

# Tolkning av reguleringsplaner

Forum for plan- og bygningsrett

23. januar 2020

Advokat Jan Gudmund Aanerud, Advokatfirmaet Hjort DA

# Plantolkning er 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 lovtolkingskjønn.»*
- ▶ Frostating lagmannsrett 20. februar 2007 (LF-2006-150067)
  - ▶ *«Fortolkningen av denne [plan]bestemmelsen er en del av kommunens rettsanvendelse som lagmannsretten fullt ut kan prøve.»*
- ▶ Plan- og bygningsloven § 1-9 andre ledd – forbudet mot omkamp
  - ▶ Full adgang til å klage på det grunnlag at bygningsmyndigheten feiltolker reguleringsplanen

# Orientering i terrenget

- ▶ Lovtolkning
- ▶ Avtaletolkning
- ▶ Vedtakstolkning
  - ▶ Henrik Sjøvik: *Tolkning av enkeltvedtak*, Jussens Venner, 2019/2-3
- ▶ Plantolkning
  - ▶ Jan Gudmund Aanerud: *Tolkning av reguleringsplaner*, Tidsskrift for eiendomsrett, 2017/2

# Definisjon av arealplan (reguleringsplan)

- ▶ Kart- og planforskriften § 9 første ledd
- ▶ Vedtatt arealplan består av:
  - ▶ 1. plankart
  - ▶ 2. bestemmelser, eventuelt med vedlegg eller illustrasjoner som er gjort juridisk bindende gjennom bestemmelse
  - ▶ 3. planbeskrivelsen som var grunnlaget for planens vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 4-2
- ▶ Planbeskrivelsen skal angi «*planens formål, hovedinnhold og virkninger*», samt «*planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området.*»

# Kjennetegn på reguleringsplan

- ▶ Resultat av offentlig myndighetsutøvelse
- ▶ Ikke formell lov etter Grunnloven §§ 76-79
- ▶ Enten forskrift eller enkeltvedtak
  - ▶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 65: Reguleringsplan er «*i utgangspunktet*» å anse som enkeltvedtak
- ▶ Dom 28. januar 2014 fra Borgarting lagmannsrett (LB-2012-142334)
  - ▶ Plantolkning har «*klare likhetstrekk*» med lovtolkning

# Hjemmelsgrunnlag for reguleringsbestemmelser

- ▶ Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1-14
- ▶ Odd Jarl Pedersen, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del I, Planlegging og ekspropriasjon, 3. utgave, 2018, s. 344*
  - ▶ «Pbl. § 12-7 tar sikte på materielle bestemmelser. Å gi bestemmelser om *saksbehandlingen* faller således utenfor. Slike bestemmelser vil ikke få rettsvirkninger.»
  - ▶ «Krav om *dokumentasjon* ved søknad om bygge- eller delsøknad faller også utenfor. Men slike krav kan stilles ut fra ulovfestede saksbehandlingsregler der det er nødvendig for at saken skal være fullstendig opplyst.»
- ▶ Plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd andre punktum
  - ▶ «Søknaden skal gi de opplysninger som er nødvendige for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket.»
- ▶ Plan- og bygningsloven av 1985 § 95 nr. 2 andre punktum
  - ▶ «Der opplysninger ikke foreligger, kan kommunen kreve slike.»

# Klarhetskrav til reguleringsplaner

- ▶ Kart- og planforskriften § 9 femte ledd
  - ▶ Plankart
    - ▶ «*Plankart skal vise innhold og rettslige virkninger på en klar og entydig måte, og med tilstrekkelig nøyaktig stedfesting tilpasset formålet med planen. Planen skal på en tydelig måte skille mellom plandata og basiskart.*»
  - ▶ Planbestemmelser
    - ▶ Klarhetskravet under legalitetsprinsippet – Rt. 1995 s. 530
- ▶ Plan- og bygningsloven av 1985 § 27-1 nr. 1 første ledd tredje punktum
  - ▶ «*Planene skal utarbeides av fagkyndige, og gis en entydig og forståelig form.*»

# Utforming av reguleringsbestemmelser

- ▶ Reguleringsplanveilederen fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
  - ▶ *«Departementet vil understreke at både plankartet og bestemmelsene skal være så tydelige at planen kan forstås uten å måtte ta planbeskrivelsen til hjelp»*
  - ▶ *«For å unngå for stort tolkningsrom må bestemmelser være skrevet i 'skal'-form. Det skal gå klart frem hvilke formål de gjelder for, og det skal vises til rett hjemmel for formålet»*
  - ▶ *«Krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte»*
  - ▶ *«Teksten bør være tydelig, med entydig ordvalg»*



# Forholdet mellom tolkning og ugyldighet

- ▶ Sivilombudsmannen 14. april 2014 (SOM-2013-2341)
  - ▶ Krav om at hovedbygning og garasjebygning «skal» være sammenbygd «*der forholdene tillater det*»
- ▶ Eksempel på reguleringsbestemmelse
  - ▶ «*Bebyggelse kan plasseres med vegg i nabogrense dersom forholdene ligger til rette for det.*»

# Forholdet mellom tolkning og ugyldighet

- ▶ Pbl. § 12-7 nr. 11
  - ▶ «krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan»
- ▶ Eksempel på bestemmelse i områderegulering
  - ▶ «For boligområder som er angitt med byggegrenser, eller for industri-, næring- og sentrumsområder med godkjent tomteplan, kan tiltak gjennomføres som byggesak etter plan- og bygningslovens regler for saksbehandling. Tomteplaner for industri-, næring- og sentrumsområder kan til en hver tid revideres av formannskapet i [X] kommune.»
  - ▶ «For områder der byggegrenser eller tomte- og arealdisponering ikke er angitt [,] kan tiltak gjennomføres som byggesak forutsatt at det utarbeides detaljert utomhusplan som viser all arealdisponering, infrastruktur og opparbeiding som angår tiltaket og umiddelbart tiliggende områder. Detaljert utomhusplan skal godkjennes av formannskapet i [X] kommune før godkjenning av enkelttiltak innenfor byggeområdet.»
  - ▶ «Tiltak som avviker fra reguleringsplanen og fra intensjonene i mulighetsstudien for [X] 2017 vil kreve detaljreguleringsplan.»

# Forholdet mellom tolkning og ugyldighet

- ▶ Sivilombudsmannen 10. september 2013 (SOM-2012-1175)
- ▶ Et tidligere skipsverft var i kommunedelplan avsatt til bebyggelse og anlegg
- ▶ Søknad om rivning av åtte skipskraner
- ▶ Fylkesmannen var av den oppfatning at søknaden utløste krav om reguleringsplan, basert på bestemmelsene i kommunedelplanen
- ▶ Sivilombudsmannen kom til at plankravet ikke fremgikk på «*en tilstrekkelig klar og entydig måte*»
  - ▶ Uforenlig med legalitetsprinsippet – klarhetskravet
  - ▶ Spranget fra ordlyd til tolkningsresultat ble for stort

# Tolkningsplikt

- ▶ Sivilombudsmannen 19. april 2013 (SOM-2012-1852)
- ▶ Sivilombudsmannen 9. oktober 2013 (SOM-2012-2570)

# Tolkningsprinsipper – oversikt

- ▶ Objektiv tolkning
- ▶ 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, (...)*»
  - ▶ Selv om de nevnte momentene kan belyse hva planmyndighetene har ment, «*må det legges til grunn at det publikum som skal innrette seg etter planen, har liten oppfordring til å undersøke slike kilder.*»

# Tolkningsprinsipper – hensyn

- ▶ Objektiv tolkning – *årsaker*
  - ▶ Hensynet til «*forutsigbarhet*» med videre – plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd
- ▶ Objektiv tolkning – *virknninger*
  - ▶ To typetilfeller
    - ▶ 1. Tilfeller hvor det er spørsmål om å legge til grunn et alternativ som står i strid med ordlyden
      - ▶ Eksempel: SOMB-2007-95
    - ▶ 2. Tilfeller hvor to eller flere alternativer ligger innenfor rammen av ordlyden
      - ▶ Eksempel: SOMB-2012-1852

# Typetilfelle 1 – SOMB-2007-95

- ▶ Planbestemmelse
  - ▶ *«Innenfor område markert med skravur og betegnelse '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 tilstrekkelig oppføre støyskjerm?
- ▶ Tolkningsmomenter – ordlyd og formål
- ▶ 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.»*

# Typetilfelle 2 – SOM-2012-1852

- ▶ Planbestemmelse
  - ▶ «*Sokkelhøyde skal ikke overstige 70 cm over laveste del av bakken.*»
- ▶ Hva betyr «*laveste del av bakken*»? Opprinnelig eller opparbeidet terreng?
- ▶ Tolkningsmoment – analogislutninger fra andre planer – opparbeidet terreng



# 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
- ▶ Det kan likevel være rom for å fravike ordlyden, for eksempel slik at man legger avgjørende vekt på en klart innarbeidet praktisering av planbestemmelsene og reelle hensyn
- ▶ Planbeskrivelsen er et viktig grunnlag for å fastslå forståelsen av kartet og bestemmelsene
- ▶ Rettskildene gir en indikasjon på at forarbeider generelt sett blir tillagt mindre vekt ved plantolkning enn ved lovtolkning

# Eksempler på plantolkning

# SOM-1990-44

- ▶ Eiendom på ca. 60 dekar. Opprinnelig regulert til landbruksformål. Ca. 44 dekar ble senere omregulert til boligformål. Restarealet på ca. 16 dekar besto i hovedsak uproduktiv fjellgrunn. Søknad om oppføring av driftsbygning for etablering av smågrisproduksjon med tilknyttet enebolig og garasje.
- ▶ Kommunen ga avslag, fordi den anså prosjektet som **uansvarlig**
  - ▶ Forholdet ga klart nok ikke hjemmel for avslag – lovbundet vedtak etter plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd
- ▶ Fylkesmannen ga avslag utfra en treleddet begrunnelse. 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. Fylkesmannen viste også til **planbestemmelsene**
  - ▶ «Eventuelle nye våningshus og kårbygninger **bør** plasseres i forbindelse med **eksisterende** gårdstun.»
- ▶ 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 (bufferzone) skulle være fri også for bebyggelse til landbruksformål, kunne dette **meget lett** være fastsatt direkte i reguleringsbestemmelsene [...]»
- ▶ Rt. 1994 s. 581 (Avtaletolkning)
  - ▶ «Man kan ikke tolkning fange opp tilfelle som det var nærliggende å regulere dersom avtalen også skulle omfatte dem.»

# SOMB-1998-102

- ▶ Planbestemmelse
  - ▶ «Det må foreligge tinglyst rett til parkeringsplass på landsiden og båt plass 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:»

# LA-1999-08-03

- ▶ Spørsmål om tillatelse til oppføring av frittliggende garasje var i strid med reguleringsplanen
- ▶ Planbestemmelse
  - ▶ «*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.*»
- ▶ Plankart
  - ▶ 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.*»

# 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 = [...] m<sup>2</sup>.»
- ▶ Tolkningsresultat
  - ▶ Krav om permanent kunstgressbane?
  - ▶ Krav om mulighet for kunstgressbane?
  - ▶ Krav om kunstgressbane som hovedaktivitet?

# 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.»*

# LB-2012-142334

- ▶ Planbestemmelse
  - ▶ «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.»
- ▶ Søknad
  - ▶ «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 erstatnings sak mot kommunen
- ▶ Tolkningsmomenter – blant annet ordlyd og allmenne normer (Byggforskserien)
- ▶ Ordlyd
  - ▶ Jevn, horisontal flate
- ▶ Allmenne normer
  - ▶ «andre hensyn» og «annen begrunnelse»
  - ▶ «Det ville også være uheldig å knytte forståelsen av flatt tak til en norm som kan endres utenfor plan- og bygningsmyndighetenes kontroll.»
- ▶ 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-2012-956

- ▶ Spørsmål om oppføring av enebolig var unntatt fra plankrav
- ▶ Ordlyden åpnet for tre forskjellige tolkningsresultater
- ▶ Øvrige tolkningsmomenter – formål og praktisering
- ▶ Sivilombudsmannen
  - ▶ Dersom praktiseringen var «*langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen*», burde den 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*»