utbygd. Behovet for en avvikende byggegrens må derfor som et utgangspunkt være betydelig svakere i dag, enn da den eldre reguleringsplanen ble vedtatt. Kommunen kan alternativt vurdere om det er mulig å videreføre en avvikende byggegrens i arealdelen til kommuneplanen.

Regulerte lekeplasser (og andre uteområder): Kommunen kan vurdere om arealet er så viktig at det i arealdelen til kommuneplanen bør bli angitt med underformålet «uteoppholdsarealer». Forarbeidene presiserer innholdet i arealformålet: «Uteoppholdsarealer omfatter

lekeområder og friområder i tilknytning til utbyggingsområder.»⁸ I visse tilfeller kan det være mulig å bruke arealformålet grønnstruktur, eventuelt nærmere angitte underformål.

Vi oppfatter at det er flere lekearealer som fortsatt ligger brakk, fordi eldre reguleringsplan ble vedtatt uten rekkefølgekrav om opparbeiding. I slike tilfeller bør kommunene gjøre en nærmere vurdering av hvor stor vekt man bør legge på hensynet til lekearealene, ettersom kommunen uansett står uten virkemidler som sikrer opparbeiding. I tillegg kan det være uklart hvem som skal opparbeide, forvalte og drifte slike arealer, da bestemmelsene om eierforhold ofte er uklare og ikke fulgt opp gjennom tinglysing.

Regulerte kulturminner: Når det gjelder byggverk som etter tidligere lovgivning er regulert til spesialområde for bevaring, kan kommunen vurdere endring av arealdelen til kommuneplanen. Mulige virkemidler vil være hensynssone og retningslinjer etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c, eller bestemmelser etter § 11-9 nr. 7 som sikrer verneverdiene. Byggverk som er vernet etter kulturminneloven, kan bli angitt med hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav d. Et prosjekt med arealplanrevisjon kan også gi mulighet til å gjøre en fornyet vurdering av bevaringsverdigheten for de byggverkene som er omfattet av eldre reguleringsplan, for eksempel sett opp mot oppdaterte kulturminneplaner.

Grad av utnyttning: Risiko for tap av bestemmelser om tillatt grad av utnyttning er i liten grad trukket frem av kommunene. Dette vil uansett være et sentralt avklaringspunkt i evalueringsfasen.

Kommunen kan uansett bruke reguleringsplankravet i arealdelen til kommuneplanen for å motvirke antatte negative konsekvenser av å oppheve ikke-fungerende reguleringsplaner, se plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1. Her er det likevel viktig å utforme et reguleringsplankrav som ikke favner over ethvert tiltak, men som blir avgrenset til tilfeller hvor reguleringsbehovet gjør seg gjeldende. Ellers er det fare for at kommunene stadig må behandle søknader om dispensasjon fra reguleringsplankravet.

Vi er innforstått med at ressursituasjonen i mange kommuner gjør at det kan oppleves som krevende å rydde opp i eldre, ikke-fungerende reguleringsplaner. Etter vårt syn er dette en forklaring, men ingen unnskyldning. Som tidligere nevnt, er ikke ressursmangel en holdbar begrunnelse for å velge dispensasjon fremfor planendring, se punkt 1.5.

Ettersom eldre reguleringsplaner ofte skaper store problemer, særlig for byggesaksbehandlingen, bør kommunen gjøre et grundig arbeid i evalueringsfasen. Gevinsten ved å endre eller oppheve «problempplaner», vil generelt sett være høy. Reguleringsplaner som skaper gjentatte problemer, kan beslaglegge betydelige ressurser, ikke bare i byggesaksbehandlingen, men også gjennom klagesaksbehandling med videre. Dersom kommunen i evalueringsfasen konkluderer med at en eldre reguleringsplan er mangelfull og ikke fungerer som styringsverktøy, bør det foreligge sterke grunner for at planen ikke skal bli opphevet.

⁸ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 214.

4.4.4 Endring eller oppheving av utgåtte/erstattede arealplaner

Den formelle saksbehandlingen for endring eller oppheving av uaktuelle arealplaner, kan bli gjennomført enten parallelt med eller separat fra arealdelen til kommuneplanen.

Det mest effektive er en samlet behandling av alle de uaktuelle arealplanene, men kommunen kan vurdere om det er mer hensiktsmessig med samordnet saksbehandling for grupper av arealplaner, for eksempel slik at man samordner saker for forskjellige geografiske områder. Kommunen kan også gjennomføre separat saksbehandling for enkeltstående arealplaner.

Dersom en eldre reguleringsplan er erstattet av ny arealdel til kommuneplanen, som angir et annet arealfromål, vil det klare utgangspunktet være at reguleringsplanen kan bli opphevet ved forenklet saksbehandling etter plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd. Det samme gjelder dersom den eldre arealplanen erstattes av en områderegulering, se punkt 4.4.6 nedenfor.

4.4.5 Saksbehandlingsregler for endring og oppheving av arealplaner

I veileder for kommuneplanens arealdel (H-2481 B) gir departementet en nærmere omtale av saksbehandlingsreglene for vedtak, endring og oppheving av arealdelen til kommuneplanen, herunder kommunedelplaner for arealbruk, se plan- og bygningsloven § 11-17. Omtalen omfatter også bestemmelsen om delegering av myndighet til å vedta «mindre endringer» i både arealdelen til kommuneplanen og kommunedelplaner for arealbruk, se plan- og bygningsloven § 11-17 andre punktum.

I den generelle veiledningen for reguleringsplaner gir departementet en nærmere redegjørelse for vedtak, endring og oppheving av slike arealplaner, se plan- og bygningsloven § 12-14. Redegjørelsen gjelder også bestemmelsene om (1) delegering av myndighet til å treffe vedtak om visse endringer i reguleringsplan, se plan- og bygningsloven § 12-14 andre og tredje ledd, og (2) delegering av myndighet til å treffe vedtak om oppheving av reguleringsplan «som i det vesentlige er i strid med overordnet plan».

Nedenfor gir vi utdypende og supplerende kommentarer til forståelsen og bruken av spesialbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 12-14 siste ledd, som vil være et viktig virkemiddel i arbeidet med arealplanrevisjon.

4.4.6 Nærmere om plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd

Plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd lyder slik:

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om å oppheve plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Før det treffes slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, gis anledning til å uttale seg. Jf. for øvrig § 1-9.

Vi vil på generelt grunnlag anbefale at kommunene bruker adgangen til å delegere myndigheten til å treffe vedtak om oppheving av reguleringsplaner som er i strid med overordnet arealplan.

Bestemmelsen i § 12-14 fjerde ledd er et viktig og effektivt virkemiddel for å nå målsettingen om en mest mulig klar og oppdatert arealplansituasjon i den enkelte kommune. I

lovforarbeidene heter det at bestemmelsen skal bidra til at kommunene i større grad enn tidligere, «holder sine planer oppdatert[e] og løpende opphever utdaterte og uaktuelle planer.»⁹

En arealplanrevisjon vil bidra til å klargjøre om det foreligger eldre reguleringsplaner som kan bli opphevet etter de forenklete saksbehandlingsreglene i § 12-14 fjerde ledd.

Virkeområdet for bestemmelsen

Plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd gjelder generelt for reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet arealplan. Dersom vilkårene i § 12-14 fjerde ledd er oppfylt, kan kommunen bruke de forenklete saksbehandlingsreglene til å oppheve både ikke-gjennomførte, delvis gjennomført og gjennomførte reguleringsplaner. Som nevnt i lovforarbeidene, vil de forenklete saksbehandlingsreglene antakelig ha størst betydning for «gamle planer som ikke er gjennomført og som derfor ikke lenger har noen vesentlig funksjon», det vil si utgåtte eller erstattede arealplaner.¹⁰

Forståelsen av uttrykket «overordnet plan»

Plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd gjelder forholdet mellom eldre reguleringsplan og ny «overordnet» plan. De forenklete saksbehandlingsreglene kan derfor bli brukt når det foreligger vesentlig motstrid mellom (1) arealdelen til kommuneplanen og detalj- eller områderegulering, og (2) kommunedelplan for arealbruk og detalj- eller områderegulering.

Bestemmelsen i § 12-14 fjerde ledd kan videre bli brukt når det foreligger vesentlig motstrid mellom områderegulering og detaljregulering.

I lovforarbeidene uttaler departementet at det er behov for enklere regler om oppheving av gamle reguleringsplaner som i det vesentlige er i strid med overordnet plan, og at «[d]et gjelder reguleringsplaner som helt eller delvis er i strid med kommuneplanens arealdel, herunder kommunedelplan.» Uttalelsen kan ikke bli lest som en uttømmende angivelse av virkeområdet for § 12-14 fjerde ledd. Uttalelsen må bli ansett som en eksemplifisering av behovet for enklere saksbehandlingsregler. Det at en områderegulering vil være overordnet detaljregulering, ligger innenfor rammen av lovteksten i § 12-14. Det samme følger av sammenhengen i regelverket. Loven fastslår som et klart utgangspunkt at detaljreguleringer skal «følge opp» krav i vedtatte områdereguleringer, se § 12-3 første ledd, og at private forslag til detaljreguleringer skal «følge opp» hovedtrekk og rammer i foreliggende områdereguleringer, se § 12-3 tredje ledd. Etter § 5-5 fjerde ledd kan det bli fremmet innsigelse dersom et planforslag er i strid med «overordnet plan». I forarbeidenes omtale av § 5-5 fjerde ledd presiserer departementet at «overordnet plan» omfatter «områderegulering i forhold til detaljregulering».¹¹ Et praktisk eksempel kan være at eldre reguleringsplaner for næringsbebyggelse blir erstattet av ny områderegulering som åpner for sentrumsformål, kombinerte formål eller lignende. I et slikt tilfelle vil § 12-14 fjerde ledd muliggjøre en effektiv prosess for å oppheve den eldre reguleringsplanen.

⁹ Se Prop. 149 L (2015-2016) side 44.

¹⁰ Se Prop. 149 L (2015-2016) side 47.

¹¹ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 193.

Er derimot en eldre reguleringsplan erstattet av en ny detaljregulering, vil dette ikke være tilstrekkelig for å oppheve planen etter forenklet prosess. En ny detaljregulering vil ikke være «overordnet» en eldre reguleringsplan. Eldre utgåtte/erstattede reguleringsplaner burde likevel kunne bli opphevet etter forenklet prosess. Vi mener det er en svakhet ved dagens lov at den ikke er tilstrekkelig tilrettelagt for en effektiv oppheving av reguleringsplaner som åpenbart ikke lenger skal gjelde.

Forståelsen av uttrykket «i det vesentlige»

Plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd angir et grunnvilkår om at eldre reguleringsplan «i det vesentlige er i strid med» ny overordnet plan. Vilkåret innebærer at det må foreligge en kvalifisert motstrid mellom de aktuelle planene.

Vesentlig motstrid vil oppstå når ny plan fastsetter en *annen arealformålskategori* enn det som følger av eldre plan.

Vesentlig motstrid vil også oppstå når ny plan bruker *samme arealformålskategori* som eldre plan, men slik at den nye planen angir et *snevvrere arealformål* enn det som følger av den eldre planen.

Vilkåret om vesentlig motstrid kan videre være oppfylt når ny og eldre plan angir forskjellige *bestemmelser*. Vesentlig motstrid vil som et utgangspunkt foreligge når ny plan omfatter bestemmelser som angir andre eller nye hoveddrammer for bruk av arealer og gjennomføring av tiltak, enn det som følger av bestemmelsene i eldre plan. Ved vurderingen av om det foreligger vesentlig motstrid, er det naturlig å legge vekt på om ny plan fastsetter andre eller nye krav til utnyttning og utforming, for eksempel med hensyn til plassering, volum, høyde, overvann, naturtyper og sikkerhet mot fare.

Spørsmålet om det foreligger vesentlig motstrid mellom ny og eldre arealplan, må i alle tilfeller bli underlagt en konkret helhetsvurdering. Intensjonen med den nye planen, herunder planbeskrivelsen, kan være av sentral betydning for vurderingen av om det foreligger vesentlig motstrid. Dette gjelder særlig ved motstrid etablert gjennom ulike sett med planbestemmelser.

Bruk av forvaltningskjønn

Dersom vilkårene i plan- og bygningsloven § 12-14 fjerde ledd er oppfylt, vil kommunen i prinsippet stå fritt til å velge mellom full planbehandling eller forenklet saksbehandling for oppheving av eldre reguleringsplan. Vi anbefaler at kommunen i størst mulig grad bruker de forenklete saksbehandlingsreglene i § 12-14 fjerde ledd, med henblikk på å nå målsettingen om å oppnå en mest mulig klar og oppdatert arealplansituasjon.

De forenklete saksbehandlingsreglene i § 12-14 fjerde ledd vil være et særlig effektivt og hensiktsmessig virkemiddel for oppheving av *ikke-gjennomførte* reguleringsplaner.

Når det gjelder eldre reguleringsplaner og tilsvarende historiske arealplaner som er gjennomførte, kan kommunen etter omstendighetene gjøre en nærmere vurdering av om det er hensiktsmessig å bruke de forenklete saksbehandlingsreglene i § 12-14 fjerde ledd. Når vilkårene i § 12-14 fjerde ledd er oppfylt, er det rettslig sett ikke noe til hinder for å bruke

forenklet saksbehandling. I visse tilfeller er det likevel mulig at oppheving av eldre plan kan få uforutsette eller uheldige konsekvenser. Ifølge lovforarbeidene er det viktig at restriksjoner i reguleringsplanen ikke «utilsiktet faller bort ved oppheving».¹² Når kommunen skal velge mellom forenklet saksbehandling og full planbehandling, bør den ta utgangspunkt i at arealdisponeringen er avklart ved full behandling av ny arealplan, og dessuten legge vekt på målsettingen om en mest mulig klar og oppdatert plansituasjon. Selv om kommunedelplaner for arealbruk og områdereguleringer normalt vil være mer inngående utredet enn arealdelen til kommuneplanen, er det i SOM-2021-894 klargjort at arealbruk og tiltak langt på vei kan bli styrt av arealdelen til kommuneplanen, samt bestemmelsene i selve plan- og bygningsloven, se også punkt 4.4.3 ovenfor.

Eldre reguleringsplaner som er *delvis gjennomførte*, vil komme i en mellomstilling, men likevel slik at kommunen som et utgangspunkt bør oppheve slike reguleringsplaner og tilsvarende historiske arealplaner ved bruk av forenklet saksbehandling etter § 12-14 fjerde ledd.

Bestemmelsen i § 12-14 fjerde ledd krever ikke foreleggelse for berørte myndigheter før vedtak om oppheving av eldre reguleringsplan. Ifølge forarbeidene kan kommunen likevel, som ledd i sin saksutredning, be om uttalelse fra berørte myndigheter.

¹² Se Prop. 149 L (2015-2016) side 47 og 76-77.

5. Særlig om erstatningsansvar ved revisjon av ikke-gjennomførte arealplaner

Når en kommune endrer eller opphever en arealplan med utbyggingsformål, vil grunneiers utbyggingsmuligheter begrenses eller bortfalle helt. Dermed oppstår spørsmålet om kommunen vil være økonomisk ansvarlig for det tap grunneier er påført.

Den klare hovedregelen er at kommunene både kan vedta, endre og oppheve arealplaner uten risiko for å pådra seg erstatningsansvar overfor grunneiere eller utbyggere. Det er et grunnleggende prinsipp i forvaltningsretten at myndighetene kan treffe vedtak som innebærer rådighetsbegrensninger, uten at dette utløser krav til erstatning.¹³

Vi er likevel kjent med at dette er et tema som ofte blir diskutert i mange kommuner, og som kan skape usikkerhet for både ansatte og folkevalgte. Vi kjenner også til at det er kommuner som har mottatt varsel om mulig søksmål, og av den grunn har latt være å oppheve arealplaner av frykt for å komme i erstatningsansvar. Det er selvsagt uheldig om revisjonsarbeidet påvirkes av slike forhold. Det er derfor viktig at kommunene blir trygge på handlingsrommet til å endre og oppheve arealplaner.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven fastsetter utgangspunktet:

Det alminnelige utgangspunkt er at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på økonomisk kompensasjon for restriksjoner som reguleringsplaner og bebyggelsesplaner fører med seg. Kommunen kan også som hovedregel endre arealdisponeringen i et område, f.eks. fra byggeområde til landbruksområde, uten erstatning for reguleringen. Spørsmål om erstatning vil ordinært først oppstå i forbindelse med ev. grunnerverv for gjennomføringen av en plan. Det gis normalt heller ikke erstatning for den vinning noen kunne ha ved å kunne få endre arealdisponeringen til et annet formål.¹⁴

Når det gjelder revisjon av kommuneplanens arealdel, er det sikker rett at kommunene kan tilbakeføre et avsatt utbyggingsområde til LNF(R)-formål, uten å risikere erstatning overfor grunneierne. Det samme utgangspunktet gjelder ved oppheving eller endring av ikke-gjennomførte reguleringsplaner. Her er det imidlertid ett unntak kommunene bør være kjent med. I visse tilfeller kan kommunene på ulovfestet grunnlag bli erstatningsansvarlig for «bortkastede prosjekteringsutgifter». Med dette menes utgifter en utbygger har pådratt seg som ledd i gjennomføring av en reguleringsplan, hvor planen senere blir opphevet før det er gitt tillatelse til utbygging.¹⁵ I visse tilfeller kan kommunen holdes ansvarlig for slike utgifter. Unntaksregelen er i forarbeidene til plan- og bygningsloven omtalt som følger:

Ny plan eller endring av eksisterende plan, kan hindre gjennomføring av et planlagt tiltak i samsvar med tidligere gjeldende plan. Dette kan føre til erstatning for spilte prosjekteringskostnader, f.eks. i forbindelse med utarbeidelse av

¹³ Dette ble for første gang slått fast i den såkalte konsesjonsdommen i Rt. 1918 s. 403 og er senere fulgt opp i en rekke rettsavgjørelser, se blant annet strandlovdommen i Rt. 1970 s. 67.

¹⁴ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 36.

¹⁵ Tilsvarende vil antagelig gjelde der arealdelen til kommuneplanen gir direkte grunnlag for gjennomføring av tiltak, se plan- og bygningsloven § 11-6 tredje ledd.

byggetegninger. Utbygger har her i god tro utarbeidet disse i tillit til gjeldende plan, uten å ha vært orientert om, eller hatt kjennskap til det nye planarbeidet.

Rettspraksis går ellers ut på at det ikke gis erstatning til dekning av slike faktiske kostnader i forbindelse med planlegging av tiltak. Det er således bare utgifter som knytter seg til utarbeidingen av søknad om byggetillatelse som kan falle inn under denne erstatningsordningen.¹⁶

Særregelen om erstatning for prosjekteringsutgifter følger av Rt-1994-813, som angir tre kumulative vilkår for at kommunen skal bli erstatningsansvarlig på dette grunnlaget:

1. Utgiftene må være pådratt etter en avsluttet reguleringsprosess. Det vil si at det kun er utgifter som er pådratt etter tidspunktet reguleringsplanen ble vedtatt som eventuelt kan kreves erstattet på dette grunnlaget. Utgifter en utbygger har hatt i forbindelse med selve planprosessen, kan med andre ord ikke kreves erstattet på dette grunnlaget.¹⁷
2. Utbygger kunne ikke ha forutsett at kommunen ville endre eller oppheve reguleringsplanen når utgiftene ble pådratt.
3. Det må være tale om et ikke uvesentlig beløp.

På generelt grunnlag skal det mye til for at kommunene skal bli holdt ansvarlig for bortkastede prosjekteringsutgifter som følge av at en reguleringsplan endres eller oppheves.

I brev 29. januar 2024 fra LMD og KDD til kommunestyrepolitikerne, er erstatningsspørsmålet oppsummert slik:

Utgangspunktet er at ein kommune ikkje pliktar å betale erstatning når kommunen endrar arealføremål frå utbyggingsføremål til LNFR-føremål. Så lenge det er gjort ei sakleg og forsvarleg planvurdering, ligg valet mellom ulike arealføremål til det lokalpolitiske skjønnet. Også i tilfelle der ein utbyggjar har hatt prosjekteringsutgifter for å utvikle eit byggjeprojekt i eit område, skal det svært mykje til før kommunen blir erstatningsansvarleg.

¹⁶ Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 37.

¹⁷ Se blant annet Rt. 1994 s. 813 og LB-2020-138171 som slår dette fast.