

Tolkning av reguleringsplan – spørsmål om bindende tomtegrenser

Publisert: 4.2.2022

Saken gjelder tolkning av en reguleringsplan. Spørsmålet er om reguleringsplanen inneholder en bestemmelse om rettslig bindende tomtegrenser, slik at opprettelse av ny grunneiendom i planområdet er forbudt. Fylkesmannen i Oslo og Viken, nå Statsforvalteren i Oslo og Viken, opprettholdt Asker kommunes avslag på søknad om opprettelse av ny grunneiendom av to eiendommer, og mente at tomtegrensene i plankartet var gjort rettslig bindende.

Ombudet er kommet til at reguleringsplanen ikke inneholder en bestemmelse om at de inntegnede tomtegrensene i plankartet er rettslig bindende. Verken planens ordlyd, symboler, tegnforklaringer, forarbeider eller sammenhengen med øvrige bestemmelser taler klart nok i retning av juridisk bindende tomtegrenser til å oppfylle legalitetsprinsippets krav om tilstrekkelig klar hjemmel for inngrep i borgernes eierrådighet. Kommunen og Statsforvalteren hadde derfor ikke hjemmel til å avslå søknaden om opprettelse av ny grunneiendom med den begrunnelsen som var gitt.

Ombudet ber om at Statsforvalteren behandler saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder opprettelse av ny grunneiendom av gnr X bnr Y og Z i Asker kommune. Eiendommene er omfattet av Reguleringsplan for Hofstadåsen, gnr 24 bnr 2 m.fl., vedtatt 19. april 1995. A søkte på vegne av tiltakshaveren om reguleringsendring, dispensasjon og

opprettelse av ny grunneiendom for atkomstvei til eiendommene gnr X bnr Y og Z og for å tilrettelegge for en ny boligparsell. Søknaden innebar at disse to eiendommene skulle bli fem eiendommer.

Reguleringsplanen for Hofstadåsen består av et plankart og reguleringsbestemmelser. Plankartet inneholder blant annet inntegnede eksisterende og planlagte tomtegrenser og figurer som i tegnforklaringen er angitt som «oppriss planlagte hus» og «oppriss nåværende hus». De skriftlige bestemmelsene regulerer blant annet hensynssoner, utnyttelsesgrad, bygningsutforming og -plassering og støynivå.



Skjermdump fra deler av reguleringsplankartet med tegnforklaringer, slik det fremgår i dokumentene som Statsforvalteren har oversendt.

Asker kommune avsto søknaden i vedtak 10. februar 2020. Ansvarlig søker påklaget vedtaket. Fylkesmannen i Oslo og Viken (som videre omtales ved dagens tittel, Statsforvalteren i Oslo og Viken) opprettholdt avslaget i vedtak 26. oktober 2020. Statsforvalteren begrunnet avslaget med at de inntegnede tomtegrensene og husene i reguleringsplanen innebærer et forbud mot opprettelse av ny grunneiendom i planområdet. Videre kom Statsforvalteren til at vilkårene for å gi dispensasjon fra reguleringsplanens delingsforbud ikke var oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd.

Advokat Jørgen Borge klaget til ombudet på vegne av tiltakshaveren. Han anførte at reguleringsplanen for eiendommene ikke inneholder et uttrykkelig delingsforbud, og at de inntegnede tomtegrensene ikke er nok til å

kunne innfortolke et slikt forbud. Han anførte derfor at reguleringsplanen ikke gir hjemmel for å avslå søknaden om fradeling, og at vedtaket derfor er ugyldig.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere. I undersøkelsesbrev 25. juni 2021 spurte vi Statsforvalteren om reguleringsplanen må forstås som å inneholde et delingsforbud for alle eiendommene i planområdet, og hva som var hjemmelen for et eventuelt delingsforbud. Vi ba om en redegjørelse for hvordan Statsforvalteren hadde vurdert legalitetsprinsippet og eventuelle andre rettskilder og tolkningsmomenter utover det som fremgikk av vedtaket. Vi spurte også om ordlyden «oppriss planlagte hus» i reguleringsplankartet utelukkende taler for at reguleringsplanen inneholder et delingsforbud. Avslutningsvis ba vi opplyst om det var gitt andre delingstillatelser i planområdet.

Statsforvalteren besvarte henvendelsen i brev 13. august 2021. De mente at planen inneholder et forbud mot deling der det ikke er vist spesifikke delingsmuligheter, og at de juridisk bindende tomtegrensene var fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven 1985 § 26 første og andre punktum. Statsforvalteren skrev at på bakgrunn av legalitetsprinsippet er de «svært bevisst med hensyn til vurdering av om en konkret plan kan sies å inneholde et slikt delingsforbud som kommunen legger til grunn». Statsforvalteren viste til en sak fra 2016, der Statsforvalteren kom til at en annen reguleringsplan ikke inneholdt tilstrekkelige holdepunkter for at planen inneholdt et delingsforbud.

Videre skrev Statsforvalteren at det alminnelige situasjonskartet som lå til grunn for plankartet, med eksisterende tomtegrenser med gårds- og bruksnummer, omriss av bygninger, eksisterende veier, høydekoter og så videre, er alminnelig kartinformasjon, som ikke uten videre får fremtidige forbudsvirkninger. Deretter viste de til Miljøverndepartementets uttalelse i Planjuss nr. 1/2012, hvor det fremgår at «det vil være mulig å gi også eksisterende tomtegrenser juridisk bindende virkning ved å inntegne disse på kartet». Statsforvalteren presiserte at spørsmålet om de inntegnede tomtegrensene er bindende i den konkrete saken, beror på en konkret og helhetlig vurdering av planen, hvor relevante momenter er plankartet med tegnforklaringer og symbolbruk, planbestemmelser, planens forarbeider og kommunens praksis.

Statsforvalteren viste deretter til at kommunen hadde inntegnet nye tomteinndelinger og avkjørsler for fremtidige tomter. Det var også tegnet inn omriss av bygninger, som i kartet var forklart med «oppriss planlagte hus». Statsforvalteren mente derfor at plankartet i seg selv gir en klar indikasjon på at tomtegrensene var ment som en rådighetsinnskrenkning.

Videre skrev Statsforvalteren at når reguleringsplanen har angitt hvilke tomter som kan deles, taler dette for at de tomtene som ikke har inntegnet nye tomtegrenser, avkjørsler og «oppriss planlagte hus» i utgangpunktet ikke kan deles, og at eventuelle avvikende oppdelinger dermed er betinget av at det kan gis dispensasjon eller at planen endres. Statsforvalteren mente også at dette taler for at Asker kommune ved vedtakelse av planen hadde vurdert hele området i planen under ett og funnet frem til hvilke eiendommer som var egnet til fortetting. Statsforvalteren mente at en logisk følge av dette er at kommunen på vedtakstidspunktet anså øvrige tomter for ikke å være egnet for fortetting.

Statsforvalteren opplyste at kommunen ikke tidligere hadde tillatt opprettelse av ny grunneiendom i planområdet, med unntak av to saker, der tillatelse ble gitt som mindre reguleringsendring etter kommunens frie skjønn.

Det ble også opplyst at Asker kommune ikke kunne finne dokumentene i reguleringsplansaken, utover kopi av saksframstillingene fra teknisk sjef til bygningsrådet og fra rådmannen til formannskapet. Statsforvalteren oversendte disse saksframstillingene sammen med redegjørelsen hit.

Advokaten kom med merknader i brev 20. september 2021. Han viste til at juridisk bindende tomtegrenser må være fastsatt som en «bestemmelse ...», jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26, at inntegning av tomtegrenser i plankartet ikke er tilstrekkelig, og at vurderingen av spørsmålet må gjøres i lys av legalitetsprinsippets krav til klar hjemmel for inngrep i borgernes rettsstilling.

Han skrev derfor at Statsforvalteren har tatt feil rettslig utgangspunkt når de har gjort en konkret og helhetlig vurdering av om planen inneholder juridisk bindende tomtegrenser.

På bakgrunn av legalitetsprinsippets krav til at inngrep i den private eiendomsretten må være tilstrekkelig klart utformet, skrev advokaten at saksframstillingen til en reguleringsplan ikke kan «pålegge råderettsbegrensninger uten at dette er fastsatt i bestemmelsene til reguleringsplanen (evt. planformålet i plankartet)». Han viste også til at Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 inneholder en rett for eier av en eiendom til å nyte sin eiendom i fred, unntatt der inngrep er hjemlet i lov.

Videre viste advokaten til at begrepet «oppriss planlagt hus» i plankartet ikke er nærmere definert, og kan innebære en angivelse av byggegrenser, møneretninger, plassering på tomten og så videre, så vel som at tomtegrensene skal være bindende. Bestemmelsen om bindende tomtegrenser er derfor ikke tilstrekkelig klart utformet. Han påpekte også at de to enkeltsakene om mindre reguleringsendring, som Statsforvalteren viste til, ikke kunne hjemle et delingsforbud i reguleringsplanen.

Avslutningsvis skrev advokaten at i en annen sak tillot kommunen opprettelse av ny grunneiendom i planområdet, fordi de nye parsellene oppfylte kommuneplanens rammer for fortetting. Advokaten opplyste at eiendommene gnr X bnr Y og Z oppfyller de sammen kravene i kommuneplanen, og at kommunens praktisering av planbestemmelsene derfor er vilkårlig.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt

Legalitetsprinsippet

Spørsmålet i saken er om tomtegrensene som er inntegnet i reguleringsplankartet er juridisk bindende, og derfor innebærer et forbud mot å opprette ny grunneiendom fra gnr X bnr Y og Z.

Utgangspunktet er at enhver grunneier fritt kan utnytte sin eiendom innenfor grensene som følger av lov eller bestemmelser gitt i medhold av lov. Dette er et utslag av eierrådigheten og legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet er nå lovfestet i Grunnloven § 113. Offentlige inngrep i eierrådigheten kan derfor bare gjøres i form av bestemmelser i eller i medhold av lov. Et utslag av dette er at en tiltakshaver har krav på å få innvilget en søknad om tillatelse til tiltak, dersom tiltaket er i tråd med bestemmelsene i plan- og bygningsloven med forskrifter og kommunens planer for området, jf. plan- og bygningsloven § 21-4. En lignende bestemmelse fremgikk av plan- og bygningsloven 1985 § 95.

En reguleringsplan er en detaljplan som regulerer grunnutnyttelsen i et bestemt område i kommunen, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 12-1. Reguleringsplanen fastsetter fremtidig arealbruk, og den er bare bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 12-4. Det er kommunestyret som fatter vedtak om reguleringsplan og som ved

dette bestemmer hvordan et område skal disponeres, jf. § 12-12. Tilsvarende bestemmelser fremgikk av plan- og bygningsloven 1985 §§ 22 og 23, 31 og 27-2 nr. 1 og nr. 3 og 27-3. Vedtaket er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. På dette grunnlaget kan reguleringsplaner hjemle inngrep i grunneiernes eierrådighet, så langt innholdet i reguleringsplanen er fastsatt i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Legalitetsprinsippet innebærer videre at en hjemmel som tillater inngrep i borgernes eierrådighet må være klart utformet. En reguleringsplans innhold og rettsvirkninger må derfor fremgå på en tilstrekkelig klar og entydig måte for å kunne hjemle avslag på en søknad om tiltak. Dette utgangspunktet har ombudet lagt til grunn i flere uttalelser, se for eksempel ombudets uttalelse 30. oktober 2013 (SOM-2012-956). Klarhetskravet gjelder også for planbestemmelser som er vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven 1985, se eksempelvis ombudets årsmelding for 1990 side 160 (SOMB-1990-44). I denne saken uttalte ombudet at «[d]et klare utgangspunkt i byggesaker er at det som ikke uttrykkelig er forbudt er tillatt».

Generelt om adgangen til å fastsette juridisk bindende tomtegrenser i reguleringsplan

Reguleringsplanen for Hofstadåsen er vedtatt 19. april 1995 med hjemmel i plan- og bygningsloven 1985. I svarbrevet har Statsforvalteren opplyst at det utvilsomt var adgang til å fastsette juridisk bindende tomtegrenser etter plan- og bygningsloven 1985 § 26. Ombudet er enig i dette utgangspunktet, men vil likevel presisere det rettslige grunnlaget for å fastsette rettslig bindende tomtegrenser i en reguleringsplan.

I plan- og bygningsloven 1985 § 25 var det listet opp hvilke «[r]eguleringsformål» som kunne fastsettes i planen. Bestemmelsen i § 25 gjaldt altså bare adgangen til å fastsette arealformål for planområdet. Det nærmere innholdet i planen måtte fremgå av «bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet», jf. § 26. Juridisk bindende tomteinndeling må anses som «utforming ... av arealer», jf. § 26, og ikke som «[r]eguleringsformål», jf. § 25. Etter ordlyden måtte derfor tomteinndeling være fastsatt som en «bestemmelse ...» i medhold av § 26 for å være juridisk bindende.

I svarbrevet hit har Statsforvalteren vist til Miljøverndepartementets uttalelse i Planjuss 1/2012 (uttalelse 18. september 2009, UMD-2009-2867), hvor departementet synes å ha tatt et annet rettslig utgangspunkt. Saken gjaldt en reguleringsplan med inntegning av tomtegrenser på plankartet, men uten planbestemmelser som fastslo den rettslige betydningen av disse grensene.

Departementet skrev at § 25 ga hjemmel for kartfesting av arealbruken med farge- og linjesymboler, og at kommunen kunne bruke § 26 for å utdype arealbruken og binde opp forhold ved planen som ikke kom klart nok frem av plankartet. Departementet skrev deretter at det ofte vil «bero på en hensiktsmessighetsvurdering om man skal bruke kart eller bestemmelser til å fastlegge forhold innenfor reguleringsområdet», og at jo mer detaljert et reguleringsplankart er utformet, jo mindre behov er det for bestemmelser. På denne bakgrunn mente departementet at inntegnede tomtegrenser på plankartet i seg selv innebar en rettslig bindende tomteinndeling,

og at det derfor ikke var nødvendig å vedta en «bestemmelse ...» om dette etter plan- og bygningsloven 1985 § 26.

Ombudet er ikke enig i departementets generelle utgangspunkt. Som det fremgår av redegjørelsen over, ga § 25 hjemmel til å fastsette «reguleringsformål». En tomtegrense som er inntegnet i plankartet er ikke et reguleringsformål, og kan derfor ikke i seg selv være rettslig bindende i medhold av § 25. Kommunen måtte i så fall fastsette juridisk bindende tomtegrenser i «bestemmelser om utforming ... av arealer», jf. § 26. Ombudet mener derfor at inntegnede tomtegrenser må, etter en tolkning av planen i lys av legalitetsprinsippet, anses som en «bestemmelse ...» etter § 26 for å anses som rettslig bindende. En slik bestemmelse vil ofte fremgå i planens samlede fremstilling av planbestemmelser.

I artikkelen Tolkning av reguleringsplaner, Jan Gudmund Aanerud, tidsskrift for eiendomsrett nr. 2 2017 side 111, har også Aanerud uttrykt tvil om departementets begrunnelse for standpunktet. På side 115 fremgår det:

«Det er noe vanskelig å følge begrunnelsen fra departementet. Etter § 25 kunne man angi gjeldende 'reguleringsformål' på plankartet. Bestemmelsen rettet seg med andre ord mot selve arealbruken. Samtidig var det i § 26 inntatt en særskilt hjemmel for å gi bestemmelser om blant annet 'utforming' av arealer, som også omfattet tomteinndeling. Ettersom hjemmelen for arealutforming lå i § 26, kunne det neppe være nok bare å angi tomteinndelingen på plankartet med linjesymboler. Tomteinndelingen på plankartet skulle vært knyttet til en rettslig bindende planbestemmelse etter § 26.»

Et slikt utgangspunkt er også lagt til grunn i omtalen av plan- og bygningsloven 2008 § 12-7 nr. 1 i Frode A. Innjord mfl., Plan- og bygningsloven med kommentarer (2. utgave 2020), bind 1, side 351, hvor det fremgår:

«Også bestemmelser om tomteinndeling vil kunne gis med hjemmel i nr. 1. Det vil i slike tilfeller være naturlig at den fastsatte tomteinndelingen vises på plankartet, selv om rettsvirkningen formelt må forankres i planbestemmelsene.»

Det er uklart for ombudet om Aanerud og Innjord tar uttrykkelig stilling til om planbestemmelsen om tomteinndelingens rettsvirkning må fremgå i den samlede fremstillingen av planbestemmelser, eller om bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet kan fremgå ved å være inntegnet med symboler og tegnforklaringer i plankartet.

Etter dette mener ombudet at rettsvirkningen av tomtegrensene må fremgå av en «bestemmelse ...», jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26. Uavhengig av hvordan og hvor i reguleringsplanen bestemmelsen fremgår, innebærer legalitetsprinsippet at denne bestemmelsen må være tilstrekkelig klar for at den kan hjemle et forbud mot fremtidig opprettelse av ny grunneiendom.

2. Inneholder reguleringsplanen en bestemmelse om juridisk bindende tomtegrenser, herunder delingsforbud?

Reguleringsplanens ordlyd, symboler, tegnforklaringer og forarbeider

Plankartet i reguleringsplanen for Hofstadåsen inneholder inntegnede tomtegrenser. Det er også inntegnet figurer, som i tegnforklaringen er angitt som «oppriss planlagte hus» og «oppriss nåværende hus». Tomteinndelingen er ikke gjort rettslig bindende gjennom en egen bestemmelse i planens samlede fremstilling av reguleringsbestemmelser. Spørsmålet er om de inntegnede tomtegrensene, symboler og tegnforklaringene på plankartet er en «bestemmelse ...» som på en tilstrekkelig klar måte fastsetter juridisk bindende tomtegrenser, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26 første ledd første setning.

Statsforvalteren har tatt utgangspunkt i at spørsmålet beror på en konkret og helhetlig vurdering av planen, hvor plankartet med tegnforklaringer og symbolbruk, eventuelle planbestemmelser, forarbeider og kommunens praksis kan ha betydning. Ombudet presiserer at rammen for denne vurderingen er at innskrenkninger i eierrådigheten, som juridisk bindende tomtegrenser innebærer, krever en tilstrekkelig klar hjemmel.

I reguleringsplanen for Hofstadåsen har kommunen vedtatt en rekke skriftlige bestemmelser om forbud og påbud, som står opplistet i en samlet fremstilling. Tomtegrensene er ikke bundet opp rettslig gjennom disse bestemmelsene. Fraværet av regulering av tomtegrensene i den samlede fremstillingen av forbud og påbud taler i seg selv mot at juridisk bindende tomtegrenser er tilstrekkelig klart fastsatt.

Slik saken er opplyst for ombudet, inneholder reguleringsplanen for Hofstadåsen inntegnede tomtegrenser som gjenspeiler den planlagte arealutnyttelsen på vedtakstidspunktet. Ombudet mener at inntegningen av de nye tomtegrenser kan indikere at kommunen mente å angi rettslig bindende tomtegrenser. Plankartet inneholder imidlertid ingen tegnforklaring til tomtegrensene, som kan gi veiledning om hva tomtegrensene nærmere angir. Det er derfor vanskelig å tillegge inntegningen av tomtegrensene i seg selv avgjørende vekt i vurderingen av om reguleringsplanen inneholder en bestemmelse om juridisk bindende tomtegrenser, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26.

I plankartet er det tegninger av de planlagte husene, som er forklart i tegnforklaringen som «oppriss planlagte hus». Reguleringsplanen inneholder ingen forklaring på hva dette betyr. En mulig forståelse av begrepet er at kommunen har tegnet inn de husene som var planlagt på vedtakstidspunktet. Om man i fremtiden kunne tenke seg flere tomter eller hus, mener ombudet begrepet «oppriss planlagte hus» gir lite veiledning om.

I vedtaket og i redegjørelsen hit har Statsforvalteren skrevet at «[f]ormålet ved reguleringsforslaget var, basert på uttalelser i nevnte saksframstillinger, å legge til rette for fradeling og tiltetting etter en helhetlig plan og i samsvar med kommunens retningslinjer for frittliggende boligbebyggelse». Statsforvalteren har deretter vist til følgende uttalelse i beskrivelsen av planforslaget i saksframleggene fra teknisk sjef og rådmannen:

«Reguleringsforslaget legger opp til en moderat tiltetting med 6 nye tomter/hus vist. I reguleringsbestemmelsene er det gitt mulighet for deling av gbnr. 24/2 når det foreligger godkjent bebyggelsesplan for eiendommen.»

Ombudet bemerker for ordens skyld at dette sitatet er hentet fra saksframleggenes omtale av reguleringsforslaget (saksframleggenes punkt 2.3 første avsnitt). I saksframleggenes punkt 2.3 andre avsnitt fremgår følgende:

«Etter nærmere vurdering og med bakgrunn i mottatte merknader er det gjort følgende endringer i planforslaget: ... Delingsforslaget for gbnr. 24/2 er sløyfet.»

Kravet om bebyggelsesplan som vilkår for deling av gnr 24 bnr 2 ble deretter utelatt fra reguleringsplanen.

Statsforvalteren har ikke kommentert uttalelsene i saksframleggene nærmere, og det er uklart hvilken vekt Statsforvalteren har lagt på planforarbeidene.

En reguleringsplans forarbeider er i utgangspunktet relevant i tolkningen av planen. Planforarbeider skiller seg imidlertid fra lovforarbeider, og kan ikke uten videre tillegges avgjørende vekt. Vekten vil variere blant annet ut ifra hvor formelle og tilgjengelige planforarbeidene er, hvor klare uttalelsene er, om de uttrykker omforente og begrunnede synspunkter, og om de fremstår som tydelige premisser for forslaget.

Uttalelsen i saksframleggene om moderat tiltetting av området med seks tomter og boliger synes å gjenspeile den planlagte arealutnyttelsen på vedtakstidspunktet. Uttalelsen kan indikere at kommunen mente å angi rettslig bindende tomtegrenser. Ombudet mener imidlertid at det er uklart om kommunen også mente å utelukke flere tomter eller hus i fremtiden med den uttalelsen som er gitt. Det gjelder særlig når dette samtidig ikke er kommet klart til uttrykk i reguleringsplanen med bestemmelser.

Ombudet har også merket seg Statsforvalterens opplysning hit om at det bare er saksframleggene fra teknisk sjef til bygningsrådet og fra rådmannen til formannskapet som er tilgjengelige saksdokumenter i kommunens arkiv. Verken kommunestyrets vedtak, høringsuttalelsene til planforslaget eller andre dokumenter som kan belyse vurderingene som ble gjort i planprosessen kunne gjenfinnes hos kommunen. Det er dermed vanskelig for ombudet å vurdere relevansen og vekten av uttalelsene i saksframleggene.

På bakgrunn av at uttalelsene i saksframstillingene er uklare og de øvrige planforarbeidene ikke lenger finnes, mener ombudet at planforarbeidene i denne saken bare kan gi liten veiledning i spørsmålet om reguleringsplanen inneholder en bestemmelse om juridisk bindende tomtegrenser, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26.

Sammenhengen med øvrige bestemmelser og kommunens praksis

I planbestemmelse § 2, punkt 2.4, fremgår det at den inntegnede bebyggelsens «plassering og møneretning skal være som vist på planen». Sett i sammenheng med punkt 2.4, kan opprissene av husene og tegnforklaringen forstås som en angivelse av de seks husene som var planlagt på vedtakstidspunktet og hvilken plassering og møneretning disse husene skulle ha.

Videre fremgår det av planbestemmelse § 2, punkt 2.6, at «[v]ed søknad om byggetillatelse skal nybygget, med oppriss eller annen hensiktsmessig illustrasjon, vises i forhold til nærmeste

nabohus» (ombudets kursivering). Ettersom allerede opprissede hus skal plasseres som angitt i kartet etter punkt 2.4, synes kravet om oppriss av nybygg i punkt 2.6 overflødig, dersom allerede inntegnede, planlagte hus i planen utelukker annen fremtidig bebyggelse. Lest i sammenheng, indikerer bestemmelsene derfor at kommunen ikke har ment å utelukke at flere hus enn de som allerede var opprisset i planen på vedtakspunktet, i fremtiden kunne omsøkes.

Etter plan- og bygningsloven 1985 § 63 siste setning kunne ikke opprettelse og endring av eiendom «gjøres slik at det dannes tomter som etter kommunens skjønn er mindre vel skikket til bebyggelse på grunn av sin størrelse, form eller plassering». Ombudet er enig med Statsforvalteren i at angivelsen av de planlagte tomtegrensene, avkjørslene og husene i plankartet indikerer at disse tomtene på vedtakstidspunktet ble ansett egnet til fortetting, jf. § 63. Av ordlyden i lovens § 63 siste setning, kan det imidlertid ikke utledes at kommunens vurdering motsetningsvis innebærer at en annen tomteinndeling på vedtakstidspunktet eller i fremtiden ville vært i strid med dette kravet. Ombudet har ikke opplysninger om begrunnelsen for den vedtatte tomteinndelingen og har derfor ikke grunnlag for å uttale seg om kommunens egnethetsvurdering. Ombudet er på denne bakgrunn tilbakeholden med å vektlegge at de vedtatte tomtene var egnet til bebyggelse i vurderingen av om reguleringsplanen inneholder en tilstrekkelig klar bestemmelse om juridisk bindende tomtegrenser.

Det er kommunestyret som har myndigheten til å vedta reguleringsplaner, herunder hvilke bestemmelser som skal tas inn i reguleringsplanen, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 27-2 nr. 1 og plan- og bygningsloven 2008 § 12-12 første ledd. I tillegg kan kommunen på et senere tidspunkt fatte vedtak om endring av gjeldende reguleringsplaner. Med denne myndigheten kommer også et ansvar for å sørge for at de påbud og forbud kommunestyret ønsker skal omfattes av reguleringsplanen faktisk kommer klart til uttrykk der. I ombudets årsmelding for 1990 side 160 (SOMB-1990-44) uttalte ombudet følgende om dette: «Ønsket man at angjeldende impediment (buffersone) skulle være fri også for bebyggelse til landbruksformål, kunne dette meget lett være fastsatt direkte i reguleringsbestemmelsene, jf. plan- og bygningslovens § 26.» I lys av legalitetsprinsippet i plan- og bygningsretten og hensynet til forutberegnelighet for borgerne, kan ikke kommunen senere innfortolke begrensninger i eierrådigheten som det var nærliggende at kommunestyret vedtok, dersom reguleringsplanen også skulle omfatte disse begrensningene.

Dersom Asker kommune ønsket å gjøre tomtegrensene rettslig bindende, var det nærliggende at kommunen brukte sin myndighet til å presisere dette i en planbestemmelse som er klar nok til å unngå tolkningstvil. At kommunen ikke fastsatte en slik bestemmelse, taler således for at tomtegrensene ikke er juridisk bindende.

Statsforvalteren har vist til at et moment i vurderingen av om reguleringsplanens tomtegrenser er bindende, er hvordan planen tidligere er praktisert. Ombudet er enig i dette utgangspunktet. Dersom praksisen er langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen, tilsier hensynet til forutberegnelighet at den vektlegges, se blant annet ombudets uttalelse 30. oktober 2013 (SOM-2012-956).

Det fremgår av Statsforvalterens svarbrev hit at «de to omsøkte tomtene [som] tidligere har fått tillatelse av kommunen til oppdeling» har fått søknaden behandlet som en mindre endring av reguleringsplanen. I lys av at praksisen må være langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen for å kunne ha avgjørende betydning, har de to tidligere sakene liten vekt ved tolkningen av reguleringsplanen. Det er imidlertid uklart for ombudet hvor mange som eventuelt har fått avslag på søknad om opprettelse av ny grunneiendom og begrunnelsen for dette, og hvilken vekt Statsforvalteren har lagt på kommunens praksis. Ombudet har derfor ikke grunnlag for å uttale seg ytterligere om hvilken vekt kommunens praksis har i denne saken.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at reguleringsplanen for Hofstadåsen ikke inneholder en «bestemmelse ...» om at de inntegnede tomtegrensene har blitt gjort rettslig bindende, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26. Verken planens ordlyd, symboler, tegnforklaringer, forarbeider eller sammenhengen med øvrige bestemmelser taler klart nok i retning av juridisk bindende tomtegrenser til å oppfylle legalitetsprinsippets krav om tilstrekkelig klar hjemmel for inngrep i borgernes eierrådighet. Kommunen og Statsforvalteren hadde derfor ikke hjemmel til å avslå søknaden om opprettelse av ny grunneiendom med den begrunnelsen som var gitt. På denne bakgrunn har det ikke vært nødvendig å undersøke spørsmålet om Statsforvalterens standpunkt om at reguleringsplanen inneholder et forbud mot opprettelse av ny grunneiendom er i strid med EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1.

Ombudet ber om at Statsforvalteren behandler saken på nytt. Ombudet ber om å bli holdt orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved å få tilsendt kopi av brev til klageren innen 4. mars 2022.

Sist oppdatert: 4.2.2022