

Tolking av reguleringsplan – angir bygningssymbolene i plankartet lovlig plassering og størrelse for bebyggelse?

9.6.2022 (2022/1387)

Statsforvalteren i Agder omgjorde Kristiansand kommunes tillatelse til ulike tiltak på klagernes eiendom.

Statsforvalteren mente at bygningssymbolene i plankartet regulerte lovlig plassering og størrelse for bebyggelse på eiendommene i reguleringsplanens boligområde, og at vilkårene for å gi dispensasjon fra disse kravene ikke var oppfylt, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd.

Ombudet har kommet til at bygningssymbolene sett i lys av reguleringsbestemmelsene ikke angir lovlig plassering og størrelse for bebyggelsen i reguleringsplanens boligområde. Ordlyden i reguleringsbestemmelsene er ikke klar, og ombudet legger stor vekt på at det i perioden 1967–2012 synes å ha vært en entydig, konsekvent og alminnelig kjent kommunal praksis for å tolke bygningssymbolene som et uttrykk for at eiendommene kunne bebygges med én bolig med tilhørende garasje.

Videre har ombudet kommet til at rammene for bruken av boligområdet er tilstrekkelig klarlagt i reguleringsplanen til å oppfylle plankravet som følger av kommuneplanen.

Det var derfor i denne saken ikke nødvendig med dispensasjon fra plassering og størrelse.

Ombudet ber Statsforvalteren om å behandle saken på nytt.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder en byggesak på A og Bs (heretter klagerne) eiendom X i Kristiansand kommune. Eiendommen er omfattet av reguleringsplan for Hannevikdalen (plan-id 4204_168), vedtatt 16. februar 1967. Planen omfatter et boligområde og et industriområde. For boligområdet, som klagerne eiendom er en del av, viser plankartet på hver av eiendommene ett bygningssymbol. Plankartets tegnforklaring benevner bygningssymbolene som «boligbygg – garasjer». I reguleringsbestemmelsene er det fastsatt særskilte bestemmelser for boligområdet i §§ 1–3:

«§ 1. Det regulerte området er på planen vist med rød begrensningelinje. Innenfor dette området skal bebyggelsen plasseres i forhold til vegger og grenser som angitt på planen. Byplanrådet kan tillate mindre forskyvninger av bygninger og kan tillate mindre avvikelser fra den viste tomteinndeling dersom særlige hensyn tilsier det. Minsteavstand til nabogrense skal være 5 meter.

§ 2. Tomtene kan bebygges med våningshus i 1 ½ etasje med takvinkel fra 0–30 grader. Garasje kan oppføres frittstående eller sammen med våningshuset.

§ 3. Bygningsrådet skal påse at hustyper tilpasses terrenget og får en harmonisk utforming med ensartet takvinkel i samme husgruppe.»



Bilde 1: Utsnitt av plankartet for reguleringsplanen for Hannevikdalen.



Bilde 2: Tegnforklaring til plankartet for reguleringsplanen for Hannevikdalen.

Statsforvalteren i Agder kom i vedtak 29. juni 2021 til at bygningssymbolene i plankartet angir lovlig plassering og utnyttingsgrad på eiendommene, jf. reguleringsbestemmelsene § 1, og at vilkårene for å gi dispensasjon fra disse kravene ikke var oppfylt i denne saken, jf. plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd. Statsforvalteren omgjorde derfor kommunens dispensasjonsvedtak og ga ikke dispensasjon fra regulert plassering og utnyttingsgrad.

Klagerne brakte saken inn for ombudet. I klagen ble det prinsipielt anført at bygningssymbolene i plankartet ikke angir lovlig plassering eller størrelse for bebyggelsen i planområdet, og at det derfor ikke var krav om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Subsidiært ble det anført at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd er oppfylt, slik at et avslag eventuelt må forankres i «kan»-vurderingen i § 19-2 første ledd.

Saken er behandlet av setteombudet ettersom klagen gjelder et vedtak fra Statsforvalteren i Agder. Sivilombud Hanne Harlem er en nær venn av Gina Lund, som fra 1. januar 2022 er statsforvalter i Agder. Med virkning fra samme dato anser Harlem seg inhabil i saker som omfatter dette statsforvalterembetet. Stortinget har for perioden fram til 31. januar 2024 oppnevnt undertegnede, Inge Lorange Backer, som fast setteombud i klagesaker

Våre undersøkelser

Vi besluttet å undersøke saken, begrenset til spørsmålet om planen hadde bindende bestemmelser om bebyggelsens plassering og størrelse.

Innledningsvis viste vi til Statsforvalterens henvisning til Miljøverndepartementets tolkingsuttalelse publisert i Planjuss nr. 1/2012 side 18–19, ombudets uttalelse 12. juni 2020 (SOM-2019-1839) og Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev 30. juni 2020, og videre til at denne saken gjelder en plan som er vedtatt etter bygningsloven 1965 (lov 18. juni 1965 nr. 7). Mot denne bakgrunn ba vi Statsforvalteren redegjøre for hvilken betydning det hadde at planen er vedtatt etter bygningsloven 1965. Vi spurte om det hadde noe å si for hvilken betydning de nevnte uttalelsene hadde i saken, og for om bygningssymbolene i plankartet angir plassering og utnyttingsgrad.

Statsforvalteren svarte blant annet at standpunktet i Miljøverndepartementets uttalelse fra 2012 er forlatt etter ombudets uttalelse fra 2020, da ombudets uttalelse viste at det manglet rettskildemessig forankring for å oppstille minstekrav om at planer skal angi utnyttingsgrad. Statsforvalteren skrev imidlertid at departementsuttalelsen også gir uttrykk for en alminnelig tolkingsmetodikk, og at uttalelsen etter ombudets avklaring må forstås som en generell henvisning til prinsippet om at reguleringsplaner må tolkes for å fastslå deres innholdsmessige rekkevidde. Statsforvalteren skrev at tolkingsprinsippet tilsier at bygningssymboler *kan* angi plassering og utnyttingsgrad. Etter Statsforvalterens syn var det ikke avgjørende at den aktuelle reguleringsplanen er vedtatt etter eldre lovgivning.

Videre ba vi Statsforvalteren redegjøre for om, og eventuelt i hvilken utstrekning, reguleringsbestemmelsene § 1 tredje punktum har betydning for om bygningssymbolene i plankartet er bindende, herunder om § 1 andre og tredje punktum må leses i sammenheng. Vi skrev at det synes å være Statsforvalterens oppfatning at bygningssymbolene ikke kan fravikes i medhold av § 1 tredje punktum uten at det blir gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2, og ba Statsforvalteren utdype dette. Vi viste til at også bygningsloven 1965 hadde en bestemmelse om dispensasjon i § 7, og spurte om denne bestemmelsen medførte at det etter bygningsloven 1965 krevdes dispensasjon for forhold som var omfattet av reguleringsbestemmelsene § 1 tredje punktum.

Statsforvalteren viste først til at det ikke kan gis bestemmelser i plan som utvider, innskrenker eller endrer adgangen til å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven, og antok at dette prinsippet også må gjelde ved tolkning av eldre planer etter bygningsloven 1965, siden også denne loven hadde en særskilt bestemmelse om dispensasjon.

Videre påpekte Statsforvalteren at de ikke hadde tatt stilling til om § 1 andre punktum måtte forstås som en uforbeholden og kategorisk regel. Selv om Statsforvalteren mente at ordvalget «skal plasseres» i § 1 andre punktum isolert sett peker i retning av at bygningssymbolene er bindende for plassering og utnyttingsgrad, konkluderte Statsforvalteren med at § 1 tredje punktum jf. andre punktum tilsier at det må legges til grunn en noe mindre kategorisk tolkning av bygningssymbolene. Statsforvalteren viste blant annet til at det kan tillates «mindre forskyvninger ... dersom særlige hensyn tilsier det», og at det erfaringsvis ofte er vanskelig å finne klare holdepunkter for at man tidligere var opptatt av å regulere disse forholdene presist og uten noe fleksibilitet.

Etter Statsforvalterens syn går tiltaket i denne saken utover «mindre forskyvninger av bygninger». Statsforvalteren viste til at bygningssymbolet på eiendommen tilsvarer omtrent 140 kvm, mens tiltaket innebærer en utvidelse av bebygd areal på omtrent 180 til omtrent 260 kvm. Videre viste Statsforvalteren til at det bare er deler av tilbygget mot nord som ligger innenfor eller i nærheten av bygningssymbolet. Statsforvalteren anså det klart at utbyggingen har et arealomfang og en plassering som ikke er en «mindre forskyvning».

Til spørsmål om tolkingsuttalelsen fra Miljøverndepartementet, som synes å knytte seg til plan- og bygningsloven 1985, har betydning for reguleringsplaner vedtatt etter bygningsloven 1965, svarte Statsforvalteren at uttalelsen har generell relevans for tolkning av planer, fordi den viser at

plankart og bestemmelser må tolkes for å kunne fastslå om den aktuelle planen angir lovlig utnyttingsgrad. Statsforvalteren ville likevel tilkjenne at praksis i kjølvannet av departementets uttalelse har vært preget av et «opplevd behov» for å tolke inn grad av utnytting i eldre planer, og at man i ettertid av ombudets uttalelse fra 2020 må revurdere hvor langt man kan gå i dette.

Avslutningsvis spurte vi om Statsforvalteren hadde undersøkt om det i perioden 1967–2012 kan ha blitt etablert en fast og entydig praksis for tolkning av reguleringsplanen. Hvis ikke, ba vi Statsforvalteren undersøke dette. Hvis en slik praksis forelå, ba vi Statsforvalteren vurdere hvilken betydning denne praksisen hadde for hvordan planen skal tolkes i dag.

Statsforvalteren innhentet en redegjørelse fra Kristiansand kommune. Kommunen skrev blant annet at den i hele den angitte perioden ikke hadde forstått bygningsymbolene som bindende for plassering eller utnyttingsgrad, men bare som en «byggehjemmel» på eiendommene. Statsforvalteren mente kommunens redegjørelse underbygget at planen har en overordnet ramme som gir et visst skjønnsrom for bygningsplassering og utbygging av eiendommen av hensyn til de konkrete forhold på den enkelte tomten, men at kommunen nok hadde lagt til grunn en for vid tolkning av «mindre forskyvninger».

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

Utgangspunktet er at en grunneier kan utnytte eiendommen sin innenfor de materielle grensene som er nedfelt i lov eller i bestemmelser gitt i medhold av lov. Dette er utslag av eierrådigheten og legalitetsprinsippet. Det følger av plan- og bygningsloven § 21-4 første ledd første punktum at bygningsmyndighetene plikter å innvilge en søknad dersom tiltaket ikke strider mot materielle bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Hovedspørsmålet i denne saken er om bygningsymbolene i plankartet til reguleringsplan for Hannevikdalen angir lovlig plassering og størrelse for bebyggelse på eiendommene i planens boligområde.

Spørsmålet beror på en helhetlig tolking av planen. Flere tolkingsfaktorer er relevante når man skal fastlegge meningsinnholdet i en reguleringsplan. Utgangspunktet er det som følger av den naturlige forståelsen av den aktuelle bestemmelsens ordlyd, og det som kan utledes av plankartet. I tillegg kan andre tolkingsfaktorer ha betydning. Blant annet kan andre bestemmelser i planen, eller dokumenter gitt i tilknytning til planen, si noe om hva slags system kommunen har forsøkt å skape gjennom de aktuelle bestemmelsene. Videre kan kommunens praktisering av reguleringsplanen gi en indikasjon på hvordan kommunen selv har forstått planens meningsinnhold.

Ombudet har tidligere uttalt at det er viktig at arealplaner sikrer «forutberegnelighet» for borgerne, se blant annet ombudets uttalelse 30. august 2019 (SOM-2018-3829). I uttalelse 16. februar 2022 (SOM-2021-3723) la ombudet derfor til grunn at forutberegnelighet er «et styrende hensyn ved tolkningsprosessen». Det kan i den sammenheng vises til plan- og bygningsloven §

1-1 fjerde ledd, der det fremgår at arealplanlegging etter loven «skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter».

Forutberegnelighetshensynets betydning for plantolkingen ble vurdert av ombudet i uttalelse 30. oktober 2013 (SOM-2012-956). Ombudet uttalte først at hensynet til forutberegnelighet talte for å legge «stor vekt» på en reguleringsbestemmelses ordlyd. Samtidig mente ombudet at også

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

Hvilke utslag forutberegnelighetshensynet gir for tolkingen av en reguleringsplan, må vurderes ut fra forholdene i den enkelte saken. Videre må forutberegnelighetshensynet avveies mot eventuelle andre hensyn som gjør seg gjeldende ved tolking av planen.

Ombudet legger disse utgangspunktene til grunn for den videre vurderingen.

2. Angir bygningssymbolene i plankartet hva som er lovlig plassering og størrelse for bebyggelse på eiendommene i reguleringsplanens boligområde?

2.1 Ordlyden i reguleringsbestemmelsene og plankartets tegnforklaring

Utgangspunktet for tolkingen av reguleringsplan for Hannevikdalen er den samlet sett naturlige forståelsen av ordlyden i reguleringsbestemmelsene og plankartets visualisering med tegnforklaring.

I plankartets tegnforklaring er bygningssymbolene benevnt som «boligbygg – garasjer». Tegnforklaringens ordlyd kan isolert sett forstås på flere måter. Ett alternativ er, som Statsforvalteren har lagt til grunn, at bygningssymbolene angir bolig- og garasjebebyggelsens plassering og størrelse. Et annet alternativ, som Kristiansand kommune synes å ha lagt til grunn frem til 2013, er at bygningssymbolene angir at det på hver av eiendommene kan oppføres én bolig med tilhørende garasje, men at symbolene ikke sier noe om bebyggelsens plassering eller størrelse. Dette kan for eksempel bety at det ikke er anledning til å oppføre flere boliger eller en tomannsbolig på eiendommene.

Ordlyden i § 1 andre punktum er at «[i]nnenfor dette området skal bebyggelsen plasseres i forhold til veger og grenser som angitt på planen.» I plankartets tegnforklaring er bygningssymbolene som nevnt definert som «boligbygg – garasjer». Isolert sett kan § 1 andre punktum derfor naturlig forstås slik at bygningssymbolene angir plassering og størrelse for både bolig og garasje på hver av eiendommene i planområdet. Det kan underbygge denne forståelsen at bygningssymbolene er den eneste indikasjonen i plankartet som sier noe om bebyggelsens plassering «i forhold til veger og grenser». På den annen side fastsetter reguleringsbestemmelsene uttrykkelig i § 1 fjerde punktum en minsteavstand til nabogrense, og

det taler for at bygningssymbolet iallfall ikke er en bindende angivelse av minsteavstanden til nabogrensen.

Samtidig kan ikke § 1 andre punktum leses isolert fra § 1 tredje punktum, som blant annet bestemmer at kommunen kan tillate «mindre forskyvninger av bygninger» dersom «særlige hensyn tilsier det». At det kan gjøres «forskyvninger», er naturlig å forstå som at bygningssymbolenes plassering kan fravikes. Den naturlige forståelsen av «forskyvninger» omfatter derimot ikke endringer i bebyggelsens størrelse. Dersom bygningssymbolene i utgangspunktet angir maksimal størrelse, synes det derfor som at enhver overskridelse her krever dispensasjon etter gjeldende lovs dispensasjonsbestemmelse. Videre åpner § 1 tredje punktum kun for å gjøre forskyvninger som kan karakteriseres som «mindre». Den naturlige forståelsen av «mindre» er at man må ta utgangspunkt i bygningssymbolenes plassering i plankartet, og at «forskyvningen» ikke fullstendig kan sette til side den inntegnede plasseringen. Bestemmelsens vilkår for å gjøre mindre forskyvninger er at «særlige hensyn tilsier det». Vilkåret legger opp til en konkret vurdering dersom spesielle forhold tilsier en annen plassering enn plankartet angir.

Etter ombudets syn kan nok § 1 andre og tredje punktum isolert sett forstås slik at bygningssymbolene i plankartet angir bolig- og garasjebebyggelsens plassering og størrelse, men at det ved behov er rom for å utøve skjønn vedrørende bebyggelsens plassering. Denne tolkingen er imidlertid usikker når det gjelder bygningsstørrelsen, fordi bestemmelsen ikke selv viser til størrelsen. Den er også usikker når det gjelder plasseringen, fordi § 1 fjerde punktum angir minsteavstanden til nabogrense.

I reguleringsbestemmelsene § 2 andre punktum heter det at det på hver av eiendommene kan oppføres en garasje «frittstående eller sammen med våningshuset». At det kan oppføres «frittstående» garasje, harmonerer dårlig med en tolking om at § 1 sammenholdt med tegnforklaringen også angir garasjens areal og plassering. Dersom bygningssymbolene ikke angir plasseringen for garasjer, blir det eventuelt spørsmål om garasjens areal skal inngå i den bebyggelsen som samlet sett ikke kan være større enn bygningssymbolene på hver av eiendommene. Videre blir det uansett spørsmål om annen bebyggelse på eiendommen, som for eksempel en utebod eller utestue, skal medregnes. Dette er rent språklig «bebyggelse», men ikke «boligbygg – garasje». Det fremstår også nokså upraktisk at all bebyggelse som utgangspunkt skal oppføres innenfor de rektangulære og relativt små bygningssymbolene.

Bygningssymbolene kan være mer praktiske som anvisning for selve hovedhuset, men en slik løsning står i motstrid til at symbolene ifølge tegnforklaringen også viser garasjer.

Ombudet legger etter dette til grunn at planens ordlyd er uklar. Etter ombudets syn er det mye som taler for at plankartet ikke angir lovlig plassering eller størrelse for bebyggelse i boligområdet, men bare gir hjemmel for å oppføre én bolig med tilhørende garasje.

2.2 Kommunens praktisering av planen

Kommunens tolkingspraksis kan gi en indikasjon på hvordan kommunen selv forsto planbestemmelsen på vedtakstidspunktet. Der det foreligger en langvarig, konsekvent og

alminnelig kjent praksis, tilsier forutberegnelighetshensyn at den får selvstendig vekt i tolkingen. Dette gjelder spesielt hvor planens ordlyd, som her, åpner for flere tolkinger.



Bilde 3: Utsnitt av reguleringsplanen for Hannevikdalen i Kristiansand kommunes digitale kartløsning (kommunekart.com)

Dersom en sammenholder plankartet med den godkjente bebyggelsen i planområdet, går det frem at området i liten grad er bebygd i tråd med bygningssymbolene i plankartet. Den største forskjellen mellom plankartet og virkeligheten er at boligene på nordsiden av veien er vendt omtrent 90 grader sammenlignet med bygningssymbolene. I tillegg synes flere av eiendommene å være betydelig mer bebygd enn omrisset av bygningssymbolene skulle tilsi.

Statsforvalteren har innhentet en redegjørelse fra Kristiansand kommune om hvordan kommunen forsto og praktiserte planen fra den ble vedtatt i 1967 og frem til i etterkant av

Miljøverndepartementets ovennevnte tolkingsuttalelse i 2012. Kommunen skriver blant annet at det i perioden 1967–2012 ikke er gitt noen dispensasjoner fra plassering eller utnytting etter reguleringsbestemmelsene § 1, til tross for at flere av eiendommene er bebygd annerledes enn bygningssymbolene i plankartet angir. Videre viser kommunen til at tillatelsene til å oppføre boligene ble gitt i perioden 1967–1982, og at plasseringene der er vurdert og godkjent. På bakgrunn av gjennomgangen skriver kommunen at bygningssymbolene frem til 2013 bare har blitt forstått som en «byggehjemmel» på eiendommene, slik at den eneste begrensningen på bebyggelsens plassering og størrelse var reguleringsbestemmelsene § 1 fjerde punktum om at bebyggelsen ikke kan plasseres nærmere enn fem meter fra nabogrensen.

At bebyggelsen er annerledes plassert enn bygningssymbolene i plankartet, kan som Statsforvalteren skriver, være et resultat av at kommunen har praktisert det skjønnsrommet som tilsynelatende følger av ordlyden i reguleringsbestemmelsene § 1 tredje punktum. At det i denne saken er opplyst å være elleve meter høydeforskjell innenfor bygningssymbolet på klagerens eiendom, kan være et slikt «særlig hensyn» som tilsier en forskyvning.

Etter ombudets syn gir dette likevel ikke en god forklaring for hvorfor bebyggelsen på flere av eiendommene er vesentlig større enn bygningssymbolene i plankartet. Da ordlyden «mindre forskyvninger», som tidligere nevnt, ikke åpner for overskridelse av bygningssymbolenes størrelse, ville eventuelle overskridelser ha krevd dispensasjon. At kommunen har godkjent disse overskridelsene uten dispensasjon, taler derfor for at kommunen har forstått og praktisert bygningssymbolene slik at det på hver av eiendommene kan oppføres én bolig med tilhørende garasje. Dette underbygges også av kommunens egen redegjørelse. Dessuten er det for flere av overskridelsene vanskelig å se at disse kan betegnes som «mindre», slik § 1 tredje punktum eventuelt åpner for. Dersom overskridelsene har vært vurdert som «mindre», kan det uansett se ut til at kommunen har praktisert bestemmelsen så liberalt at bygningssymbolene ikke har hatt reell betydning.

Slik saken er opplyst her, legger ombudet til grunn at det frem til 2013 forelå en alminnelig kjent praksis i Kristiansand kommune for ikke å tolke bygningssymbolene i reguleringsplanen for Hannevikdalen slik at de angir lovlig plassering og utnytting i boligområdet, men bare som en angivelse av at hver av eiendommene kunne bebygges med én bolig med tilhørende garasje. Særlig tatt i betraktning at denne tolkingspraksisen har blitt lagt til grunn over svært lang tid, mener ombudet at forutberegnelighetshensyn tilsier at tolkningspraksisen i 2013 måtte tillegges stor vekt for tolkingen av reguleringsplanen for Hannevikdalen.

Siden 2013 har kommunen tolket reguleringsplanen for Hannevikdalen slik at den angir lovlig plassering og utnytting i boligområdet. Dette kan etter ombudets syn ikke være avgjørende. For det første var praksisendringen i 2013 motivert av at Miljøverndepartementet i den ovennevnte tolkningsuttalelsen la til grunn at en reguleringsplan uten angivelse av utnyttingsgrad ikke kan ha rettslig virkning som grunnlag for utbygging. Dette har senere vist seg å være feil, se ombudets uttalelse 12. juni 2020 (SOM-2019-1839). For det andre kan en stille spørsmål ved hvor reell denne praksisendringen har vært, ettersom kommunen etter 2013 fortsatt synes å ha gitt tillatelser til bebyggelse utover bygningssymbolene ved bruk av dispensasjon, jf. plan- og bygningsloven § 19-2.

Etter ombudets vurdering må reguleringsplanen for Hannevikdalen i dag forstås slik den ble praktisert frem til 2013, altså at bygningssymbolene i plankartet ikke angir lovlig plassering og utnytting i boligområdet, men slik at det bare kan bygges én bolig med tilhørende garasje på hver eiendom.

3. Er reguleringsplanen tilstrekkelig til å oppfylle kommuneplanens plankrav?

Ombudet har altså kommet til at bygningssymbolene i reguleringsplankartet ikke angir lovlig plassering eller størrelse for bebyggelse på eiendommene i planens boligområde.

Denne saken angår tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a om «oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg». Etter gjeldende kommuneplan for gamle Kristiansand kommune, vedtatt 22. juni 2011, § 2 kan slike tiltak ikke finne sted før det foreligger reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1. Etter plan- og bygningsloven § 12-1 første ledd er reguleringsplan «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser».

Ombudet tok i uttalelse 12. juni 2020 (SOM-2019-1839) stilling til om en reguleringsplan ga tilstrekkelige rammer for bruken til å oppfylle et plankrav som er fastsatt i kommuneplanens arealdel. I uttalelsen viste ombudet blant annet til at det i forarbeidene til plan- og bygningsloven, Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 128 sp. 2, fremgår at «[m]instekravet til innholdet i en reguleringsplan er at reguleringsområdet er klart avgrenset, at alle arealene er disponert med arealformål, og at det i bestemmelser til planen er gitt rammer for bruken av arealet». Forarbeidene utdyper ikke hva som nærmere ligger i «rammer for bruken av arealet». Et slikt

minstekrav fulgte ikke av bygningsloven 1965, men siden plankravet i denne saken er vedtatt etter någjeldende plan- og bygningslov, gjelder minstekravet her.

Reguleringsplanen angir at hver eiendom kan bebygges med én bolig med tilhørende garasje. I §§ 1 til 3 er det gitt bestemmelser for bebyggelse i boligområdet. Etter § 1 fjerde punktum skal minsteavstanden til nabogrensen være fem meter. Det følger av § 2 at selve våningshuset kan bebygges i en og en halv etasje med takvinkel fra 0 til 30 grader, og at garasje kan oppføres frittstående eller sammen med våningshuset. Etter § 3 skal kommunen påse at hustyper tilpasses terrenget og får en harmonisk utforming med ensartet takvinkel i samme husgruppe. Ombudet anser det klart at dette gir tilstrekkelige «rammer for bruken av arealet». Plankravet som følger av kommuneplanen § 2 er derfor oppfylt.

Konklusjon

Ombudet har kommet til at bygningssymbolene sett i lys av reguleringsbestemmelsene ikke angir lovlig plassering og størrelse for bebyggelsen i reguleringsplanens boligområde. Ordlyden i reguleringsbestemmelsene er ikke klar, og ombudet legger stor vekt på at det i perioden 1967–2012 synes å ha vært en entydig, konsekvent og alminnelig kjent kommunal praksis for å tolke bygningssymbolene som et uttrykk for at eiendommene kunne bebygges med én bolig med tilhørende garasje.

Videre har ombudet kommet til at rammene for bruken av boligområdet er tilstrekkelig klarlagt i reguleringsplanen til å oppfylle plankravet som er oppstilt i kommuneplanen.

Det var derfor i denne saken ikke nødvendig med dispensasjon fra plassering og størrelse.

Ombudet ber Statsforvalteren i Agder vurdere saken på nytt, senest innen 4. august 2022.

9.6.2022 (2022/1387)