



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS
Juridisk avdeling

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 200601450 Deres dato: 07.07.2006 Vår ref.: 2006/14493 FM-J Saksbehandler: Janne Balberg Dato: 04.10.2006

HØRINGSUTTALELSE. VEILEDER FOR GRAD AV UTNYTTING.

Vi viser til høringsbrev mottatt her 20.juli d.å.

Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at man ser det som positivt at det nå utarbeides ny veileder som har med mer generell informasjon både om virkemidler og om forholdet til eldre reguleringsplaner, herunder at det er vist til tidligere forskrifter. Fylkesmannen anser at veilederen slik den nå er foreslått utformet vil være en større hjelp enn tidligere for kommunene i arbeidet med å utforme nye reguleringsplaner. Veilederen vil også gi veiledning i forhold til eldre reguleringsplaner gjennom å fastsette generelle tolkningsprinsipper.

Illustrasjonene fremstår i hovedsak som en forbedring i forhold til tidligere. Fylkesmannen savner imidlertid forklaringer på farger og markeringer på enkelte av figurene. Noen er for så vidt selvforklarende, men for eksempel figur 2.9 og 2.10 kan tolkes forskjellig og trenger nok en mer avklarende beskrivelse. Fylkesmannen vil i den sammenheng også bemerke at det er uoverensstemmelse mellom veilederen figur 2.10 (rampe) og tilsvarende figur i forslag til ny NS 3940, hvilket er med på å skape forvirring. Ut fra gjeldende regler har det vært noe uklart om det er hele arealet eller kun deler av arealet som er mer enn 0,5 m over gjennomsnittlig terrengnivå som skal medregnes i BYA (og tilsvarende ifht. utkragede bygningsdeler/konstruksjoner mindre enn 5 meter over terreng). Fylkesmannen savner også en klargjøring av dette i veilederen.

Ideelt sett skulle alle reguleringsbestemmelser om høyde, grad av utnyttning m.v. gis en utforming og definisjon i samsvar med TEK. Erfaringsmessig er det allikevel ikke uvanlig at planbestemmelser gis med avvikende definisjoner. Det kunne derfor vært interessant om man i veilederen kunne si noe generelt om betydningen av at det i planer er angitt egne beregningsmåter, som ikke er overensstemmende med definisjoner gitt i den på vedtakstidspunktet for planen gjeldende forskrift. Miljøverndepartementet har i flere uttalelser lagt til grunn at byggeforskriftene er landsgyldige og ikke kan fravikes ved lokale reguleringsbestemmelser. Imidlertid foreligger også uttalelse fra Kommunal- og arbeidsdepartementet så sent som 14.05.02, hvorfra siteres:

"I forarbeidene til bygningsloven (Inst. 1960 s. 39-40 og 66) er det forutsatt at forskriftene til loven ikke skal kunne fravikes ved lokale vedtekter. KRD og MD har lagt til grunn at dette også må gjelde for reguleringsbestemmelser. Dvs. at de måleregler som er gitt i teknisk forskrift kap. IV om etasjeantall og høyde, ikke kan fravikes i reguleringsbestemmelser. Etter

departementets oppfatning er dette likevel ikke til hinder for at kommunen kan gi bestemmelser til arealplaner om max høyde for ulike deler eller fasader av en bygning."

Fylkesmannen i Oslo og Akershus er ikke overbevist om at definisjoner i reguleringsplanen uten videre kan settes til side og erstattes med en definisjon eller tolkning i samsvar med den forskrift som var gjeldende på vedtakstidspunktet for planen. Dette fordi slike endringer kan tenkes å komme i strid med de intensjoner som lå til grunn for kommunestyrets vedtakelse av de aktuelle bestemmelser, samt at planen vil kunne få et endret materielt innhold uten at dette blir gjort i henhold til behandlingsmåten for endring av reguleringsplan. Også hensynet til forutberegnelighet både for utbygger og naboer tilsier at en klar og utvetydig planbestemmelse bør legges til grunn som gjeldende selv om bestemmelsen angir en regel som avviker fra sentrale definisjoner.

Fylkesmannen anser at en lignende problemstilling oppstår ved fastsettelse av tomtestørrelser i planbestemmelser. I utkastet uttales på s. 16 at det i reguleringsplan kan fastsettes tomtestørrelser. Utgangspunktet er imidlertid at reguleringsbestemmelser må innordne seg hva som ellers er fastsatt i plan- og bygningslovgivningen, og at reguleringsbestemmelser brukes til å utdype eller presisere de øvrige lovbestemmelsene. Hvor den enkelte bestemmelse uttrykkelig eller forutsetningsvis gir uttrykk for at den kan fravikes i regulering, er det klart at det kan gis reguleringsbestemmelser med et annet innhold enn hva som følger av loven. Fylkesmannen er imidlertid usikker på om pbl. § 63, 2. pkt. kan fravikes i reguleringsplan. For kommuneplaner har Miljøverndepartementet i sak nr. 92/4143 uttalt følgende: *"Etter departementets mening er det ikke anledning til med hjemmel i plan- og bygningslovens § 20-4, 2. ledd bokstav b å fastlegge minimumstørrelser på tomter. Nevnte bestemmelse i plan- og bygningsloven tar bl.a sikte på å regulere bygningers og anleggs størrelse, og omfatter således ikke grunnarealets størrelse."*

Fylkesmannen finner det positivt at det er innført forenklinger i forhold til hva som skal medregnes i BYA. Fylkesmannen savner imidlertid behandling av hvordan man skal vurdere de tilfeller hvor BYA allerede er oversteget for en eiendom, og det søkes om et tiltak som ikke medfører ytterligere økning, men som derimot øker bygningsmassen på eiendommen. Dette vil kunne oppstå for eksempel ved søknad om påbygging av eksisterende hus eller ved at det bygges garasje. Fylkesmannen bemerker at bestemmelser om høyde og BYA samlet gir en volumbegrensning som i slike tilfeller lett vil kunne overskrides. Fylkesmannen ser det slik at problemstillingen vil gjelde en vurdering av tiltaket i forhold til pbl. § 87 og forholdet til dispensasjon. Til illustrasjon av problemstillingen vedlegges kopi av Fylkesmannens vedtak i klagesak 1999/21434 Jegerveien 11D, Oslo.

Fylkesmannen savner også nærmere vurderinger i forhold til terrengarbeider. Det legges opp til en vurdering av tiltakets høyde med grunnlag i planert terrengs gjennomsnittsnivå, slik som i dag. En problemstilling som ofte oppstår er hvor det foretas vesentlige terrengendringer, og man derved unngår å måtte medta bygningsdeler i BYA beregningen eller man får en bygning som er i samsvar med høydekravene i lov eller plan. Reglene er på dette området uklare, og tildels basert på at kommunene skal anvende skjønn. Fylkesmannen synes det hadde vært interessant å få departementets synspunkter på dette.

Fylkesmannen kan ikke se at en beregningsregel som tar utgangspunkt i eksisterende terrengnivå nødvendigvis vil innebære noen forbedring. Fylkesmannen antar derimot at innføring av en slik regel vil kunne føre til uoverensstemmelser med hensyn til hva som er eiendommens opprinnelige terrengnivå. Fylkesmannen kan heller ikke se at det nødvendigvis

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

er hensiktsmessig med innføring av flere beregningsmåter for høyde av bygninger. Det vises til at det i veilederen på s. 54 uttales: *"For bygninger som skal oppføres i skrånende terreng bør bestemmelsene om maks høyde referere seg til planert terreng og ikke planert terrengs gjennomsnittsnivå."* Etter Fylkesmannens syn blir dette uklart, særlig i forhold til når en tomt er å anse som *"skrånende"* slik at beregningsmetode som tar utgangspunkt i faktisk terreng skal legges til grunn. Fylkesmannen er av den oppfatning at det er mest ryddig og oversiktlig å forholde seg til en beregningsmåte, og at en innføring av alternative beregningsmåter ikke nødvendigvis vil være klargjørende og forenkende. En forutsetning for at det kan være hensiktsmessig å innføre ulike beregningsmåter for høyde, er at kommunene på planstadiet er bevisst med hensyn til å klarlegge i reguleringsbestemmelser hvilken beregningsmåte som skal benyttes for de ulike eiendommer eller områder innenfor planen, slik at denne ikke fremstår som uklar hva angår hvilken beregningsmåte som skal legges til grunn. Fylkesmannen i Oslo og Akershus foreslår derfor at det eventuelt ved innføring av ulike alternative beregningsmåter, gis anbefalinger om hvor det i plan kan være aktuelt å benytte den ene eller annen beregningsmåte og at dette i planen fremstilles slik at det ikke oppstår tvil om tolkningen av planbestemmelsene.

Når det gjelder bestemmelsen om at parkeringsareal skal medtas i beregningsgrunnlaget for utnytting, anser Fylkesmannen at bestemmelsen både er noe uklar og at den kan slå uheldig ut i visse situasjoner. Bestemmelsen fastslår at parkeringsareal skal medregnes. Det fastsettes imidlertid ikke i bestemmelsen hvor stort areal som skal avsettes til parkering, slik at det er en forutsetning at det er gitt slike bestemmelser i plan. Dette fremgår imidlertid ikke klart av bestemmelsen og er med på å skape usikkerhet. Hensynet bak bestemmelsen er at man ikke skal kunne vente med å oppføre garasje/carport og til gjengjeld få anledning til å utnytte tomtene sterkere enn den som byggeanmelder garasje eller lignende. At parkeringsareal på grunn skal medregnes vil i så fall kunne virke som et press på å oppføre garasje/carport på en eiendom. Hensynet bak fastsettelse av grad av utnytting synes heller ikke å være i samsvar med en forutsetning om at parkeringsareal på grunn skal medregnes i utnyttelsesgraden. Fylkesmannen er av den oppfatning at det bør være opp til kommunene selv å vurdere om parkeringsareal skal medtas i beregning av utnyttingsgrad i forbindelse med utforming av reguleringsplan. Derved vil man få en større grad av forutberegnelighet i forhold til hva som kan oppføres på eiendommen.

Med hilsen

Merethe Helstad
avdelingsdirektør

Marius Vamnes
rådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift

Vedlegg
1 9921434 Jegerveien 11D

Kopi til:
Statens byggt tekniske etat Postboks 8742 Youngstorget 0028 Oslo