

Tolkning av arealplaner

Av Tone Selseth Bertheussen, seniorrådgiver
Juridisk seksjon



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

15. nov
2019



Rettslig utgangspunkt

- Inngrep i eiendomsretten krever hjemmel i lov
- 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»



Forholdet mellom planer

- Utgangspunkt: Vedtatte planer virker side om side.
- Ved motstrid: Ny plan går foran eldre plan, med mindre annet er fastsatt i den nye planen, jf. pbl. § 1-5 annet ledd:

«Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig og regional planbestemmelse.»
- Kommuneplan for Tromsø 2017-2026 punkt. 1.3:

«Ved motstrid gjelder kommuneplan for Tromsø 2017-2026 foran reguleringsplaner og bebyggelsesplaner vedtatt før kommuneplanen. Planer vedtatt etter 01.01.2006 gjelder likevel ved motstrid foran kommuneplanen.»



- Mange kommuner har valgt å ha områder i kommuneplankartet som er underlagt hensynssone som angir sone hvor gjeldende reguleringsplan skal gjelde uendret.
- Dette innebærer at planene virker side om side, men slik at reguleringsplanen går foran kommuneplanens arealdel ved motstrid.
- Forutsetning for vedtakelse av hensynsonen at gjeldende arealformålskategori er videreført fra reguleringsplanen.



Kommunen er primær plan- og bygningsmyndighet

- Kommunen skal tolke egne planer
 - Kommunen har utarbeidet planen
 - Kommunen har kontroll på praksis



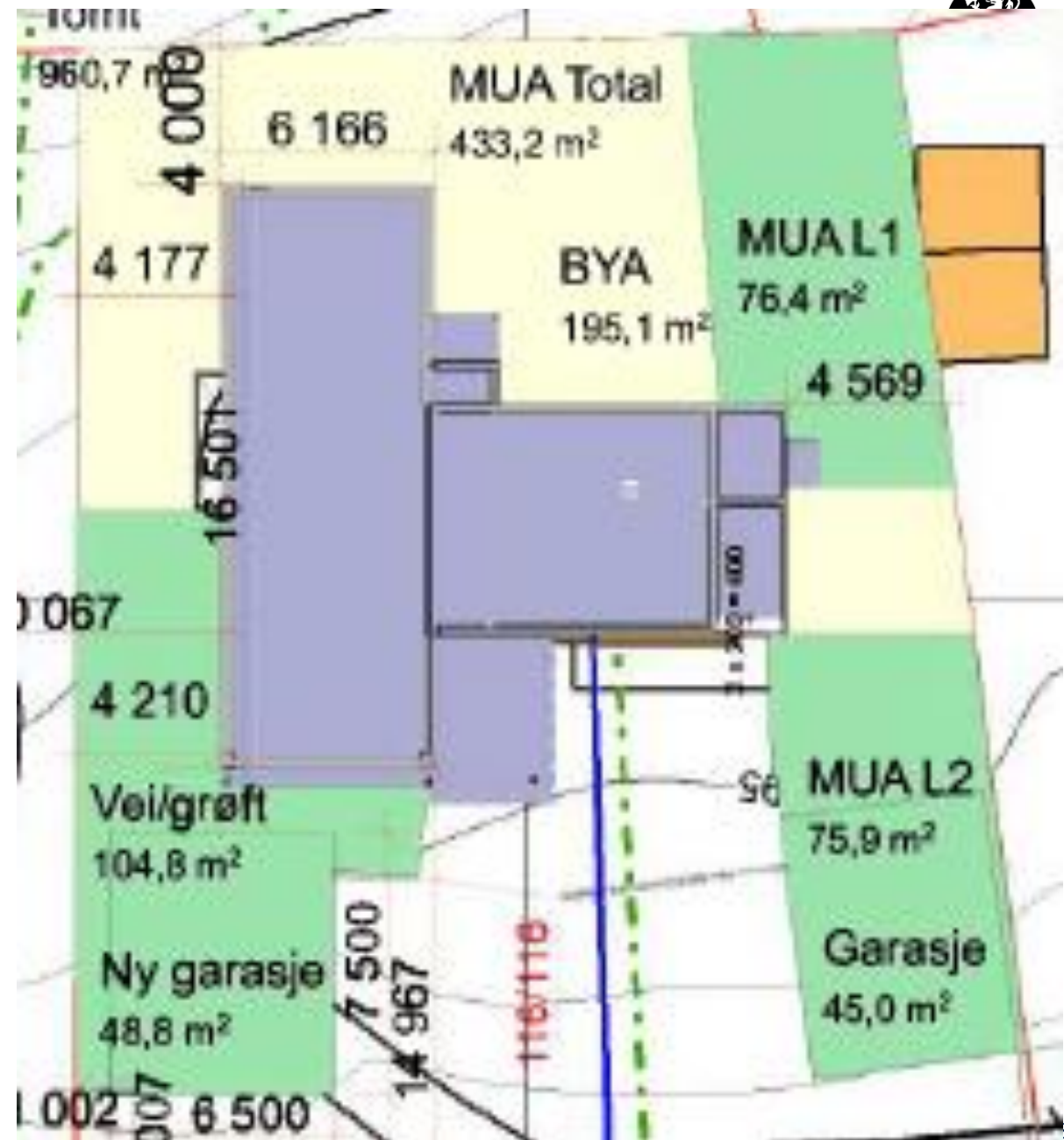
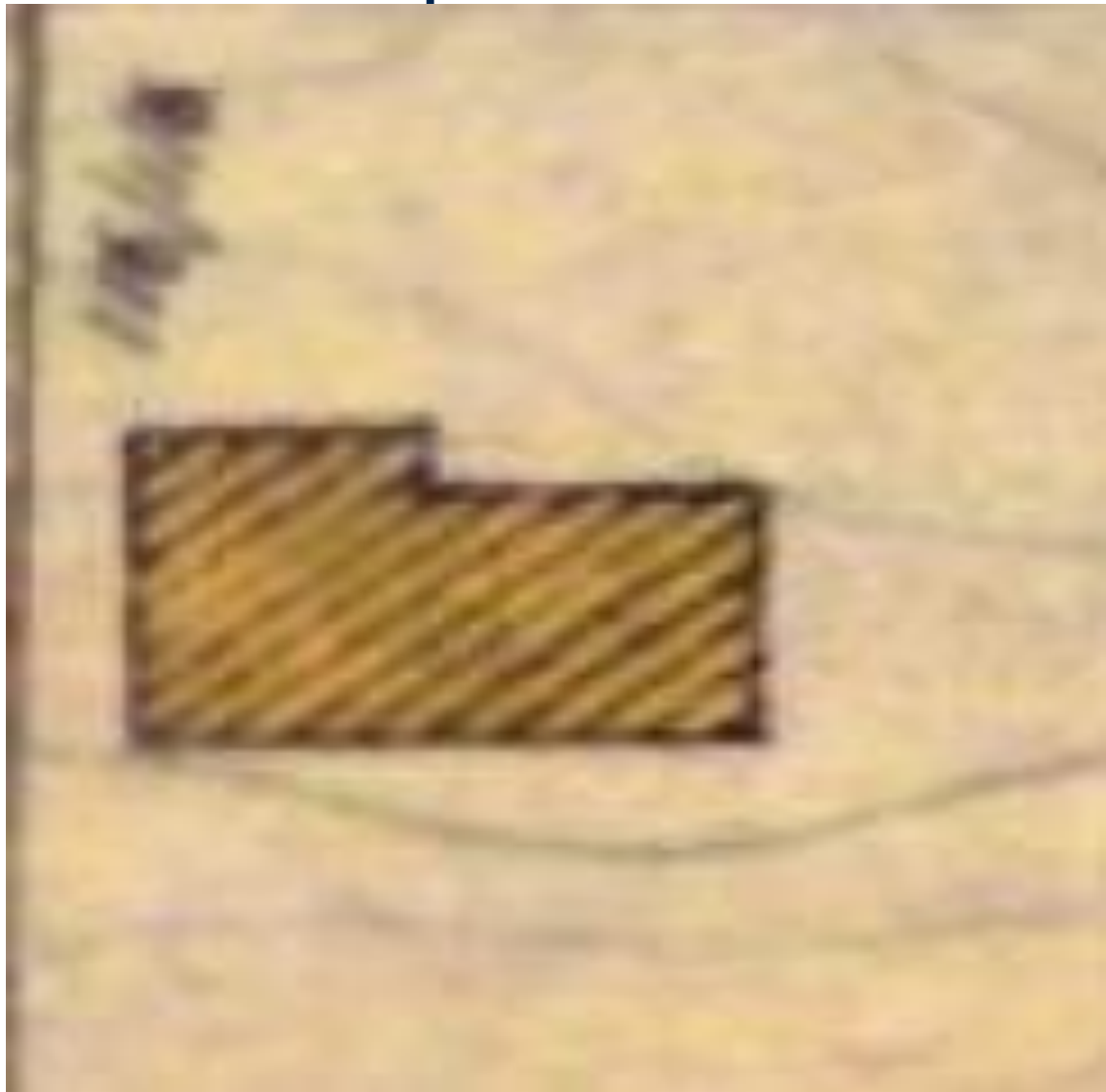
- Plan- og bygningsloven § 1-1, fjerde ledd:
«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»
- Kart- og planforskriften av 26.juni 2009 § 9, sjette ledd:
«Plankart skal vise innhold og rettslige virkninger på en klar og entydig måte(...)»
- I sivilombudsmannens uttalelse i sak 2012/1175 legges det til grunn at tilsvarende må gjelde for planbestemmelser:
«Selv om et slikt krav ikke på samme måte er lov- eller forskriftsfestet for planbestemmelser, tilsier legalitetsprinsippet at innhold og rettsvirkninger også for slike bestemmelser bør fremgå på en tilstrekkelig klar og entydig måte for å kunne hjemle inngrep i borgernes rettstilling.

Tolkningsmomenter



- Plankart sammenholdt med ordlyden i bestemmelsen
- Planbeskrivelse, Kommunal- og moderniseringdepartementets reguleringsplanveileder av 10.9.2018: «Planbeskrivelsen er et viktig grunnlag for å tolke hvordan plankart og bestemmelser skal forstås. Departementet vil understreke at både plankartet og bestemmelsene skal være så tydelige at planen kan forstås uten å måtte ta planbeskrivelsen til hjelp».
- Langvarig og konsekvent praksis, Somb – 2012-956 : Dersom kommunens praktisering av planbestemmelsen er langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen, taler gode grunner for at denne bør tillegges avgjørende vekt.
- Reelle hensyn

Eksempelsak 1:





Miljøverndepartementets veileder; «Reguleringsplan , Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven» punkt 6.3 avsnitt 7 og 8 lyder slik:

«Det kan angis hvilke deler av tomten som tillates bebygget. Dette gjøres med hussymboler som i bestemmelsene fastsettes å være bindende, linje som definerer planlagt bebyggelse eller med byggegrenser. Bebyggelsen må i tilfelle plasseres innenfor grensene. Det kan også bestemmes at bygningers fasade skal ligge i byggegrensen.

Det må klargjøres i planen om angivelse av husplassering er bindende eller om den bare er illustrasjon eller retningslinje»

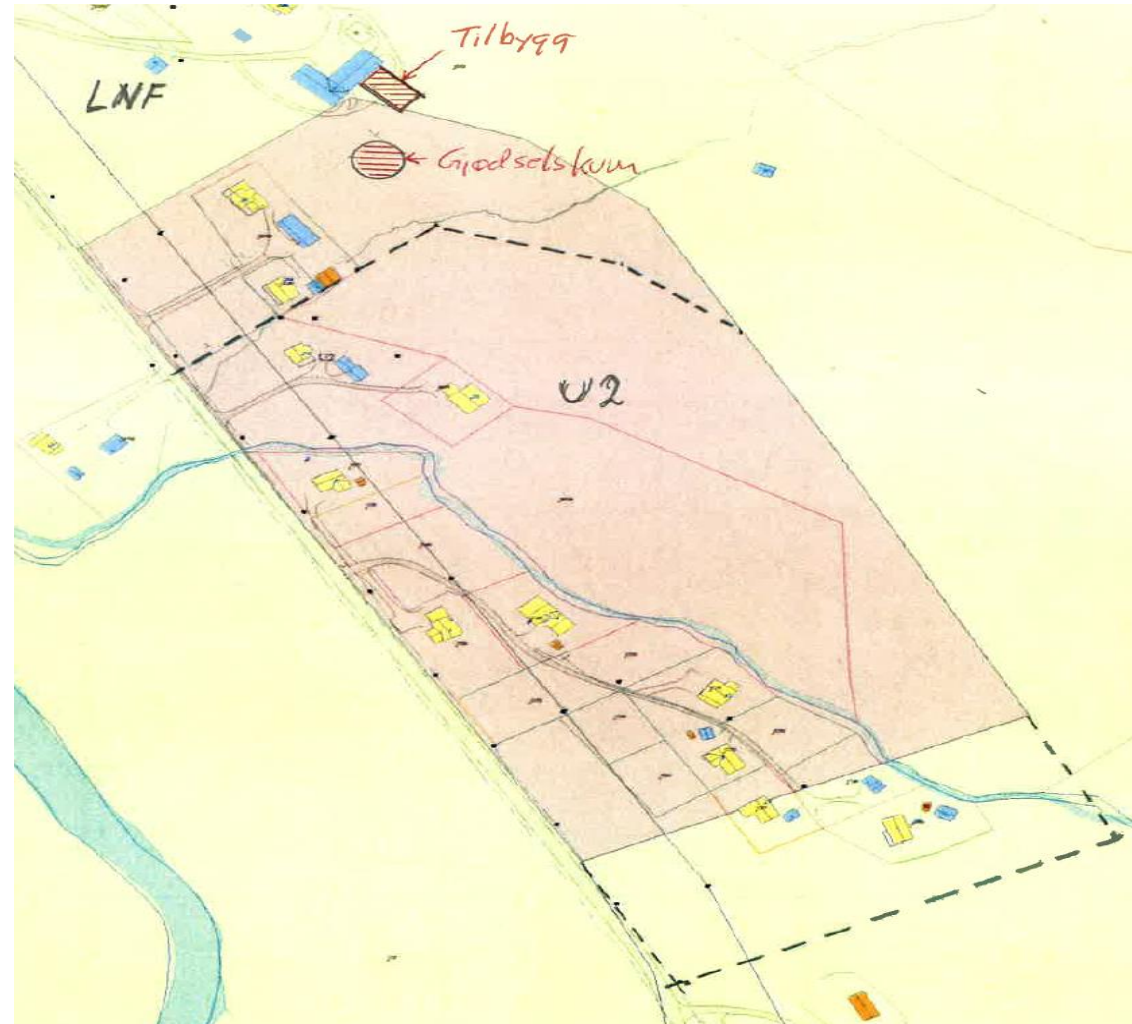


« Bygningene skal plasseres som vist på planen. Bygningsrådet kan imidlertid godkjenne en annen husplassering, når det i de innsendte planer er godtgjort at en derved oppnår minst like gode forhold som vist i reguleringsplanen.»

- Er planbestemmelsen tiltrekkelig klar og entydig?

Både kommunen og Fylkesmannen konkluderte med at husplasseringen ikke viser innhold og rettslige virkninger av reguleringsplanen på en tilstrekkelig klar og entydig måte, og at husplasseringen dermed ikke er bindende.

Eksempelsak 2-motstrid mellom kart og bestemmelse



I bestemmelsene til kommuneplanens arealdel fremgår følgende om området benevnt U2, og som er avsatt til boligformål i kartet:



«Eksisterende boligområde Krogstadfeltet».



- Motstrid mellom bestemmelser og det digitaliserte plankartet



Daværende miljødepartementets veileder til kommuneplanens arealdel (25.4.2012)
punkt. 1.2.3:

«Kommuneplanens arealdel består etter plan- og bygningsloven § 11-5 av plankart med tilhørende bestemmelser og planebeskrivelse. Plankartet skal vise hovedtrekkene i arealbruken og de arealformålene som benyttes og fastlegges i planen. Alle områdene skal angis med arealformål. Plankartet må være entydig, slik at det går klart fram av tegnforklaring og tilhørende bestemmelser hvilke arealformål områdene er avsatt til, og hvilke restriksjoner og krav som gjelder. Videre skal plankartet vise hvilke hensynssoner som gjelder i området. Bestemmelsene utfyller og utdyper den fastlagte arealbruken og innholdet i hensynssonene, jf. §§ 11-9 til 11-11. Viktige forhold, hensyn og restriksjoner kan og skal vises i form av symboler for hensynssoner etter plan- og bygningsloven § 11-8. Arealformål og kartsymboler som har juridisk betydning skal være vist i tegnforklaringen på plankartet.



Eksempelsak 3

- Kommunen avslo en søknad om fradeling av eiendom med hjemmel i følgende bestemmelse i kommuneplanen:

Kommunen kan nekte et tiltak, herunder oppretting av ny grunneiendom, med en forhøyet utnyttelse i forhold til eldre plan, dersom tiltaket etter sin plassering, høyde eller størrelse vil avvike vesentlig fra hva som er vanlig i strøket og når dette etter kommunens skjønn vil hindre eller vanskeliggjøre en forsvarlig utvikling av området.



Hva bør kommunene gjøre?

- Endre planen som inneholder bestemmelse uten rettsvirkning
- Nye planer: Somb 2018/3829: gjaldt Fylkesmannens stadfestelse av en reguleringsplan. Fylkesmannen gjorde kommunen oppmerksom på at bestemmelser den har vedtatt ikke er rettslig bindende.

Sivilombudsmannen uttalte imidlertid at Fylkesmannen bør sikre at vedtatte planbestemmelser ikke er uklare, og at Fylkesmannens kompetanse går lenger enn å undersøke om vedtatte planbestemmelser er gyldige.

- Kommunene bør derfor selv sørge for at planbestemmelser i nye planer er tilstrekkelig klare og entydige.

Takk for meg!



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

Facebook FylkesmannenTromsFinnmark

Twitter FylkesmannenTF

Nettside fylkesmannen.no/tf