

Tolkning av reguleringsbestemmelser om gesims- og mønehøyde

16.2.2022 (2021/3723)

Saken gjelder tolkning av reguleringsbestemmelser om gesims- og mønehøyde. Statsforvalteren i Rogaland la til grunn at kravet til maksimal «mønehøyde» i bestemmelsene ikke fikk anvendelse for klagernes hytte, ettersom den var tegnet med pulttak. Takets toppunkt måtte etter deres oppfatning begrenses til høyden som fulgte av bestemmelsen om maksimal «gesimshøyde». Klagerne mente at det som normalt omtales som «øverste gesims» på bygninger med pulttak eller flatt tak, skulle regnes som «møne» når man tolket de aktuelle reguleringsbestemmelsene.

Ombudet er kommet til at kravet til maksimal «mønehøyde» i reguleringsbestemmelsene må forstås som et krav om maksimal høyde for bygningen. Det var derfor ikke nødvendig med dispensasjon fra høydekravet.

Etter ombudets syn taler formingsveilederen gitt i tilknytning til reguleringsplanen for at kommunen har ment at bestemmelsen skal forstås på en slik måte, selv om ordlyden isolert sett taler imot. Ombudet vil også anta at dette har vært en nærliggende forståelse for grunneiere og andre som har satt seg inn i formingsveilederen og reguleringsbestemmelsene.

Kommunens tilsynelatende entydige praksis over flere år

trekker i samme retning. Ombudet legger til grunn at en slik forståelse av reguleringsbestemmelsene materielt sett vil være i overensstemmelse med reglene om måling av høyder i dagjeldende teknisk forskrift.

Ombudet ber Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

A og B (heretter «klagerne») søkte Hå kommune om tillatelse til oppføring av hytte i et regulert hyttefelt. Hytta var tegnet i «funkis»-stil, med pulttak (skrått tak), i tråd med en formingsveileder gitt i tilknytning til reguleringsplanen for området. Toppunktet på taket var tegnet med en høyde på 7,3 meter, og saken reiste spørsmål om hvilket av de angitte høydekravene i reguleringsbestemmelsene toppunktet skulle måles mot. I bestemmelsene var maksimalt tillatt «gesimshøyde» satt til 5,7 meter og maksimal «mønehøyde» 7,5 meter. Målt mot kravet til gesimshøyde, ville hytta overskride den tillatte høyden. Forutsatt at kommunen mente at dispensasjon var nødvendig, søkte klagerne derfor om dispensasjon fra bestemmelsen om maksimal gesimshøyde.

Kommunen kom først til at dispensasjonen ikke kunne innvilges. Kommunen la til grunn at takhøyden skulle måles opp mot kravet til maksimal gesimshøyde, og mente at en overskridelse av dette kravet ville bli til vesentlig sjenanse og ulempe for den bakenforliggende hytten.

Gjennom advokat Christine Braastad Orre klagde klagerne over avslaget på dispensasjonssøknaden. Klagerne viste blant annet til at en gjennomgang av tre byggesaker fra det samme planområdet, med tilsvarende hyttetype som deres, viste at alle tre hyttene var bygget med et toppunkt på 7,5 meter. I disse sakene hadde kommunen omtalt toppunktet som «møne», og ikke som øverste «gesims», slik det var gjort i klagernes sak. Det var derfor ikke lagt til grunn at tillatelsene krevde dispensasjon. Klagerne anførte at et avslag i deres sak ville medføre usaklig forskjellsbehandling.

På bakgrunn av klagen omgjorde kommunen vedtaket og innvilget dispensasjonssøknaden. Dette vedtaket ble påklaget av eierne av den bakenforliggende hytta.

Fylkesmannen (nå «Statsforvalteren») i Rogaland tok klagen til følge og omgjorde dispensasjonsvedtaket. Statsforvalteren mente at en dispensasjon vesentlig ville tilside sette hensynene bak høydebestemmelsen, jf. pbl. § 19-2 annet ledd. Når det gjaldt tidligere byggetillatelser i strid med høydekravet, skrev Statsforvalteren at dette var «beklagelig», men at tidligere saksbehandlingsfeil ikke kunne binde kommunen til å gi dispensasjon uten at vilkårene for å dispensere var oppfylt.

Klagerne brakte deretter saken inn for ombudet. De anførte blant annet at Statsforvalteren burde ha sett nærmere på formingsveilederen og kommunens byggesakspraksis fra planområdet, ettersom dette kunne ha betydning for å «klarlegge de hensyn planen var ment å ivareta». I et supplerende skriv påpekte klagerne at nye oversendelser fra kommunen viste fem ytterligere byggetillatelser gitt i planområdet, hvor det var lagt til grunn at takets toppunkt var omtalt som «møne» og ikke «gesims», selv om det var bygget med pulttak eller flatt tak.

Ettersom dette var å anse som ny informasjon som ikke var vurdert av Statsforvalteren, ba vi klagerne ta opp dette med dem før en eventuell klage hit. Klagerne begjærte da Statsforvalterens vedtak omgjort. Med henvisning til kommunens praksis anførte de at det som normalt omtales som «øverste gesims» på bygninger med pulttak eller flatt tak, skulle regnes som «møne» når man tolket de aktuelle reguleringsbestemmelsene, og at dette også hadde støtte i formingsveilederen. Dette innebar at tiltaket var i tråd med høydekravet i reguleringsbestemmelsene, og at det derfor ikke var nødvendig med dispensasjon.

Statsforvalteren opprettholdt avslaget. Statsforvalteren uttalte at planbestemmelsene måtte «tolkes i tråd med ordlyden», og at «mønehøyde [ikke kan] forstås som høyeste gesims». Etter Statsforvalterens oppfatning var «gesims»- og «mønehøyde» begreper som var «svært grundig definert». Uavhengig av hvordan utvikleren av reguleringsplanen eventuelt skulle ha forstått reguleringsbestemmelsen, måtte det legges til grunn at alle som hadde hatt planen til høringsuttale, inkludert lokalpolitikere som vedtok planen, måtte ha tolket reguleringsbestemmelsene om mønehøyde til å gjelde for «faktisk møne».

Klagerne brakte på ny saken inn til ombudet, hovedsakelig med samme begrunnelse som i omgjøringsbegjæringen til Statsforvalteren.

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken, begrenset til spørsmålet om tolkning av de aktuelle reguleringsbestemmelsene om gesims- og mønehøyde.

I undersøkelsen viste vi til at det i veilederen til den tekniske forskriften som var gjeldende ved vedtagelsen av planen, gjennomgående var vist til bygninger med saltak. Vi spurte om det etter Statsforvalterens syn hadde betydning for forståelsen av bestemmelser om «mønehøyde», og bruk av slike bestemmelser på bygninger med pulttak eller flatt tak, at begrepet «møne» tradisjonelt har vært knyttet til bygninger med saltak. Med henvisning til någjeldende veileder om grad av utnytting, svarte Statsforvalteren at pulttak og flate tak ikke har møne, og at begrepet «møne» har et «kjent» og «klart» meningsinnhold.

Vi pekte videre på at det i de aktuelle reguleringsbestemmelsene ikke var skilt mellom ulike typer gesimser, og at det ikke var sagt noe om hvordan bestemmelsene skulle forstås når det gjaldt bygninger med flatt tak eller pulttak. Vi spurte om dette hadde betydning for tolkningen av de

aktuelle bestemmelsene. Var det tenkelig at kommunestyret, ved vedtagelsen av planen, ikke hadde hatt en klar oppfatning om hvordan disse bestemmelsene skulle forstås dersom det ble aktuelt å bygge med pulttak eller flatt tak? Var det eventuelt tenkelig at kommunestyret hadde lagt til grunn at kravet til «gesimshøyde» skulle gjelde for eneste/laveste gesims, og at kravet til «mønehøyde» skulle gjelde for den øverste delen av taket, uavhengig av taktype? Statsforvalteren svarte at både «laveste gesims» og «høyeste gesims» betegner «skjæringen mellom taket og ytterveggen», og at det var dette kommunestyret måtte ha ment da reguleringsbestemmelsene ble vedtatt. Når en reguleringsplan setter en begrensning for gesimshøyde, gjelder denne for høyeste gesims med mindre noe annet går klart frem av planen.

Videre viste vi til flere bestemmelser i formingsveilederen som gjaldt for planområdet, hvor det blant annet var gitt egne høydebestemmelser som tillot større maksimalhøyde enn i reguleringsbestemmelsene, om man la Statsforvalterens tolkning til grunn. Vi spurte om formingsveilederen kunne si noe om hva kommunen hadde ment med de aktuelle planbestemmelsene, og om det hadde betydning for tolkningen av disse om formingsveilederen kunne ha skapt en forventning om at høyeste punkt på hytter med pulttak eller flatt tak skulle måles opp mot kravet til mønehøyde i reguleringsbestemmelsene. Statsforvalteren svarte at formingsveilederen ikke hadde blitt utformet på det tidspunktet reguleringsplanen var til behandling. Videre var definisjonen av gesims- og mønehøyde gitt i forskrift, noe som etter Statsforvalterens syn innebar at det ikke var «rom» for å tolke begrepene på annen måte.

Til sist pekte vi på advokatens undersøkelser av byggetillatelser gitt i planområdet, som viste at hytter med pulttak og flatt tak hadde fått høyeste punkt målt opp mot

kravet til mønehøyde i reguleringsbestemmelsene. Med henvisning til tidligere ombudsuttalelser om betydningen av forvaltningspraksis for tolkning av planbestemmelser, ba vi Statsforvalteren vurdere betydningen av kommunens praksis for tolkningen av de aktuelle bestemmelsene. Statsforvalteren svarte at kommunal praksis «generelt har betydning for plantolkning». Selv om kommunens praksis hadde vært langvarig og konsekvent, kunne den allikevel ikke tillegges avgjørende vekt i dette tilfellet, ettersom den var «i strid med lov (forskrift)». Begrepene gesims- og mønehøyde var definert i forskrift, og «alle andre definisjoner på disse begrepene [ville] være lovstridige».

Klagerne fikk deretter anledning til å kommentere på Statsforvalterens svar, og naboene til tiltaket fikk anledning til å gi merknader i saken.

Sivilombudets syn på saken

1. Spørsmålene i saken

Spørsmålet i saken er om den omsøkte hyttas høyde er i strid med høydekravene i de aktuelle reguleringsbestemmelsene. Hytta er tegnet med pulttak, med et toppunkt på 7,3 meter målt fra

«topp gulv 1. etasje». I reguleringsbestemmelsene § 2.6 første ledd er det gitt følgende generelle høydekrav, som hytta er omfattet av:

«Generelt for hytter tillates gesimshøyde inntil 5,7 meter og mønehøyde inntil 7,5 meter. Høyde regnes fra topp gulv til gesims eller møne. For hytter som fundamenteres på pilarer kan største høyde mellom topp gulv og opprinnelig terreng maksimalt være 3,5 m.»

Statsforvalteren har lagt til grunn at hyttas tillatte toppunkt reguleres av bestemmelsens krav om maksimal «gesimshøyde», og at kravet til «mønehøyde» ikke kommer til anvendelse. Det innebærer i så fall at tiltaket krever dispensasjon fra høydebestemmelsen. Klagerne mener på sin side at sammenhengen med formingsveilederen, samt kommunens praktisering i tilsvarende saker, viser at det som normalt omtales som «øverste gesims» på bygninger med pulttak eller flatt tak, skal forstås som «møne» når man tolker bestemmelsene til denne reguleringsplanen. Det innebærer i så fall at hyttas toppunkt reguleres av «mønekravet» i reguleringsbestemmelsene, og at det ikke var nødvendig med dispensasjon.

Hovedspørsmålet i saken er dermed hvordan planbestemmelsen skal tolkes. Ombudet vurderer dette spørsmålet i punkt 3.

Ombudet forstår Statsforvalteren slik at det etter dagjeldende byggteknisk forskrift var gitt bindende regler om hvordan høydekrav skulle angis i planbestemmelser og at klagerens forståelse av de aktuelle reguleringsbestemmelsene strider mot føringene gitt i denne forskriften. Klagerens tolkning kan etter Statsforvalterens mening derfor ikke legges til grunn, selv om kommunens praksis og øvrige tolkningsfaktorer skulle tilsi at bestemmelsene forstås på denne måten. Et beslektet spørsmål i forlengelsen av dette er om en tolkning i tråd med klagerens syn vil medføre at bestemmelsene er ugyldige, som følge av motstrid med forskriften.

Ombudet ser først på det sistnevnte spørsmålet.

2. Vil høydekravene i planen være i strid med byggteknisk forskrift dersom de tolkes i tråd med klagerens syn?

Statsforvalteren har anført at begrepene «gesims» og «møne» er «klart definert» i någjeldende byggteknisk forskrift (TEK17), og at det samme gjaldt da den aktuelle planen ble vedtatt. Statsforvalteren har i den sammenheng vist til Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om Grad av utnytting, utgitt januar 2014, hvor det fremgår at bygninger med pulttak og flatt tak i utgangspunktet ikke regnes for å ha møne, men kun én eller flere gesims, se figurene 4-9 d, l og m, side 46. Unntak kan imidlertid forekomme der bygget har flere takflater, se figur 4-9 e. Videre har Statsforvalteren vist til teknisk forskrift 1997, som var gjeldende da planen ble vedtatt i februar 2007 (forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk). I § 4-2 i forskriften het det:

«Gesimshøyde er høyde til skjæringen mellom ytterveggenes ytre flate og takflaten. Hvor taket er forsynt med en ark eller en brystning som stikker mer enn 0,3 m opp over takflaten ved brystningen, regnes høyden til toppen av arken eller brystningen. Gesimshøyde måles i forhold til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.

Mønehøyde er høyde fra overkant møne til planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.»

I veilederen til forskriften (REN veiledning til teknisk forskrift 1997, 3. utgave, april 2003) het det på side 21:

«Hovedregelen er at gesimshøyde er høyden til skjæringen mellom ytterveggenes ytre flate og takflaten. Mønehøyden er høyden til skjæringen mellom to skrå takflater.»

Klagerne har på sin side anført at dette utgangspunktet bare var ment å være en hovedregel – slik ordlyden i veilederen tilsier – og at regelen først og fremst var ment for bruk på bygninger med saltak. Til støtte for dette har de vist til at det i veilederen gjennomgående er vist eksempler på bygninger med saltak, og at det er en kjensgjerning at pulttak og flatt tak var mindre vanlig tidligere, noe som har ført til usikkerhet om hvordan begrepene «gesims» og «møne» skulle forstås for slike bygninger. At skillet mellom gesims og møne på bygninger med pulttak ikke har vært entydig avklart tidligere, illustreres videre av at det i forgjengeren til den nevnte veilederen (REN veiledning til teknisk forskrift 1997, 2. utgave 1999) er tatt inn en illustrasjon av et pulttak, hvor skjæringspunktet mellom tak- og veggflaten er betegnet som «møne», se veilederen side 21, § 4-2 figur nr. 3.

Ombudet er enig med klagerne i at anvendelsesområdet for begrepene gesims og møne på bygninger med pulttak og flatt tak, trolig ikke har vært like avklart tidligere som det synes å være i dag. Det kan se ut til at det gradvis har skjedd en avklaring av hvordan begrepene skal forstås for disse taktypene, i takt med at det har blitt vanligere å bygge med slike tak.

Det kan derfor hevdes å ha vært en viss usikkerhet ved hvordan de nevnte begrepene generelt skulle forstås og anvendes for slike taktyper da planen ble vedtatt. Ombudet er likevel enig med Statsforvalteren i at det også på den tiden var lite nærliggende å benytte begrepet «mønehøyde» for å angi toppunktet på bygninger med pulttak eller flatt tak. Teknisk sett vil en bygning med pulttak eller flatt tak ikke ha «møne», heller ikke etter definisjonen gitt i den dagjeldende forskriften med veileder. Sett i lys av forskriftens begrepsbruk ville det vært naturlig å angi høydekravet til toppunktet på slike tak som et krav om maksimal «gesimshøyde». Dersom man ønsket å differensiere mellom de ulike gesimsene, kunne dette vært gjort ved å sette ulike høydekrav for henholdsvis «øverste» og «laveste» gesims, eller lignende.

At begrepsbruken i reguleringsbestemmelsene ikke samsvarer helt med begrepsbruken i forskriften er imidlertid ikke ensbetydende med at en slik forståelse av planbestemmelsene vil være «lovstridig», slik Statsforvalteren har gitt uttrykk for. Spørsmålet om det foreligger motstrid med

forskriften, beror på om innholdet i den aktuelle reguleringsbestemmelsen – ferdig tolket – er i strid med de materielle føringene gitt i forskriften.

Ombudet forstår det slik at man i teknisk forskrift har søkt å lage et harmonisert system for angivelse av høydekrav, og hvordan disse skulle måles. Det følger av forskriften § 3-9 at høydene skulle angis enten «med kotetall eller i meter fra ferdig planert terreng». Videre het det at høydene skulle «måles som i § 4-2». Av veilederen til § 4-2 fremgikk at det var «to typer høyder som [var] aktuelle». Høyden skulle måles enten opp mot «skjæringen mellom ytterveggenes ytre flate og takflaten» («gesims»), eller mot «skjæringen mellom to skrå takflater» («møne»). Med andre ord synes det å være bestemt hvilke deler av bygningskroppen høydekravet kunne knyttes til. Videre skulle høyden måles opp fra «planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen hvis ikke annet [var] bestemt», se veilederen side 21.

Klagerne legger til grunn at «møne»-kravet skal måles opp mot det man normalt vil omtale som pulttakets «øverste gesims», noe som tilsier at «gesims»-kravet måles opp mot det man normalt vil omtale som pulttakets «laveste gesims». Både kravet til «møne»- og «gesimshøyde» i reguleringsbestemmelsene vil etter klagerens forståelse dermed være knyttet til «skjæringen mellom ytterveggenes ytre flate og takflaten», som er ett av alternativene forskriften gir anvisning på. Høydekravet er videre angitt i meter. Ombudet ser det derfor slik at de aktuelle høydebestemmelsene materielt sett vil være i tråd med føringene i forskriften, også dersom man tolker dem i tråd med klagerens syn.

Ombudet legger etter dette til grunn at en tolkning i tråd med klagerens syn ikke vil være ugyldig som følge av motstrid med forskriften. Et annet spørsmål er imidlertid om en slik tolkning av bestemmelsene har gode grunner for seg, ordlyden tatt i betraktning. I denne vurderingen inngår begrepsbruken i forskriften som et tolkningsmoment. Ombudet vurderer dette i det følgende.

3. Tolkning av reguleringsbestemmelsene

3.1 Nærmere om plantolkning

Ved fastleggelsen av meningsinnholdet i en planbestemmelse er flere tolkningsfaktorer relevante. Utgangspunkt må tas i ordlyden. Videre kan ulike dokumenter i tilknytning til planen ha betydning. Dokumenter fra prosessen rundt vedtagelsen av planen kan si noe om hva de som vedtok planen har ment med de aktuelle bestemmelsene. Andre bestemmelser i planen, eller dokumenter gitt i tilknytning til planen, kan si noe om hva slags system kommunen har forsøkt å skape gjennom de aktuelle bestemmelsene. Videre kan kommunens praktisering av bestemmelsen gi en indikasjon på hvordan kommunen selv har forstått meningsinnholdet.

Ombudet har tidligere uttalt at det er viktig at planer sikrer «forutberegnelighet» for borgerne, se blant annet ombudets uttalelse 30. september 2019 (SOM-2018-3829). I uttalelse 30. oktober 2013 (SOM-2012-956) uttalte ombudet at hensynet til forutberegnelighet taler for å tillegge en bestemmelses ordlyd «stor vekt». Ombudet mente videre at

«[k]ommunens praktisering av bestemmelsen kan ... ha en side mot hensynet til forutberegnelighet ... Kommunens praksis er et relevant tolkningsmoment ved tolkningen av en bestemmelse i kommuneplanen. Dersom praksisen er langvarig, konsekvent og alminnelig kjent i kommunen, tilsier hensynet til forutberegnelighet at den vektlegges.»

Også i juridisk teori er det lagt til grunn at forutberegnelighet er et styrende hensyn ved tolkningsprosessen. I artikkelen *Tolkning av reguleringsplaner*, Jan Gudmund Aanerud, tidsskrift for eiendomsrett nr. 2 2017 side 111, er det i den sammenheng vist til plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd, se side 135. Det heter der at planlegging etter loven skal sikre «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter» (uthevet her).

Ombudet legger disse utgangspunktene til grunn for den videre drøftelsen.

3.2 Ordlyden

Som vist i punkt 2 er ombudet enig med Statsforvalteren i at klagernes forståelse av reguleringsbestemmelsene harmonerer dårlig med dagens fagterminologi, som også synes å ha vært styrende i dagjeldende teknisk forskrift. Teknisk sett har bygninger med pulttak og flatt tak ikke møne.

Ettersom et vesentlig hensyn bak tolkningsprosessen er å sikre forutberegnelighet for borgerne, kan det imidlertid hevdes at man ikke nødvendigvis kan legge en rent faglig forståelse til grunn når ordlyden tolkes, dersom denne strider mot en mer allmenn forståelse av et begrep. Klagerne har vist til at det på nettsiden Wikipedia.no fremgår at et møne er «den høyeste delen (vinkelpunktet) av en takflate på en bygning». Klagerne mener at definisjoner på Wikipedia må anses som uttrykk for en «alminnelig språklig forståelse».

Det kan nok ikke utelukkes at noen vil forstå begrepet «møne» som den høyeste delen av et tak, uavhengig av taktype. Dette synes imidlertid ikke å være gjengs definisjon i øvrige oppslagsverk. På Store norske leksikons nettsider er møne definert som «den øverste skjæringslinjen mellom to takflater som herfra skråner nedover til begge sider». Gitt den forholdsvis klare fagdefinisjonen av mønebegrepet, som også hadde kommet til uttrykk i lovverket på plantidspunktet, mener ombudet at ordlyden taler mot å forstå høydebestemmelsene i tråd med klagernes syn. Normalt må man anta at en planbestemmelse skal forstås i tråd med terminologien som følger av relevante bestemmelser i byggteknisk forskrift, som også vil være tilgjengelig for allmennheten. Isolert sett trekker ordlyden derfor i retning av at det er kravet til «gesimshøyde» som regulerer tiltakets tillatte høyde.

3.3 Sammenhengen med formingsveilederen

Formingsveilederens betydning

I tilknytning til den aktuelle reguleringsplanen er det utarbeidet en «overordnet arkitektonisk formingsveileder», som skulle sikre at alle bygninger i planområdet fikk en «harmonisk utforming»,

se reguleringsbestemmelsene § 2.10. Formingsveilederen ble gitt med hjemmel i dagjeldende plan- og bygningslov 1985 § 74 nr. 2 annet ledd, som åpnet for at kommunen kunne gi «retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven». Ombudet forstår det slik at disse retningslinjene var ment å danne utgangspunktet for kommunens vurdering av om et omsøkt tiltak «tilfredsstil[te] rimelige skjønnhetshensyn», som etter loven var et vilkår for å få byggetillatelse.

Formingsveilederen kan etter ombudets syn ha betydning for tolkningen av reguleringsbestemmelsene av to årsaker. For det første fordi den kan si noe om hva kommunen har ment med bestemmelsene. Det er riktignok slik – som Statsforvalteren har påpekt – at reguleringsbestemmelsene ble vedtatt før formingsveilederen. Reguleringsbestemmelsene ble vedtatt i februar 2007, mens formingsveilederen ble vedtatt i mars 2008. Vedtagelsen av planen og formingsveilederen må allikevel ses i sammenheng. Det var allerede avklart ved vedtagelsen av reguleringsbestemmelsene at det skulle gis en formingsveileder for planområdet, jf. blant annet overnevnte bestemmelse (§2.10). Og det har formodningen mot seg at kommunen, bare ett år etter vedtagelsen av planen, ville forstå reguleringsbestemmelsene på en annen måte enn det som opprinnelig ble lagt til grunn. Dokumentene fra vedtagelsen av formingsveilederen viser videre at det i forbindelse med at denne ble vedtatt, ble gjort endringer i reguleringsbestemmelsene – herunder i § 2.6 om høydekrav – for å harmonisere de to dokumentene. Ombudet forstår det slik at det var i teknisk utvalgs møte 25. mars 2008 at formingsveilederen ble vedtatt, og at § 2.6 i reguleringsbestemmelsene fikk den utformingen den har i dag.

På grunn av sammenhengen mellom de to dokumentene mener ombudet videre at formingsveilederen har betydning fordi den kan ha skapt forventninger hos grunneierne om hvordan reguleringsbestemmelsene skal forstås. Det følger uttrykkelig av bestemmelsene § 2.10 at kommunen måtte godkjenne en formingsveileder for hele planområdet «før byggetillatelse kunne gis». Videre følger det av bestemmelsene § 2.9 at byggetillatelser ikke kunne gis før kommunen hadde godkjent en «utbyggningsplan for de enkelte delområdene basert på en formingsveileder, jfm. §2.10.» Enhver tomteeier i planområdet har derfor hatt oppfordring til å sette seg inn i hvilke føringer som følger av formingsveilederen, for å få en forståelse av hvordan tomtene kunne utnyttes.

Hva kan formingsveilederen si om forståelsen av høydekravene i reguleringsbestemmelsene?

Som nevnt i punkt 1 er det i reguleringsbestemmelsene § 2.6 første ledd gitt et generelt høydekrav som tiltaket i denne saken er omfattet av. Videre er det i annet ledd gitt særskilte høydekrav for utvalgte tomter i planområdet. I annet ledd heter det.

«For hyttenr. 5, 11, 24, 43, 44, 62, 81, 86, 109 og 114 tillates gesimshøyde inntil 8 m og mønehøyde inntil 9,75 m.»

I formingsveilederen er det tilsvarende gitt særskilte bestemmelser om blant annet høyde for hyttene som skal bygges på disse tomtene. Det heter i punkt 6.6, om bygningstype 3, «Luft og vindpaviljongen»:

«Denne typen tillates kun bygd på de tomter som er markert i reguleringsplan, det vil si tomt 5, 11, 24, 43, 44, 62, 81, 86, 109 og 114 ...

Lav gesims høyde 6.7 m over ferdig golv

Maksimal høyde 9.75 m over ferdig golv»

I likhet med de øvrige hyttetypene i formingsveilederen er type 3-hyttene tegnet med pulttak. Det følger videre av punkt 7.2 at de tre anviste hyttetypene i utgangspunktet skal ha «[p]ulttak i husets lengderetning», mens «[f]latt tak gjelder for en type hytte samt utvendige boder og carporter». Dersom man legger til grunn at bestemmelsen om «mønehøyde» i reguleringsplanen ikke får anvendelse for hytter med pulttak, og at øvre del av taket skal måles opp mot kravet til «gesimshøyde» i reguleringsbestemmelsene, innebærer det at bestemmelsen om «maksimal høyde» i formingsveilederen tillater større høyde enn det reguleringsbestemmelsene tillater. Type 3-hyttene vil i så fall måtte begrenses til en høyde på 8 meter, altså nesten to meter lavere enn det som i formingsveilederen er beskrevet som «maksimal høyde» for disse hyttene.

Det heter videre i punkt 8.3 i formingsveilederen:

«På tomter der det er avsatt plass for parkering på egen tomt kan det tillates carport for 1 bil, maksimalt 4 x 6 m. Bod kan tillates i forlengelsen av carport med maks mål 4 x 2 m. Maks mønehøyde er 3 m. Det skal være flatt tak eller pulttak. Taktekking torvtak» (uthevet her).

I dette punktet er det altså gitt et krav om «mønehøyde» for carporter, selv om det er presisert at carportene skal ha flatt tak eller pulttak.

De nevnte forholdene kan etter ombudets syn tyde på at de som har utviklet og vedtatt reguleringsbestemmelsene og formingsveilederen, ikke har hatt en klar oppfatning om hva som teknisk sett er det korrekte begrepet for øverste del av bygninger med pulttak og flatt tak. Etter ombudets syn er det nærliggende å tro at både kommunen og de som har utviklet formingsveilederen har lagt til grunn at toppunktet på hyttene ville måles opp mot kravet til mønehøyde i reguleringsbestemmelsene. Ombudet vil også anta at dette har vært en nærliggende forståelse for grunneiere og andre som har satt seg inn i formingsveilederen og reguleringsbestemmelsene.

Denne oppfatningen styrkes etter ombudets syn av at det for noen av hyttetomtene kun er gitt et krav om maksimal «mønehøyde» på 5,4 meter, se reguleringsbestemmelsene § 2.6 tredje ledd. Dersom grunneieren bygger med pulttak eller flatt tak på en av disse tomtene, i tråd med hyttetypene anvist i formingsveilederen, vil det – etter Statsforvalterens tolkning av bestemmelsen – ikke gjelde noe høydekrav overhodet, utover det som følger av plan- og bygningsloven § 29-4. Tolket slik vil det altså være lovens krav om maksimal gesimshøyde på 8 meter som kommer til anvendelse. Ombudet har vanskelig for å se at dette kan ha vært kommunens intensjon. Derimot synes disse hyttetomtene å være tilpasset formingsveilederens hyttetype 1, «Jord og lys-paviljongen», som ifølge veilederen skal ha en «maksimal høyde» på 5,3 meter.

Sammenhengen med formingsveilederen trekker derfor – slik ombudet ser det – i retning av at reguleringsbestemmelsene må tolkes i tråd med klagernes syn.

3.4 Kommunens praksis

Klagerne har undersøkt 8 tidligere vedtak i planområdet, gitt i perioden 2009 til 2013. Vedtakene viser at deres tiltak «tilsynelatende er det eneste tiltaket i planområdet som er vurdert å ha to gesimser, mens det for samtlige av de øvrige bygg innen planområdet, som likeledes har to gesimser (flatt eller pulttak), er øverste eller flat gesims regnet som møne.» Klagerne legger til grunn at praksis fra hele feltet vil vise at øverste gesims har blitt vurdert og regnet som møne innen planområdet.

I disse sakene har kommunen altså lagt til grunn at tiltaket har vært i tråd med høydekravene, og at det ikke har vært nødvendig med dispensasjon. I noen av vedtakene er det sagt uttrykkelig at tiltaket er «i samsvar med plan» eller lignende, selv om det som i realiteten er bygningens øverste gesims, overskrider gesimskravet i reguleringsbestemmelsene.

Ombudet forstår det slik at Statsforvalteren ikke er uenig i at høydekravene har blitt praktisert på denne måten. Statsforvalteren mener allikevel at dette ikke får betydning for tolkningen av bestemmelsene, ettersom kommunens praksis kun får betydning når det er «rom for tolkning». Statsforvalteren ser det slik at «begrepene gesims- og mønehøyde [er] gitt i forskrift», og at det derfor ikke er «rom for plantolkning når det gjelder forståelsen av gesims- og mønehøyde». Som vist i punkt 2 er ombudet ikke enig i dette.

Lest i sammenheng med formingsveilederen er det i utgangspunktet naturlig å forstå reguleringsbestemmelsene slik at «mønehøyde» var ment som et krav om maksimal høyde for bygningen. Når kommunens tilsynelatende entydige praksis støtter oppunder en slik forståelse, mener ombudet at hensynet til forutberegnelighet klart trekker i retning av å tolke bestemmelsene på denne måten. Ombudet bemerker for øvrig at en tolkning i tråd med kommunens praksis innebærer at grunneiernes rettigheter utvides utover det som isolert sett følger av ordlyden. Ombudet kan derfor ikke se at legalitetsprinsippet taler mot en slik forståelse.

Slik saken er opplyst, er ombudets konklusjon etter dette at kravet til «mønehøyde» i reguleringsbestemmelsene skal forstås som et krav om maksimal høyde for bygningen. Det var derfor ikke nødvendig med dispensasjon fra høydekravet.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at kravet til maksimal «mønehøyde» i planbestemmelsene må forstås som et krav om maksimal høyde for bygningen. Det var derfor ikke nødvendig med dispensasjon fra høydekravet.

Etter ombudets syn taler formingsveilederen gitt i tilknytning til reguleringsplanen for at kommunen har ment at bestemmelsen skal forstås på en slik måte, selv om ordlyden isolert sett taler imot. Ombudet vil også anta dette har vært en nærliggende forståelse for grunneiere og andre som har satt seg inn i formingsveilederen og reguleringsbestemmelsene. Kommunens tilsynelatende entydige praksis over flere år trekker i samme retning. Ombudet legger til grunn at en slik forståelse av reguleringsbestemmelsene materielt sett vil være i overensstemmelse med reglene om måling av høyder i dagjeldende teknisk forskrift.

Statsforvalteren bes vurdere saken på nytt i lys av det nevnte, og bes i den sammenheng vurdere om det er grunn til å undersøke kommunens praksis i planområdet ytterligere. Kommunen bes merke seg ombudets forståelse for fremtidig saksbehandling.

Ombudet ber om å bli holdt orientert om utfallet av den nye behandlingen, ved å få tilsendt kopi av brev til klagerne innen 14. april 2022.

16.2.2022 (2021/3723)