Tolkning av reguleringsplaner med praktiske eksempler

Advokat Jan Gudmund Aanerud, Advokatfirmaet Hjort DA

HJORT

Rettslige utgangspunkter

- Pbl. § 21-4 første ledd første punktum
  - Kommunen skal gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med «bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven»
- Pbl. § 32-1 første ledd
  - Kommunen skal forfølge overtredelser av «bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven»
- Plangrunnlaget er et helt sentralt avklaringspunkt etter begge bestemmelser

Avklaring i forhold til plangrunnlaget

- Avklaring i forhold til plangrunnlaget kan være relativt vanskelig
- «*Bebyggelse kan plasseres med vegg i nabogrense dersom forholdene ligger til rette for det.*»
- Momenter
- Sivilombudsmannen 14. april 2014 (SOM-2013-2341)
  - Krav om at hovedbygning og garasjebygning «skal» være sammenbygd «der forholdene tillater det»

Avklaring i forhold til plangrunnlaget

- Avklaring i forhold til plangrunnlaget er et spørsmål om rettsanvendelse
- NOU 2005:12 s. 490
  - «Plangjennomføringen vil også ofte reise spørsmål om plantolking, for eksempel av hva som kan godkjennes som 'mindre næringsvirksomhet' innenfor et kombinert bolig og næringsområde hvor planformålet åpner for slik virksomhet. Dette er et lovtolkingsskjønn.»

Tolkningsprinsipper

- Kjennetegn for reguleringsplaner
  - Resultat av offentlig myndighetsutøvelse
  - Ikke formell lov etter Grunnloven §§ 76-79
  - Enten forskrift eller enkeltvedtak
  - Dom av 28. januar 2014 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2012-142334)
    - Plantolkning har «klare likhetstrekk» med lovtolkning

Tolkningsprinsipper

- Objektivering av tolkningen
  - Rettskildene tegner et klart bilde av at reguleringsplaner er underlagt et *objektivt* tolkningsprinsipp
  - Årsaker
  - Virkninger

Tolkningsprinsipper

- Betydningen av ordlyden
  - Rettskildene viser at det er begrenset adgang til å legge avgjørende vekt på mer subjektive tolkningsmomenter som avviker fra ordlyden i en planbestemmelse
  - RG 2004 s. 762 (Agder lagmannsrett)
    - «Planen må i utgangspunktet tolkes objektivt. Det blir følgelig et mer perifert moment hva enkeltpersoner som har deltatt i beslutningsprosessen har ment. Videre gir veiledere fra forvaltningen og fremlagt eksempel på reguleringsbestemmelser liten veiledning. Dette materialet er fortrinnsvis tiltenkt forvaltningen i dens planarbeide, og kan slik belyse hva planmyndighetene har ment. Imidlertid må det legges til grunn at det publikum som skal innrette seg etter planen, har liten oppfordring til å undersøke slike kilder.»

Tolkningsprinsipper

- Betydningen av ordlyden
  - Det er flere tungtveiende reelle hensyn som tilsier at det skal mye til for å konkludere med et tolkningsresultat som står i strid med ordlyden
  - Hensynet til likhet, sikkerhet og forutberegnelighet, se plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd
    - Eksempel: Areal regulert til byggeområde for boligblokker
    - «[Blokkene] skal utformes slik at nødvendig forbindelse mellom inngangsparti og den enkelte bruksenhet skal være klimatisert.»
    - SOMB-1990-44: Kommunen kunne «meget lett» ha formulert planbestemmelsen på en annen måte
    - Rt. 1994 s. 581 (Avtaletolkning): «Man kan ikke ved tolking fange opp tilfelle som det var nærliggende å regulere dersom avtalen også skulle omfatte dem.»
  - Hensynet til tredjeparter
    - Eksempel: Areal regulert til flere eneboliger
    - Eiendomsmeglingsloven § 6-7 andre ledd nr. 10 – «forholdet til endelige offentlige planer»
  - Hensynet til systemet i plan- og bygningsloven

Tolkningsprinsipper

- Oppsummering
  - Plantolkning følger i hovedsak de samme prinsipper som lovtolkning
  - Ved tolkningen må man ta utgangspunkt i det som er den naturlige forståelsen av ordlyden i en planbestemmelse
  - Det skal mye til for å fravike den forståelsen som naturlig følger av ordlyden
  - Ordlyden veier som hovedregel tyngst om den kommer i konflikt med forarbeidene
  - Rettskildene gir en indikasjon på at forarbeider generelt sett blir tillagt noe mindre vekt ved plantolkning enn ved lovtolkning
  - Det kan likevel være rom for å fravike ordlyden, for eksempel slik at man legger avgjørende vekt på en klart innarbeidet praktisering av en planbestemmelse og andre reelle hensyn

LA-1999-08-03

- Tillatelse til oppføring av en frittliggende dobbeltgarasje
- Spørsmål om tillatelsen var i strid med reguleringsplanen
- Planbestemmelsen
  - «Frittliggende uthus (garasjer) vil bli tillatt der det er vist på planen. På disse tomtene kan uthus (garasjer) plasseres i nabogrense, og det er anledning til å bygge uthus (garasjer) sammen i tomtegrensen. Bygningsrådet skal godkjenne plasseringen.»
- Plankartet
  - Kartet viste ingen frittliggende garasjer
- Lagmannsretten
  - «Hensett til at planen på grunn av dårlig samsvar mellom reguleringsbestemmelser og plankart må sies å være noe uklar, og at det av hensyn til legalitetsprinsippet gjør seg gjeldende motforestillinger mot å utlede et forbud ved antitese fra den tillatende normformulering i § 4, finner lagmannsretten at det bør legges utslagsgivende vekt på den konsekvente, omfattende og langvarige praksis kommunens bygningsmyndigheter har fulgt ved behandlingen av byggetillatelser innenfor planområdet.»
- Forholdet til SOM-2012-1852 – «laveste del av bakken» - analogislutning fra andre planer

LB-2012-142334

- Planbestemmelsen
  - «Gesimshøyde inntil 6,5 meter og mønehøyde inntil 9,0 meter. For bebyggelse med flate tak tillates gesimshøyde inntil 7,0 meter. […] Alle høyder måles ut fra ferdig planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.»
- Søknaden
  - «Det ble opplyst i søknaden at taket på det prosjekterte huset var flatt med 6 graders fall, samt med samt med mønehøyde på 7,5 meter og gesimshøyde på 7,0 meter.» Valmet tak med pyramideform der de fire takflatene møtte hverandre på midten av taket
- Først avslag, så tillatelse, og endelig erstatningssak mot kommunen
- Plantolkning – ordlyd, formål, og allmenne normer (Byggforskserien)
- Avslagsvedtaket – tolkningen hadde gode grunner for seg, og den var uansett forsvarlig
- Ny planbestemmelse: «For bebyggelse med flate tak tillates gesimshøyde inntil 7,0 meter. Med flate tak menes tak med maksimalt 4 graders takvinkel. […]»

SOM-1990-44

- Eiendom på cirka 60 dekar som opprinnelig var regulert til landbruksformål. Senere ble en større del av eiendommen omregulert til boligformål. Det gjenværende landbruksarealet på cirka 16 dekar, som i det vesentlige besto av uproduktiv fjellgrunn, ble liggende igjen inntil boligarealet.

- Søknad om oppføring av driftsbygning for etablering av smågrisproduksjon med tilknyttet enebolig med garasje

- Kommunen ga avslag, fordi den anså prosjektet som uansvarlig. Forholdet ga klart nok ikke hjemmel for avslag

- Fylkesmannen forankret avslaget i reguleringsplanen. Det var ikke uvanlig med impedimenter som ikke lot seg bruke til landbruksformål. Reguleringsplanen var basert på en intensjon om at området skulle ligge mest mulig urørt. Synspunktet hadde også støtte i planbestemmelsene
  - «Innenfor landbruksområdet er det ikke tillatt å føre opp bygninger eller anlegg bortsett fra slike som har direkte tilknytning til landbruket. Eventuelle nye våningshus og kårbygninger bør plasseres i forbindelse med eksisterende gårdstun.»
  - «Eksisterende boliger innenfor planområdet kan tillates utvidet eller gjenoppbygget etter totalskade.»

- Sivilombudsmannen konkluderte med at reguleringsplanen ikke ga grunnlag for avslag
  - **«**Som det fremgår av siste setning i første ledd, *bør* nye bygninger plasseres i tilknytning til eksisterende gårdstun. På bakgrunn av at det ikke er noen bebyggelse på angjeldende eiendom fra før, treffer bestemmelsen dårlig i dette tilfelle. Jeg kan derfor ikke se at den i seg selv kan anses som tilstrekkelig hjemmel for å nekte etablering av nye 'gårdstun', som jo ligger innenfor reguleringsformålet.»
  - «Det klare utgangspunkt i byggesaker er at det som ikke uttrykkelig er forbudt er tillatt. På denne bakgrunn har jeg svært vanskelig for å akseptere et avslag som er forankret i intensjonene bak en reguleringsplan. Ønsket man at angjeldende impediment (buffersone) skulle være fri også for bebyggelse til landbruksformål, kunne dette meget lett være fastsatt direkte i reguleringsbestemmelsene […]»

SOMB-1998-102

- Planbestemmelsen
  - «Det må foreligge tinglyst rett til parkeringsplass på landsiden og båtplass på [øya], som grunnlag for nye byggetillatelser.»
- Gjelder bestemmelsen også for fradelingstillatelser?
  - Fradeling av bebygd eiendom
- Sivilombudsmannen
  - «Avslutningsvis kan det anbefales at reguleringsmyndighetene oppfordres til bevisstgjøring i forhold til problemstillingen utbygging - fradeling, jf. synspunktene over. Jeg tilføyer også at selve formuleringen av reguleringsbestemmelsen – 'parkeringsplass på landsiden' – synes mindre heldig, idet den er upresis og derfor kan være konfliktskapende i seg selv»
- Andre situasjoner
  - Kommuneplanbestemmelser med krav om reguleringsplan
    - «I industristrøk skal plassering av bygninger og anlegg vanligvis bare tillates med hjemmel i stadfestet reguleringsplan.»
  - Kommuneplanbestemmelser om kvotering i LNF(R)-områder med spredt boligbebyggelse
    - «Talet på bustadhus som kan tillatast i planperioden innafor dei enkelte områda, er vist i tabellen under:»

SOMB-2007-87

- Spørsmål om et underjordisk areal skulle inngå i grad av utnytting
- Sivilombudsmannen
  - «Som det fremgår over, er utgangspunktet at bruksareal under terreng *skal* regnes med i beregningen av T-BRA. Et avvik fra dette utgangspunktet vil kreve en uttrykkelig regulering i planbestemmelsene»

SOMB-2007-95

- Planbestemmelsen
  - «Innenfor område markert med skravur og betegnelsene ‘Ø 1’ og ‘Ø 2’skal terrenget heves til ca. kote 33 med sikte på å gi en funksjon som støyskjerm mellom trafikkanlegget til Menstadbrua og boligene østenfor. Om nødvendig må det anlegges støttemur for å oppnå tilstrekkelig høyde/støydempingseffekt. Terrengtiltaket skal inngå som en del av veganlegget og ferdigstilles sammen med dette.»
- Er det mulig å innfri kravet ved å oppføre støyskjerm?
- Ordlyden
- Formålet
- Sivilombudsmannen
  - «En naturlig forståelse av reguleringsbestemmelsene er, slik jeg ser det, at det vil være i strid med reguleringsplanen å nøye seg med støyskjermer, når det i reguleringsbestemmelsene uttrykkelig kreves terrengheving. I reguleringsbestemmelsene er det også et samtidighetskrav, jf. tredje ledd i 6.3 om at ‘terrengtiltaket skal inngå som en del av veganlegget og ferdigstilles sammen med dette’.»

SOM-2012-956

- Spørsmål om oppføring av enebolig var unntatt fra plankrav
- Tolkningsmomenter – ordlyden, formålet og praktiseringen
- Sivilombudsmannen
  - Dersom praktiseringen var «langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen», burde det bli tillagt «avgjørende vekt»
- Rt. 1987 s. 728 (Lovtolkning)
  - Tolkningsresultat som var vanskelig å forene med både lovteksten, forarbeidene og reelle hensyn. Det avgjørende for resultatet var en «langvarig, konsekvent, omfattende og velkjent ligningspraksis»

Regulering av «flerbruksarena»

- Areal avsatt til «Byggeområde for Arena», hvor hovedformålet med reguleringen var å tilrettelegge for «utbygging av Flerbruksarena med […] sitteplasser»
- Planbestemmelsene § 9: «Det tillates oppført overdekket flerbruksarena med kunstgressbane og tribuner med et tillatt bruksareal for T–BRA = […] m².»
- Tolkningsmomenter
- Tolkningsresultat
  - Krav om permanent kunstgressbane?
  - Krav om mulighet for kunstgressbane?
  - Krav om kunstgressbane som hovedaktivitet?