

Twilsom tolkningsregel i reguleringsplanveileder

Bjarne Kvam

Ph.d., advokat, HLT Advokatfirma AS

bk@hltdlaw.no

Uklarheter i reguleringsplaner er et stadig problem. Departementet har vinglet i sin oppfatning av om kartet går foran bestemmelser i reguleringsplan dersom det er motstrid. Tidligere har departementet sagt at kart og bestemmelser er likeverdige. I den nyeste reguleringsplanveilederen anfører departementet imidlertid at kartet går foran ved motstrid. Dette er neppe en holdbar tolkningsregel. I tillegg er det et vesentlig spørsmål hva det egentlig innebærer at en inntegnet linje i reguleringsplanen er «juridisk bindende».

Innledning

En reguleringsplan består av et arealplankart og reguleringsplanbestemmelser, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-1. Til reguleringsplanen hører også en planbeskrivelse, jf. pbl. § 4-2. Planbeskrivelsen er imidlertid ikke gitt rettsvirkning etter § 12-1, jf. § 12-4, men kan være tolkningsmoment dersom det er uklart hva som fremgår av planen.¹

Det er velkjent at reguleringsplaner kan være uklare. Derfor er det et stadig tilbakevendende tema hvordan en reguleringsplan skal tolkes. En tolkningsmessig problemstilling er spørsmålet om kartet eller bestemmelsene skal ha forrang ved motstrid. Spørsmålet er av betydning blant annet fordi en grunneier som utgangspunkt står fritt til å utnytte sin eiendom. Begrensningen av utnyttelsen krever en klar hjemmel, jf. legalitetsprinsippet. Det er derfor behov for å vite så nøyaktig som mulig hva rettsvirkningen av reguleringsplanen er, jf. pbl. § 12-4.

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2022, punkt 6.2, s. 137 ([Reguleringsplan-regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)). Se også Jan Gudmund Aanerud: «Tolkning av reguleringsplaner», *Tidsskrift for eiendomsrett* 2017/2, s. 114 (Aanerud) (<https://doi.org/10.18261/issn.0809-9529-2017-02-02>). Ved lovrevisjonsarbeid i 2013-2014 ble det foreslått at planbeskrivelsen skulle inkluderes i pbl. § 12-1, men departementet avviste dette, jf. Prop. 121L (2013–2014) s. 12.

Fra likeverdighet til forrang?

Etter pbl. 1985 var det vanlig å legge til grunn at plankartet hadde forrang foran bestemmelser dersom det var motstrid.² I lovforarbeidene til plan- og bygningsloven 2008 ble rangordningen imidlertid ikke kommentert.³ Heller ikke i selve pbl., eller lovens forskrifter, står det noe om forrang. Lovgiver har dermed ikke tatt stilling til spørsmålet om forrang, verken i loven eller i forarbeidene.

Etter vedtakelsen av pbl. 2008 uttalte departementet så, i flere veiledere, at kart og bestemmelser var *likestilte*. I reguleringsplanveilederne fra 2011 og 2018 sto det at plankart og bestemmelser er «likeverdige, slik at disse må stemme overens».⁴

Utsagnet om likeverdighet mellom kart og bestemmelser er i tråd med det synspunkt at kart og bestemmelser er et «integreert hele», slik det er uttalt i LA-1999-312 og LA-2003-20412. At kart og bestemmelser er et integreert hele, fremgår forutsetningsvis av pbl. § 12-1, i og med at reguleringsplanen rent faktisk består kun av kartet og bestemmelsene. Selv om utsagnet om likeverdighet i 2011- og 2018-veilederne ikke gir instruks om rangvirkning, innebærer ordet «likeverdige» likevel ikke at kartet og bestemmelsene regulerer akkurat det samme.

Kartet fastlegger arealformål og hensynssoner, jf. pbl. §§ 12-1, jf. 12-5 og 12-6. Kartet «skal vise innhold og rettslige virkninger på en klar og entydig måte», jf. kart- og planforskriften⁵ § 9 femte ledd. Tegnforklaringen til kartet skal «skille mellom symboler som angir rettslige virkninger og annen informasjon», jf. § 9 sjette ledd. I forskriftens vedlegg I bokstav C punkt nr. 4 og 5 er det så en oversikt over formål og bestemmelser fastsatt med linjer og punkt i reguleringsplan – altså en oversikt over linjer og punkt som har den rettsvirkning som omtales i forskriften § 9 femte og sjette ledd. En videre detaljering av hvordan kartet skal utformes, finnes i «Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister». Samlet sett taler man om «kartografiske virkemidler» som fastsetter rettsvirkningene av reguleringsplankartet.

Bestemmelsene regulerer detaljer knyttet til bruken av arealene, jf. pbl. §§ 12-1, jf. 12-7.

Kartet og bestemmelsene regulerer således ulike forhold, men er likeverdige i den forstand at de utfyller hverandre og ikke kan fungere enkeltvis.

Departementet la i 2011- og 2018-veilederne vekt på at vedtatte reguleringsplaner skal være så å si krystallklart utformet, slik at de ikke skulle kunne misforstås. I 2018-veilederen skrev departementet at «[p]lankartet og bestemmelsene skal være så tydelige at planen kan forstås uten ytterligere tolkning». Men dersom det «unntaksvis» likevel skulle være behov for tolkning, ville planbeskrivelsen være «et viktig grunnlag for tolkningen».⁶

I den siste reguleringsplanveilederen fra 2022 er tolkningsforutsetningen om fullstendig likeverdighet forlatt. Nå heter det at «dersom det skulle være motstrid mellom plankartet og de tilhørende bestemmelsene, vil det være *kartets* opplysninger som skal legges til grunn»⁷ (uth. her). Tolkningsregelen kan ved første øyekast synes fornuftig. Med en klar forrangsregel kan man tenke seg at det ville bli enklere å komme til et sikkert tolkningsresultat enn om

2 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister», 2014, s. 22. Se også uttalelse fra Miljøverndepartementet UMD-2009-2867, *Planjuss* 2012-1-15.

3 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

4 Miljøverndepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2011, s. 47 punkt 6.2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Reguleringsplanveileder», 2018, punkt 6.2 (upaginert).

5 FOR-2009-06-26-861.

6 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Reguleringsplanveileder», 2018, punkt 6.2 (upaginert).

7 Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2022, punkt 6.2, s. 137.

kart og bestemmelser er helt likeverdige. Likevel er en slik tolkningsregel i praksis for enkel og dermed også villedende, og neppe rettslig holdbar, jf. siste avsnitt nedenfor.

Departementets påstand om at kart går foran bestemmelser ved motstrid, står i motsetning til veileder til kart- og planforskriften⁸ fra 2019, som fortsatt er gjeldende. Der instrueres det at ved motstrid «mellom planbestemmelser og plankart må man gjøre en **totalvurdering** av planen. Man må da vurdere både plankart, bestemmelser og planbeskrivelse mot hverandre for å avklare hva som gjelder»⁹ (uth. her). Her synes det å bli lagt til grunn en likeverdighet mellom kart, bestemmelser og *planbeskrivelse*. Men det er viktig å ha klart for seg at planbeskrivelsen ikke har rettsvirkning for reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-1, jf. § 12-4.

Kort om objektiv tolkning

I departementets siste reguleringsplanveileder heter det fortsatt at plankartet og bestemmelsene «skal være så tydelige at planen kan forstås uten ytterligere tolkning».¹⁰ Det innebærer at tolkning av reguleringsplaner *som utgangspunkt* ikke behøver å vidløftiggjøres. Det skal være nok å forholde seg til kartet og bestemmelsene, dersom disse er utformet så klart som de skal være. Dersom det står i en bestemmelse at maksimal høyde på murer er 3 meter, er dette en klar regel som ikke behøver å tolkes utover å konstatere at murer skal være maksimalt 3 meter høye. Det er da ikke nødvendig å undersøke andre tolkningsfaktorer. Det er allment anerkjent at en reguleringsplan skal tolkes objektivt.¹¹ I og med at en reguleringsplan er rettslig bindende, jf. pbl. § 12-4, og en reguleringsplan kun består av kart og bestemmelser, jf. pbl. § 12-1, fremstår det som logisk at disse to elementene alene utgjør tolkningsgrunnlaget, uten at det nødvendigvis skal være behov for å trekke inn andre argumenter.

En slik tolkningsstil synes enkel å forstå og er i tråd med rettsstatens grunnleggende krav til forutsigbarhet, som også er uttrykt i pbl. § 1-1 fjerde ledd. Den enkle tolkningsstilen står likevel i kontrast til det vi ofte finner av utsagn om hvordan en reguleringsplan skal tolkes. I Sivilombudets uttalelser legges det gjennomgående til grunn at forståelsen av reguleringsplan beror på en «*helhetlig* tolkning av reguleringsplanen»¹² (uth. her) – og da helhetlig i betydningen at det trekkes inn en rekke momenter i tolkningen i tillegg til kart og bestemmelser. En slik «helhetlig» tolkning er åpenbart nødvendig dersom det er *uklart* hva som fremgår av planen. Likevel, når utsagnet fremstår som uttrykk for en generell regel om at en reguleringsplan *alltid* skal tolkes «helhetlig» i lys av en rekke momenter i tillegg til kart og bestemmelser, gir dette et uriktig bilde av hva som har rettsvirkning i planen, og hvordan planen i utgangspunktet skal tolkes.¹³

8 Forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister, FOR-2009-06-26-861.

9 Kommunal- og moderniseringsdepartementet: «Veiledning til forskrift om kart, stedfestet informasjon, arealformål og digitalt planregister», 2019, kommentar til kart- og planforskriften § 9, s. 20.

10 Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2022, punkt 6.2, s. 137.

11 Se for eksempel LA-1999-312, og Aanerud s. 133.

12 Se for eksempel SOM-2022-1387 (16) og SOM-2022-5348 (13). I SOM-2021-2112 sies det ikke direkte at tolkningen skal være helhetlig, men i tolkningen trekkes inn en rekke momenter selv om det hadde vært tilstrekkelig å forholde seg til kart og bestemmelser.

13 Det kan selvsagt tenkes unntak fra at kartet og bestemmelsene alene gir et klart svar, selv om reguleringsplanen faktisk synes klar. I LA-1999-312 fant lagmannsretten at det syntes relativt klart hva som fremgikk av reguleringsplanen – nemlig at byggetillatelse for garasje på den aktuelle tomten krevde dispensasjon – men at kommunens langvarige, konsekvente og omfattende praksis innebar at reguleringsplanen likevel måtte forstås slik at dispensasjon ikke var nødvendig.

Når er det reell motstrid mellom kart og bestemmelser?

Et vesentlig spørsmål er hva det konkret innebærer at det virkelig er motstrid mellom kart og bestemmelser. Her kan det lett oppstå misforståelser og «skinn-motstrid», noe som blant annet kan skyldes at det legges vekt på informasjon i kartet som ikke har rettslig bindende virkning. Ifølge kart- og planforskriften § 9 femte ledd skal det på en tydelig måte vises hva som er «plandata» og hva som er «basiskart». Basiskartet har ikke rettsvirkning, fordi basiskartet ikke er vedtatt av kommunestyret som en del av plankartet.¹⁴ For eksempel er kotehøyder normalt en del av basiskartet, og ikke en del av selve plankartet. Kotelinjer og kotehøyder har ikke rettsvirkning, hvis ikke disse er gitt rettsvirkning i kartets tegnforklaring eller i en bestemmelse.¹⁵

Videre sier kart- og planforskriften § 9 sjettede ledd nest siste setning at tegnforklaringen skal «skille mellom symboler som angir rettslige virkninger og annen informasjon». Det er altså det som er innskrevet i tegnforklaringen, som har rettsvirkning. Informasjon i kartet som ikke er nevnt i tegnforklaringen, har som utgangspunkt ikke rettsvirkning – det er «annen informasjon». Unntaksvis kan det tenkes at det står i de skriftlige bestemmelsene at visse kartografiske virkemidler (linjer, farger, symboler) skal ha rettsvirkning, men i de aller fleste tilfeller er rettsvirkningen til kartografiske virkemidler bestemt i kartets tegnforklaring.¹⁶

Videre er det viktig at de kartografiske virkemidlene som er benyttet i kartet og som er gitt rettsvirkning i tegnforklaringen eller i en bestemmelse, er *juridisk bindende*. I kart- og planforskriften § 9 fjerde ledd er det bestemt at arealformål, hensynssoner, og bestemmelser i form av linjer og punkt, *skal* angis slik det er bestemt i vedlegg 1 til forskriften. Det er ikke valgfritt hvilke kartografiske virkemidler som skal benyttes, og det er heller ikke valgfritt hvilken rettsvirkning virkemidlene har. I vedlegg 1 til kart- og planforskriften finner vi en omfattende liste over de juridisk bindende kartografiske virkemidlene. Disse er kommentert i veilederen til kart- og planforskriften, samt utdypet i «Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister». For eksempel er «byggegrense» en slik juridisk definert linje. Plassering av byggverk i horisontalplanet i plankart «skal gjøres ved bruk av byggegrense», og bebyggelsen «må i tilfelle plasseres innenfor grensene»¹⁷ (uth. her).

Noen eksempler på uklarhet, og rettsvirkning

Innledning

Nedenfor er det vist til tre eksempler fra Sivilombudets praksis, som er relevant for artikkelens problemstilling.¹⁸ Sivilombudets uttalelser har som utgangspunkt ikke særlig høy rettskildemessig status.¹⁹ Sivilombudets praksis er likevel en relevant rettskildefaktor, men vekten av uttalelsene må vurderes konkret. Sivilombudet har tatt stilling til langt flere reguleringsplanspørsmål enn domstolene.

14 Se også Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2022, s. 30–31, der det påpekes: «Planen skal på en tydelig måte skille mellom hva som er gjenstand for vedtak etter plan- og bygningsloven, og basiskartet.»

15 Det er dessuten viktig å være klar over at basiskartet ikke nødvendigvis er helt korrekt, jf. nest siste avsnitt.

16 Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder «Reguleringsplan», 2022, punkt 6.2, s. 137.

17 Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, del 1, s. 53, punkt 1.5.18.

18 Sakene fra Sivilombudet er utvalgt ved at det først ble søkt på alle saker innen «Plan- og bygg» på nettsiden sivilombudet.no. Det ga 211 treff. Deretter ble de 211 sakene som gjaldt plan og bygg, konkret vurdert. Det ble funnet tre saker med relevans til problemstillingen.

19 Torstein Eckhoff & Eivind Smith: *Forvaltningsrett*, 11. utgave, s. 40 flg.

SOM-2021-2112

I Sivilombudets uttalelse SOM-2021-2112 var spørsmålet om tomtegrenser og «oppriss planlagte hus» inntegnet i reguleringsplankartet var juridisk bindende for tiltakshaver. Tiltakshaver mente nei, og søkte om at to eiendommer med oppriss av to hus, som var inntegnet på kartet, skulle bli til fem eiendommer. Asker kommune avsto søknaden. Fylkesmannen opprettholdt avslaget. Begrunnelsen var at de inntegnede tomtegrensene og husene i reguleringsplanen innebar et forbud mot opprettelse av ny grunneiendom i planområdet.

Sivilombudet var uenig, og konstaterte at det ikke var fastsatt i reguleringsbestemmelsene at de inntegnede tomtegrense og husene hadde rettsvirkning. Det sto heller ikke i kartets tegnforklaring at de inntegnede tomtegrensene var gitt rettsvirkning. «Oppriss planlagte hus» var nevnt i tegnforklaringen, men reguleringsplanen inneholdt ingen forklaring på hva det betydde. I og med at legalitetsprinsippet krever klar hjemmel for å nekte grunneier å utnytte sin eiendom som han vil, konkluderte Sivilombudet med at de inntegnede tomtegrensene og «oppriss planlagte hus» ikke var gitt rettsvirkning. Kommunen og Fylkesmannen (senere Statsforvalteren) hadde ikke hjemmel til å avslå søknaden om opprettelse av ny grunneiendom, med den begrunnelse som var gitt.²⁰

Selv om det fremgikk av kartet og bestemmelsene at de inntegnede tomtegrensene og «oppriss planlagte hus» ikke var gitt rettsvirkning, skriver Sivilombudet at tolkningen «beror på en konkret og helhetlig vurdering av planen, hvor plankartet med tegnforklaringer og symbolbruk, eventuelle planbestemmelser, forarbeider og kommunens praksis kan ha betydning». Det kan nok synes betryggende at mange tolkningsmomenter er benyttet. Likevel var det i denne saken neppe behov for å vurdere mer enn selve kartet og bestemmelsene for å komme til riktig resultat. Den helhetlige tolkningsregelen som Sivilombudet legger til grunn, skiller ikke mellom de delene av reguleringsplanen som har direkte rettsvirkning, og andre argumentasjonskilder som rettslig sett ikke er en del av reguleringsplanen.²¹ Dermed er tolkningsregelen ikke presis når det gjelder hva i en reguleringsplan som er rettslig bindende og ikke, og bidrar i realiteten til uklarhet.

SOM-2021-1467

Saken gjaldt tillatelse til å oppføre et busskur i samsvar med gjeldende reguleringsplankart ca. 2 meter fra naboens bolig. Busskuret var altså inntegnet på reguleringsplankartet. Dersom man tar utgangspunkt i at kartet har «forrang», skulle man da tro at plasseringen av busskuret var rettskraftig bestemt – kartet har jo rettsvirkning, jf. pbl. §§ 12-1, jf. 12-4. Men naboen klaget og anførte konkrete ulemper ved den plasseringen busskuret var gitt. Han viste til støy og blokkering av utsikt. Statsforvalteren stadfestet likevel kommunens vedtak og anførte at busskuret var plassert «i tråd med reguleringsplanen».

Sivilombudet viste til 4-metersregelen i pbl. § 29-4 annet ledd og spurte om i hvilken grad selve plasseringen av busskuret og eventuelle ulemper for naboen var blitt vurdert konkret da busskuret ble tegnet inn på kartet.

Sivilombudet viste til at ifølge pbl. § 21-4 første ledd første punktum skal kommunen gi tillatelse til et omsøkt tiltak dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl. Det innebærer at et tiltak må være i samsvar med både gjeldende planverk og materielle bestemmelser i lov og tilhørende forskrifter. Sivilombudet uttalte at det må

20 Se Aanerud s. 115, som viser til et liknende eksempel fra *Planjuss* 1/2012 (Miljøverndepartementets uttalelse UMD-2009-2867).

21 Reguleringsplanen i saken SOM-2021-2112 var fra 1995, og det var således pbl. 1985 som var gjeldende ved tolkningen, men prinsippet er det samme.

vurderes konkret i hver sak hvilke vurderinger som kreves av plan- og bygningsmyndighetene for å kunne komme til at et tiltak er i samsvar med dette kravet. I og med at busskuret var inntegnet, talte det i retning av at plasseringen var «bestemt i plan», jf. pbl. § 29-4 annet ledd, slik at avstandskravet (4-metersregelen, pbl. § 29-4 annet ledd) ikke kom til anvendelse. På den annen side undersøkte Sivilombudet om busskurets plassering i planprosessen «ble konkret vurdert». Undersøkelsen viste at busskurets plassering, og ulempene det medførte for naboen, ikke var vurdert av kommunen verken i plansaken eller byggesaken. «Da ombudet ikke kan se at klagerens påberopte ulemper mot plasseringen er vurdert, sendes saken tilbake til Statsforvalteren for ny behandling.» Statsforvalteren opphevet deretter byggetillatelsen.

SOM-2021-1467 viser at det ikke er så enkelt som at dersom et tiltak er tegnet inn på reguleringsplankartet, så er dette tilstrekkelig for at kartet har forrang. I og med at det var høyst uklart om busskurets plassering var vurdert av forvaltningen, var det riktig å foreta en helhetlig tolkning der også elementer som ikke umiddelbart har rettsvirkning etter pbl. kapittel 12, ble benyttet.

SOM-2022-1387

Hovedspørsmålet var om bygningssymbolene i plankartet til reguleringsplanen anga «lovlig plassering og størrelse for bebyggelse på eiendommene i planens boligområde». Utgangspunktet for tolkningen var den «samlet sett naturlige forståelsen av ordlyden i reguleringsbestemmelsene og plankartets visualisering med tegnforklaring».

I tegnforklaringen var bygningssymbolene benevnt som «boligbygg – garasjer». En mulig forståelse var at bygningssymbolene var rettslig bindende, og at det ikke kunne bygges annerledes eller større, eller med en annen plassering på tomten. En annen mulig forståelse var at bygningssymbolene var av illustrerende art, og at de ikke sa noe helt eksakt om bebyggelsens plassering eller størrelse.

Den skriftlige reguleringsplanbestemmelse § 1 sa at det kunne gjøres «mindre forskyvninger av bygninger» dersom særlige hensyn tilsa det. Den samme § 1 fastsatte dessuten en uttrykkelig minsteavstand til nabogrense, noe som tilsa at bygningssymbolene i plankartet i seg selv ikke var rettslig bindende. Sivilombudet fant at det var uklart hva som samlet sett fremgikk av plankartet og bestemmelsene.

Sivilombudet trakk så inn i tolkningen kommunens praksis. Kommunens praksis var langvarig, konsekvent og alminnelig kjent.²² Den bygget på at bygningssymbolene i plankartet ikke anga lovlig plassering og utnyttning, men viste at det bare kunne bygges én bolig med tilhørende garasje på hver eiendom. Bygningssymbolene var av illustrerende art. Sivilombudet la avgjørende vekt på dette og konkluderte med at bygningssymbolene som var inntegnet, ikke fastsatte eksakt størrelse og plassering av bygningene.

Hva vil det si at en linje i reguleringsplankartet er juridisk bindende?

Ovenfor er det drøftet om linjer og andre kartografiske virkemidler i reguleringsplankartet er juridisk bindende og går foran bestemmelser. Det kan imidlertid også stilles spørsmål ved *hva den aktuelle linjen / symbolet i reguleringsplankartet er bindende i forhold til*. Spørsmålet er aktuelt fordi basiskartet (matrikkelkartet – norgeskart.no), som reguleringsplankartet tar

²² Tilsvarende eksempelvis LA-1999-312.

utgangspunkt i, inneholder mange og store unøyaktigheter.²³ En rekke mulige feilkilder kan være aktuelle i forhold til basiskartet, blant annet fordi basiskartet er satt sammen av ulike oppmålinger og kartlegginger av høyst ulik kvalitet.

Dersom en eiendomsgrense i basiskartet er innmålt i terrenget med GPS, er feilmarginen 2–5 cm. Dersom grensen er beregnet ved digitalisering fra økonomisk kartverk, kan feilmarginen være flere meter. Dersom linjen er digitalisert fra et kart i målestokk 1:25.000, kan feilmarginen være 25–50 meter. Eller, i verste fall kan den inntegnede grensen i matrikkelkartet være fullstendig feil uten at det er noen åpenbar forklaring på det. Videre kan en feilkilde til basiskartet være at kotelinjer ikke stemmer med opprinnelig terreng, for eksempel fordi grunneier har foretatt ulovlig oppfylning på eiendommen, eller det kan ha oppstått unøyaktigheter eller feil i høydekotene i kartkonstruksjonen. Kartobjekt som hus, veier, murer mv. har varierende nøyaktighet.

Det er mange eksempler på at linjer inntegnet i reguleringsplankartet ikke «stemmer med terrenget». Dette er et problem landmålere ofte møter. I verste fall kan en tomtegrense inntegnet i reguleringsplankartet medføre at en bygning eller en bygningsdel i realiteten blir liggende på naboens grunn.²⁴

Ifølge SAK10 § 12-3 er det ansvarlig prosjekterende sitt ansvar å utarbeide situasjonsplan og sjekke at situasjonskartet gir tilstrekkelig grunnlag for at tiltaket gis korrekt plassering på situasjonsplanen. Hvis kartgrunnlaget er feil, kan ikke prosjekteringen legge dette til grunn. Men det er til syvende og sist den enkelte kommune som vedtar reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-12. Kommunen har ansvar for at planen kan gjennomføres og er i tråd med realitetene «på bakken». Hvis ikke kan reguleringsplanvedtaket være ugyldig. Erfaring viser at det for ofte gjøres et for dårlig kontrollarbeid fra kommunens side før vedtak, slik at feil i basiskartet forplanter seg inn i reguleringsplanen.

Årsaken til den til dels dårlige kvaliteten i matrikkelkartet kan dypest sett sies å være at kvalitet ved eiendomsregistrering er blitt stemoderlig behandlet i Norge.²⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet har utgitt en egen veileder om «Tomteinndeling i reguleringsplaner»,²⁶ men veilederen berører overhodet ikke den praktiske problemstillingen om hvordan konflikt mellom kart og virkelighet skal løses. Dette utgjør en blindsoner i reguleringsregelverket. De private parter blir overlatt til selv å løse problemet hvis de oppdager at det juridisk bindende reguleringsplankartet ikke stemmer med virkeligheten.

Vurdering

Ovenstående tre eksempler – SOM-2021-2112, SOM-2021-1467 og SOM-2022-1387 – viser tre ulike varianter av at linjer og symboler er inntegnet i plankartet. Resultatet i alle tre tilfellene var at det som var inntegnet på kartet, ikke fikk avgjørende betydning for tolkningen av reguleringsplanen. Tilsynelatende står eksemplene i strid med den tolkningsregel departementet har anført i dagens reguleringsplanveileder, om at kartet har forrang. Det aktualiserer spørsmålet om hvorvidt tolkningsregelen i veilederen er holdbar.

Som påpekt har lovgiver ikke uttalt seg om spørsmålet, verken i lov eller forarbeider. At kartet skal ha forrang, er utelukkende uttrykt av departementet, i den siste reguleringsplanveilederen. Standpunktet er ikke nærmere begrunnet i veilederen, men fremstår som

23 Leiv Bjarne Mjøs og Arve Leiknes: «Matrikulær utvikling etter 1814, og modernisering av det matrikulære systemet fra 1960» (Mjøs & Leiknes), artikkel i Hans Sevatdal: *Eigedomshistorie*, Universitetsforlaget 2017.

24 Kristine Mauland, Ingelinn Sætre og Stine Pernille Larsen: «Konsekvenser ved mangelfull kontroll og oppfølging ved plassering av tiltak», bacheloroppgave 2010, Høgskolen i Bergen.

25 Mjøs & Leiknes.

26 Kommunal- og distriktsdepartementet: «Tomteinndeling i reguleringsplaner», 2024, regjeringen.no.

et postulat. De tre eksemplene viser dessuten at det er lite formålstjenlig å operere med en klar forrangsregel. Aanerud har uttrykt at det ikke er rettslig holdbart å legge til grunn at plankartet ved eventuell motstrid har forrang foran bestemmelser: «Oppsummert tegner rettskildene et klart bilde av at plankartet ikke går foran planbestemmelsene ved motstrid, og omvendt.»²⁷ Aaneruds standpunkt fremstår her fortsatt som det korrekte.

Det er viktig å holde fast på at det kun er kartet og bestemmelsene som er gitt direkte rettsvirkning i pbl. § 12-1, jf. § 12-4. Utgangspunktet ved tolkning av reguleringsplan er således at det vil være nok å undersøke informasjonen i kartet og bestemmelsene.

Men dersom kart og bestemmelser i realiteten er uklare, kan andre tolkningsfaktorer trekkes inn. Her er det verd å merke seg at i de tre eksemplene ovenfor er planbeskrivelsen ikke benyttet som tolkningsmoment i noen av sakene, selv om departementet i 2022-veilederen eksplisitt har pekt på planbeskrivelsen som aktuelt tolkningsmoment ved uklarhet. Eksemplene viser at også andre argumentasjonsbærere enn planbeskrivelsen kan være høyst aktuelle for å tolke reguleringsplan. Slik sett fremstår departementets tolkningsregel i gjeldende reguleringsplanveileder ikke bare som feil, men også som altfor enkel i forhold til de tolkningsutfordringer en reguleringsplan kan innebære.

²⁷ Aanerud s. 116 og s. 147 flg.