

NOTAT

Til: Norges Hytteforbund v/ Trond Hagen
Fra: Advokatfirmaet Økland & Co DA v/ advokat Marte Risøy
Dato: 22. oktober 2020
Sak nr.: 16871

OMREGULERING OG BRUKSENDRING - HYTTEFELT

1 INNLEDNING

Norges Hytteforbund har bedt om en redegjørelse for forholdet mellom bruksendring og omregulering av hyttefelt. Hytteforbundet ønsker en redegjørelse for om hytteeiere har noen rettigheter når deres hyttefelt omreguleres.

Hytteforbundet ønsker fokus på de privatrettslige reglene. Hytteforbundet viser til at omregulering innebærer en forutsetningssvikt for hytteeierne. Dvs. at hytteeierne har kjøpt hytte under andre forutsetninger enn det en omregulering innebærer. Mange hytteeiere opplever at det er vesentlig forskjell på hyttefelt og boligfelt.

2 OPPSUMMERING/KONKLUSJON

1. Forholdet bruksendring – omregulering

Bruksendring kan gjøres uavhengig av omregulering og omregulering kan gjøres uavhengig av bruksendring.

Dersom reguleringsplanen stenger for bruksendring, må hytteeierne søke om dispensasjon fra reguleringsplanen i sin søknad om bruksendring.

Dersom reguleringsplanen åpner for bruksendring, slipper hytteeierne som ønsker bruksendring å søke kommunen om dispensasjon fra reguleringsplanen. Hytteeierne har offentligrettslig krav på bruksendring i tråd med plan.

Endring i reguleringsplan medfører imidlertid ikke krav om at eksisterende hytter må søke bruksendring.

2. Forholdet offentligrettslig – privatrettslig

Kommunen står fritt til å vedta reguleringsplaner i strid med privatrettslige forhold. Reguleringsplanene opphever imidlertid ikke de privatrettslige forholdene; de må omgjøres ved avtale eller ekspropriasjon for at reguleringsplanen skal kunne gjennomføres.

3. Privatrettslig:

- Når det finnes konkret avtale som stenger for omregulering

Kommunen er i utgangspunktet ubundet av de privatrettslige forholdene. Kommunen er helt ubundet når det gjelder reguleringsvedtak, men ved søknad om tiltak kan «åpenbare» privatrettslige forhold få betydning.

Det er da et misforhold mellom de offentligrettslige og de privatrettslige regelsettene. Spørsmålet er hvordan hytteeierne og grunneier skal forholde seg til dette.

Som part kan man ikke iverksette tiltak i strid med de privatrettslige avtalene. Bruksendring i tråd med reguleringsplan eller offentlig tillatelse kan dermed ikke iverksettes uten at de privatrettslige hindrene forsvinner. Dette kan gjøres på to måter:

- Ekspropriasjon
- Omskiping
- Når det ikke finnes konkrete avtaler, vedtekter mv.

Igjen: Kommunen er i utgangspunktet ubundet av de privatrettslige forholdene.

Læren om bristende forutsetninger kommer ikke til anvendelse.

Grannelova § 2 er en mulighet, men normalt vil man ikke kunne vinne frem med et slikt søksmål.

3 FORHOLDET BRUKSENDRING - OMREGULERING

3.1 Omregulering

Omregulering innebærer at den regulerte bruken endres for et helt område, typisk et helt hyttefelt.

Definisjonen av reguleringsplan fremgår av plan- og bygningsloven («pbl.») § 12-1 (1), hvor det heter:

«Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.»

Kommunen er bundet av reguleringsplanen, jf. pbl. § 12-4, og planen skal være bestemmende for alle nye tiltak.

En omregulering er uten betydning for etablert bruk. Alle kan fortsette å bruke eiendommen sin som tidligere, selv om den reguleres til noe annet. Skal reguleringsplanen gjennomføres, er det derfor nødvendig med ekspropriasjon eller privatrettslige avtaler.

Det skal gå fram av reguleringsplanen hvilke arealformål de ulike arealene har fått. For eksempel kan det angis områder for bebyggelse og anlegg, grøntstruktur, LNFR-område mv. Arealformålet vil være avgjørende i vurderingen av hvilke nye tiltak som kan iverksettes på de ulike områdene.

Videre fremgår det av pbl. § 12-7 hva en reguleringsplan kan inneholde. Som eksempler kan nevnes «grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet», «bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur» og «krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan». Ordlyden viser at omtrent all form for regulering av områder og arealer kan reguleres i reguleringsplanen.

Reguleringsplan er et enkeltvedtak. Når planen er vedtatt, skal grunneiere og festere i planområdet underrettes. I underretningen skal det opplyses om klageadgang og frist for å klage.

3.2 Bruksendring

Bruksendring gjelder endring av bruken for én hytte.

Bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig er søknadspliktig, jf. pbl. § 20-1 d).

For å få tillatelse til bruksendringen må bruksendringssøknaden være i tråd med plan. I kommuneplanens arealdeler rundt om i landet er det en del hytteområder avsatt til framtidig boligområde. Her gjelder et krav til regulering før bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig kan godkjennes. Enkelte av disse områdene er også regulert gjennom reguleringsplan. Før det søkes bruksendring må det altså undersøkes hva som gjelder i det konkrete område.

Dersom bruksendringen er i strid med reguleringsplan, må det søkes dispensasjon fra reguleringsplan.

Ved søknadspliktige tiltak på eksisterende bygning vil gjeldende bygningstekniske krav kunne kreves oppfylt for bygningen i den grad de er relevante for den nye bruken, jf. pbl. § 31-2. Enkelt sagt: Arbeidet som utføres må oppfylle gjeldende bygningstekniske krav. Ved bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig vil hele bygningen berøres. Det legges derfor til grunn at samtlige krav til helårsbolig gjelder, og er de ikke oppfylt, må det søkes dispensasjon.

Dispensasjon fra reguleringsplan etter pbl. Kapittel 19 skal ikke være lett å få. Det må være gode grunner for det, og søknad skal være begrunnet og nabovarsles. I § 19-2 heter det:

«Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulemperne etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt.»

Det kan hentes argumentasjon herfra mot bruksendring i strid med plan. I et hyttefelt der alle de andre eiendommene er fritidsboliger, vil bruksendring i strid med plan av én eiendom – til bolig eller f. eks næring – kunne gi ulemper som ikke er klart mindre enn fordelene, totalt sett. Det kan også sette planen «vesentlig» til side, og ikke minst være i strid med rikspolitiske retningslinjer om hvor det skal være helårsboliger.

3.3 Oppsummert

Bruksendring kan gjøres uavhengig av omregulering og omregulering kan gjøres uavhengig av bruksendring.

Dersom reguleringsplanen stenger for bruksendring, må hytteeierne søke om dispensasjon fra reguleringsplanen i sin søknad om bruksendring.

Dersom reguleringsplanen åpner for bruksendring slipper hytteeierne som ønsker bruksendring å søke kommunen om dispensasjon fra reguleringsplanen. Kommunen skal i slike tilfeller gi tillatelse til bruksendring, så sant det ikke er «åpenbare» privatrettslige hindre for det (se nedenfor).

Dersom et hyttefelt omreguleres til boligområde, er ikke hytteeierne forpliktet til å søke bruksendring for hytta. Som eksisterende hytteeier er man berettiget til å fortsette med allerede etablert bruk.

4 FORHOLDET OFFENTLIGRETTLIG - PRIVATRETTLIG

Som nevnt over er det kommunen som vedtar reguleringsplaner. Reguleringsplanforslag sendes ut på høring og berørte parter får uttale seg før kommunen treffer vedtak om planen.

Kommunen står fritt til å vedta reguleringsplaner i strid med privatrettslige forhold. Reguleringsplanene opphever imidlertid ikke de privatrettslige forholdene; de må omgjøres ved avtale eller ekspropriasjon for at reguleringsplanen skal kunne gjennomføres.

Som nevnt over, er en bruksendring et søknadspliktig tiltak. I utgangspunktet skal det gis tillatelse til tiltak som er i samsvar med plan. Dvs.: Når det er samsvar mellom søknad om bruksendring og innholdet i reguleringsplanen, skal kommunen gi bruksendringstillatelse.

Det er imidlertid et unntak i pbl § 21-6 for tiltak som «åpenbart» er i strid med det tiltakshaver har privatrettslig adgang til. Unntaket kan eksempelvis gjøres gjeldende i de tilfeller hvor grunneier eksplisitt har inngått avtaler med hytteeierne om at et hyttefelt aldri skal omreguleres eller der det er tinglyst klare bestemmelser om tillatt utnyttelse, bruk osv. av tomtene enten som (såkalt «negative») servitutter eller f. eks. i festekontraktene. Dette kan være både individuelle heftelser på enkelt-tomter eller bestemmelser som er ment å favne alle eiendommene i området, såkalte strøksservitutter. Den første typen heftelser må håndheves av den som er berettiget, mens strøksservitutter kan håndheves av alle som kan ha nytte av den, se servituttloven § 4.

5 PRIVATRETTLIG

5.1 Når det finnes konkret avtale som stenger for bruksendring

Kommunen står helt fritt til å regulere areal som den vil, men når det gjelder å gi tillatelse til konkrete tiltak i tråd med eller etter dispensasjon fra reguleringsplan, er det som nevnt et unntak. Kommunen skal nekte tiltak som «åpenbart» er i strid med privatrettslige forhold.

Dersom det finnes konkrete avtaler, vedtekter eller andre dokumenter hvor det fremgår at omregulering/bruksendring ikke skal gjøres, og man kommer til at partene, herunder grunneier/bortfester, er bundet av dokumentet, er spørsmålet hva som er konsekvensen av dette.

I slike tilfeller kan det være aktuelt å gjøre gjeldende unntaket i pbl. § 21-6, hvor det fremgår at kommunen må hensynta privatrettslige forhold som «åpenbart» er i strid med de planlagte offentligrettslige endringer. Forutsetningen for å bruke bestemmelsen er, selvsagt, at de privatrettslige forholdene «åpenbart» strider mot den planlagte reguleringsplanen eller tiltaket som søkes etablert. Hvorvidt unntaket kommer til anvendelse, må vurderes utfra innholdet i de privatrettslige dokumentene.

For det tilfellet at unntaket ikke kommer til anvendelse, faller man tilbake på utgangspunktet om at kommunen forholder seg til reguleringsplanen. Kommunen er i utgangspunktet ubundet av de privatrettslige forholdene.

Situasjonen er dermed at det er et misforhold mellom de offentligrettslige og de privatrettslige regelsettene. Spørsmålet er hvordan hytteeierne og grunneier skal forholde seg til dette.

I slike tilfeller kan man som part ikke iverksette tiltak i strid med de privatrettslige avtalene. Bruksendring i tråd med reguleringsplan eller offentlig tillatelse kan dermed ikke iverksettes uten at de privatrettslige hindrene forsvinner. Dette kan gjøres på to måter:

1. Ekspropriasjonsvedtak
2. Omskipling

Ekspropriasjonsvedtak

Ekspropriasjonsvedtak treffes av kommunestyret etter plan- og bygningsloven, og av og til av andre organer når ekspropriasjon skjer etter andre lover. Et slikt vedtak vil i all hovedsak innebære at de bestemmelsene i vedtektene/festekontrakten som stenger for omregulering, vedtas borttatt. Dette slik at omreguleringen kan gjennomføres.

Kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon kan påklages til overordnet myndighet, som hvilket som helst annet enkeltvedtak.

Hovedregelen ved ekspropriasjon er at det skal utbetales full erstatning. Selve erstatningsfastsettelsen foretas ved skjønn, jf. skjønnsprosessloven § 46.

Grunneieren skal i tillegg erstatte festernes sakskostnader fullt ut, jf. skj § 54.

Omskipling og avskipping

Omskipling betyr endring. En omskipling innebærer at bruksrettigheter i fast eiendom endres.

I tomtefestelova § 19 annet ledd heter det:

«Festaren og bortfestaren kan krevje omskipling av særlege råderettar som bortfestaren eller andre har i festetomta etter føresegnene i lov av 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom §§ 5 og 6, jf § 8.»

Lov av 29. november 1968 er servituttlova. Servituttlova § 5 omhandler tilfellene hvor omskiplingen er til fordel for begge parter, her både for fester og for grunneier. Dette er ikke tilfellet for deres situasjon, og bestemmelsen kommer derfor neppe til anvendelse i disse sakene.

I servituttlova § 6 heter det:

«Er det mykje om å gjera for ein part, og vinninga på hans side vert monaleg større enn tapet på hi, kan han få omskipling, jamvel om den nye skipnaden ikkje vert likså god for motparten som den tidlegare.»

I slike høve skal den som krev omskiplinga, svara mellomlag i jord, rettar eller pengar. Mellomlaget må ikkje setjast så lågt at omskiplinga vert til skade for motparten.»

Grunneier kan dermed kreve omskipling til tross for at dette innebærer en ulempe for hytteeierne. Dersom omskipling gjennomføres, skal hytteeierne kompenseres med penger eller på annen måte.

Avgjørelse om omskipling treffes av jordskifteretten, jf. servituttlova § 18. Grunneier må betale hytteeiernes sakskostnader, jf. servituttlova § 19.

I servituttlova § 18 annet ledd heter det:

«Når retten er omskipa i avgjerd etter §§ 5 eller 6, kan om- eller avskipping etter denne lova ikkje krevjast før minst 20 år har gått, eller nye tilhøve gjev rimeleg grunn til det. Det same gjeld når om- eller avskipping er nekta i realitetsavgjerd etter lova her.»

I dette ligger at jordskifterettens avgjørelse om omskipling kan bringes inn for retten på nytt etter 20 år. For det tilfellet at jordskifteretten kommer til at grunneier ikke får medhold i omskipling, vil grunneier måtte vente 20 år før han kan på nytt kan bringe saken inn for jordskifteretten. Dersom grunneier får medhold i omskipling, skal erstatningen i praksis fastsettes som ved ekspropriasjon.

Omskipling etter servituttlova kan begjæres også der det ikke er festetomter, både av den som har servituttten på sin eiendom og de som måtte være berettiget til den.

Dersom omskipling ikke gir det ønskede resultat, og rettigheten er klart mer til skade enn gagn, kan den avskipes mot vederlag etter servituttlova § 7. Det er en slags privat ekspropriasjon. Det er bare grunneieren, eller festeren der grunnen er festet bort, som kan kreve avskipping.

5.2 Når det ikke finnes konkrete avtaler, vedtekter mv.

I de tilfeller der det ikke finnes konkrete avtaler, faller man tilbake på at hytteeiernes hytteopplevelse ble noe annet enn de hadde sett for seg.

Kommunen er her klart ikke involvert, idet unntaket i pbl. § 21-6 ikke kommer til anvendelse. Offentligrettslig har en hytteeier i et slikt tilfelle ingen rettigheter. Spørsmålet blir hvorvidt man som hytteeier har noen privatrettslige rettigheter.

Man kunne i et slikt tilfelle se for seg at hytteeieren kunne anføre at bruksendringen innebar en bristende forutsetning for ham. Dvs. at hytteeieren kjøpte hytta med en forutsetning om at feltet skulle forbli et hyttefelt. Som hytteeier har man imidlertid inngått avtale med grunneier/utbygger eller en tidligere hytteeier som utleder sin rett fra en grunneier og/eller utbygger. Grunneier, utbygger eller selger er normalt ikke herre over naboens eventuelle søknad om bruksendring. De er derfor feil adressat for et slikt krav. Videre har man som hytteeier normalt ikke inngått noen avtale med hyttenaboen. Det er derfor umulig å rette et slikt krav mot ham.

Den eneste praktisk relevante privatrettslige skranken som finnes er grannelova § 2, hvor det heter:

«Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom.»

Vi er ukjente med at det finnes rettsavgjørelser hvor en nabo har reist søksmål knyttet til naboens bruksendring, med grunnlag i grannelova § 2. Terskelen for at et tiltak skal anses «urimeleg eller uturvande» er relativt høy. Dvs. at naboens opptreden må være kvalifisert belastende før opptreden anses å overstige tålegrensen i bestemmelsen.

Det er altså mulig å reise søksmål mot hyttenaboen med grunnlag i grannelova § 2, men det må foreligge særskilte omstendigheter for at man skal kunne vinne frem med søksmålet. Det vil være betydelig prosessrisiko.

I slike tilfeller har man dermed som hyttenabo normalt ikke noen privatrettslige rettigheter.