

Juridisk utredning av forholdet mellom veglova
og plan- og bygningsloven



HOLTH & WINGE

Om Holth & Winge AS

Holth & Winge AS har spisskompetanse på rettsspørsmål knyttet til arealforvaltning, herunder plan- og bygningsrett. Firmaet besitter oppdatert kunnskap fra forskning og praksis, gjennom utredninger, kurs og undervisning.

www.holthogwinge.no

kontakt@howi.no

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver: Samferdselsdepartementet
Tittel: Juridisk utredning om forholdet mellom veglova og plan- og bygningsloven
Utarbeidet av: Holth & Winge AS v/Fredrik Holth (prosjektleder), Ingrid Wang Larsen og Jan Gudmund Aanerud
Forsidebilde: Shutterstock

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	0
1 INNLEDNING	1
1.1 Tema og formål	1
1.2 Oppbygning	2
1.3 Innspillsmøter	2
DEL I: EN OVERSIKT OVER VEGLOVA OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG DE OVERORDNEDE KOBLINGENE MELLOM LOVENE	3
2 OVERSIKT OVER VEILOVGIVNINGEN OG PLAN- OG BYGNINGSLOVGIVNINGEN	3
2.1 Oversikt over veilovgivningene	3
2.1.1 Innledning	3
2.1.2 Veilovgivningens bestemmelser om utbygging og drift av offentlige veier	5
2.1.3 Veglovgivningens virkemidler for kontroll med tiltak og arealbruk av hensyn til offentlig vei	7
2.1.4 Oppsummering	8
2.2 Oversikt over plan- og bygningsloven	9
2.2.1 Innledning	9
2.2.2 Oversikt over lovens plandel	10
2.2.3 Oversikt over lovens byggesaksdel	12
2.2.4 Oppsummering	13
2.3 Oversikt over koblingene mellom veglova og plan- og bygningsloven	13
2.3.1 Innledning	13
2.3.2 Koblingene mellom lovene ved planlegging og utbygging av offentlig vei	14
2.3.3 Koblingene mellom lovene ved myndighetsutøvelse knyttet til offentlig vei ..	16
2.4 Sammenfatning av innspillsmøter	18
2.4.1 Sammenfatning av innspill fra kommunene	18
2.4.2 Sammenfatning av innspill fra fylkeskommunene	19
2.4.3 Sammenfatning av innspill fra SVV og Nye Veier	20
DEL II: SAMSPILLET MELLOM VEILOVGIVNINGEN OG PLAN- OG BYGNINGSLOVGIVNINGEN VED PLANLEGGING OG UTBYGGING AV OFFENTLIG VEI	22
3 AREALPLANLEGGING FOR OFFENTLIGE VEIPROSJEKTER	22

HOLTH & WINGE

3.1	Innledning	22
3.2	Overordnende føringer for planlegging av offentlige veiprojekter	22
3.3	Veiprojekter og plantyper	23
3.3.1	Statlig plan	23
3.3.2	Regionale planer	23
3.3.3	Kommunale planer	24
3.4	Arealformål og hensynssoner	25
3.4.1	Generelt om arealformål	25
3.4.2	Særlig om midlertidige bygge- og anleggsområder	25
3.5	Planbestemmelser	27
3.6	Særlig om byggegrenser	28
3.6.1	Innledning	28
3.6.2	Byggegrenser etter veglova	28
3.6.3	Byggegrenser etter plan- og bygningsloven	29
3.6.4	Tolkningsutfordringer og konklusjon	30
3.7	Planavklaring for avkjørsler fra offentlig vei	32
3.8	Planavklaring for reklameinnretninger mot offentlig vei	33
3.9	Planavklaring for frisktlinjer og frisktsoner ved offentlig vei	34
3.10	Planavklaring for gjerde mot offentlig vei	35
4	GJENNOMFØRING AV OFFENTLIGE VEIPROSJEKTER – FORHOLDET TIL PLAN- OG BYGNINGSLOVENS BYGGESAKSDEL.....	35
4.1	Innledning	35
4.2	Hensynene bak unntaket for offentlig vei	37
4.3	Nærmere om vilkårene i SAK10 § 4-3 bokstav a første alternativ	38
4.3.1	Vilkåret om at det må foreligge et offentlig veianlegg.....	38
4.3.2	Vilkåret om at veianlegget må bli anlagt etter bestemmelser i veilovgivningen	41
4.3.3	Vilkåret om at veianlegget må være detaljert avklart i plan	41
4.4	Nærmere om bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen som gjelder for offentlige veianlegg som omfattes av unntaket i SAK10	42
4.4.1	Innledning	42
4.4.2	Bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som gjelder fullt ut for offentlige veianlegg	44
4.4.3	Bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som gjelder for offentlige veianlegg «så langt de passer»	46

4.5	Oppsummering	47
5	KORT OM SAMMENHENGEN MELLOM VEGLOVA OG PLAN- OG BYGNINGSLOVENS VIRKEMIDLER FOR GJENNOMFØRING AV PLANER FOR OFFENTLIGE VEIPROSJEKTET	48
5.1	Innledning	48
5.2	Offentlige veier som egne prosjekter	48
5.3	Offentlige veier som del av et annet prosjekt	49
	DEL III: IVARETAKELSE AV OFFENTLIGE VEIINTERESSER I KOMMUNAL AREALPLANLEGGING OG SAMORDNING AV MYNDIGHETSUTØVELSE ETTER VEGLOVA OG PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	50
6	SIKRING AV OFFENTLIGE VEIINTERESSER I KOMMUNALE AREALPLANPLANPROSESSER	50
6.1	Generelt	50
6.2	Deltakelse/medvirkning	51
6.3	Innsigelse.....	51
7	DEN KOMMUNALE SAMORDNINGSPLIKTEN I BYGGESAKER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – FORHOLDET TIL VEGLOVA	53
7.1	Samordningsplikten for tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven	53
7.2	Samordning for tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven ..	54
7.3	Den kommunale foreleggelsesplikten i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven	55
8	TILFELLER HVOR TILTAK ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OMFATTER ELEMENTER SOM KREVER TILLATELSE ETTER VEGLOVA	55
8.1	Innledning	55
8.2	Avkjørsler fra offentlig vei.....	56
8.3	Byggegrenser mot offentlig vei	58
8.4	Ledninger langs eller i offentlig vei	60
8.5	Reklameinnretninger mot offentlig vei.....	61
8.6	Grinder eller ferister på offentlig vei	62
9	TILFELLER HVOR KRAVHJEMLENE I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OVERLAPPER BESTEMMELSENE I VEGLOVA.....	63

HOLTH & WINGE

9.1	Innledning	63
9.2	Gjerde mot offentlig vei	63
10	GEBYRBESTEMMELSENE I VEGLOVA	65
11	ULOVLIGHETSOPPFØLGNING ETTER VEGLOVA	66
11.1	Oversikt	66
11.2	Pålegg om retting	68
11.3	Tvangsfullbyrdelse av krav	68
11.4	Kostnadsdekning for veimyndigheten	69
11.5	Andre typer bestemmelser	70
DEL IV: AVSLUTNING		70
12	OPPSUMMERING AV BEHOVET FOR KLARGJØRINGER ELLER ENDRINGER I REGELVERKET	70
	Litteraturliste	72

Sammendrag

Denne utredningen ser på sammenhengen mellom veglova og plan- og bygningsloven. Utredningen spenner over relativt mange temaer, og synliggjør flere forskjellige koblinger mellom de to lovene. Koblingene er til dels vidt forskjellige, alt fra at veglova underlegger seg plan- og bygningslovens regler, til at veglovas regler gjelder fullt ut ved siden av plan- og bygningslovens bestemmelser.

Et sentralt tema i utredningen er forholdet mellom prosessuelle og materielle regler i de to lovene. Veiplanlegging er i dag fullt ut underlagt prosessreglene i plandelen av plan- og bygningsloven. Når det kommer til bygging av vei, ser en derimot at veglova, og da særlig vegnormalene som er hjemlet i veglova, i stor grad virker sammen med plan- og bygningslovens regler, herunder den arealplanen som gjelder for det enkelte veiprojekt. Enkelte bestemmelser i veglova står på egne ben, og virker uavhengig av, eller sammen med, eventuelle bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen.

Innspillsmøtene, som er gjennomført i arbeidet med utredningen, viser et klart behov for en tydeliggjøring av sammenhengene mellom veglova og plan- og bygningsloven. Mye av den uklarheten som oppleves i dag kan trolig knyttes til at de to lovene over tid er blitt stadig koblet nærmere hverandre, uten at det er gjort en gjennomgang av lovene med sikte på en full revisjon.

Utredningen tar opp spørsmål knyttet til retten og plikten for offentlige organer til å delta i planprosesser, herunder innsigelsesordningen i plan- og bygningsloven. Videre ses det på arealplaner, særlig reguleringsplaner som styringsvirkemiddel for planlegging og gjennomføring av veiprojekter. Utredningen tar også opp dagens ordning med to parallelle hjemler for å ekspropriere til gjennomføring av et offentlig veiltak, i henholdsvis vegl. § 50 og pbl. § 16-2. Det ses også nærmere på en rekke spesialbestemmelser i veglova, som ofte må «harmoniseres» med planbestemmelser om samme forhold. Et eksempel på dette er bestemmelsene om avkjørsler fra offentlig vei.

Utredningen er tydelig på at det bør gjøres et arbeid med de to lovene, og da særlig veglova, for å sikre en tydeligere sammenheng i lovverket.

I utredningen løftes det frem og diskuteres en rekke ulike rettslige problemstillinger. Flere av disse anbefales det å ta tak i et videre arbeid. Vi opplever at mange sentrale aktører på området opplever regelverket som uklart. Dette har ikke bare en side mot innretningen av den offentlige virksomheten. For borgerne, som tidvis må forholde seg til ulike myndigheter når tillatelser må innhentes, fremstår også systemet som til dels uoversiktlig.

1 Innledning

1.1 Tema og formål

Denne utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet (SD). Formålet med utredningen er å belyse uklarheter knyttet til grensesnittet mellom veglova (vegl.¹) og plan- og bygningsloven (pbl.²). Utredningen skal inngå i kunnskapsgrunnlaget for departementets videre arbeid med å utforme et eventuelt mandat for en revisjon av veglova.

Veglova ble vedtatt i 1963, og er i dag en av de eldste spesielle forvaltningslovene vi har på arealforvaltningsrettens område. Loven er en utpreget «sektorlov» som regulerer bygging, drift og vedlikehold av veier, først og fremst av «offentlige veier». Loven inneholder også regler som har til formål å ivareta hensynet til offentlige veier i møtet med annen arealbruk.

Utbygging av offentlige veier er arealkrevende tiltak som må avveies mot andre arealbruksinteresser. Det offentlige veinettet er samtidig en nødvendig infrastruktur som ikke bare legger premisser for, men som også må hensyntas, ved planlegging for annen arealdisponering.

Veglova har tette koblinger til plan- og bygningslovgivningen. I motsetning til veglova er plan- og bygningsloven sektorovergripende. Det betyr at den i utgangspunktet gjelder for all arealdisponering, på tvers av samfunnssektorer. Gjennom lovens plansystem fastsettes rammene for beslutninger om hvordan arealene skal disponeres. Bygesaksdelen i loven skal på sin side bidra til å sikre at bygge- og anleggstiltak blir utført i samsvar med relevante krav som følger av selve loven og tilhørende forskrifter og vedtatte arealplaner.

Forholdet til plan- og bygningslovgivningen ble utførlig drøftet i forbindelse med forberedelsen av veglova.³ Mens regelutviklingen innenfor veglovgivningen først og fremst har skjedd gjennom vedtakelse av nye forskrifter og vegnormaler som utfyller veglova, har plan- og bygningsloven vært gjenstand for en betydelig utvikling siden veglova ble vedtatt. Bygningsloven av 1965, som kom 2 år etter at veglova ble vedtatt i 1963,⁴ har siden blitt avløst, først av plan- og bygningsloven av 1985,⁵ og senest av någjeldende lov fra 2008. Denne utviklingen gir alene grunn til å undersøke om koblingene mellom regelverkene fremstår klare i dag.

Vegsektoren i Norge kjennetegnes ved at offentlige organer som Statens vegvesen (SVV), fylkeskommunene og kommunene både er *veimyndighet* med kompetanse til blant annet å treffe enkeltvedtak etter veglova, og er *tiltakshaver* for utbygging av offentlige veier.

¹ Lov 21. juni 1963 nr. 23.

² Lov 27. juni 2008 nr. 71.

³ Veglovkomiteens innstilling (1957) s. 17 flg.

⁴ Lov 18. juni 1965 nr. 7.

⁵ Lov 14. juni 1985 nr. 77.

Utredningen tar *for det første* for seg koblingene mellom veglova og plan- og bygningsloven ved planlegging og utbygging av offentlige veier. Når det kommer til planlegging av offentlige veier, underordner veglova seg plan- og bygningslovens plansystem. Samtidig er utbygging av offentlige veier i stor utstrekning unntatt fra plan- og bygningslovens byggesaksdel med forskrifter. I utredningen undersøker vi om planlegging av offentlige veier innenfor plan- og bygningslovens plansystem reiser særskilte problemstillinger som bør vies oppmerksomhet ved en eventuell revisjon av veglova. Videre undersøker vi om det er behov for å klargjøre offentlige veiprojekters møte med plan- og bygningslovens byggesaksdel.

For det andre undersøker vi samspillet mellom veglovas og plan- og bygningslovens virkemidler for kontroll med tiltak, og samordning av myndighetsutøvelse etter lovene. Veglovas regler, som har til formål å ivareta hensynet til offentlige veier i møtet med andre tiltak og arealbruksinteresser, kjennetegnes ved at de etablerer forskjellige koblinger til plan- og bygningsloven. I noen tilfeller gjelder veglovas regler side om side ved plan- og bygningslovens regler. I andre tilfeller viker veglovas regler for bestemmelser i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven, herunder arealplaner.

1.2 Oppbygning

Utredningen består av fire hoveddeler.

I *del I* gir vi en oversikt over systemene henholdsvis veglovgivningen og plan- og bygningslovgivningen representerer. Vi gir her også en oversikt over de viktigste koblingene mellom lovene. I utredningens *del II* drøfter vi koblingene mellom veglova og plan- og bygningsloven ved planlegging og utbygging av offentlige veier. Utredningens *del III* tar for seg veglovas og plan- og bygningslovens virkemidler for kontroll med tiltak, og samordning av myndighetsutøvelse etter lovene. I *del IV* oppsummerer vi våre funn og konklusjoner.

1.3 Innspillsmøter

Hovedformålet med utredningen er å kartlegge gjeldende rett når det kommer til sammenhengene mellom veglova og plan- og bygningsloven. Analysen av gjeldende rett danner grunnlaget for å peke på behovet for eventuelle klargjøringer i regelverket eller i veiledningen til regelverket.

Som et ledd i gjennomføringen av oppdraget, er det avholdt innspillsmøter med et begrenset utvalg kommuner, fylkeskommuner samt med Statens Vegvesen (SVV) og Nye Veier AS (Nye Veier).

Vi gjør oppmerksom på at formålet med utredningen ikke er å gjennomføre en systematisk og representativ kartlegging av erfaringer med samspillet mellom regelverkene i praksis.⁶

Hovedformålet med innspillsmøtene har vært å få innsikt i aktuelle problemstillinger og eventuelle utfordringer med dagens koblinger mellom veglova og plan- og bygningsloven, både fra veimyndighetenes, veiutbyggers og planmyndighetens perspektiv.

⁶ En mer systematisk og representativ undersøkelse av veimyndighetenes erfaringer med veglova, herunder forholdet til plan- og bygningsloven, har blitt gjennomført av BOLDT AS i 2023, på oppdrag fra SD. Se BOLDT, «Forhåndsutredning – mulig revisjon av veglova», 15. desember 2023.

Kommuner som har bidratt er Øyer kommune og Bergen kommune. Fra det fylkeskommunale nivået har Troms fylkeskommune og Møre og Romsdal fylkeskommune bidratt.

Innspillmøtene ble gjennomført digitalt i juni og august 2024. Møtene ble gjennomført som «frie» samtaler med utgangspunkt i noen forhåndsdefinerte hovedtemaer. Informantene fikk også anledning til å ta opp andre temaer enn de som ble forelagt på forhånd.

Møtene har bekreftet at det på flere områder er behov for å klargjøre grensesnittene mellom veglova og plan- og bygningsloven. Dette kommer vi tilbake til i punkt 2.5 nedenfor hvor vi sammenfatter innspillene fra møtene.

DEL I: En oversikt over veglova og plan- og bygningsloven og de overordnede koblingene mellom lovene

2 Oversikt over veilovgivningingen og plan- og bygningslovgivningen

2.1 Oversikt over veilovgivningingen

2.1.1 Innledning

Veglova har ikke vært gjenstand for større lovrevisjoner, og grunnstrukturen i loven har ligget fast siden den ble vedtatt i 1963. Dette kan ha sin forklaring i at utbygging av det offentlige veinettet i all hovedsak har vært en offentlig oppgave, og at pliktsubjektene for veilovgivningingen dermed i stor grad er det offentlige selv. At offentlige organer både er myndighetsorgan og «tiltakshaver» er også et kjennetegn ved veisektoren, som gjør at rollene i veilovgivningingen er mer sammensatte enn på områder hvor lovgivningen primært skal sikre forvaltningen kontroll med tiltak som gjennomføres av *private* rettssubjekter.

Dertil kommer at veglova, i likhet med andre lover på arealforvaltningsrettens område, er en utpreget «fullmaktslov» som gir rom for regelutvikling innenfor rammene av lovens forskriftshjemler. Regelutviklingen innenfor veisektoren har primært skjedd gjennom nettopp forskrifter og tilhørende «vegnormaler». Loven har i dag et forholdsvis omfattende forskriftsverk med utfyllende vegnormaler. En del av forskriftsverket til loven gjennomfører Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.⁷

Veglova deler veiene inn i offentlige veier og private veier, jf. § 1. Hovedtyngden av bestemmelsene i loven omhandler de offentlige veiene, og omfatter blant annet bestemmelser om veimyndighet (kap. II) tilsyn med riksvei (kap. IIA), planlegging, bygging og vedlikehold av offentlige veier (Kap. III)

⁷ Veginfrastruktur faller innenfor EØS-avtalen Vedlegg XIII Transport. Direktiver som er implementert i norsk rett gjennom veglova med forskrifter er blant annet veginfrastrukturdirektivet (direktiv 2008/96/EF endret ved direktiv (EU) 2019/1936), tunelldirektivet (direktiv 2004/54/EF) og bompengedirektivet (direktiv 2004/52/EF).

veiutgifter (kap. IV), byggegrenser, avkjørsler til offentlige veier mv. (kap. V), og ekspropriasjon til fordel for offentlig vei (kap. VI). Reglene for private veier er samlet i lovens kap. VII.

Det offentlige veinettet er delt inn i riksvei, fylkesvei og kommunal vei, jf. § 2. Denne tredelingen er også utgangspunktet for lovens utpeking av «vegstyresmakt» etter loven, jf. § 9 første, annet og fjerde ledd. Det er SVV som er «vegstyresmakt» for riksveger, fylkeskommunene for fylkesveier og kommunene for kommunale veier. Begrepet «vegstyremakt» refererer til rollen som myndighetsorgan, herunder kompetansen til å treffe enkeltvedtak etter loven. Innholdet i begrepet «vegstyresmakt», defineres gjennom lovens øvrige bestemmelser og forskrifter til disse.

Av veglovas formålsbestemmelse i § 1a, fremgår det at loven skal sikre planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private veier, slik at trafikken på vegene kan foregå på en måte som trafikantene og samfunnet til enhver tid er tjent med.⁸ Formålsbestemmelsen angir videre at det skal være en overordnet målsetting for veimyndighetene å skape størst mulig trygg og god trafikkavvikling og ta hensyn til naboene, et godt miljø og andre samfunnsinteresser for øvrig.

Lovens formålsbestemmelse gir en ramme for hvilke hensyn loven og veimyndigheten skal ivareta både ved utbygging av offentlige veier og ved myndighetsutøvelse etter loven, f.eks. når veimyndigheten avgjør søknader om etablering av avkjørsler eller andre tiltak nær offentlig vei. Hensynene som kommer til uttrykk i lovens formålsbestemmelse vil være sentrale ved utøvelsen av forvaltningsskjønnet etter loven, men også være relevant for tolkingen av lovens materielle bestemmelser. Disse hensynene vil det alltid være saklig og rettslig relevant å legge vekt på. Selve vektingen og prioritering når ulike hensyn står mot hverandre, vil som den klare hovedregel bero på et faglig skjønn. I tillegg til den generelle formålsbestemmelsen i § 1a, er det i veglovas regler om byggegrenser lovfestet hvilke særskilte hensyn disse reglene skal ivareta.⁹

For denne utredningens formål er det bestemmelsene i veglovas kap. III og V som er av størst interesse. Det er hovedsakelig i disse to kapitlene, at veglova eksplisitt henviser til selve plan- og bygningsloven eller vedtatte arealplaner. Tilsvarende er henvisningene i plan- og bygningsloven rettet mot veglova kap. III og V.

Veglova kap. III fastsetter rammene for beslutninger om utbygging av offentlig vei, og gir hjemmel til å fastsette krav til anleggelse av offentlige veianlegg. Veglova kap. V inneholder primært regler som har til formål å ivareta hensynet til offentlige veier i møte med annen arealbruk, herunder regler for å sikre kontroll med tiltak nær offentlige veier. Det er særlig bestemmelsene i veglova kap. V som gir hjemmel til å treffe enkeltvedtak som er bestemmende for private rettssubjekters rettigheter og plikter. Denne delen av veglova lener seg på forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak. Dette kommer også til uttrykk i lovens § 11 første ledd som slår fast at forvaltningslovens regler gjelder for «forvaltningsavgjerder etter denne lova».

Det er viktig å understreke at det ikke er mulig å trekke et skarpt skille mellom krav og regler som kun retter seg mot planlegging og *utbygging* av offentlige veier, og regler som kun har til formål å sikre kontroll med *andre* tiltak. Krav til f.eks. avkjørsler skal både sikre forsvarlig utforming og

⁸ Formålsbestemmelsen ble tilføyd ved en lovendring i 1996, jf. lov 1. mars 1996 nr. 11.

⁹ Se vegl. § 29 omtalt nedenfor.

standard på avkjørsler når disse inngår i offentlige veiprojekter som etableres av SVV eller fylkeskommunene, og avkjørsler som etableres senere av private som f.eks. har behov for å koble nye utbyggingsområder til et allerede eksisterende offentlig veinett.

2.1.2 *Veilovgivningens bestemmelser om utbygging og drift av offentlige veier*

Ansvar for å bygge ut og drifte riksveinettet ligger til SVV eller Nye Veier, mens det er fylkeskommunene som bygger ut og forvalter fylkesveinettet. Kommunene har på sin side utbygger- og forvaltningsansvaret for de kommunale veiene. Rollen som «veiutbygger» og «veiforvalter» er ikke en myndighetsrolle, men kan til en viss grad sammenlignes med det ansvaret som enhver tiltakshaver har for å påse at egne tiltak etableres og driftes i tråd med krav fastsatt i lov, forskrift eller enkeltvedtak. For offentlige veianlegg omfatter dette ansvaret å påse at anlegg og konstruksjoner oppfyller krav fastsatt i veglova med forskrifter og vegnormaler. I tillegg skal det påses at krav til offentlige veianlegg som er fastsatt i, eller med hjemmel i, annen lovgivning også følges. Sentralt for denne utredningen er krav fastsatt i reguleringsplaner for offentlige veier.

Før opprettelsen av Nye Veier, var det bare offentlige organer som hadde det overordnede ansvaret for å bygge ut og forvalte det offentlige veinettet. Nye Veier ble stiftet i 2016 og er et statsaksjeselskap. Selskapet er gitt oppgaver innenfor utbygging, drift og vedlikehold på bestemte riksveier, og er i veglova og plan- og bygningsloven benevnt *statlig utbyggingssselskap for veg*. Det er staten som eier veiene som Nye Veier får i sin utbyggingsportefølje.

I veglova kap. III finner vi som nevnt regler om planlegging, anlegg og vedlikehold av offentlig vei. Den sentrale koblingsbestemmelsen mot plan- og bygningsloven er lovens § 12, som slår fast at «[p]lanlegging av riksveg, fylkesveg og kommunal veg skal skje etter reglane om planlegging i plan- og bygningslova». Veglova etablerer ikke et eget konsesjonssystem for utbygging av offentlige veier, som et tillegg til plan- og bygningslovens regler om arealplanlegging. Som vi kommer tilbake til senere, hjemlet veglova § 12 tidligere et eget planleggingssystem for offentlig veiutbygging, hvor utfyllende regler var gitt i en egen vegplanforskrift.

Selv om offentlige veianlegg skal planlegges etter reglene i plan- og bygningsloven, er det veglova som setter rammene for å fastsette krav til hvordan offentlige veianlegg skal prosjekteres, bygges og driftes. Veglova kap. III inneholder i seg selv ingen materielle pliktregler med tekniske krav til offentlige veianlegg, men gir i § 13 departementet hjemmel til å gi «føresegner om anlegg av offentlig veg (vegnormalar)».

Ordlyden i § 13 har ikke blitt endret siden loven ble vedtatt i 1963. Vi kan merke oss at ordlyden i § 13 ikke sier noe om vedtaksform, og heller ikke skiller mellom regler fastsatt i «vegnormaler» og regler fastsatt i «forskrifter». Etter ordlyden i § 13 framstår vegnormaler som ensbetydende med «føresegner» (regler) om anlegg av offentlig veg. I forarbeidene til veglova § 13 beskrives vegnormaler som en «samling tekniske forutsetninger for veger, avpasset etter trafikkens art».¹⁰ Bruk av vegnormaler for å stille krav til utbygging av offentlige veianlegg har lange tradisjoner innenfor veisektoren.

¹⁰ Jf. Ot. prp. nr. 53, s. 70.

Med hjemmel i vegl. § 13 er det gitt forskrift om anlegg av offentlig veg (anleggsforskriften).¹¹ Forskriften inneholder både selvstendige pliktregler om dimensjonerende trafikkmengder (§ 2 nr. 1-2), regler om «forskrifter» for trafikkklaster for bruer (§ 2 nr. 3) og saksbehandlingsregler for fastsettelse av «vegnormaler» innenfor rammene av forskriftens regler (§ 3). Anleggsforskriften § 3 nr. 2 lyder som følger:

Statens vegvesen ved Vegdirektoratet kan innenfor rammen av forskriftene fastsette utfyllende bestemmelser – vegnormaler. Målet med normalene er effektiv og trafikksikker transport av mennesker og gods, og best mulig tilpasning til bebyggelse, bomiljø, bymiljø, landskap, naturmangfold, kulturmiljø, vegetasjon og landbruksarealer

I bruforskrift for fylkesvei er det også inntatt bestemmelser som gir Vegdirektoratet «hjemmel» til å fastsette utfyllende bestemmelser for bruer gjennom «vegnormaler».¹²

Det er i dag utarbeidet 11 nasjonale vegnormaler. Disse er publisert på SVVs nettsider, hvor også lov- eller forskriftsforankringen for vegnormalene er oppgitt.¹³ For 7 av vegnormalene er veglova og forskrifter til veglova, oppgitt som «hjemmelsgrunnlag». De øvrige 4 vegnormalene er forankret i skiltforskriften som er gitt med hjemmel i vegtrafikkloven.¹⁴

Anleggsforskriften § 3 nr. 4 gir bestemmelser om hvem som har myndighet til å fravike de nasjonale vegnormalene:

Myndighet til å fravike vegnormalene innenfor forskriftenes rammer, legges til Statens vegvesen ved Vegdirektoratet for riksveg, fylkeskommunen for fylkesveg og kommunen for kommunal veg dersom ikke annet følger av annen forskrift etter vegloven.»

Vi har registrert at en rekke kommuner har vedtatt egne «kommunale vegnormaler». I flere av disse er anleggsforskriften § 3 nr. 4 oppgitt som «hjemmelsgrunnlag».¹⁵ Etter vårt syn gir ikke anleggsforskriften kommunene hjemmel til å fastsette egne *generelle* vegnormaler for kommunale veier, men bare grunnlag for å gi samtykke til avvik i enkelttilfeller. Etter reglene i anleggsforskriften er det bare SVV ved Vegdirektoratet (i noen tilfeller med krav om godkjennelse fra SD) som kan fastsette utfyllende bestemmelser gjennom generelle vegnormaler.

I tillegg til vegl. § 13, gir vegl. § 62 første ledd en generell hjemmel til å gi «forskrifter» som utfyller reglene i loven. Også denne bestemmelsen er innholdsmessig uendret siden loven ble vedtatt. Med hjemmel i § 62 (og § 13) er det gitt en rekke andre sentrale forskrifter til veglova som retter seg mot utbygging av offentlige veianlegg. De fleste av disse forskriftene er saklig avgrenset til bestemte typer av anlegg og konstruksjoner, som f.eks. tunnelsikkerhetsforskriften¹⁶ og bruforskriften for fylkesvei.

¹¹ Forskrift 29. mars 2007 nr. 363.

¹² Forskrift 2. september 2014 nr. 1128.

¹³ [Vegnormalene | Statens vegvesen.](#)

¹⁴ Lov 18. juni 1965 nr. 4 (vegtrafikkloven) og forskrift 7. oktober 2005 nr. 1219 (skiltforskriften).

¹⁵ Se f.eks. Veinormal for Larvik kommune (vedtatt 6. juli 2023) og Vei- og gatenormal for Bærum kommune (vedtatt 24. mai 2022).

¹⁶ Forskrift 15. mai 2007 nr. 517. Forskriften implementer EU-regelverk som er inntatt i EØS-avtalen

Veilovgivningens system, med sentrale forskrifter og nasjonale vegnormaler med utfyllende bestemmelser til anleggsforskriften og andre forskrifter, fremstår etter vårt syn som noe uoversiktlig og uklart.

Anleggsforskriften fungerer i dag som en slags rammeforskrift. Forskriften utgjør et bindeledd både mellom veglova og nasjonale vegnormaler og mellom veglova og andre sentrale forskrifter. Anleggsforskriften er *oppgitt* som hjemmelsgrunnlag for en annen sentral forskrift, trafikklova for bruere fra 2017. En forenkling og klargjøring av dette systemet, bør etter vårt syn stå sentralt ved en eventuell revisjon av veglova.

De nasjonale vegnormalenes rettslige status har også vært omdiskutert,¹⁷ og er senest drøftet av advokatfirmaet Vaar i rapporten «Bærekraft i fremtidens vegnormaler» fra 2023, utarbeidet på oppdrag fra SVV.¹⁸ Vaar konkluderer med at vegnormalene ikke er å anse som «forskrift», slik forskrift er definert i forvaltningsloven § 2. Spørsmålet er i realiteten om også private rettssubjekt som står for utbygging av offentlig vei, er pliktsubjekter for krav som er fastsatt i vegnormalene.¹⁹ Når det kommer til utbygging av riksvei, har dette spørsmålet særlig betydning for Nye Veier. Vi går ikke nærmere inn i denne diskusjonen her, men tilføyer at Vaar legger til grunn at Nye Veier uansett er bundet til å følge vegnormalene på avtalerettslig grunnlag gjennom selskapets rammeavtale med SD.²⁰

Diskusjonen illustrerer etter vårt syn et behov for å klargjøre hva som er den rettslige statusen for det regelverket som er gitt med hjemmel i veglova. Vi tilføyer at behovet for avklaring av vegnormalenes rettslige status, ikke bare melder seg ved *utbygging* av offentlige veier. Som vi kommer tilbake til nedenfor i punkt 2.1.3, er det også koblinger til vegnormalene i forskrift som utfyller reglene om behandling av avkjørselsaker etter vegl. § 40. Veglova § 40 andre ledd regulerer når det er krav om tillatelse for etablering av avkjørsler fra offentlig vei, og gir veimyndigheten kompetanse til å treffe enkeltvedtak overfor private rettssubjekter.

2.1.3 *Veilovgivningens virkemidler for kontroll med tiltak og arealbruk av hensyn til offentlig vei*

Det er som nevnt først og fremst i veglovas kap. V at vi finner regler som har til formål å sikre kontroll med arealbruk og virksomhet langs det offentlige veinettet. Disse reglene skal bidra til å sikre at etablering av tiltak langs offentlig vei ikke kommer i konflikt med f.eks. senere behov utvidelse av offentlige veianlegg, trafikksikkerhet mv.

I veglova kap. V finner vi blant annet generelle regler om byggegrenser mot offentlig vei, avkjørsler fra offentlig vei, gjerder, reklameskilt, ledninger, skogsvirke mv. Veglova kap. V inneholder flere bestemmelser som pålegger private rettssubjekter søknadsplikt for ulike typer av tiltak (løyveordninger). I motsetning til regelverket med tekniske krav for utbygging offentlige veier, er

¹⁷ Se Arnulf og Gauer (1998), kommentarer til vegl. § 13 (Juridika).

¹⁸ Vaar, «Bærekraft i fremtidens vegnormaler», 1. desember 2023.

¹⁹ Vaar tar også opp vegnormalenes rettslige betydning for kommunene som veimyndighet i lys av kommuneloven § 2-1, jf. Vaar (2023) s. 36 flg.

²⁰ Vaar (2023) s. 27.

dette kompetanseregler som gir veimyndigheten hjemmel til å treffe enkeltvedtak som er bestemmende for privates rettigheter og plikter. Reglene i veglova kap. V etablerer ulike koblinger mot plan- og bygningsloven og lovens plansystem. Dette kommer vi tilbake til nedenfor i punkt 2.3.

Veglovas bestemmelser i kap. V om byggegrenser og tiltak, suppleres av enkelte bestemmelser i lovens kap. VIII. («Ymse føresegner»). Vi kan her særlig merke oss § 57 andre ledd som slår fast at graving, sprenging, uttak av masser mv., innenfor eiendomsområdet til offentlig veg, ikke er tillatt uten tillatelse fra veimyndigheten.

Reglene i lovens i kap. V suppleres også av en rekke forskrifter. Med hjemmel i bestemmelsene i kap. V er det blant annet gitt forskrift om forbud mot variabel reklame langs offentlig vei og forskrift om ledninger i offentlig vei som utfyller og supplerer lovens regler.²¹ Det er også gitt forskrift om plassering av skogsvirke ved riksveg.²² Ved lokal forskrift er denne også gjort gjeldende for fylkesveiene i tidligere Hedmark fylke.²³

I den tidligere omtalte forskriften om behandling av avkjørselssaker for riksveg, etableres det som nevnt også koblinger til vegnormalene utarbeidet av SVV. Av forskriften punkt 4.4 fremgår det:

Ved behandling av avkjørslesaker skal dei tekniske krava til utforming av avkjørsler med tilkomstveg som til kvar tid gjeld, leggjast til grunn. Eksempel på slikt regelverk er vegnormalene, jfr. føresegnene etter veglova § 13, og reglar om bygging og vedlikehald av avkjørsler etter veglova § 43 [vår understrekning].

Denne bestemmelsen er inntatt under overskriften «Andre retningslinjer for vurdering av avkjørselssaker», noe som leder tankene i retning av at bestemmelsene i denne delen av forskriften ikke oppstiller *rettslig bindende krav*. Etter ordlyden i punkt 4.4 skal vegnormalene likevel «legges til grunn» og omtales som «regelverk» på lik linje med lovfestede regler i veglova § 43. Koblingen til vegnormalene i denne forskriften, illustrerer at vegnormalen også legger føringer for hvilke krav som stilles til avkjørsler når veimyndigheten utøver offentlig myndighet overfor private rettssubjekter. Som vi har pekt på i punkt 2.1.2 over, underbygger koblingene mot vegnormalene også i denne sammenheng, et behov for å klargjøre vegnormalenes rettslige status.

2.1.4 Oppsummering

Regelverksutviklingen innenfor veisektoren har båret preg av at utbygging av offentlig vei primært har vært en offentlig oppgave. Kravene i denne lovgivningen retter seg dermed også i stor grad mot offentlige organer. Behovet for å klargjøre rettsvirkningene av plikter og krav, er generelt mer påtrengende for lovgivning som regulerer privates rettigheter og plikter. Som vi alt har påpekt, mener vi at det både av hensyn til forvaltningen selv og av hensyn til Nye Veier, kan være grunn til å klargjøre rettsvirkningen av, og generelt forenkle strukturen i, regelverket i veglova kap. III om utbygging av offentlig vei. En ny veglov vil kunne gi en mer oversiktlig og forutsigbar ramme for regelutvikling både gjennom sentrale og lokale forskrifter, og eventuelt vegnormaler.

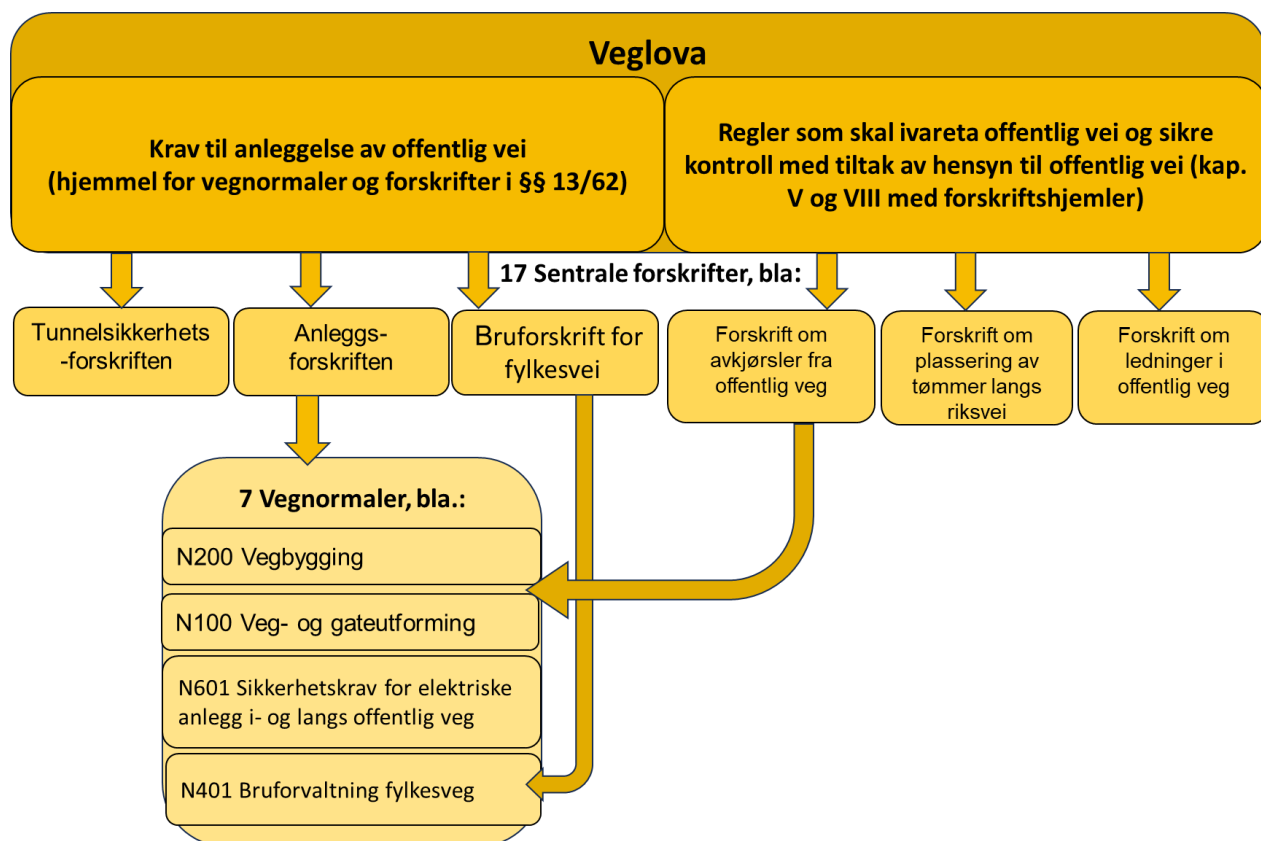
²¹ Forskrift 23. mai 1990 nr. 380 og Forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212.

²² Forskrift 4. november 1966 nr. 4011.

²³ Forskrift 24. juli 1971 nr. 1.

Veglova kap. V med forskrifter minner i større grad om en tradisjonell spesiell forvaltningslov med pliktregler som retter seg mot private rettssubjekter, og hvor veimyndigheten er gitt hjemler til å treffe enkeltvedtak.

Figuren nedenfor gir en forenklet fremstilling av strukturen i veglovas regelverk og system. Figuren illustrerer regelverket som skal sikre kontroll med utbygging av offentlige veier og regelverket som skal sikre offentlige veiinteresser i møte med annen arealbruk.



Figur 1: Forenklet fremstilling av veglovgivningens regelverk for henholdsvis anleggelse av offentlig vei og virkemidler for kontroll med tiltak og arealbruk av hensyn til offentlige veier.

2.2 Oversikt over plan- og bygningsloven

2.2.1 Innledning

Plan- og bygningsloven har en rekke kjennetegn som det er viktig å være oppmerksom på. Helt overordnet er det viktig å merke seg at plan- og bygningsloven, i likhet med veglova, kan kategoriseres som en spesiell forvaltningslov. I dette ligger det at loven har en klar side mot den alminnelige forvaltningsretten, og dermed også forvaltningsloven. Dette kommer da også klart til uttrykk i plan- og bygningsloven § 1-9 som slår fast at forvaltningsloven «gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.»

Plan- og bygningsretten skiller seg likevel fra andre spesielle forvaltningsområder ved at den fra den overordnede arealplanleggingen og ned til den konkrete byggesaken gir hjemmel for å treffe forskjellige typer av vedtak som styrer bruken av arealer. Mens vedtak som treffes i samsvar med de fleste andre lover på arealforvaltningsrettens område, relativt enkelt kan kategoriseres som enten enkeltvedtak eller forskrifter (sentral eller lokal) i forvaltningslovens forstand, åpner plan- og bygningslovens for vedtak som kan reise tvil om en står ovenfor et «enkelvedtak» eller en lokal «forskrift». Vi sikter da spesielt til lovens plansystem og kommunens arealplaner (kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner). I motsetning til vegnormalene som er forankret i veglova § 13 (se punkt 2.2 over) er det imidlertid ikke tvilsomt at arealformål og bestemmelser til kommuneplans arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for private rettssubjekter.

2.2.2 Oversikt over lovens plandel

Plandelen i plan- og bygningsloven har en rekke kjennetegn.

Før det første skjer planlegging med utgangspunktet i en interesse- og sektornøytral lov. Dette skiller plan- og bygningsloven fra en rekke «sektorlover» som på sin side har til formål å sikre kontroll med bestemte typer av tiltak, som etablering av offentlige veier eller etablering av energitiltak.

For det andre er arealplaner etter plan- og bygningsloven sektorovergripende. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er rettslig bindende for borgerne, kommunene selv og for andre myndigheter. Lovens reguleringsplanplikt gjelder også som det klare utgangspunktet for alle større bygge- og anleggstiltak, herunder veitiltak.

For det tredje er plandelen i stor grad en prosesslov. Med dette menes at lovens plandel oppstiller krav til saksbehandlingen. Sentralt står reglene om konsekvensutredning (KU) i lovens kapittel 4 og 14 og i konsekvensutredningsforskriften.²⁴ Plan- og bygningslovens plandel inneholder en rekke kompetanseregler som innrømmer planmyndigheten et vidt politisk og planfaglig skjønn i spørsmålet om, og hvordan, kompetansen skal brukes. Selve beslutningen – det vil si hvilken arealbruk som skal tillates og hvilke krav som skal gjelde ved ny eller endret arealbruk – er i all hovedsak et spørsmål om planfaglige og politiske prioriteringer.

For det fjerde er det et kjennetegn ved loven at den i stor grad legger beslutningsmyndigheten til kommunene. Selv om loven bygger på en tanke om et planhierarki, er det i all hovedsak de kommunale planene som avgjør hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Selv om det lokale selvstyret står sterkt i plan- og bygningsretten, er det som vi vil vise i denne utredningen ikke uten begrensninger.

Gjennom planlegging styres arealbruken ved kommunens fastsettelse av arealformål, hensynssoner og planbestemmelser. En kan si at dette er de overordnede virkemidlene lovgiver har gitt kommunene når det kommer til konkret styring av arealbruken.

²⁴ Forskrift 21. juni 2017 nr. 854.

Ved fastsettelse av arealformål bestemmer kommunene eksempelvis *hvor* en ny offentlig vei skal komme. Veien vises i plankartet som offentlig infrastruktur/veianlegg. Gjennom ulike arealformålene legger kommunene i stor grad også rammene for hvilken annen lovgivning som vil gjelde innenfor et område. Vi kan litt forenklet si at arealformålene i planene i praksis peker på en rekke ulike lover i det øyeblikket planen vedtas. Dette får dermed også stor innvirkning på plan- og bygningslovens betydning som virkemiddel i myndighetens styring og prioritering når det kommer til arealbruk.

Gjennom bruk av hensynssoner gir loven mulighet til å vise hvilke hensyn veianlegget må sikre ved gjennomføring av tiltaket, og motsatt hvordan andre tiltak må hensynta veiltaket. Gjennom planbestemmelser styres helt konkret *hvordan* et tiltak skal gjennomføres.



Figur 2: Illustrasjon reguleringsplan for veiltak.

Kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, områdereguleringsplaner og detaljreguleringsplaner er alle rettslige bindende. Dette får som vi skal se stor betydning for gjennomføringen av veiltak, som må følge opp rettslig bindende plan for området. Gjeldende arealplan er selvsagt bindende i en eventuell byggesaksbehandling av et konkret veiltak, men planen er også bindende i de tilfeller veiltaket er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. I sistnevnte tilfelle påhviler det veimyndighetene er særskilt ansvar for å sikre at veiltaket bygges etter planen.

Innholdet i en arealplan skal være basert på forsvarlige planfaglige og politiske vurderinger og prioriteringer. I veisaker vil i praksis veimyndighetene ta planinitiativet, og veiinteressene vil være ivaretatt gjennom planprosessen.

2.2.3 Oversikt over lovens byggesaksdel

Plandelen gir kommunen en rekke hjemler til å styre arealbruken med grunnlag i et planfaglig og politisk skjønn. I plandelen oppstilles omfattende saksbehandlingskrav som skal sikre kunnskap og medvirkning i prosessene. Kravene retter seg i stor grad retter seg mot myndighetene. Lovens byggesaksdel inneholder i langt større grad pliktregler som retter seg mot borgerne. Sentralt står plikten til å søke om byggetillatelse før tiltak igangsettes, og lovens ulike materielle krav til byggverk.

Overordnede tekniske krav til bygninger, anlegg og konstruksjoner er fastsatt i lovens byggesaksdel. Gjennom tilhørende byggteknisk forskrift (TEK17²⁵) er kravene til bygg og anlegg nærmere fastsatt. TEK17 både utfyller og presiserer lovens krav. TEK17 inneholder i første rekke pliktregler som angir et minimum av egenskaper som må være oppfylt for det aktuelle byggverket (bygninger, anlegg og konstruksjoner).

Et sentralt prinsipp, og et kjennetegn ved byggesaksdelen, er borgernes rettskrav på å få innvilget en søknad som ikke er i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven, forskrifter gitt i medhold av plan- og bygningsloven og rettslig bindende arealplan for området, jf. pbl. § 21-4. Her ser en hvordan plan- og bygningsloven skifter «karakter» fra plandelen til byggesaksdelen. Mens *ingen* har rettskrav på at kommunen vedtar en reguleringsplan, har *alle* som det klare utgangspunkt krav på å få innvilget en søknad som er i tråd med rettslig bindende plan. Lovens byggesaksdel inneholder enkelte avslagshjemler også i tilfeller som dette. Avslagshjemlene må likevel kunne betegnes som sikkerhetsventiler. Sentrale hjemler, som tjener som grunnlag for avslag, er § 28-1 (fare/sikkerhet) og § 29-2 (estetikk). Særlig viktig i så måte er pbl. § 28-1. Bestemmelsen skal sikre at tiltak som rent formelt dekkes av ordlyden i pbl. § 21-4, ikke skal tillates der byggegrunnen ikke er trygg eller vil utettes for fare.

Et annet kjennetegn ved lovens byggesaksdel er at kostnadene ved tjenestene kommunene yter i byggesaksbehandling forutsettes å bli dekket av gebyrer til de som benyttes seg av tjenestene. Her er det selvkostprinsippet som gjelder som ramme, og dermed også som begrensning for gebyrenes størrelse. I praksis dreier dette seg om at kommunene har anledning til å ta betalt for myndighetsutøvelse.

Til tross for at plan- og bygningsloven i seg selv er omfattende, er det gitt en rekke forskrifter med hjemmel i plan- og bygningsloven som utfyller saksbehandlingsregler og materielle bestemmelser i loven. Ovenfor har vi nevnt TEK17. I tillegg er byggesaksforskriften (SAK10²⁶), som utfyller loven når det kommer til saksbehandlingsregler, av meget stor betydning. Blant annet er det SAK10 som definerer når et tiltak er unntatt fra den generelle søknadsplikten. Dette er også noe vi tar opp i

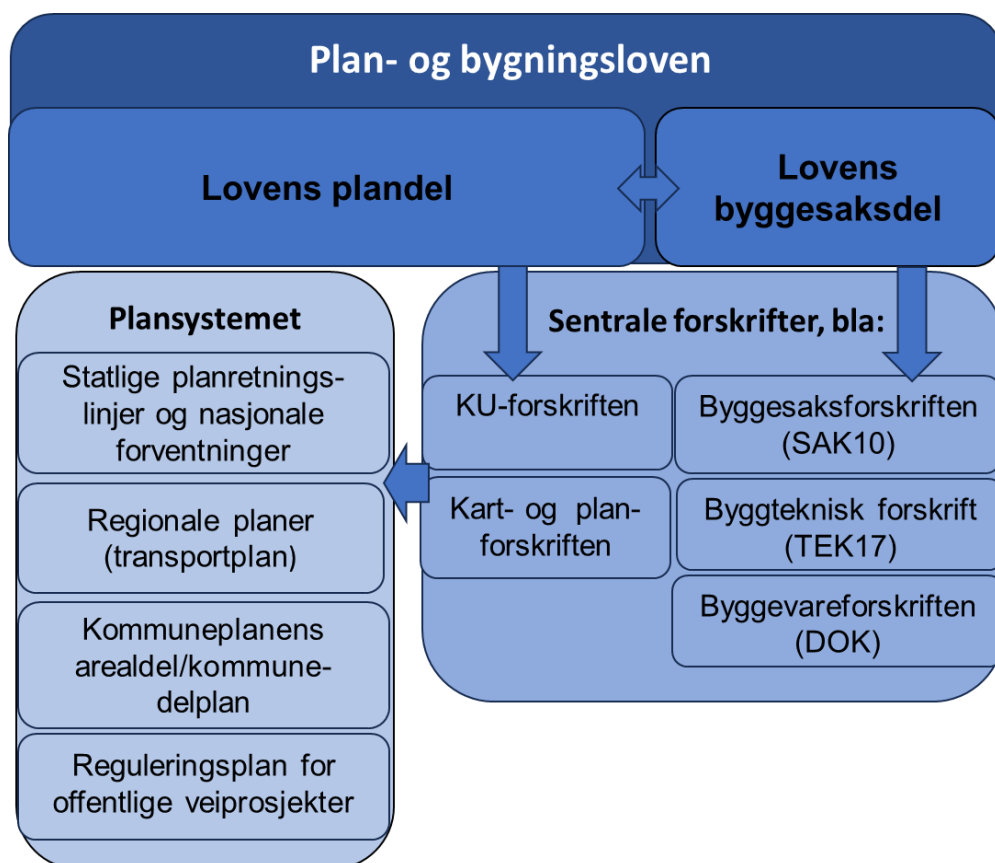
²⁵ Forskrift 19. juni 2017 nr. 840.

²⁶ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488.

denne utredning, når det kommer til utbygging av offentlige veier. En annen forskrift som vi også kommer tilbake til senere i utredningen byggevareforskriften (DOK²⁷)

2.2.4 Oppsummering

Nedenfor følger en forenklet fremstilling av plan- og bygningslovens plansystem og byggesaksdel, med utvalgte sentrale forskrifter.



Figur 3: Forenklet oversikt over plan- og bygningslovens plansystem og byggesaksdel med sentrale forskrifter

2.3 Oversikt over koblingene mellom veglova og plan- og bygningsloven

2.3.1 Innledning

I dette punktet gir vi en oversikt over de viktigste koblingene mellom veilovgivning og plan- og bygningsloven når det kommer til (1) planlegging og utbygging av offentlig vei, og (2) regelvalg og samordning av myndighetsutøvelse der reglene i lovene har overlappende sakfelt. Dette punktet danner et bakteppe og utgangspunkt for hvilke koblinger som vil stå sentralt i analysene som vi foretar i utredningens del II og III.

²⁷ Forskrift 17. desember 2013 nr. 1579.

2.3.2 *Koblingene mellom lovene ved planlegging og utbygging av offentlig vei*

Som vi har sett følger det av veglova § 12 at planlegging av offentlig vei skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Veglova § 12 må som nevnt ses i sammenheng med at veglova tidligere etablerte et eget plansystem for offentlig vei. Ved en lovendring i 1989 ble det vedtatt at veglovas planleggingssystem skulle oppheves etter en overgangsperiode på 5 år,²⁸ og at all veiplanlegging deretter skulle skje etter den daværende plan- og bygningsloven av 1985 (herunder omtalt som «1985-loven»). Opphevingen av veglovas eget planleggingssystem, og innlemming av offentlige veiprosjekter i plan- og bygningsloven, var en oppfølging av et av forslagene til bedre samordning mellom lover om arealdisponering som ble fremmet av Planlovutvalget i 1987.²⁹ Hovedbegrunnelsen bak forslaget var å sikre at veiplanleggingen i større grad skulle sees i sammenheng med øvrig arealdisponering.³⁰

Sentralt i plan- og bygningslovens plansystem er reguleringsplanplikten som følger av lovens § 12-1 tredje ledd:

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan.

Reguleringsplanplikten gjelder for alle typer av «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». I kraft av størrelse og virkninger på omgivelsene, vil offentlige veiprosjekter som klar hovedregel medføre krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd.

Etter ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd er det eventuelle generelle unntak fra planplikten som krever særskilt rettsgrunnlag. At dette er lovgivers intensjon, underbygges ved at det i pbl. § 12-1 tredje ledd er gjort eksplisitt unntak fra planplikten for enkelte typer av energitiltak som er konsesjonspliktig etter energiloven og vassdragslovgivningen. Med det som utgangspunkt kan en si at planplikten for offentlige veier primært er begrunnet *i fraværet* av et generelt unntak. At det er lovgivers intensjon at «større bygge- og anleggstiltak» også inkluderer offentlige veiprosjekter, er dessuten klart forutsatt gjennom veglova § 12 som i sin tid ble vedtatt som en koblingsbestemmelse til 1985-loven.

Innenfor plansystemet er det gjennom arealformål og planbestemmelser at planmyndigheten kan styre og fastsette de rettslige rammene for arealbruken. Plan- og bygningsloven gir i § 12-7 svært vide hjemler til stille krav til tiltak i planområdet og til å styre arealbruken nærmere gjennom planbestemmelser. Hjemlene til å fastsette planbestemmelser er generelt utformet slik at de skal passer for alle typer av større bygge- og anleggstiltak.

Arealformål med planbestemmelser i reguleringsplaner for offentlige veiprosjekter er rettslig bindende både for veimyndigheten som *tiltakshaver* og for andre. Dette følger av pbl. § 12-4.

²⁸ Lov 21. april 1989 nr. 17.

²⁹ NOU 1987:21.

³⁰ NOU 1987:21.

Det er kommunene ved kommunestyret som er ordinær «planmyndighet» etter plan- og bygningsloven, og som har kompetanse til å vedta reguleringsplaner for offentlige veiprosjekter. I det ligger det også at hjemlene til å fastsette planbestemmelser innenfor lovens rammer, i første rekke er *kommunenes styringsverktøy*.

I praksis er det veimyndigheten selv som utarbeider forslag til reguleringsplaner for offentlige veiprosjekter med arealformål og forslag til planbestemmelser. Gjennom reglene i pbl. § 3-7 tredje ledd er veimyndighetene gitt særskilt hjemmel til å utarbeide og fremme forslag til arealplaner og til å beslutte å legge slike planer ut til offentlig ettersyn. Ved forskrift er samme myndighet, med noen begrensninger, også gitt til Nye Veier for veistrekningene som til enhver tid ligger i selskapets utbyggingsportefølje.³¹

I veilovgivningen er det forutsatt at vegnormalene skal være førende for innholdet i «veireguleringsplanene». Anleggsforskriften § 3 nr. 6 slår fast at «vegnormalene er en del av det tekniske grunnlaget for valg av løsning gjennom planlegging.» Denne koblingen mellom vegnormalene og reguleringsplaner, kan reise spørsmål om handlingsrommet for kommunene til å fastsette planbestemmelser på områder som er regulert av vegnormalene. Planlegging av offentlig vei etter plan- og bygningslovens regler, og koblingen mot vegnormalene i denne sammenheng, behandler vi nærmere i del II, punkt 3.

Plan- og bygningsloven angir hvilke tiltak som omfattes av søknadsplikten. Hovedregelen etter plan- og bygningsloven er at «anlegg av veg» utgjør et søknadspliktig tiltak, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav l og § 20-2.

Plan- og bygningsloven § 20-6 slår fast at det ikke er søknadsplikt for tiltak som blir «tilfredsstillende behandlet etter andre lover», men likevel slik at departementet «skal» gi forskrift om hvilke tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, samt rekkevidden av unntaket. Slik forskrift er gitt i SAK10 § 4-3.

Etter SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a er offentlige veianlegg som bygges i tråd med veglova, og som er detaljert avklart i reguleringsplan, unntatt fra søknadsplikten og andre sentrale deler av plan- og bygningslovens byggesaksdel, samt tekniske krav i TEK17. Unntaket bygger på en betraktning om at det ikke er behov for byggesaksbehandling når veianlegget er detaljert avklart i reguleringsplan, og at det er veilovgivningen selv som fastsetter hvilke «tekniske krav» som gjelder for utbygging av offentlig vei. Som et utgangspunkt, som ikke gjelder uten unntak, kan en si at forskriftene til veglova med vegnormalene er veilovgivningens svar på TEK17. Unntaket i SAK10 for offentlig vei reiser en rekke tolkningsspørsmål, som vi behandler nærmere i utredningens del II, punkt 4.

³¹ Se pbl. § 3-7 tredje ledd andre punktum og forskrift 8. mars 2019 nr. 203. Nye Veier er ikke gitt generell myndighet til å fremme forslag til kommunedelplaner for veistrekningene i selskapet utbyggingsportefølje. Myndigheten til å fremme forslag til kommunedelplan begrenser seg til to navngitte prosjekter (E18 Dørdal–Tvedestrand og E18 Arendal–Grimstad).

2.3.3 Koblingene mellom lovene ved myndighetsutøvelse knyttet til offentlig vei

Et kjennetegn ved reglene i veglova kap. V er som nevnt at de har til formål å ivareta hensynet til offentlig vei i møte med annen arealdisponering. Reglene skal også sikre veimyndigheten kontroll med etablering av avkjørsler fra offentlige veier. Bestemmelsene i veglova kap. V omhandler følgende temaer:

- 1) Bestemmelser om generelle byggegrenser for offentlig vei (§§ 29 flg.), supplert av forskrift om plassering av skogsvirke innenfor byggegrensen til riksveg.
- 2) Krav om tillatelse for ledninger over, under, langs eller nærmere offentlig vei enn 3 meter (§ 32), supplert av forskrift om ledninger i offentlig veg
- 3) Krav om tillatelse for plassering av reklameskilt ved offentlig vei eller rettet mot trafikken, supplert av forskrift om forbud mot variabel reklame langs offentlig veg
- 4) Bestemmelser om avkjørsler til offentlig vei (§§ 40-43), supplert av forskrift om alminnelige regler om bygging og vedlikehold av avkjørsler fra offentlig veg og forskrift om behandling av avkjørslesaker for riksveg
- 5) Gjerdereglene (§§ 44 til 46).

Som nevnt ovenfor i punkt 2.2, fastsetter også vegl. § 57 (i kap. VIII) søknadsplikt for nærmere bestemte tiltak (sprengning, masseuttak mv.) nær offentlig vei.

Med mindre det er holdepunkter for noe annet, må det legges til grunn at veglovas regler og plan- og bygningslovens regler gjelder side om side. Flere av bestemmelsene i veglova gir slike holdepunkter, for eksempel ved uttrykkelig å fastslå at bestemmelsene om byggegrenser, avkjørsler og gjerder skal vike for det som følger av arealplan. Koblingene fra veglova kapittel V til plan- og bygningsloven kan fremstilles slik:

#	Bestemmelse i veglova	Tema	Kobling til plan- og bygningsloven eller arealplaner vedtatt etter loven	Vår konkretisering av henvisningene til plan- og bygningsloven
1	§ 29 første ledd	Byggegrenser langs offentlig vei	Veglovas byggegrenser viker for byggegrenser fastsatt i «arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven»	Planbestemmelser med byggegrenser etter §§ 11-9 og 12-7, § 29-4 første ledd
2	§ 40 første ledd	Avkjørsler fra offentlig vei	Må bare bygges og brukes etter «reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan». Krav om tillatelse etter veglova der det ikke foreligger «reguleringsplan» eller planen ikke omfatter avkjørsler.	Kapittel 11 og 12, samt § 27-4 første ledd
3	§ 46	Gjerder	Veglovas regler om gjerder i §§ 44 og 45, gjelder bare så langt ikke annet «er eller blir fastsett om gjerde etter plan- og bygningslova»	§ 28-4

Tabell 1: Henvisninger fra veglovas bestemmelser til plan- og bygningsloven eller arealplaner vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven

HOLTH & WINGE

Innenfor samme temaområder finner vi også henvisninger fra plan- og bygningsloven til veglova. Nedenfor følger en oversikt over henvisninger fra plan- og bygningsloven til veglovas bestemmelser i kap. V

	Bestemmelse i plan- og bygningsloven	Tema	kobling til veglov	Vår konkretisering av henvisningene til veglova
1	§ 27-4 første ledd andre punktum	Krav til adkomst ved fradeling av byggetomter	Avkjørsel fra offentlig veg må være «godkjent av vedkommende vegmyndighet, jf. veglova §§ 40 til 43»	
2	§ 28-4 andre ledd	Krav til sikring av tomter i tettbebygde strøk med gjerder mot vei	«Kommunen kan fritta for plikt til gjerde med mindre vegmyndighet finner at det bør være gjerde i medhold av veglova § 44»	
3	§ 29-4 første ledd andre punktum	Byggegrenser og frisktlinjer	«Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og friskt blir fulgt»	§ 29 og § 43

Tabell 2: Henvisninger fra plan- og bygningsloven til veglova

Ordlyden i ovennevnte bestemmelser i veglova som henviser til plan- og bygningsloven og arealplaner, er ikke klar. Det samme gjelder bestemmelsen i plan- og bygningsloven som henviser til veglovas bestemmelser.

Der det ikke er holdepunkter for at veglovas regler viker for plan- og bygningslovgivningen, gjelder som sagt regelverkene side om side. I det ligger det at vedtakelse av arealplaner etter plan- og bygningsloven, ikke tilsidesetter pliktregler som følger direkte av veglova. Det er f.eks. ingen holdepunkter for at kravet om tillatelse etter vegl. § 32 (ledning nær offentlig vei) og § 57 (graving, sprenging mv.) viker for plan- og bygningslovens regler.

I vegl. § 32 første ledd siste punktum slås det tvert imot fast at «reglane gjeld også dersom det i anna lov er gitt høve til å føre ledning eller renne over, under eller langs eigedomsområdet for offentlig veg». Selv om denne bestemmelsen i praksis peker mot annen lovgivning enn plan- og

bygningsloven, gir den uttrykk for en intensjon om at tillatelser og konsesjoner til etablering av ledninger etter annet regelverk, ikke erstatter kravet om tillatelse også etter veglova.³²

Når det gjelder tiltak som også er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven, oppstår spørsmålet om samordning mellom vei- og bygningsmyndighet. Allerede i forarbeidene til veglova ble det pekt på at det kan oppstå et koordineringsproblem når veglova og bygningslova har sammenfallende saksområder.³³

Plan- og bygningsloven lovfester en plikt for bygningsmyndigheten til å samordne myndighetsutøvelse etter loven med myndighetsutøvelse etter annen lovgivning. Samordningsplikten i plan- og bygningsloven følger av pbl. § 21-5 tredje ledd med utfyllende regler i SAK10. Bestemmelsen slår fast at kommunen som bygningsmyndighet, i tilfeller der tiltak er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, skal forelegge saken for de myndigheter som er angitt i SAK10 § 6-2 (herunder veimyndighet), hvis ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.

Samordningsplikten gjelder når kommunene utøver myndighet, dvs. behandle søknader om byggetillatelse. Utviklingen, særlig de siste 10 årene, har gått i retning av at flere og større tiltak unntas fra søknadsplikten. Den mest omfattende utvidelsen av unntaket fra søknadsplikten ble vedtatt gjennom en forskriftsendring i 2015.³⁴ For å gjøre tiltakshavere oppmerksomme på krav etter blant annet veglova og jernbaneloven, ble det samtidig tilføyd en ny bestemmelse som i dag følger av SAK10 § 4-1 tredje ledd. Bestemmelsen slår fast at visse tiltak som er unntatt fra søknadsplikten, ikke kan plasseres i strid med veglovas bestemmelser om for eksempel avkjøring, frisktsoner, avstand til veimidte.

2.4 Sammenfatning av innspillmøter

Som redegjort for i punkt 1.3 var formålet med innspillmøtene å få et innblikk i erfaringer med samspillet mellom veilovgivning og plan- og bygningslovgivningen. Nedenfor gir vi en sammenfatning av innspillene fra kommunene og fylkeskommunene, SVV og Nye Veier.

2.4.1 Sammenfatning av innspill fra kommunene

I innspillmøtene med kommunene deltok representanter både fra veimyndigheten og fra planmyndigheten.

- ✓ Fra en av kommunene (som representerte den kommunale veimyndigheten) ble det pekt på at reguleringsplaner for utbyggingsprosjekter (næring, bolig) som også omfatter veianlegg som senere skal overtas av kommunen og bli «offentlig» vei, ofte ikke er detaljerte nok til å sikre kontroll med at veiene oppfyller tekniske krav som gjelder for offentlige veier. Det ble

³² For eksempel er kraftlinjer i luftspenn eller bakken som etableres i kraft av anleggskonsesjon eller områdekonsesjon etter energiloven, verken planpliktig eller søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd og SAK10, § 4-3.

³³ Ot.prp. nr. 53 (1961-1962) s. 50 flg.

³⁴ Forskrift 8. mars 2015 nr. 206.

HOLTH & WINGE

vist til Kommunal- og distriksdepartementets tolkningsuttalelse om at plan- og bygningsloven ikke gir hjemmel for å oppstille planbestemmelser om at tekniske tegninger av veianlegg må godkjennes av veimyndigheten (saksbehandlingsbestemmelser). Det ble også stilt spørsmål ved vegnormalenes rettslige status i møte med private utbyggere. Fra en av kommunene ble det pekt på behov for kommunale vegnormaler, men at hjemmelsgrunnlaget for å vedta slike normer fremstår som uklart.

- ✓ Det ble fra begge kommunene etterspurt klarere vilkår og veiledning til unntaket for offentlige veiprojekter i SAK10 § 4-3 bokstav a). Når det kommer til fylkesvei og riksvei, ble det pekt på at dispensasjoner fra reguleringsplanen ikke er uvanlig, og at dette reiser spørsmål om forholdet til unntaket i SAK10 4-3 bokstav a) og vilkåret «detaljert avklart i plan». Det ble videre pekt på at kommunene opplever grensen for hva som er søknadspliktige tiltak som noe uklar når det kommer til tiltak på etablerte veier i driftsfasen som f.eks. senere oppgraderinger.
- ✓ Det ble fra en av kommunene etterlyst ordninger som sikrer kommunen et grunnlag for å kontrollere om ferdigstilte riks- og fylkesveiprojekter som er unntatt fra søknadsplikten er bygget i samsvar med den vedtatte reguleringsplanen, f.eks. at offentlige veianlegg pålegges krav om innrapportering av tiltaket til kommunen etter ferdigstilling. Dette blant annet for å sikre kommunene et grunnlag for å kontrollere om det eventuelt er behov for dispensasjon eller planendring, eventuelt ulovlighetsoppfølging.
- ✓ Forholdet mellom reglene om byggegrenser i vegl. §§ 29 flg. og byggegrenser fastsatt i plan med hjemmel i plan- og bygningsloven, ble i det vesentlige opplevd som klart av kommunene. Det ble likevel pekt på at det i noen tilfeller (særlig i eldre planer) kan være uklart om byggegrense er fastsatt i plan eller ikke, og om tiltak da skal behandles etter veglovas regler eller som dispensasjonssøknad etter pbl. § 19-2. Det ble også pekt på at veglovas regler om byggegrenser og plan- og bygningslovens regler ikke opererer med sammenfallende «tiltaksbegrep», og at veglovas bestemmelser om byggegrenser oppleves som strengere med hensyn til hvilke tiltak som er søknadspliktig innenfor byggegrensen.
- ✓ Samordning og rekkefølgen på saksbehandlingen etter henholdsvis veglova og plan- og bygningsloven i saker som gjelder avkjørsler til offentlig vei ble fremhevet som noe uklar av begge kommunene.

2.4.2 *Sammenfatning av innspill fra fylkeskommunene*

I møtet med fylkeskommunene deltok det informanter som både jobbet med utbygging av fylkeskommunal vei og med søknadsbehandling etter veglova kap. V og VIII.

- ✓ Også fylkeskommunene opplevde unntaket for «offentlige veianlegg» i SAK10 4-3 bokstav a) som uklart. Fra en av fylkeskommunen ble det stilt spørsmål ved hvor langt unntaket rekker når det kommer til servicebygg, grøntområder, trafo, tekniske bygg ol. Videre ble det pekt på

uklarhet med hensyn til om endringer fra plan tillatt gjennom dispensasjoner, er omfattet av unntaket fra søknadsplikten etter plan- og bygningsloven.

- ✓ Også fra fylkeskommunene ble det pekt på at veglovas regler om hvilke tiltak som krever tillatelse innenfor lovens byggegrenser er strengere enn der byggegrensene er fastsatt i plan og det er plan- og bygningslovens regler som gjelder. At reglene om byggegrenser i veglova har mer fokus på å ivareta blant annet trafikksikkerhet, herunder friskt, ble pekt på som en mulig forklaring på at veglovas regler opererer med et videre tiltaksbegrep enn plan- og bygningsloven.
- ✓ Mangelfulle regler om sanksjoner ble fremhevet som en vesentlig svakhet ved veglova og hvor veglova skiller seg merkbart fra plan- og bygningsloven.
- ✓ Generelt ble det etterlyst klarere regler for samordning av myndighetsutøvelse i avkjørselssaker. Begge fylkeskommunene pekte på at veglova (med unntak av søknader om gravetillatelse) ikke gir hjemmel for å fastsette saksbehandlingsgebyr for behandling av søknader etter loven, og at veglova her skiller seg fra dispensasjonssøknader etter plan- og bygningsloven som er gebyrbelagt. En av fylkeskommunene hadde erfaringer med at enkelte kommuner krever at det i avkjørselssaker først innhentes samtykke etter veglova før behandling av dispensasjonssøknaden etter plan- og bygningsloven, og at dette trolig var begrunnet i et ønske om å unngå å belaste søker med unødvendige gebyrer.

2.4.3 *Sammenfatning av innspill fra SVV og Nye Veier*

Det ble gjennomført to møter med SVV. I det første møtet fikk vi innspill til sammenhengen mellom veglova og plan- og bygningsloven særlig når det kommer til kontroll med tiltak og samordning av myndighetsutøvelse etter henholdsvis veglova kap. V og plan- og bygningsloven. Det andre Innspillmøtet hadde hovedfokus på koblingene mellom lovene ved planlegging og utbygging av riksvei, og ivaretagelse av offentlige vei-interesser i annen kommunal arealplanlegging. Sistnevnte var også temaet for møtet med Nye Veier som kun har ansvar for utbygging og drift av offentlige veier.

- ✓ Når det kommer til utbygging av riksvei, ble det både fra SVV og Nye Veier etterlyst klarere vilkår og veiledning til SAK10 § 4-3 bokstav a). Det ble fra begge pekt på at vilkåret om at veiprojektet må være «detaljert avklart» i plan skaper usikkerhet i praksis, og praktiseres forskjellig fra kommune til kommune. SVV pekte i den forbindelse på at plan- og bygningslovens byggesaksdel ikke er rigget for byggesaksbehandling bare av enkeltstående forhold i veiprojektet som evt. ikke er «detaljert avklart i plan.»
- ✓ SVV savnet klarere koblinger mellom veglova og plan- og bygningsloven i kommunal arealplanlegging for arealbruk som berører offentlige vei-interesser, herunder arealbruk som forutsetter påkoblinger til det offentlige veinettet (avkjørsler). Det ble vist til at plan- og bygningslovens hjemler til å gi planbestemmelser gir begrenset rettslig handlingsrom til å fastsette bestemmelser med f.eks. krav til godkjenning av avkjørselsløsninger mv. Det ble

HOLTH & WINGE

pekt på at reguleringsplanene som vedtas ofte heller ikke er detaljert nok til å gi veimyndigheten grunnlag for å ta stilling til om tiltakene oppfyller veilovgivningens krav.

- ✓ Fra SVV ble det videre pekt på et behov for å tydeliggjøre at det innenfor byggegrenser fastsatt i planer vedtatt etter plan- og bygningsloven, fortsatt kan være nødvendig med avklaring etter veilovgivningen, for eksempel etter vegl. § 57 eller forskrifter gitt med hjemmel i veglova.
- ✓ Når det gjelder regelvalg for byggegrenser, viste SVV til at de forholder seg til KMDs tolkningsuttalelser (at byggegrensen i veilovgivningen som gjaldt da planen ble vedtatt, må anses som inkorporert i reguleringsplanen selv om byggegrensen verken fremgår av plankart eller planbestemmelser), men at denne rettsoppfatningen skaper utfordringer i praksis. Det ble videre pekt på at usikkerhet med hensyn til hvilket regelverk saken skal behandles etter, særlig oppstår der plangrunnlaget for byggegrensen er kommuneplanens arealdel.
- ✓ Når byggegrensen er fastsatt i plan, pekte SVV også på at grensen for når midlertidige anlegg og konstruksjoner er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven (tiltak som skal stå lengere enn 2 md.) ikke nødvendigvis ivaretar hensynene bak veglovas regler om byggegrenser langs riksvei.
- ✓ Fra Nye Veier ble det fremhevet at planlegging av riksveier etter plan- og bygningslovens system med kommunene som planmyndighet kan føre til mer kostbare og arealkrevende utbyggingsløsninger enn det Nye Veier selv mener er nødvendig. Krav fra kommuner om avkjørselsløsninger og antall avkjørsler fra europaveier til byer/tettsteder i kommunene ble nevnt som eksempler. Det ble i den forbindelse vist til overordnede målsetninger om å begrense arealbruken i offentlige veiprosjekter av hensyn til natur og klima.

DEL II: Samspillet mellom veilovgivningingen og plan- og bygningslovgivningen ved planlegging og utbygging av offentlig vei

3 Arealplanlegging for offentlige veiprosjekter

3.1 Innledning

I denne delen av utredningen skal vi se nærmere på arealplanleggingen som rettslig ramme for planlegging og utbygging av vei. Plan- og bygningsloven er klart den mest sentrale og betydningsfulle loven vi har for rettslig styring av arealbruk. Slik koblingen mellom plan- og bygningsloven og veglova er i dag, er det slik at offentlige veiprosjekter bygges ut når planmyndighetene bestemmer at slik utbygging kan skje.

Vi skal nå blant annet se nærmere på plan- og bygningslovens system, innholdet i arealplaner og særlig på tilfeller der det er overlapp i plan- og bygningsloven med hensyn til hjemler for å styre arealbruk.

3.2 Overordnende føringer for planlegging av offentlige veiprosjekter

Veimyndighetene, på alle nivåer, er satt til å følge opp overordnede føringer i deres planlegging av veiprosjekter. Overordnende føringer i denne sammenheng vil for eksempel være Nasjonal transportplan (NTP)³⁵ og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. NTP vil i denne sammenheng først og fremst virke inn på *hvilke* veiprosjekter veimyndighetene prioriterer, både når det kommer til planlegging og gjennomføring. NTP vil også kunne virke inn på hvordan planlegging og gjennomføring skal skje. Et eksempel på dette finner en i gjeldende NTP, hvor det sies:³⁶

I tråd med plan- og bygningsloven bør ikke naturverdiene reduseres i områder med nasjonale naturverdier, og det bør så langt som mulig ikke planlegges eller bygges samferdselsprosjekter som bryter opp sammenhengende naturområder eller områder med klima- og miljø verdier av nasjonal eller vesentlig regional interesse ...

Ved planlegging av, eller utbedring og endring av eksisterende vei og jernbane som går gjennom eller i nærheten av villreinområder, skal hensyn i kommende meldingen om villrein legges til grunn.

De Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging vil i særlig grad kunne virke inn på *hvordan* planlegging og gjennomføring av ulike tiltak skal skje. En kan tenke seg som eksempel at regjeringen gjennom Nasjonale forventninger til planlegging gir uttrykk for at offentlige

³⁵ Meld. St. 14 2023–2024 Nasjonal transportplan 2025–2036.

³⁶ Meld. St. 14 2023–2024 Nasjonal transportplan 2025–2036 s. 87.

veiprosjekter forventes planlagt og gjennomført på en måte som i minst mulig grad medfører nedbygging av myr.

De gjeldende Nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging (i motsetning til NTP), tar ikke opp veiplanlegging spesielt, men har selvsagt generelle føringer knyttet til planlegging og gjennomføring av tiltak, som også vil kunne påvirke veiplanlegging.³⁷

3.3 Veiprosjekter og plantyper

Ettersom planlegging og gjennomføring av veiprosjekter fullt ut er underlagt reglene i plan- og bygningsloven, er det ikke gitt bestemmelser om egne «plantyper» for veiprosjekter. Dette betyr igjen at grunntanken om at det i størst mulig grad skal ligge til lokalt folkevalgte organer å bestemme arealbruken, også gjelder for veiprosjekter. Likevel gjelder et generelt prinsipp om at «staten kan hvis staten vil». I dette ligger at staten har mye makt, og kanskje også større vilje på dette området enn andre, til å tvinge gjennom prosjekter staten mener er fornuftige og nødvendige for samfunnsutviklingen.

3.3.1 Statlig plan

Staten har en relativt vid adgang til å vedta statlige arealplaner som sikrer det innholdet staten ønsker seg. Selve prosessen er som for arealplaner ellers, men prioriteringen skjer nok i stor grad gjennom beslutninger før planprosessene starter.

Statlig arealplan er hjemlet i pbl. § 6-4. Bestemmelsen slår fast at «når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs-, eller vernetiltak, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det», kan departementet enten be om at en kommune utarbeider en arealplan eller selv utarbeide slik plan.

Hjemmelen fremstår som relativt vid, og med ordet «kan» er det staten selv som bestemmer når statlig plan skal brukes, såfremt tiltaket faller innenfor de generelle rettslige rammene i bestemmelsen. Til tross for at ordlyden er vid er det uttalt i forarbeidene at statlig plan skal være en unntaksordning, og at statlig plan bare bør benyttes der det kan forventes at planlegging fra andre organer, som kommune og fylke, ikke vil lede til et resultat staten kan godta for tiltaket.³⁸ I dette ligger nok også en tanke om at kommunen ikke skal kunne tøyne strikken for langt i å stille ulike lokale krav i en arealplan for det aktuelle tiltaket. Et nyere eksempel på en statlig plan er statlig reguleringsplan for E16 og Vossebanen på strekningen Arna-Stanghelle.³⁹

3.3.2 Regionale planer

Fylkeskommunene er både en regional planmyndighet og en regional veimyndighet.

³⁷ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

³⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 197.

³⁹ Vedtak av 5. april 2022 ref. 22/1038.

Gjennom ansvaret for den regionale planleggingen har fylkeskommunen et overordnet ansvar for arealplanlegging i regionene. Dette ansvaret følger blant annet av pbl. § 3-4 Veiplanlegging inngår naturlig nok i fylkeskommunens planoppgaver. I tillegg til å være planmyndighet, er fylkeskommunen også veimyndighet etter veglova. Slik sett sitter fylkeskommunen, på samme måte som kommunen, med et dobbelt ansvar i veisaker i en rekke tilfeller.

3.3.3 *Kommunale planer*

De fleste veier planlegges og gjennomføres med grunnlag i en kommunale arealplaner. Dette innebærer at de fleste veier planlegges i et felles system, uavhengig av om det er staten, fylkeskommunen, kommunen eller private som skal overta veien. For planlegging av vei kan dette by på noen utfordringer. «Verktøykassen» i plan- og bygningsloven er ikke utviklet spesielt for veiplanlegging. Snarere tvert imot er loven utviklet for nær sagt å regulere all slags planlegging, herunder alle slags bygg og anlegg. Verktøykassen i plan- og bygningsloven byr i praksis på en ganske omfattende «meny» som må settes sammen fra sak til sak, og hvor valgene fra menyen i sum vil utgjøre de rettslige rammene for et tiltak. Loven byr overordnet på muligheten til å kombinere arealformål, hensynssoner og planbestemmelser. Dette kan omtales som innholdet i kommunale arealplaner, og er begrepsmessig det samme for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Valgmulighetene innenfor disse plankategoriene er imidlertid forskjellig. Særlig gjelder dette muligheten for detaljert styring. Det er en vid adgang til å styre arealbruken svært detaljert reguleringsplaner, sammenlignet med kommuneplaner. Det vil være opp til planmyndigheten i den enkelte sak å avgjøre hvor detaljert reguleringsplanen skal være. Dette gjelder likevel ikke i samme grad for veireguleringsplaner, hvor veinormalene i praksis vil være bestemmende for (utgjøre en form for minstestandarder) for innholdet i reguleringsplanene.

I praksis vil kommuneplanens arealdel, herunder kommunedelplaner, være en svært viktig arena for avklaring med hensyn til hvor en vei skal planlegges og bygges. I den forbindelse vil det bli arbeidet med ulike alternativer for en veistrekning, virkninger av de ulike valgene vil bli belyst gjennom konseptvalgutredninger (KVU), konsekvensutredninger (KU). Gjennom disse utredningene vil de overordnede og ytre rammene for den fremtidige veien vil bli satt.

Den konkrete veiutbygging vil imidlertid skje med grunnlag i en reguleringsplan. Det er også der den sterke koblingen mot innholdet i veglova viser seg for fullt. I planprosessen forventes det at veimyndighetene ivaretar og sikrer de interessene veglova representerer, her er bestemmelsene i plan- og bygningsloven om innsigelse sentrale. Sagt på en annen måte; det er gjennom planprosessen veimyndighetene skal sørge for at kommunen som planmyndighet velger fra «menyen» på en måte som i tilstrekkelig grad ivaretar de interesser veglova tar opp i seg.

I det videre skal vi se på hvilket handlingsrom plan- og bygningsloven gir når det kommer til veiregulering, særlig gjennom reguleringsplaner. Vi skal vi se på både arealformål, hensynssoner og planbestemmelser.

3.4 Arealformål og hensynssoner

3.4.1 *Generelt om arealformål*

Gjennom arealformål bestemmes kort sagt, og noe upresist, *hva* arealene kan brukes til etter at en arealplan er vedtatt. Plan- og bygningsloven §§ 11-7 og 12-5 slår fast hva som er lovlige arealformål i arealplaner. Loven angir nærmere bestemte hovedformål og underformål, for eksempel hovedformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», som blant annet omfatter underformålet «veg». Loven hjemler også bruk av kombinerte arealformål i reguleringsplaner.

For så vidt gjelder reguleringsplaner, følger det av plan- og bygningsloven § 12-5 at Kongen kan gi forskrift om nærmere «underdeling» av arealformål. Slike bestemmelser er gitt i kart- og planforskriften. Forskriften åpner for en ytterligere detaljering av de underformålene som er angitt i plan- og bygningsloven § 12-5. Når det gjelder arealdelen til kommuneplanen, som er en mer grovmasket arealplantype, gir ikke kart- og planforskriften rom for en videre detaljering av de underformålene som er angitt i plan- og bygningsloven § 11-7.

Plan- og bygningsloven § 11-8 åpner for at arealdelen til kommuneplanen kan vise hensynssoner, med tilhørende bestemmelser eller retningslinjer. Slike soner markerer hensyn og restriksjoner som er av betydning for arealbruken, uavhengig av underliggende arealformål. Reguleringsplaner kan også vise hensynssoner med bestemmelser eller retningslinjer. Hjemmelen er plan- og bygningsloven § 12-6, som når det kommer til hva det kan gis hensynssoner om, ganske enkelt viser til pbl. § 11-8. Hensynssoner brukes i meget stor grad i og langs offentlig vei i plankart. Sonene settes dels for å ivareta veiinteressene, dels for å ivareta interesser den planlagte veien på ulike måter griper inn i.

Kart- og planforskriften gir nærmere bestemmelser om bruk av arealformål og hensynssoner i arealplaner. Forskriften gir en uttømmende oppstilling over hvilke arealformål og hensynssoner som lovlig kan bli brukt i de forskjellige arealplantypene. Tilsvarende gjelder linjer og punkter med tilhørende bestemmelser. Vi viser til kart- og planforskriften § 9 fjerde ledd første punktum, hvor det heter:

Arealplan skal angi arealformål, hensynssoner, og bestemmelser i form av linjer og punkt slik de framgår av vedlegg I til denne forskriften.

Kart- og planforskriften standardiserer bruken av arealformål og hensynssoner, samt linjer og punkter med tilhørende bestemmelser. Forskriften angir lovlige arealformål og hensynssoner med entydige betegnelser. Til illustrasjon er det kart- og planforskriften vedlegg I bokstav A, fastsatt at underformålet «veg» kan bli videre oppdelt til for eksempel detaljformålene «kjøreveg», «fortau» eller «gang- og sykkelveg». Det å angi bruk av vei på en annen måte enn det som følger av kart- og planforskriften, er ulovlig.

3.4.2 *Særlig om midlertidige bygge- og anleggsområder*

Ved regulering av veianlegg er det som et klart utgangspunkt nødvendig å avsette arealer til midlertidige rigg- og anleggsområder. Rigg- og anleggsområder blir blant annet brukt til plassering av brakkerigger, parkering av steinknusemaskiner og lagring av masser i anleggsperioden. Det er

her tale om å sette av arealer for rigg- og anleggsplasser, som senere skal falle bort når reguleringsplanen for veianlegget er gjennomført. Veianlegget forutsetter en *midlertidig* regulering av rigg- og anleggsområder.

Arealformål i en arealplan er å anse som *varige*. Et fastsatt arealformål gjelder inntil det blir endret eller opphevet ved nytt reguleringsplanvedtak for det samme arealet, se plan- og bygningsloven §§ 12-12 og 12-14. Plan- og bygningsloven sier ingenting om *midlertidige* arealformål. Det samme gjelder for kart- og planforskriften, herunder vedlegg I bokstav A og C.

Vi er her på et punkt hvor det foreligger en klar kontrast mellom gjeldende og foregående plan- og bygningslov. I motsetning til det som følger av gjeldende lov, ga plan- og bygningsloven av 1985 § 25 siste ledd siste punktum nødvendig og uttrykkelig hjemmel til å fastsette midlertidige arealformål: «Det kan også fastsettes at område [...] etter en nærmere angitt tid eller når nærmere angitte vilkår er oppfylt, skal gå over fra ett reguleringsformål til et annet.». Slik sett kunne kommunen bestemme at et rigg- og anleggsområde, med virkning fra ferdigstillingen av det regulerte veianlegget, skulle bli konvertert til for eksempel LNF(R).

Kort oppsummert står vi en situasjon hvor lovgivningen etter alle solemerker *ikke* gir hjemmel til å fastsette midlertidige arealformål. Samtidig er det en realitet at reguleringsplaner for veianlegg som hovedregel angir midlertidige rigg- og anleggsområder, uten bruk av kombinerte arealformål med tilhørende bestemmelser. Etter det vi kan bedømme, er praksisen med regulering av midlertidige anleggsområder i all hovedsak basert på regelverket om *fremstilling* av arealplaner.

I veiledningen til kart- og planforskriften, utgitt i februar 2019, bekrefter Kommunal- og moderniseringsdepartementet på side 21, at forskriften *ikke* sier noe om «hvordan man i kartframstilling skal håndtere bestemmelsesområder, [...] der [et] område i en bestemt periode skal brukes som bygge- og anleggsområde.» Departementet uttaler deretter følgende:


Når det gjelder bruk av bestemmelsesområde for midlertidige bygge- og anleggsområder, gir SOSI fagstandard for plan fra versjon 4.5.2 regler for hvordan disse bestemmelsesområdene skal håndteres. Denne håndteringen er nærmere beskrevet i et eget tillegg til produktspesifikasjonene.

Nasjonal produktspesifikasjon for fremstilling av arealplan og digitalt planregister, heretter kalt «NPAD», er utarbeidet av det som i dag heter Kommunal- og distriktsdepartementet. I NPAD del 4 punkt 4.7.7 er midlertidige rigg- og anleggsområder omtalt som følger:

Midlertidig bygge- og anleggsområder» er ikke en plantype, men et bestemmelsesområde med kortere «levetid» enn resten av planen. Bestemmelsesområdet forvaltes derfor som et eget datalag. Bestemmelsesområder for «midlertidig bygge- og anleggsområde» legger beslag på arealer i anleggsperioden, slik at eieren ikke har eksklusiv rett til å bruke sin eiendom i anleggsperioden. Når anleggsperioden er over, ferdigattest er gitt eller vilkårene om opphør av bestemmelsen foreligger, skal laget fjernes fra forvaltningsbasen.

HOLTH & WINGE

Den nåværende praksisen innebærer at rigg- og anleggsområder blir angitt på reguleringsplankartet som en «flatesignatur», med tilhørende bestemmelser for det angitte området, se NPAD del 2 side 29:

Flater Objekttype/Egenskap	Strek lengde	Avstand strek	Mellom striper	Flatesignatur, nåværende	Anmerkning
PblMidlByggAnleggOmråde	2	2,0	5,0		Flatesignatur benyttes kun for midlertidig anleggsområde. Skravur fjernes så snart anleggsperioden er over. Flaten avgrenses med PblMidlByggAnleggGrense.

Det at gjeldende metode for regulering av midlertidige rigg- og anleggsområder tilsynelatende springer ut av regelverket for fremstilling av arealplaner, er rettslige sett problematisk. Generelt sett må veiledningen til kart- og planforskriften være av begrenset betydning for tolkningen av plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. De nasjonale produktspesifikasjonene for fremstilling av arealplan og digitalt planregister må være av enn mindre betydning i så henseende.

Vi mener at rettstilstanden for regulering av midlertidige rigg- og anleggsplasser i beste fall er høyst uklar. Trolig er det mer dekkende å konkludere med at dagens praksis mangler hjemmel i loven. Forholdet bør være et opplagt avklaringspunkt ved en eventuell revisjon av veglova, og da som et spørsmål om en samtidig endring i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter.

3.5 Planbestemmelser

I oppramsingen av hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplaner jf. pbl. § 12-7 nr. 1-14, er det ikke gitt egne bestemmelser for veiplaner. Planmyndigheten må i praksis fylle en veiregulering med bestemmelser innenfor de rammene som pbl. § 12-7 nr. 1-14 hjemler.

Overordnet kan en om dette systemet si at det gir stort handlingsrom til å fastsette bestemmelser, men samtidig gir systemet når det er så lite konkret, ofte grunnlag for å stille spørsmål ved om myndighetene har holdt seg innenfor de begrensningene som er satt i loven. Generelt er det nok oftest spørsmålet om en bestemmelse er klar og tydelig nok som dukker opp, ikke om det er hjemmel til å gi en bestemmelse.

For offentlige veier er det særlig de svært generelle hjemlene til å gi planbestemmelser i pbl. § 12-7 nr. 1 og nr. 2 som er av interesse. Bestemmelsene hjemler eksempelvis krav til utforming av anlegg, bruk av anlegg, byggegrenser. Her ser en også hvordan planbestemmelser kan fange opp krav i vegnormalene. I tillegg er også pbl. § 12-7 nr. 10 helt sentral i planlegging av offentlige veier. Denne bestemmelsen hjemler å stille rekkefølge krav i reguleringsplaner. Denne adgangen står naturlig nok svært sentralt når det kommer til planlegging og gjennomføring av veiltak.

3.6 Særlig om byggegrenser

3.6.1 Innledning

Vi finner bestemmelser om byggegrenser i både veglova og plan- og bygningsloven.

I veglova § 29 andre ledd finner vi generelle bestemmelser om byggegrenser. Etter denne bestemmelsen gjelder en generell byggegrense på 50 meter fra riksvei og fylkesvei og 15 meter fra kommunal vei og fra gang- og sykkelsti.

Plan- og bygningsloven har generelle hjemler til å fastsette byggegrenser i plan. Hjemler for dette finner vi pbl. § 11-9 (bestemmelser til kommuneplanens arealdel) og pbl. § 12-7 nr. 2 (bestemmelser til reguleringsplaner).

Det er viktige å merke seg byggegrenser mot offentlig vei ikke bare kan fastsettes i reguleringsplaner for veiprosjekter, men også i kommuneplaners arealdel. Vårt tema i denne delen av utredningen er planlegging og utbygging av offentlig vei, og fastsetting av byggegrenser i reguleringsplaner for veiprosjekter. Fastsettelse av byggegrenser i kommuneplanens arealdel, eller reguleringsplaner for å sikre andre hensyn og interesser kommer vi tilbake til i utredningens del III, punkt 6 hvor vi også ser på vegmyndighetens virkemidler for sikre at kommune ivaretar samferdselsinteresser i sin arealplanlegging.

Det følger ikke av plan- og bygningsloven hvor langt fra vei en byggegrense skal settes. Dette beror, som et generelt utgangspunkt, på et planfaglig og politisk skjønn.

For denne utredningen er det sentralt å merke seg veglova § 29 første ledd. Denne bestemmelsen kan sies å være en koblingsbestemmelse til plan- og bygningsloven, når det kommer til byggegrenser.

Bestemmelsen slår fast at:

... veglovas byggegrenser gjelder «dersom ikkje anna følgjer av arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Vi kan med dette slå fast at veglova har en koblingsbestemmelse, når det kommer til byggegrenser, som gir arealplaner med bestemmelser om byggegrenser forrang foran veglovas bestemmelser. Dette utgangspunktet er tilsynelatende enkelt, men her vil det nok fort kunne oppstå vanskelige tolknings spørsmål. Dette kommer vi tilbake til etter vi har belyst nærmere vegl. § 29 og pbl. § 11-9 og 12-7 nr. 2 som rettslige grunnlag for byggegrenser.

3.6.2 Byggegrenser etter veglova

Veglova § 29 første ledd andre punktum angir hvilke hensyn byggegrensene etter loven skal ivareta:

Byggegrensene skal ta vare på dei krava som ein må ha til vegsystemet og til trafikken og til miljøet på eigedom som grenser opp til vegen og medverke til å ta vare på miljøomsyn og andre samfunnsomsyn.

Veglovas generelle bestemmelser om byggegrenser fremstår, sammenlignet med plan- og bygningslovens bestemmelser, som tydelig avgrenset når det gjelder hensynene byggegrensen skal sikre. Dette kan nok i stor grad forklares med «arbeidsfordelingen» lovgiver så for seg mellom

veglova og plan- og bygningsloven, da veglova ble vedtatt. Lovgiver så nok i stor grad for seg at veglovas bestemmelser skulle settes til side gjennom konkrete vurderinger i et planarbeid, typisk i byer og tettbebygde strøk. En så trolig for seg at veglova skulle gjelde der slike konkrete vurderinger ikke var gjort gjennom planarbeid. Med et slikt utgangspunkt var det nok naturlig å operere med lovbestemte byggegrenser i veglova, og individuelt fastsatte byggegrenser i plan- og bygningsloven.

Fra et systemperspektiv gir imidlertid den løsningen veglova opererer med noen utfordringer. Ettersom byggegrensene i veglova er gitt på generelt grunnlag må alle unntak skje gjennom særskilte tillatelser/dispensasjoner. Veglova § 30 første ledd slår fast at:

Utan særskilt løyve frå vegstyremakta kan byggverk, her òg laus kiosk, opplag eller anna større innretning ikkje plasserast innafor byggegrenser som er fastsette i eller med heimel i § 29.

En annen problemstilling, som lovgiver nok ikke var oppmerksom på, er den situasjonen vi har i dag med mange svært gamle arealplaner, arealplaner som er helt eller delvis utbygget, arealplaner som er helt eller delvis opphevet, samt alle tolkningsproblemer som oppstår innenfor rammene av dette systemet.

Dette systemet, særlig det faktum at gamle reguleringsplaner i liten grad oppheves, kan medføre at det langs en offentlig vei i dag kan være svært vanskelig å fastslå hvilke byggegrenser som gjelder på tvers av eiendomsgrenser, planformål og reguleringsplanområder langs offentlig vei. Generelt skaper dette et komplisert system. For offentlige veier som strekker seg over en rekke eiendommer, planformål og planområder kan dette også skape et ineffektivt system, hvor det kreves store ressurser å finne ut hva som er tillatt på et areal eller en eiendom.

Det følger av veglova § 29 andre ledd at byggegrense skal regnes fra vegens midtlinje.

3.6.3 *Byggegrenser etter plan- og bygningsloven*

Byggegrenser hjemlet i plan- og bygningsloven må fastsettes som bestemmelser til arealplanene. Hjemmelen til å gi planbestemmelser om byggegrenser til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9 nr. 5, kom inn med 2008-loven. I forarbeidene sies det:

Til nå har byggegrenser bare blitt fastlagt i reguleringsplan. Endringen innebærer at praksis og ansvarsfordeling mv. mellom kommunen og vegmyndighetene som er etablert for reguleringsplaner for medvirkning, godkjenning av enkeltsaker, dispensasjon, klage mv. heretter også legges til grunn for behandling av saker der det er fastsatt byggegrenser i kommuneplanens arealdel.⁴⁰

Plan- og bygningsloven gir planmyndigheten et meget vidt handlingsrom når det kommer til det å fastsette byggegrenser, herunder å tilpasse byggegrensene ulike lokale forhold. Koblingen mellom plan- og bygningsloven og veglova er lite omtalt i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Dette er kanskje noe underlig, ettersom byggegrenser mot vei er en meget praktisk problemstilling.

I forarbeidene finner vi likevel antydninger om hvor viktig det er at veimyndighetene får anledning til uttale seg til planprosesser i kommunene. Blant annet sies det:

⁴⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 246.

En del sektorer, f.eks. samferdselsmyndigheter, samarbeider med kommunene om planlegging, og har i den forbindelse behov for å veilede om viktige detaljer som støy, vibrasjoner, byggegrenser og liknende ved samferdselsanlegg. Det er avgjørende at kommunene sørger for å trekke slike myndigheter tidlig inn i planleggingen av tiltak i nærheten av spor og traséer.⁴¹

Plan- og bygningsloven 1985 § 70 slo fast at «Bygningsrådet skal påse at veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt»

Denne bestemmelsen påla (les; *skal*) kommunene å følge opp veglovens bestemmelser om byggegrense og frisikt i byggesaksbehandlingen. Bestemmelsen er ikke nærmere kommentert i forarbeidende til 1985-loven, men det var trolig naturlig å lese bestemmelsen som en plikt til å følge opp veglovas bestemmelser ved behandling av byggesøknader i områder der det *ikke* var inntatt annen byggegrense i rettslig bindende arealplaner.

3.6.4 *Tolkningsutfordringer og konklusjon*

Utgangspunktet er, som nevnt innledningsvis, enkelt når det kommer til koblingen mellom plan- og bygningsloven og veglova. Rettslig bindende arealplaner med byggegrenser gjelder foran veglovas bestemmelser om byggegrense.

Ved vedtakelsen av en arealplan kan bildet framstå som klart. Dette bildet kan imidlertid raskt endre seg gjennom dispensasjoner, planendringer og oppheving av gamle planer. Dispensasjoner, planendringer og oppheving av arealplaner kan medføre at det langs en konkret veistrekning over tid kan danne seg en mosaikk av byggegrenser langs en offentlig vei. Dette gir kanskje ikke i seg selv kompliserte rettslige utfordringer, men kan by veimyndigheter, planmyndigheter og borgere på en rekke praktiske utfordringer når det kommer til å skaffe seg oversikt over hva som gjelder av byggegrenser langs offentlig vei.

En rettslig problemstilling som kan oppstå, er hvordan forholdet blir mellom andre bestemmelser i veglova og plan- og bygningsloven der hvor det er fastsatt en byggegrense mot vei i en kommuneplans arealdel eller i en reguleringsplan. Høyesterett behandlet i 2014 en ekspropriasjonssak som kan illustrere problemstillingen.⁴² Her la Høyesterett til grunn at veglova § 30, som forbyr ulike byggverk og innretninger innenfor byggegrensen, kom til anvendelse der byggegrense var fastsatt i reguleringsplanen, men hvor planen ikke hadde bestemmelser om hva som var lov å foreta seg innenfor byggegrensen. I dette ligger dermed, slik Høyesterett ser det, at selve byggegrensen styres av arealplanen der den angir byggegrense. Begrensningene innenfor området bestemmes likevel av veglova, der plan- og bygningsloven ikke har konkrete bestemmelser som sier noe annet, eller står i motstrid til veglova. Det skal sies at Høyesterett ikke problematiserer dette, men slår dette fast i en setning.

Etter vårt syn skaper dagens koblingsmodell mellom plan- og bygningsloven og veglova utfordringer.

⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182.

⁴² Rt. 2014 s. 538

I tolkningsuttalelse 14. april 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD),⁴³ er det lagt til grunn følgende:

[D]ersom reguleringsplanen ikke har egne byggegrenser, må veglovens byggegrenser på det tidspunkt planen ble vedtatt anses som inkorporert i planen. Søknad om dispensasjon fra disse byggegrensene må da behandles etter plan- og bygningslovens regler om dispensasjon.

SVVs veiledning om byggegrenser tar utgangspunkt i den rettsoppfatning som daværende KMD her legger til grunn.⁴⁴ Samtidig ble det i innspillsmøtene med SVV, påpekt at rettsoppfatningen skaper utfordringer i praksis.

I juridisk litteratur er det fremholdt at uttalelsen til KMD bygger på «tvilsomt juridisk grunnlag».⁴⁵ Vi er av samme oppfatning. Veglova § 29 første ledd sier som nevnt at de lovbestemte byggegrensene bare gjelder, dersom noe annet ikke følger av arealplan. Det at noe annet følger av arealplan, kan komme til uttrykk på to forskjellige måter. For det første kan planen *videreføre* byggegrensene i veglova. I så fall blir de lovbestemte byggegrensene reelt sett inkorporert i planen. For det andre kan planen *fravike* byggegrensene i veglova. I så tilfelle vil byggegrensen i planen representere en mer eller mindre inngripende rådighetsbegrensning, enn det som følger av de lovbestemte reglene. Byggegrenser må i begge tilfeller være vurdert og vedtatt som en del av den enkelte arealplan. Byggegrensen skal bygge på et konkret planfaglig og planpolitisk skjønn i det enkelte tilfelle. Det at planmyndigheten kunne eller burde ha vurdert byggegrensespørsmålet, er klart nok ikke tilstrekkelig for å anse byggegrensen som en del av arealplanen. Dette blir som med plantolkning ellers. Kan det med grunnlag i plankart, planbestemmelser, planbeskrivelse, kommunal praksis osv. slås fast hva planmyndighetens intensjon har vært, er det dette som gjelder. Ved tolkningstvil vil en måtte legge til grunn det alternativet som er minst inngripende for den eller de det gjelder.⁴⁶

Departementet er likevel av den oppfatning at alle planer uten byggegrenser, skal bli vurdert *som om* det var gjennomført en konkret planfaglig og planpolitisk vurdering av byggegrensespørsmålet. Ifølge departementet blir byggegrensene i loven *automatisk inkorporert* i arealplanen. Vi kan ikke se at standpunktet er rettslig holdbart. Uttalelsen fra departementet skaper uansett et klart behov for klargjøring av rettstilstanden.

⁴³ TUDEP-2014-5050-6.

⁴⁴ SVV, «Retningslinjer for behandling av byggegrensesaker langs riksvei», 31. januar 2023.

⁴⁵ Innjord og Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 2, s. 906-907.

⁴⁶ Se eksempelvis SOM 2022/1387.

3.7 Planavklaring for avkjørsler fra offentlig vei

Veglova § 40 første ledd fastsetter et utgangspunkt om at etablering eller bruk av avkjørsel til offentlig vei, skal være i samsvar med reguleringsplan, eventuelt arealdelen til kommuneplanen.

Endelig avklaring av avkjørsler i kommuneplanen, er i hovedsak relevant for tiltak som ikke vil kreve reguleringsplan før utbygging kan skje, typisk gjennom bestemmelser som tillater spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i LNFR- områder.

Avkjørsel er ikke et eget arealformål etter plan- og bygningslovgivningen. Plassering og utforming av avkjørsler kan likevel styres gjennom bruk av hensynssoner, planbestemmelser og punktmarkeringer.

På kommuneplannivået er det rom for en mer overordnet styring av avkjørsler. Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d åpner for bruk av *båndleggingssoner*, som blant annet kan gjelde sone for båndlegging i påvente av vedtak etter andre lover. Kart- og planforskriften vedlegg I bokstav B om hensynssoner viser at båndleggingszone kan omfatte sone for «båndlegging i forhold til avkjøringsklasser etter vegloven».⁴⁷

Hensynssoner	
Sone for båndlegging	
	båndlegging i forhold til avkjøringsklasser etter vegloven

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 3 gir en generell hjemmel for å stille krav til veianlegg.

Avkjøringsklasser plasserer veier i forskjellige kategorier med hensyn til hvor restriktivt det skal være å tillate avkjørsel fra offentlig vei.

Plan- og bygningsloven § 11-10 nummer 4 angir at kommunen, for nærmere angitte arealformål, kan gi bestemmelser om «lokalisering», «bruk» og «strenghetsklasser» for avkjørsler til vei. I forarbeidene heter det at § 11-10 nummer 4 hjemler bestemmelser om «en nærmere angitt plan for (...) for lokalisering, bruk og holdning til avkjørsler innenfor planområdet.»⁴⁸

På reguleringsplannivået er det mulig med en mer detaljert styring av avkjørsler, basert på bestemmelser og punkter. Etter plan- og bygningsloven § 12-6 kan det også i reguleringsplan bli vist hensynssone for «båndlegging i forhold til avkjøringsklasser etter vegloven».

Bestemmelser til reguleringsplan må være hjemlet i plan- og bygningsloven § 12-7. I oppramsingen av hva det kan gis bestemmelser om, i pbl. § 12-7 nr. 1-14, sies det ikke noe uttrykkelig om avkjørsler. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1. og nr.2 gir er svært generelle hjemler for styring av arealbruk gjennom planbestemmelser. Det kan eksempelvis ikke være tvil om at pbl. § 12-7 nr. 1,

⁴⁷ Avkjøringsklasser er et begrep som verken gjenfinnes i veglova eller i avkjørselsforskriften.

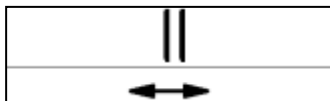
⁴⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 223.

gjennom ordlyden krav om «utforming av anlegg», gir hjemmel til å fastsette bestemmelser om avkjørslar. Det kan diskuteres om 12-7 nr. 7, som hjemler planbestemmelser om trafikkregulerende tiltak, kan brukes til å stille krav til avkjørslar. En diskusjon rundt hvor langt denne hjemmelen rekker fremstår som unødvendig i lys av at pbl. § 12-7 nr. 1 gir klar hjemmel til å gi planbestemmelser som regulerer utforming av en avkjørsel. På generelt grunnlag kan det likevel være grunn til å være oppmerksom på at pbl. § 12-7 nr. 1 og 2 er så vide i sine formuleringer at de i stor grad konsumerer innholdet i det som dekkes av pbl. § 12-7 nr. 3-9.

Med hjemmel i § 12-7 nr. 14, kan kommunen angi krav om fellesavkjørsel, slik at avkjørselen er forbeholdt for fellesbruk mellom to eller flere eiendommer. Kart- og planforskriften vedlegg I bokstav c nummer 5 viser at reguleringsplankartet kan punkt feste både stenging og etablering av avkjørslar:

5. Formål og bestemmelser fastsatt med punkt i reguleringsplan (plan- og bygningsloven § 12-5 til § 12-7)
Stenging av avkjørsel [kode 1241]
Avkjørsel [kode 1242]

På reguleringsplankart skal punkter for etablering eller stenging av avkjørslar bli fremstilt med standardiserte symboler, basert på NPAD del 2:



Vi oppfatter at planverktøyene for avkjørslar i hovedsak blir ansett som velfungerende. Hensynet til forutsigbarhet tilsier likevel at begrepsbruken kan bli mer konsekvent. Det kart- og planforskriften omtaler som «avkjøringsklasser», er i selve plan- og bygningsloven benevnt som «strenghtetsklasser». Det samme forholdet blir også i konkrete plandokumenter omtalt som «holdningsklasser». Gode grunner taler for at begrepsbruken bør være den samme i både lovgivning og planer. Enkelte av våre informanter fremhever at arealdelen til kommuneplanen ikke er et egnet virkemiddel av for fastsetting av krav til avkjørslar. Begrunnelsen er kommuneplanen skal være en mer grovmasket plantype.

3.8 Planavklaring for reklameinnretninger mot offentlig vei

Skilt- og reklameinnretninger er å anse som tiltak som omfattes av byggesaksdelen i plan- og bygningsloven.⁴⁹ Kart- og planforskriften gir likevel ingen nærmere regler om punkt- eller linjesymboler for reklameinnretninger. Etter plan- og bygningsloven § 11-9 nummer 5 kan arealdelen til kommuneplanen omfatte bestemmelser med krav til skilt- og reklameinnretninger. Slike bestemmelser kan for det første oppstille forbud mot for eksempel lysreklame og variable

⁴⁹ Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav i.

skilt- og reklameinnretninger.⁵⁰ Bestemmelsene kan for det andre stille krav til utforming av skilt- og reklameinnretninger, for eksempel med hensyn til størrelse.

En eventuell revisjon av veglova kan i tilfelle omfatte spørsmålet om samtidig endring av kart- og planforskriften, ved at forskriften suppleres med punkt- eller linjesymboler for skilt- og reklameinnretninger.

3.9 Planavklaring for frisiktlinjer og frisiktsoner ved offentlig vei

Restriksjoner på arealbruk av hensyn til frisikt ved offentlig vei, er ikke et særskilt arealformål etter plan- og bygningslovgivningen. Forholdet kan likevel bli styrt ved bruk av hensynssoner, bestemmelser og linjesymboler.

Plan- og bygningslovgivningen viser i forskjellige sammenhenger til både «frisiktlinjer» og «frisiktsoner». Frisiktlinjene er de frie siktelinjene gjennom veikryssninger. Frisiktsonen er de delene av arealet innenfor frisiktlinjene hvor det ikke skal bli etablert tiltak som er til hinder for den frie sikten.

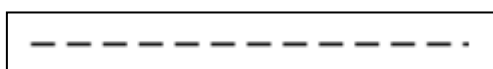
Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a fastslår at arealdelen til kommuneplanen kan vise sikringssoner. Loven gir samtidig hjemmel til å vedta bestemmelser om forbud mot tiltak og virksomhet innenfor sikringssoner. Plan- og bygningsloven § 12-6 angir at det i reguleringsplan kan bli fastsatt tilsvarende hensynssoner og bestemmelser. Kart- og planforskriften vedlegg I bokstav B om hensynssoner viser at sikringssone kan bli spesifisert som frisiktsone:

Hensynssoner	
Sikringssone	
	Frisikt

For så vidt gjelder reguleringsplan, følger det av kart- og planforskriften vedlegg I bokstav C nummer 4 at frisiktlinje kan bli fremstilt på reguleringsplankart med linjesymbol:

4. Formål og bestemmelser fastsatt med linjer i reguleringsplan (plan- og bygningsloven § 12-5 til § 12-7)
Frisiktlinje [kode 1222]

På reguleringsplankart må frisiktlinjer bli fremstilt med standardisert linjesymbol, slik det kommer frem av NPAD del 2:



⁵⁰ Forskrift 23. mai 1990 nr. 380.

Bestemmelser til frisktlinjer og frisktsoner kan bli gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 eller nr. 2, eventuelt også nr. 4.

Vår oppfatning er at planverktøyene for frisktlinjer og frisktsoner i hovedsak er ansett som funksjonelle.

3.10 Planavklaring for gjerde mot offentlig vei

Plan- og bygningsloven § 28-4 første ledd første punktum angir at tomt «skal» være forsynt med gjerde, dersom det er «bestemt i plan». Den relevante plantypen er reguleringsplan.

Arealbruk i form av plikt til å holde gjerde mot offentlig vei er ikke et særskilt arealformål etter plan- og bygningslovgivningen. Gjerdehold kan likevel bli styrt gjennom bruk av bestemmelser og linjesymboler.

Krav om gjerde kan følge av reguleringsbestemmelse gitt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 og 2, eventuelt nr. 4. Kart- og planforskriften vedlegg I bokstav C nummer 4 angir at sikringsgjerde kan bli fremstilt på reguleringsplankart med linjesymbol:

4. Formål og bestemmelser fastsatt med linjer i reguleringsplan (plan- og bygningsloven § 12-5 til § 12-7)
Sikringsgjerde

Med henvisning til NPAD del 2, skal reguleringsplankart fremstille sikringsgjerde med standardisert linjesymbol:



Etter det vi kan bedømme, er planverktøyene for sikringsgjerder i hovedsak ansett som hensiktsmessige.

4 Gjennomføring av offentlige veiprosjekter – forholdet til plan- og bygningslovens byggesaksdel

4.1 Innledning

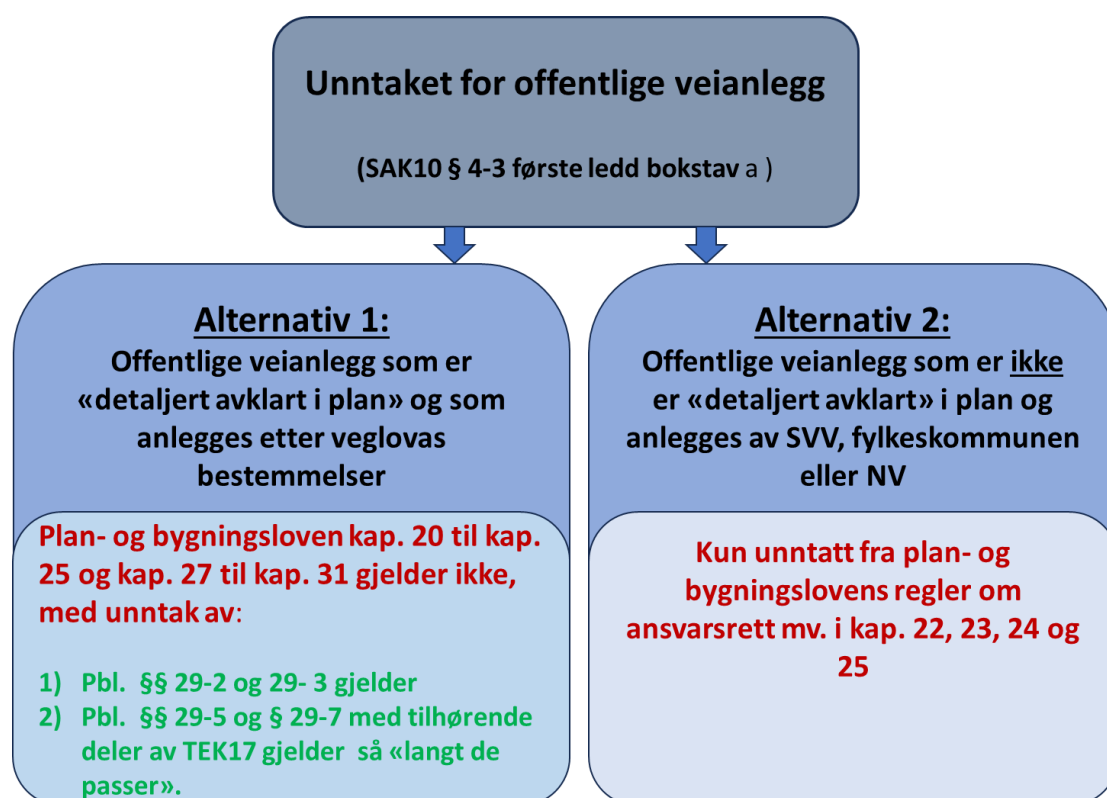
I dette punktet behandler vi offentlige veiprosjekter og forholdet til plan- og bygningslovens byggesaksdel med forskrifter.

Det er innledningsvis viktig å merke seg at enkelte bestemmelser i plan- og bygningslovens byggesaksdel også retter seg mot arealplanlegging. Den viktigste av disse er pbl. § 28-1 som fastlegger en plikt for kommunene til å påse at det ikke bygges på usikker byggegrunn. I kraft av å

være førende også for arealplanlegging, må § 28-1 etter vårt syn i prinsippet ivaretas ved planlegging av offentlige veiprojekter. For veiutbygginger er det fastsatt egne sikkerhetsklasser i vegnormal N200 for noen naturfarer.⁵¹ Vi antar at disse kravene er ment å reflektere et forsvarlig sikkerhetsnivå når det kommer til veiutbygging.

Sentralt i byggesaksdelen står søknadsplikten og krav til tiltak i selve loven og forskrifter som kontrolleres i byggesaksbehandlingen. I fortsettelsen vil vi konsentrere oss om unntaket for offentlig vei i SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a. Fra samtlige aktører som deltok i innspillmøtene, ble det pekt på et behov for å klargjøre denne bestemmelsen.

SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a inneholder to unntak for offentlige veianlegg, hvorav det ene gir vidtgående unntak fra lovens byggesaksdel, mens det andre kun gir unntak fra lovens regler om ansvarsrett mv. Nedenfor følger en figur som oppsummerer innholdet i forskriftens to unntak for offentlige veianlegg.



Figur 4. Forenklet fremstilling av unntakene for offentlig vei i SAK10 § 4-3 bokstav a.

I det følgende vil vi kun behandle det første alternativet, som på nærmere angitte vilkår fritar offentlige veiprojekter fra søknadsplikt og fra andre sentrale deler av plan- og bygningslovens byggesaksdel. For offentlige veianlegg som oppfyller vilkårene for unntak, er det likevel noen regler

⁵¹ N200 Vegutbygging, punkt 1.7

i plan- og bygningslovens byggesaksdel med forskrifter som gjelder, eller som gjelder «så langt de passer».

Vi ser først på hensynene bak dette unntaket, før vi deretter går nærmere inn på vilkårene for unntak. Unntaket begrenser seg etter ordlyden til (1) «offentlige veianlegg», som (2) «anlegges etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i veglova», så langt (3) «tiltaket er detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan». Til slutt ser vi på bestemmelser i lovens byggesaksdel med forskrifter som likevel gjelder, eller gjelder «så langt de passer» for ikke-søknadspliktige offentlige veianlegg.

4.2 Hensynene bak unntaket for offentlig vei

Byggesaksbehandlingen skal sikre at tiltak blir i «samsvar med lov, forskrift og planvedtak», jf. pbl. § 1-1.

Som vi har sett i punkt 2 ovenfor, er krav til offentlige veianlegg fastsatt i forskrifter og vegnormaler til veglova. At unntaket i SAK10 er betinget av at offentlige veianlegg «anlegges etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i veglova», gir et signal om at det er veilovgivning selv som ivaretar det offentliges styringsbehov når det kommer til anleggelse og drift av offentlige veier. Dette er også lagt til grunn av KDD som i en tolkningsuttalelse fra 2019 uttaler:⁵²

Vi legger til grunn at tiltak som er unntatt fra sentrale krav i plan- og bygningsloven ivaretas gjennom annet regelverk.

Unntaket for offentlig vei skiller seg fra de øvrige unntakene i § 4-3 første ledd ved vilkåret om at tiltaket må være «detaljert avklart i gjeldende reguleringsplan». Denne formuleringen kom inn ved vedtakelsen av SAK03,⁵³ og erstattet da formuleringen «i samsvar med reguleringsplan» i SAK97 § 6.⁵⁴ Denne endringen gir et tydelig signal om at det stilles krav, ikke bare til at veianlegget etableres i tråd med reguleringsplan, men også til detaljeringsgraden i planen.

Dette vilkåret for å frita offentlige veiprojekter fra søknadsplikten, må nok ses i sammenheng med at veglova ikke etablerer en egen konsesjons- eller tillatelsesordning for utbygging av offentlig vei. De øvrige tiltakene som er unntatt fra søknadsplikten etter SAK10 § 4-3 første ledd bokstav b til h, er underlagt krav om konsesjon eller tillatelse etter egen sektorlov hvor detaljene for tiltakenes utforming, tekniske installasjoner og plassering ofte avklares nærmere.

Unntaket for offentlig vei åpner i realiteten for en «ett-trinns prosess» hvor veiprojekt kan bygges ut direkte med grunnlag i reguleringsplan og generelle vegnormaler, uten ytterligere søknadsprosesser hvor de som berøres av det *konkrete* veiprojektet får anledning til å ivareta sine interesser gjennom høring eller forhåndsvarsel. I og med at medvirkning primært sikres gjennom planprosessen, må planen i seg selv gi berørte myndigheter og private rettssubjekter, herunder grunneiere, rettighetshavere og naboer, et tilstrekkelig grunnlag til å ivareta sine interesser.

⁵² KDD, tolkningsuttalelse, 27. februar 2019.

⁵³ Forskrift 24. juni 2003 nr. 749.

⁵⁴ Forskrift 22. januar 1997 nr. 34.

Vilkåret om at veiprojektet må være «detaljert avklart i plan», har dermed en side til andre myndigheter og private parter muligheter til å ivareta egne interesser. Dette skinner også gjennom i tolkningsuttalelser fra KDD. Med henvisning til tidligere tolkningsuttalelser, skriver departementet i en tolkningsuttalelse fra 2022:⁵⁵

Bakgrunnen for kravet om at tiltaket skal være «detaljert avklart», er at det ikke skal være nødvendig med ny behandling i byggjesak av tilhøve som alt er avklart gjennom reguleringsplanen eller byggjeplanen. Styresmakter, grunneigarar, rettshavarar og naboar skal gjennom behandling av reguleringsplanen/byggjeplan eller byggjesaksbehandling vere sikra medverknad med omsyn til utforminga av tiltaket. [vår understrekning]

Ved tvil om hvordan vilkårene for unntak skal forstås i den enkelte sak, må en se hen til de hensyn som unntaket er begrunnet i.

4.3 Nærmere om vilkårene i SAK10 § 4-3 bokstav a første alternativ

4.3.1 *Vilkåret om at det må foreligge et offentlig veianlegg*

Premisset for at unntaket skal komme til anvendelse er at det foreligger en reguleringsplan for utbygging, utvidelse eller oppgradering av et offentlig veianlegg. Det innebærer at unntaket ikke gjelder for andre typer av tiltak som planlegges og etableres av veimyndigheten. Et eksempel på dette, som ble løftet frem under innspillsmøtene med fylkeskommunene, er reguleringsplanforslag for anlegg som har til formål å sikre eksisterende fylkeskommunal vei mot skredfare, som et alternativ til å erstatte skredutsatt vei med tunnelforbindelse.

Som vi har pekt på ovenfor er unntaket i SAK10 § 4-3 delvis begrunnet i at offentlige veianlegg anlegges etter tekniske krav fastsatt med hjemmel i veglova (vegnormalene). Vegnormalene fastsetter ikke egne tekniske krav til etablering av ulike typer av anlegg for å sikre veier mot naturfarer.

Vilkåret om at unntaket i SAK10 § 4-3 bokstav a bare omfatter offentlige veianlegg, reiser både spørsmål om hva som ligger i uttrykket «offentlig» og hvilke typer av tiltak som inngår i uttrykket «veianlegg». Et naturlig utgangspunkt for tolkningen av begrepet «offentlig» vei SAK10 § 4-3, er veglovas egen definisjon av offentlig vei.⁵⁶ I veglova § 1 er offentlige veier definert på følgende måte:

Offentlig veg er veg eller gate som er open for allmenn ferdsel og som blir halden ved like av stat, fylkeskommune eller kommune etter reglane i kap. IV. Alle andre vegar eller gater blir i denne lova å rekne for private.

Veglovas definisjon av «offentlig vei» har som hovedformål å trekke en grense mellom offentlige og private veier, og tar utgangspunkt i tilgjengelighet og vedlikeholdsansvar for allerede etablerte

⁵⁵ KDD, tolkningsuttalelse, 13. juni 2022.

⁵⁶ Vi understreker at veglovas definisjon av offentlig vei, ikke uten videre er avgjørende for tolkningen av uttrykket «offentlig» vei i annen lovgivning.

veier. Det kan stilles spørsmål ved om definisjonen passer like godt som utgangspunkt for hva som ligger i «offentlig» vei etter SAK10.

Etter plan- og bygningsloven kan det være vel så naturlig å ta utgangspunkt i hva arealene er regulert til i reguleringsplanen for veianlegget, og om anlegget bygges i tråd med veilovgivningens krav til offentlig veier. Någjeldende plan- og bygningslov forutsetter at det gjennom planbestemmelsene må komme frem om et areal som er regulert til samferdselsanlegg, skal være «offentlig» formål.⁵⁷

Spørsmålet om det er veglovas definisjon eller regulert bruk som er avgjørende, melder seg særlig for veianlegg som bygges av private, men som senere skal overtas av det offentlige (kommunene). Det er ikke uvanlig at veier etableres av private for kommunal overtakelse, som følge av opparbeidingsplikt etter pbl. § 18-1, eller rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10.

I slike situasjoner får vi spørsmålet om hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for vurderingen av om et veianlegg er å anse som «offentlig» etter SAK10 § 4-3. Er det veistatusen før eller etter offentlig overtakelse som skal legges til grunn? Spørsmålet er adressert i Direktoratet for byggekvalitets (DiBK) veiledning til SAK10 § 4-3. Direktoratet skriver:

I de tilfeller hvor private oppfører veianlegg for offentlig overtakelse er veiltaket å anse som offentlig veianlegg etter unntaksbestemmelsen, forutsatt at det anlegges etter veglova.⁵⁸

Som det fremgår legger direktoratet til grunn at også veier som oppføres av private for senere overtakelse av det offentlige, vil være omfattet av unntaket i SAK10 § 4-3. Forutsetningen er at de øvrige vilkårene for unntak i SAK10 § 4-3 er oppfylt, dvs. at veianlegget er «detaljert avklart» i reguleringsplan og anlegges i tråd med bestemmelser i veglova med forskrifter og vegnormaler. Det kan naturligvis stilles spørsmål ved hva direktoratet sikter til. Er intensjonen bare å klargjøre at riksveier som anlegges av Nye Veier, er å anse som offentlige, eller siktes det også til veianlegg som bygges ut av private i tråd med opparbeidingsplikt eller rekkefølgekrav?

Uttalelsen gir uansett grunn til å trekke en parallell til veglovas egen definisjon av offentlig vei. Etter veglovas egne bestemmelser kommer grensegangen mellom henholdsvis «offentlig» og «privat» vei, særlig på spissen ved ekspropriasjon. Veglova har ulike hjemler for ekspropriasjon til gjennomføring av henholdsvis offentlig og privat vei. Hjemmel for ekspropriasjon til gjennomføring av utbygging av «offentlig» vei finner vi i vegl. § 50.⁵⁹ Veglova § 53 gir hjemmel for ekspropriasjon til fordel for utbygging av «privat» vei. I to nyere overskjønn, er det lagt til grunn at veier som etableres av private og som senere skal overtas av det offentlige er å anses som «privat vei» i veglovas forstand og dermed er omfattet av ekspropriasjonshjemmelen i vegl. § 53.⁶⁰ I en av avgjørelsene, avsagt av Agder lagmannsrett i 2020, var arealene som skjønnet omfattet regulert til «offentlig kjøreveg, offentlig fortau og offentlig annen veggrunn.» Det var på det rene at

⁵⁷ Se pbl. § 12-7 nr. 14.

⁵⁸ [Direktorat for byggkvalitet, digital veiledning til byggesaksforskriften § 4-3.](#)

⁵⁹ Bestemmelsen behandles nedenfor i punkt 5 hvor vi tar for oss virkemidler i plan- og bygningsloven for gjennomføring av reguleringsplaner for offentligvei.

⁶⁰ LA-2020-148796 og LB-2020-59174.

veianlegget skulle bygges i tråd med standarder for kommunale veier, og senere overtas vederlagsfritt av kommunen. I begge avgjørelsene blir forholdene på *skjønnstidspunktet*, og ikke regulert bruk av arealene, lagt til grunn som avgjørende for hvorvidt en vei er å anses som «privat» eller «offentlig» i veglovas forstand.

Direktoratets veiledning til SAK10 § 4-3 og rettspraksis til vegl. § 53 illustrerer at uttrykket «offentlig» vei ikke nødvendigvis forstås likt etter veglova og SAK10 § 4-3. Hvilke veianlegg som omfattes av offentlig vei i SAK10 § 4-3 bør derfor avklares. Et spørsmål som i den forbindelse bør vurderes er om det er hensiktsmessig at veianlegg som etableres med sikte på senere offentlig overtakelse skal anses som «offentlig» etter SAK10 § 4-3 og dermed være unntatt fra søknadsplikten, men som «privat vei» dersom det skulle oppstå behov for å gjennomføre tiltaket ved ekspropriasjon etter veglova § 53.

Gjennom temaveilederen «Offentlige veianlegg og byggjesak» fra 2006, er det gitt veiledning til hva som omfattes av begrepet offentlige «veianlegg». ⁶¹ I en nyere tolkningsuttalelse fra KDD er det også denne veilederen som legges til grunn for tolkningen av uttrykket «offentlige veianlegg» i SAK10 § 4-3. ⁶² I nevnte temaveileder side 9 legges det til grunn en vid forståelse av veianlegg:

Omgrepet omfattar alle tiltak som er ein naturleg del av veianlegget. Dette vil gjelde bruer, tunnelar, støyskjermer, støttemurar, ferjekaiar, rasteplassar, omlegging av leidningar, elektriske installasjonar, ventilasjonsanlegg og riving av bygningar og anlegg.

Direktoratet for byggkvalitet legger i sin veiledning til grunn at *bygninger* som inngår i veiprosjekter, likevel ikke er omfattet, og at disse skal underlegges alminnelig byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. ⁶³ Dette fremgikk også av direktoratets veiledning til unntaket for offentlig vei i SAK03. ⁶⁴ Standpunktet er ikke nærmere begrunnet, men har trolig sin forklaring i at unntaket etter ordlyden kun omfatter «veianlegg». Plan- og bygningslovens byggesaksdel og TEK17 opererer med begrepet «byggverk» som en samlebetegnelse for bygninger, anlegg og konstruksjoner. ⁶⁵ Mens noen av reglene i loven og forskriften gjelder for alle «byggverk», gjelder andre bare for «bygninger».

KDD har i flere tolkningsuttalelser uttalt seg om innholdet i plan- og bygningslovens begreper «bygninger» og «byggverk». I en tolkningsuttalelse fra 2012 uttalte det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet følge om begrepet bygninger:

I plan- og bygningsloven brukes betegnelsen bygning normalt om vanlige byggverk med vegger og tak, mens konstruksjoner og anlegg brukes om andre typer tiltak som omfattes av loven. I regler som retter seg mot alle typer tiltak brukes for enkelhets skyld betegnelsen byggverk, som altså omfatter bygninger, konstruksjoner og anlegg. ⁶⁶

⁶¹ Statens Bygningstekniske etat, HO-2/2006, Temarettlegging for offentlige veianlegg og byggjesak.

⁶² Se blant annet KDD, tolkningsuttalelse, 27. februar 2019.

⁶³ [Direktorat for byggkvalitet, digital veiledning til byggesaksforskriften § 4-3.](#)

⁶⁴ [Veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker \(SAK\), s. 25.](#)

⁶⁵ I TEK17 kommer dette klarest til uttrykk. Se forskriften § 1-3 bokstav b.

⁶⁶ KMD, ref. 12/1934-2.

KDD har også uttalt seg om begrepet «bygninger» i en nyere tolkningsuttalelse fra 2022:

Plan- og bygningsloven bruker begrepet «byggverk» om bygninger, konstruksjoner og anlegg ... En vanlig forståelse av «bygning» er et byggverk som huser noe (mennesker, dyr, varer) i motsetning til en «konstruksjon» eller et «anlegg». En slik forståelse legger vekt på funksjon og ikke størrelse.⁶⁷

I plan- og bygningslovens forstand er nok de fleste tiltak som inngår i veiprosjekter å anse som «anlegg» eller «konstruksjoner». Gjennom innspillsmøtene har vi fått inntrykk av at SVV forholder seg til direktoratets veiledning om at unntaket ikke gjelder bygninger i veiprosjekter, og dermed søker om byggetillatelse for f.eks. bygninger som huser tekniske innretninger til tunneler mv. Tatt i betraktning særegenhetene ved veiltak, kan det etter vårt syn være grunn til å stille spørsmål ved om uttrykket «veianlegg» i SAK10 § 4-3 bokstav a er ment å innebære en avgrensning mot rene tekniske bygninger som inngår i reguleringsplaner for veiprosjekter. Litt spissformulert bør det kanskje ikke være avgjørende om en innretning har tak og vegger, men heller slik at en ser hen til om bygningen utgjør en integrert del av det samlede veianlegget. For bygninger som inngår i reguleringsplaner for veiprosjektet og som ikke direkte knytter seg til drift og vedlikehold av veikonstruksjoner, f.eks. offentlige toaletter på rasteplasser, er det nok sterke hensyn som taler for byggesaksbehandling.

4.3.2 Vilkåret om at veianlegget må bli anlagt etter bestemmelser i veilovgivningen

Unntaket i SAK10 § 4-3 bokstav a gjelder bare for offentlig vei som «anlegges» etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i veglova. I og med at spørsmålet om søknadsplikt aktualiseres før utbygging, må unntaket gjelde der utbygger er forpliktet til å følge veilovgivningens krav til offentlig vei. Etter det vi har forstått, skjer det i praksis ingen fysisk kontroll av om offentlige veianlegg faktisk bygges ut i samsvar med vegnormalene. Vi kan heller ikke se at slik kontroll ligger innenfor Vegtilsynets mandat.⁶⁸

I innspillsmøtene ble det stilt spørsmål ved hvordan ordlyden i SAK10 § 4-3 forholder seg til anleggsforskriftens regler om at det kan gis fravik fra vegnormalene. Anleggsforskriftens regler om fravik, er en del av veilovgivningen som det henvises til i SAK10. Det at det er gitt fravik med hjemmel i anleggsforskriftens regler, vil dermed ikke innebære at veianlegget ikke er anlagt etter bestemmelser gitt i eller medhold av veglova.

4.3.3 Vilkåret om at veianlegget må være detaljert avklart i plan

At unntaket bare omfatter offentlige veianlegg så langt tiltaket er «detaljert avklart i plan», reiser flere tolkningsspørsmål. Før vi går nærmere inn på disse spørsmålene, vil vi peke på en utfordring av mer praktisk karakter som ble fremhevet under innspillsmøtene.

Ordlyden i SAK10 § 4-3 bokstav a forutsetter at det som eventuelt ikke er detaljert avklart i en reguleringsplan for offentlig vei, vil kreve byggesaksbehandling, så langt det foreligger søknadsplikt. I praksis kan dette begrense seg til et fåtalls tiltak eller elementer i et ellers omfattende veiprosjekt.

⁶⁷ KDD, ref. 22/1070-2.

⁶⁸ Se vegl. § 11 a og SDs tildelingsbrev til Vegtilsynet fra 2024.

Som det ble pekt på av informanten, bør det vurderes om plan- og bygningsloven er rigget for byggesaksbehandling av isolerte elementer som inngår i større bygge- og anleggsprosjekter.

En av våre informanter reiste spørsmålet om hvordan vilkåret om at veianlegget må være «detaljert avklart» i reguleringsplan, forholder seg til situasjoner hvor veiarbeidet blir gjennomført med dispensasjon fra reguleringsplanen for veien. I slike tilfeller vil utbyggingen av veien være *i strid med planen*, og derfor heller ikke «detaljert avklart» i plan. Det klare utgangspunktet er at reguleringsplanen må bli endret. Gitt at reguleringsplanendringen blir vedtatt, kan tiltakshaver på nytt ta stilling til om veianlegget er «detaljert avklart», og eventuelt igangsette veiarbeidene uten søknad og tillatelse. Etter omstendighetene kan tiltakshaver alternativt søke om (1) dispensasjon fra planen og (2) tillatelse til veiltaket.

En annen tolkningsutfordring er naturlig nok spørsmålet om hva som skal til for å anse et veianlegg «detaljert avklart» i en reguleringsplan. Gjennom den tidligere omtalte temaveilederen «Offentlige veganlegg og byggjesak» fra 2006, er det gitt utdypende veiledning med hensyn til hva som ligger i «detaljert avklart» for ulike typer av tiltak som inngår i veiprojekter. Veilederen er imidlertid av eldre dato og bør oppdateres.

I temaveilederen fra 2006 legges det til grunn at det er tiltakshaver selv som har ansvaret for å vurdere om alle tiltak innenfor planområdet er «detaljert avklart» før byggearbeidene settes i gang, men at kompetansen til å avgjøre om vilkårene er oppfylt ligger til kommunen. Uten oppdatert og tydelig veiledning, gir forskriftens skjønnsmessige og vage vilkår grobunn for svært ulik praktisering fra kommune til kommune.

4.4 Nærmere om bestemmelsene i plan- og bygningslovgivningen som gjelder for offentlige veianlegg som omfattes av unntaket i SAK10

4.4.1 Innledning

For offentlige veiprojekter som er omfattet av unntaket i SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a første alternativ, må angivelsen av hvilke regler i plan- og bygningslovens byggesaksdel (med forskrifter) som likevel gjelder, anses som uttømmende.

Dette standpunktet er i tråd med KMDs tolkningsuttalelse fra 2019.⁶⁹ Spørsmålet som ble forelagt departementet var om kommunene med hjemmel i pbl. § 31-3 kunne pålegge eier av en fylkesvei å sikre ustabile veifyllinger for å unngå fare for utrasinger mot boligbebyggelse. Departementet uttaler:

Når det følger av ordlyden i SAK10 § 4-3 første ledd at kapittel 31 ikke gjelder for tiltakene som er nevnes i bokstav a-h, måtte det etter vår mening fremgått klart av regelverket hvis hjemmelen for pålegg om sikring i pbl. § 31-3 likevel skulle gjelde for veganlegg som er nevnt i SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a (alternativ 1).

⁶⁹ KDD, tolkningsuttalelse, 27. februar 2019.

Som departementet videre peker på, kan kommunene benytte seg av hjemmelen i pbl. § 31-3 for offentlige veiprosjekter som (1) ikke er detaljert avklart i plan og (2) som anlegges av SVV, fylkeskommunen eller Nye Veier etter SAK10 4-3 bokstav a andre alternativ.

Offentlige veianlegg som omfattes av første alternativ, er ikke er unntatt fra plan- og bygningsloven regler i kap. 32 om ulovlighetsoppfølging. Plan- og bygningsloven er en av få lover som pålegger myndigheten en generell plikt til å forfølge ulovlige forhold. Denne plikten er slått fast i pbl. § 32-1 første ledd. Kommunene har riktignok en viss anledning til å unnlate å forfølge ulovligheter. Dette begrenser seg imidlertid til «forhold av mindre betydning», jf. pbl. § 32-1 andre ledd.

Det er på det rene at kommunene som bygningsmyndighet skal forfølge overtredelser av regler fastsatt i eller med hjemmel i plan- og bygningsloven. For offentlige veianlegg, som er underlagt krav om reguleringsplan, er det ingen tvil om at gjennomføring av tiltak i strid med planen, det vil si arealformål og bestemmelser, kan utgjøre et ulovlig forhold etter pbl. kap. 32. Det samme gjelder gjennomføring av tiltak i strid med arealdelen til kommuneplanen.

I tillegg til den begrensede lovfestede adgangen til å unnlate å forfølge ulovligheter, har kommunene, innenfor rammene i pbl. § 19-2, anledning til å gi dispensasjon, og på denne måte «lovliggjøre» forhold som er i strid med kommunens arealplaner. Det er likevel viktig å understreke at Stortinget i etterarbeider til plan- og bygningsloven har uttalt at dispensasjoner skal være et unntak:

Dispensasjon er forbeholdt tilfeller hvor det er tale om mindre tiltak der avviket fra lov eller plan ikke er omstridt eller kontroversielt, og hvor planendring anses som et lite hensiktsmessig alternativ.⁷⁰

Den klare hovedregelen, i tilfeller hvor en står overfor ulovlig tiltak knyttet til gjennomføring av en veiplan, må derfor være planendring, ikke dispensasjon.

En av kommunene som deltok på innspillsmøtene, etterlyste virkemidler som sikrer kommunene et grunnlag for å kontrollere om offentlige veiprosjekter faktisk bygges i tråd med vedtatt reguleringsplan. Byggesakshandlingen skal også sikre at tiltak etableres i tråd med kommunes arealplaner. For å kompensere for den kontroll som byggesaksbehandling ellers gir, kan det vurderes om det bør pålegges utbyggere av offentlig vei å sende inn dokumentasjon om tiltakets utforming etter gjennomføring, f.eks. oppdatert kartgrunnlag. Matrikkelføringen som skjer etter ferdigstillelse av veianlegg, ble av flere informanter omtalt som et utilstrekkelig kontrolltiltak.

SAK10 § 4-3 skiller ellers mellom utvalgte bestemmelser i plan- og bygningslovens byggesaksdel som (1) gjelder fullt ut for offentlige veianlegg, og som (2) bare gjelder «så langt de passer».

⁷⁰ Innst. 181 L (2016-2017).

4.4.2 *Bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som gjelder fullt ut for offentlige veianlegg*

SAK10 § 4-3 slår fast at pbl. § 29-2 (om visuelle kvaliteter) og § 29-3 (om krav til universell utforming og forsvarlighet) gjelder fullt ut også for offentlige veianlegg. I dette punktet ser vi nærmere på hvilken betydning disse bestemmelsen har for offentlige veiprojekter, og om det er behov for klargjøringer.

Plan- og bygningsloven § 29-2

Plan- og bygningsloven § 29-2 om visuelle kvaliteter er en videreføring av 1985-loven § 74 nr. 2. Bestemmelsen omtales ofte som «skjønnhetsparagrafen», og gir kommunen et vidt handlingsrom til å utøve et planfaglig og politisk skjønn når det kommer til tiltaks arkitektoniske og visuelle kvaliteter.⁷¹ At § 74 nr. 2 i 1985-loven, som nå er avløst av pbl. § 29-2, også gjaldt for offentlige veiprojekter som var unntatt fra søknadsplikten har ligget fast siden vedtakelsen av den første byggesaksforskriften i 1997 (SAK97).⁷²

Plan- og bygningsloven § 29-2 lyder som følger:

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering.

Det er både i forarbeider, rettspraksis og juridisk teori lagt til grunn at pbl. § 29-2 er en selvstendig avslagshjemmel.⁷³ I dette ligger det at pbl. § 29-2 gir kommunene hjemmel til å avslå en søknad om tiltak som etter kommunens skjønn ikke har gode visuelle og arkitektoniske kvaliteter.

Kommunen skal gjennom byggesaksbehandlingen påse at tiltaket er i tråd med pbl. § 29-2. Med hensyn til den kontroll kommunen utøver i en søknadsbehandling, er grunn til å reise spørsmål ved hvilken betydning lovgiver har sett for seg at pbl. § 29-2 skal ha for offentlige veiprojekter som ikke er underlagt søknadsplikt.

Det er vår vurdering at pbl. § 29-2 trolig har liten betydning for offentlige veiprojekter som er unntatt fra søknadsplikt. For offentlige veiprojekter bør et eventuelt behov for å stille krav til arkitektonisk og visuell kvalitet sikres gjennom reguleringsplan. Vi antar at arkitektonisk og visuell kvalitet kun vil være relevant for noen typer av tiltak som inngår i offentlige veiprojekter, som f.eks. bruer eller støyskjermer. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 gir kommunene et vidt handlingsrom til å fastsette planbestemmelser til reguleringsplaner med krav til blant annet «utforming», herunder estetiske krav».

⁷¹ Bestemmelsen, og praktiseringen av bestemmelsen, er blant annet behandlet i rapporten «[Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak](#)» fra 2023, utarbeidet av Holth & Winge mfl. på oppdrag fra KDD.

⁷² Forskrift 22. januar 1997 nr. 34.

⁷³ Se blant annet NOU 2005: 12 s. 428, LA-2020-28910 og Innjord og Zimmermann (red.) 2020, bind II s. 898.

Plan- og bygningsloven § 29-3

Plan- og bygningsloven § 29-3 om krav til universell utforming og forsvarlighet ble først innført ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov i 2008. At denne bestemmelsen også gjelder for ikke-søknadspliktige offentlige veiprojekter, ble tilføyd ved vedtakelsen av SAK10. Høringsnotatet til SAK10 gir ingen nærmere begrunnelse for hvorfor, eller på hvilken måte, pbl. § 29-3 skal gjelde for offentlige veianlegg som er unntatt søknadsplikten.⁷⁴ Plan- og bygningsloven § 29-3 angir et overordnet krav om forsvarlig og universell utforming av tiltak, men slik at nærmere krav er fastlagt i forskrift. Bestemmelsen er ikke en selvstendig avslagshjemmel. Plan- og bygningsloven § 29-2 lyder som følger:

Tiltak etter kapittel 20 skal innenfor sin funksjon være universelt utformet i samsvar med forskrifter gitt av departementet. Tiltak etter kapittel 20 som omfatter arbeidsbygg skal være universelt utformet i samsvar med forskrift gitt av departementet.

Vi antar at SAK10 § 4-3 er ment å henvise til forskrifter gitt med hjemmel i § 29-3, som eventuelt også gjelder for offentlige veianlegg. Dette bør i så tilfelle klargjøres i SAK10 § 4-3, på samme måte som det er presisert at pbl. §§ 29-5 og 29-7 gjelder så langt de passer med «tilhørende deler av byggeteknisk forskrift».

Vi kan merke oss at TEK17 inneholder en rekke krav til universell utforming både i kap. 8 (om opparbeidet uteareal) og i kap. 12 (planløsning og bygningsdeler i byggverk). Dette er regler som etter TEK17 § 1-2 (4) i utgangspunktet kun gjelder for «bygninger», og ikke for «anlegg» og «konstruksjoner». Kravene i TEK17 kap. 8 og 12 gjelder likevel «så langt de passer» for anlegg og konstruksjoner. De fleste tiltak som inngår i veiprojekter er «anlegg» eller «konstruksjoner» av mer spesiell karakter. Vi legger derfor til grunn at krav til universell utforming som i dag er fastsatt i TEK17, i liten grad «passer» for offentlige veianlegg.

Intensjonen med henvisningen fra SAK10 § 4-3 til pbl. § 29-3 er særlig uklar når det kommer til § 29-3 andre ledd. Heller ikke § 29-3 andre ledd, som omhandler sikkerhet og forebygging av fare, inneholder klart definerte selvstendige materielle krav.

Plan- og bygningsloven § 29-3 andre ledd er ikke kommentert i forarbeidene, men sier etter ordlyden ikke stort mer enn at krav til sikkerhet som uansett følger av loven eller er fastsatt i forskrift til loven, skal følges. Som Innjord og Zimmermann påpeker, er det overflødig å lovfeste at krav og plikter som uansett følger av andre pliktregler i loven eller TEK17, skal oppfylles og overholdes.⁷⁵

I motsetning til pbl. § 29-3 første ledd, er ikke andre ledd en forskriftshjemmel. Forskrifter med krav til sikkerhet til byggverk må fastsettes med hjemmel i andre bestemmelser i plan- og bygningsloven. Det må etter vårt syn anses som klart at henvisningen i SAK10 § 4-3 til pbl. 29-3 ikke kan tolkes slik at krav til sikkerhet, helse og miljø, som er fastsatt i *andre bestemmelser* i plan- og bygningsloven

⁷⁴ Se Kommunal- og regionaldepartementet, «Høringsnotat: Forskrift til plan- og bygningsloven om byggesak (byggesaksforskrift)», 1. oktober 2009.

⁷⁵ Innjord og Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 2, s. 902-903

eller i forskrifter gitt med hjemmel i andre bestemmelser, også gjelder for offentlige veianlegg. Dersom det skulle være ønskelig, må det i SAK10 § 4-3 inntas henvisninger til aktuelle bestemmelser i loven eller i forskrift (TEK17).

4.4.3 Bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som gjelder for offentlige veianlegg «så langt de passer»

SAK10 § 4-3 slår fast at reglene i pbl. §§ 29-5 og 29-7, samt «tilhørende deler av byggteknisk forskrift», gjelder «så langt de passer», for samtlige tiltak som er unntatt med hjemmel i § 4-3 bokstav a til h. Det at enkelte bestemmelser i plan- og bygningsloven eller TEK17 skal gjelde «så langt de passer», er altså ikke begrenset til offentlige veianlegg.

Bestemmelsen bærer preg av en «helgardering» fra lovgivers side, som etterlater seg noen åpenbare utfordringer med forståelsen av regelverket. På den ene siden forutsetter SAK10 at det er sektorlovgivningen selv som fastsetter krav til de tiltak som er unntatt, samtidig som det tas forbehold om at krav i TEK17 likevel kan tenkes å gjelde i tillegg. Etter vårt syn er denne lovgivningsteknikken av flere grunner problematisk.

Bestemmelsen overlater i realiteten til «tiltakshaver» å vurdere og ta stilling til om krav som er fastsatt i et svært omfangsrikt forskriftsverk til pbl. §§ 29-5 eventuelt «passer» for offentlige veianlegg. For Nye Veier som er et privat rettssubjekt, mener vi det kan stille spørsmål ved forholdet til klarhetskravet i legalitetsprinsippet. TEK17 består av 18 kapitler, hvorav 17 av disse inneholder materielle bestemmelser. Det bør etter vårt syn fremgå klart hvilke pliktregler i TEK17 som eventuelt gjelder, særlig for private rettssubjekter.

Innenfor rammen av denne utredningen, er det ikke rom for å gjennomføre en dypgående analyse av hvilke bestemmelser i forskriftsverket til pbl. §§ 29-5 og 29-7 som eventuelt kan «passe» for offentlige veianlegg. Nedenfor begrenser vi oss til å knytte noen kommentarer til pbl. §§ 29-5 og 29-7.

Plan- og bygningsloven § 29-5 med tilhørende forskrifter

Som det også påpekes i forarbeidene til plan- og bygningsloven, er pbl. § 29-5 fjerde ledd den sentrale hjemmelen for TEK17.⁷⁶ Det er likevel viktig å merke seg at TEK17 angir hele 25 bestemmelser i plan- og bygningsloven som hjemmelsgrunnlag. Selv om noen av de oppgitte lovhjemlene, neppe er riktige, illustrerer dette en utfordring i møtet med SAK10 § 4-3.

For en del av kravene i TEK17 er det klart nok andre bestemmelser enn pbl. §§ 29-5 og § 29-7 som utgjør hjemlegrunnlaget. Dette gjelder f.eks. forskriftens regler i kap. 7 om sikkerhetsklasser for naturpåkjenning for bygninger og byggverk. Disse reglene er en operasjonalisering av plikten til å påse at det ikke bygges på usikker byggegrunn i pbl. § 28-1, og er gitt med hjemmel i denne.

Når det kommer til bestemmelser i TEK17 som primært er hjemlet i pbl. § 29-5 fjerde ledd, er det viktig å merke seg at en stor andel av bestemmelsene i utgangspunktet bare gjelder for bygninger, og ikke for anlegg og konstruksjoner. Tiltakene som inngår i veiprosjekter, vil som nevnt stort sett

⁷⁶ Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) s. 344.

være anlegg og konstruksjoner. Som vi har sett ovenfor er det av DiBK lagt til grunn at unntaket for offentlig vei i SAK10, uansett ikke omfatter bygninger som inngår i offentlige veiprosjekter, og at bygninger dermed må byggesaksbehandles.

Plan- og bygningsloven § 29-7 med tilhørende forskrifter

Plan- og bygningsloven § 29-7 omhandler krav til produkter som skal inngå i byggverk. Bestemmelsens første ledd slår fast at ethvert «produkt som skal inngå i et byggverk, skal ha forsvarlige egenskaper».

Også når det kommer til pbl. § 29-7 viser SAK10 § 4-3 første ledd til at tilhørende deler av «byggteknisk forskrift» gjelder så langt de passer. Dette gir inntrykk av at det kun er eventuelle krav til byggevarer i TEK17 som gjelder så langt de passer. TEK17 hadde tidligere regler om byggevarer. I 2013 ble det vedtatt en ny forskrift, byggevareforskriften (DOK).⁷⁷ Det er i dag denne forskriften som gir utfyllende regler om dokumentasjon av produkter til byggverk. Forskriften gjennomfører EU-regelverk som er inntatt i EØS-avtalen.

4.5 Oppsummering

Både innspillmøtene og gjennomgangen ovenfor viser et klart behov for en evaluering av unntaket i SAK10 § 4-3 første ledd bokstav a. En slik evaluering bør omfatte både vilkårene for unntak, og henvisningene til bestemmelser i plan- og bygningslovgivningen som likevel gjelder for ikke-søknadspliktige tiltak.

Ettersom SAK § 4-3 bokstav a i realiteten er en meget sentral koblingsbestemmelse mellom plan- og bygningsloven og veglova, kan det stilles spørsmål ved om denne bestemmelsen bør ligge på lovsnivå, og ikke på forskriftsnivå. Sett hen til at ordlyden «detaljert avklart» i praksis gir store tolkningsutfordringer, kan det se ut som det er et savn at en ikke finner klare vurderinger (forarbeider) til denne bestemmelsen. Forskriftsendringen i 2003 fra «i samsvar med plan» til «detaljert avklart» illustrerer utfordringer som kan oppstå når ordlyden i en så sentral koblingsbestemmelse endres uten at det kan gjenfinnes et forarbeid.

En kunne selvsagt innvende mot dette at argumentasjonen i så fall også gjelde for andre særlover som SAK10 § 4-3 omfatter. Til dette kan igjen innvendes at de øvrige unntakene i bokstavene b til h i SAK10 § 4-3 tar for seg tiltak som er underlagt krav om tillatelse eller konsesjon etter særlover. For disse øvrige tiltakene, er unntakene i SAK10 § 4-3 betinget av at det er gitt konsesjon eller tillatelse etter særlovene. Dette vil nok i praksis være enklere å fastslå, enn om et offentlig veianlegg er «detaljert avklart» i plan som er et mer skjønsmessig vilkår.

Bestemmelsen i SAK10 § 4-3 om at TEK17-krav gjelder «så langt de passer», gir svært lite klarhet og forutsigbarhet. Et alternativ er å klargjøre hvilke bestemmelser i TEK17 som eventuelt skal gjelde for offentlige veiprosjekter. Et annet alternativ er å fjerne referansen til TEK17, og samtidig sikre at alle tekniske krav som gjelder for offentlige veianlegg samles under veilogivningen. Dette må i

⁷⁷ Forskrift 17. desember 2013 nr. 1579.

tilfelle også omfatte eventuelle krav i TEK17 som gjennomfører EU-regelverk som retter seg mot elementer som kan inngå i offentlige veianlegg.

5 Kort om sammenhengen mellom veglova og plan- og bygningslovens virkemidler for gjennomføring av planer for offentlige veiprojektet

5.1 Innledning

Gjennomføringsvirkemidler er en samlebetegnelse på lovbestemmelser som kan, eller er ment til, å bidra til at reguleringsplaner gjennomføres. Det klassiske eksemplet er vedtak om ekspropriasjon, hvor det offentlige kommer tiltakshaver til unnsetning for å sikre et privatrettslig grunnlag for gjennomføring av det prosjektet en reguleringsplan legger til rette for.

I dag er ca. 9 av 10 reguleringsplaner som vedtas privat initierte. I dette ligger at private har et ønske om, og ofte sterke økonomiske intensiver til, å gjennomføre en vedtatt reguleringsplan. Det sier seg selv at private har begrensede eller få intensiver til å bygge ut offentlige kommunale veier. Særlig gjelder dette veier som ikke kan betegnes som interne veier. Tallene 9 av 10 gir naturlig nok ingen god pekepinn på fordelingen mellom veiprojekter som bygges privat og veiprojekter som bygges ut offentlig.

Vi kan skille mellom to ulike kategorier offentlige veier når det gjelder gjennomføring. *For det første* har vi offentlige veier som gjennomføres som egne veiprojekter, eksempelvis veistrekninger som bygges av Statens vegvesen, Nye veier eller fylkeskommunen. *For det andre* har vi offentlige veier som bygges som en del av et annet utbyggingsprosjekt, eksempelvis der private som en del av et boligprosjekt bygger veier som forutsettes overtatt av det offentlige etter ferdigstilling. Det rettslige «bakteppet» for slik veiutbygging er ofte et rekkefølgekrav i en reguleringsplan.

Årsaken til at det er viktig å skille mellom *hvem* som bygger ut, er at tilgjengelige virkemidler i loven vil være forskjellig.

5.2 Offentlige veier som egne prosjekter

Gjennomføring av veiprojekter krever betydelig koordinering og dialog. Veglova § 50 er sentral i den forbindelse:

Mot vederlag etter skjønn til den det råkar, kan egedomsinngrep settast i verk etter vedtak av vegstyremakta så langt ho finn at det trengs til bygging, utbetring, vedlikehald og drift av riksveg, fylkesveg eller kommunal veg. Slikt egedomsinngrep kan òg gjelde grunn og rettar til bate for tredjemann så langt det trengs for vegen eller ferdsla på vegen eller for å skaffe tredjemann tilgjenge til offentlig veg.

Bestemmelsen hjemler ekspropriasjon av grunn og rettigheter. Vegmyndighetene skal selvsagt forsøke å få til minnelige løsninger (avtaler) med de som må avstå grunn eller rettigheter til et veiprojekt. Dette følger av areislova § 12 andre ledd og *forskrift om eigedomsinngrep etter veglova* § 2.⁷⁸ Der en ikke lykkes med minnelige løsninger er lovgivningens eneste virkemiddel ekspropriasjon. I *forskrift om eigedomsinngrep etter veglova* kan det, jf. forskriftens § 3, kun eksproprieres der det foreligger reguleringsplan. Veglova § 50 og plan- og bygningsloven § 16-2 er parallelle hjemler for ekspropriasjon til gjennomføring av regulert offentlig vei. Myndighet til å treffe vedtak om ekspropriasjon etter veglova er lagt til vegmyndigheten. Etter plan- og bygningsloven er myndigheten lagt til kommunestyret. Her ser en hvordan de to lovene virker side om side, og hvor det fra lovgiverhold kanskje burde vurderes om den koblingen en i dag har er hensiktsmessig. En kunne for eksempel se for seg at veglova § 50 er den eneste hjemmelen for ekspropriasjon til offentlig vei, og at pbl. § 16-2 gjelder for ekspropriasjon til gjennomføring av andre tiltak.

5.3 Offentlige veier som del av et annet prosjekt

For veier, herunder også offentlige veier, som skal gjennomføres som en del av et annet prosjekt ser en at lovgivningen oppstiller andre og flere virkemidler. Det er særlig andre virkemidler i plan- og bygningsloven enn ekspropriasjon som brukes for å sikre gjennomføring. Her er det særlig tre virkemidler som er viktige å fremheve. *For det første* planmyndighetens mulighet til å oppstille rekkefølgekrav. *For det andre* bestemmelsene om opparbeidelsesplikt og refusjon. *For det tredje* reglene om utbyggingsavtaler.

Planmyndighetens anledning til å oppstille rekkefølgekrav er selvsagt generell og gjelder også når offentlige veier gjennomføres som egne veiprojekter. Det er likevel ikke til å komme fra at rekkefølgekrav i privatinitierte planer, hvor rekkefølgekravet gjelder infrastruktur, ofte knytter seg til et ønske om helt eller delvis finansiering av tiltak fra det private. Det er rettslige rammer for hvor langt planmyndigheten kan gå i å oppstille rekkefølgekrav, se Høyesterett HR-2021-953-A, men generelt må det sies at adgangen er relativt vid. Poenget her er å synliggjøre at rekkefølgekrav i mange tilfeller er et virkemiddel for å sikre gjennomføring av en offentlig vei.

Opparbeidelsesplikten i pbl. kap. 18 er et annet virkemiddel en skal være oppmerksom på. Dette er ikke et virkemiddel som på noen måte sikrer gjennomføring av de store veiprojektene. Reglene kan derimot sikre opparbeidelse og utvidelse av et eksisterende veinett, men da først og fremst kommunale veier. Opparbeidelsesplikten er ikke i seg selv en plikt til å gjennomføre en bestemt reguleringsplan. Det er tale om en plikt til å opparbeide vei innenfor de rammene pbl. § 18-1 setter der det foreligger en reguleringsplan. Reguleringsplanen er altså et vilkår for at pbl. § 18-1 skal komme til anvendelse.

Reglene om utbyggingsavtaler er helt sentrale når det kommer til virkemidler i lovgivningen som kan ha betydning for gjennomføring av arealplaner som legger til rette for bygging eller utbedring

⁷⁸ Forskrift 11. september 1981 nr. 8603.

av offentlig vei. Ettersom det er kommunene som må være part i disse avtalene, vil reglene primært bidra til gjennomføring av offentlige veier som forutsettes å være kommunale etter opparbeidelse.

I praksis vil imidlertid koblingen i loven gi reglene og innholdet i utbyggingsavtalene et ganske bredt nedslagsfelt. Plan- og bygningsloven § 17-1 viser til arealplaner, ikke kun reguleringsplaner. I kommuneplanens arealdel vil det ofte ligge rekkefølgekrav for overordnet infrastruktur, eksempelvis rundkjøring på en riks- eller fylkesvei. I slike tilfeller vil en utbyggingsavtale ta opp i seg krav som kan være stilt av fylkeskommunen eller Statens vegvesen i en tidligere planprosess. På denne måten ser en at reglene om utbyggingsavtaler også vil virke inn på gjennomføringen av veiprosjekter, også der den offentlige veieier er andre enn kommunen. Det er likevel viktig å understreke at stat og fylkeskommune ikke kan være parter i en utbyggingsavtale etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

Samlet kan en si at vi finner flere virkemidler for gjennomføring av offentlige veiprosjekter i plan- og bygningsloven. Samtidig kan en slå fast at disse i liten grad er utviklet for å trygge gjennomføringen av større veiprosjekter. Det er etter vårt syn grunnlag for å stille spørsmål ved om ikke regelverket om utbyggingsavtale burde utvikles slik at fylkeskommunen, Statens vegvesen og Nye veier får et virkemiddel som i større grad er utviklet på å fange opp mulige behov. I dag er det i praksis kun to alternativer ved gjennomføring av større veiprosjekter, avtale om avståelse av grunn eller rettigheter i grunn, eller ekspropriasjon. En kunne for eksempel se for seg utviklingen av et regelverk knyttet til utbyggingsavtaler for offentlige veier, hvor planlegging og gjennomføring i større grad ble formalisert som en samtidig prosess, og hvor særlig rammene for hvilke løsninger som skal velges avklares samlet og overordnet for ulike strekninger.

DEL III: Ivaretagelse av offentlige veiinteresser i kommunal arealplanlegging og samordning av myndighetsutøvelse etter veglova og plan- og bygningsloven

6 Sikring av offentlige veiinteresser i kommunale arealplanprosesser

6.1 Generelt

I kommunale arealplanprosesser har selvsagt kommunen et ansvar for å sikre at også veiinteresser ivaretas i den konkrete planen. Det er likevel slik at kommunene har en rekke hensyn og interesser å ivareta i sin arealplanlegging. Det er derfor svært viktig at fagmyndigheter som har fått i oppgave å sikre planlegging og bygging av vei deltar i kommunale planprosesser. Til syvende og sist handler planlegging også om prioriteringer og myndighetsutøvelse.

Professor Carl August Fleischer formulerte seg slik om forventningen til organer som er tildelt myndighet:

Når et offentlig organ har fått seg tildelt en myndighet – når denne er betrodd organet fra Stortingets side på vegne av hele det norske samfunn – er det ikke noen frivillig sak om organet skal bruke myndigheten eller ikke.⁷⁹

Deltakelse i planprosesser kan skje i form av innspill og merknader i planprosessen, eller som innsigelse.

6.2 Deltakelse/medvirkning

Etter plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd har offentlige myndigheter rett og plikt til å delta i den kommunale planleggingen. Bestemmelsen understreker viktigheten av offentlige myndigheter deltar i planprosesser. Dette er viktig for at planprosessene skal kunne sikre målsettingen om planlegging skal være en felles arena for alle myndigheter som representerer interesser som berøres av planforslaget. Også vegmyndighetene er gjennom pbl. § 3-2 tredje ledd gitt en rett og en plikt til å ivareta veiinteresser når disse berøres av planforslag. Veimyndighetene vil, avhengig av hvem som initierer planen og hvilken type vei det er tale om, kunne være kommunen, fylkeskommunen eller Statens vegvesen.

6.3 Innsigelse

Innsigelse er et virkemiddel som kom i plan- og bygningsloven gjennom vedtakelsen av 1985-loven. For å forstå reglens innhold i dag er det viktig å være kjent med bakgrunnen for at vi fikk inn bestemmelsene om innsigelse i loven.

Frem til 1985 var plan- og bygningslovens system at kommunens arealplaner skulle sendes departementet for godkjenning. Ved innføring av egengodkjenning av kommunale arealplaner i 1985 var «byttmiddel» innsigelse. Den kontrollen som tidligere hadde ligget i godkjenningsordningen, skulle nå erstattes med kontroll gjennom innsigelse. Tanken var at regionale og statlige hensyn og interesser måtte sikres i kommunale planprosesser. En kan på mange måter si at det hierarkiet godkjenningsordningen representerte, ble videreført gjennom innsigelse, men likevel slik at det skulle være departementet som endelig avgjorde innsigelsessakene.

Utover å sikre *kontroll* med kommunen, sikrer også reglene om innsigelse sammen med reglene om medvirkning, *kunnskap* om de regionale og nasjonale interessene inn i den kommunale planprosessen.

En innsigelse varsles gjerne i forbindelse med høring av et planprogram eller høring av et planforslag. Ofte vil det imidlertid være gjennom den kunnskapen en planprosess frembringer at et

⁷⁹ Carl August Fleischer, Plan- og bygningsrett, 1992 s. 258.

statlig eller regionalt organ velger å fremme innsigelse. Dette er på mange måter planprosessens natur.

Innsigelse kan fremmes på to ulike grunnlag. *For det første* der plansaken reiser spørsmål av nasjonal eller vesentlig regional betydning. *For det andre* der planforslaget er i strid med bestemmelser i lov, forskrift, overordnede planer, statlige planretningslinjer eller lignende.

En innsigelse griper inn i kommunenes myndighet etter plan- og bygningsloven. Dette er ikke noen utilsiktet virkning av reglene, snarere tvert imot. Både domstolene (LB-2014-40734) og Sivilombudet (SOM 2018/1219) har lagt til grunn at det ikke er rom for å vektlegge det kommunale selvstyret der «det er funnet å foreligge nasjonale eller vesentlige regionale interesser», når departementet skal avgjøre en innsigelsessak. Dette sier seg vel egentlig selv. Ellers ville hensynet til det kommunale selvstyre fungere som et sirkelargument, som ville svekke kontrollen med kommunene betraktelig, og med fare for å svekke viktige interesser nasjonal og regionale interesser.

Veiplanlegging ble tidligere gjort i medhold av veglova § 12. Etter en lovendring i 1989 ble vegplanlegging fullt ut integrert i plan- og bygningslovens system. Planleggingssystemet etter veglova skulle bortfalle etter en overgangsperiode på 5 år. Etter fristens utløp 1. juli 1994 ble det fastsatt at vegplaner som var godkjent i medhold av forskrift etter veglova § 12 kunne gjennomføres også etter utløpet av fristen. Vegmyndigheten mistet til slutt disse mulighetene og måtte starte på nytt med å få vedtatt en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dette skjedde først fullt i 2003.

Vi vil anta at reglene om innsigelse var viktige, om ikke avgjørende, for at dette kunne skje. Tenker en reglene om innsigelse borte, ville det kun være statlig plan som kunne fungere som en «vetoregel» for veiinteresser. Sett hen til det store antallet veiprosjekter en hadde i 2003 og det store antallet som en fremdeles har, er det lite trolig at planlegging av veier ville kunne bli lagt inn under plan- og bygningsloven, uten at en hadde reglene om innsigelse. Vi vil anta at aksepten for plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov, for de fleste sektormyndighetene, bygger på en forutsetning om at reglene om innsigelse eksisterer, brukes og håndheves der det etter fagmyndighetens skjønn er nødvendig. Dette er også den tanke lovgivningen bygger på. En praksis eller forsøk på å instruere fagmyndigheten rokker etter vårt syn ved den lovgivertanke som ligger bak reglene om innsigelse.

I tillegg, og det er helt sentralt for utredningen her, springer innsigelsesgrunnlagene for veimyndighetene i stor grad ut fra myndigheten gitt i veglova. Her kan nevnes avkjørsler, byggegrenser, veiutforming, tunneler, og veinormaler. Sånn sett utgjør reglene om innsigelse, prosessuelt sett, viktige koblinger mellom veglova og plan- og bygningsloven og myndighetsutøvelse etter disse lovene.

7 Den kommunale samordningsplikten i byggesaker etter plan- og bygningsloven – forholdet til veglova

7.1 Samordningsplikten for tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven

Veglova er en ren sektorlov uten særskilte bestemmelser om samordning med andre myndigheter. Plan- og bygningsloven er derimot en sektorovergripende lov. Et tiltak etter plan- og bygningsloven kan være omfattet av forvaltningsansvaret til flere forskjellige myndigheter, noe som igjen skaper behov for samordning mellom de berørte myndighetene.

Plan- og bygningsloven § 21-5 fastslår at den kommunale bygningsmyndigheten er underlagt en *samordningsplikt*. Formålet med samordningsplikten er ikke bare å unngå unødvendig dobbeltbehandling av forskjellige forvaltningsspørsmål, men også å motvirke at viktige hensyn blir forbigått i saksbehandlingen. Som det heter i forarbeidene til plan- og bygningsloven, skal systemet «samlet sett fungere effektivt med hensyn til saksflyt, og samtidig ivareta rettssikkerhet for borgerne og hensynet til forsvarlige avgjørelser».⁸⁰

Samordningsplikten gjelder tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Når et søknadspliktig tiltak er *betinget* av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, for eksempel veimyndighet, fastslår § 21-5 første ledd første punktum at bygningsmyndigheten kan avvente sitt vedtak inntil det foreligger avgjørelse eller uttalelse fra vedkommende sektormyndighet. Tilsvarende gjelder for byggesaker som relevante sektormyndigheter skal få seg forelagt til uttalelse.

Etter plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd andre punktum kan bygningsmyndigheten likevel gi rammetillatelse for det omsøkte tiltaket, men med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden.

I plan- og bygningsloven § 21-5 første ledd tredje punktum heter det at bygningsmyndigheten «skal» forelegge saken for relevant sektormyndighet, med mindre avgjørelse eller uttalelse er innhentet av tiltakshaversiden «på forhånd.» De relevante sektormyndighetene er uttømmende angitt i SAK 10 § 6-2 første ledd. Angivelsen av sektormyndigheter omfatter blant annet «vegmyndighet», med den myndighetsfordeling som følger av veglova § 9. Bestemmelsen i SAK 10 § 6-2 andre ledd presiserer at søker «selv» kan forelegge sin sak for berørte sektormyndigheter, herunder veimyndigheten. Forarbeidene til plan- og bygningsloven fremhever at sektormyndigheten *ikke* kan nekte å ta imot en sak direkte fra søker.⁸¹ Sektormyndigheten kan heller *ikke* nøye seg med å gi et foreløpig svar, i påvente av at saken blir oversendt fra bygningsmyndigheten.⁸² Plan- og bygningsloven § 21-5 tredje ledd angir at sektormyndigheten, som

⁸⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 74.

⁸¹ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008).

⁸² TUDEP-2011-1082-2 og TUDEP-2018-3496-2.

hovedregel, må treffe avgjørelse eller gi uttalelse senest fire uker etter at saken er oversendt fra bygningsmyndigheten.

Samordningen mellom bygningsmyndighet og veimyndighet kan etter omstendighetene by på visse utfordringer. I 2021 undersøkte Sivilombudet på eget initiativ samordningsrutinene i en enkeltstående kommune.⁸³ Bakgrunnen for undersøkelsen var en konkret klagesak for Sivilombudet, som gjaldt uenighet mellom kommunal bygningsmyndighet og veimyndighet om hvem som hadde kompetanse til eventuelt (1) å tillate oppføring av byggverk innenfor byggegrense mot kommunal vei, og (2) å godkjenne av avkjørsel fra kommunal vei. Som følge av uenigheten, ble det ikke truffet vedtak om de to veispørsmålene, og den tilhørende byggesaken ble avvist. Sivilombudet kom til at kommunen manglet tilfredsstillende rutiner for samordning mellom kommunal bygningsmyndighet og veimyndighet. Det var også tvilsomt om kommunen bygget på riktig forståelse av reglene om personell kompetanse til å gi dispensasjon fra byggegrense mot kommunal vei. Sivilombudet oppfordret kommunen til å utarbeide nye rutiner som ikke bare sikret bedre samordning mellom de respektive myndighetene, men som også avklarte tvilsomme kompetansespørsmål.

Som påpekt av Sivilombudet, kan svikt i samordningsplikten bli avhjulpet ved utarbeiding av rutiner. Et annet mulig hjelpemiddel kan være utarbeiding av veiledninger som retter seg mot både myndigheter og søkere.

Slik vi ser det, bør spørsmålet om svikt i samordningsplikten også bli sett i sammenheng med kvaliteten på de til enhver tid gjeldende arealplanene i den enkelte kommune. På den ene siden kan eldre planer med lav kvalitet være en årsak til svikt i samordningsplikten, særlig med tanke på spørsmålet om beslutningskompetansen i byggegrense- og avkjørselsspørsmål ligger til bygningsmyndighet eller veimyndighet. På den andre siden vil nye planer med høy kvalitet være et botemiddel mot svikt i samordningsplikten. Som nevnt ovenfor, oppfatter vi at plan- og bygningslovgivningen gir tilstrekkelige virkemidler for en forutsigbar planavklaring av blant annet byggegrenser og avkjørsler. Dersom den enkelte kommune gjennomfører et revisjonsarbeid, kan også eldre planer få et høyere kvalitetsnivå, ikke minst med hensyn til kompetansefordelingen mellom bygningsmyndighet og veimyndighet i enkeltsaker.

7.2 Samordning for tiltak som er unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven

Når det gjelder tiltak etter plan- og bygningsloven som er unntatt fra søknadsplikt, se særlig SAK 10 § 4-1, står vi en situasjon hvor samordningsplikten er overlatt til tiltakshaver. SAK 10 § 4-1 tredje ledd første punktum angir generelt at tiltak som er unntatt fra søknadsplikt, ikke kan bli igangsatt før det foreligger «nødvendig tillatelse eller samtykke fra berørte myndigheter», noe som også vil omfatte veimyndigheten. SAK 10 § 4-1 tredje ledd andre punktum presiserer at plassering av tiltak etter § 4-1 første ledd bokstav a, b, c, d og f, herunder frittliggende bygning på inntil 50 m² BRA

⁸³ SOM-2020-4411.

eller BYA, ikke må komme i strid med veglovbestemmelsene om for eksempel «avkjøring, frisiktsoner, avstand til veimidte.»

I høringsbrev 29. oktober 2014 fra Vegdirektoratet til Kommunal- og regionaldepartementet, ble det fremsatt visse innvendinger mot de någjeldende unntakene fra søknadsplikten, herunder rekkevidden av unntaket for frittliggende bygninger. Selv om unntakene fra søknadsplikten i prinsippet kan øke sannsynligheten for ulovlige tiltak innenfor byggeforbudsbelter og frisiktsoner ved vei, er bestemmelsen i SAK 10 § 4-1 tredje ledd klar og entydig med hensyn til ivaretagelse av kravene i veglova. Spørsmålet om, og eventuelt i hvilken grad, de gjeldende unntakene fra søknadsplikten rent faktisk medfører en økning i antallet ulovlige tiltak langs vei, mangler vi forutsetninger for å besvare. Forholdet kan bli underlagt en nærmere utredning i forbindelse med en eventuell revisjon av veglova.

7.3 Den kommunale foreleggelsesplikten i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven

Når tiltakshaver søker om dispensasjon fra arealplan, for eksempel regulert byggegrense eller avkjørsel, følger det av plan- og bygningsloven § 19-1 siste punktum at berørte statlige og regionale myndigheter, skal få mulighet til å uttale seg før kommunen eventuelt treffer sitt dispensasjonsvedtak. Foreleggelsesplikten i dispensasjonssaker er prinsipielt noe annet enn samordningsplikten i byggesaker. Vi presiserer at spørsmålet om foreleggelsesplikt overfor relevant veimyndighet bare slår inn i tilfeller hvor for eksempel byggegrense eller avkjørsel er fastsatt i arealplan, se veglova § 29 første ledd og § 40 første ledd.

Som nevnt ovenfor, følger det av plan- og bygningsloven § 21-5 tredje ledd om samordningsplikt, at sektormyndigheten som hovedregel må treffe avgjørelse eller gi uttalelse innen fire uker etter at saken er oversendt fra bygningsmyndigheten. Tilsvarende følger av SAK 10 § 7-5, som angir at statlige og regionale myndigheter må treffe vedtak eller gi uttalelse innen fire uker fra oversendelse. Forskriften presiserer at fristen på fire uker ikke bare gjelder for rene dispensasjonssøknader, men også for søknader om tillatelse til tiltak som krever disposisjon fra arealplan.

8 Tilfeller hvor tiltak etter plan- og bygningsloven omfatter elementer som krever tillatelse etter veglova

8.1 Innledning

Temaet i det følgende er tiltak etter plan- og bygningsloven som *også* utløser krav om tillatelse etter bestemmelsene i veglova kapittel V. I veglova er tillatelse omtalt som «løyve». I slike tilfeller skal den kommunale samordningsplikten i byggesaker styre vekselvirkningen mellom de to lovene. Vi vil særlig peke på antatte mangler og uklarheter ved enten selve kravhjemlene i lovgivningen eller koblingen mellom de to relevante lovene, ettersom slike forhold blant annet kan

vanskeliggjøre gjennomføringen av samordningsplikten. Vi viser også til Tabell 1 og Tabell 2 ovenfor, som gir en oppstilling over koblingspunkter mellom veglova til plan- og bygningsloven.

8.2 Avkjørsler fra offentlig vei

Plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd *første punktum* oppstiller krav til *atkomst*. Byggetomter skal være sikret lovlig atkomst til vei som er åpen for alminnelig ferdsel, eventuelt ved tinglyst dokument eller på annen måte være sikret tilfredsstillende vegforbindelse. Plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd *andre punktum* gjelder krav til *avkjørsel*. Avkjørsel fra «offentlig veg» skal være «godkjent» av vedkommende vegmyndighet. Kravhjemmelen referer til veglova §§ 40, 41, 42 og 43.

Lovgivningen gir ikke en formell definisjon av begrepet «avkjørsel», men SAK 10 § 4-1 første ledd bokstav e nummer 3 forutsetter at avkjørsel vil innbefatte «kryss» mellom privat og offentlig vei. Vi vil uansett legge til grunn at avkjørselsbegrepet omfatter den fysiske sammenkoblingen mellom offentlig vei og privat eiendom eller privat atkomstvei.⁸⁴ Enkelte av våre informanter etterlyser en legaldefinisjon av begrepet «avkjørsel». Vedkommende informanter viser til at det i flere tilfeller kan være vanskelig å avgrense rekkevidden av avkjørselsbegrepet. Et forhold som kan belyse uklarheten med hensyn til hva som utgjør en avkjørsel, er snøscooterløyper med kobling til offentlig vei.

Veglova § 40 *første* ledd angir et utgangspunkt om at avkjørsel skal være i samsvar med arealplan etter plan- og bygningsloven, det vil si enten reguleringsplan eller arealdelen til kommuneplanen.⁸⁵ Planavklaring for avkjørsler er omtalt i punkt 3 ovenfor. Ved søknad om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven, basert på avkjørsel fastsatt i arealplan, er det ikke krav om separat avkjørselsgodkjenning etter veglova. I byggesak skal kommunen, som bygningsmyndighet, avgjøre om det omsøkte tiltaket er i samsvar med relevant arealplan for så vidt gjelder avkjørsel, uavhengig av om planavklaringen er knyttet kommunal vei, fylkesvei eller riksvei. Det at planavklart avkjørsel ikke utløser krav om separat godkjenning etter veglova, kommer ikke direkte til uttrykk i lovgivningen, men følger vel av en motsetningsslutning fra veglova § 40 *andre* ledd. Her kan det være hensiktsmessig med en klargjøring av lovgivningen, dersom veglova blir underlagt en revisjon.

Kommunen skal også, uavhengig av veikategori, behandle og avgjøre dispensasjonssaker for avkjørsler som er fastsatt i arealplan. Som nevnt i punkt 7.3, følger det likevel av plan- og bygningsloven § 19-1 siste punktum at veimyndigheten skal få uttale seg før kommune treffer vedtak.

Dersom avkjørselsspørsmålet ikke er avklart i «reguleringsplan», følger det av veglova § 40 *andre* ledd at etablering og bruk av avkjørsel krever «løyve» fra relevant veimyndighet.⁸⁶ Veglova § 40 *andre* ledd gjelder ikke bare for etablering av ny avkjørsel, men også for utvidelse av eksisterende

⁸⁴ Se blant annet Rt. 1974 s. 352 og TUDEP-2020-2786-5, samt håndbok R701 punkt 3.1

⁸⁵ Plan- og bygningsloven § 11-10 nummer 4.

⁸⁶ Veglova § 9 og forskrift om avkjørsler fra offentlig veg punkt 1 nummer 2.

avkjørsel.⁸⁷ Plan- og bygningsloven § 27-4 første ledd andre angir på sin side at avkjørsel skal være «godkjent» av vedkommende vegmyndighet, hvilket er en referanse til «løyve» etter veglova § 40 andre ledd, som blir gitt av relevant veimyndighet. Det at veglova § 40 andre ledd, i motsetning til § 40 første ledd, ikke nevner arealdelen til kommuneplanen, anser vi som en mangel ved loven.

Veglova § 43 første ledd første punktum oppstiller materielle krav til avkjørsler. Etablering og vedlikehold av avkjørsler skal være i samsvar med regler fastsatt av Vegdirektoratet. Slike regler er fastsatt i forskrift om avkjørsler fra offentlig vei og forskrift om behandling av avkjørselsaker for riksvei (avkjørselsforskriften).⁸⁸

Forskrift om avkjørsler fra offentlig vei punkt II nummer 3-7 oppstiller krav til avkjørsler fra riksvei, men punkt IV nummer 14 og 15 sier at kravene som hovedregel gjelder tilsvarende for fylkesveier og kommunale veier. I punkt II nummer 8 heter det at bestemmelsene i punkt 3-7 også gjelder for nye avkjørsler i samsvar med avkjørselsplan eller reguleringsplan. Det at punkt II nummer 8 ikke nevner arealdelen til kommuneplanen som et alternativ til reguleringsplan, betrakter vi som en mangel ved forskriften. Veglova § 40 første ledd angir at avkjørsel kan følge av enten reguleringsplan eller kommuneplan. Referansen i punkt II nummer 8 til avkjørselsplan anser vi som utdatert, etter opphevingen av veglova § 39.⁸⁹

Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å fastsette planbestemmelser som kommer *i strid med* de materielle kravene i forskriftene om avkjørsler fra offentlig vei. Planbestemmelser kan i tilfelle presisere og utdype de kravene som følger av avkjørselsforskriftene, så langt det ikke oppstår motstrid mellom forskrift og plan. Dersom vegloven blir underlagt en revisjon, kan det være grunn til å utrede om plan- og bygningsloven også bør åpne for å vedta reguleringsbestemmelser som er i strid med forskrift om avkjørsler fra offentlig vei. Tanken er at konkrete plan- og veifaglig vurderinger eventuelt kan tale for fastsetting av materielle krav som avviker fra forskriftene. For kommuneplanen antar vi at det uansett ikke vil være behov for en eventuell utvidet lovhjemmel.

Veglova § 43 første ledd andre punktum, som kan bli sammenholdt med forskrift om avkjørsler fra offentlig veg punkt III nummer 12 første ledd andre punktum og andre ledd, er oppfattet som en uklar bestemmelse. Dersom veglova skulle bli revidert, bør utredningsarbeidet omfatte spørsmålet om klargjøring av lovbestemmelsen og de tilhørende forskriftsbestemmelsene.

Veglova § 43 første ledd tredje, fjerde og femte punktum gjelder frisikt i avkjørsler. Loven sier at forskriftene kan oppstille krav om *særlige frisiktlinjer* mellom avkjørsel og offentlig vei. Dersom veimyndigheten finner det nødvendig, kan forskriftene fastsette at kravet om frisiktlinjer også skal gjelde utenfor byggegrensene etter veglova § 29. Loven angir videre at veimyndigheten kan gi «løyve» til avkjørsel, på vilkår av at eier eller bruker sørger for å opprettholde fri sikt innenfor de fastsatte linjene.

Forskrift om avkjørsler fra offentlig vei punkt II nummer 4 andre ledd første punktum, som må bli sammenholdt med punkt IV nummer 14 og 15, gir vegmyndigheten hjemmel til å kreve at

⁸⁷ Rt. 1983 s. 1290.

⁸⁸ Forskrift 16. juli 1964 nr. 3905 og Forskrift 26. februar 1982 nr. 3791.

⁸⁹ Lov 29. mai 1981 nr. 39.

innretninger og vekster som hindrer sikten i vegkrysset, blir fjernet uten vederlag. Dersom avkjørsel omfatter vei som er åpen for alminnelig ferdsel, følger det av punkt II nummer 4 andre ledd andre punktum at frisiktbestemmelsene i veglova gjelder tilsvarende. Forskriften viser i den forbindelse til veglova § 29 fjerde ledd, § 30 og § 31. Den første referansen er feil. Forskriften skal, som følge av senere lovendringer, vise til veglova § 29 femte ledd.

8.3 Byggegrenser mot offentlig vei

Plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd andre punktum fastslår følgende: «Kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt.» Det at bestemmelsen bare refererer til bestemmelsene i veglova, fremstår som utilstrekkelig, ettersom byggegrenser, samt frisiktlinjer og frisiktsoner kan følge av arealplan.

Spørsmålet om «frisikt» er et tema ikke bare etter «plasseringsbestemmelsen» i § 29-4, men også etter «atkomstbestemmelsen» i § 27-4, som viser til veglova § 43. Veglova inneholder bestemmelser om fri sikt både *ved* offentlige veier og *i* avkjørsler. For så vidt gjelder avkjørsler, er bestemmelsene om frisikt rettet mot både «offentlige avkjørsler», se veglova § 29 femte ledd, og «private avkjørsler», se veglova § 43 første ledd. Samlet sett kan veglova fremstå som noe oppstykket for så vidt gjelder krav til frisikt for veianlegg. Sett i en slik sammenheng, er det ikke gitt hva som ligger i referansen fra § 29-4 til «bestemmelser om (...) frisikt.»

Veglova gir ikke selvstendige og uttrykkelige bestemmelser med krav til frisikt langsetter offentlig vei. Krav om frisikt er likevel forutsatt i veglova § 31, som blant annet fastslår at veimyndigheten, på visse vilkår, kan gi pålegg om fjerning av trær, busker og annen vegetasjon innenfor byggegrenser etter § 29. Behovet for fri sikt er videre et viktig hensyn bak byggegrensene etter veglova § 29 og de tilhørende forbudsbestemmelsene i veglova § 30, som også gjelder for «offentlige avkjørsler». Vi kan derfor ikke se at § 29-4 innebærer et selvstendig krav om å påse at «bestemmelser om (...) frisikt blir fulgt.» Det bygningsmyndigheten skal påse at blir ivaretatt, er «bestemmelser om byggegrense», som blant annet skal ivareta hensynet til frisikt.

I tillegg kommer at plan- og bygningsloven § 27-4 er en spesialbestemmelse om «private avkjørsler». Av den grunn kan vi uansett ikke se at § 29-4 er ment å referere til «bestemmelser om [...] frisikt» for «private avkjørsler».

Frisiktlinjer og frisiktsoner ved avkjørsler kan gå *utover* byggegrensene. For det første kan en slik situasjon følge av arealplan. For det andre angir veglova § 43 at etablering og vedlikehold av avkjørsler skal være i samsvar med regler fastsatt av Vegdirektoratet. Reglene kan fastslå at det skal gjelde særlige frisiktlinjer mellom avkjørsler og offentlig vei. Dersom vegmyndigheten anser det som nødvendig, følger det av veglova § 43 tredje punktum at slike frisiktlinjer kan også gjelde utenfor byggegrensene.

Veglova § 29 fastsetter differensierte byggegrenser mot kommunal vei, fylkesvei og riksvei.⁹⁰ Veglova § 30 oppstiller et forbud mot etablering av nærmere angitte innretninger innenfor

⁹⁰ Se også veglova § 35 og 37, samt § 38 om byggegrenser for offentlige veier som ikke er ferdigstilte.

byggegrensene. Relevant veimyndighet kan likevel gi «løyve» til plassering av innretninger innenfor byggegrensene, basert på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

Flere av våre informanter fremhever viktigheten av strenge byggegrenser. Enkelte mener at veglova bør angi strengere byggegrenser, særlig mot motorvei. Informantene nevner også at veglova kan være vanskelig å forstå med hensyn til byggegrenser ved tunneler.

Veglova § 32 andre ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter om «løyve» etter § 30. Det at forskriftshjemmelen for en så sentral bestemmelse som § 30, er plassert § 32 om ledninger, kan fremstå som uhensiktsmessig.

Kommunal- og distriktsdepartementet legger til grunn at «løyve» etter veglova § 30 eventuelt *også* gir rett til plassering av tiltak i strid med det generelle avstandskravet i plan- og bygningsloven § 29-4 andre ledd, for så vidt gjelder forholdet mellom tiltakseiendommen og veigrunnen som naboeiendom.⁹¹ Vi går ikke nærmere inn på tolkningssspørsmålet, men gode grunner kan tilsi at tolkningsresultatet fra departementet eventuelt bør komme direkte til uttrykk i lovgivningen. Forholdet kan bli nærmere utredet i forbindelse med en eventuell revisjon av veglova.

Veglova § 29 siste ledd fastslår at vegmyndighetene kan gi nærmere bestemmelser om plassering av skogvirke ved offentlig vei. Slike bestemmelser er gitt ved forskrift om plassering av skogvirke ved riksveg (tømmerforskriften).⁹² Enkelte av våre informanter er kritiske til tømmerforskriften. For det første kan forholdet mellom lov og forskrift fremstå som uklart. For det andre kan forskriften undergrave de hensyn som ligger bak de lovbestemte byggegrensene. Vi bemerker i den forbindelse at midlertidig plassering av skogvirke som et klart utgangspunkt faller *utenfor* tiltaksdefinisjonen i plan- og bygningsloven § 1-6. Slik arealbruk vil derfor heller ikke være underlagt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-2 sammenholdt med § 20-1. For det tredje kan tømmerforskriften paradoksalt nok innebære at byggegrensene er strengere for fylkesvei enn for riksvei. I forlengelsen av merknadene fra informantene, finner vi grunn til å minne om at plassering av skogvirke ved vei *kan* bli styrt ved arealplan, slik det er beskrevet i punkt 3.6 ovenfor.

Veglova § 29 angir at de lovbestemte byggegrensene *ikke* gjelder, dersom noe annet følger av arealplan etter plan- og bygningsloven. Som et utgangspunkt fremstår rettstilstanden som klar, ettersom eventuelle arealplaner vil gjelde foran veglova. Det nærmere grensesnittet mellom lovbestemte og planavklarte byggegrenser skaper likevel betydelig uklarhet. Vi viser her til punkt 3 om planavklaring av byggegrenser mot offentlig vei.

Når det gjelder byggegrenser, fremstår våre informanter som samstemte om at koblingen fra veglova til plan- og bygningsloven bør bli bedre og klarere. Enkelte informanter fremhever at forbudsbestemmelsene i veglova § 30 bør være universelle, slik at de gjelder uavhengig av om en byggegrense følger av lov eller arealplan. Arealplanavklaringen vil i så fall bare gjelde utstrekningen på byggegrensene. Under gjeldende lovgivning kan det oppstå forskjellige strenghetskrav innenfor sammenlignbare byggegrenser, ettersom arealplaner vil kunne fastsette andre

⁹¹ TUDEP-2010-2664-2.

⁹² Forskrift 4. november 1966 nr. 4011.

forbudsbestemmelser enn det som følger av veglova. Én av våre informanter nevner også veglova § 38, hvor det i første ledd er fastsatt følgende:

Når arbeid med ein plan for offentleg veg er kome så langt at veglina kan visast i marka, kan vegstyremakta vedta at grunn som vil liggje innafor byggegrenser etter § 29, ikkje må byggast på eller nyttast på ein måte som vil kome i strid med lova her.

Bestemmelsen er en etterlevning fra systemet med planlegging av veier med hjemmel i veglova, som er erstattet med plansystemet etter plan- og bygningsloven, se veglova § 12. Informanten setter spørsmålsteget ved om § 38 tjener noen hensikt under det gjeldende regimet for planlegging av veier. Dersom § 38 skal bli opprettholdt, mener informanten at bestemmelsen må få en klar og entydig utforming.

Gitt at veglova skal bli revidert, bør lovbestemmelsene om byggegrenser mot offentlig vei være et sentralt tema i utredningsarbeidet.

8.4 Ledninger langs eller i offentlig vei

Veglova § 32 første ledd første punktum oppstiller forbud mot anlegg av nærmere angitte ledningsinnretninger langs eller i offentlig vei, med mindre ledningseier er gitt «løyve» fra relevant veimyndighet.⁹³ Bestemmelsen gjelder tre meter fra hver veikant, målt vannrett, heretter kalt «tre metersbeltet».

Veglova § 32 første ledd andre punktum angir at vegmyndigheten, på nærmere angitte vilkår, kan utvide forbudsbeltet, men ikke utover byggegrensene etter § 29. Innretningene etter § 32 vil ligge innenfor byggegrensene etter § 29, men falle utenfor forbudsbestemmelsen i § 30. Et særskilt spørsmål er om visse innretninger kan være omfattet av både § 30 og § 32. Etter vårt syn fremstår grensesnittet mellom § 30 og § 32 som rimelig klart, men forholdet kan bli et sjekkpunkt ved en eventuell revisjon av veglova.

Veglova § 32 første ledd siste punktum fastslår at ledningsreglene også gjelder når annen lovgivning gir rett til å anlegge ledninger langs og i offentlig vei. Bestemmelsen fremstår som uklar. Ifølge Arnulf og Gauer er poenget at vegmyndigheten skal ha adgang til å sette vilkår, selv om annen lovgiving gir hjemmel for legging av ledning i tilknytning til vei.⁹⁴

Veglova § 32 andre ledd gir hjemmel til å fastsette forskrifter om vilkår for «løyve», samt saksbehandling, utgiftsfordeling og gebyr i ledningssaker. Vi viser her til forskrift om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg (ledningforskriften).⁹⁵

Veglova § 32 siste ledd gir vegmyndigheten hjemmel til å treffe vedtak om tvangsmulkt, dersom det foreligger avvik fra vedtak om anlegg, flytting eller fjerning av ledninger, eventuelt igangsetting av

⁹³ Se også veglova §§ 34-37.

⁹⁴ Arnulf og Gauer (1998), kommentarer til vegl. § 32 (Juridika)

⁹⁵ Forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212.

veigrunn etter ledningsarbeid. Nedenfor er det gitt en generell omtale av spørsmålet om ulovlighetsoppfølging etter veglova.

Etablering av ledninger utenfor tremetersbeltet etter § 32, vil som et klart utgangspunkt kreve «løyve» etter veglova § 57 andre ledd, som blant annet omfatter terrenginngrep på eiendomsområdet for offentlig vei. Forutsatt at stat, fylkeskommune eller kommune er eier av eiendomsområdet for offentlig vei, kan vi vanskelig se at § 57 andre ledd gir anvisning på noe annet enn beføyelser som uansett følger av eiendomsretten til veigrunnen.

Når det gjelder forholdet mellom § 57 andre ledd og plan- og bygningsloven, får vi en særskilt problemstilling. Graving for anlegg som nevnt i veglova § 32 vil som hovedregel utløse søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, men unntak kan følge av SAK 10 § 4-1 første ledd bokstav f nummer 8 og 9. Lovgivningen gir ikke et klart svar på om avklaringen etter veglova § 57 andre ledd hører inn under samordningsplikten etter plan- og bygningsloven § 21-5 eller saksbehandlingsregelen i plan- og bygningsloven § 21-6, eventuelt begge bestemmelsene. Plan- og bygningsloven § 21-6 angir en klar hovedregel om bygningsmyndigheten i sin behandling av søknader om tillatelse, ikke skal ta stilling privatrettslige forhold. Bare der hvor det er «åpenbart» at tiltakshaver mangler nødvendige privatrettslige avklaringer, skal bygningsmyndigheten avvise søknaden. Spørsmålet om ledningsseier er gitt nødvendig privatrettslig tilgang til offentlig veigrunn utenfor tremetersbeltet, er i prinsippet et rent privatrettslig forhold. Et annet spørsmål er om bygningsmyndigheten, som følge av bestemmelsen i veglova § 57 andre ledd, uansett ikke kan gi igangsettingstillatelse før det det foreligger formelt løyve fra relevant veimyndighet. Dersom veglova blir gjenstand for revisjon, bør utredningsarbeidet omfatte forholdet mellom veglova § 57 andre ledd på den ene siden, og plan- og bygningsloven § 21-5 og § 21-6 på den andre siden.

8.5 Reklameinnretninger mot offentlig vei

Veglova § 33 første ledd første punktum fastslår at plassering av reklameskilt eller lignende innretning mot offentlig vei, som hovedregel krever «løyve» fra relevant vegmyndighet.⁹⁶ Unntak fra kravet om løyve følger av veglova § 33 første ledd andre punktum, som gjelder reklameinnretning for egen virksomhet. Veglova § 33 første ledd tredje punktum, som må bli sammenholdt med fjerde ledd, gir vegmyndigheten hjemmel til å forfølge ulovlige reklameinnretninger. Spørsmålet om ulovlighetsoppfølging etter veglova er nærmere omtalt i punkt nedenfor. Veglova § 33 andre ledd sier i korte trekk at vegmyndigheten ikke kan gi løyve til reklameinnretning som er trafikkfarlig, for eksempel slik at innretningen hindrer fri sikt. Veglova § 33 tredje ledd angir at vegmyndigheten kan sette forbud mot visse typer av reklameinnretninger, eller forbud mot plassering av reklameinnretninger på visse steder eller visse veistrekninger. Vi viser her til forskrift om forbud mot variabel reklame mot offentlig vei.⁹⁷ Veglova § 33 femte ledd

⁹⁶ Se også veglova § 35 og § 37.

⁹⁷ Forskrift 23. mai 1990 nr. 380.

angir hvem som er relevant vegmyndighet. Med referanse til den generelle bestemmelsen i veglova § 9, setter vi spørsmålstegn ved behovet for å angi veimyndighetene i enkeltstående paragrafer.⁹⁸

Plassering av skilt- og reklameinnretninger er å anse som tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav i. Plan- og bygningsloven § 30-3 angir materielle krav til skilt- og reklameinnretninger. Bestemmelsen krever blant annet at skilt- og reklameinnretninger ikke må virke skjemmende for «trafikken».

Som nevnt tidligere, gir plan- og bygningsloven også hjemmel til å vedta planbestemmelser med krav til skilt- og reklameinnretninger. Veglova § 33 sier ingenting om at bestemmelsen skal stå tilbake for eventuelle arealplaner etter plan- og bygningsloven, som stiller krav til skilt- og reklameinnretninger.

Virkeområdet for de to respektive lovene er i stor grad sammenfallende, men det kan være at reklame malt på utvendige bygningsvegger eller lignende faller utenfor veglova.⁹⁹ Slike tilfeller er likevel omfattet av plan- og bygningsloven.¹⁰⁰

Dersom veglova blir revidert, kan det være hensiktsmessig med en nærmere utredning av lovgivningen om skilt- og reklameinnretninger. For det første kan hensynet til effektivitet tale for en nærmere vurdering av om skilt- og reklameinnretninger mot vei, alene bør bli styrt av plan- og bygningsloven. Et alternativt spørsmål er om skilt mot vei bare bør bli styrt av veilovgivningen. For det andre kan systemhensyn tilsi en nærmere vurdering av om veglova bør stå tilbake for arealplaner som stiller krav til skilt- og reklameinnretninger mot offentlig vei.

8.6 Grinder eller ferister på offentlig vei

Veglova § 48 angir som et utgangspunkt at plassering av grind eller ferist på offentlig vei, krever «løyve» fra relevant veimyndighet. Etter det vi kjenner til, er griner og ferister noe som sjelden blir styrt av arealplaner. Veglova § 48 er heller ikke kommentert av våre informanter.

⁹⁸ Se også veglova § 48 siste ledd om grinder og ferister.

⁹⁹ RG-1995-587 (Valdres namsrett).

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 247.

9 Tilfeller hvor kravhjemlene i plan- og bygningsloven overlapper bestemmelsene i veglova

9.1 Innledning

Vi skal i det følgende se nærmere på tilfeller hvor ett og samme krav til tiltak kan følge av så vel veglova kapittel V som plan- og bygningsloven. Temaet er tilfeller hvor de to lovene kan overlappe hverandre, uten at tiltaket utløser krav om tillatelse etter veglova. Poenget er at unødvendig overlapping kan vanskeliggjøre forståelsen og bruken av lovverket, noe som igjen kan svekke hensynet til effektivitet og forutsigbarhet. Også her viser vi til Tabell 1 og Tabell 2 ovenfor i punkt 2.3, med angivelse av koblingspunkter mellom veglova til plan- og bygningsloven.

9.2 Gjerde mot offentlig vei

Plan- og bygningsloven § 28-4 gir bestemmelser om sikring ved gjerde mot offentlig vei. Samtidig er det i veglova §§ 44 til 47 inntatt bestemmelser om det samme temaet. I veglova § 46 heter det at §§ 44 og 45 bare gjelder så langt ikke noe annet er eller blir fastsatt om gjerde etter plan- og bygningsloven. Veglova § 47 gjelder i korte trekk oppfølging av ulovlige gjerder.

Plan- og bygningsloven § 28-4 første ledd første punktum fastslår at visse tomter som hovedregel skal være forsynt med gjerde mot veg. Gjerdeplikten er basert på hensynet til trafikksikkerhet.¹⁰¹ Et hovedhensyn er å unngå fare og ulempe som følge av at levende vesener tar jeg ut i veibanen. I § 28-4 siste ledd er det presisert at gjerdeplikten gjelder tilsvarende for «eksisterende byggverk», det vil si bebygde tomter, som «ikke er fullt utbygd til veglinje.»

Gjerdeplikten omfatter tomter i «tettbebygd strøk». Plan- og bygningslovgivningen gir ingen definisjon av uttrykket «tettbebygd strøk», slik at det enkelte sted må bli underlagt en konkret helhetsvurdering.¹⁰² I forarbeidene bygningsloven av 1965 er uttrykket «tettbebygd strøk» omtalt som følger:

Uttrykkene «tettbygd strøk» og «tettbebyggelse» defineres ikke i lovutkastet, og avgrensningen av disse begreper må i noen utstrekning bero på skjønn. I lovutkastet menes med tettbygd strøk område med konsentrert bebyggelse av et slik omfang at det nødvendiggjør særskilte anlegg og innretninger for å tilfredsstille felles behov på stedet, som f.eks. veg- og gatenett, vannforsynings- og kloakkanlegg, parkbelter, leikeplasser o.l. Med tettbebyggelse menes selve bebyggelsen med tilhørende anlegg og innretninger i slike strøk.

Etter plan- og bygningsloven § 28-4 første ledd andre punktum kan kommunen gi pålegg om gjerdeplikt også utenfor «tettbebygd strøk». Et konkret pålegg om gjerdeplikt må være basert på de hensyn som ligger bak den lovbestemte gjerdeplikten. Et gjerdepålegg etter plan- og bygningsloven

¹⁰¹ Jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 217 og 340.

¹⁰² RG 1990 s. 375 (Skien og Porsgrunn byrett).

kan bli rettet mot den som til enhver tid er eier eller fester av den aktuelle eiendommen. Veglova gir anvisning på noe avvikende regler. Dersom det bør være gjerde mot offentlig vei, som følge av hensynet til veien som sådan eller ferdselen på veien, følger det av veglova § 44 andre ledd at veimyndigheten skal etablere og vedlikeholde gjerdet. Her kan det være behov for en harmonisering av regelverket.

Dersom det foreligger gjerdeplikt etter plan- og bygningsloven, er plikten på den ene siden begrenset til å gjelde for byggetomter. Landbrukseiendommer og utmarkseiendommer er ikke omfattet av gjerdeplikten. Gjerdeplikten er på den andre siden begrenset til å gjelde mot offentlig veg.¹⁰³ Gjerde mot naboeiendom og privat vei er ikke omfattet av plan- og bygningsloven § 28-4.¹⁰⁴ Reglene i så vel veglova som plan- og bygningsloven vil ved motstrid gjelde foran bestemmelsene i grannegjerdelova.¹⁰⁵

Plan- og bygningsloven § 28-4 gir ingen nærmere bestemmelser om *plassering* av gjerde. Gjerdeplikten retter seg mot det å ha gjerde på veigrunnen eller i eiendomsgrensen. Kommunen kan ikke gi pålegg om plassering av gjerde lenger inn på eiendommen til grunneier eller fester. Veglova § 45 første ledd sier at gjerde skal være plassert på veigrunnen ved eiendomsgrensen, med mindre veimyndigheten fastsetter en annen plassering, som følge av terrengforhold eller andre omstendigheter. Hva som ligger i at vegmyndigheten kan fastsette «*anna plassering*» av gjerde, fremstår som uklart.

Plan- og bygningsloven § 28-4 sier heller ikke noe om *utforming* av gjerde. Veglova § 45 andre ledd fastslår derimot at Vegdirektoratet kan gi nærmere regler om innretting, oppsetting og vedlikehold av gjerde. Slike regler er gitt ved forskrift om gjerde ved offentlig vei.¹⁰⁶

Plan- og bygningsloven § 28-4 andre ledd angir at kommunen i det enkelte tilfelle kan gi fritak fra gjerdeplikt, med mindre vegmyndigheten finner at det bør være gjerde etter veglova § 44. Loven gir ingen retningslinjer om fritak fra gjerdeplikt. Det klare utgangspunktet må være at fritak bare kan bli gitt, dersom gjerde ikke er nødvendig for å ivareta hensynet til trafiksikkerhet. Vi er her på et punkt hvor lovgivningen går i sirkel. Veglova § 46 sier at §§ 44 og 45 ikke gjelder dersom noe annet er eller blir fastsatt om gjerder etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven § 28-4 andre ledd sier samtidig at kommunen ikke kan gi fritak fra gjerdeplikten, dersom vegmyndigheten finner at det bør være gjerde etter veglova § 44.

Gjerdeplikten gjelder videre i områder hvor det er «bestemt i plan». Planavklaring for gjerder er omtalt i punkt 3.10 ovenfor.

Referansen til gjerdehold «bestemt i plan» reiser uansett et spørsmål om forholdet til rettsvirkningen av arealplaner, som kan bli nærmere avklart i forbindelse med en eventuell revisjon av veglova. De materielle kravene i plan- og bygningslovgivningen er i utgangspunktet *betingede*. Kravene slår inn dersom det blir gjennomført nærmere angitte tiltak. Enkelte krav kan derimot bli

¹⁰³ Se også plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav h og SAK10 § 4-1 første ledd bokstav f nummer 3.

¹⁰⁴ Grannegjerdelova (Lov 5. mai 1961) § 1 andre ledd første punktum og LA-1995-1007.

¹⁰⁵ Grannegjerdelova § 1 andre ledd andre punktum.

¹⁰⁶ Forskrift 9. oktober 1969 nr. 3815.

ansett som *absolutte*. Det er her tale om krav som gjelder uavhengig av om det blir gjennomført et tiltak. Til illustrasjon sier plan- og bygningsloven § 28-4 at ubebygde tomter i tettbebygde strøk, skal ha gjerde mot offentlig vei. Bestemmelsen er ubetinget, slik at gjerdeplikten gjelder selv om det ikke blir gjennomført tiltak på tomten. En særskilt problemstilling i den forbindelse er at gjerdeplikten ikke bare peker tilbake på tettbebygde strøk, men også områder hvor gjerdehold er «bestemt i plan». Dersom vi tar bestemmelsen på ordet, vil det også i planavklarte områder gjelde en ubetinget gjerdeplikt, slik at plikten gjelder *selv om* planen ikke blir gjennomført. Plan- og bygningsloven hviler på en grunnleggende forutsetning om at det ikke gjelder noen plikt til å gjennomføre en arealplan. Poenget med rettsvirkningen av arealplaner er at tiltak skal være i samsvar med gjeldende plangrunnlag, for det tilfelle at planen kommer til gjennomføring. Dersom § 28-4 er ment å oppstille en ubetinget gjerdeplikt i planavklarte områder, er det vårt syn at bestemmelsen vil rokke ved det grunnleggende prinsippet om at ingen vil være forpliktet til å gjennomføre en arealplan. Forholdet bør bli utredet nærmere ved en eventuell revisjon av veiloven.

10 Gebyrbestemmelsene i veglova

Plan- og bygningsloven § 33-1 gir kommunestyret hjemmel til å gi forskrift om gebyr til kommunen for behandling av «søknad om tillatelse» og «utferdigelse av kart og attester». Det samme gjelder for annet arbeid som påhviler kommunen etter plan- og bygningslovgivningen, for eksempel behandling av private planforslag, samt kostnader for behandling av søknad om driftstillatelse og for driftskontroll.¹⁰⁷

Om vi sammenligner med plan- og bygningsloven, gir veglova i mindre grad hjemmel til å kreve gebyr. Enkelte av våre informanter påpeker at vegloven i for liten grad hjemler gebyr for behandling av saker som krever tillatelse fra vegmyndighetene. Spørsmålet om veglova i større grad bør gi rett til å kreve gebyr i vegsaker, er noe som kan bli nærmere utredet ved en eventuell lovrevisjon.

Vegloven gir hjemmel til å vedta forskrifter om rett til å kreve gebyr i byggegrensesaker etter § 30 og i ledningssaker etter § 32. Veglova § 32 andre ledd fastslår at departementet gi forskrift om blant annet saksbehandling og «gebyr» i forbindelse med «løyve» etter § 30 og § 32. Forskriftshjemmelen omfatter *ikke* gebyr i for eksempel avkjørselssaker etter § 40 eller reklameinnretningssaker etter § 33.

Vi kan ikke se at det er gitt sentrale forskrifter om rett til å kreve gebyr for arbeid med byggegrensesaker etter veglova § 30. Spørsmålet er derfor om forskriftshjemmelen i veglova § 32 andre ledd bør bli tatt i bruk for byggegrensesaker. Ledningsforskriften § 18 første ledd fastslår derimot at vegmyndigheten i den enkelte sak, kan kreve å få dekket kostnadene til saksbehandling av søknad om tillatelse og utført kontroll i anleggsperioden, basert på selvkostprinsippet.¹⁰⁸ Kostnader for andre oppgaver i ledningssaker må ifølge § 18 andre ledd bli dekket etter avtale

¹⁰⁷ Se også plan- og bygningsloven §§ 12-16, 22-3 og 29-7a.

¹⁰⁸ Forskrift 8. oktober 2013 nr. 1212.

mellom partene. I § 18 tredje ledd heter det at departementet kan gi forskrift med «nasjonal prisliste» for arbeider som nevnt i § 18 første ledd.

Vi er ikke kjent med at det fra departementet er gitt forskrift om «nasjonal prisliste» for arbeid med ledningsaker. Ledningsforskriften § 18 første ledd må antagelig gi regionale og kommunale veimyndigheter grunnlag for å kreve gebyr, forutsatt at selvkostprinsippet blir ivaretatt.¹⁰⁹ Vi registrerer på den annen side at det fra enkelte fylkesting og kommunestyre er gitt formelle forskrifter om gebyrsatser i ledningsaker.¹¹⁰ Vi oppfatter at nevnte forskrifter er vedtatt i samsvar med bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel VII. Både veglova § 32 og ledningsforskriften § 18 gir forskriftskompetansen til departementet. Vi kan ikke se kompetansen er delegert videre til fylkesting og kommunestyre, noe som igjen skaper tvil om gyldigheten av de formelle gebyrforskriftene fra fylkesting og kommunestyre. Etter vårt syn bør hjemmelskjeden bli nærmere avklart.

11 Ulovlighetsoppfølging etter veglova

11.1 Oversikt

En rød tråd i innspillene fra våre informanter er spørsmålet om bestemmelsene i veglova kapittel V og VIII bør bli supplert flere og klarere bestemmelser om ulovlighetsoppfølging. Problemstillingen bør bli nærmere utredet, dersom det kommer til en revisjon av veglova.

Plan- og bygningsloven kapittel 32 inneholder omfattende bestemmelser om ulovlighetsoppfølging. Loven fastslår en klar hovedregel om at kommunen er forpliktet å forfølge ulovligheter. Loven gir generelle bestemmelser om forhåndsvarsling av vedtak og samordning av sanksjoner. Loven hjemler på den ene siden vedtak om stansing, retting og tvangsmulkt, samt forelegg og tvangsmulkt, og på den andre siden illeggelse av overtredelsesgebyr og straff.

Bestemmelsene i veglova om ulovlighetsoppfølging er av en annen karakter enn reglene i plan- og bygningsloven. Om vi ser bort fra straffebestemmelsen i veglova § 61, som omfatter forsettlig eller uaktsom overtredelse av §§ 27 A, 30, 32, 33, 34, 35, 38, 40, 41, 43, 45, 48 og 57, kan bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging skjematisk og summarisk bli fremstilt slik:

#	Paragraf	Kapittel	Sakstype	Virkemiddel
1	§ 32 tredje ledd	V	Ledninger	Tvangsmulkt
2	§ 33 første og fjerde ledd	V	Reklameinnretninger	Retting, intervensjon og kostnadsdekning
3	§ 36	V	Byggegrenser	Retting, intervensjon og kostnadsdekning
4	§ 42	V	Avkjørsler	Retting
5	§ 47	V	Gjerder	Intervensjon
6	§ 58	VIII	Skader med videre	Intervensjon og kostnadsdekning

Tabell 3: Bestemmelser i veglova om ulovlighetsoppfølging

¹⁰⁹ Se kommuneloven § 15-1.

¹¹⁰ Forskrift 21. juni 2023 nr. 1455, Forskrift 19. oktober 2022 nr. 2163 og Forskrift 26. april 2022 nr. 808, samt Forskrift 15. desember 2022 nr. 2646.

Bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging bærer preg av at vegloven er fra 1963. Sett hen til hensyn som effektivitet, forholdsmessighet og forutsigbarhet, fremstår bestemmelsene som mangelfulle.

Veglova § 32 tredje ledd, se post 1 i tabell 3, er den eneste bestemmelsen som tåler en sammenligning med systemet i plan- og bygningsloven.¹¹¹ Bestemmelsen gjelder bare for ledningssaker. Ingen av de øvrige bestemmelsene i veglova gir mulighet for å fremtvinge retting av ulovlige forhold gjennom ileggelse av tvangsmulkt. Plan- og bygningsloven gir på sin side generelle bestemmelser om ulovlighetsoppfølging, slik at hjemlene ikke skiller mellom typer av ulovligheter. Av samme grunn er bestemmelsene i plan- og bygningsloven skilt ut et eget kapittel. I veglova er bestemmelsene gitt en oppstykket plassering, ettersom hjemlene er henført til den enkelte sakstype.

Post 1-6 i tabell 3 viser at bestemmelse i veglova om ulovlighetsoppfølging er gitt en usammenhengende og varierende utforming. Enkelte bestemmelser sier at vegmyndigheten kan gi pålegg om retting. Dersom pålegget ikke blir oppfylt, heter det i veglova at vegmyndigheten selv kan gjennomføre retting, og deretter kreve at den ansvarlige dekker rettingskostnadene. Det at vegmyndigheten selv kan utføre retting, er i tabell 3 omtalt som «intervensjon». Andre bestemmelser sier at vegmyndigheten bare kan bruke ett eller to av de tre nevnte virkemidlene.

Veglova § 42 om avkjørsler, se post 4 i tabell 3, fremstår som haltende, ettersom bestemmelsen ikke sier noe om virkemidler utover retting. Veglova § 47 og § 58, se post 5 og 6 i tabell [...], er av motsatt karakter, fordi bestemmelsene ikke nevner pålegg om retting, men går rett på utbedring i regi av vegmyndigheten. For så vidt gjelder veglova § 58, er det i dom 27. februar 2020 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2018-192269), uttalt følgende:

Lagmannsretten vil likevel bemerke at det fremstår som klart at vegloven §§ 57 og 58 ikke gir hjemmel for det pålegget Vegvesenet ga. Lovens system er at Vegvesenet selv må utbedre skader på vei og kreve utgiftene erstattet av skadevolder.

Vi vil i det følgende si noe mer om de tre angitte trinnene i ulovlighetsoppfølgingen etter veglova, det vil si (1) pålegg om retting, (2) intervensjon ved manglende eller mangelfull oppfyllelse av rettingspålegg, altså tvangsfullbyrdelse, og (3) kostnadsdekning for veimyndigheten. Et sentralt poeng i den forbindelse er at ulovlighetsoppfølging etter veglova, herunder pålegg etter § 33 om reklameinnretninger og § 36 om byggegrenser, kan rette seg mot innretninger på fremmed grunn, det vil si eiendom som *ikke* er eid av stat, fylkeskommune eller kommune.

Vi vil også si noe kort om enkelte av de øvrige bestemmelsene i veglova kapittel V, selv om disse ikke direkte gjelder ulovlighetsoppfølging.

¹¹¹ Veglova § 32 tredje ledd ble innført ved Lov 7. mai 2020 nr. 40.

11.2 Pålegg om retting

Med referanse til tabell 3, bemerker vi at veglova ikke inneholder egne saksbehandlingsregler for ulovlighetssaker. I veglova § 33 fjerde ledd tredje punktum, som gjelder pålegg om endring, flytting eller fjerning av reklameinnretninger, er det derimot inntatt en særskilt referanse til forvaltningsloven. Bestemmelsen sier at vegmyndigheten i slike tilfeller kan unnlate å gi forhåndsvarsel etter forvaltningsloven, dersom det blir ansett som nødvendig av hensyn til trafiksikkerheten. Til sammenligning er det i plan- og bygningsloven § 32-2 gitt generelle bestemmelser om forhåndsvarsel, som utfyller forvaltningsloven § 16.¹¹²

Som vist i tabell 3, gir veglova fragmenterte bestemmelser om retting. Plan- og bygningsloven § 32-3 gir kommunen generell hjemmel til å pålegge stansing eller retting. Plan- og bygningsloven § 32-4 gir samtidig kommunen særskilt hjemmel til å pålegge stansing av arbeid eller opphør av bruk med øyeblikkelig virkning. Flere av våre informanter anser veglova som klart mangelfull med hensyn til ulovlighetsoppfølging. Vedkommende informanter bemerker blant annet at veglova § 58 bør hjemle flere sanksjoner mot overtredelse av § 57, for eksempel pålegg om stansing og retting.

11.3 Tvangsfullbyrdelse av krav

Dersom den ansvarlige ikke oppfyller et pålegg om retting, vil det være behov for tvangsfullbyrdelse av pålegget. Tvangsfullbyrdesloven av 1992 gir bestemmelser om tvangsfullbyrdelse av både privatrettslige og offentligrettslige krav.¹¹³ Loven er ufravikelig. Tvangsfullbyrdelse er betinget av at det foreligger et alminnelig eller særlig *tvangsgrunnlag*, som må være tvangskraftig.

Plan- og bygningsloven gir bestemmelser om tvangsfullbyrdelse i § 32-7. I noen tilfeller vil et *pålegg* i seg selv gi være særlig tvangsgrunnlag for tvangsfullbyrdelse. Vi viser i den forbindelse til § 32-7 andre ledd:

Plan- og bygningsmyndighetenes pålegg etter denne lov er særlig tvangsgrunnlag dersom pålegget gjelder forhold som medfører fare for de som oppholder seg i bygningen eller andre, og pålegget ikke er etterkommet innen fastsatt frist, og kan fullbyrdes etter reglene i tvangsfullbyrdesloven § 13-14 uten at dom eller forelegg kreves. Det samme gjelder når midlertidig dispensasjon etter § 19-3 er trukket tilbake, eller når påbudt arbeid som vilkår for midlertidig brukstillatelse etter § 21-10 tredje ledd ikke er utført, eller pålegg om å fjerne eller endre skilt mv. etter § 30-3 ikke er etterkommet innen fastsatt frist.

I andre tilfeller må kommunen først utferdige *forelegg* etter plan- og bygningsloven § 32-6. Et forelegg vil ha samme virkning som en rettskraftig dom, slik at forelegget kan bli tvangsfullbyrdet etter reglene for dommer. Den som forelegget er rettet mot, kan reise søkmål for å få forelegget overprøvd ved dom. Den endelige dommen vil i så fall erstatte det utferdige pålegget. Vi viser her til § 32-7 første ledd:

¹¹² Se også plan- og bygningsloven § 32-4 andre punktum som kan bli sammenholdt med veglova § 33

¹¹³ Lov 26. juni 1992 nr. 86.

Blir pålegg i rettskraftig dom eller dermed likestilt forelegg ikke etterkommet, kan plan- og bygningsmyndighetene la de nødvendige arbeider utføre for regning av den som dommen eller forelegget er rettet mot uten at det er nødvendig med kjennelse etter tvangsfullbyrdsloven §§ 13-7 og 13-14.

Hva som gjelder med hensyn til tvangsfullbyrdelse av pålegg etter veglova, fremstår som mer uklart. Etter det vi kan bedømme, er veglova praktisert slik at selve pålegget fra vegmyndigheten, uavhengig av sakstype, gir tvangsgrunnlag for tvangsfullbyrdelse, samt at tvangskraft inntreder ved utløpet av den fristen som er satt i pålegget.¹¹⁴ Som nevnt ovenfor, følger det av plan- og bygningsloven § 32-7 andre ledd at pålegget i visse tilfeller er særlig tvangsgrunnlag. Om vi derimot ser på veglova, er det ikke gitt en tilsvarende bestemmelse.

Vi oppfatter at praksisen etter veglova alene er basert på kjennelsen i Rt-1968-3. Da kjennelsen ble avsagt, gjaldt tvangsfullbyrdsloven av 1915. Kjennelsen gjaldt direkte en straffesak etter veglova § 61. Saksforholdet var knyttet til en avkjørselssak etter veglova §§ 40-43. Vegsjefen ga pålegg om stenging av avkjørsel fra riksvei. Pålegget ble ikke etterkommet. Vegvesenet utplasserte flere «blokker» på «egen grunn», slik at avkjørselen ble stengt. Førstvoterende uttalte i den forbindelse følgende:

Etter mitt syn må bestemmelsene i veglovens § 41 forstås slik at vegmyndighetene har adgang til – ikke bare å gi et påbud om at bruken av en avkjørsel skal opphøre – men også å stenge avkjørselen når dette finnes nødvendig av hensyn til trafikksikkerheten og stengningen, som tilfelle er her, kan settes i verk ved foranstaltninger på vegvesenets egen grunn, og altså uten inngrep i annens eiendom. Hvordan spørsmålet ville stille seg ved en stengning utenfor vegvesenets grunn, er det ikke nødvendig å ta standpunkt til.

Etter vårt syn er det klare svakheter ved veglova med hensyn til tvangsfullbyrdelse av krav, blant annet slik at någjeldende regelverk i liten grad ivaretar hensynet til klarhet og forutsigbarhet. Dersom veglova blir revidert, bør spørsmålet om tvangsfullbyrdelse være et sentralt tema for nærmere utredning.

11.4 Kostnadsdekning for veimyndigheten

Ettersom veglova ikke inneholder egne bestemmelser om forelegg og tvangsfullbyrdelse, er loven også uten tilhørende bestemmelser om kostnadsdekning i den forbindelse.

Det rettslige utgangspunktet er at vegmyndigheten må inndrive sine krav ved søksmål og dom, og deretter bruke dommen som alminnelig tvangsgrunnlag for utlegg. Tvangsfullbyrdsloven § 7-2 første ledd bokstav e angir likevel at krav kan være særlig tvangsgrunnlag, så langt det følger av «lovbestemmelse».

¹¹⁴ Se blant annet Arnulf og Gauer (1998) s. 215 om veglova § 36.

Når vegmyndigheten i samsvar med veglova, samt saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, får et krav mot den ansvarlige om kostnadsdekning, følger det av veglova § 59 nummer 1 at kravet er særlig tvangsgrunnlag for utlegg.

11.5 Andre typer bestemmelser

Veglova § 31 sier at vegmyndigheten, på nærmere angitte vilkår, kan gi *pålegg* om fjerning av trær, busker og andre plantevekster innenfor byggegrenser etter § 29. Pålegg kan bli gitt selv om vegetasjonen ikke er å anse som *ulovlig*. Eier eller bruker vil på sin side ha krav på «vederlag etter skjønn» for skader og ulemper som er en følge av påbudet. Det samme gjelder for utgifter til fjerning eller nedskjæring av vegetasjonen. Dersom eier eller bruker ikke etterkommer pålegget, kan veimyndigheten selv sørge for at arbeidet blir gjennomført. Eier og bruker vil også i slike tilfeller ha krav på «vederlag etter skjønn». Dersom veimyndigheten i tide gir melding om at det ikke er tillatt med vegetasjon som nevnt i § 31, vil eier eller bruker ikke ha krav på vederlag.

Veglova § 37 angir at veimyndigheten kan kreve fjerning eller flytting av «eldre byggverk», men mot «vederlag fastsett ved skjønn». Tilsvarende gjelder for eller andre innretninger som nevnt i §§ 30, 30 og 33. Bestemmelsen i § 37 retter seg mot *lovlige* innretninger, som vegmyndigheten kan kreve fjernet eller flyttet, mot betaling av erstatning, slik gjeldende byggegrenser blir ivaretatt.

Verken § 31 eller § 37 er trukket frem av våre informanter. Dersom det kommer til en revisjon av veglova, er det likevel vår oppfatning at særlig intervensjonselementet i § 31 bør sett i sammenheng med en vurdering av bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging.

Vi nevner videre at veglova § 34 fremstår som en unødvendig bestemmelse. Bestemmelsen sier i korte trekk at en innretning som *allerede er ulovlig* etter § 30 om byggegrenser eller § 32 om ledninger, ikke kan bli gjort *enda mer ulovlig*, uten at det er gitt «særskilt løyve» fra veimyndigheten. Vi kan ikke se at § 34 tåler en sammenligning med mer moderne bestemmelser om ulovlighetsoppfølging.

DEL IV: Avslutning

12 Oppsummering av behovet for klargjøringer eller endringer i regelverket

Vi mener det er et stort behov for klargjøringer og endringer i regelverket som styrer planlegging og utbygging av veier. Vår konklusjon baserer seg på to forhold.

For det første viser vår utredning at regelverket er sammensatt og komplisert. Dette taler i seg selv for at det er et behov for endringer i regelverket. Vi kunne trukket frem en rekke eksempler fra utredningen for å illustrere dette, men velger her å vise til hvordan systemet med planbestemmelser til arealplaner forutsettes å virke sammen med innholdet i veinormalene. Med den tilsynelatende vide adgangen til å gi planbestemmelser skal det lite til før en kan oppleve

innholdsmessig motstrid mellom planbestemmelser og veinormaler. Dette skaper utfordringer ettersom en ikke kan si at planbestemmelser skal vike for veinormaler.

For det andre viser innspillmøtene at samtlige aktører som har deltatt i møtene, anser det samlede systemet som uoversiktlig og til dels uklart. Særlig gjelder dette behandling av søknader fra tredjeparter, hvor lovene virker sammen. En annen systembetragtning som løftes frem er ulovligheter knyttet til gjennomføring av veiprosjekter, som sjelden oppdages og langt mindre bringes i orden gjennom planendring eller ulovlighetsoppfølging, herunder etterfølgende godkjenning. Dette er en systemutfordring som er problematisk overfor andre aktører som er gjenstand for kontroll.

I behandlingen av veglova har vi særlig konsentrert oss om bestemmelser knyttet til graving, skader på vei, og avkjørsler fra offentlig vei.

Vi ser at det er en rekke andre bestemmelser i veglova vi også kunne behandlet, som illustrasjoner på noen av de samme problemstillingene vi har løftet frem i omtalen vegl § 32 og vegl. § 40. Vi tenker da særlig på veglova §§ 31 (trær osv.), 35 (gjenoppføring av bygg), 36 (plassering av byggverk eller innretning), 37 (pålegg om fjerning) og 38 (forbud). Vi tenker likevel omtalene av vegl. § 32 og vegl. § 40 er dekkende for de systemutfordringene som ligger i dagens koblinger mellom veglova og plan- og bygningsloven.

Utredningen, herunder innspillmøtene, viser at det i sum er for mange uklare punkter i koblingen mellom veglova og plan- og bygningsloven. Vår oppgave har ikke vært å se på hvilke samfunnsproblemer/-kostnader som oppstår som et resultat av disse uklarhetene. Vi vil likevel anta at mangler og uklarheter i så sentrale regelverk som utredningen behandler, gir svært negative samfunnvirkninger. Dette gjelder både målbare virkninger, som ekstra kostnader, og ikke-målbare virkninger, som manglende tillitt og opplevelse av manglende avklaringer mellom de ulike myndighetene i møte med disse.

Utredningen reiser mange generelle rettslige spørsmål, som vi også finner i andre sektorlovers koblinger mot plan- og bygningsloven. Ettersom planlegging av offentlige veier nå skjer full ut gjennom plan- og bygningsloven, burde det være relativt enkelt å gi tydeligere koblinger mellom veglova og plan- og bygningsloven. Eventuelt kunne en vurdere å gi tydeligere hjemler til å gi planbestemmelser som skal sikre krav til offentlige veier i pbl. § 12-7 nr. 1 til 14. Alternativt at det gis egne forskrifter med hjemmel i plan- og bygningsloven om "tekniske krav" til offentlige veier.

Vi håper vår utredning gir et godt grunnlag for refleksjoner rundt det systemet vi har i dag, og ikke minst hvilket system en ønsker for fremtiden.

Litteraturliste

Advokatfirmaet Vaar, *Bærekraft i fremtidens vegnormaler* (2023).

BOLDT, *Forhåndsutredning – mulig revisjon av veglova* (2023).

Carl August Fleischer, *Plan- og bygningsretten* (1992)

Oslo Economics, Holth & Winge AS og A-lab, *Arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesak* (2023)

Frode A. Innjord, Liv Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer Plandelen, bind 1* (2020)

Frode A. Innjord, Liv Zimmermann (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer Byggesaksdelen, bind 2* (2020)

Otto Arnulf og Erik Gauer, *Vegloven, Kommentartutgave* (1998)

Statens Vegvesen, *Retningslinjer for behandling av byggegrensesaker langs riksvei* (2023)