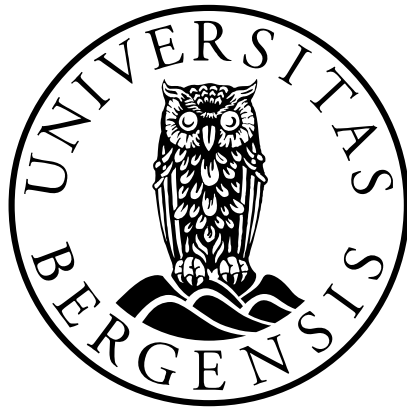


Regulering av estetikk etter plan- og bygningsloven

Hvilke virkemidler har kommunen for å sikre god estetisk utforming ved fasadeutforming på inngangsparti og for allment tilgjengelige uteområder?

Kandidatnummer: 49

Antall ord: 14 996



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12.12.2022

Innholdsfortegnelse

1	INTRODUKSJON	3
1.1	«DEN BESTE ARKITEKTUR BLIR BYGGEKUNST PÅ LIK LINJE MED ANNEN KUNST»	3
1.1.1	Inspirasjon	4
1.2	AKTUALITET OG VERDI AV ESTETISK UTFORMING I PLAN OG BYGGESAK	4
1.2.1	Sentrale samfunns- og tredjepartsinteresser	4
1.2.2	Forholdet mellom grunneiers eiendomsrett og legalitetsprinsippet	5
1.3	EN INNLEDENDE OVERSIKT OVER PLAN- OG BYGNINGSLOVENS STYRINGSSYSTEM	6
1.3.1	Styringssystemet i kommuneplan og reguleringsplan	6
1.3.2	Byggteknisk forskrift og Byggesaksforskriften	7
1.3.3	Kontroll av estetikk i byggesak	7
1.4	RETTSKILDER OG METODE	8
1.4.1	Trekk ved hjemmelsgrunnlagene	8
1.4.2	Forvaltningspraksis i rettskildebildet; uttalelser fra KDD og Sivilombudet	8
1.4.3	Forvaltningsperspektiv	9
1.5	ANALYSENS OPPBYGGING, PROBLEMSTILLINGER OG VEIEN VIDERE	9
2	HJEMMEL FOR ESTETIKK I PLAN	11
2.1	PROBLEMSTILLING	11
2.2	NÅR ER DET KRAV OM REGULERINGSPLAN?	11
2.3	REGULERINGSBESTEMMELSER OM ESTETIKK VED FASADE OG UTEAREAL JF. PBL. § 12-7	13
2.3.1	Sentrale utgangspunkt før drøftelse av pbl. § 12-7	13
2.3.2	«Nødvendig utstrekning» i pbl. § 12-7 og HR-2021-953-A	13
2.3.3	Proposjonalitetsvurdering?	15
2.3.4	Rekkefølgekrav om uteområder og fasade i pbl. § 12-7 nr. 10	17
2.3.5	Nødvendighetskravet på fasader jf. pbl. § 12-7 nr. 1 og nr. 6	17
2.3.6	Nødvendighetskravet på uteområder jf. pbl. § 12-7 nr. 4 og nr. 1	19
2.4	OPPSUMMERING	20
3	KRAV I BYGGESAK	21
3.1	PROBLEMSTILLING	21
3.2	KRAV TIL DET ENKELTE TILTAK JF. PBL. KAPITTEL 29	21
3.2.1	Arkitektonisk utforming	21
3.2.2	Visuell kvalitet	22
3.3	ER ARBEID PÅ UTEOMRÅDER OG FASADEUTTRYKK «TILTAK» JF. PBL. § 1-6?	23
3.3.1	Kort presentasjon av problemstillingen	23
3.3.2	Unntak for uteoppholdsarealer eller fasadeuttrykk ved at de ikke faller inn under “ethvert tiltak”?	23
3.4	SKJØNNHETSPARAGRAFEN	25
3.4.1	Problemstilling	25
3.4.2	Retningslinjer for skjønnet «gode visuelle kvaliteter i seg selv og i forhold til dets funksjon»	26
3.4.3	Retningslinjer for skjønnet «god visuell kvalitet i forhold [...] til dets bygde og naturlige omgivelser og plassering»	27
3.4.4	Skjønnsmarginen for avslag etter pbl. § 29-2	29
3.5	OPPSUMMERING	31
4	ETTERFØLGENDE KONTROLL AV ESTETIKK OG VEDLIKEHOLDSPLIKT	32
4.1	PROBLEMSTILLING	32
4.2	TILSYN AV EKSISTERENDE BYGGVERK ETTER PBL. § 31-7	32
4.3	KRAV OM I STANDSETTING AV TILTAK FOR Å MØTE KRAV OM ESTETIKK JF. PBL. §§ 31-3 OG 31-4	33
4.3.1	Vedlikeholdsplikt?	33

4.3.2	Istandsetting av uteområder og fasader som forfaller estetisk jf. pbl. § 31-3	34
4.3.3	Pålegg for utbedring av forfall ved fasade og uteområder jf. pbl. § 31-4	35
4.4	UAVHENGIG KONTROLL ETTER PBL. KAPITTEL 24 OG SAK10 KAPITTEL 14.....	36
4.5	OPPSUMMERING	37
5	VEDLIKEHOLDSPLIKT UT FRA VILKÅR I REGULERINGSPLAN OG BYGGETILLATELSE.....	38
5.1	PROBLEMSTILLING	38
5.2	VILKÅR OM VEDLIKEHOLDSPLIKT I REGULERINGSPLAN JF. PBL. § 12-7 NR. 2	38
5.3	MULIGHET TIL Å SETTE VEDLIKEHOLDSPLIKT I BYGGETILLATELSEN UT FRA VILKÅRSLÆREN	40
5.4	OPPSUMMERING	41
6	AVSLUTTENDE OPPSUMMERING	42
	KILDEREGISTER.....	44
	VEDLEGG - EKSEMPELBILDER	50

1 Introduksjon

1.1 «Den beste arkitektur blir byggekunst på lik linje med annen kunst»¹

Det overordnede tema for masteroppgaven er den materielle kompetansen for kommunen etter Plan- og bygningsloven² for å ivareta hensynet til estetikk i bybildet. Forarbeidene til pbl. trekker frem at spesielt uteområder og estetikk er viktig for å opprettholde god kvalitet og levestandard i byer.³ Oppgaven skal se på estetikk på tiltak⁴ på fasadeutforming⁵ ved inngangspartier⁶ og uteoppholdsarealer⁷ til bruk for allmennheten. Analysen vil gjøre rede for hvilke virkemidler kommunen har for å styre estetikk ved planlegging, byggesak og etterkontroll, og peke på styrker og svakheter ved lovens regulering av estetikk.

Ordet «estetikk» betyr «læren som kommer gjennom sansene» eller «læren om det vakre og skjønne».⁸ Sentralt står opplevelser vi får fra omgivelsene våre. Dette kan vi ta med over i bybildet, fordi byggverk og infrastruktur sammen former estetiske rom som gir ønskede følelsesopplevelser. Studier viser at symmetri, fargebruk og estetikk i fasader forbedrer opplevelsen av noe estetisk.⁹ Hva som er et estetisk bygg vil variere ut fra område, tid, miljø og preges av personlig stil, som gjør den vanskelig å måle på en skala.

Det rettslige utgangspunktet er at kommunen plikter, innenfor både planutredningen og den enkelte byggesak å ta hensyn til «estetisk utforming» jf. § 1-1 femte ledd; «prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene». Kommunen pålegges et ansvar til å ivareta estetikk, og plikten har derfor en sentral rolle i analysen. Formålet med bestemmelsen er å verne om den gode sanseopplevelsen man får av å oppholde seg i estetiske

¹ T-1197 s. 9.

² Lov 27.06.2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven – pbl.)

³ Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 33.

⁴ «Tiltak»: se legaldefinisjonen i § 1-6 jf. § 20-1 og drøftelsen i analysens kapittel 3.3.

⁵ «Fasadeutforming»: byggets yttervegger og fremtoning. Gir uttrykk for byggeskikk og byggestil.

⁶ «Inngangsparti»: byggverks adkomstområde omkring hovedinngangsdør jf. TEK17 1-3 bokstav f.

⁷ «Uteareal» og «uteoppholdsareal» brukes i analysen om hverandre, men skal ha samme betydning; Areal mellom byggverk, rundt byggverket på den enkelte tomt, men også omkring offentlige eller private fellesarealer. Se T-1179 s. 11 og TEK17 § 5-6 andre setning; «de delene av tomten som er egnet til formålet og som ikke er bebygd eller avsatt til kjøring eller parkering».

⁸ Tjønneland (2021), og H-07/97 kapittel 1.2.

⁹ Collin, (2020) s. 12-13 og Mehaffy, (2020), s. 10.

områder. Med «god sanseopplevelse» menes i analysen følelsen man får av å oppholde seg i estetisk, godt utformede områder som gir en opplevelse av harmoni og struktur.¹⁰

1.1.1 Inspirasjon

Jeg ble interessert i analysens problemstilling som byggesaksbehandler. Det er derfor naturlig å ta inspirasjon fra saker som har vært oppe i mitt nærområde, som gir gode eksempler på forvaltningspraksis, kompetanseutøvelse og aktualitet. De eksemplene jeg bruker er derfor praktisk viktige, men forenklet, anonymisert og uten rettskildemessig vekt. Eksempler fra kommunens praksis anvendes på det øvrige rettskildebildet ut fra pbl.

1.2 Aktualitet og verdi av estetisk utforming i plan og byggesak

1.2.1 Sentrale samfunns- og tredjepartsinteresser

En rekke samfunns- og tredjepartsinteresser begrunner hvorfor grunneier ikke kan benytte seg av sine arealer som hen selv ønsker; barn og unges oppvekstvilkår, universell utforming, befolkningsvekst, fortetting, klimaproblematikk, og bærekraftig utvikling. Kommunen er en av instansene som plikter å ivareta disse interessene. Befolkningsvekst medfører et behov for å sikre uteareal som sosial møteplass. Barn og unge trenger å utvikle seg og leke, som vernes av § 1-1 femte ledd. Det oppfordres i forarbeidene til at kommunen skal stille tydeligere krav til utforming av uteområder, både når det gjelder offentlige og private aktører.¹¹ Gøntområder, frisk luft og naturressursene må ivaretas for å sikre god folkehelse, gode boliger og gode oppvekst- og levevilkår.¹²

FN's bærekraftformål er bindende for Norge,¹³ der pbl. har en sentral rolle ved arealforvaltning av mål nr. 11 om «Bærekraftige byer og samfunn». Formålet er å gjøre «byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige».¹⁴ Delmål 11.4) og 11.7) skal styrke innsats for vern av kultur- og naturarv, vern av grønne lunger og universell tilrettelegging på grøntområder.¹⁵ I følge 11.3) skal arealforvaltningen være en inkluderende, bærekraftig og urbaniserende mulighet for en

¹⁰ Slik jeg forstår opplevelsen, se Dalemark (2019).

¹¹ Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 33.

¹² NOU 2003: 14 s. 171.

¹³ Gjennom FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP-konvensjonen) fra 1966, Menneskerettsloven vedlegg 6.

¹⁴ FN-Sambandet «Bærekraftige byer og lokalsamfunn».

¹⁵ FN-Sambandet «Livet på land».

deltakende samfunnsplanlegging.¹⁶ Bærekraftsmålene er sentrale for problemstillingen, fordi målet er å utvikle velfungerende, godt planlagte byer som er tilrettelagt for alle mennesker, og samtidig ha fokus på det estetiske. Med samfunnets og FN's økende fokus på psykiske helse,¹⁷ skal også byutviklingen legge til rette for bedre folkehelse gjennom gode sanseopplevelser.¹⁸ Dette gjelder særlig med tanke på utforming av uteareal som aktivitetsfremmende møteplass. Disse hensynene taler samlet sett for at estetikk må ivaretas i arealplanleggingen.

Hensynet til estetisk utforming har ikke et konstitusjonelt vern sett opp mot rett til privatliv jf. Grl. § 102, utdanning jf. Grl. § 109 og arbeid jf. Grl. § 110. Plan- og bygningsloven har allikevel hatt bestemmelser for estetikk og siden 1924-loven.¹⁹ Det er ofte oppe saker i media om arkitektur, eksempelvis Munch-museet og renovering av nasjonalmuseet i Oslo.²⁰ Folk er opptatt av hvordan man har det rundt seg, og krever at politikerne tar ansvar. Det manglende konstitusjonelle vernet gjør at den enkelte kommune må prioritere estetikk.

1.2.2 Forholdet mellom grunneiers eiendomsrett og legalitetsprinsippet

Hvorfor er det vanskelig å regulere estetisk utforming i bybildet for kommunen? Det konstitusjonelle vernet av eiendomsretten i Grl. § 105 er en sentral grunn, som bygger på EMK P1-1.²¹ Et utslag av eiendomsretten i byggelovgivningen er § 21-4. Grunneier²² har i utgangspunktet byggerett som følge av § 21-4 første ledd; når søknaden til utbygger er «fullstendig, skal kommunen [...] gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov». Kommunen kan derfor ikke nekte utbygger byggerett til tiltaket uten hjemmelsgrunnlag. Byggeforbud anses som et inngrep i eiendomsretten, herunder byggeforbud som grunner i estetikk. Legalitetsprinsippet krever at myndighetenes inngrep i borgernes rettsfære har klar hjemmel jf. Grl. § 113, og vil derfor danne bakteppet i analysen sammen med den konstitusjonelle retten til vern av egen eiendom i Grl. § 105.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil estetisk utforming ikke gi en direkte økonomisk vinning. Kommersielle aktører tjener ikke penger automatisk fordi en fasade er estetisk. Dette gjelder særlig kjøpesenter, forretningskontor og lagerbygg, men kan også trekkes over i boligmarkedet. Det at

¹⁶ FN-Sambandet «Bærekraftige byer og lokalsamfunn».

¹⁷ FN-Sambandet «God helse og livskvalitet».

¹⁸ Collin, (2020) s. 10-11 og Mehaffy, (2020) s. 9-10 og 14.

¹⁹ Se Bygningsloven 1924 § 26 og plbl. 1985 § 74 nr. 2.

²⁰ Arkitekturopprøret.no (2021) lest sist 09.12.2022.

²¹ Den europeiske menneskerettighetsprotokollen 1 artikkel 1 «*protection of property*». Forkortes EMK P1-1. Analysen vil kun ta for seg norsk rett.

²² «Grunneier»: eier av eiendom. Ofte er dette også «tiltakshaver»; person som søker om tiltak, og «utbygger»: person eller foretak som skal utføre tiltaket. Utgangspunktet i analysen er at dette er samme person for enkelthetens skyld.

estetikk ikke er vernet konstitusjonelt i motsetning til eiendomsretten, gjør at kommunen må anvende de hjemmelsgrunnlag loven stiller for estetikk, basert på plikten til å hensynta estetisk utforming jf. § 1-1 femte ledd. Det er vanskelig å tvinge gjennom krav ut fra hjemmelsgrunnlagene om estetikk fordi økonomi har en så stor plass i samfunnet og eiendomsretten står sterkt. Dette kan føre til at kommunen ønsker mer enn det grunneier ønsker å gi. Vi kan tenke oss at grunneier for eksempel har tomt med kjøpesenter, med ønske om å øke driften med nytt næringsbygg. Endringen på tomte medfører betydelig mer trafikk på området slik at kjøremønsteret må omdirigeres. Kommunen foreslår ny utforming for parkeringsplassene og uteareal omkring inngangsparti med større fokus på myke trafikanter og fasadeutforming. I tillegg ønsker kommunen at utbygger kommer med forslag om grøntområder for å myke opp inntrykket av asfaltplatt og forbedre gangvei for myke trafikanter. Utbygger nekter fordi det ville redusere parkeringsplasser som fører til redusert inntekt på flere millioner i året. Kommunens hensyn til trafiksikkerhet og estetikk er ikke nok til å overbevise utbygger om å gi opp inntekt til fordel for tomtas estetiske uttrykk.

1.3 En innledende oversikt over plan- og bygningslovens styringssystem

1.3.1 Styringssystemet i kommuneplan og reguleringsplan

Hjemmelsgrunnlag for kommunens styring kan følge av loven selv, planvedtak eller forskrift jf. § 1-1 tredje ledd. Kommunen plikter å utforme kommuneplan med nærmere reguleringer av areal og samfunnsutvikling jf. §§ 10-1 og 11-5. Kommuneplan er bestemmelser om arealbruk, og dekker et stort område. Siden planen er ment å være generell, er den ikke egnet til å gi gode og detaljerte bestemmelser for estetikk. Problematikken knytter seg derfor heller til utformingen av reguleringsbestemmelsene, som også er plan med bestemmelser om arealbruk, men begrenset til et mindre område i kommunen (områderegulering) eller for et enkelt byggeprosjekt (detaljregulering). Kommunen skal i bindende reguleringsplaner angi detaljert bruk, vern og utforming av areal jf. §§ 12-1, 12-4 og 12-6. Reguleringsplan er derfor bedre egnet til å regulere estetikk enn kommuneplanen. Hva kommunen vil styre i plan og hvor detaljert kommunen vil styre, er i stor grad opp til hver enkelt kommune fordi § 12-7 nr. 1-14 legger opp til fritt skjønn.

1.3.2 Byggteknisk forskrift og Byggesaksforskriften

Tiltak²³ er ulovlig oppført dersom de bryter med forskrift jf. § 1-1 tredje ledd. Forskrifter som Byggteknisk forskrift fra 2017²⁴ og Byggesaksforskriften fra 2010²⁵ setter begrensninger og plikter for tiltakshaver i byggeprosessen, herunder krav til uteområder og fasader. Disse skal i fellesskap sikre minstekrav ved funksjonelle og tekniske krav, men gir også rom for skjønn i plan. Kommunen skal «legge til grunn tiltakshavers [...] opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav» jf. loven § 21-4 første ledd andre setning. Byggesaksavdelingen i kommunen skal etter en naturlig språklig forståelse av ordlyden forutsette at de tekniske kravene er oppfylt,²⁶ som støttes av H-01/10. Analysen vil ikke gå detaljert inn i de tekniske kravene, siden avhandlingen tar for seg kommunens rutinemessige kontroll.

TEK17 skal sikre at «tiltak planlegges, prosjekteres og utføres ut fra hensyn til god visuell kvalitet [...] slik at tiltaket oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø, helse og energi» jf. forskriftens § 1-1. TEK17 gir bestemmelser for hva som kan og bør bestemmes i reguleringsbestemmelser, herunder minstekrav for uteområder i TEK17 § 5-6 og tekniske krav i TEK17 § 8-3. SAK10 handler om søknadsprosessen mellom utbygger og kommunen jf. forskriftens § 1-1. SAK10 § 4-1 er relevant for tolkningen av «tiltak».

1.3.3 Kontroll av estetikk i byggesak

I praksis er kommunens ansvar delegert til kommunens byggesaksavdeling, med ansvar å kontrollere at kun lovlige tiltak bygges. Kontrollen er todelt; i søknadsprosess og etterkontroll av oppførte tiltak. Tiltak som ikke er i tråd med loven, planbestemmelser eller forskrifter jf. § 1-1 tredje ledd, kan kommunen avslå i søknadsprosessen, eller føre sanksjoner mot etter lovens femte del. Stortinget ønsket ved lovendringen i 2008 større fokus på estetikk også i den enkelte byggesak, og tydeliggjorde dette i formålsparagrafen § 1-1 femte ledd og § 29-2. Kommunal og Distriktsdepartementet²⁷ omtaler paragrafen som «skjønnhetsparagrafen»²⁸ fordi § 29-2 stiller krav til det enkelte tiltaks «gode visuelle utforming». Rundskriv sier at bestemmelsen ikke har vært mye brukt til avslag tidligere, som følge av at loven har vage rammer og er vanskelig å praktisere.²⁹

²³ Se § 1-6 og drøftelsen i kapittel 3.3 for definisjon av «tiltak».

²⁴ Forkortes TEK17.

²⁵ Forkortes SAK10.

²⁶ Veileder for TEK17 til § 21-4.

²⁷ Heretter KDD.

²⁸ T-1179 s.1.

²⁹ H-1989-20 kapittel 4. Bekreftet i Ot.prp. nr.45 (2007-2008) s. 220.

1.4 Rettskilder og metode

1.4.1 Trekk ved hjemmelsgrunnlagene

For å trekke frem retningslinjer og rekkevidde av virkemidlene for vern av estetikk, blir pbl. sine ulike hjemmelsgrunnlag sentrale. Alminnelig juridisk metode tas i bruk i analysen, hvor det er naturlig å ta utgangspunkt i lovens bestemmelser. Forarbeidene til både §§ 29-2 og 12-7 gir en generell veiledning av hjemmenes innhold, men dette må utfylles av praksis. Lovteksten til § 29-2 er endret fra 1985-lovens § 74 nr. 2, men uten realitetsforskjell. Forarbeidene fra 1985-loven er derfor relevant. Skjønnsmessig utformede lovtekster er utfordrende metodisk fordi det gir kommunen frihet til å vurdere ut fra egne hensyn. Det er vanskelig å fastslå retningslinjer for skjønn sett i sammenheng med domstolenes begrensede mulighet for domstolskontroll av § 29-2.³⁰ På den annen side er det nettopp dette som er formålet med regulering av estetikk; hver kommune skal ha rom for å finne sin egne visuelle karakteristikk. Det vil i analysen trekkes inn underrettspraksis på området, som tolkes for å vise reglens anvendelse i praksis. Ved tolkning av dommene kan man fastlegge noen grovtrekk av relevante retningslinjer for skjønn, slik at man kan skille mellom relevante og utenforliggende hensyn. Allikevel vil underrettspraksis ha begrenset vekt siden de ikke er prejudikat fra Høyesterett. Forarbeider blir derfor den mest sentrale rettskilden. Under tolking av skjønn i «nødvendighetskravet» i § 12-7 blir HR-2021-953-A sentral.

Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper som likebehandling og forholdsmessighet vil i analysen være med på å definere bakteppet ved kompetansegrunnlaget for forvaltningen i det store bildet, og for å vurdere rekkevidden av forvaltningenes hjemmelsgrunnlag. Legalitetsprinsippet og spørsmålet om et overordnet proporsjonalitetsprinsipp ved den lovfestede vilkårs læren vil her være sentral fordi kompetansegrunnlaget ikke kan tolkes lengre enn det er klar hjemmel for.

1.4.2 Forvaltningspraksis i rettskildebildet; uttalelser fra KDD og Sivilombudet

Forvaltningspraksis spiller en sentral rolle når det kommer til regulering av estetikk gjennom det kommunale selvstyret. Den enkelte kommunes byggesaksavdeling er beste instans til å utvikle det visuelle uttrykket i en kommune ifølge forarbeidene,³¹ og kommunen skal sikre likebehandling som

³⁰ Domstolenes mulighet for kontroll er ikke tema for analysen. Domstolen kan prøve rettsanvendelsesskjønnet og de materielle reglene for saksbehandlingen for å unngå myndighetsmisbruk. Se mer i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 225, Tøssebro(red), Alvik og Myklebust m.fl. (2019) s. 307, Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 899 og LF-2010-43502.

³¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 230.

alminnelig prinsipp i forvaltningsretten. Kommunens egen praksis kan skape presedens og er derfor en relevant kilde.

Veiledere og rundskriv fra departementene gir nyttige tolkningsforslag og setter ofte bestemmelsen i et samfunnsperspektiv. De er derimot ikke hjemmelsgrunnlag for byggesaksavdelingen jf. § 1-1 tredje ledd og Grl. § 113, og har derfor ikke rettskildemessig vekt. KDD har sagt at rundskriv og veiledere fra 1985-loven om skjønnhetsparagrafen fortsatt er aktuelle ved forståelsen av § 29-2, tross endret lovtekst siden publisering.³² Rundskriv H-07/97 og veileder T-1179 har relevans ved tolkning av skjønnhetsparagrafens krav for uteområder og fasadeutforming, og utforming av reguleringsbestemmelser, og vil bli brukt i analysen. Sivilombudets uttalelser er ikke rettslig bindende, men gir allikevel en pekepinn på en tolkning av rettsregelen.³³ Det forventes at uttalelsene tillegges vekt jf. forvaltningsrettslige prinsipper. Lovtekst og forarbeidene må allikevel stå sterkest i rettskildesammenheng da rettskildebildet er sammensatt og utgjør for det meste generelle uttalelser.

1.4.3 Forvaltningsperspektiv

Oppgaven er skrevet ut ifra et forvaltningsperspektiv. Fokuset er på innhold og rammer for rettsregler, men et mål med oppgaven er også å forklare hva som er relevante vurderinger innenfor skjønnnet, og ikke bare hva som er utenforliggende. Analysen tar utgangspunkt i kommunens handlerom og retter meg i mindre grad til domstolene. Her kan det naturligvis være glidende overganger, også av politisk art. Jeg vil gi eksempelbilder i vedlegg på tiltak ut fra retningslinjene for estetikk, uten at disse skal gi uttrykk for en standard som må følges.

1.5 Analysens oppbygging, problemstillinger og veien videre

Byggeretten og forvaltningens lovpålagte plikt til å verne estetisk utforming i § 1-1 femte ledd kommer på spissen ved utforming av reguleringsbestemmelser og byggesaksbehandling. Siden legalitetsprinsippet står sterkt også i plan- og bygningsretten, kreves det klar hjemmel. Analysen skal overordnet vurdere kommunens kompetansegrunnlag til å sikre vernet av estetiske tiltak etter loven og reguleringsplan. Hensikten med analysen er ikke å vurdere alle former for kompetansegrunnlag i loven, men å trekke frem de mest sentrale for fasade og allment tilgjengelige uteområder.

Kapittel 2 drøfter kommunens mulighet for styring av estetikk gjennom reguleringsbestemmelser jf. § 12-7. Mest sentrale hjemmel til styring av estetikk er hovedsakelig nr. 1, 4, 6 og 10. Felles for

³² TUDEP-2019-3943-4 og H-2014-2300 s. 12.

³³ Se Sivilombudsloven kapittel 1 og 3 om Sivilombudets oppgaver og forhold til forvaltningen.

hjemmelsgrunnlagene er at det kun kan utformes reguleringsbestemmelser i «nødvendig utstrekning». I HR-2021-953-A er dette omtalt av Høyesterett som «nødvendighetskravet». Hvor vidt er grunnlaget for å utforme reguleringsbestemmelser om estetikk? Kapittel 3 trekker retningslinjer for kommunens skjønnsutøvelse for estetikk ved byggesak jf. § 29-2. Er det mulig å unngå avslag ved å stille vilkår knyttet om estetikk i byggetillatelsen? Hvor vidt er avslagsgrunnlaget? Kapittel 4 analyserer lovens virkemidler for å sikre at estetikk ivaretas over tid gjennom etterfølgende kontroll jf. kapittel 24, §§ 31-3, 31-4 og § 31-7. Har forvaltningen kompetanse til å stille estetiske krav utenom byggesak? Etter fremstillingen i kapittel 4 er det naturlig å ta for seg adgangen til å stille vilkår i reguleringsbestemmelser eller byggesak om en generell vedlikeholdsplikt for vern av estetikk. Dette blir tema for kapittel 5, men en kort introduksjon til vilkårslæren gjøres allerede under oppgavens kapittel 3. Jeg ønsker å se vedlikeholdsplikten basert på vilkårslæren i sammenheng med etterfølgende kontroll, derfor behandles den under kapittel 5 og ikke utfyllende under kapitlene om reguleringsplan og byggesak.

2 Hjemmel for estetikk i plan

2.1 Problemstilling

Veiledning fra departementene legger vekt på at estetikk må komme inn mye tidligere i prosessen enn i byggesaksbehandlingen.³⁴ Formålet i kapittel 2 er å gjøre rede for kommunens kompetansegrunnlag for utforming av reguleringsbestemmelsene ut fra behov om å verne estetikk, og trekke opp grensen mot ulovlige bestemmelser i plan. Målet med den kommunale planleggingen er ifølge forarbeidene å få til en «sammenhengende grønnstruktur, innslag av natur og grøntarealer i boligområder og korte avstander til gode plasser for lek og fysisk aktivitet for hele befolkningen».³⁵ Forarbeidene er utformet med sikte på å oppnå FN's bærekraftsmål.³⁶ For å oppnå forventningene kreves detaljerte bestemmelser, og kommuneplanen er for lite utfyllende til å styre estetikk i detaljerte områder. Styring gjennom reguleringsplan er derfor det mest praktiske styringsnivået i plansammenheng for regulering av mer konkrete mål. Områderegulering og planbestemmelser skaper stabilitet og forutberegnelighet for innbyggerne, og retningslinjer for byggesaksbehandlingen. Mye av arealutviklingen er opp til politikernes føringer og kommunens frie skjønn, som gir uttrykk for et utstrakt lokalt og politisk selvstyre.³⁷

Analysen vil i 2.2 og 2.3 drøfte adgangen til å utforme reguleringsplan av hensyn til estetikk, spesielt for tiltak på fasadeutforming og uteområder. Mest sentralt er § 12-7 nr. 1, 4, 6 og 10, der «nødvendighetskravet» tolkes opp mot HR-2021-953-A, og adgangen til å vektlegge proporsjonalitet.

2.2 Når er det krav om reguleringsplan?

Kommunens kompetanse til å opprette ny plan må enten følge av loven, kommuneplanen, eller der det er behov for det jf. § 12-1 andre ledd. Det er kommunestyret som skal «sørge for» at det blir utarbeidet en reguleringsplan. Mesteparten av reguleringsplaner utarbeides av privat planinitiativ, som loven gir adgang til jf. § 12-11. Kommunens rolle er å vedta planinitiativ fra privat part, eventuelt stille ytterligere krav til reguleringsbestemmelser ut fra arealformål i kommuneplan.³⁸ Ved private reguleringsforslag er det krav om at det skal holdes et oppstartsmøte jf. § 12-8 første ledd andre

³⁴ T-1179 s. 25.

³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 33.

³⁶ FN-Sambandet «Bærekraftige byer og lokalsamfunn», «Livet på land» og «God helse og livskvalitet».

³⁷ Sandkjær og Aarsæther, (2018) s. 18.

³⁸ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018) s. 296-297.

punktum. Når det gjelder hensynet til estetikk har kommunen kompetanse til å rådføre den private part; for det første om å i det hele tatt innta estetikkbestemmelser i plan. Kommunen kan for det andre i en viss grad påvirke de estetiske reguleringsbestemmelsene og veilede videre etter hva kommunen mener er stedets visuelle identitet og mål. Dersom kommunen skal oppfylle bærekraftmål, mål i nasjonale rundskriv og formålsparagraf, må kommunen stille krav til de private aktørene. Det er de som i praksis fremmer reguleringsplaner.

Kommunen kan utarbeide reguleringsplan når det «ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser» jf. § 12-1 andre ledd. Kommunen har etter ordlyden et fritt skjønn for når det er «behov» for å utarbeide ny plan.³⁹ Det er i SOM-2021-894 lagt til grunn av Sivilombudet og KDD⁴⁰ at det ikke automatisk kreves reguleringsplan på utbyggingsområder i § 11-7 nr. 1-4 for å få byggetillatelse, utenom de tilfeller i tredje ledd der bygget må vurderes i en større sammenheng. Det gjelder derfor ikke et generelt plankrav for byggeområdene i § 11-7 nr. 1-4, herunder grønnstruktur i nr. 3 og bebyggelse og anlegg i nr. 1 som er relevant for fasadeutforming.

Ut fra «behov» spiller størrelsen på bygge- og anleggstiltaket inn i vurderingen jf. § 12-1 tredje ledd og SOM-2021-894. Byggetillatelse kan ikke gis før reguleringsplan er vedtatt jf. § 12-4 og Rt. 2007 s. 257 (Trallfa). I dommen var etablering av detaljhandel i strid med gjeldende planbestemmelser, og krevde reguleringsendring. Retten konkluderte enstemmig med at avslaget var lovlig begrunnet i brudd på reguleringsplan. Kravet til reguleringsplan for store tiltak ivaretar hensynet til estetikk da kommunen kan stille krav til konkrete detaljreguleringer på et spesifikt byggeprosjekt som har stort arealavtrykk. Ut fra tolkningen kan man trekke ulike terskler for når det kreves plan og ikke. Dette samsvarer godt med § 29-2, der signalbygg «underkastes et strengere regime» nettopp grunnet deres størrelse og plassering.⁴¹

³⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229 og NOU 2001: 7 s. 107.

⁴⁰ Se vedlegg i SOM-2021-894.

⁴¹ Ot.prp. nr. 45 (2008-2009) s. 343.

2.3 Reguleringsbestemmelser om estetikk ved fasade og uteareal jf. pbl. § 12-7

2.3.1 Sentrale utgangspunkt før drøftelse av pbl. § 12-7

Ifølge forarbeidene gis det stor grad av fritt skjønn til planmyndighetene ved utforming av *innholdet* i plan, ikke kun når det er «behov» for plan.⁴² Skjønnnet til kommunestyret er begrenset av at reguleringsbestemmelsene må være av «nødvendig utstrekning» jf. § 12-7. Først vil analysen i 2.3.2 ta for seg innholdet i «nødvendighetskravet» ut fra HR-2021-953-A (Mortensrud), og tolkningen anvendes videre i 2.3.3-2.3.6. I den ulovfestede vilkårlæren og maktmisbrukslæren er det et krav om at vilkåret skal være proporsjonalt. Etter tolkning av dommen sitter man igjen med spørsmål om det kan utledes en proporsjonalitetsbegrensning fra ordlyden i § 12-7, som er tema for 2.3.3. Spørsmålet i 2.3.4 er om det kan utformes rekkefølgekrav om estetikk jf. § 12-7 nr. 10. I 2.3.5 og 2.3.6 tolkes kompetansegrunnlaget til å uforme reguleringsbestemmelser for estetikk jf. § 12-7 nr. 1, 4 og 6. Det presiseres at HR-2021-953-A gjelder § 12-7 nr. 10 og ikke nr. 1, 4 og 6, slik at overføringsverdien er noe begrenset på tolkningen av § 12-7 nr. 1, 4 og 6. Tolkningen består av å trekke ut de generelle utgangspunktene og hensynene til Høyesteretts flertall opp mot mindretallet i «nødvendighetskravet».

2.3.2 «Nødvendig utstrekning» i pbl. § 12-7 og HR-2021-953-A

En naturlig språklig forståelse av «nødvendig» i § 12-7 tilsier at reguleringsbestemmelsen skal dekke et behov. I HR-2021-953-A tolket retten terskelen i «nødvendighetskravet» ved spørsmål om lovlighet av rekkefølgekrav i § 12-7 nr. 10. Saksforholdet var om kommunen (klageorgan var Statsforvalteren) gikk ut over det som var «nødvendig» da de vedtok rekkefølgekrav om utbedring av tursti i tilknytning til utbyggingsprosjekt for rekkehus. Tiltaket ble avtalt som ledd i utbyggingsavtale, som krever proporsjonalitet jf. § 17-3- tredje ledd.⁴³ Sentralt i vurderingen var skillet mellom det som er nødvendig i årsakssammenheng til prosjektet, og nødvendig for samfunnet generelt.

Terskelen i ordlyden «nødvendig» isolert sett kan antas å være høy ut fra naturlig språklig forståelse, men dette er imidlertid ikke meningen konkluderte samlet rett.⁴⁴ Flertallet og mindretallet kom frem til at det kreves saklighet, nær og relevant sammenheng mellom kravet som stilles og

⁴² NOU 2001: 7 s. 107.

⁴³ Mer om proporsjonalitet som generelt prinsipp i vilkårlæren i 2.3.6.

⁴⁴ Avsnitt 38-40 og 72.

utbyggingsprosjektet, der årsakssammenhengen må være utslag av et reelt behov fremprovosert av utbyggingsprosjektet.⁴⁵ Terskelen for «nødvendig» må ikke settes så høy at den stenger for regulering til fordel for arealformålet, formålet med plan jf. § 3-1 første ledd bokstav e og bærekraftig utvikling jf. § 1-1. Flertallet konkluderte med at vedtaket var ugyldig grunnet uriktig lovtolkning. Kommunen begrunnet et reelt behov ut fra generelle hensyn til friområde og naturressurser, og at det i vedtaket ikke var vist til slik tilstrekkelig relevant og saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og tiltaket. Kommunen hadde lagt til grunn for vid forståelse av «nødvendig».⁴⁶

Slik jeg tolker flertallet kreves det så nær tilknytning mellom rekkefølgekravet og utbyggingsprosjektet, at friluftsliv-hensynet kun anses som et reelt, saklig og nært behov i de tilfeller der utbyggingsprosjektet erstatter/forringer friluftsområdet. Det er usikkert om flertallets intensjon er at terskelen skal være så høy, fordi flertallet *for det første* sier at terskelen ikke skal være så høy som en ordlydstolkning av «nødvendig» kan tilsi. *For det andre*, hvordan er det praktisk mulig å kreve en så høy terskel i slike tilfeller når utbyggingsprosjektet som erstatter «friområdet» da går på bekostning av arealformålet «friområde»? Vil ikke slike utbyggingsprosjekt stride med plan og arealformålet? *For det tredje* legger flertallet til grunn at det kan gis rekkefølgebestemmelser som får virkning utenfor planområdet, slik at det ikke var et problem at friluftsområdet lå noe unna utbyggingsprosjektet. Dette tilsier en lavere terskel til nærhet til behovet. *For det fjerde* sier flertallet at kravet om årsakssammenheng ikke kan være så strengt for «friområder» generelt. Dette fordi friområder i seg selv sjelden er en absolutt nødvendighet for brukstillatelse, men det skal likevel kunne stilles rekkefølgekrav om friområder ut ifra lovteksten. Konklusjonen til flertallet gir spørsmål man ikke får svar på fordi flertallet ikke går inn i problematikken.

Dommen har dissens på 3-2. Mindretallet trekker frem hensynet til tredjemannsinteresser, grøntområder som egenverdi for samfunnet generelt og at hensikten med reguleringsbestemmelsen ikke var å tvinge utbygger til å finansiere tiltak som dekket mer allmenntilgitt formål som kommunen ikke kunne utbedre selv.⁴⁷ Altså var formålet ikke å omgå reglene for utbyggingsavtaler. Mindretallet la også vekt på at vurderingen av hva som er et reelt behov beror på politiske og faglige vurderinger, som lokal myndighet vurderer best selv.⁴⁸ Mindretallet konkluderte derfor med at rekkefølgekravet var saklig og relevant begrunnet ut fra beboernes reelle behov til friluftsliv, på tross

⁴⁵ Avsnitt 58 og 72-73.

⁴⁶ Avsnitt 61.

⁴⁷ Avsnitt 73 og 75-76.

⁴⁸ Avsnitt 72.

av at dette er mer allmenntilgode formål. Hensynet bak arealformålet «friorråder» er nettopp samfunnsbehovet for natur, friluftsliv og aktivitetsområder. Flertallet mener, til motsetning fra mindretallet, at slike generelle hensyn faller utenfor «nødvendighetskravet». Flertallet nevner heller ikke hva som er verdien av friorråder, slik at tapet må kompenseres, og eventuelt av hvem.⁴⁹ Myklebust legger til grunn i teorien at mindretallet kommer med den mest fornuftige tilnærmingen, fordi flertallet ikke løser problemstillingen fullt ut.⁵⁰

Statsforvalteren fattet nytt vedtak etter dommen,⁵¹ der Statsforvalteren la vekt på at kommunen begrunnet rekkefølgekravet i totale belastninger i området *som følge av* utbyggingsprosjektet, redusert mulighet for friluftsliv og tredjemannsinteresser. Ut fra endringsvedtaket ser det ut til at slike generelle hensyn til friluftslivshensyn kan nå opp til terskelen, så lenge det er tilstrekkelig begrunnelse for rekkefølgekravet. Rekkevidden til Høyesterett kan man derfor stille spørsmål til, når Statsforvalteren vektlegger tredjemannsinteresser, og går imot flertallet. I ettertid kan man spørre seg om temaet i Høyesterett egentlig var om kommunens begrunnelse bak rekkefølgekravet var for taus til å bevise det reelle behovet for friorrådet, og ikke relevans av allmenntilgode formål i seg selv.

De generelle betraktningene leseren av dommen og Statsforvalterens vedtak sitter igjen med, er at rekkefølgebestemmelsen må grunne i et reelt behov slik at rekkefølgekravet samlet sett ut ifra bebyggelsen i området for øvrig, altså basert på «sumbetraktninger», ansees som nødvendig. Ett av spørsmålene man sitter igjen med etter dommen, er om proporsjonalitet er et relevant hensyn ved vurderingen av «nødvendighetskravet». Dette blir drøftet under 2.3.3.

2.3.3 Proporsjonalitetsvurdering?

Det er forutsatt i lovens plansystem at grunneier må finne seg i at reguleringsbestemmelsene er vedtatt, og hen må finne seg i rådighetsbegrensningen som hviler på tomta. Allikevel begrenses inngreps hjemmelen i § 12-7 nr. 1-14 av «nødvendighetskravet». Bestemmelsen er en lovfestet vilkårshjemmel og gir adgang til å stille vilkår som innskrenker grunneiers råderett over egen eiendom. Ut fra den ulovfestede vilkårslæren er det et alminnelig prinsipp at vilkåret ikke skal være uforholdsmessig tyngende.⁵² Spørsmålet er om man kan legge vekt på proporsjonalitetsprinsippet i «nødvendighetskravet».

⁴⁹ Taubøll(red.), Myklebust og Rognastad m.fl. (2022) s. 380.

⁵⁰ Taubøll(red.), Myklebust og Rognastad m.fl. (2022) s. 381.

⁵¹ Sak 2019/5534.

⁵² Taubøll(red.), Myklebust og Rognastad m.fl. (2022) s. 370.

Det alminnelige utgangspunktet er at pbl. sitt lovfestede vilkår-system skal være uttømmende for hvilke hensyn som skal vektlegges.⁵³ Ordlyden i «nødvendig utstrekning» gir alene ingen holdepunkter for vektlegging av proporsjonalitet ved fastsetting av vilkår/reguleringsbestemmelser, i motsetning til § 17-3 tredje ledd for utbyggingsavtaler, som brukes i HR-2021-953-A. For å kunne stille vilkår i en utbyggingsavtale, er det krav om at tiltaket må «stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag» jf. § 17-3 tredje ledd. Det ble lagt til grunn at «forståelsen av nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10», og ut fra forarbeidene er det et krav at utbyggingen må være «direkte foranledningen til behovet for ytelsen».⁵⁴ Førstvoterende trekker tolkninger fra *nødvendighetskravet* ut av forarbeidene til § 17-3, ikke *forholdsmessighetsvurderingen*; «slik jeg tolker de siterte forarbeidsuttalelsene, gjelder de imidlertid nødvendighetskravet, ikke forholdsmessighetskravet».⁵⁵ Flertallet tar derfor ikke med seg forholdsmessigheten inn i § 12-7, kun den delen av § 17-3 som hindrer muligheten for å omgå reglene i utbyggingsavtaler med rekkefølgekrav. I juridisk teori tolker Myklebust dommen slik at Høyesterett ikke går inn på generelle proporsjonalitetsvurderinger, men overlater til lovgiveren å trekke slike vurderinger inn i § 12-7.⁵⁶ «Det er vanskeleg å forstå korleis ein kan flytta fram «nødvendighetskravet» slik det kjem til uttrykk i reglane om utbyggingsavtaler, utan at ein samstundes tek reglane om proporsjonalitet med på kjøpet».⁵⁷

Det kan derfor ikke innfortolkes et alminnelig proporsjonalitetsprinsipp ved § 12-7 isolert sett ut fra ordlyden og HR-2021-953-A, selv om det kan ha gode grunner for seg. Ved proporsjonalitet ligger det en økonomisk og praktisk vurdering av hva man kan pålegge utbygger opp mot gevinsten. Utbygger får en fordel ved at hen får iverksette tiltak på gitte vilkår, men må samtidig bære ulempene for å fremme samfunnsinteresser og folkehelseinteresser, som for eksempel friområder som i HR-2021-953-A. Myklebust argumenterer med at mange utbyggere er små og uegnet til å ta på seg oppgaven å utbedre infrastruktur i de tilfeller der utbyggeren påføres store økonomisk tyngende vilkår. Det kan være hensiktsmessig ut fra sakens karakter å ikke skille mellom § 12-7, ulovfestet vilkårlære og utbyggingsavtaler når det gjelder proporsjonalitetsvurderingen.⁵⁸ Ut ifra et legalitetsperspektiv,⁵⁹ er det kanskje begrenset hvor inngripende lovbestemte vilkår er i eiendomsretten, kontra for eksempel helse- og velferdssystemet. Lovens system bygger på at

⁵³ Ibid s. 372.

⁵⁴ Avsnitt 48.

⁵⁵ Avsnitt 51.

⁵⁶ Taubøll(red.), Myklebust og Rognastad m.fl. (2022) s. 383.

⁵⁷ Ibid s. 383.

⁵⁸ Ibid s. 383.

⁵⁹ Fjordlaks-formelen i Rt. 1995 s. 530 s. 537: Hvor tyngende er inngrepet, art av inngrep, hvordan inngrepet rammer, rettsområdet og forholdet til andre rettskildefaktorer.

tiltakshaver ikke har byggerett ved motstrid med planbestemmelser, og hen får dermed en fordel ved å få byggetillatelse contra avslag.

2.3.4 Rekkefølgekrav om uteområder og fasade i pbl. § 12-7 nr. 10

For å sikre at uteoppholdsarealer blir opparbeidet og estetikk i fasade blir vektlagt, har kommunen kompetanse til å stille rekkefølgekrav i reguleringsplan «i nødvendig utstrekning» jf. § 12-7 nr. 10. Det kan stilles krav om «særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen og at utbygging av et område ikke kan finne sted før [...] friområder mv. er tilstrekkelig etablert». Uteareal, park eller naturområde er arealformål som kan utledes av «friområde». Paragraf 12-7 nr. 10 er ikke uttømmende for hvilke områder som kan kreves etablert i rekkefølgekrav.⁶⁰ Ordlyden stenger derfor ikke for å oppstille vilkår til fasadeutforming med hensyn til estetikk. Et «nødvendig» behov sett i estetikkssammenheng kan være å begrense tilfeldig fasadeuttrykk i et område, som fremstår usystematisk og uharmonisk. Behovet vil her være å få frem en estetisk sammenheng i strøk. For uteområder kan det for eksempel være et behov for å mykne opp harde flater ved næringsbygg med innslag av natur, eller skape aktivitets- og møterom i sentrum.

Rekkefølgekravet må som nevnt under kapittel 2.3.2 ha saklig, nær og relevant sammenheng med utbyggingsprosjektet, der rekkefølgekravet må være utslag av et reelt behov fremprovosert av utbyggingsprosjektet.⁶¹ Det kreves med andre ord årsakssammenheng mellom utbyggingsprosjektet og rekkefølgekravet. Det er ikke nok at rekkefølgekravet har et godt formål dersom det ikke kan begrunnes ut fra et reelt behov.⁶²

2.3.5 Nødvendighetskravet på fasader jf. pbl. § 12-7 nr. 1 og nr. 6

Analysen vil i 2.3.5 og 2.3.6 tolke kompetansegrunnlagene for å oppstille bestemmelser i reguleringsplan for fasade og uteområder ut fra «nødvendighetskravet» i tilknytning til § 12-7 nr. 1, 4 og 6. HR-2021-953-A tas i bruk i tolkningen, men med begrenset overføringsverdi som nevnt i 2.3.1.

Det følger av § 12-7 nr. 1 at det kan gis reguleringsbestemmelser «i nødvendig utstrekning» om «grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet». Ut fra en naturlig språklig forståelse gir nr. 1 en generell hjemmel for kommunen til å

⁶⁰ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018) s. 339.

⁶¹ Avsnitt 58 og 72-73 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233

⁶² HR-2021-953-A avsnitt 58.

fastsette bestemmelser for estetikk på utsiden av ethvert tiltak. Med «utforming, herunder estetiske krav» kan det oppstilles bestemmelser om bygningens estetikk ut fra behov fra omgivelsene i reguleringsområdet.⁶³ Dette omfatter bestemmelser om takvinkel, takdekke, møneretning, fargevalg på fasade og materialvalg på tomte, jf. forarbeidene.⁶⁴ I tillegg kan det legges vekt på hensyn som planen skal ivareta jf. § 3-1 bokstav e; «god utforming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levevilkår». Bestemmelsen er ment å være et «viktig virkemiddel for å stille estetiske kvalitetskrav til prosjekter og virksomhet».⁶⁵ For estetikk er nr. 1 det hjemmelsgrunnlaget med størst spillerom for kommunen, men skjønnets begrensning i «nødvendighetskravet».

Paragraf 12-7 nr. 6 er også relevant for vern av estetikk med særlig fokus på fasade. Nr. 6 gir hjemmel til å utforme «bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk [...] og annen verdifull natur». Reguleringene skal etter en naturlig tolkning av ordlyden sikre de kulturelle, verneverdige verdiene i bygg, fasade og omgivelser. Vern av slike bygg skjer også etter kulturminneloven som særlovgivning, men kan få et ytterligere vern i reguleringsbestemmelsene der hvor kulturminneloven ikke strekker til for ønsket vern fra kommunen. Dette gir mulighet for mer lokalbasert kulturminnevern, slik at kommunen unngår runden med regional myndighet. Kommunen kan da effektivt sikre vern av egne kulturelle verdier.

Forarbeidene sier at regulering jf. nr. 6 kan omfatte vinduer og dører, som er spesielt viktig for et fasadeuttrykk. Kommunen kan derfor verne fasade etter både nr. 1 og nr. 6. Det kan gis bestemmelser som verner det historiske og antikvariske, for eksempel bygningsdetaljer eller karakteristiske bygningsmaterialer som gesims, dører, porter eller takdekking etter nr. 6.⁶⁶ Det står uttrykkelig i forarbeidene til § 12-7 nr. 6 at dersom noe anses som vernet, får tiltakshaver en «rimelig vedlikeholdsplikt»,⁶⁷ men at det også er mulighet for å ivareta fasader av kulturell verdi gjennom hensynssoner. Hensynssoner fastsettes i reguleringsplan ut ifra kommuneplanens arealdel jf. § 12-6. Hvilke hensynssoner som kan fastsettes følger av § 11-8 jf. § 12-6. Kommunen kan i hensynssone «gi retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen [...]» ifølge § 11-8 andre ledd. Relevant for den overordnede problemstillingen i oppgaven er § 11-8 tredje ledd bokstav c; «sone med særlig hensyn til [...] grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse».

⁶³ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018), s. 352.

⁶⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

⁶⁵ Ibid s. 233.

⁶⁶ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018) s. 355.

⁶⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234. Vedlikeholdsplikten er drøftet under kapittel 5.

Flertallet og mindretallet i HR-2021-953-A tolkes dithen at dersom et område detaljreguleres til for eksempel friområde, vil det i større grad aksepteres som «nødvendig» at kommunen stiller reguleringsbestemmelser som søker å oppnå arealformålet.⁶⁸ Dette fordi man da oppnår en nær kobling mellom kravet og planen, slik at man ser på «sumvirkningene» av flere utbygginger i planområdet. Allikevel, ut fra flertallets syn kan interessene ikke være for generelle. Utgangspunktet fra dommen er at «nødvendig» må vurderes ut fra et reelt behov som fremprovoseres av utbyggingen.⁶⁹ Siden § 12-7 nr. 1, 4 og 6 ikke omhandler rekkefølgekrav, men reguleringsbestemmelser, må uttalelsene av Høyesterett anvendes med forsiktighet på forståelsen av «nødvendighetskravet» utenom rekkefølgekrav. Generelt sett for reguleringsbestemmelser kan det samlede Høyesteretts forståelse av «nødvendighetskravet» tolkes slik at det kreves saklighet, nær og relevant sammenheng mellom reguleringsbestemmelsen og *plan/arealformålet*. Forskjellen fra reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav er at tiltaket til utbygger ikke kan fremprovosere noe som skal være utført først, men tiltaket skal i seg selv oppfylle planens formål. Formålet med § 12-7 nr. 1, 4 og 6 er at det gis hjemmel til å stille reguleringsbestemmelser som skal fremme formålet med arealformålet eller hensynssonen. Tolkningen av HR-2021953-A har overføringsverdi til 2.3.6 som går nærmere inn på § 12-7 nr. 4 og 1 for uteområder, der kravet til «nødvendig» i stor grad blir lik refleksjonene i 2.3.5.

2.3.6 Nødvendighetskravet på uteområder jf. pbl. § 12-7 nr. 4 og nr. 1

Etter § 12-7 nr. 4 kan det gis reguleringsbestemmelser for «funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal». Bestemmelsen er særlig aktuell for reglering av uteoppholdsarealer, og blir gjennomgått før § 12-7 nr. 1. Forarbeidene til § 12-7 nr. 4 sier at ordlyden «funksjons og kvalitetskrav» må vurderes opp mot kvalitet og utforming, med bakgrunn i forebyggende helsevern, sikkerhet mot ulykker og lignende.⁷⁰ Kommunens adgang til å stille egne reguleringsbestemmelser for uteareal følger også av TEK17 § 5-6, så lenge minstekravene i TEK17 § 8-3 følges.⁷¹ Bestemmelsen skal sikre at kommunen utformer reguleringsbestemmelser til utearealer av god kvalitet som er tilfredsstillende for aktivitet- og opphold utendørs for mennesker i alle aldre og med forskjellige funksjonsutfordringer. KDD uttrykker i veilederen for estetikk, T-1179, at kommunen i reguleringsplan har kompetanse til å stille juridisk bindende retningslinjer om

⁶⁸ Avsnitt 39, 42 og 75.

⁶⁹ Se kapittel 2.3.2.

⁷⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

⁷¹ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018) s. 331 og 336, se også Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 222.

at byggverk skal utformes bevisst ut ifra til eksisterende grønnstruktur, terreng og vegetasjon i omgivelsene.⁷² Tiltaket tilpasses naturen og vegetasjonen på området, og får et ytterligere vern. KDD ønsker å verne natur gjennom reguleringsbestemmelser, og viser at kompetansegrunnlaget er vidt til å trekke inn omgivelsene som retningslinje for estetikk i plan.

Den generelle bestemmelsen § 12-7 nr. 1 kan også gi hjemmel til å regulere estetikk ved uteareal siden bestemmelsen ikke er begrenset av arealformål, ifølge forarbeidene.⁷³ Den rettslige betydningen av dette er at det kan stilles estetikkbestemmelser til alle typer arealformål, så lenge det ikke hindrer bruk av arealet. Det kan derfor stilles reguleringsbestemmelser for den ubebygde delen av tomte, med arealformål friområde eller grøntområde.⁷⁴ Uteoppholdsareal og lekeområder kan derfor få egne bestemmelser om estetikk og utforming, særlig med hensyn til universell utforming jf. § 1-1 femte ledd og tekniske krav etter TEK17.

2.4 Oppsummering

Analysens andre kapittel har vist at kommunen i reguleringsplan kan oppstille reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav om estetikk på fasade og uteområder med vidt hjemmelsgrunnlag i § 12-7 nr. 1, 4, 6 og 10. En forutsetning for vern er at det avsettes arealformål eller hensynssoner til friområder og verneverdige fasader i reguleringsplanen. Der forslagstaker er privat må kommunen stille krav til detaljregulering med estetikkbestemmelser som hensyntar natur, estetikk og sosial møteplass. Skjønnet i § 12-7 er allikevel begrenset av «nødvendighetskravet», der det kreves saklig, relevant og nær sammenheng mellom rekkefølgekravet og utbyggingsprosjektet jf. HR-2021-953-A. Det kan ikke oppstilles krav om proporsjonalitet ut fra ordlyden isolert sett på bakgrunn av HR-2021-953-A. Reguleringsbestemmelsene legger rammen for byggesaksavdelingens vurdering, herunder reglene i kapittel 29. Nå som analysen har lagt frem hva som kan reguleres i plan av kommunen, er det hensiktsmessig å analysere byggesaksavdelingens kontrollkompetanse for estetikk i kapittel 3.

⁷² T-1179 s. 30.

⁷³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

⁷⁴ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018), s. 353.

3 Krav i byggesak

3.1 Problemstilling

Ved vurdering av det enkelte tiltak skal kommunen føre en detaljrik kontroll opp mot lov, planvedtak og forskrift jf. § 1-1 tredje ledd. Byggesaksavdelingen skal sikre at de planer som er vedtatt blir fulgt og gjennomført. En sentral hjemmel for regulering av estetikk er § 29-2, som omtales som «skjønnhetsparagrafen». Det følger av § 29-2 at «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». Plan- og bygningsloven § 29-2 er en avslagshjemmel der kommunen kan nekte byggetillatelse dersom bygget ikke oppfyller kravet til «visuell kvalitet».⁷⁵ Kapittel 3 skal tolke innhold og rekkevidde av hjemmelen for regulering av estetikk i byggesak. Hvor vidt kompetansegrunnlag har kommunen til å stille estetiske krav til utbygger og hvilke retningslinjer kan kommunen vektlegge i skjønnnet? For mulighet til å stille vedlikeholdsplikt som vilkår i byggetillatelsen, se kapittel 5.

3.2 Krav til det enkelte tiltak jf. pbl. kapittel 29

3.2.1 Arkitektonisk utforming

Lovens kapittel 29 inneholder bestemmelser om arkitektoniske, visuelle og tekniske krav til det enkelte tiltak, herunder kravet til visuell kvalitet i § 29-2. Det følger av § 29-1 at «ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det får en god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon etter reglene gitt i eller i medhold av denne lov». En naturlig språklig forståelse av «god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon» jf. § 29-1 er at sluttproduktet av et tiltak skal nytte de formål det er ment for, men samtidig ha en utforming som ivaretar tekniske og funksjonelle krav. Dette er en rettslig standard som endres over tid, og ifølge forarbeidene skal alle de sentrale elementene i kapittel 29 inngå i tiltaketets utforming.⁷⁶ Ut fra dette forstås det at tiltaket skal undergå en helhetsvurdering av kapittel 29 sett under ett. De tekniske kravene i §§ 29-3, 29-4 og 29-5 skal også estetisk utformes. Volum, høyde, fasadeuttrykk står i sentrum for å få god harmoni i utformingen. Kravet til god arkitektonisk utforming i § 29-1 fungerer som et overordnet prinsipp i

⁷⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 343.

⁷⁶ Ibid s. 342.

byggesaksbehandlingen,⁷⁷ og får derfor innvirkning på tolkningen av § 29-2, spesielt funksjonskravet.

3.2.2 Visuell kvalitet

Ett av kravene som skal bidra til «god arkitektonisk utforming i samsvar med sin funksjon» jf. § 29-1 er kravet til «god visuell kvalitet» i § 29-2. Bestemmelsens formål er å tydeliggjøre plikten til å ivareta hensynet til estetisk utforming i § 1-1 femte ledd. Formålsparagrafen er ingen avslagshjemmel i motsetning til § 29-2. Avslag grunnet mangel i estetikk må begrunnes i § 29-2 og ikke § 1-1 femte ledd.

Paragraf § 29-2 har to vurderingstemaer; estetikk av tiltaket for seg selv og estetikk i forhold til omgivelsene; «ethvert tiltak» 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». Forarbeidene presiserer dette er to selvstendige krav.⁷⁸ Tiltakshaver må derfor oppfylle begge kvalitetskravene for ikke å få avslag. Ved endringslov nr. 37/2021 legges det til; «ved tiltak som knytter seg til et eksisterende byggverkets ytre, kan kommunen i vurderingen legge vekt på hensynet til viktige historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier».⁷⁹ Bestemmelsen gir avslagsgrunnlag ved brudd på vern av historiske, arkitektoniske og kulturelle verdier av et byggverks ytre.⁸⁰ Vernet ligger i dag innenfor § 31-1, men uten avslagshjemmel.

Kravet om «god visuell kvalitet» stiller positive kvalitetskrav⁸¹ til bygget, ifølge forarbeidene.⁸² Kommunen og utbygger må ta hensyn til «byggets utforming, volum, dimensjonering og formuttrykk, material- og fargebruk» ifølge forarbeidene, og man ser likhetstrekk med § 29-1.⁸³ Forarbeidene forklarer dette med at kommunen ikke skal la seg styre av personlige preferanser av hva som er pent eller stygt, men meningen er at tiltaket skal være «godt eller dårlig utformet fra faglige kvalitetsnormer».⁸⁴ Dette gjelder forståelsen av begge vurderingstemaene i § 29-2. Spørsmålet videre i analysens kapittel 3.3 er om disse reglene i kapittel 29 også gjelder for

⁷⁷ Ibid s. 229.

⁷⁸ Ibid s. 343.

⁷⁹ Bestemmelsen trer i kraft 01.01.2023.

⁸⁰ Prop. 64 L (2020-2021) s. 60.

⁸¹ «Positive kvalitetskrav» forstås som krav av faglig art som sikrer bygget god teknisk kvalitet samlet sett.

⁸² Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 229-230.

⁸³ TUDEP-3943-4.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 229.

opparbeidelse av estetisk utformede uteområder og fasader, fordi de anses som «tiltak». Analysen kommer tilbake til retningslinjene for avslag i kapittel 3.4.

3.3 Er arbeid på uteområder og fasadeuttrykk «tiltak» jf. pbl. § 1-6?

3.3.1 Kort presentasjon av problemstillingen

Felles for lovteksten i §§ 29-1 og 29-2 er at «ethvert tiltak» er underlagt kommunens kontroll. Tolkes arbeid på uteoppholdsareal og fasadeuttrykk inn i definisjonen «ethvert tiltak» i §§ 29-1 og 29-2 må tiltakshaver følge kravene til tiltaket jf. § 1-6 andre ledd. Det gir kommunen avslagshjemmel ved søknadspliktige tiltak i kraft av § 29-2, da bygg i strid med dette er ulovlig. Det er gitt legaldefinisjon av «tiltak» i § 1-6, der «tiltak» forstås likt i hele pbl.

3.3.2 Unntak for uteoppholdsarealer eller fasadeuttrykk ved at de ikke faller inn under “ethvert tiltak”?

En naturlig språklig forståelse av «ethvert» er «alle», slik at alle tiltak uansett størrelse skal følge de materielle bestemmelsene i kapittel 29. Det har derfor ikke betydning om tiltaket er søknadspliktig, som støttes av § 1-6 andre ledd. Alle «tiltak», uansett størrelse, skal ha «gode visuelle kvaliteter». Spørsmålet er deretter om opparbeidelse av uteområder og endring av fasadeuttrykk anses som «tiltak» jf. § 1-6.

Legaldefinisjonen i § 1-6 første ledd sier at med «tiltak» menes «oppføring, riving, endring, herunder fasadeendring, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom jf. § 20-1 første ledd bokstav a-m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring i arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner». Fasadeendring dekkes direkte av bestemmelsen. Det er mer usikkert om opparbeidelse av utearealer dekkes av bestemmelsens ordlyd.

Legalitetsprinsippet krever klar hjemmel i lov for myndighetenes maktbruk, og § 1-6 nevner ikke uteareal uttrykkelig. Det er betenkelig å tolke bestemmelsen for vidt etter legalitetsprinsippet, som kan tolkes slik at lovgivers intensjon er å holde opparbeidelse av uteområder utenfor «tiltak» jf. § 1-6. Bakgrunnen for avgrensningen kan skyldes at grunneier skal få råde som hen ønsker på egen grunn, men innenfor planbestemmelsene, jf. første ledd andre setning. Tiltak som «oppføring, [...] endring [...] og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg» vil først og fremst

ramme arbeid på konstruksjon eller bygg. Oppføring av lekestativ dekkes eksempelvis av tiltaksbegrepet i § 1-6 fordi det er en konstruksjon. Uteområder anses ikke som konstruksjon eller bygg.

Lovteksten er ikke ment å være uttømmende jf «andre tiltak knyttet til» konstruksjoner i første ledd, slik at det ikke er utelukket at tiltak på uteareal kan regnes som «tiltak». Det er brukt *knyttet til* og ikke *på* i første setning. En tolkning av dette er at ordlyden åpner opp for at også opparbeidelse av uteareal som vil ha innvirkning på eller ligge omkring byggverket/konstruksjonen omfattes som «tiltak». Utearealer er «knyttet til» byggverk ved at det skaper en adkomst til brukeren av bygget, eller en sosial møteplass, for eksempel et lite parkanlegg ved klatrestativ. Oppfatningen støttes i teori, fordi uteareal er i tilknytning til et større tiltak.⁸⁵ Tilhørende innretninger og uteområder faller inn under helhetsvurderingen av arkitektonisk utforming i § 29-1 og «ethvert tiltak», som også gjelder for § 29-2. Systembetragtninger tilsier at utearealendringer skal falle innenfor «tiltak» da det er gitt tekniske krav til uteareal i lovens § 28-7 og TEK § 8-3. Forarbeidene omtaler også at kravet til uteoppholdsareal og adkomst, tekniske installasjoner og universell utforming skal fungere godt sammen for å oppnå kravet til arkitektonisk utforming § 29-1, herunder områdene rundt bygg; «kravene knyttes til byggverkets utseende, utover mellom byggverk og opparbeidede utearealer».⁸⁶ Videre i analysen anses derfor «utearealer» som et tiltak jf. § 1-6.

Hvor går den nedre grensen for arbeid på uteareal som anses som «tiltak»? Når det gjelder «ethvert tiltak» i § 29-1 mener Nyhus at arbeider som er av «så beskjeden art at de ikke utgjør et tiltak jf. § 1-6, faller utenfor kravene til arkitektonisk utforming»,⁸⁷ som har overføringsverdi til § 29-2. Hvilke arbeider på uteareal er av så beskjeden art at de ikke anses som tiltak, og dermed faller utenfor rekkevidden av § 29-2? Å anlegge sti på tomt er små endringer som ikke har innvirkning på området, i motsetning til oppføring av trehytte eller hogging av trær. Det samme gjelder enkel beplantning og annen trasèutforming, som i seg selv utgjør små endringer av terreng, med minimale ringvirkninger. Formålet til § 29-2 er ikke å føre detaljert kontroll av utbyggers estetiske sans.⁸⁸ Det ville ført til en overvåkende følelse for grunneier dersom kommunen kan føre ulovlighetsoppfølging på bakgrunn av mistanke om brudd på § 29-2 for alt av arbeid som gjøres på tomten.

«Mindre tiltak utendørs» er unntatt søknadsplikt jf. § 20-5 og SAK10 § 4-1 bokstav f, og skal i prinsippet ikke underlegges kontroll og forhåndsgodkjenning av kommunen. Det må presiseres at «mindre tiltak» fortsatt er «tiltak», selv om det er unntatt søknadsplikt jf. § 20-5 og SAK10 § 4-1,

⁸⁵ Nyhus, (2020) Rettsdata, note 849 (Lest 09.12.2022).

⁸⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175 og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 341.

⁸⁷ Nyhus, 2020, Rettsdata, note 850 (Lest 09.12.2022).

⁸⁸ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020), s. 898.

men det kan veilede for den nedre grensen. Det må være av mer bagatellmessig art enn «mindre tiltak utendørs» for å ikke anses som «tiltak». Det er opp til kommunen konkret hva de anser som «mindre tiltak utendørs» i sammenheng med oppramsingen i SAK10 § 4-1. Nyhus gir eksempel på mindre tiltak utendørs; «mindre gjerder, oppføring av flaggstang som ikke krever større terrenginngrep, mindre murarbeid rundt blomsterbed, hundegård eller kaninbur m.m.» så lenge de ikke kan anses som en del av større enhet.⁸⁹ Allikevel tolkes NOU 2022:3 dithen at mindre tiltak underlegges søknadsplikt dersom de har stor konsekvens for området.⁹⁰ Tolkningen gjør at man sitter igjen med en lovtekst som må vurderes konkret opp mot hvert tilfelle – altså lite forutsigbart for grunneier og kommunen.

Innjord sier imidlertid at det skal «antagelig også en del til for at [...] § 29-2 [...] kommer til anvendelse» på mindre tiltak utendørs.⁹¹ Det kan tolkes dithen at det ikke er lett å trekke en tydelig grense mellom arbeid som er bagatellmessige og hva som utgjør «mindre tiltak utendørs», men det har kanskje ikke stor betydning i praksis. Uansett størrelse på arbeidet kan det ikke stride mot arealformålet eller hensynssone, jf. annen setning i § 1-6 og forarbeidene; ethvert bygge- og anleggstiltak, terrenginngrep eller eiendomstiltak må enten ha formell tillatelse eller være tillat etter loven.⁹² Alt av arbeid som strider mot arealformål vil anses som «tiltak», og falle under § 29-2. Det kan derfor konkluderes med at det meste grunneier gjør på eiendommen, i prinsippet er underlagt § 29-2, med mindre det er av svært bagatellmessig art ut fra en konkret vurdering. Det er utfordrende for grunneier som ikke kan sikre seg forutberegnelighet, med mindre hen får veiledning om kommunens individuelle praksis.

3.4 Skjønnhetsparagrafen

3.4.1 Problemstilling

Selv om kommunens vurderinger etter § 29-2 bygger på et fritt skjønn jf. «etter kommunens skjønn», kan kommunen ikke vektlegge utenforliggende hensyn i avgjørelsen jf. myndighetsmisbrukslæren⁹³. Hvilke retningslinjer⁹⁴ har kommunen for skjønnnet «gode visuelle kvaliteter»? Analysen vil i 3.4.2 og 3.4.3 redegjøre for retningslinjene i de to selvstendige kravene i § 29-2; «i seg selv og i forhold til

⁸⁹ Nyhus, (2020) Rettsdata note 621 (Lest 09.12.2022) og Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del II, (2018) s. 96.

⁹⁰ NOU 2022: 3 s. 132.

⁹¹ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 639-640.

⁹² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175 og Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 341-342.

⁹³ Myndighetsmisbrukslæren er vist til og anerkjent i HR-2021-953-A.

⁹⁴ «Retningslinjer»: momenter og relevante hensyn som inngår i forvaltningens skjønnsutøvelse i tillegg til det som er fastsatt i reguleringsplanen.

dets funksjon» og «dets bygde og naturlige omgivelser», med hensyn til fasadeutforming og uteområder.

3.4.2 Retningslinjer for skjønnets «gode visuelle kvaliteter i seg selv og i forhold til dets funksjon»

Lovteksten i § 29-2 sier at tiltaket skal ha god visuell kvalitet «i seg selv og i forhold til dets funksjon». Som vist til i 3.2.1 og 3.2.2 skal bygget ha godt samsvar mellom utforming, dimensjon, volum, formuttrykk og farge- og materialbruk,⁹⁵ der den faglige begrunnelsen for valg av elementer avgjør om kvalitetskravet er oppfylt eller ikke.⁹⁶ I vurderingen av «i forhold til dets funksjon» ligger ordlyden tett opp til kravet i § 29-1 om at alle faglige kvalitetsnormer skal sees i sammenheng.⁹⁷ Et uteområde skal for eksempel ha funksjon som oppholds- og samlingsplass. En fasades inngangsparti skal ha en innbydende tiltrekning og skape passasje mellom ute og inne. Bygget skal gjøre den funksjonen den er satt til. Rundskriv H-07/97 poengterer at lovteksten ikke er ment å tolkes for strengt. Det er meningen at fasaden skal gjenspeile det generelle formålet med bygget.⁹⁸ Ideen er at bygningen må være «visuelt hensiktsmessig, samstemt og lesbar både i forhold til funksjonelle behov og symbolsk betydning» ifølge KDD.⁹⁹

Tekniske krav for uteområder kan være en sentral retningslinje for skjønnets. Det følger av § 28-7 andre ledd at uteareal skal gjennom «størrelse, utforming og beliggenhet mv. sikre forsvarlig oppholdssted i det fri for beboerne og i nødvendig utstrekning muliggjøre lek, rekreasjon [...]». Det samme følger av TEK17 § 5-6 at «uteoppholdsområdene bør ha en utforming som gir mulighet for opphold, sosialt samkvem, rekreasjon og spill». ¹⁰⁰ Dette viser til formålsparagrafen med hensyn til barn og unges oppvekstvilkår, universell og estetisk utforming i § 1-1 femte ledd.

Et eksempel på avslag ut ifra funksjonelle krav etter §§ 29-2 og § 29-1 er LA-2017-161803 der bygget hadde funksjon som «bryggerhus med garasje» på LNF-eiendom. Utbygger fikk avslag på dispensasjonssøknad for ombygging av fasade og bruksendring fra kårbolig til firemannsbolig. Firemannsbolig stred mot arealformålet LNF og eksisterende gårdsbebyggelse på eiendommen fordi fasaden fikk takoppløft og fire balkonger. Boligen bar mer preg av firemannsbolig enn naturlig

⁹⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 341.

⁹⁶ Ibid s. 229-230.

⁹⁷ Ibid s. 230.

⁹⁸ H-07/97 kapittel 6.2.4.

⁹⁹ T-1179 s. 111.

¹⁰⁰ Direktoratet for Byggkvalitet, veileder til TEK17, § 5-6.

kårbolig på gårdstunet, og stred mot sin opprinnelige funksjon som bryggerhus. Bygget oppfylte ikke sin estetiske funksjon på gårdstunet.

3.4.3 Retningslinjer for skjønnets «god visuell kvalitet i forhold [...] til dets bygde og naturlige omgivelser og plassering»

Bygget skal også ha en god visuell karakter i forhold til «dets bygde og naturlige omgivelser [...]» jf. § 29-2. Et bygg kan ha gode visuelle kvaliteter alene, men bygget må i tillegg passe inn i omgivelsene. Ut fra språklig tolkning av «omgivelser» vil oppførte bygger omkring tiltaket, reguleringsplan og hensynssone gi veiledning for hvordan området som helhet skal oppfattes. Har strøk for eksempel kulturell verdi må dette tas særlig hensyn til ved nye tiltak. Da «vil det være grunnlag for å kreve at den visuelle kvaliteten som ønskes innført eller opprettholdt i slike områder ivaretas» jf. forarbeidene.¹⁰¹ «Dominerende trekk i bydel eller geografisk område [...] kan gi bybildet et særegent preg som stiller spesielle krav til den omgivende bebyggelse, hvis helhetsinntrykket ikke skal bli ødelagt av disharmoni og tilfeldighet» som førstvoterende trakk frem i Rt. 1962 s. 530 som et sentralt vurderingsmoment.

Etter lovendring av § 29-2 skal det legges vekt på fasadeutforming med hensyn til historisk, arkitektonisk og kulturell verdi. Med «historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier» viser forarbeidene for det første til bygg som representerer lokal byggeskikk eller en særlig stilperiode.¹⁰² Det er for det andre relevant å legge vekt på om byggverket gjenspeiler tekniske innovasjoner når det gjelder konstruksjon og materialvalg.¹⁰³ For det tredje kan det være relevant å legge vekt på bygget som bidrag til historisk kunnskap om bygningshistorie eller arkitektur, men her vil grad av bevaring av opprinnelig uttrykk og byggets tilstand spille inn.¹⁰⁴ Utvidelse av paragrafen gir rom for faglige og lokalpolitiske vurderinger, som styrker det lokale selvstyret etter Grl. § 49 annet ledd.¹⁰⁵

Ifølge KDD vil samme gjentakende elementer i fasader skape rytme og harmoni.¹⁰⁶ Nybygg må «knytte sammen, forsterke eller videreutvikle eksisterende mønstre» i fasadelinje, volum og møneretning.¹⁰⁷ «Svaret på avveiningen mellom respekt for fortiden og nødvendig nytenkning kan bare gis ved en grundig lokal drøfting av stedets dominerende estetiske verdier» mener KDD.¹⁰⁸

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 343.

¹⁰² Prp. 64 L (2020-2021) s. 60.

¹⁰³ Ibid s. 60.

¹⁰⁴ Ibid s. 60.

¹⁰⁵ Ibid s. 60.

¹⁰⁶ T-1179 s.12.

¹⁰⁷ T-1179 s. 53 og L. Schmidt og H. Wilhjelm, 1999, s. 91.

¹⁰⁸ H-07/97 kapittel 1.3.

Forarbeidene presiserer allikevel at det ikke kreves at tiltaket skal være helt likt omgivelsene, men at kontraster også kan være positivt dersom de er godt faglig begrunnet og ikke fremstår tilfeldig.¹⁰⁹ Dette gir utbyggeren et handlingsrom innfor skjønnet i § 29-2. Det er akseptert en «bevisst kontrast eller skjønnsom tilpasning».¹¹⁰ En sak om kontrast er LA-2020-28910 der kommunen lovlig avslo søknad på flatt hustak der naboeiendommene hadde flatt tak. Saltak ville gi strøket variasjon ned mot sjøen, og begrunnelsen var tatt ut fra faglige begrunnelser. Vurderingen fra KDD og Lagmannsretten sett i sammenheng med forarbeidene viser at det som er relevant å legge vekt på varierer fra sak til sak, og fra hvordan tiltaket ser ut som helhet.

Vegetasjon og terreng er en del av ordlyden «omgivelser» ifølge KDD.¹¹¹ Natur er en kontrast til harde og glatte byggematerialer, og vegetasjon i samspill med tomtestrukturen kan skape oppholdssoner i uteareal. Mangel på vern av eksisterende natur og terreng var tema i LB-2012-146672. Prosjektet innebar full fjerning av naturlig skråning huset lå i og ingenting av eksisterende terreng eller vegetasjon skulle bevares. Ny søknad måtte legge vekt på naturlig reetablering av terreng og grøntareal i utomhusplan, da reguleringsbestemmelser krevde bevaring av terreng for å gi preg av frittstående småhus i grønn skråning. Avslaget var enstemmig. Terreng og vegetasjon har en sentral del i vurderingen av visuell kvalitet ut fra planbestemmelsene.

I forlengelsen av dette vil landskapsmessige særtrekk ifølge KDD være med på å identifisere et steds visuelle karakter.¹¹² KDD nevner «elv, markerte åser, tydelige overganger mellom flater, ubebygde terrengformer eller sammenhengende grønnstruktur» i tillegg til signalbygg. Et godt eksempel på bruk av landskapsmessige særtrekk i tillegg til LB-2012-14667 er Vinstra Park i Nord-Fron kommune.¹¹³ Parken ved idrettshallen tar utgangspunkt i bekk som har vært flomutsatt og har trengt sikring i flere år. Området er slitt og det estetiske uttrykket er utdatert.¹¹⁴ Elvebredden utvides som et flomsikringstiltak, men også for å skape et midtpunkt i parken. Idrettshallen er et signalbygg, men med eldre fasade, som nå får uteområder med naturlig trasé til kjøpesenter og handelspark, videregående skole, barneskolen og bussplass. Det legges til rette for senere oppgradering av fasaden på idrettshallen som vil fungere godt estetisk med uteområdet. Furuskogen og bekken er utgangspunktet for områdets identitet, som får ny drakt med fokus på estetikk, rom for aktivitet og samvær på uteområdene.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 342-343.

¹¹⁰ Ibid s. 221.

¹¹¹ H-07/97 kapittel 6.2.4.

¹¹² H-07/97 kapittel 3.2.

¹¹³ Se bilde 1 og Rambøll Norge AS, Vinstra Park (2020).

¹¹⁴ Rambøll Norge AS, Vinstra Park (2020) s. 21.

Sentralt i vurderingen av § 29-2 er også byggets «plassering», altså hvor i samfunnet bygget er plassert ut ifra annen infrastruktur. Kravene til estetikk skal tolkes relativt i forhold til «tiltakets størrelse og synlighet» ifølge forarbeidene, slik at for eksempel kjøpesenter og kontorbygg av en viss størrelse må være under et større regime og kontroll enn en enebolig eller kiosk.¹¹⁵ I helhetsvurderingen i § 29-2 er det derfor adgang ut ifra forarbeidene og ordlyden «plassering» til å senke terskelen for å gi avslag nettopp fordi tiltaket ut fra området kan påvirke strøket negativt.¹¹⁶ Et praktisk eksempel er at kontor- og næringsbygg kan virke store og ruvende i forhold til omgivelsene og menneskene på gateplan. Kontorbygg har i tillegg en sentral plassering i sentrum. Eksempel på avslag grunnet plassering er SOMB-1979-36 der dobbeltgarasje fikk avslag fordi plasseringen ikke var ideell estetisk sett.

Kjernen i vurderingen er som nevnt i 3.2.2 om tiltaket tilfører omgivelsene noe positivt.¹¹⁷ Kravet gjelder også for kjøpesenter og lignende bygg med store arealflater. Formålet med butikkvinduer på gateplan er å få kundene interessert i butikken, men på kjøpesenter er fasaden lukket. Det er kun inngangspartiet som har dører og vinduer.¹¹⁸ Kundene interesserer seg med store plakater med sterke farger på fasaden, som sees på lang avstand. Denne byggeskikken tar generelt sett lite hensyn til omgivelsene og gir sjelden noe positivt tilbake til stedets byggeskikk og identitet, som er et sentralt hensyn etter § 29-2. På den andre siden er det mulig å ivareta estetikk, selv om kjøpesenter og butikker krever store arealflater. Paragraf § 29-2 gir rom for et vidt skjønn og kreativitet. Bruk av leiligheter i fasade kan brukes på kjøpesenter der den indre delen er kjøpesenter, se vedlegg bilde 2. Handlegater med butikker på gateplan med boliger i etasjene over kan være med å minske uttrykket av udefinerte flater i høyden. Handlegater gir mulighet til hyggelig atmosfære og luftige arealer med avgrensede fasader for hver butikk. Et eksempel her er verneverdige gågata i Lillehammer, se vedlegget bilde 3. Eventuelt kan ulike materialer fungere sammen, se vedlegg bilde 4 og 5.

3.4.4 Skjønnsmarginen for avslag etter pbl. § 29-2

Forarbeidene legger til grunn at § 29-2 er avslagshjemmel.¹¹⁹ Problemstillingen er her kompetansens rekkevidde til avslag innenfor avslagsgrunnlagene i § 29-2. Har kommunen kompetanse til å veilede tiltakshaver i avslagsbestemmelsen, eller plikter kommunen å gi avslag? Er det adgang til å stille vilkår ved byggetillatelsen?

¹¹⁵ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 343.

¹¹⁶ Ibid s. 343.

¹¹⁷ Ibid s. 221.

¹¹⁸ Schmidt og Wilhjelm, 1999, s. 113.

¹¹⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 343.

Innjord argumenterer med at kommunen ikke kan avslå søknad fordi et annet estetisk alternativ er å foretrekke, og begrunner dette med at kommunen kun skal kvalitetssikre og ikke detaljstyre tiltakshavers estetiske sans.¹²⁰ Kommunen må derfor i utgangspunktet akseptere en vid skjønnsmargin ved utbyggers tolkning av reguleringsbestemmelsene etter § 29-2. I LA-2020-28910 aksepterte ikke kommunen at utbygger gikk for flatt tak og ikke saltak. Strøket måtte få innslag av variasjon. Lagmannsretten forstår avslagshjemmelen slik at bestemmelsen kan brukes for å oppnå likhet og rytme i strøk, men også der det ikke er tilstrekkelig variasjon som vist i 3.4.3. Det er i helheten en vurdering av omgivelsenes harmoni med hverandre. Lagmannsretten legger til grunn at selv om det ikke er krav om variasjon i reguleringsplan, vil variasjon i fasade og utforming være et relevant moment uansett under skjønnet i § 29-2. Bruk av § 29-2 er ut ifra Lagmannsretten ikke betinget av at det foreligger plan på området, men dersom det foreligger plan er den en retningslinje for skjønnet.

Kommunen kan ikke avslå søknaden kun på det grunnlag at det vil skape presedens mener KDD.¹²¹ Kommunen må da godkjenne søknad og heller endre plan. Bakgrunnen er at utviklingen av et steds visuelle uttrykk ikke skal skje i enkeltvedtak, men i planbestemmelser. Begrunnes avslaget i hensyn utenfor hjemmelsgrunnlaget i plan, handler forvaltningen utenfor hjemmelsgrunnlaget og bryter med legalitetsprinsippet.

Når det gjelder avveiningen av bruk av avslag eller veiledning, er det av KDD¹²² og Sivilombudet¹²³ lagt til grunn at kommunen først skal veilede utbygger i hva som mangler for å oppnå kravet til visuell kvalitet. Avslag skal kun skje der kommunen og tiltakshaver har vidt forskjellige standpunkt for kravet til estetikk at det ikke nytter med veiledning, eller det strider klart mot reguleringsbestemmelser, som i LA-2017-161803 der firemannsbolig stred mot LNF-formål. Kommunen har allikevel mulighet til å stille formåls- og forholdsmessige vilkår i byggetillatelsen for å avhjelpe avslagsgrunnen gjennom den ulovfestede vilkårs læren.¹²⁴ For å hindre uklarhet om estetisk utforming av et tiltak, kan estetikk være et tema ved forhåndskonferanse jf. § 21-1.¹²⁵ Det følger av § 21-1 første ledd at «for nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte myndigheter». Kommunen

¹²⁰ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 898.

¹²¹ TUDEP-3943-4.

¹²² TUDEP-3943-4 og TUDEP-2022-1719-2.

¹²³ SOM-2015-2528.

¹²⁴ NOU 2019: 5 s. 544, M. Reusch (2014) og Rt. 2008 s. 1110 og analysens kapittel 5.

¹²⁵ H-07/97 kapittel 8.3.

kan legge frem retningslinjer for estetikk i forskrift, reguleringsplaner, lover, rundskriv og kommunens egen praksis.¹²⁶

3.5 Oppsummering

Lovens kapittel 29 om krav til tiltaket stiller en rekke krav til «tiltak», også «tiltak» som ikke er søknadspliktige. Hva som anses som den nedre grensen for «tiltak» vil bero på en konkret vurdering ut fra §§ 1-6, 20-1 og 20-5 i sammenheng med SAK10 § 4-1. Konklusjonen er at alle arbeider på uteområder og fasader faller inn under reglene i § 29-2 om «god visuell kvalitet». Det blir derfor opp til kommunen om arbeidet på uteområdet vil ha innvirkning på omgivelsene, og derfor må anses som «tiltak» der § 29-2 kan anvendes. Skjønnhetsparagrafen er avslagshjemmel der kommunen med fritt skjønn ut fra estetikken «i seg selv og forhold til dets funksjon» og «dets bygde og naturlige omgivelser og plassering» kan nekte byggetillatelse. Bruk av skjønn varierer fra kommune til kommune, men det kan utledes noen felles retningslinjer; tiltaket skal tilføre noe positivt tilbake til omgivelsene, og vurderingen må tas basert på faglige kvalitetsnormer. Retningslinjene innad i kommunen styres ofte av politikk og utviklingen i samfunnet ellers. Loven gir derfor kommunen stort handlerom for å ivareta sin estetiske identitet.

¹²⁶ T-1179 s. 7.

4 Etterfølgende kontroll av estetikk og vedlikeholdsplikt

4.1 Problemstilling

Kommunen har behov for å prøve tiltak opp mot lov, regulering og byggetillatelse etter tiltaket er ferdig oppført. Kapittel 4 i analysen skal ta for seg kommunens mest sentrale kompetansegrunnlag til å føre etterfølgende kontroll av estetikken på fasade og uteområder. Sentrale hjemler er §§ 31-3, 31-4 og 31-7 i tillegg til kapittel 24.

4.2 Tilsyn av eksisterende byggverk etter pbl. § 31-7

For at kommunen skal sanksjonere mot ulovlige tiltak må kommunen undersøke tiltaket. Hjemmelsgrunnlaget for tilsyn er § 31-7 og spørsmålet er om kommunen kan føre tilsyn ved mistanke om brudd på regler som stiller krav til estetikk. Tilsynet i § 31-7 gjelder «eksisterende arealer og byggverk» for å påse at det ikke foreligger «ulovlig bruk eller andre ulovlige forhold etter denne lov som kan medføre fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø.» Spørsmålet er om brudd på regulering av estetikk ved fasade eller uteoppholdsområder faller inn under ordlyden «vesentlig ulempe for eiendom eller miljø». Lovteksten dekker ubebygde arealer jf. «eksisterende arealer» slik at uteoppholdsarealer faller inn under ordlyden.¹²⁷ Hjemmelen kan også brukes på tiltak unntatt søknadsplikt,¹²⁸ slik at kommunen kan kontrollere at også disse følger reguleringen av estetikk.

Tilsyn er etter ordlydstolkning kun ment å iverksettes «der det er grunn til å anta» lovbrudd jf. første ledd andre setning. Ordlyden viser til sannsynlighetsovervekt. Motsatt, mener forarbeidene at det kun kreves en reell mulighet for lovbrudd eller mulighet for å gi pålegg jf. § 31-3.¹²⁹ Allikevel skal ikke terskelen være for lav, slik at kommunen ikke kan undersøke tilstanden til alle bygg generelt sett.¹³⁰ Ut fra forarbeidene og ordlyden kreves det derfor en reell mistanke om et brudd på for eksempel § 29-2 eller reguleringsbestemmelser om estetikk for å oppnå kravet til hjemmel for tilsyn ved uteområder eller fasade. Ordlydens terskel stenger derfor isolert sett ikke for å føre tilsyn på estetikk. Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår kan sammen med estetikk- og miljøhensyn tale for at kommunen burde føre tilsyn på uteområder og fasader med forfall og svekket estetikk jf. § 1-1 femte ledd. Miljøhensyn taler for at gjengrodde uteområder og slitte fasader burde tas vare på for videre

¹²⁷ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 973.

¹²⁸ Nyhus, Rettsdata, note 987 (Lest 09.12.2022).

¹²⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 351.

¹³⁰ Ibid s. 351.

drift og bruk, slik at ikke avfall fra byggemateriale skader naturen og miljøet. Det skal derimot litt til, slik at kommunen ikke kan føre tilsyn for bagatellmessig forfall. Bakgrunnen for terskelen er at det er opp til hjemmelshaver hvordan hen ønsker å ivareta sitt bygg/areal, og hen skal ikke føle på at hens eiendomsrett begrenses ved at kommunen fører tilsyn uten tilstrekkelig begrunnelse jf. legalitetsprinsippet. Forarbeidene sier at bestemmelsen kan ses i sammenheng med kapittel 25 som også omhandler tilsyn, der forarbeidene sier at «selv om tilsynsplikten i utgangspunktet ikke omfatter lovens planbestemmelser, kan det føres tilsyn med at overordnede forhold og krav er ivaretatt, for eksempel [...] utforming, herunder universell utforming, plassering, utearealer og så videre».¹³¹ Dette taler for at kommunen kan føre tilsyn for «utforming» og «utearealer», herunder estetikk. Konklusjonen er at paragraf § 31-7 ikke stenger for kommunen til å føre tilsyn av brudd på regler om estetikk. Tilsyn på estetikk blir derimot ofte nedprioritert av kommunen fordi tilsyn på tekniske krav kommer i fremste rekke da de utgjør en sikkerhetsrisiko.

4.3 Krav om istandsetting av tiltak for å møte krav om estetikk jf. pbl. §§ 31-3 og 31-4

4.3.1 Vedlikeholdsplikt?

I § 31-3 første ledd «plikter» eier eller ansvarlige¹³² å holde byggverk i stand slik at det ikke oppstår «fare for skade eller vesentlig ulempe på person, eiendom eller miljø», og «slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene». Overholdes ikke plikten kan kommunen i henhold til andre ledd gi pålegg om sikring og istandsetting. Spørsmålet er om det ut fra ordlyden «ikke virker skjemmende» kan utledes en vedlikeholdsplikt for vern av estetikk. Overskriften til § 31-3 har i dag «sikring og istandsetting», som i pbl.1985 § 89 var «vedlikehold og utbedring». Med «sikring og istandsetting» forstås det som at tiltakshaver plikter å sette bygget i tilfredsstillende stand slik at det ikke medfører fare, vesentlig ulempe eller virker skjemmende ut fra seg selv eller omgivelsene. Dette trekker i retning av en vedlikeholdsplikt basert på estetiske hensyn. «Plikter» tyder på at det er en plikt som alltid ligger der hos tiltakshaver, som kommunen kan «aktivere» med pålegg.

Det følger allikevel av forarbeidene at overskriftendringen skulle tydeliggjøre at det ikke kan pålegges tiltakshaver en generell vedlikeholdsplikt i kraft av § 31-3, og at det heller ikke var det etter

¹³¹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 335.

¹³² Analysen bruker videre ordet «tiltakshaver» for å dekke ansvarlig grunneier og utbygger/foretak.

1985-loven.¹³³ Hensikten er at tiltakshaver kun skal hindre at slik skade eller fare for vesentlig ulempe skjer, som i sjeldne tilfeller vil gjelde estetikk alene.¹³⁴ Hjemmelen gir derfor ikke kompetanse til å pålegge en generell vedlikeholdsplikt. Dette støttes av teorien.¹³⁵ Lovteksten kunne med fordel vært klarere i omfang av plikten for ikke å forvirre til å tro man kan få pålegg om vedlikeholdsplikt, jf. legalitetsprinsippet.

4.3.2 Istandsetting av uteområder og fasader som forfaller estetisk jf. pbl. § 31-3

Spørsmålet er videre hva som er funksjonen med «ikke virker skjemmende», og om det kan medføre plikt til å «istandsette» uteområder eller fasader. Lovteksten i § 31-3 ligner på hjemmelen for tilsyn i § 31-7 og § 29-2. Ordlyden isolert sett i § 31-3 forstås slik at estetikk er et selvstendig krav for å pålegge istandsetting jf. «og[*min kursivering*] slik at det ikke virke skjemmende». Forarbeidene sier imidlertid at estetikk kun er et relevant moment som støtteargument i vurderingen av skade eller vesentlig ulempe.¹³⁶ Det er ikke en selvstendig påleggsgrunn ifølge forarbeidene, og har vært foreslått fjernet fra lovteksten av KDD.¹³⁷ «Skjemmende» ville uansett falle inn under ett av alternativene «fare eller vesentlig ulempe på person, eiendom eller miljø» mener departementet.¹³⁸ Estetikk kan dermed være grunnlag for pålegg for istandsetting.

Som nevnt under vurderingen av § 31-7 skal det litt til for at estetikk skal falle inn under «fare for skade eller vesentlig ulempe på [...] eiendom eller miljø», slik at bagatellmessige skader eller ulemper på tiltak faller utenfor plikten til tiltakshaver. Dette kan trekke i retning av at kommuner som ikke har ressurser til å etterfølge alle grader av forfall, må bortprioritere estetikk til fordel for ulemper eller fare for skade som gir helse- eller miljørisiko. Estetikk når sjelden alene opp til terskelen. Spørsmålet er om andre hensyn i tillegg til estetikk kan nå opp til terskelen. Skjemmende fasade grunnet mangel på vedlikehold er lite ønskelig for naboer, men også for det samlede estetiske uttrykket i en by. Pbl. (1985) § 89, som ble erstattet av §§ 31-3 og 31-4, ble brukt på nettopp forfall på fasader.¹³⁹ Det er ikke gitt nyere uttalelser som taler i retning av at dette ikke lenger skal gjelde. I forarbeidene drøfter departementet om bevaringsverdi kan trekkes inn som relevant moment, men kommer frem til at det må tas under kulturminnelovgivningen.¹⁴⁰ Bestemmelsen skal i hovedsak sikre

¹³³ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 349.

¹³⁴ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 350, HR-2013-574-A (21) og Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 964.

¹³⁵ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del II, (2018) s. 564.

¹³⁶ Prop. 64 L (2020-2021) s. 17.

¹³⁷ Ibid s. 17, men se også Tyrén, (2018) s. 499.

¹³⁸ Prop. 64 L (2020-2021) s. 17.

¹³⁹ T-1179 s. 149-150.

¹⁴⁰ Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 257 og Prop. 64 L (2020-2021) s. 17.

minimumsstandard for helse og sikkerhet, slik at kulturhistoriske verdier og bevaringsverdier ikke skulle tas inn i lovteksten. Vern av kulturminner vernes bedre i reguleringsplan og hensynssoner jf. § 12-7 nr. 6.¹⁴¹

Kommunen plikter å ivareta estetisk utforming jf. § 1-1 femte ledd sammen med hensyn til barn og unges oppvekstvilkår. Igjengrodde uteareal for barn er i denne sammenheng lite formålstjenlig med § 1-1 femte ledd. Hvem skal sørge for utbedring om ikke grunneier kan pålegges det gjennom § 31-3? Dugnadsånden av brukerne av arealet? Hvem skal i såfall pålegges dugnadsansvaret når brukerne endres over tid? Spørsmålene kan ikke løses ut fra § 31-3, og tas videre opp under kapittel 5. Konklusjonen er at ordlyden ikke isolert sett stenger for at estetikk sammen med miljø- og friluftshensyn kan nå opp til terskelen «vesentlig ulempe på eiendom og miljø» i § 31-3. Samtidig er inntrykket av departementet at estetikk ikke skal vernes etter § 31-3, og ressursproblematikk gjør at hjemmelen er uegnet for å verne om forfallede fasade eller uteområder.

4.3.3 Pålegg for utbedring av forfall ved fasade og uteområder jf. pbl. § 31-4

Som alternativ til § 31-3 kan kommunen med hjemmel i § 31-4 andre ledd gi pålegg for utbedring og dokumentasjon der «utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi». Spørsmålet er om hjemmelen kan sikre utbedring på fasade og uteområder.

Ut ifra ordlyden faller uteområder utenfor da den ikke nevner arealer slik som § 31-3, men kun byggverk og installasjoner. Derfor er kun forfall på fasaden relevant videre i 4.3.3. Med «utbedring» menes heving til en høyere bygnings- og sikkerhetsmessig standard ifølge forarbeidene.¹⁴² Dette trekker i retning av at estetiske standarder ikke kan kreves utbedret etter § 31-4, fordi de ikke begrunnes i sikkerhetshensyn. Dette ser også ut til å være oppfatningen til teorien som fokuserer på brannkrav, rasfare og reduksjon av radon.¹⁴³ Ordlyden nevner allikevel «bevaringsverdi» som relevant hensyn, men tolkningen av teori sammen med forarbeidene viser at pålegg kun kan kreves ved nødvendig utbedring for bevaringsregulering.¹⁴⁴ Forarbeidene sier at estetikkhensyn vil komme på kanten av det hjemmelen skal verne; helse og sikkerhet.¹⁴⁵

¹⁴¹ Prp. 64 L (2020-2021) s. 17.

¹⁴² Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 350.

¹⁴³ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 966.

¹⁴⁴ Tyrén, (2018) s. 502.

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 44 (1995-1996) s. 8.

Bygningslovutvalget bemerket i utredning at kommunens mulighet til å gi pålegg om utbedring på eksisterende byggverk i stor grad er styrt av politikk.¹⁴⁶ Hvor langt er man villig til å pålegge tiltakshaver en utbedringsplikt, når hen selv ikke ønsker å utbedre egne bygg? Dette gir økonomiske plikter for grunneier, som ikke alle kan pålegges ansvar for. Det at hjemmelen ikke tas i bruk i stor grad tyder på at kommunen kjenner på uklare grenser ved å pålegge private parter slik plikt, graden av plikten og hvem plikten gjelder.¹⁴⁷

4.4 Uavhengig kontroll etter pbl. kapittel 24 og SAK10 kapittel 14

Det følger av § 24-1 at det skal «gjennomføres uavhengig kontroll av ansvarlige kontrollforetak når a) det foreligger viktige og kritiske områder og oppgaver b) kommunen krever det etter en konkret vurdering». Kommunen har ut fra ordlyden et forvaltningsskjønn ut fra hvilke tiltak de vil kontrollere, men terskelen er høy jf. «viktige og kritiske områder og oppgaver» og bokstav b. Kapittel 24 gjelder for alle tiltak uansett om det er søknadspliktige tiltak eller ikke jf. § 20-2 tredje ledd.

Det følger av forarbeidene at siden terskelen er høy, skal kontroll kun settes inn på de områder det ofte skjer skader eller feil, og der kostnadene ved feil kan være store økonomisk eller helsemessig.¹⁴⁸ Samlet sett kan kontroll virke preventivt på de områder kommunen har dårlig erfaring med tiltakshaver og hens prioriteringer. Dette utelukker ikke at estetikk kan være tema for kontroll, men i et helsemessig perspektiv blir estetikk mindre viktig. Sammenlignet med tekniske brannkrav og bæreevne som eksemplifiseres i forarbeidene,¹⁴⁹ tilsier det at estetikk ikke har store økonomiske eller helsemessige følger til å nå opp til terskelen. Dårlig estetikk kan ikke alene føre til helseskade. Allikevel åpnes det i teorien for at arkitektonisk utforming som helhet kan være tema for kontroll sett i sammenheng med bygg av verneverdi og reguleringsmessige forhold.¹⁵⁰ Dette fordi det har en samfunnsmessig verdi, og i tillegg vil virke preventivt.

Kommunen kan etter en «konkret vurdering av tiltaket» stille krav til kontroll «på grunnlag av planbestemmelser, forhåndskonferanse, søknadsbehandlingen eller ved tilsyn anses å foreligge forhold som gjør det nødvendig med kontroll for å sikre kvalitet i det ferdige byggverket» jf. SAK10 § 14-3 jf. § lovens § 24-1. Det er derfor rom for et skjønn, men det krever et grunnlag i plan,

¹⁴⁶ NOU 2005: 12 s. 363.

¹⁴⁷ Se mer i SAK10 § 19-1 jf. §§ 19-3 og 19-5. Behandles ikke nærmere i analysen.

¹⁴⁸ Innst. O. Nr. 50 (2008-2009) s. 17-18.

¹⁴⁹ Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 147-148.

¹⁵⁰ Innjord og Zimmermann, Byggesaksdelen, (2020) s. 826 .

konferanse, søknad eller tilsyn for forutberegnelighetens skyld. Estetikk kan være tema i de nevnte grunnlagene. Omfanget av kontrollen følger av § 24-2 andre ledd; «Omfang, detaljering og gjennomføring av kontrollen skal tilpasses arbeidets vanskelighet, risiko for og konsekvenser for feil, og foretakets pålitelighet og dugelighet». Estetikk ved uteområder og fasade kan ha mindre alvorlighetsgrad om en ser bort fra tekniske sikkerhetskrav. Omfanget av kontrollen kan allikevel begrenses enn ved tekniske krav til sikkerhet, så kommunen kan justere kontrollgraden og ressursbruk og allikevel kontrollere estetikk.

Konklusjonen er at ordlyden i § 24-1 isolert sett ikke stenger for kontroll av estetikk på fasade. Allikevel er terskelen høy sammenlignet med svikt i tekniske krav, og med ressursproblematikken i kommunen er estetikk ikke kommunens første prioritet. Det er derfor opp til hver enkelt kommune hva de kan prioritere.

4.5 Oppsummering

Kapittel 4 i analysen viser at det er hjemmelsgrunnlag i loven for kommunen til å drive kontroll og tilsyn av estetikk på uteområder og fasadeuttrykk for å verne estetikk. Allikevel er hjemmelen for kontroll jf. §§ 31-3, 31-4, 31-7 og kapittel 24 rettet spesielt mot lovbrudd av sikkerhetsmessige hensyn, og ikke estetiske. Ordlyden stenger ikke for kontroll isolert sett, men omkringliggende forhold som ressursproblematikk og politikk gjør at kommunen ofte ikke kan prioritere estetikk som en egen verdi. Kommunen plikter å ivareta estetikk jf. § 1-1 femte ledd, men mangler gode hjemler for etterkontroll som stiller plikt til en slik kontroll.

5 Vedlikeholdsplikt ut fra vilkår i reguleringsplan og byggetillatelse

5.1 Problemstilling

I tiden etter byggetillatelse og oppføring av bygg vil fasaden og uteoppholdsområdene forfalle over tid. Siden det ikke kan påvises noen generell utbedrings-/istandsettingsplikt som nevnt under analysens kapittel 4, vil analysen i kapittel 5 vurdere om kommunen kan stille krav om vedlikehold¹⁵¹ gjennom den lovfestede adgangen til å stille vilkår i reguleringsplan jf. § 12-7 nr. 2, eller ulovfestede vilkårlæren ut fra byggetillatelsen. Analysen tar nå fokuset tilbake på reguleringsbestemmelser og byggesak i kapittel 2 og 3. Siden kapittel 4 er et godt utgangspunkt for diskusjonen, er det hensiktsmessig å vurdere problemstillingen i kapittel 5.

5.2 Vilkår om vedlikeholdsplikt i reguleringsplan jf. pbl. § 12-7 nr. 2

Det gis i § 12-7 nr. 2 rom for å stille reguleringsbestemmelser som setter «vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet». Kravet er at vilkår kun gis i «nødvendig utstrekning», og det vises til «nødvendighetsvurderingen» i kapittel 2.3, der HR-2021-953-A viser at sumvirkningene av vilkåret er sentrale, og at det avgjørende er hvilke tiltak som «samlet sett er nødvendig i nærområdet» og for å oppfylle arealformålet.¹⁵²

«Vilkår for bruk [...] eller forbud mot bruk» kan etter en språklig forståelse omfatte vilkår om vedlikehold og vern av areal eller bygning. Hensikten er å regulere fysiske ressurser og tiltak på planområdet ifølge forarbeidene.¹⁵³ I forarbeidene sies det at vilkåret i plan skal begrunnes i «miljø, sikkerhet, samfunnsinteresser eller andre forhold».¹⁵⁴ Det er ikke utelukket at «andre forhold» kan omfatte estetikk for å videreføre formålsbestemmelsen § 1-1 femte ledd, eller begrunnes i hensyn til § 3-1 bokstav a-i. Spørsmålet er derfor om forarbeidene hjemler adgang til å stille vilkår om vedlikeholdsplikt, så lenge det «sikrer formålet med planen» og «ivaretar hensyn i [...] planområdet» jf. § 12-7 nr. 2.

¹⁵¹ «Vedlikehold»: heving av arealet eller byggets byggemessige standard, se Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 350.

¹⁵² HR-2021-953-A avsnitt 59.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

¹⁵⁴ Ibid s. 233.

Vedlikeholdsplikt i plan vil være egnet til å fremme formålet til planen og ivareta hensyn til planområdet jf. § 12-7 nr. 2. Vedlikeholdsplikt mot gjengroing på uteareal vil «sikre formålet med planen» dersom utearealet er ilagt arealformål grøntareal eller friområde. Samfunnsinteresser, estetikkhensyn, barn og unges oppvekstvilkår og folkehelsehensyn tilsier at det kan stilles vedlikeholdsplikt for å ivareta bruk av uteareal. For fasadevedlikehold vil det samme gjelde for bygg som er plassert i egen vernesone,¹⁵⁵ men også for alminnelig boligformål fordi samfunns- og estetikkhensyn sammen med hensyn til forming av «gode bomiljøer» tilsier at fasadene må vedlikeholdes jf. § 3-1 bokstav e.

Forarbeidene aksepterer vilkår om å sette opp støyskjerming for utnyttelse av eiendom til boligformål, og forbud mot oppdeling av turistanlegg.¹⁵⁶ Overføringsverdien ut fra forarbeidene på utearealer er at et vilkår kan begrunnes ut fra arealformål slik at arealet kan benyttes forsvarlig. Det følger av forarbeidene at det derimot ikke kan stilles vilkår i plan om plikter av privatrettslig karakter; det kan ikke gis bestemmelser om «økonomiske forhold eller plikter og rettigheter, eierforhold eller f.eks. krav om deltaking i velforening».¹⁵⁷ Vedlikeholdsplikt løses vanligvis ved stiftelse av forening der brukere og grunneiere av for eksempel vei står sammen om vedlikeholdet, men dette er derimot ikke mulig å kreve i reguleringsplan jf. forarbeidene.¹⁵⁸

Forarbeidene nevner ikke uttrykkelig vedlikeholdsplikt som en privatrettslig plikt som faller utenfor eller innenfor § 12-7 nr. 2, men vedlikeholdsplikt i reguleringsplan vil allikevel gi grunneier økonomisk ansvar for et område som hen må finne seg i. Hadde ikke vedlikeholdet hatt økonomiske konsekvenser, er spørsmålet om kommunen kunne pålagt en «dugnadsplikt» i plan jf. § 12-7 nr. 2 ved å pålegge grunneier en rimelig dugnadsinnsats med de ressurser grunneier har. Problemet er at de fleste vedlikehold og utbedringer medfører økonomiske utgifter på ett eller annet punkt med innkjøp av byggematerialer eller hageredskaper. Dugnadsånden er i tillegg basert på frivillighet, som ved regulering vil få preg av tvang. Vedlikeholdsplikten er en handleplikt det stenges for på generelt grunnlag av at det er et privatrettslig forhold etter forståelsen av Pedersen m.fl. og forarbeidene.¹⁵⁹ Konklusjonen er derfor at en generell vedlikeholdsplikt ikke er egnet i reguleringsplan basert på § 12-7 nr. 2 fordi slik plikt er av privatrettslig karakter.

¹⁵⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233 og § 12-7 nr. 6.

¹⁵⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 121.

¹⁵⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

¹⁵⁸ Ibid s. 233.

¹⁵⁹ Pedersen, Sandvik, Skaraas m.fl, Del I, (2018), s. 342-344.

I forarbeidene til § 12-7 nr. 6 kan kommunen pålegge hjemmelshaver en «rimelig vedlikeholdsplikt»¹⁶⁰ på fasader av kulturell verdi, uten at det tas en begrensning ut fra privatrettslig karakter.¹⁶¹ Hjemmelshaver pålegges da å ivareta fasaden innenfor rimelighetens grenser. Hvor langt denne plikten rekker, er imidlertid ikke lett å trekke da forarbeidene ikke nevner mer om dette, og domstolen har heller ikke vurdert utsagnet i forarbeidene. Ut fra naturlig språklig forståelse av «rimelig» ligger den en vurdering av hva som er fornuftig og passelig å pålegge grunneier. I tillegg må det tas en vurdering ut fra hva som faktisk er mulig å få til ved vern av kulturell verdi, da man skal oppfylle dagens tekniske krav og universell utforming.

5.3 Mulighet til å sette vedlikeholdsplikt i byggetillatelsen ut fra vilkårs læren

I 3.4.4 ble det lagt frem at kommunen har hjemmel til å oppstille vilkår i byggetillatelsen ut fra den ulovfestede vilkårs læren der hvor kommunen kan avslå søknaden jf. § 29-2. Analysen skal i 5.3 drøfte om kommunen kan pålegge tiltakshaver en generell vedlikeholdsplikt med hjemmel i den ulovfestede vilkårs læren. I 5.3 tar analysen for seg problemstillingen om kommunen har hjemmel til å pålegge tiltakshaver vedlikeholdsplikt i en byggesøknad som ikke har noe avslagsgrunnlag, fordi tiltaket ikke strider med § 29-2 eller reguleringsplanen. Vilkår i vedtak er en innskrenkning av borgerens eiendomsrett og er derfor et inngrep som krever hjemmelsgrunnlag jf. legalitetsprinsippet. Rekkevidden for å sette vilkår følger av hjemmelsgrunnlaget, som i denne delen av analysen er ulovfestet rett. Spørsmålet er om kommunen kan påføre mitt forslag til vilkår; «*Grunneier plikter til enhver tid å foreta rimelig vedlikehold av tiltaket og området rundt for å hindre estetisk forfall*».

Det er sikker rett at kommunen har mulighet til å stille vilkår på ulovfestet grunnlag etter vilkårs læren.¹⁶² Den ulovfestede læren har begrensninger ifølge forvaltningslovens forarbeider fra 2019; vilkåret må ha saklig sammenheng med avgjørelsen og vilkåret kan ikke være uforholdsmessig tyngende for tiltakshaver.¹⁶³ Læren er bekreftet av Høyesterett i Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22. I den ulovfestede vilkårs læren ligger det et proporsjonalitetsprinsipp om at vilkåret ikke kan være uforholdsmessig tyngende for grunneier vurdert mot gevinsten.¹⁶⁴ En vedlikeholdsplikt vil for det første kunne blitt uforholdsmessig tyngende og uforutsigbart for tiltakshaver over tid og stride mot legalitetsprinsippet. Det er dessuten ikke bare forholdsmessighet som problematiserer

¹⁶⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 234.

¹⁶¹ Se Riksantikvarens veileder for vern av kulturell verdi (2020).

¹⁶² Reusch, (2014).

¹⁶³ NOU 2019: 5 s. 544.

¹⁶⁴ NOU 2019: 5 s. 544, og Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22 og Reusch (2014).

vedlikeholdsplikt i vilkår. Det kan for det andre ikke stilles vilkår uten at vilkåret skal bøte på en avslagsgrunn,¹⁶⁵ fordi alternativet må være avslag.¹⁶⁶ Det kan ikke gis vilkår til ugunst for tiltakshaver. Utfordringen i problemstillingen er at man ikke kan stille vilkår om vedlikeholdsplikt i byggetillatelsen der det ikke er en avslagsgrunn som vilkåret skal avhjelpe. Dersom byggesøknaden oppfyller alle krav etter loven, kan det ikke stilles vilkår etter den alminnelige, ulovfestede vilkårslæren. Paragraf 21-4 gir uttrykk for en byggerett som kommunen ikke kan begrense uten å være til ulempe for tiltakshaver. Konklusjonen er at kommunen ikke har kompetanse til å pålegge vedlikeholdsplikt i byggetillatelsen dersom det ikke er avslagsgrunnlag i lov, planvedtak eller forskrift jf. § 21-4 jf. § 1-1 tredje ledd.

5.4 Oppsummering

Konklusjonen er at kommunen ikke kan stille vilkår for vedlikeholdsplikt av fasade og uteoppholdsområder i vilkårslæren, verken etter den ulovfestede læren i byggetillatelsen eller lovfestede jf. § 12-7 nr. 2. Her må lovgiver på banen om kommunen ønsker å ha mulighet til å pålegge en slik vedlikeholdsplikt. Lovgiver må ta en vurdering på om hjemmelen skal inneha en proposjonalitetsvurdering mellom vilkår og gevinst. Kommunen plikter å ivareta estetikk jf. § 1-1 femte ledd, men mangler hjemmel ved vedlikehold og etterkontroll.

¹⁶⁵ Reusch (2014).

¹⁶⁶ NOU 2019: 5 s. 544.

6 Avsluttende oppsummering

Analysen har lagt frem de viktigste rettslige kompetansegrunnlagene kommunen har i planleggings- og byggesakssammenheng ut fra rettskildebildet, for å finne sentrale retningslinjer for skjønnsutøvelsen og vurdert kommunens materielle kompetanse for styring av estetikk. Kommunens plikt til å ivareta estetisk utforming jf. § 1-1 femte ledd kommer til uttrykk i flere deler av loven, men konklusjonen er at reguleringsplanen er styringsmidlet som er best egnet til å styre estetikk på et overordnet plan, ut fra kapittel 2. Planbestemmelsene fungerer som sentrale retningslinjer for vurderingen av det enkelte tiltak etter § 29-2. Sentralt for fasadeutforming og uteareal står § 12-7 nr. 1, 4, 6 og 10 for å utforme reguleringsbestemmelser med særlig hensyn til estetikk og vern av grøntområder. Det overordnede «nødvendighetskravet» setter skranke for når man kan oppstille reguleringsbestemmelser, og kan deles inn i ulike vurderingskriterier; det kreves saklig, relevant og nær sammenheng mellom planen og reguleringsbestemmelsen der sumvirkningen er sentral. Utenforliggende hensyn kan ikke tillegges vekt i skjønnets, for å unngå myndighetsmisbruk. Den ulovfestede vilkårlæren begrenses ved at uforholdsmessig tyngende vilkår for grunneier ikke er lovlig, men proposjonalitetsvurderinger kan ikke tolkes direkte ut av lovteksten i § 12-7 eller HR-2021-953-A. Det er opp til hver enkelt kommunes skjønn hvordan og om de vil utforme reguleringsbestemmelser om estetikk, men blir de velformulert og presise, er de godt egnet til å oppfylle kommunens plikt jf. § 1-1 femte ledd.

Hva som har «god visuell kvalitet» vil ut fra analysens kapittel 3 variere ut fra området tiltaket står i og plasseringen i samfunnet jf. § 29-2. Tiltaket vurderes ut ifra størrelse og synlighet som signalbygg. Landskapsmessige særtrekk og kulturelle verdier skal ivaretas ved nye tiltak. Det mest sentrale i vurderingen er allikevel at bygget tilfører strøket noe positivt og vurderingen tas basert på faglige kvalitetsnormer, og ikke personlige preferanser. Paragraf 29-2 gjelder alle typer tiltak, også tiltak som ikke er underlagt søknadsplikt. Forvaltningen har derfor et vidt kompetansegrunnlag når det gjelder kontroll av visuell kvalitet i den enkelte byggesak.

Ressursproblematikken setter begrensninger for mulighet til å ivareta estetikk ved etterfølgende kontroll av lovens §§ 31-3, 31-4, 31-7 og kapittel 24, som vist i kapittel 4. Det er opp til hver enkelt kommune hvor grundig de vil føre kontroll, og hensyn til helse og sikkerhet går ofte foran vedlikehold av estetikkensyn. Allikevel anses disse hjemlene som de mest sentrale for å ivareta estetikk, når kommunen ikke har kompetanse til å pålegge grunneier en generell vedlikeholdsplikt i kraft av vilkårlæren, verken den alminnelige eller den ulovfestede som vist i kapittel 5. Om det er

ønskelig med en generell vedlikeholdsplikt og ytterligere vern av estetikk ved etterfølgende kontroll, må lovgiver utforme klare regler.

Kilderegister

Lovgivning:

Bygningsloven.	Lov 22.02.1924 nr. 2 om bygningsvesenet.
Endringslov nr. 37/2021	Lov 11.05.2021 om endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova.
Grunnloven (Grl.).	Lov 17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (endret 2014).
Menneskerettsloven (mrl.).	Lov 21.05.1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.
Plan og bygningsloven (1985) (pbl. 1985).	Plan- og bygningslov, 14.06.1985, nr. 77.
Plan- og bygningsloven (pbl.).	Lov 27.06.2008, nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.
Sivilombudsloven.	Lov 18.06.2021 nr. 121 om stortingets ombud for kontroll med forvaltningen.
<u>Forskrifter:</u>	
Byggteknisk Forskrift (TEK17).	Forskrift 19.06.2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk.
Byggesaksforskriften (SAK10).	Forskrift 26.03.2010 nr. 488 om byggesak.
<u>Lovforarbeider, utredninger ol.:</u>	
Innst. O. nr. 50 (2008-2009).	Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (byggesaksdelen).
NOU 1983: 15.	Planlov.
NOU 2001: 7.	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planutvalgets første delutredning.

NOU 2003: 14.	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
NOU 2005: 12.	Mer effektiv bygningslovgivning 2.
NOU 2019: 5.	Ny forvaltningslov. Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).
NOU 2022: 3.	På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.
Ot.prp. Nr. 32 (2007-2008).	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plandelen).
Ot.prp. nr. 44 (1995-1996).	Om lov om endringer i plan- og bygningsloven m.m.
Ot.prp. nr. 45 (2007-2008).	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (Byggesaksdelen).
Ot.prp. nr. 56 (1984-85).	Plan- og bygningslov.
Prop.64 L (2020-2021).	Endring i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova.

Rettspraksis:

LA-2017-161803 (Agder Lagmannsrett).

LF-2010-43502 (Frostating Lagmannsrett).

Rt. 1962 s. 530 (Haraldshaugen).

Rt. 1995 s. 530 (Fjordlaks).

Rt. 2007 s. 257 (Trallfa).

Rt. 2008 s. 1110.

HR-2013-574-A.

HR-2021-953-A (Mortensrud).

Sivilombudets uttalelser:

SOMB-1979-36. Sak 1403/78.

SOM-2015-2528. Sak 2015/2528.

SOM-2021-894. Sak 2021/894.

Rundskriv (regjeringen.no):

Rundskriv H-01/10. Ikraftsetting av lov om planlegging og byggesaksbehandling (22.06.2010).

Rundskriv H-07/97. Om endringer av estetikkbestemmelsen i plan- og bygningsloven (22.03.1997).

Rundskriv H-1989-20. Veiledning om bruken av pbl. bestemmelser om bebyggelsens utseende – særlig pbl. § 74 nr. 2.

Rundskriv H-2014-2300. Veileder grad av utnytting, beregnings- og måleregler (20.01.2014).

Veileder for TEK17. Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning av Direktoratet for Byggkvalitet (01.07.2017) <https://dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/> (Lest 14.08.12.22).

Veileder T-1179. Estetikk i Plan- og byggesaker (01.04.1997).

Tolkningsuttalelser fra KDD:

TUDEP-2019-3943-4. Sak 19/3943-4.

TUDEP-2022-1719-2. Sak 22/1719-2

Offentlige dokumenter:

Sak 2019/5534

Statsforvalteren i Oslo og Viken.,
«Jordstjerneveien nytt vedtak», 23.12.2021.

Riksantikvaren (2020)

«Kulturminner, kulturmiljø og landskap –
Planlegging etter plan- og bygningsloven»
<https://www.riksantikvaren.no/veileder/planlegging-etter-plan-og-bygningsloven/>
(Lest 01.12.2022)

Litteratur:

Innjord, Frode og Liv Zimmermann (red.)
Byggesaksdelen (2020).

*Plan- og bygningsloven med kommentarer:
Bind II: Byggesaksdelen*, 2. utg. (2020)
Gyldendal.

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge
Skaraas, m.fl. Del I, (2018).

*Plan- og bygningsrett: del I: Planlegging
og ekspropriasjon*. 3. utg. (2018)
Universitetsforlaget.

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge
Skaraas, m.fl. Del II, (2018).

*Plan- og bygningsrett: del II
Byggesaksbehandling: håndhevelse og
sanksjoner»* 3. utg. (2018)
Universitetsforlaget.

Sandkjær, Gro og Nils Aarsæther, (2018).

*Plan- og bygningsloven 2008 – fungerer
loven etter intensjonene?* (2018)
Universitetsforlaget.

Taubøll, Steinar (red), Ingunn Elise
Myklebust, Anne Rogstad m.fl. (2022).

*Vann, juss og samfunn – Rettigheter og
regulering i utvikling*, (2022) Cappelen
Damm Akademisk.

Tyrén, Carl Wilhelm, (2018).

Plan og bygningsloven: Lovkommentar, 2.
utgave, (2018) Universitetsforlaget.

Tøssebro, Henriette Nilsson (red.) Ivar Alvik og Ingunn Elise Myklebust m.fl. (2019).

Ugyldighet i forvaltningsretten», særlig artikkelen «*Handlerrommet for skjønn i plan- og byggjesaker*, (2019) Universitetsforlaget.

Nettsteder og artikler:

Arkitekturopprøret, (2021).

«Grøss-medaljen og Arkitekturopprørets Hederspris 2021»
<https://www.arkitekturopprøret.no/2021/pri/s/> (Lest sist 09.12.2022).

Dalemark, Johanne, (2019).

«Estetikk og perspesjon», Majoren tegnestue,
<https://www.majorentegnestue.no/estetikk-og-persepsjon> (Lest 08.12.2022).

Ellard, Collin, (2020).

“Neuroscience, Wellbeing, and Urban Design: Our Universal Attraction”, for ProUSt, publisert på ResearchGate, Canada
https://www.researchgate.net/publication/342516448_Neuroscience_wellbeing_and_urban_design_Our_universal_attraction_to_vitality (Lastet ned pdf 23.08. 2022).

FN-sambandet, (02.06.2022).

“Livet på land” <https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/livet-paa-land> (Lest sist 23.11.2022).

FN-sambandet, (31.10.2022).

“Bærekraftige byer og lokalsamfunn”
<https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/baerekraftige-byer-og-lokalsamfunn> (Lest sist 23.11.2022).

FN-sambandet, (08.11.2022).

“God helse og livskvalitet”
<https://www.fn.no/om-fn/fns-baerekraftsmaal/god-helse-og-livskvalitet> (Lest sist 23.11.2022).

- Mehaffy, Michael, (2020).
 «The Impacts of Symmetry in Architecture and Urbanism: Towards a New Research Agenda», ResearchGate, Stockholm.
https://www.researchgate.net/publication/347785782_The_Impacts_of_Symmetry_in_Architecture_and_Urbanism_Toward_a_New_Research_Agenda (Lastet ned pdf 23.08.2022).
- Nyhus, Øystein Nore, (2020), rettsdata
 «Norsk Lovkommentar til Plan- og bygningsloven», Rettsdata, revidert 18.06.2020.
<https://min.reettsdata.no/Dokument/gL20080627z2D71> (Lest sist 09.12.2022).
- Rambøll Norge AS for Nord-Fron Kommune, (2020).
 "Detaljregulering Vinstra Park» (12.06.2020) KOM-sak 94/20,
<https://www.nord-fron.kommune.no/f/p1/ie789e95e-cbeb-49c8-8193-c73210828a13/vinstra-park-planbeskrivelse-ajourfort-etter-endelig-vedtak.pdf> (Lest sist 10.12.2022).
- Reusch, Marianne, (2014).
 «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», Lovdata
<https://lovdata.no/pro/#document/JUS/reusch-m-2014-01?from=NL/lov/2008-06-27-71/§1-1> (Lest sist 10.12.2022).
- Schmidt, Lene og Hanne Wilhjelm, (1999).
 «Mitt hus, din utsikt: God byggeskikk for hus og land – hva, hvorfor, hvordan», Statens Byggeskikkutvalg og Den Norske Stats Husbank, Dibk.no
<https://dibk.no/globalassets/42.-byggesak-og-tilsyn/byggeskikk/Mitt-hus-er-din-utsikt.pdf> (Lest sist 09.12.2022).
- Tjønneland, Eivind, (2021).
 «Estetikk» (31.11.2021) Store Norske Leksikon, <https://snl.no/estetikk> (lest 09.09.2022).

Vedlegg - eksempelbilder

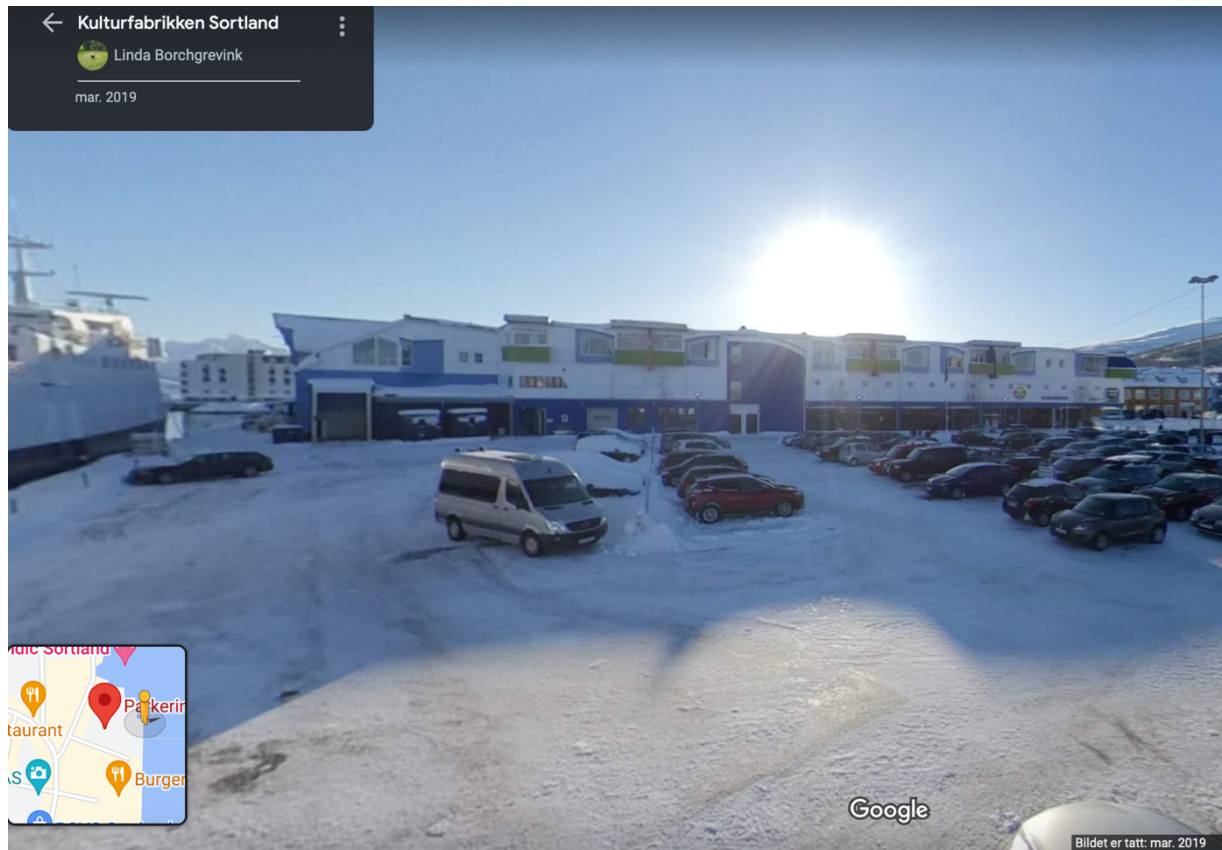
Bilde 1 – Vinstra Park, Rambøll arkitekter (side 8 i plan) https://www.nordfron.kommune.no/f/p1/ie789e95e-cbeb-49c8-8193-c73210828a13/vinstra-park-planbeskrivelse_ajourfort-etter-endelig-vedtak.pdf (Hentet 14.11.2022)



Fortsettelse på neste side.

Bilde 2 – google maps fra mars 2019. Skibsgården Sortland

<https://www.google.com/maps/place/Parkeringsplass,+8400+Sortland/@68.6964521,15.4180098,17z/data=!4m12!1m6!3m5!1s0x45dc4593784582a5:0x9939cd97115a46f12sBurger+King!8m2!3d68.695805!4d15.4187703!3m4!1s0x45dc45e83336360b:0xcd147b440b36cbd!8m2!3d68.6966547!4d15.4182936> (Hentet 14.11.2022)



Bilde 3 – Gågata Lillehammer, Visit Norway (Hentet 26.10.2022)

<https://www.visitnorway.no/listings/lillehammer-sentrum/18324/>



Bilde 4 – Strandtorget inngangsparti, Lillehammer, (Hentet 01.12.2022)
<https://www.retailmagasinet.no/cc-eiendom-scala-eiendom-strandtorget/strandtorget-lillehammer-i-ny-drakt/793849> (fra 27.04.2022)



Bilde 5 - Kiwi Damsgårdssundet, Bergen, fra Kiwi sin Facebook side 28. februar 2019
<https://www.facebook.com/kiwiminipris/photos/pcb.2350086821682234/2350086708348912>
(hentet 3.11.2022)

