



Når er plassering av et tiltak «bestemt i plan»?

Bjarne Kvam

Ph.d., advokat, HLT Advokatfirma AS

bk@hltlaw.no

Sammendrag

Når plasseringen av et tiltak ifølge plan- og bygningsloven § 29-4 andre ledd er «bestemt i plan», kan kravet til 4 meters avstand til nabogrense bli fraveket. Men det er uklart hva vilkåret «bestemt i plan» innebærer mer konkret. Lite er sagt om vilkåret i forarbeid og rettspraksis. Artikkelen argumenterer for at det i vilkåret bør innfortolkes et krav til at kommunen må bygge på en tydelig argumentasjon og begrunnelse for å fravike 4-metersregelen.

Nøkkelord

avstand til nabogrense, dispensasjon, 4-metersregelen

Vilkåret «bestemt i plan» etter plan- og bygningsloven¹ («pbl.») § 29-4 andre ledd er et uklart vilkår. Uklarhet fører til konflikter. Lite er skrevet om vilkåret, selv om det er sentralt i plan- og bygningsretten. Artikkelen argumenterer for at «bestemt i plan» må bygge på en tydelig argumentasjon og begrunnelse i kommunens saksbehandling og planvedtak.

Innledning – rettsregel og tema

Rettsregel

Plan- og bygningsloven § 29-4 er en omfattende og viktig bestemmelse. Overskriften er «Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense». Andre ledd lyder:

«Hvis ikke annet er bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12, skal byggverket ha en avstand fra nabogrense som angitt i forskrift eller som minst svarer til byggverkets halve høyde og ikke under 4 meter.»

Pbl. § 29-4 er en gjenganger i plan- og bygningsretten. Regelens viktighet har blant annet gitt seg utslag i at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015 utga et eget rundskriv om paragrafen (rundskriv H-8/15).²

Presisering av tema

Tema for artikkelen er hva vilkåret «bestemt i plan» innebærer for plassering i horisontalplanet. Med andre ord hva som skal til for å kunne fravike 4-metersregelen, når plasseringen

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling, lov-2008-06-27-71.

² Rundskriv til plan- og bygningsloven § 29-4. Byggverks plassering, høyde og avstand fra nabogrense – regjeringen.no

av tiltaket er «bestemt i plan etter kapittel 11 eller 12». Kapittel 11 i pbl. omhandler kommunepplaner, mens kapittel 12 omhandler reguleringsplaner. Det er reguleringsplanene som er mest detaljerte og som er i fokus her.³

Satt på spissen: Er kommunens reguleringsplanvedtak gyldig for et tiltak som er inntegnet på reguleringsplankartet nærmere enn 4 meter fra nabogrensen, dersom kommunen i saksforberedelsen og i reguleringsplanvedtaket ikke har nevnt, og ikke har drøftet, at 4-metersregelen skal fravikes i det bestemte tilfellet?

Byggetillatelse er et lovbundet vedtak. Dersom et omsøkt tiltak er i tråd med pbl.s bestemmelser, har tiltakshaver *rettskrav* på å få byggetillatelse, jf. pbl. § 21-4. Det er den vedtatte reguleringsplanen som bestemmer hva det kan gis byggetillatelse til, i og med at en reguleringsplan er rettslig bindende, jf. pbl. § 12-4. Det må derfor klargjøres hvilke rettslige rammer reguleringsplanen setter.

Rettskildebildet

Rettskildebildet i plan- og bygningsretten er omfattende. Pbl. er en lov med mange paragrafer, som utfylles med en rekke forskrifter. Regelsettet er videre detaljert med rundskriv, instruksjer, og veiledere fra departementet. Det foreligger mange rettsavgjørelser. I tillegg kommer voluminøse lovkommentarer og juridiske artikler. Departementet har publisert en anselig mengde tolkningsuttalelser på regjeringens nettside,⁴ og Sivilombudet har tatt stilling til en rekke spørsmål innen plan- og bygningsretten.

Ikke alle tema innen rettsområdet er like godt belyst. Det foreligger for eksempel ingen høyesterettsavgjørelse som gjelder tolkning av reguleringsplaner. Det var først ved Jan Gudmund Aaneruds artikkel «Tolkning av reguleringsplaner» i 2017 at spørsmålet systematisk ble analysert.⁵ Og spørsmålet om hva vilkåret «bestemt i plan» nærmere innebærer, er i svært liten grad kommentert i forarbeider, praksis og litteratur.

Lovhistorikk og formål

Oversikt

Helt siden middelalderen har det vært gitt bygningsrettslige bestemmelser for å minske brannfare, for å unngå bybranner.⁶ Av den grunn har avstand mellom bygninger alltid vært viktig, særlig i byer. Den spesifikke 4-metersregelen har røtter helt tilbake til bygningsloven av 1924 § 75.

Lov om bygningsvesenet (1924)⁷ § 75

Bygningsloven 1924 gjaldt kun for landets byer samt i en utstrekning 200 m utenfor. Lovens § 75 første ledd første setning sa:

3 4-metersregelen kan fravikes på flere måter enn å være «bestemt i plan»; det omfatter forskriftsalternativet i § 29-4 annet ledd, alternativene i § 29-4 tredje ledd samt dispensasjonsalternativet i § 19-2. Disse andre mulighetene for å fravike 4-metersregelen behandles ikke her.

4 Tolkningsuttalelser om plan- og bygningsloven - [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

5 Jan Gudmund Aanerud: «Tolkning av reguleringsplaner», *Tidsskrift for eiendomsrett* 2017/2, s. 111–172 (Aanerud), Tolkningsuttalelser om plan- og bygningsloven | Tidsskrift for eiendomsrett ([idunn.no](https://www.idunn.no))

6 Carl Wilhelm Tyrén, lovkommentar til plan- og bygningsloven, [juridika.no](https://www.juridika.no), ajour per 20. november 2023. I 1904 ble «Lov mot opførelse av træbygninger i landets byer» vedtatt («Murtvangloven»).

7 Lov-1924-02-22-2 Lov om bygningsvesenet.

«Bortsett fra at bygninger i sluttet rekke langs **regulert byggelinje** skal opføres umiddelbart mot nabogrunn (§ 65), gjelder som alminnelig regel at enhver bygning skal anbringes i en avstand fra nabogrense svarende til bygningens halve høyde, regnet til høieste punkt av den mot nabo vendende vegg, **dog minst 4 meter**» (uthevet her).

I denne regelen fra 1924 ser man røttene til dagens alternativ «bestemt i plan». Bygninger skulle «opføres umiddelbart mot nabogrunn» dersom det var bygninger i sluttet rekke «langs regulert byggelinje». Det var altså nødvendig at bygningsmyndigheten hadde vedtatt «regulert byggelinje», for at 4-metersregelen skulle kunne fravikes. Et slikt kommunalt vedtak kan sammenliknes med et reguleringsplanvedtak, i forenklet versjon. Det sentrale er at det er kommunen som har styringen med bygningens plassering. Også i 1924-loven § 74 annet ledd finner vi røtter til dagens «bestemt i plan», i den forstand at det er kommunens bevisste valg som er bestemmende for bygningenes plassering:

«Hvis ikke reguleringsbestemmelser er til hinder, kan dog fløybygning og bygning også inne på tomten anbringes direkte i nabogrensen, når det er enighet mellom vedkommende naboer om å bygge sammen. Planen for bebyggelsens anordning skal i så fall **på forhånd godkjennes av bygningsrådet**, og de trufne bestemmelser skal tinglyses på vedkommende eiendommer» (uthevet her).

Den vedtatte reguleringsplanen var selvsagt styrende – men selv om reguleringsplanen ikke var til hinder, skulle bebyggelsens anordning uansett forhåndsgodkjennes av bygningsrådet. 1924-loven § 75 viser hvor viktig det alltid har vært at forvaltningen skal ha full kontroll med plasseringen av bygningene.⁸

Bygningsloven (1965)⁹ § 70

Lovvedtaket 18.06.1965

Bygningsloven 1965 gjaldt hele landet, ikke bare byene. Alternativet at 4-metersregelen kan fravikes når det er bestemt i reguleringsplan, ble inntatt i lovens § 70. Paragrafen hadde overskriften «Avstand fra annen bygning og fra nabogrense». I § 70 første ledd var det bestemt at bygninger skulle være frittliggende, «hvor det i ikke i reguleringsplan er fastsatt noe annet». Paragrafen sa i andre ledd første setning at frittliggende bygning «skal ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 meter». I annet ledd andre og tredje setning ble det gitt unntaksmuligheter:

«Kravet om minsteavstand fra nabogrense faller bort når det ved tinglyst erklæring fra eieren (festeren) av naboeiendommen er sikret samme avstand mellom bygningene som følger av bestemmelsen av første ledd [her betyr første ledd i realiteten første setning i samme ledd]. Det samme gjelder hvor forholdet er **sikret ved reguleringsplan**» (uthevet her).

Ifølge 1965-loven § 70 annet ledd skulle det altså uansett være en avstand mellom bygninger på 8 meter. Kravet om 4 meters avstand fra grensen kunne fravikes ved avtale, eller dersom avstandsreguleringen var «sikret ved reguleringsplan». Ordrbruken «sikret» peker mot at kommunen ved reguleringsplanarbeidet måtte ha tatt et bevisst valg om fravikelse av 4-metersregelen.

⁸ Forarbeider til 1924-loven er ikke tilgjengelig i Lovdata.

⁹ Lov-1965-06-18-7.

I lovutvalgets innstilling er ordlyden «sikret ved reguleringsplan» ikke direkte kommentert, men lovutvalget omtaler likevel forholdet til reguleringsplaner. Det sies blant annet: «For regulert strøk følger det av utkastets § 30, jf. § 26 nr. 2 og 3, at reguleringsplanens bestemmelser, blant annet om sammenhengende bebyggelse og byggelinje, uten videre må følges.»¹⁰ Videre sies det i lovutkastet:

«Er strøket ikke regulert, bør etter komiteens mening sammenhengende bebyggelse være avhengig av at kommunen utarbeider reguleringsplan som foreskriver slik byggemåte [...] eller at lovens generelle bestemmelser fravikes ved vedtekt eller ved dispensasjon etter § 8. [...]»¹¹

I likhet med 1924-loven ser man hvor sentralt det er for lovgiver at dersom det skal avvikes fra 4-metersregelen, kreves det en bevisst avgjørelse fra kommunens side, her i form av reguleringsplan. Det er påpekt at reguleringsplanens bestemmelser «uten videre må følges», noe som er selve forutsetningen for at noe kan sies å være «sikret ved reguleringsplan». Dersom en reguleringsplan ikke hadde vært bindende, ville det vært uklart hva som egentlig var «sikret» eller «bestemt», og det grunnleggende hensynet til forutberegnelighet¹² ville i så fall ikke kunne oppfylles.¹³

Lovendring 1983¹⁴: «Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense»

Ved lovendring i 1983 ble § 70 om avstand til nabobygning og nabogrense slått sammen med §§ 71¹⁵ og 72¹⁶. Sammenslåingen var begrunnet med forenkling av regelverket.¹⁷ §§ 71 og 72 ble opphevet, og den sammenslåtte § 70 fikk overskriften «Bygningens plassering, høyde og avstand fra nabogrense». Paragrafen skulle dermed ikke lenger regulere kun avstandsforhold. Det var bygningens plassering, generelt sett, som var tema – og da i forhold til høydeplassering på tomten, høyde på huskroppen, avstand til vei m.m. samt – ikke minst – den viktige reguleringen av avstanden til nabogrensen.

§ 70 annet ledd første setning fikk ordlyden:

«Hvis ikke annet er bestemt i reguleringsplan, skal bygningen ha en avstand fra nabogrense som minst svarer til bygningens halve høyde og ikke under 4 meter.»

Lovutvalget begrunnet hvorfor lovens materielle bestemmelse om 4-metersregelen skulle kunne fravikes ved reguleringsplan:

10 NUT 1960:2 Utkast til lov om bygningsvesenet s. 154. I lovutkastet var det § 67 som regulerte avstand til nabogrensen, mens det i odelstingsproposisjonen ble endret til § 70.

11 NUT 1960:2 Utkast til lov om bygningsvesenet s. 154.

12 Hensynet til forutberegnelighet er et av de mest grunnleggende hensyn i en rettsstat, og er inntatt i pbl.s formålsparagraf: § 1-1 fjerde ledd.

13 Dette sentrale poenget finner vi blant annet omtalt i Kommunal- og distriktsdepartementets «Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008» (2022), der departementet skriver på s 32: «Hvis ikke planene følges, faller hensikten med planleggingen langt på vei bort.» Utsagnet kan vel sies å være et understatement.

14 Endret ved lov-1983-05-27-32.

15 § 71 hadde overskriften «Avstand fra offentlig veg og plassering på tomta».

16 § 72 hadde overskriften «Etasjetall og høyde».

17 NOU 1982: 13 Forenklinger i bygningslovgivningen – Delutredning nr. 1 s. 5.

«Etter Utvalgets mening kan det ikke være nødvendig med uttrykkelig lovhjemmel for at myndighetene i en reguleringsplan skal kunne fravike f.eks. lovens avstandsbestemmelser. Reelle grunner taler for at bestemmelsene i reguleringsplanen uten videre går foran. En slik løsning vil også være i samsvar med bygningslovens planleggingssystem. **Før reguleringsplan blir vedtatt og stadfestet har den vært gjenstand for en omfattende behandling, både av bygningsmyndigheter og andre fagorganer til avklaring i en rekke relasjoner, der også kravene til §§ 70-72 er med**»¹⁸ (uthevet her).

Den lovforståelsen som utvalget her ga uttrykk for, hadde utvalget fått opplyst var i samsvar med departementets oppfatning og praksis. Her ser man i klartekst begrunnelsen for at en reguleringsplan skal gå foran lovens materielle bestemmelser: Det skyldes at *lovens materielle krav forutsettes å være drøftet og avklart, ved utarbeidelsen av reguleringsplanen*.

Departementet omtalte ikke forholdet til reguleringsplan nærmere i odelstingsproposisjonen, noe som tyder på at departementet ikke hadde merknader til lovutvalgets synspunkter.¹⁹

NOU 1976: 27 og formålsbetraktninger for avstandsbestemmelser

Forut for lovendringen i 1983 hadde det såkalte Mathisen-utvalget avgitt NOU 1976: 27 – «Forenklinger i byggesaksbehandlingen». Utvalgets arbeid førte ikke til noen umiddelbare lovendringer,²⁰ men utvalget hadde betraktninger om formålet bak avstandsbestemmelsene, som er av interesse her. Utvalget påpekte at det ved plassering av bygning på en tomt er mange hensyn å ta. Byggherren vil naturlig nok søke å finne den beliggenheten som er gunstigst for hans formål og behov. «Men også hensynet til omgivelsene må komme inn»:

«Plasseringen må ses i forhold til bebyggelse på naboeiendommene og i strøket forøvrig. En må sørge for luft og lys mellom bygninger, og det er rimelig å kreve en viss orden i bebyggelsen, slik at helhetsinntrykket blir så tiltalende som mulig. Bak tidligere og nåværende avstandsbestemmelser ligger også brannvern hensyn – ønsket om å hindre spredning av brann fra en bygning til en annen – slik det bl.a. var fare for ved den eldre tette trebebyggelse i bystrøk.»²¹

NOU 1976: 27 var første gang det i lovforarbeider til bygningslovgivning ble gjort en helhetlig vurdering av de hensyn som ligger bak avstandsbestemmelsene – hensyn som vi i dag finner igjen i departementets rundskriv H-8/15.

Plan- og bygningsloven (1985)²² § 70

Ved lovvedtak 14. juni 1985 ble den første «plan- og bygningsloven» vedtatt. Årsaken til endringen fra «bygningsslov» til «plan- og bygningslov» var at den nye loven i større grad enn tidligere hadde bygget ut planregelverket.²³ Begrunnelsen var behovet for bedre verktøy for regional og lokal planlegging. Det ble ikke foretatt noen endringer i bygningsloven 1965 § 70 – denne paragrafen ble i sin helhet videreført og ble til § 70 i den nye plan- og

18 NOU 1982: 13 s. 28.

19 Ot.prp. nr. 27 (1982–1983) Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7 s. 18.

20 Det var imidlertid Mathisen-utvalget som foreslo sammenslåingen av §§ 70, 71 og 72, som altså ble gjennomført i 1983, se NOU 1982: 13 s. 28.

21 NOU 1976: 27 s. 64.

22 Lov-1985-06-14-77.

23 Den nye loven tok opp i seg bygningsloven 1965, lov 28. april 1967 om fornyelse av tettbygde strøk, samt lov 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder.

bygningsloven 1985.²⁴ Det ble ikke utarbeidet nye merknader til bestemmelsen, kun henvist til merknadene for bygningsloven 1965.²⁵

Ordlyden i § 70 ble endret i 1989,²⁶ fra «bestemt i reguleringsplan» til «bestemt i plan etter kap. VI og VII». Endringen innebærer kun at avviket fra 4-metersregelen ikke nødvendigvis behøver å være bestemt i reguleringsplan (kap. VII), men også kan være bestemt i kommuneplanen (kap. VI). Endringen er ikke nevnt verken i lovutvalgets arbeid²⁷ eller i odelstingsproposisjonen,²⁸ og antas kun å være av redaksjonell art.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (2008)²⁹ § 29-4

Ved plan- og bygningsloven 2008 fikk vi så den bestemmelsen loven i dag har, i pbl. § 29-4 annet ledd der det står at avvik fra 4-metersregelen kan bli «bestemt i plan». Med «plan» menes da både kommuneplan og reguleringsplan. De spesielle merknadene i NOU-en er svært knappe og sier i realiteten ikke mer angående § 29-4 annet ledd enn at bestemmelsen «erstatte gjeldende lov § 70».³⁰ Tilsvarende knapp er omtalen i odelstingsproposisjonen.³¹ Det er dermed de tidligere lovforarbeider som utdyper regelen.

Oppsummert om lovhistorikk og formål

Lovhistorikken viser at 4-metersregelen i pbl. § 29-4 annet ledd opprinnelig har sin bakgrunn kun i behovet for å ha distanse mellom bygninger for å forhindre spredning av brann. På 1970-tallet ble det imidlertid vektlagt at plasseringen av bygningen / tiltaket på tomten også tjente andre hensyn, som hensynet til nabobebyggelse, lys og luft mellom bygninger, og «orden i bebyggelsen». I rundskriv H-8/15 har departementet uttrykt følgende om formålet med § 29-4:

«Formålet bak plan- og bygningsloven § 29-4 er bl.a. brannvern hensyn og behovet for å sikre lys og luft mellom bygg og en viss avstand mellom nabobebyggelse, samt hensyn til terreng og omgivelsestilpasning. Kommunen skal anvende bestemmelsen slik at en oppnår en arealdisponering, som på en god måte ivaretar både utbyggers interesser og ønsker, offentlige interesser samt hensynet til naboer slik at de beholder / kan få tilsvarende kvaliteter. Bestemmelsen er dermed en viktig styringshjemmel for kommunene.»³²

Denne formålsangivelsen, som gjelder for hele § 29-4, er godt i overensstemmelse med Mathisen-utvalgets oppsummering i NOU 1976: 27. 4-metersregelen kan ikke lenger ses kun i et brannvernperspektiv, men skal ivareta flere hensyn, blant annet lys og luft, fysisk nærhet til nabo, og omgivelsestilpasning.

24 Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 156.

25 Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 8–9 og 129.

26 Lov-1989-04-21-17.

27 NOU 1987: 21 Samordning av lover om arealdisponering. Delutredning 2.

28 Ot.prp. nr. 51 (1987–1988).

29 Lov-2008-06-27-71.

30 NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II s. 518.

31 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 52, 231–232 og 342.

32 Rundskriv H-8/15 s. 3.

Gyldig vedtak uten begrunnelse?

Innledning

Begrunnelsen for at reguleringsplan skal kunne overstyre 4 meterregelen, er altså at når det gjøres en «omfattende behandling» i forkant av reguleringsplanvedtaket, der hensynene bak 4-metersregelen drøftes, vil det være gjort en betryggende vurdering av hvorfor avstandsregelen skal fravikes.

Men hva om forutsetningen om «omfattende behandling» ikke slår til? Vil reguleringsplanvedtaket være gyldig når det gjelder fravikelse av 4-metersregelen, dersom kommunen i realiteten *ikke* har gjort en vurdering av hvorfor 4-metersregelen skal fravikes? For eksempel hvis et tiltak i reguleringsplankartet er tegnet inn helt i grensen, uten at kommunen med et eneste ord i saksdokumenter eller reguleringsplanbestemmelser har begrunnet hvorfor 4-metersregelen skal fravikes?

Noen eksempler fra praksis kaster lys over spørsmålet. Eksemplene er få; det skyldes at det ikke er mye praksis på akkurat dette spørsmålet. Sivilombudets («Ombudets») praksis anses som en relevant rettskildefaktor, men vekten av uttalelsene må vurderes konkret.³³

SOM-2018-807

Situasjonen var at daværende Fjell kommune (nå Øygarden kommune) i 2017 hadde gitt byggetillatelse til opparbeidelse av blant annet parkeringsplass i nabogrensen i et område som var regulert ved reguleringsplan.³⁴ Parkeringsplassen var inntegnet som *arealformål* på reguleringsplankartet, men det var ikke inntegnet *byggegrense* som viste at tiltaket kunne plasseres i grensen. Kunne tiltaket likevel sies å være «bestemt i plan»? Etter klage fra nabo³⁵ kom Fylkesmannen i Hordaland til at byggetillatelsen var i strid med avstandskravet på 4 meter i pbl. § 29-4 annet ledd, og Fylkesmannen opphevet kommunens byggetillatelse. Fylkesmannen konkluderte med at det var nødvendig med uttrykkelig byggegrense i plan for at avstandskravet i § 29-4 kunne anses fraveket:

«Vi viser til at unntak frå § 29-4 andre ledd skal vere 'bestemt i plan' [...] Det må eksplisitt gå fram av reguleringsplanen kor byggegrensa skal gå dersom pbl. § 29-4 andre ledd skal kunne fråvikast.»³⁶

Ombudets konklusjon i SOM-2018/807 var den motsatte:

«Ombudsmannen er kommet til at 'bestemt i plan' i § 29-4 annet ledd ikke bare retter seg mot egen byggegrense i plan. Også andre planbestemmelser kan være aktuelle. Dersom et tiltak tydelig er tegnet inn i nabogrensen i plankartet, er inntegningen et sterkt moment for at kommunen har 'bestemt i plan' hvor tiltaket skal ligge. Avstandskravet i § 29-4 annet ledd vil i så fall kunne anses fraveket.»

33 Som utgangspunkt har Ombudets praksis ikke særlig høy rettskildemessig status, jf. Torstein Eckhoff & Eivind Smith: Forvaltningsrett, 11. utgave, s. 40 forts. Men Ombudet har tatt stilling til en lang rekke spørsmål innen plan- og bygningsretten, og forvaltningen anser Ombudets uttalelser som veiledende.

34 Detaljregulering for gnr. 37 bnr. 38 i daværende Fjell kommune, «Bergtun-Anglavika», nasjonal arealplan-ID 1246-20140009, BERGTUN -ANGLAVIKA, FJELL KOMMUNE – PDF Free Download (docplayer.me)

35 Artikkelforfatteren er engasjert av nevnte nabo som prosessfullmektig i søksmål mot staten for det spørsmålet som her behandles. Den rettskraftige dommen i saken behandles nedenfor.

36 Sitert fra SOM-2018-807, Forholdet mellom avstandskravet i plan- og bygningsloven § 29-4 annet ledd og arealplan – Sivilombudet

Ombudet undersøkte ikke om det var gjort en «omfattende behandling» av avviket fra 4-metersregelen i kommunens saksbehandling. Inntegningen på kartet – i strid med byggegrensen – var i seg selv nok til at plasseringen av parkeringsplassen av Ombudet ble ansett for å være «bestemt i plan», og at reguleringsplanvedtaket således var gyldig på dette punkt. Fylkesmannen fulgte Ombudets rettsanvendelse og omgjorde opphevelsesvedtaket.

SOM-2021-1467

Problemstillingen var om et busskur som var inntegnet i reguleringsplankartet, var «bestemt i plan» etter pbl. § 29-4 annet ledd, og om kommunen derfor ikke trengte å gjøre noen nærmere vurdering av plasseringen. I reguleringsplankartet var busskuret inntegnet 2 meter fra nabogrensen. Naboene klaget og mente at busskuret måtte flyttes fordi det sto for nær og var til sjenanse på grunn av blokkering av utsikt og på grunn av ansamlinger av folk og den støy som kan være ved et busstopp. Ombudet uttrykte at det sentrale spørsmålet var hvilke krav som stilles til kommunens eventuelle godkjenning av busskurets plassering når en plassering synes å være «bestemt i plan» og oppført i samsvar med denne plasseringen.

Ombudet påpekte at saksbehandlingsreglene for utarbeidelse og vedtakelse av planer legger til rette for en «demokratisk prosess med fokus på medvirkning og bred opplysning av saken. Et sentralt poeng med en planprosess er dermed at arealdisponeringen i den aktuelle planen vurderes konkret etter at alle relevante hensyn er løftet frem».

«Dersom dette er gjort, kan ombudet vanskelig se at en vurdering av plasseringen etter pbl. § 29-4 første ledd i en senere byggesak vil bringe noe nytt til spørsmålet om tiltakets plassering.»

Men dersom plasseringen *ikke* «er konkret vurdert i planen, bør denne vurderingen gjøres i byggesaken».

«Hvis ikke blir naboer og andre som kan bli berørt av tiltaket satt i en situasjon hvor deres argumenter mot plasseringen aldri vil bli vurdert.»

Det var kommunens faktiske drøfting av den aktuelle problemstillingen i de kommunale sakspapirene som måtte være avgjørende for spørsmålet om tiltaket var «bestemt i plan».

«For å finne ut hvilke vurderinger som kreves av statsforvalteren i byggesaken, må det avklares om, og eventuelt i hvilken grad, busskurets plassering ble konkret vurdert ved den mindre reguleringsendringen.

Det fremgår ingen vurderinger av busskurets plassering i byplansjefens vedtak 4. mai 2016.»

Selv om busskuret var tegnet inn i reguleringsplankartet, hadde kommunen altså ikke foretatt en konkret vurdering av skurets plassering knyttet til naboulempen mv. Etter § 29-4 første ledd «skal» byggverkets plassering «godkjennes av kommunen». Men det var ikke gjort en eksplisitt godkjenning:

«Avgjørende er at plasseringen av busskuret rent faktisk ikke ble vurdert i plansaken.»

Ombudet konkluderte med at plasseringen av busskuret i realiteten ikke var blitt vurdert av kommunen, selv om busskuret var inntegnet i kartet 2 meter fra nabogrensen. Men Ombudet konkluderte likevel ikke med at reguleringsplanen var *ugyldig* når det gjaldt busskurets plassering. Reguleringsplanvedtaket ble ansett for å være gyldig.

Ombudets vurdering var at når plasseringen av busskuret ikke var blitt vurdert i plansaken, måtte plasseringen vurderes i byggesaken, etter hovedregelen i § 29-4 første ledd om at «[b]byggverkets plassering [...] skal godkjennes av kommunen». Etter Ombudets uttalelse opphevet Statsforvalteren byggetillatelsen for busskuret.

SOM-2021-2112

Spørsmålet var hva som kreves for at streker inntegnet på reguleringsplankartet skal være rettslig bindende. I det aktuelle reguleringsplanområdet var det inntegnet tomtegrenser. Tiltakshaver søkte om reguleringsendring og dispensasjon. Søknaden innebar at det som var inntegnet som to eiendommer, ville bli til fem eiendommer. Kommunen avsto søknaden. Statsforvalteren avsto også søknaden, med den begrunnelse at de inntegnede tomtegrensene i reguleringsplanen innebar et forbud mot opprettelse av ny grunneiendom i planområdet. Tiltakshaver anførte på sin side at reguleringsplanen ikke inneholdt et uttrykkelig delingsforbud.

Spørsmålet var om tomtegrensene som var inntegnet i reguleringsplankartet, var juridisk bindende og derfor innebar et forbud mot å opprette en ny grunneiendom. Ombudet påpekte at legalitetsprinsippet krever at en reguleringsplans innhold og rettsvirkninger må fremgå «på en tilstrekkelig klar og entydig måte» for å kunne hjemle avslag på søknad om tiltak. Rettsvirkningene av tomtegrensene «må fremgå av en 'bestemmelse', jf. plan- og bygningsloven 1985 § 26»:³⁷

«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.»

Spørsmålet var da om de inntegnede tomtegrensene var gitt juridisk bindende virkning gjennom en «bestemmelse» i reguleringsplanen. I den skriftlige samlingen av reguleringsplanbestemmelser sto det intet om at tomtegrenser inntegnet på kartet hadde rettsvirkning. Heller ikke i tegnforklaringen til kartet sto det noe som viste at tomtegrensene var gitt rettsvirkning.

Ombudet uttalte at reguleringsplanens forarbeider kan være relevante ved tolkning av planen, selv om slike forarbeider ikke uten videre kan tillegges avgjørende vekt. I foreliggende tilfelle var imidlertid forarbeidene lite tilgjengelige og dessuten uklare.

Det er kommunestyret som har myndighet til å vedta reguleringsplaner, herunder hvilke bestemmelser som skal tas inn i reguleringsplanen. Ombudet påpekte:

«Med denne myndigheten kommer også et ansvar for å sørge for at de påbud og forbud kommunestyret ønsker skal omfattes av reguleringsplanen faktisk kommer til uttrykk der.

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.»

Ombudet konkluderte med at de inntegnede tomtegrensene ikke var gitt rettslig virkning. Kommunen og Statsforvalteren hadde da ikke hjemmel til å avslå byggesøknaden. Uttalelsen i SOM-2021-2112 viser at legalitetsprinsippet setter et høyt krav til klarhet i plan,

³⁷ Reguleringsplanen var fra 1995, og plan- og bygningsloven 1985 § 26 kom derfor til anvendelse.

og at det må foreligge en klar «bestemmelse» som gir rettsvirkning til en linje, for at linjen skal være juridisk bindende.

Realiteten i SOMB-2021-2112 var at de omstridte linjene som var inntegnet i reguleringsplankartet, ikke hadde rettsvirkning. Dette kan forstås slik at reguleringsplanen ikke var gyldig på dette punkt.

LG-2023-37886

Den samme saken som Ombudet vurderte i SOM-2018-807, ble vurdert av Gulating lagmannsrett i LG-2023-37886.³⁸ Spørsmålet var om parkeringsplassen som var inntegnet i grensen i reguleringsplankartet, kunne sies å være «bestemt i plan» selv om parkeringsplassen var inntegnet i strid med den juridiske linjen «byggegrense», og selv om kommunen ikke hadde nevnt med ett ord i saksforberedelsen og reguleringsplanvedtaket at 4-metersregelen skulle fravikes. Lagmannsretten viste til at parkeringsplassen «tydelig er tegnet inn i nabogrensen i plankartet», og «[p]lasseringen i nabogrensen fremstår derfor som klar og overveid». Lagmannsretten uttalte at lovgiver «synes ikke å ha stilt bestemte formkrav for hvordan avstandskravet kan fravikes [...] ordlyden krever ikke mer enn at unntaket er 'bestemt i plan'». ³⁹ Inntegningen i plankartet var etter rettens mening i seg selv tilstrekkelig til at tiltaket var «bestemt i plan».

Vurdering

SOM-2021-2112 kan forstås slik at reguleringsplanvedtaket ikke var gyldig for de tomtegrensene som var inntegnet på reguleringsplankartet. SOM-2018-807, SOM-2021-1467, og LG-2023-37886 kan alle forstås slik at det var tilstrekkelig å tegne inn et tiltak på reguleringsplankartet for at reguleringsplanvedtaket var gyldig for plasseringen av tiltaket – selv om kommunen ikke hadde gjennomført en «omfattende behandling» av hvorfor 4-metersregelen skulle fravikes. SOM-2021-1467 (busskur) kan likevel også forstås slik at reguleringsplanen i realiteten ikke var gyldig når det gjaldt plasseringen av busskuret, fordi det ikke var gjort noen vurdering fra kommunens side når det gjaldt fravikelse av 4-metersregelen. Men i og med at reguleringsplanen allerede var vedtatt, og det nå var spørsmål om byggesøknaden skulle vedtas, var det mest praktiske at den vurderingen som egentlig skulle vært gjort i plansaken, måtte gjøres i byggesaken.

Historikken viser at avstandsbestemmelsen i § 29-4 er en av de eldste reglene i bygningslovgivningen, og at den fortsatt er svært viktig. Når et tiltak plasseres i strid med 4-metersregelen, kan det ikke bare være til stor sjenanse for naboen, men også støte an mot andre hensyn som for eksempel områdetilpasning.

Demokratisk medvirkning til planarbeid og byggesaksbehandling ved en bred opplysning av saken er en grunnleggende premis i plan- og bygningsretten. Kravet til at berørte parter skal få informasjon og skal kunne inngi merknader, gjennomsyrrer loven. Det fastslått allerede i pbl.s formålsparagraf § 1-1, hele kapittel V i loven er viet medvirkning, dessuten en rekke andre paragrafer, som §§ 12-10, 19-1, 21-3 mv. For at medvirkning skal være reell, må problemstillinger synliggjøres og unntak må drøftes. Pbl. § 4-2 krever at enhver reguleringsplan skal ha en planbeskrivelse «som beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området», og i forarbeidet er regelen begrunnet:

38 23-037886ASD-GULA/AVD1. Som nevnt var artikkelforfatteren prosessfullmektig for ankende part (privatpersonen) i denne saken.

39 23-037886ASD-GULA/AVD1 s. 21.

«Regelen er grunnleggende, og i samsvar med alminnelige forvaltningsrettslige regler om krav til sakens opplysning og begrunnelse for et forvaltningsvedtak. **Dette er en meget viktig bestemmelse for å sikre fornuftige og unngå vilkårlige planvedtak, hvor det tas hensyn til alle interesser når beslutningen skal tas**»⁴⁰ (uthevet her).

Dersom avvik fra 4-metersregelen ikke synliggjøres, drøftes og begrunnes i kommunens saksbehandling for reguleringsplanvedtaket, kan det anføres at selve den grunnleggende premiss for at alternativet «bestemt i plan» ble tatt inn i loven – nemlig at det ble forutsatt en «omfattende behandling» av de aktuelle spørsmål ved saksbehandlingen – ikke slår til.

I forvaltningsretten skal en sak opplyses så godt som mulig før vedtak, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 17.⁴¹ Det settes til dels et høyt krav til begrunnelsesplikten i fvl. § 25: «I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på.» Tilsvarende er det et strengt krav til begrunnelse dersom det skal dispenseres fra pbl.s materielle bestemmelser, jf. pbl. § 19-2. Dersom et tiltak kun tegnes inn på reguleringsplankartet, i strid med 4-metersregelen, og uten noen videre forklaring eller begrunnelse, er nevnte bestemmelser ikke hensyntatt.

Det kan på denne bakgrunnen argumenteres for at når et tiltak er tegnet inn i reguleringsplankartet i strid med 4-metersregelen, og kommunen ikke har synliggjort noen vurdering og begrunnelse i saksbehandlingen og reguleringsplanvedtaket om *hvorfor* 4-metersregelen skulle fravikes, så vil et slikt vedtak kunne anses som ugyldig, fordi saksbehandlingsfeilen kan ha virket inn på vedtaket, jf. fvl. § 41 og den ulovfestede læren om ugyldige forvaltningsvedtak.⁴² Det er neppe alle forhold som kan reddes ved ratihabisjon.

40 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 187. Planbeskrivelsen etter § 4-2 skal «vise hva planen vil medføre for berørte parter, interesser og hensyn», jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Lovkommentar til plan- og bygningsloven (2020) s. 58–59. Planen skal være «entydig, klar og uten innebygde målkonflikter», jf. Kommunal- og distriktsdepartementets reguleringsplanveileder (2022) s. 14. Se også den tidligere pbl. 1985 § 27-1 nr. 1, der det ble påpekt at reguleringsplan skulle gis en «entydig og forståelig form».

41 Riktignok presisert og til dels modifisert i HR-2017-2376-A (33).

42 Se her NOU 2019: 5 s. 39 og 535 flg.