



SIVILOMBUDET

Nytt fra Sivilombudet

Bodø, 6. september 2023

Andreas Dalaker, rådgiver

Åse Bækkevold Kloster, seniorrådgiver

Dagens meny

- **Statsforvalterens klagebehandling i reguleringsplansaker**
 - SOM-2022-5453
 - SOM-2022-3102
- **Tolkning av planbestemmelser**
 - SOM-2021-1456
 - SOM-2021-2112
 - SOM-2022-5348
- **Søknad om endring av rammetillatelse**
 - SOM-2022-5706



Klagebehandling av kommunale reguleringsplaner

Statsforvalteren som klageorgan i reguleringsplansaker

Rettslige utgangspunkter:

- Forvaltningslovens regler om klagebehandling gjelder, jf. pbl. § 1-9
- Fvl. § 34 andre ledd: Klageinstansen kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Den skal vurdere de synspunkter som klageren kommer med, og kan også ta opp forhold som ikke er berørt av ham.
 - Klageinstansen har plikt til å foreta en selvstendig vurdering av sakens rettslige, faktiske og skjønnsmessige sider
- Fvl. § 33 femte ledd: klageinstansen har en selvstendig plikt til å sørge for sakens opplysning

Hvorfor er dette vanskelig i reguleringsplansaker?

1. Stor grad av kommunalt selvstyre

- Plikt til å legge stor vekt på det kommunale selvstyret ved prøving av fritt skjønn, jf. fvl. § 34 (2) tredje punktum
- SOM-2009-1402: «Bestemmelsen innebærer imidlertid ikke noen innskrenkning av fylkesmannens overprøvingskompetanse»

Hvorfor er dette vanskelig i reguleringsplansaker?

2. Forholdet til innsigelsesinstituttet

- Systemet i pbl. - uenigheter om planens innhold skal i flere tilfeller løses gjennom innsigelsesreglene, jf. pbl. § 5-4 flg.
- Det klare utgangspunktet: klagebehandling og innsigelse er to forskjellige rettslige spor
- Klagebehandling av reguleringsvedtak bør likevel i en viss grad ta hensyn til innsigelsessystemet
 - Men viktig å ikke trekke dette for langt

Nye opplysninger om naturverdier etter kommunens vedtak

SOM-2022-5453

Faktum

- Detaljreguleringsplan for ny barneskole i Karmøy kommune
- Etter kommunens vedtak ble det gjort funn av rødlistede arter i planområdet
- Statsforvalteren stadfestet planvedtaket:
«Etter at planen ble vedtatt er det gjort nye funn av naturverdier, som man ikke tidligere var klar over. Statsforvalteren kan likevel ikke se at kunnskapsgrunnlaget var utilstrekkelig da planen ble vedtatt.»



Nye opplysninger om naturverdier etter kommunens vedtak

SOM-2022-5453

Spørsmål 1: Tilstrekkelig prøving av saken?

- Ombudet enig i at kommunen hadde overhold undersøkelsesplikten
- Ikke vurdert om planen var tilstrekkelig utredet på tidspunktet for Statsforvalterens vedtak
- Uklart om Statsforvalteren hadde vurdert om de nye opplysningene tilsa at det var mangler i kommunens materielle vurderinger



Nye opplysninger om naturverdier etter kommunens vedtak

SOM-2022-5453

Spørsmål 2: Plikt til å vurdere behov for konsekvensutredning?

- **Statsforvalteren:**
 - Nye opplysninger som tilkommer sent i en planprosess utløser ikke plikt til konsekvensutredning.
- **Ombudet:**
 - Ikke direkte omtalt i KU-forskriften
 - Forskriften synes å bygge på et premiss om at utredningskravene i forskriften må være tilfredsstillende før det fattes et vedtak, dersom en plan kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn



Nye opplysninger om naturverdier etter kommunens vedtak

SOM-2022-5453

Spørsmål 2: Plikt til å vurdere behov for konsekvensutredning?

• Kuf. § 8 tredje ledd

- Uklar bestemmelse – ordlyden kan kanskje forstås slik at nye opplysninger etter planoppstart ikke utløser plikt til KU
- Lovhistorikken: Tyder på at bestemmelsen var ment som et unntak fra krav om planprogram

Kuf. § 8 tredje ledd

«Hvis det mellom varsel om oppstart av planarbeidet etter plan- og bygningsloven og utleggelse av planforslag til offentlig ettersyn fremkommer nye opplysninger eller skjer endringer i faktiske forhold som medfører at planen likevel kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det i planforslaget gis en særskilt redegjørelse for planens virkninger»

Nye opplysninger om naturverdier etter kommunens vedtak

SOM-2022-5453

Spørsmål 3: Ugyldighet?

- Kommunens vedtak var basert på feil faktum
 - Ikke avhjulpet av Statsforvalteren
- Innvirkning
 - De reelle faktiske forholdene hadde aldri blitt vurdert
 - Vurderingen og vektingen av prinsippene i naturmangfoldloven stemte ikke overens med de faktiske forholdene



Reguleringsplan for fylkesvei

SOM-2022-3102

Faktum

- Detaljreguleringsplan i Øygarden (Fjell) kommune
 - Skulle legge til rette for etablering av en 10 km lang fylkesveg med fire felt gjennom et uberørt fjellområde
- Veien ville beslaglegge urørt natur, og flere kritisk og sterkt truede arter i planområdet ville bli påvirket negativt
- Spørsmål om Statsforvalterens vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven var tilstrekkelig



Reguleringsplan for fylkesvei

SOM-2022-3102

Spørsmål: Tilstrekkelig vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven?

- Nml § 7: ikke bare krav til vurdering, men også vektning av prinsippene – skal gjøres av det forvaltningsorganet som har avgjørelseskompetansen
- Kommunen hadde ikke foretatt noen selvstendig vurdering eller avveining av prinsippene i naturmangfoldloven.
- Statsforvalteren kunne dermed ikke nøye seg med å vise til kommunens vurderinger





Tolkning av reguleringsplaner – hva er status?

Har sivilombudet blitt strengere i sin forståelse av klarhetskravet?

SOM-2021-1456 Bygningssymboler

Faktum

- Reguleringsplan fra 1967; bolig og industri
 - Plankart med ett bygningssymbol pr. tomt
 - Tegnforklaring: «boligbygg – garasjer»
 - Planbestemmelser
- Har planen bindende bestemmelser om bebyggelsens plassering og størrelse?
 - Konkret tolkning av planen
 - Ordlyd og tegnforklaring – uklar
 - Kommunens praktisering av planen i 50 år - forutberegnelighet.
- nei

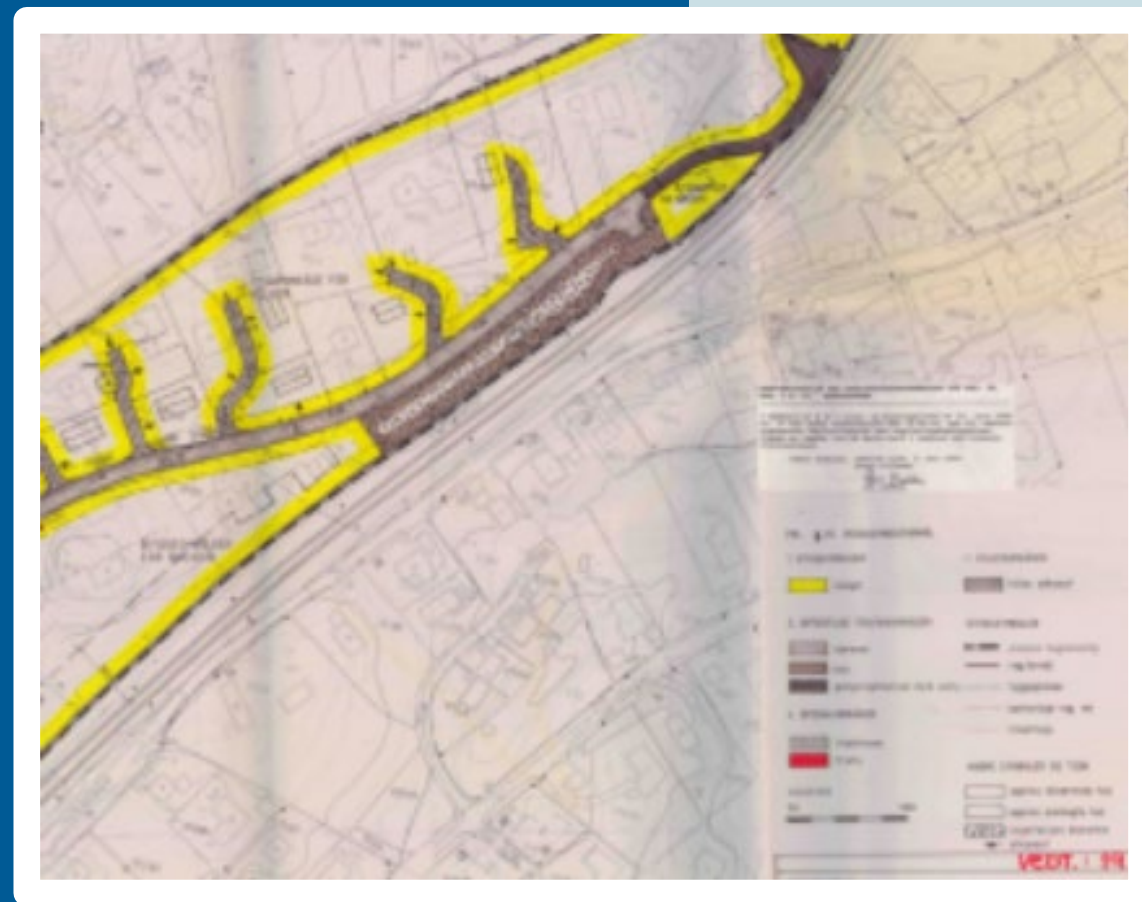


Har sivilombudet blitt strengere i sin forståelse av klarhetskravet?

SOM-2021-2112 Delingsforbud

Faktum

- Reguleringsplan fra 1995
- Tomtegrenser i kart
- «oppriss planlagte hus»
- Søknad om deling avslått
- Inneholdt planen delingsforbud?
 - Konkret tolkning av planen
 - Ingen ordlyd å tolke
 - Tegnforklaring uten veiledning
 - Kommunen mistet plandokumentene
 - Kommunens ansvar for planen



Har sivilombudet blitt strengere i sin forståelse av klarhetskravet?

SOM-2022-5348 Plantolkning



Faktum

- «Ubrukt» reguleringsplan fra 2013 for boliger
 - 5 tomter
 - Rammetillatelse i 2022: to enebolig per tomt

Spørsmålet

- Inneholder reguleringsplanen en begrensning på én enebolig per tomt, slik at søknaden om to eneboliger per tomt skulle vært avslått?
- Ja

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

«Området reguleres til boligbebyggelse, frittliggende småhusbebyggelse. Det tillates en bileilighet per enhet på inntil 60 m².»

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

RÅDMANNENS KONKLUSJON

Reguleringsplanen for Vesleskauen 18 må anses som et positivt bidrag i området ved at utbyggingen sikrer eksisterende naturkvaliteter og bidrar til å bedre trafikksikkerheten for de gående. Planen åpner for bygging av totalt 10 nye boenheter av høy kvalitet og med gode felles arealer. Utbyggingen sikrer turveier og stier gjennom området og tilgjengeliggjør arealer som tidligere var lite tilgjengelige.

Planen skal legge til rette for utbygging av 5 boliger.

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser



Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser

3.1.6 Lekeplass

Kolle med vegetasjon bevares og kultiveres for felles lek og opphold. De 5 boligeiendommene skal eie ideell 1/5-part av området.

Lekeplass skal være opparbeidet før det gis brukstillatelse.

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser

Plan- og tiltaksbeskrivelsen



Illustrasjonsplan mulig maksimal utnyttelse i henhold til planforslaget

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser

Plan- og tiltaksbeskrivelsen

«Planforslaget skal legge til rette for utbygging av boliger i samsvar med formål i kommuneplanens arealdel. Det foreslås 5 tomter for eneboliger med anledning til å etablere hybelleilighet/generasjonsbolig.»

«Det legges til rette for oppføring av eneboligbebyggelse i to etasjer tilpasset bygningsmessig skala til nabobebyggelsen.»

«5 boenheter innebærer gjennomsnittlig økning på ÅDT 18 kj.t/døgn eller ca. 3 kj.t/time.»

«Ny planprosess ble startet med invitasjon av naboer nord og syd for planområdet til et informasjons- og diskusjonsmøte 26. juni 2012. Fra Stokkandveien møtte 5 grunneiere, og fra Vesleskauen/Bergerstien møtte 8 grunneiere. Det ble redegjort for at man ville redusere antallet tomter fra 7 til 5»

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser

Plan- og tiltaksbeskrivelsen

ROS-analysen

Kort situasjonsbeskrivelse

Reguleringsplanforslaget omfatter plan for oppføring av 5 nye boliger.

Infrastruktur						
Støv og støy, trafikk		X	2	1	2	Forslaget åpner for opptil 5 nye boliger med bileilighet(er). Det blir ikke vesentlig mye støy eller trafikk av det planlagte antall boliger.

Begrunnelse

Ordlyden

- Klar eller uklar?
- Legalitetsprinsippet plass

Kommunens vedtak m/ saksframlegg

Plankartet og andre bestemmelser

Plan- og tiltaksbeskrivelsen

ROS-analysen

Forutberegnelighetshensyn



Har sivilombudet blitt strengere i sin forståelse av klarhetskravet?

Konklusjon: Nei

Alltid en konkret tolkning av planen:

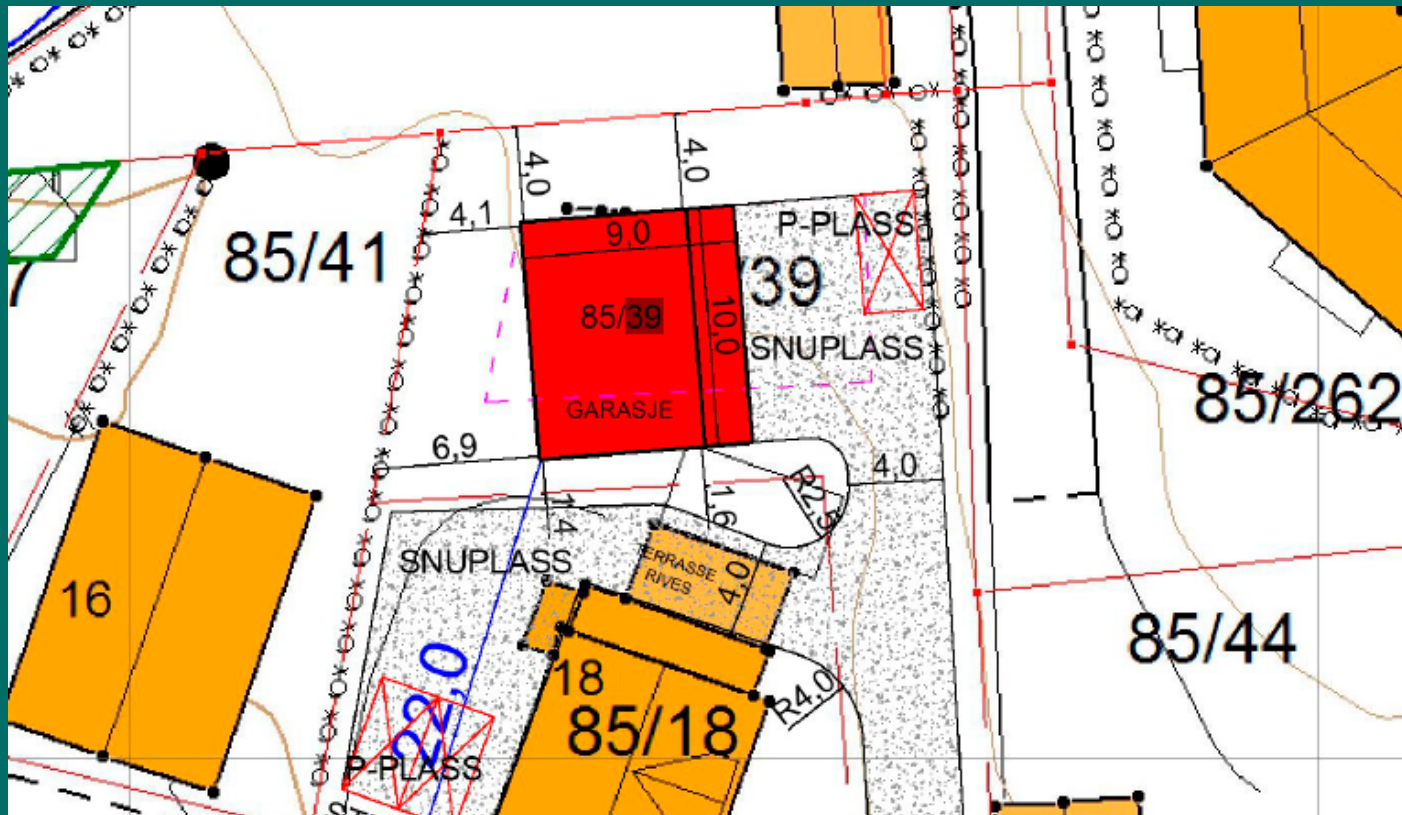
- Finnes en ordlyd, og hva sier den?
- Hva fremgår av plankartet med forklaringer?
- Hva står i planbeskrivelsen – hvis den finnes?
- Kommunens vedtak
- Planforarbeider:
 - Hvilke konkrete forhold tilsier vekt/ikke vekt?
- Hensynet til forutberegnelighet
 - Hvordan gjør det seg gjeldende i den konkrete saken?



Hvordan senke gesimshøyden ved «endringssøknad»?

Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

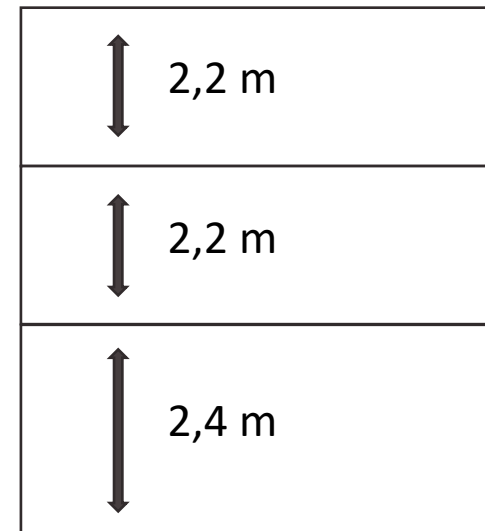


Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Faktum

- Rammetillatelse: gesimshøyde: 8 m
 - Målepunkt: gjennomsnittlig ferdig planert terreng

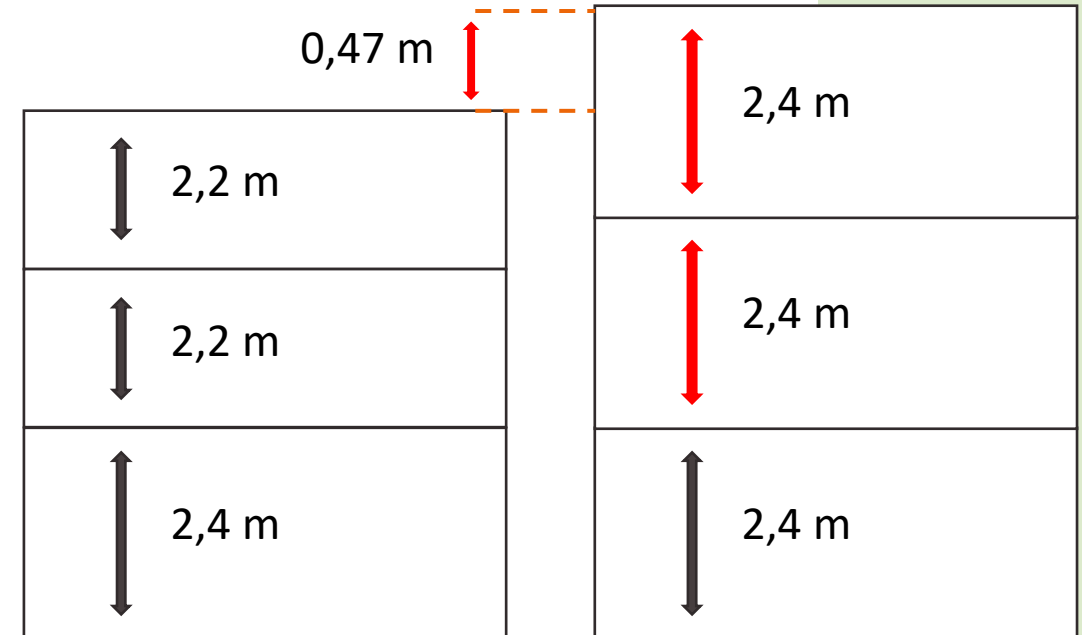


Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Faktum

- Rammetillatelse: gesimshøyde: 8 m
 - Målepunkt: gjennomsnittlig ferdig planert terreng
- Oppført bolig: gesimshøyde 8,47 m



Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Faktum

- Rammetillatelse: gesimshøyde: 8 m
 - Målepunkt: gjennomsnittlig ferdig planert terreng
- Oppført bolig: gesimshøyde 8,47 m
- Ulovlighetsoppfølging
 - Forslag: fyll opp terrenget rundt → høyere målepunkt for gesimshøyde → 8 m



Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Faktum

- Rammetillatelse: gesimshøyde: 8 m
 - Målepunkt: gjennomsnittlig ferdig planert terreng
- Oppført bolig: gesimshøyde 8,47 m
- Ulovlighetsoppfølging
 - Forslag: fyll opp terrenget rundt → høyere målepunkt for gesimshøyde → 8 m
- Søknad om endring av rammetillatelse
 - Avslag 1: «omgåelse» – SF opphevet
 - Avslag 2: ikke godkjent høyde, § 29-4



Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Spørsmål 1: Ulovlighet?

- Tolke rammetillatelsen
 - Vedtaket: «godkjent som omsøkt»
 - Søknaden, inkl tegninger

→ Ja.



E3

Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Spørsmål 2: Krav om søknad om terrengheving?

- Terrenghevingen i seg selv ikke søknadspliktig
- Terrenget rundt boligen endres ift søknad/tillatelse
 - Målepunktet endres → ulovlig høyde blir lovlig

→ Ja.



Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Spørsmål 3: Tilstrekkelig begrunnelse etter § 29-4?

- Avslag krever hjemmel, også for «endringssøknad», jf. § 21-4 (1)
 - Som ny søknad – samme regelverk – ikke egen søknadsform

«Byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde skal godkjennes av kommunen.»

Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

Spørsmål 3: Tilstrekkelig begrunnelse etter § 29-4?

- Avslag krever hjemmel, også for «endringssøknad», jf. § 21-4 (1)
 - Som ny søknad – samme regelverk – ikke egen søknadsform
- Terskel, rundskriv H-2015-8 punkt 2.4
 - «avgjørende grunner» taler mot høyden
- **Hvis** kvalifisert ulempe → **interesseavveining**:
 - Naboulempen vs. høydens fordeler for tiltakshaver
 - Ikke uttømmende liste i rundskrivet

«objektivt sett kan konstateres betydelig ulempe for naboeiendommer eller omkringliggende miljø at kommunen kan utøve «kan»-skjønnets ... I praksis skal det mye til for at naboer i tettbygde strøk blir hørt med protest eller klage over tap av utsikt eller reduksjon i solforhold. Dette er forhold som vil være påregnelig i boligfelt, og særlig i forbindelse med kommunal fortettingspolitikk.»

Endring av rammetillatelse etter oppføring – senke gesimshøyden

SOM-2022-5706

- Konkrete ulemper ikke beskrevet
 - SF var i tvil om ulempene, la avgjørende vekt på det kommunale selvstyret
 - Fvl § 17
 - Lokalpolitiske vurderinger ikke sentralt her
 - SF: små ulemper for tiltakshaver ved å senke høyde før oppføring
 - Feil vurderingstema
- Mangelfull begrunnelse av § 29-4



SIVILOMBUDET

Spørsmål?





SIVILOMBUDET

Les våre uttalelser: sivilombudet.no/uttalelser

Besøksadresse: Akersgata 8 | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo

Telefon +47 22 82 85 00 | Grønt nummer 800 80 039

sivilombudet.no