

Tolkning av kommuneplanbestemmelse om bebygd areal

7.4.2022 (2022/1080)

Saken gjelder Statsforvalteren i Rogalands tolkning av to bestemmelser i kommuneplanen for Finnøy kommune (som nå er en del av Stavanger kommune) vedrørende beregning av bebygd areal for fritidsboliger. På bakgrunn av en klagesak undersøkte ombudet Statsforvalterens tolkning av eget tiltak og på generelt grunnlag.

Ombudet er kommet til at terrasser som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennom-snittsnivå skal medregnes i bebygd areal. Slike terrasser kommer ikke i tillegg til størrelsen på selve fritidsboligen når man skal ta stilling til bebygd areal. Det er ikke adgang til å fravike reglene om metode for måling av grad av utnytting.

Ombudet forutsetter at Statsforvalteren endrer sin praksis i tråd med uttalelsen.

Sakens bakgrunn og våre undersøkelser

På bakgrunn av en klagesak besluttet ombudet av eget tiltak og på generelt grunnlag å undersøke Statsforvalteren i Rogalands tolkning av to bestemmelser i kommuneplanen for tidligere Finnøy kommune (som nå er en del av Stavanger kommune).

Punkt 3.10 i kommuneplanen omhandler «[f]øresegner og retningslinjer for fritidsbustadar (pbl § 11-10)». Her lyder nr. 3 og 4 slik:

«3. Frittliggjande fritidsbustadar kan være maks BYA 120 m² utanfor 100-meters-beltet. I 100-metersbeltet er grensa maks 90 m² BYA. ...

4. Terrassar skal ikkje være større enn 50% av bebygd areal, og maks 50 m² pr bueining.»

Vi spurte Statsforvalteren om de to bestemmelsene i kommuneplanen åpner for at det på en eiendom kan oppføres en fritidsbolig på henholdsvis 120 m² bebygd areal (BYA) (utenfor 100-metersbeltet) eller 90 m² BYA (i 100-metersbeltet), og at det i tillegg kan oppføres terrasser på inntil 50 m² (utenfor 100-metersbeltet) eller 45 m² (i 100-metersbeltet) som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå.

Statsforvalteren svarte at de i den aktuelle klagesaken la til grunn at planbestemmelsene åpnet for at en fritidsbolig i 100-metersbeltet kunne ha et bebygd areal på 90 m² og i tillegg ha terrasse på inntil 45 m² – uavhengig av terrassens høyde over terrenget. Bakgrunnen for denne tolkningen var at Statsforvalteren antok at dette var kommunens intensjon med bestemmelsene. Det ble også sett hen til at flere andre kommuner i Rogaland har tilsvarende arealbegrensninger, men da angitt i bruksareal (BRA).

Etter ombudets undersøkelse – med gjennomgang av relevante rettskilder – så Statsforvalteren at den tolkningen av punkt 3.10 nr. 3 og 4 i planbestemmelsene som ble lagt til grunn i vedtaket i klagesaken var i strid med byggteknisk forskrift (TEK17) § 5-2. Statsforvalteren kom derfor nå til at det ikke var adgang til å tolke kommuneplanen slik at tomter i 100-metersbeltet kan bebygges med fritidsbolig på inntil 90 m² og i tillegg ha terrasse som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå. Med en slik forståelse mente Statsforvalteren nå at punkt 3.10 nr. 4 kun begrenser terrasseareal som kan bebygges. Terrasseareal som skal inngå i beregningsgrunnlaget for BYA kan etter Statsforvalterens oppfatning ikke unntas fra grad av utnyttning.

Statsforvalteren ville orientere Stavanger kommune om den nye vurderingen, slik at den tidligere feilaktige tolkningen ikke legges til grunn i nye saker.

Sivilombudets syn på saken

Saken dreier seg om forståelsen av bestemmelsene i kommuneplanen punkt 3.10 nr. 3 og 4. Spørsmålet er om terrasser som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå skal medregnes i bebygd areal, jf. punkt 3.10 nr. 3.

Det følger av byggteknisk forskrift (TEK17) § 5-1 (2) at grad av utnyttning «skal» fastsettes etter en eller flere konkret angitte metoder. En av metodene er bebygd areal (BYA), som er valgt her. Beregningen av BYA er nærmere regulert i TEK17 § 5-2:

«Bebygd areal beregnes etter Norsk Standard NS 3940:2012 Areal- og volumberegninger av bygninger, men slik at parkeringsarealet inngår i beregningsgrunnlaget etter § 5-7. Bebygd areal på en tomt skrives m²-BYA og angis i hele tall.»

I Direktoratet for byggkvalitets veiledning til § 5-2 fremgår at BYA for en tomt er summen av bebygd areal for alle bygninger, bygningsdeler og konstruksjoner over bakken, åpent overbygd areal og

nødvendig areal for biloppstillingsplasser på tomten. Videre fremgår at med bakgrunn i NS 3940:2012 og TEK17 «skal ... [k]onstruksjoner og bygningsdeler som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå» regnes med i BYA. På denne bakgrunn er det klart at terrasser som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå skal regnes med i BYA etter TEK17 § 5-2.

Det må anses som sikker rett at det ikke er adgang til å fravike reglene om metode for måling av grad av utnytting.

Ombudet legger etter dette til grunn samme rettsoppfatning som Statsforvalteren, nemlig at terrasser som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå skal regnes med i BYA etter punkt 3.10 nr. 3 i planbestemmelsene. Slike terrasser kommer altså ikke i tillegg til fritidsbolig på henholdsvis 120 m² BYA (utenfor 100-metersbeltet) eller 90 m² BYA (i 100-metersbeltet).

Punkt 3.10 nr. 4 i planbestemmelsene får dermed ingen betydning for beregningen av bebygd areal etter nr. 3. Statsforvalteren legger nå til grunn at bestemmelsen kun begrenser terrasseareal som kan bygges på en eiendom. Dette er en naturlig forståelse av bestemmelsen. Det er usikkert om en slik forståelse er i samsvar med kommunens intensjon med bestemmelsen om maksstørrelse på terrasser til fritidsboliger. Dersom den forståelsen som er lagt til grunn i denne uttalelsen er i strid med kommunens ønske, bør kommunen endre bestemmelsene.

På bakgrunn av at Statsforvalteren nå vil orienterte kommunen om sin nye tolkning av de aktuelle planbestemmelsene, og forutsetningsvis også vil endre sin egen praksis, finner ombudet å kunne avslutte saken.

Konklusjon

Ombudet er kommet til at terrasser som stikker mer enn 0,5 meter over terrengets gjennomsnittsnivå skal medregnes i bebygd areal. Slike terrasser kommer ikke i tillegg til størrelsen på selve fritidsboligen når man skal ta stilling til bebygd areal. Det er ikke adgang til å fravike reglene om metode for måling av grad av utnytting.

Ombudet forutsetter at Statsforvalteren endrer sin praksis i tråd med uttalelsen.

7.4.2022 (2022/1080)