

Gyldigheten av planbestemmelse og bruk av retningslinjer i reguleringsplan

30.8.2019 (2018/3829)

Saken gjelder Fylkesmannens stadfestelse av områdereguleringsplan i Sogndal kommune. Fylkesmannen kom til at en bestemmelse om at gjennomføring av nye større tiltak førte til at det ikke lenger kunne drives bensinstasjonsanlegg, hadde hjemmel i lov og var rettslig bindende. Fylkesmannen la videre til grunn at to bestemmelser som ikke var rettslig bindende, kunne bli stående i planen som retningslinjer.

Ombudsmannen er kommet til at det er knyttet begrunnet tvil til om bestemmelsen om adgangen til å drive bensinstasjon ved gjennomføring av fremtidige byggetiltak, er gyldig. Fylkesmannen bes videre sikre at reguleringsplanen ikke inneholder retningslinjer som er formulert som bindende krav. Ombudsmannen ber derfor Fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder klage på daværende Fylkesmannen i Sogn og Fjordanes vedtak 8. mars 2018. Fylkesmannen stadfestet Sogndal kommunes godkjenning 14. september 2017 av områdereguleringsplan for Stedjevegen sør. Følgende bestemmelser ble inntatt i reguleringsplanen for felt B/F2 og B/F/K2-3 der klagerens bensinstasjon i dag ligger:

«3. Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjonar innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.

4. Før det vert gjeve rivingsløyve for bensinstasjon i B/F/K2 skal det vera regulert og opparbeid tomt for drivstoffstasjon annan stad i tettstaden Sogndal.»

Fylkesmannen presiserte at det kun var første setning i punkt 3 som var rettslig bindende, og at andre setning i punkt 3 og hele punkt 4 ikke hadde «rettslig bindende virkning, og vil ikke gjelde foran plan- og bygningslovens bestemmelser om gjennomføring av plan».

Klageren anførte blant annet at kommunen traff vedtak om å godkjenne reguleringsplanen under forutsetning av at vidare drift av bensinstasjon kunne sikres gjennom en rekkefølgebestemmelse. Klager ba også ombudsmannen se på Fylkesmannens vurdering av at flere av bestemmelsene manglet lovhjemmel.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere med Fylkesmannen i Vestland.

Vi spurte blant annet om reguleringsplanen åpner for drift av bensinstasjon dersom en ser bort fra punkt 3. Fylkesmannen svarte blant annet at drift av bensinstasjon var omfattet av arealformålet, og at det var nødvendig med rettslige bindende bestemmelser for å gjøre prioriteringer mellom ulike typer virksomheter innenfor arealformålet.

Videre ba vi Fylkesmannen redegjøre nærmere for innholdet i punkt 3 første setning og redegjøre nærmere for hvorfor bestemmelsen var rettslig bindende. Fylkesmannen svarte blant annet at bestemmelsen sier «noko om bruk av areal, som er heimla i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1». Fylkesmannen la til grunn at kommunen gjennom planen ønsket å prioritere det planlagte byggeprosjektet fremfor hensynet til drift av bensinstasjon. Fylkesmannen tolker bestemmelsen slik at den sier noe om «vilkår for bruk av areal og veging av interesser» ved at «omsynet til utbygging skal vege tyngre enn omsynet til at bensinstasjonsbygget og bensinpumpene skal stå som før, og at bensinstasjonsdrifta dermed må vike dersom det vert konflikt mellom desse omsyna».

Om hva som ligger i «nye større tiltak» i punkt 3, viste Fylkesmannen til at det må tas utgangspunkt i at opprinnelig planforslag, ifølge planbeskrivelsen, la opp til at eksisterende bygg skulle erstattes av et høyhus der bensinstasjonen var ment å være

lokalisert i sokkeletasjen, men der bensinpumpene skulle endre plassering. Planen ble endret da «A har kravd at pumpestasjon og bensinkiosken skal vere som i dag». Fylkesmannen tolker bestemmelsen slik at «eksisterande bensinstasjon må vike når gjennomføring av tiltak i tråd med den heilskapsløysinga som er gitt uttrykk for i planen, kjem i konflikt med eksisterande bensinstasjon».

Vi ba også Fylkesmannen redegjøre for hvorfor bestemmelser som ikke er rettslig bindende, kan bli stående i planen.

Fylkesmannen svarte blant annet at han har praksis for å la bestemmelser som ikke er rettslig bindende, bli stående i planen som retningslinjer, da de kan si noe om kommunen sitt syn eller intensjoner eller hensyn kommunen mener er viktige.

Vi spurte også om det kunne ha betydning at kommunen eventuelt selv hadde ment at bestemmelsene skulle være rettslig bindende. Videre stilte vi spørsmål om Fylkesmannen hadde undersøkt om kommunen selv hadde lagt til grunn at rekkefølgekravet i pkt. 4 skulle være rettslig bindende.

Slik vi forstår Fylkesmannens svar, undersøkte ikke Fylkesmannen med kommunen i forkant av stadfestelsen, om rekkefølgekravet var ment å være rettslig bindende. Fylkesmannen opplyste at han etter stadfestelse av planen hadde vært i kontakt med Sogndal kommune for å se hvordan saken har vært fulgt opp. Ifølge Fylkesmannen hadde ikke kommunen endret innholdet i den vedtatte planen, men rekkefølgekravet var fulgt opp i en annen områderegeringsplan i kommunen.

I svaret hit har Fylkesmannen vurdert om «manglande heimel til føresegna var ein feil som verka inn på innhaldet i vedtaket, siden føresegnene i planen ikkje ville vorte vedtekne utan rekkefølgeføresegna». Fylkesmannen drøftet også om «det av saka elles gjekk tydeleg fram at dette var ein klar føresetnad frå kommunen si side».

Fylkesmannen la til grunn at rekkefølgekravet ga uttrykk for en instruks til kommuneadministrasjonen om å legge til rette for ny drivstoffstasjon før områdeplanen blir satt i verk og at «om kommunestyret ønskte eit rettsleg bindande krav eller ville nøye seg med ein klar instruks, er ikkje like klart». Fylkesmannen svarte videre:

«Fylkesmannen har likevel kome til at det at kommunestyret ikkje var klar over denne distinksjonen, ikkje kan reknast for nokon feil som har verka inn på vedtaket, med avgjerande vekt på at kommunen gjennom sine vidare val i planlegginga oppfyller intensjonen i rekkefølgekravet. Vi står difor fast på at reguleringsvedtaket er gyldig».

Fylkesmannen svarte videre at intensjonene som kommunen la til grunn for rekkefølgebestemmelsen, langt på vei er ivaretatt slik at det ligger til rette for at kommunen prioriterer ned bensinstasjon i planområdet denne saken gjelder, og at innholdet i planen gir uttrykk for det som er kommunen sitt ønske med hensyn til arealbruken i området.

Til slutt spurte vi om Fylkesmannen skulle tatt opp saken med kommunen før planen ble stadfestet.

Fylkesmannen kunne ikke se at Fylkesmannen skulle ha en slik rolle i forbindelse med klagesaksbehandlingen, og at han ikke kunne se hvilken forskjell det skulle gjøre for resultatet i klagesaken. Fylkesmannen pekte blant annet på at det nettopp var vedtaket som «på ein formell måte gjer kommunen merksam på at førsegna som dei har vedteke, ikkje har heimel».

Klageren kom med merknader til Fylkesmannens svar.

Ombudsmannens syn på saken

1. Innledning

Som klageinstans kan fylkesmannen prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dette gjelder også i reguleringsplansaker, selv om Fylkesmannen i disse sakene skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 annet ledd siste punktum.

2. Gyldigheten av reguleringsbestemmelsen

En reguleringsplan er en detaljplan som regulerer grunnutnyttelsen i et bestemt område i kommunen, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1. Det er kommunestyret som treffer vedtak om reguleringsplan og som ved dette bestemmer hva et område skal brukes til, jf. pbl. § 12-12.

Reguleringsplanen fastsetter fremtidig arealbruk, og den er kun bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 12-4. Tiltak som er iverksatt på tidspunktet planen blir vedtatt, og etablert lovlig bruk, kan lovlig fortsette selv om det er i strid med planen. I kapittel 15 i plan- og bygningsloven er det regler for hvordan en reguleringsplan kan gjennomføres. Dersom reguleringsplanen legger opp til tiltak som virksomhet eller bebyggelse i dag er til hinder for, og tiltakshaver ikke har nødvendige

privatrettslige rettigheter til eiendommen, må det enten inngås privatrettslige avtaler eller en må benytte reglene om gjennomføring i plan- og bygningslovens tredje del.

Fylkesmannen har, både i vedtaket og i svaret på ombudsmannens undersøkelse, korrekt lagt til grunn reguleringsplanen bare har virkning for nye eller utvidelse av eksisterende tiltak. I Fylkesmannens vedtak er det blant annet presisert at bestemmelsen «bare [vil] få bindende virkning for en eventuell utvidelse av bensinstasjonsvirksomheten».

I plan- og bygningsloven § 12-7 er det regulert uttømmende hvilke forhold det kan gis bestemmelser om til arealformål og hensynssoner i reguleringsplan. En begrensning er at bestemmelsene som klar hovedregel ikke kan gripe inn i igangværende virksomhet og bruk. Ombudsmannen har også lagt til grunn at legalitetsprinsippet tilsier at innhold og rettsvirkninger i planbestemmelser bør fremgå på en tilstrekkelig klar og entydig måte for å kunne hjemle inngrep i borgernes rettsstilling, se f. eks SOM-2012-1175 og SOM-2012-956.

Følgende bestemmelse ble som nevnt inntatt i reguleringsplanen for det feltet der det i dag blant annet ligger en bensinstasjon:

«3. Ved gjennomføring av nye større tiltak kan det ikke lenger drivast bensinstasjonsanlegg og/eller tilhørende funksjonar innanfor feltet. Fram til då er det høve til vidare drift av eksisterande bensinstasjonsanlegg inkludert renovasjon og vedlikehald.»

Fylkesmannen konkluderte som nevnt med at andre setning «ikke kan få noen selvstendig betydning utover det som allerede følger av plan- og bygningslovens regler om gjennomføring». Når det gjaldt første setning, kom Fylkesmannen til at bestemmelsen «som angir en prioritering og presisering av den ønskede arealbruken i det aktuelle området» kunne hjemles i «plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 og/eller 2».

Det kan gis bestemmelser om at tiltak og bruk som i utgangspunktet kommer inn under arealformålet, likevel ikke er tillatt i planområdet, jf. § 12-7 nr. 2. Fylkesmannens henvisning til at bestemmelsen «angir en prioritering og presisering av den ønskede arealbruken», forstås slik at Fylkesmannen har lagt til grunn at det er dette kommunen har ønsket å regulere.

Reguleringsbestemmelsen pkt. 3 er uklar. Leses den isolert, er det naturlig å forstå innholdet slik at det ikke lenger vil være lovlig å drive bensinstasjon innenfor feltet når det gjennomføres nye større tiltak innenfor feltet. Det er videre uklart hva som menes med «nye større tiltak», og om det menes nye større tiltak i området eller i tilknytning til bensinstasjonen. Det er også naturlig å lese setningen i sammenheng med andre setning,

som presiserer at frem til gjennomføring av nye større tiltak vil en kunne drive den eksisterende bensinstasjonen. Bestemmelsen synes derfor etter sin ordlyd å regulere igangværende virksomhet, ved at den regulerer når den nåværende driften må opphøre. En slik bestemmelse vil være i strid med pbl. § 12-4 fordi den griper inn i igangværende virksomhet.

Fylkesmannen legger i svaret hit til grunn at bestemmelsen må leses på bakgrunn av planbeskrivelsen. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder er det i punkt 6.2 lagt til grunn at planbeskrivelsen er et viktig grunnlag for å tolke hvordan plankart og bestemmelser skal forstås, men at bestemmelsene skal være så tydelig at planen kan forstås uten å ta planbeskrivelsen til hjelp.

Selv om Fylkesmannen i sitt vedtak og i svaret hit har gitt uttrykk for en riktig rettslig forståelse av rettsvirkningen av en reguleringsplan, er det etter ombudsmannens syn tvilsomt om bestemmelsen slik den er formulert, har hjemmel i pbl. § 12-7, og om den er i tråd med pbl. § 12-4 første ledd. Ombudsmannen finner på denne bakgrunn at det knytter seg begrunnet tvil til forhold av betydning i saken og ber derfor Fylkesmannen vurdere på nytt om bestemmelsen har hjemmel i lov, om den er gyldig og i så fall hvilke konsekvenser dette har for planens gyldighet.

3. Stadfestelse av plan der planbestemmelser mangler hjemmel i plan- og bygningsloven

Fylkesmannen la til grunn at det var to bestemmelser i reguleringsplanen som ikke var rettslig bindende fordi de ikke hadde hjemmel i lov. Den ene var rekkefølgebestemmelsen i punkt 4. Fylkesmannen fant at bestemmelsene kunne bli stående i planen som «retningslinjer» selv om de ikke var rettslig bindende.

Rekkefølgebestemmelsen er formulert som et rettslig bindende krav, og det er uklart om Sogndal kommune mente å vedta en rettslig bindende bestemmelse og om denne var en forutsetning for vedtakelse av planen slik den ble vedtatt. Fylkesmannen undersøkte ikke dette før planen ble stadfestet.

Ombudsmannen mener Fylkesmannen burde undersøkt med kommunen om planbestemmelsen var en forutsetning for å vedta planen slik den var utformet. Dette lå innenfor Fylkesmannens kompetanse. Fylkesmannen har imidlertid opplyst at rekkefølgekravet nå synes fulgt opp av kommunen gjennom arbeid med en annen områdereguleringsplan, og at kommunen oppfylder intensjonen i rekkefølgekravet selv om bestemmelsen ikke er rettslig bindende. Sogndal kommune er gjennom Fylkesmannens vedtak kjent med at rekkefølgekravet ikke er rettslig bindende, og kommunen står derfor

fritt til å endre planen dersom den nå gir uttrykk for noe annet enn det kommunen mente å vedta. På denne bakgrunn finner ikke ombudsmannen det hensiktsmessig å vurdere om denne feilen har innvirkning på gyldigheten av planen.

Det er imidlertid uheldig at en retningslinje er formulert som et rettslig bindende krav. Det er viktig at planer er entydige og nøyaktige, og at de sikrer forutberegnelighet både for kommunen og borgerne. Selv om Fylkesmannen i vedtaket gjør kommunen oppmerksom på at bestemmelser de har vedtatt ikke er rettslig bindende, og selv om kommunestyret har kompetanse til å endre reguleringsplanen, bør Fylkesmannen sikre at vedtatte planbestemmelser ikke er uklare. Fylkesmannens kompetanse som klageinstans går lenger enn å undersøke om vedtatte planbestemmelser er gyldige. Ombudsmannen forutsetter derfor at Fylkesmannen sørger for at det klart fremgår av planen at punkt 4 kun er en retningslinje.

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at det er knyttet begrunnet tvil til om bestemmelsen om adgangen til å drive bensinstasjon ved gjennomføring av fremtidige byggetiltak, er gyldig. Fylkesmannen bes videre sikre at reguleringsplanen ikke inneholder retningslinjer som er formulert som bindende krav. Ombudsmannen ber derfor Fylkesmannen om å vurdere saken på nytt.

30.8.2019 (2018/3829)