

Tolkning av reguleringsplan – omriss av bygninger og byggegrenser i strandsonen

16.6.2025 (2024/5496)

Saken gjelder tolkning av en reguleringsplan for Haganeset i Kvitsøy kommune. Saken reiser særlig spørsmål om inntegnede omriss av opprinnelig bebyggelse i plankartet kan forstås slik at de angir krav til utnyttelsesgrad og bindende plassering for ny bebyggelse på tomtene. Et annet sentralt spørsmål er om omrissene kan forstås som byggegrenser mot sjø fastsatt i plan, jf. plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd.

Ombudet kom til at omrissene i plankartet ikke kan forstås slik at de angir bindende krav til utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen for de opprinnelig bebygde tomtene, herunder for eiendommen som denne saken gjelder. Ombudet mente i stedet at krav til utnyttelsesgrad mv. reguleres av påtegninger i plankartet og reguleringsbestemmelsene, og at reguleringen er den

samme både for de opprinnelig bebygde og ubebygde tomtene.

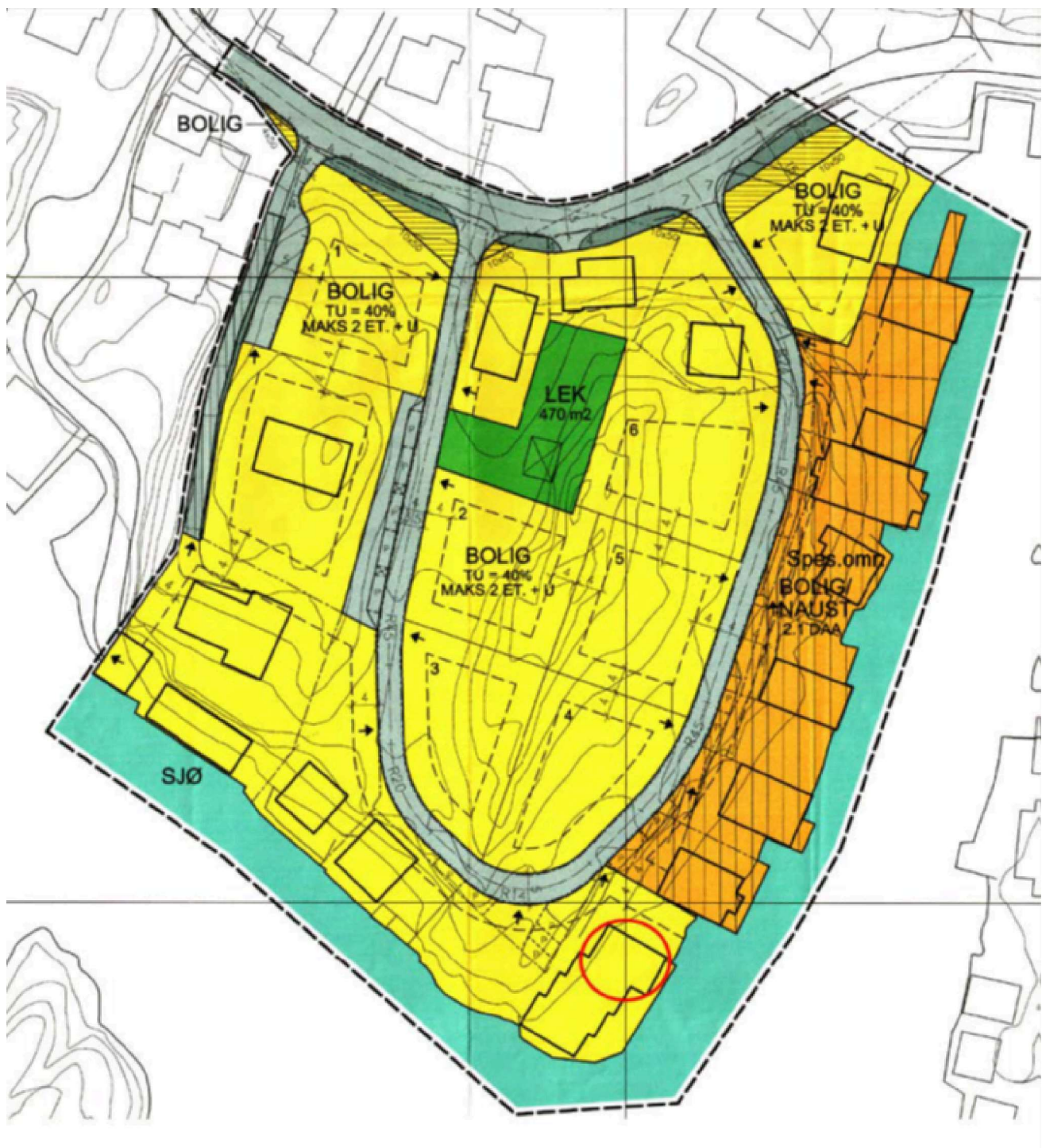
Ut fra en tolkning av planens forhistorie og formål mente ombudet samtidig at de konkrete bestemmelsene som regulerer bebyggelsen, trolig først og fremst har vært utarbeidet med tanke på de opprinnelig ubebygde tomtene. Det kan bety at bestemmelsene i liten grad er egnet for å regulere de opprinnelig bebygde tomtene, herunder eiendommen i denne saken. Ombudet oppfordrer kommunen og Statsforvalteren til å vurdere betydningen av dette ved oppfølgingen av denne uttalelsen, herunder om det er grunn til å gjøre endringer i reguleringsplanen.

Ombudet kom videre til at omrissene i planen ikke kan anses som en byggegrense «fastsatt» i plan, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Ombudet oppfordrer kommunen til å vurdere om det bør fastsettes en slik grense i planen, og hvor den eventuelt bør gå.

Sakens bakgrunn

(1) Kvitsøy kommune ga i vedtak 2. mai 2023 rammetillatelse til rivning av eksisterende naust og oppføring av ny bolig på en eiendom på Haganeset. Eiendommen er omfattet av reguleringsplan for Haganeset (plan-id 1144_2000001), vedtatt 10. april 2004, som legger til rette for boligutbygging og vern av eksisterende naustbebyggelse i området. Eiendommen ligger i strandsonen.

(2) Kommunen avslo først søknaden i vedtak 30. august 2022. Kommunen la til grunn at tiltaket krevde dispensasjon fra «overskridelse av omriss» inntegnet på den aktuelle tomten i reguleringsplanen, som ifølge kommunen anga krav til utnyttelsesgrad og utgjorde byggegrense mot sjø, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-8. I tillegg måtte det dispenseres fra avstandskravet til nabogrense i pbl. § 29-4.



Figur 1: Plankart for reguleringsplanen for Haganeset på Kvitsøy. Tiltakshaverens eiendom er markert med rød sirkel. Den omsøkte boligen vil på noen steder overskride det inntegnede omrisset på tomten. Mellom det eksisterende naustet og verneområdet markert med oransje, er det i senere tid oppført et nytt bygg som ligger omtrent midt over den stiplede byggegrensen i plankartet.

(3) Kommunen kom til at det ikke skulle gis dispensasjon, og viste til at det var nødvendig å gjennomføre endringer i reguleringsbestemmelsene for å klargjøre hvordan planens

formål og reguleringsbestemmelser skulle forstås og anvendes – særlig med tanke på bygging av nye boliger på tomtene som allerede var bebygde da planen ble vedtatt, herunder for tiltakshaverens eiendom. Kommunen viste til § 1 i reguleringsbestemmelsene, hvor det heter at planen har til formål å

- «a) tilrettelegge for bygging av 6 nye eneboliger,
- b) sikre eksisterende boliger i reguleringsplanen,
- c) sikre de verneverdige naustene i strandsonen.»

Se planens reguleringsbestemmelser her

[Se hele plankartet med tegnforklaring og reguleringsbestemmelser \(pdf\).](#)

(4) Kommunen skrev at den omsøkte ombyggingen fra naust til bolig falt «utenfor de tre opplistede kategoriene», ettersom det ikke dreide seg om «en av de seks nye boligene, ikke er en eksisterende bolig og heller ikke er en del av de verneverdige naustene i strandsonen». Tiltaket var dermed ikke «inkludert i formålet med planen». Søknaden ble derfor avslått.

(5) Kommunen opphevet avslaget som følge av inhabilitet, men det ble etter ny behandling opprettholdt på samme grunnlag.

(6) Etter klage fra tiltakshaveren omgjorde kommunen avslaget og innvilget tillatelse i vedtak 2. mai 2023. Kommunen mente denne gang at det kunne gis dispensasjon fra overskridelsen av det regulerte omrisset. I begrunnelsen skrev kommunen blant annet at tiltaket ikke ble ansett for å komme «i konflikt med hensynene til byggeforbudet i strandsonen». Kommunen pekte videre på at man ønsket å unngå «forskjellsbehandling», og at det hadde vært «en lang praksis, og villet politikk gjennom flere år, å omgjøre sjøhus til fritidsbolig og helst bolig».

(7) Etter klage fra flere naboer stadfestet Statsforvalteren i Rogaland tillatelsen i vedtak 18. januar 2024. I likhet med kommunen la Statsforvalteren – uten nærmere vurdering – til grunn at tiltaket krevde dispensasjon fra regulert utnyttelsesgrad og byggeforbudet i strandsonen som følge av at boligen ville overskride omrisset i plankartet. Statsforvalteren mente at den moderate utvidelsen av bebyggelsen utover omrisset i liten grad ville påvirke landskaps- og friluftsinteressene i strandsonen, ettersom området allerede var «preget av omfattende utbygging mot sjø». Videre pekte Statsforvalteren på at det var en fordel at

tiltaket ville omdanne naustet på eiendommen til bolig, i tråd med det regulerte formålet. Statsforvalteren mente derfor at det var grunnlag for å gi dispensasjon.

(8) I brev 10. januar 2024 klagde flere av naboene Statsforvalterens vedtak inn for Sivilombudet. Klagerne anførte blant annet at det ikke var grunnlag for å gi dispensasjon. Klagerne mente videre at tiltakseiendommen – med et areal på 179 kvadratmeter – ikke var egnet for boligbygging, og at det heller ikke kunne ha vært intensjonen med reguleringsplanen. Ifølge klagerne var hensikten med planen å legge til rette for bygging av nye boliger på de seks tomtene i planområdet som ikke var bebygde da planen ble vedtatt (tomtene markert med nr. 1–6 i plankartet). Dette innebar blant annet at reguleringsbestemmelsenes krav til gesimshøyde var dårlig tilpasset den aktuelle eiendommen, og at eiendommen for øvrig var dårlig egnet for boligbebyggelse. En omdanning fra naust til bolig ville derfor føre til urimelig verditap og ulemper for utnyttelsen av klagernes eiendommer, særlig grunnet tap av utsikt.

(9) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere, hovedsakelig med tanke på Statsforvalterens tolkning av reguleringsplanen.

Våre undersøkelser

(10) I undersøkelsesbrev 19. januar 2025 stilte vi flere spørsmål om Statsforvalterens tolkning av planen. Vi pekte på at det ifølge naboene som hadde klagt saken inn for ombudet, ikke var planens intensjon å regulere hele planområdet til bolig, men at den kun var ment å legge til rette for seks nye eneboliger på de opprinnelig ubebygde tomtene sentralt i planområdet. Vi viste videre til at kommunen i sitt første avslagsvedtak hadde uttalt at det var et behov for å klargjøre formålet med planen og hvordan reguleringsbestemmelsene skulle forstås. På bakgrunn av dette ba vi Statsforvalteren om å gjøre nærmere rede for sin tolkning av planen og hvilke tolkningsfaktorer som var vurdert. Konkret ba vi Statsforvalteren om å vurdere det aktuelle tiltaket opp mot den nevnte formålsbestemmelsen i reguleringsbestemmelsene § 1, og om hvilken betydning det hadde om tiltaket var omfattet av de der angitte formålene. Vi ba også om å få oversendt reguleringsplanens forarbeider.

(11) Statsforvalteren svarte at de ikke hadde undersøkt planens forarbeider ved behandlingen av saken, men at de nå hadde fått dem oversendt fra kommunen. Statsforvalteren oppfattet det slik at det i forarbeidene kun var de seks ubebygde tomtene og spesialområdet for bevaring av boliger og naust som var omtalt. Når det gjaldt forståelsen av planens formål, skrev Statsforvalteren at de «aktuelle tomtene som er tiltenkt 6 nye eneboliger», var «tydelig vist i reguleringsplankartet». Verneverdige naust var sikret gjennom arealformålet «BOLIG/NAUST» og bestemmelsene om «Spesialområde for bevaring» i reguleringsbestemmelsene § 6. Videre var eksisterende bebyggelse i planområdet – vist gjennom tegnforklaringen «OMRISS AV EKSISTERENDE BEBYGGELSE»

– regulert til boligformål. Statsforvalteren mente at naustet det var søkt om å rive i denne saken, ikke var verneverdig, ettersom det ikke var omfattet av spesialområdet. Derimot innebar «realisering av reguleringsplanen» at naustet ble omgjort til bolig. Oppføring av bolig på eiendommen ville derfor være i tråd med planen.

(12) Vi ba også om en redegjørelse for hvordan det omsøkte tiltaket var vurdert i lys av reguleringsbestemmelsene § 5, som fastsetter krav til blant annet gesimshøyde for «Byggeområde boliger» i planen. Videre spurte vi om hva som var betydningen av at det i plankartet flere steder var gitt påtegninger med teksten «BOLIG TU = 40 %», og at det på de ulike tomtene var tegnet inn stiplede linjer mot vei og nabotomt som i beskrivelsen var betegnet som «byggegrense».

(13) Til dette svarte Statsforvalteren at reguleringsbestemmelsene i § 5 om «Byggeområde for boliger» ikke gjaldt for den aktuelle eiendommen, men derimot kun for de «tiltenkte 6 nye eneboligene». Det samme gjaldt ifølge Statsforvalteren som utgangspunkt for plankartets angivelse av maksimalt tillatt utnyttelsesgrad på 40 %. For den aktuelle eiendommen var kravet til utnyttelsesgrad definert gjennom omrisset som viste eksisterende bebyggelse. Omrisset gjaldt i tillegg som byggegrense i strandsonen, som gjorde unntak fra byggeforbudet i pbl. § 1-8 innenfor omrissets grenser. De stiplede byggegrensene innebar «et forbud mot å bygge over grensen». Statsforvalteren påpekte videre at det ikke hadde «kommet frem i saken at kommunen gjennom planprosessen har vurdert om omrisset av eksisterende naustbebyggelse vil være tilstrekkelig stort for å realisere boligformålet».

(14) I tillegg stilte vi også noen spørsmål om Statsforvalterens vurdering av dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2.

(15) Klagerne ble gitt anledning til å kommentere Statsforvalterens svar. Også tiltakshaveren ble kontaktet og gitt mulighet til å komme med merknader i saken. Klagerne og tiltakshaveren kom med en rekke bemerkninger i ulike brev.

(16) I brev 17. mars 2025 ba vi om Statsforvalterens svar på noen ytterligere spørsmål, blant annet på bakgrunn av de oversendte planforarbeidene og tiltakshaverens merknader.

(17) Vi viste blant annet til tiltakshaverens merknader om forståelsen av planens formål. Med henvisning til uttalelser fra tidligere kommunepolitikere som ifølge tiltakshaveren hadde hatt «sentrale roller» ved vedtagelsen av planen, mente tiltakshaveren at det var klart at formålet med planen også var å legge til rette for nye boliger i de bebygde områdene. Det innebar at også reguleringsbestemmelsene i § 5 om «Byggeområde for boliger» måtte komme til anvendelse for tiltakshaverens eiendom. Vi ba Statsforvalteren om å vurdere anførselen.

(18) Videre stilte vi noen ytterligere spørsmål om Statsforvalterens forståelse av de inntegnede omrissene i plankartet. Blant annet spurte vi om Statsforvalteren forsto det slik

at omrissene viste eksisterende bygninger som fantes i planområdet da planen ble vedtatt, og hvilken betydning det eventuelt hadde for forståelsen av omrissenes rettsvirkning. I tillegg ba vi Statsforvalteren vurdere betydningen av legalitetsprinsippet for spørsmålet om omrissene kunne gis rettsvirkning som bindende angivelse av utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen.

(19) Til slutt stilte vi noen spørsmål om Statsforvalterens forståelse av omrisset som byggegrense mot sjø, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd, herunder om hvilken betydning det har at den aktuelle reguleringsplanen ble vedtatt før ikrafttreddelsen av den gjeldende plan- og bygningsloven.

(20) Det gjøres nærmere rede for Statsforvalterens svar på dette brevet i omtalen av ombudets syn på saken nedenfor.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

(21) Saken gjelder tolkning av den gjeldende reguleringsplanen for Haganeset. Et sentralt spørsmål er hva som er planens formål, særlig med tanke på tomtene som var bebygde da planen ble vedtatt. Spørsmålet får betydning for forståelsen av de inntegnede omrissene i plankartet, som viser opprinnelig eksisterende bebyggelse i planområdet. Et spørsmål blir om omrissene er ment å angi krav til utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen på tomtene, eller om krav til utnyttelsesgrad mv. i stedet reguleres av øvrige bestemmelser i planen, herunder § 5 i reguleringsbestemmelsene.

(22) Ombudet ser nærmere på disse spørsmålene i punkt 2. Det gjøres først rede for de rettslige utgangspunktene ved plantolkning (punkt 2.1) og deretter for de ulike tolkningene av planen som er gjort gjeldende i saken (punkt 2.2). Ombudets forståelse av planen drøftes i punkt 2.3.

(23) Saken reiser også spørsmål om betydningen av de inntegnede omrissene med tanke på om byggeforbudet i 100-metersbeltet i strandsonen er fraveket gjennom annen grense fastsatt i plan, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Dette spørsmålet vurderes i punkt 3.

(24) I punkt 4 gis noen avsluttende bemerkninger om kommunens ansvar for å sikre en hensiktsmessig og forsvarlig regulering av boligområder.

(25) Saken har også reist spørsmål om Statsforvalterens involvering i forbindelse med kommunens tolkning av planen i forkant av klagebehandlingen, og om det har skjedd en reell to-instansbehandling. Det fremgikk av saksdokumentene at kommunen – før klageinstansbehandlingen – hadde vært i kontakt med Statsforvalteren for å få svar på spørsmål av betydning for tolkningen av planen. Statsforvalteren hadde imidlertid kun

kommet med generelle uttalelser om betydningen av inntegnede omriss i plan for vurderingen av om det er fastsatt byggegrense mot sjø, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Uttalelsene var gitt i forbindelse med en annen byggesak. På bakgrunn av Statsforvalterens redegjørelser om dette har ombudet ikke funnet grunn til å vurdere spørsmålet nærmere.

(26) Endelig reiser saken spørsmål om Statsforvalterens vurdering av dispensasjonsvilkårene i pbl. § 19-2. Grunnet ombudets syn på tolkningen av reguleringsplanen får imidlertid dispensasjonsvurderingene som foreligger i saken, begrenset betydning for utfallet. Statsforvalterens vurdering av dispensasjonsvilkårene vurderes derfor ikke nærmere her.

2. Tolkning av reguleringsplanen: Planens formål og regulering av boligområdet

2.1 Rettslige utgangspunkter

(27) Flere tolkningsfaktorer 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 tolkningsfaktorer ha betydning. Blant annet kan andre bestemmelser i planen eller dokumenter gitt i tilknytning til planen, si noe om hva som er planens formål og 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.

(28) Også en reguleringsplans forarbeider er relevante i tolkningen av planens bestemmelser. Planforarbeider skiller seg imidlertid fra lovforarbeider, og kan ikke uten videre tillegges samme vekt, blant annet fordi det er alminnelig antatt at slike planforarbeider er vanskeligere tilgjengelig. Relevansen og vekten vil variere blant annet ut ifra hvor formelle og tilgjengelige planforarbeidene er, hvor klare uttalelsene er, om de uttrykker omforente og begrunnede synspunkter, og om de fremstår som tydelige premisser for forslaget, se blant annet ombudets uttalelse 30. august 2023 (SOM-2022-5348) avsnitt 14.

(29) 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 til grunn at forutberegnelighet er «et styrende hensyn ved tolkningsprosessen». Det kan i den sammenheng vises til plan- og bygningsloven § 1-1 fjerde ledd, hvor det fremgår at arealplanlegging etter loven «skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter». Hensynet til forutberegnelighet kan tilsi at det legges større vekt på planens ordlyd enn

andre tolkningsfaktorer som er mindre tilgjengelige for allmennheten, som for eksempel planforarbeidene eller vedtak som viser hvordan planen er forstått i andre saker.

(30) Hvilken betydning forutberegnelighetshensynet får for tolkningen av en reguleringsplan, må imidlertid vurderes ut fra forholdene i den enkelte saken, se blant annet SOM-2022-1387. Dersom for eksempel planforarbeidene eller kommunens praksis er kjent og lett tilgjengelig, kan det tilsi at slike tolkningsfaktorer tillegges større vekt.

(31) Den endelige betydningen av tolkningsfaktorene må også ses i lys av legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet innebærer at en hjemmel som tillater inngrep i borgernes eierrådighet, må være klart utformet. En reguleringsplans innhold og rettsvirkninger må derfor fremgå på en tilstrekkelig klar måte for å kunne hjemle avslag på en søknad om tiltak. Dette utgangspunktet har ombudet lagt til grunn i flere uttalelser, se for eksempel ombudets uttalelse 30. oktober 2013 (SOM-2012-956). Klarhetskravet gjelder også for planbestemmelser som er vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven 1985, se eksempelvis ombudets årsmelding for 1990 side 160 (SOMB-1990-44). I denne saken uttalte ombudet at «[d]et klare utgangspunkt i byggesaker er at det som ikke uttrykkelig er forbudt, er tillatt».

(32) Disse utgangspunktene legges til grunn for den videre drøftelsen.

2.2 Ulike tolkninger av planen

(33) Planens formål er i reguleringsbestemmelsene § 1 beskrevet slik:

«Formålet med reguleringsplanen og de tilhørende reguleringsbestemmelsene er å:
tilrettelegge for bygging av 6 nye eneboliger,
sikre eksisterende boliger i reguleringsplanen
sikre de verneverdige naustene i strandsonen.»

(34) Det synes å være enighet om at planen blant annet hadde til formål å tilrettelegge for bygging av seks nye eneboliger på tomtene som ikke var bebygde da planen ble vedtatt (tomtene markert med nr. 1–6 i det gule området i plankartet). Dette fremgår uttrykkelig av bokstav a i formålsbestemmelsen. Det synes også å være enighet om at bestemmelsene i § 5 om «[b]yggeområde for boliger» gjelder for disse tomtene.

(35) Det synes heller ikke å være særlig tvil om at et annet formål med planen var å sikre de verneverdige naustene og boligene i strandsonen som ligger i området markert med oransje øst i plankartet. Det følger av § 6 i reguleringsbestemmelsene at det i dette «spesialområde[t] for bevaring» ikke er tillatt å rive bygninger (punkt 6.1), og at bygningene i utgangspunktet skal «bevares slik de er i dag» (punkt 6.3). Dette formålet synes å være uttrykt i bokstav c i formålsbestemmelsen.

(36) Klagerne og tiltakshaveren har imidlertid ulike oppfatninger om hva som er planens formål med tanke på *tomtene som allerede var bebygde* da planen ble vedtatt, herunder tiltakshaverens eiendom.

(37) I klagen hit er det anført at det ikke kan ha vært intensjonen med planen å regulere hele det gulfargede området til boligformål, og at planen kun åpner for boligbygging på de seks opprinnelig ubebygde tomtene. Til støtte for dette har klagerne vist til at omdanning fra naust til bolig ikke inngår i noen av de tre angitte formålene med planen. Videre har klagerne hevdet at planen hovedsakelig ble utarbeidet for å regulere en allerede inngått avtale om salg av de seks ubebygde tomtene, uten at man tok sikte på å regulere de øvrige eiendommene. Klagerne har i den forbindelse vist til uttalelser fra samtaler med ulike personer som deltok ved utarbeidelsen av planen. Flere lokalpolitikere og ansatte i kommunen som deltok i planprosessen, skal ha gitt uttrykk for at man kun «bevisst» tok stilling til de seks ubebygde tomtene, og at man derimot ikke tok «stilling til øvrig boligareal». I tillegg har klagerne pekt på at det kun er de ubebygde tomtene som omtales uttrykkelig i drøftelsene i planforarbeidene.

(38) I Kvitsøy kommunes opprinnelige avslagsvedtak 30. august 2022 ble det i stor grad vist til de samme forholdene som argument for at dispensasjonssøknaden burde avslås. Kommunen mente den gang at planens formål var uklart, og at man burde vurdere å gjøre endringer i planen for å klargjøre hva som gjaldt for de opprinnelig bebygde tomtene.

(39) Tiltakshaveren har på sin side anført at et av formålene med planen var å regulere de bebygde tomtene på Haganeset, og i tillegg å legge til rette for omdanning fra naust/sjøhus til boliger. Ombudet forstår tiltakshaverens syn slik at formålsbestemmelsen i bokstav b om å «sikre eksisterende boliger» var ment å sikre at eiendommene med boligbebyggelse også i fremtiden skulle benyttes til boliger, og ikke til fritidsbruk. Til støtte for sitt syn har tiltakshaveren blant annet vist til uttalelser oversendt til ombudet fra tidligere lokalpolitikere som skal ha hatt «sentrale roller» ved vedtagelsen av planen. I en av disse uttalelsene hevdes det at et viktig formål med planen var å legge til rette for omdanning av fritidsboliger til boliger, grunnet knapphet på boliger og en bekymring over at «stadig mer av bygningsmassen på Kvitsøy ble brukt til fritidsformål». Tiltakshaveren har også vist til praksis fra planområdet, herunder fra verneområdet, hvor slik omdanning skal ha blitt tillatt. Slik tiltakshaveren ser det, åpner planen derfor for boligbygging på tomten, og reguleringsbestemmelsene som gjelder for boliger i planen, kommer til anvendelse.

(40) Statsforvalteren har lagt til grunn at tiltakseiendommen er omfattet av boligformålet, og at det derfor åpnes for å omdanne naustet til bolig. I motsetning til tiltakshaveren mener Statsforvalteren imidlertid at reguleringsbestemmelsene i § 5 kun gjelder for de opprinnelig ubebygde tomtene. For de opprinnelig bebygde tomtene – herunder den aktuelle eiendommen – gjelder ifølge Statsforvalteren de inntegnede omrissene som angivelse av utnyttelsesgrad og bindende plassering for bebyggelsen.

2.3 Ombudets vurdering

2.3.1 Planens formål

(41) Ombudet er enig med Statsforvalteren og klagerne i at planens hovedformål trolig har vært å legge til rette for bygging av boliger på de seks tomtene som var ubebygde da planen ble vedtatt. I en «møtebok» fra kommunestyrets andregangsbehandling av reguleringsplanen 10. april 2000 fremgår det for eksempel at Kvitsøy kommune i 1999 (sak 29/99) skal ha vedtatt «kjøp av område Haganes til formålet boligbygging, og oppstart med utarbeidelse av reguleringsplan/teknisk plan». Dette kan tilsi at planbestemmelsene som regulerer boligbyggingen, hovedsakelig var utarbeidet med tanke på disse tomtene.

(42) Kommunen har også – i det første avslagsvedtaket 30. august 2022 – pekt på sammenhengen mellom kommunens kjøp av tomtene på Haganeset og planarbeidet. Videre har kommunen vist til at bestemmelsene som stiller krav til tre biloppstillingsplasser og åpner for en maksimal gesimshøyde på 8 meter, jf. reguleringsbestemmelsene § 5, synes å være dårlig tilpasset de opprinnelig bebygde tomtene i strandkanten. Derimot passer disse bestemmelsene godt for de opprinnelig ubebygde tomtene som ligger høyere og mer sentralt i planområdet.

(43) Det kan videre – slik også Statsforvalteren og kommunen har påpekt – se ut til at kommunestyret hadde et mindre bevisst forhold til hvordan de opprinnelig bebygde tomtene skulle reguleres da planen ble vedtatt. De bebygde tomtene er i liten grad omtalt i planforarbeidene. Det er heller ikke uten videre klart hvordan formålsbestemmelsen i § 1 skal forstås for disse eiendommene.

(44) I lys av forholdene tiltakshaveren har pekt på, kan det imidlertid være naturlig å forstå bokstav b i bestemmelsen slik at man ønsket å klargjøre at det ikke skulle være anledning til å omdanne eksisterende boliger til fritidsbruk i områdene lagt ut til boligformål. Dette vil også være rettsvirkningen av at et område legges ut til bolig som arealformål. Videre kan uttalelsene tiltakshaveren har vist til – fra politikere som skal ha deltatt ved utarbeidelsen av planen – tilsi at man ønsket å åpne for at eksisterende sjøhus og naust kunne omdannes til boliger. Også dette vil være en rettsvirkning av at et område reguleres til boligformål i plankartet.

(45) Ombudet legger etter dette til grunn at planens formål trolig i hovedsak har vært å legge til rette for bygging av boliger på de opprinnelig ubebygde tomtene. Videre har det trolig vært et ønske om å sikre at eksisterende boligbebyggelse ble opprettholdt til boligbruk, og å legge til rette for at eksisterende sjøhus og naust kunne omdannes til bolig i områdene lagt ut til boligformål. Reguleringsbestemmelsene i § 5 synes imidlertid først og fremst å være utarbeidet med sikte på de opprinnelig ubebygde tomtene.

(46) Et spørsmål som har betydning for tolkningen av de inntegnede omrissene i plankartet og hvilken regulering som ellers gjelder for de opprinnelig bebygde tomtene, jf. nedenfor i punkt 2.3.2, er om kommunestyret også har ment at de opprinnelige *bygningene* i boligområdet skulle opprettholdes i stor grad slik de var, selv om det ble åpnet for omdanning av naust og sjøhus til boligformål. Statsforvalteren legger til grunn at de inntegnede omrissene i plankartet angir bindende krav til utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen. Synspunktet har sammenheng med en tolkning av planens formålsbestemmelse. Statsforvalteren skriver om dette:

«I planens formålsbestemmelse står det i § 1 at formålet med reguleringsplanen og de tilhørende reguleringsbestemmelsene er å 'sikre eksisterende boliger i reguleringsplanen'. Dette synes å være fulgt opp med boligformål og symbol for omriss av bebyggelse som inngår i planen. Statsforvalteren mener det blir for snevert om man kun skal forstå omrissene som en anvisning på hvor eksisterende bebyggelse i planområdet lå på vedtakelsestidspunktet. Det vises i så måte til at det også i tegnforklaringen er spesifisert at omrissene viser bebyggelse som skal inngå i reguleringsplanen. Resultatet er at man regulerer inn bebyggelse, som dermed blir juridisk bindende. Omrissene viser fotavtrykket til eksisterende bebyggelse, både når det gjelder plassering (mot nabo og sjø) og utnyttelse.»

(47) Et spørsmål blir altså om det er grunn til å forstå planen slik at også opprinnelig bebyggelse utenfor verneområdet øst i plankartet var ment å opprettholdes, iallfall når det gjelder bebyggelsens plassering og utnyttelsesgrad.

(48) Etter ombudets syn er det flere momenter som taler mot en slik forståelse av planen.

(49) For det første legger ombudet som nevnt til grunn at det trolig har vært et formål med planen å legge til rette for omdanning av eksisterende naust og sjøhus til boliger i boligområdet. Arealformålet støtter en slik forståelse. Som denne saken også illustrerer, vil det ofte være behov for en viss endring av bygningsmassens størrelse og plassering for å omdanne naust og sjøhus til boliger. Dette taler derfor – slik ombudet ser det – for at man ikke nødvendigvis har sett for seg at de opprinnelige bygningenes fotavtrykk og plassering skulle videreføres uendret.

(50) Det virker videre klart at det kun er i verneområdet øst i plankartet at man har ment at det skal gjelde et *rivningsforbud*. Et slikt forbud følger uttrykkelig av reguleringsbestemmelsene § 6.1 for dette «[s]pesialområdet for bevaring». Samtidig viser planforarbeidene at spesialområdets omfang var nøye utredet, også på bakgrunn av lignende grensedragning for verneområde i dagjeldende kommuneplan, for å sikre verneverdige naust og sjøhus av kulturhistorisk verdi. Det tilsier at det i mindre grad kan være kulturhistoriske grunner til at man eventuelt skulle ønske å opprettholde bygningsmassen uendret på de øvrige tomtene utenfor verneområdet. Statsforvalteren har i sine svar til ombudet gitt uttrykk for en lignende oppfatning:

«De *verneverdige* naustene er inntatt i spesialområdet for bevaring. Dette tilsier at man står overfor et naust som ikke skal vernes og heller ikke sikres» (original kursivering).

(51) Ombudet bemerker for øvrig at det heller ikke synes å være gjort noen vurderinger i planforarbeidene av om de opprinnelig bebygde tomtene var egnet for boligformål, slik også Statsforvalteren har påpekt. Dette tyder på at kommunestyret ikke har hatt et bevisst forhold til de eksisterende byggverkernes fotavtrykk og plassering med tanke på eventuell ny boligbebyggelse.

2.3.2 Reguleringen av de bebygde tomtene i boligområdet

Åpner planen for boligbebyggelse på tomten?

(52) Som vist over mener ombudet at det trolig har vært et formål med planen å forhindre omdanning av boliger til fritidsbolig og samtidig muliggjøre omdanning av naust og sjøhus til boliger i områdene utenfor vernesonen. En slik forståelse underbygges av arealformålet. Den aktuelle eiendommen ligger i området som i reguleringsplankartet er markert med gult. I tegnforklaringen er gul farge i plankartet definert som område for «enebolig» under punktet «byggeområder». I kommuneplanens arealdel, vedtatt i 2020, er det samme området lagt ut til «bolig».

(53) Etter ombudets syn er det derfor utvilsomt at planen åpner for bygging av bolig på eiendommen, slik også kommunen og Statsforvalteren har lagt til grunn. Det er også klart at det ikke gjelder et rivningsforbud, i motsetning til det som gjelder for spesialområdet.

(54) Spørsmålet blir da hvilken regulering som ellers gjelder for denne og de øvrige tomtene i boligområdet som var bebygde da planen ble vedtatt. Ombudet vurderer først betydningen av de inntegnede omrissene i plankartet.

Omrissene i plankartet

(55) Statsforvalteren har lagt til grunn at de inntegnede omrissene viser bebyggelsen slik den var i planområdet da planen ble vedtatt. Dette synes også å følge av planforarbeidene. Blant annet heter det i et brev hvor kommunen oversender planvedtaket til berørte, at planen «omfatter 6 nye boliger med tilhørende anlegg, samt eksisterende bebyggelse avgrenset av planen». Statsforvalteren mener videre at omrissene angir bindende krav til «plassering i alle retninger og utnyttelse på [tiltaks-eiendommen]» og de øvrige bebygde tomtene (riktignok med ett unntak, se nedenfor).

(56) Statsforvalterens synspunkt er, som vist over, delvis basert på en tolkning av formålsbestemmelsen i § 1 bokstav b om å «sikre eksisterende boliger». Som vist i punkt 2.3.1 har ombudet en annen oppfatning av denne bestemmelsen. Ombudet legger til grunn

at bestemmelsen fremstår uklar, men at den trolig er ment å uttrykke et ønske om å forhindre omdanning av opprinnelige boliger i planområdet til fritidsbruk.

(57) Til støtte for sitt syn har Statsforvalteren også pekt på ordlyden i tegnforklaringen til plankartet som beskriver omrissene. Omrissene er der betegnet slik: «Omriss av bebyggelse som inngår i planen». Statsforvalteren skriver at det i tegnforklaringen er «entydig angitt at disse bygningene inngår i planen», og at dette innebærer at man «regulerer inn bebyggelse som dermed blir juridisk bindende». Statsforvalteren skriver videre at dersom kommunen ikke mente at omrissene skulle ha en slik rettsvirkning, «burde dette ha kommet til uttrykk».

(58) Ombudet er ikke enig i at en slik forståelse følger naturlig av ordlyden i tegnforklaringen. Slik ombudet ser det, er betydningen av ordlyden uklar. Den kan forstås slik at man har ment å bevare eksisterende bygningers fotavtrykk og plassering, slik Statsforvalteren har gitt uttrykk for. En annen og mer nærliggende tolkning er at man kun har ment å vise omfanget og plasseringen av bebyggelsen som fantes i planområdet da planen ble vedtatt, og som på den måten «inngår i planen».

(59) Etter ombudets syn støttes en slik forståelse av at det i planprosessen ikke ser ut til å være gjort vurderinger av om de inntegnede omrissenes fotavtrykk og plassering vil gi en hensiktsmessig regulering av ny boligbebyggelse på eiendommene, slik også Statsforvalteren har påpekt i svarbrevene hit. Som Statsforvalteren skriver i klageinstansvedtaket, kan det «stilles spørsmål ved om graden av utnytting er konkret vurdert for eiendommen, eller om plankartet kun viser et omriss av den bygningen som allerede var oppført, uten at størrelsen var konkret vurdert».

(60) Ombudet bemerker videre at legalitetsprinsippet innebærer at krav til maksimal utnyttelsesgrad og bindende plassering av bebyggelsen må komme klart til uttrykk i planen for å kunne gjøres gjeldende. Det vises i den sammenheng til ombudets uttalelser om tolkningen av inntegnede tomtegrenser i reguleringsplan i SOM-2021-2112 og til redegjørelsen for legalitetsprinsippets betydning ved plantolkning over i punkt 2.1. Ombudet mener derfor at det er en eventuell *slik* rettsvirkning av de inntegnede omrissene som burde ha kommet klart til uttrykk i planen, og ikke motsatt, slik Statsforvalteren har gitt uttrykk for.

(61) Etter ombudets syn taler mye for at legalitetsprinsippet innebærer at omrissene – forstått i lys av tegnforklaringen – ikke kan tillegges rettsvirkning som bindende angivelse av utnyttelsesgrad og plassering for bebyggelsen. Som det redegjøres for i det følgende, mener ombudet imidlertid at også andre tolkningsfaktorer tilsier at planen ikke kan forstås på denne måten.

Øvrige tolkningsfaktorer i planen: Byggegrenser

(62) I plankartet er det tegnet inn stiplede linjer på innsiden av hver tomtegrense som synes å angi avstandskravet mot vei og nabotomt. I tegnforklaringen er den stiplede linjen

betegnet som «byggegrense». Noen steder er avstanden til nabotomt og vei vist med en strek og tallet «4». Dette kan forstås slik at man har ønsket å regulere inn det lovbestemte avstandskravet til nabogrense, som etter loven skal være minst 4 meter, jf. plan- og bygningsloven 1985 § 70 nr. 2 og någjeldende lov § 29-2 andre ledd.

(63) På spørsmål om hva som er rettsvirkningen av disse «byggegrensene», har Statsforvalteren svart at «[b]yggegrensens betydning er at den markerer et forbud mot å bygge over grensen». Ombudet er enig i at det er naturlig å forstå de stiplede linjene slik. Det innebærer altså at plasseringen av bebyggelsen på de aktuelle tomtene er regulert gjennom disse grensene.

(64) Byggegrensene vil imidlertid få liten betydning om man samtidig legger til grunn at omrissene angir snevrere krav til plassering av bebyggelsen innenfor byggegrensene. Slik ombudet ser det, taler de regulerte byggegrensene derfor mot at omrissene skal forstås slik at de angir bindende plassering av bebyggelsen. Ombudet bemerker i den sammenheng at byggegrensene følger samme mønster og er angitt med samme tegn både på de opprinnelig bebygde og ubebygde tomtene.

Angivelse av utnyttelsesgrad mv.

(65) I plankartet er det på tre steder inntatt en tekst med formuleringen «BOLIG TU = 40 % MAKS 2 ET. + u». Det er i utgangspunktet naturlig å forstå disse påtegningene slik at de angir krav til maksimal utnyttelsesgrad («prosent tomteutnyttelse») og krav til etasjeantall. Denne forståelsen synes det heller ikke å være uenighet om.

(66) Statsforvalteren mener at disse kravene kun gjelder for de seks tomtene som var ubebygde da planen ble vedtatt, og for én av de bebygde tomtene. Når det gjelder utnyttelsesgraden, skriver Statsforvalteren:

«Reguleringsplanens angivelse av utnyttelsesgrad med 40 % gjelder etter vår vurdering kun for de 6 planlagte nye eneboligene. Statsforvalteren kan vanskelig se at en på de eiendommene hvor det er vist omriss av en eksisterende bebyggelse som inngår i planen kan legge til grunn en tillatt utnyttelsesgrad som går utover den eksisterende bebyggelsens utnyttelsesgrad.

Angivelsen av 40 % utnyttelsesgrad ser i reguleringsplanen ut til å være tatt inn særlig for de ubebygde eneboligeiendommene. I tillegg er det angitt 40 % utnyttelse på eiendommen nordøst i plankartet, hvor bebyggelsen samtidig er vist med omriss. Statsforvalteren har tolket planen slik at denne angivelsen av utnyttelsesgrad kun er ment å gjelde den konkrete eiendommen.»

(67) Synspunktet har altså sammenheng med Statsforvalterens forståelse av omrissene. I tillegg synes Statsforvalteren å legge vekt på at påtegningene med angivelse av utnyttelsesgrad mv. i hovedsak er plassert i plankartet over tomter uten eksisterende

bebyggelse på tiden for planvedtaket (én tomt i det nordvestre hjørnet av plankartet og én tomt sentralt i planområdet). Som Statsforvalteren også påpeker, er imidlertid den tredje påtegningen plassert over den nordøstlige tomten i plankartet, som var bebyggt da planen ble vedtatt. Statsforvalteren legger til grunn at kravet til maksimal tomteutnyttelse på 40 % gjelder for denne spesifikke eiendommen og ellers for de opprinnelig ubebygde tomtene.

(68) Etter ombudet syn er denne forståelsen av påtegningene lite naturlig. At påtegningene både finnes på opprinnelig bebygde og ubebygde tomter, tilsier at man ikke har ment å begrense kravene til utnyttelsesgrad mv. til de ubebygde tomtene. Det er videre lite som tilsier at kommunen har ønsket et slikt krav spesifikt for den bebygde tomten nordøst i planområdet.

(69) Etter ombudets syn er det derimot naturlig å forstå påtegningene slik at de viser hva som generelt gjelder for hele boligområdet markert med gul farge i planområdet, jf. også betegnelsen «BOLIG». At påtegningene står på de tre nevnte stedene i plankartet, kan ha sammenheng med at boligområdet er atskilt i tre deler som følge av veisløyfen som går igjennom boligområdet. Påtegningene viser dermed at disse kravene gjelder for alle de tre atskilte delene utlagt til bolig i planen.

Reguleringsbestemmelsene § 5 om «[b]yggeområde for boliger»

(70) I § 5 i reguleringsbestemmelsene er det gitt krav til blant annet etasjeantall og gesimshøyde. Bestemmelsen gjelder etter ordlyden for «Bygeområde boliger». Statsforvalteren har lagt til grunn at bestemmelsen kun gjelder for de «tiltenkte 6 nye eneboligene». Som begrunnelse viser Statsforvalteren hovedsakelig til at dette synes å ha vært «kommunens egen oppfatning», og peker på kommunens første avslagsvedtak 30. august 2022. Som nevnt over har kommunen i dette vedtaket pekt på at gesimshøydekravet på 8 meter og kravet til tre biloppstillingsplasser per eiendom synes å være «myntet» på de seks ubebygde tomtene.

(71) Som vist over i punkt 2.3.1 er ombudet enig i at det er grunn til å tro at *innholdet* i bestemmelsene som regulerer boligbebyggelsen i planområdet, ble utarbeidet først og fremst med tanke på de ubebygde tomtene. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at bestemmelsene ikke også regulerer de øvrige tomtene.

(72) Etter ombudets syn er det lite som taler for at kommunestyret har ment å begrense bestemmelsene i § 5 og de nevnte påtegningene i plankartet til de opprinnelig ubebygde tomtene. Påtegningene og § 5 bør etter ombudets syn ses i sammenheng. Det vises i den forbindelse til at påtegningene etter ordlyden gjelder for «BOLIG», og at reguleringsbestemmelsene i § 5 etter ordlyden gjelder for «[b]yggeområde for boliger». Dersom man hadde ment at disse bestemmelsene bare skulle gjelder for noen av tomtene i boligområdet i planen, er det grunn til å tro at dette hadde vært presisert.

(73) Det vises i den sammenheng også til at kravet til etasjeantall (to etasjer + kjeller/underetasje) er angitt både i påtegningene og i § 5. Ombudet ser imidlertid at det kan være vanskelig å forstå hvorfor kravet til utnyttelsesgrad kun fremgår av påtegningene. Dette bidrar til at reguleringen av boligområdene kan virke uklar.

2.3.3 Oppsummering og delkonklusjon

(74) Etter ombudets syn er det lite som tilsier at et formål med planen har vært å bevare bygningene i boligområdet utenfor vernesonen uendret. Det er videre lite som tilsier at kommunen har vurdert det slik at de opprinnelige bygningene i boligområdet hadde en plassering og utnyttelsesgrad som var godt egnet for å regulere ny boligbebyggelse i området. I lys av øvrige tolkningsfaktorer i planen mener ombudet på bakgrunn av dette at de inntegnede omrissene i plankartet ikke kan forstås slik at de angir bindende krav til utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen på de opprinnelig bebygde tomtene, herunder for eiendommen som denne saken gjelder. Legalitetsprinsippet innebærer at eventuelle slike krav måtte ha kommet klart til uttrykk i planen.

(75) Ombudet ser det derimot slik at krav til utnyttelsesgrad, etasjeantall, gesimshøyde mv. reguleres av påtegningene i plankartet og reguleringsbestemmelsene § 5. Kravene gjelder for alle tomtene markert med boligformål i planområdet, uavhengig av om tomten var bebygd eller ubebygd da planen ble vedtatt.

(76) Ombudet mener samtidig – som kommunen og Statsforvalteren – at de konkrete bestemmelsene trolig først og fremst har vært utarbeidet med tanke på de opprinnelig ubebygde tomtene. Det kan bety at bestemmelsene i liten grad er egnet for å regulere de opprinnelig bebygde tomtene, herunder eiendommen i denne saken. Ombudet kommer tilbake til betydningen av dette avslutningsvis i punkt 4.

3. Omrissenes betydning for strandsoneforbudet

3.1 Problemstillingen

(77) Det følger av pbl. § 1-8 tredje ledd at forbudet mot å bygge i 100-metersbeltet bare gjelder «så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2». Et spørsmål i denne saken er om det kan sies å være «fastsatt» en slik byggegrense som gjør unntak fra strandsoneforbudet i reguleringsplanen for Haganeset, herunder for tiltakseiendommen. I den sammenheng må det også vurderes hvilken betydning det har at planen ble vedtatt i 2004, før den någjeldende plan- og bygningsloven trådte i kraft.

(78) Statsforvalteren har lagt til grunn at omrissene i plankartet «gjelder som byggegrense mot sjø». Dette innebærer at «[u]videlser uansett retning vil [...] utløse krav om dispensasjon

fra byggegrense mot sjø». Til støtte for dette har Statsforvalteren vist til følgende sitat i tolkningsuttalelse 28. mai 2019 fra Kommunal- og distriktsdepartementet (sak 19/184):

«[...] bygninger og brygger som er inntegnet på plankartet med juridisk bindende virkning, vil kunne anses å oppfylle kravet til byggegrense.»

(79) Statsforvalteren skriver videre: «I planer med regulert omriss, uten nærmere angivelse av byggegrense, vil det være naturlig å forstå omrisset som byggegrense».

(80) Kommunal- og distriktsdepartementet (tidligere Kommunal- og moderniseringsdepartementet) har også i tidligere tolkningsuttalelser beskrevet hva som skal til for at det kan sies å være «fastsatt» annen byggegrense i eldre planer som ble vedtatt før den någjeldende plan- og bygningsloven trådte i kraft.

(81) I tolkningsuttalelse 4. oktober 2017 (17/1150-09) uttalte departementet at dersom det i den gamle planen er fastsatt andre typer byggegrenser, og disse er fastsatt på en «klar og entydig måte», vil det kunne innebære at byggegrensen også tolkes «slik at krava til byggegrense etter § 1-8 tredje ledd er oppfylt». Departementet sa seg videre enig med daværende Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i at «regulerte byggegrenser mot offentlig veg i byggeområde, og byggegrenser som syner eintydig plassering av utbygginga på kvar tomt, må vurderast som tilstrekkeleg». Departementet forutsatte imidlertid at «byggegrensa i retning mot sjøen er teikna inn på kartet på ein klar og eintydig måte». Departementet mente videre at «kravet til byggegrense kan vere oppfylt dersom bygningane er teikna inn på plankartet». I tolkningsuttalelse 21. mars 2018 (18/1294) presiserte departementet synspunktet slik at «bygninger som er tegnet inn på plankartet *med juridisk bindende virkning*, vil kunne anses å oppfylle kravet om byggegrense» (uthevet her).

(82) I uttalelsen 21. mai 2019 som Statsforvalteren har vist til, svarte departementet på spørsmål fra daværende Fylkesmannen i Agder om «hva som ligger i 'klart og entydig' når det skal tas stilling til om det foreligger annen byggegrense etter § 1-8 tredje ledd», for eksempel med tanke på byggegrense mot naboeiendom og byggegrense mot vei. Til dette svarte departementet:

«Departementet har uttalt at en byggegrense langs veg som er tegnet inn på en klar og entydig måte mot sjøen, kan anses som tilstrekkelig. Vi har ikke ytterligere supplering her.»

(83) Når det gjaldt byggegrense mot naboeiendom, uttalte departementet:

«Vi vil anta at en grense mot nabo sjelden vil gå i retning mot sjøen, og vi kan ikke se at en slik grense vil tilfredsstille kravet til byggegrense etter § 1-8. En klart inntegnet grense for bebyggelsen i retning mot sjøen vil kunne være tilstrekkelig.»

(84) Spørsmålet blir altså om det er grunnlag for å tolke omrissene i plankartet for Haganeset – eventuelt byggegrensene mot vei og/eller nabotomt – slik at de «fastsetter»

byggegrense i plan og gjør unntak fra byggeforbudet i strandsonen.

3.2 Ombudets vurdering

(85) Ombudet har tidligere vurdert hvilken betydning det har at en reguleringsplan er vedtatt i medhold av den forrige plan- og bygningsloven (1985) – slik som i denne saken – eller eldre reguleringsplaner, når det skal vurderes om byggeforbudet i strandsonen er fraveket, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. I ombudets uttalelse i sak 2014/2809 påpekte ombudet at den nye lovens § 1-8

«[...] innebærer en innstramming av rettstilstanden sammenlignet med plan- og bygningsloven av 1985. Etter 1985-loven § 17-2 annet ledd gjaldt byggeforbudet i 100-metersbeltet ikke for områder som var omfattet av reguleringsplan, uavhengig av om reguleringsplanen hadde egen byggegrense mot sjøen eller ikke.»

(86) Ombudet fant støtte for synspunktet i forarbeidene til 2008-loven:

«Forarbeidene presiserer at det i kommuneplanens arealdel må være inntatt egen byggegrense mot sjøen dersom byggeforbudet i pbl. § 1-8 annet ledd skal falle bort, og at slik grense normalt inngår i en reguleringsplan. Det fremgår videre at byggeforbudet i 100-metersbeltet vil gjelde for planer som bare angir arealbruk til byggeformål inntil annen byggegrense er bestemt.»

(87) Etter ombudets syn virker det noe uklart hva som etter departementets og Statsforvalterens syn skal til for at en byggegrense mot vei eller inntegnede bygninger i plankartet kan anses å fravike byggeforbudet i § 1-8. Det kan trolig ikke utelukkes at en regulert byggegrense mot vei eller et omriss/inntegnet grense som er ment å angi bindende plassering av bebyggelsen, etter en konkret tolkning kan forstås slik at grensen eller omrisset også er ment å gjøre unntak fra byggeforbudet i strandsonen. Slik ombudet ser det, vil det imidlertid ofte ha formodningen mot seg at kommunestyret har ment at grensen eller omrisset skal ha en slik funksjon dersom planen er vedtatt i medhold av 1985-loven.

(88) Som ombudet har påpekt i den nevnte uttalelsen, var det etter denne loven ikke nødvendig å gjøre unntak fra byggeforbudet i strandsonen dersom området var omfattet av reguleringsplan, jf. lovens § 17-2 andre ledd. Byggeforbudet i strandsonen gjaldt etter bestemmelsen heller ikke i «tettbygd strøk» eller for område som i kommuneplanens arealdel var lagt ut til «byggeområder». Uten andre holdepunkter vil det derfor sjelden være naturlig å legge til grunn at kommunestyret har oppfattet slike inntegninger i plankartet som en byggegrense mot sjø.

(89) Det fremgår videre uttrykkelig av forarbeidene til § 1-8 tredje ledd at det i «planer som bare angir arealbruk til byggeformål», fortsatt vil gjelde et byggeforbud i 100-metersbeltet «inntil annen byggegrense er fastsatt», se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 175. At området er lagt ut til bebyggelse i planen – herunder bolig – vil altså ikke i seg selv være tilstrekkelig

for å legge til grunn at byggeforbudet er fraveket. Dersom en grense mot vei, omriss eller lignende skal kunne tolkes slik at det også gjør unntak fra byggeforbudet i strandsonen, bør det derfor normalt forutsettes at det fremgår konkret at grensen eller omrisset skal ha en slik funksjon – for eksempel gjennom beskrivelser i plankartet/tegnforklaringen eller av planbestemmelsene.

(90) Ombudet viser i den sammenheng til at de gjeldende reglene om fastsettelse av byggegrense mot sjø forutsetter at kommunen konkret vurderer hvor det eventuelt skal gjøres unntak fra byggeforbudet, ut fra hensynene som ligger til grunn for strandsonevernet. I ombudets uttalelse i sak 2023/5626 er utgangspunktene beskrevet slik (avsnitt 19-21):

«I pbl. § 1-8 første ledd er det [...] angitt særlige hensyn som skal vektlegges ved vurderinger knyttet til 100-metersbeltet. Etter bestemmelsen skal det 'tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser'.

I spesialmerknaden til pbl. § 1-8 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) på side 175, står det at utbygging i strandsonen må 'skje i henhold til planer og retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering av strandsonen, ikke som enkeltvis dispensasjoner. Det er en forutsetning at miljøvirkningene av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen'.

Videre er det i kongelig resolusjon 28. mai 2021 fastsatt Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen. [...] I retningslinjene punkt 6 er det blant annet utdypet nærmere hvilke vurderinger som skal gjøres når det vedtas en byggegrense i medhold av plan- og bygningsloven § 1-8 tredje ledd. Se blant annet retningslinjene punkt 6.5 første ledd tredje til femte punktum:

'Ved fastsetting av annen byggegrense skal det gjennomføres en kartlegging av de konkrete strandsoneverdiene. Virkningene av utbygging for naturmangfold, friluftsliv, landskap, kulturmiljø og andre allmenne interesser skal vurderes grundig. Disse verdiene skal synliggjøres i planen.'»

(91) Dersom det ikke fremgår av planen eller planforarbeidene at kommunen har gjort en slik vurdering, vil det derfor tale mot at kommunen har ment at byggegrenser mot vei, omriss og lignende i plankartet også skal forstås som en byggegrense mot sjø.

(92) Ombudet mener videre at forutberegnelighetshensyn også taler for at kommunen gjør en konkret vurdering av hvor en eventuell byggegrense mot sjø skal gå, og at byggegrensen fremgår klart av plankartet. For grunneieren kan det virke vilkårlig å bli møtt med krav om dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen for å kunne bygge over inntegnede omriss, byggegrenser mot vei og lignende, dersom det ikke fremgår av planen at grensen eller omrisset skal ha en slik funksjon. I stedet for å innfortolke byggegrenser mot sjø i symboler og byggegrenser som opprinnelig ble inntegnet i plankartet med en annen hensikt, bør

kommunen i stedet gjøre en ny vurdering av om det fortsatt skal åpnes for boligbebyggelse i strandsonen, og hvor det i så fall skal tillates. Dette bør vises i planen gjennom en klart definert byggegrense.

(93) Som vist over, er det etter ombudets syn lite som tilsier at kommunen i dette tilfellet har ment å regulere plasseringen av ny bebyggelse på tomtene gjennom de inntegnede omrissene. Etter det ombudet kjenner til, fremgår det heller ikke av uttalelser eller tegnforklaringer i planen, dens forarbeider eller andre tilknyttede dokumenter, noe som skulle tilsi at omrissene var ment å ha en slik funksjon.

(94) På bakgrunn av dette har ombudet kommet til at de inntegnede omrissene i denne saken ikke kan anses å fravike byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd. Konsekvensen av dette er at det aktuelle tiltaket i sin helhet krever dispensasjon fra byggeforbudet i strandsonen.

4. Avsluttende bemerkninger: Kommunens reguleringsansvar

(95) Ombudet har kommet til at den aktuelle eiendommen reguleres av reguleringsplanens generelle krav til utnyttelsesgrad, gesimshøyde mv., som gjelder for boligområdene i henhold til påtegningene i plankartet og § 5 i reguleringsbestemmelsene. Som vist er det samtidig mye som tyder på at denne reguleringen i liten grad synes å være tilpasset de opprinnelig bebygde tomtene i strandkanten rundt Haganeset, herunder den aktuelle eiendommen.

(96) Ombudet vil derfor bemerke at kommunen som plan- og bygningsmyndighet har et ansvar for å sørge for en hensiktsmessig og forutsigbar regulering, jf. pbl. § 1-1 fjerde ledd, og at det enkelte tiltak «utføres forsvarlig», jf. tredje ledd. Ved byggesøknader for boligområder innebærer dette blant annet at kommunen må ta stilling til hva som vil være en fornuftig høyde og plassering for bebyggelsen, for blant annet å ivareta naboenes behov, jf. pbl. § 29-4.

(97) Dersom slike hensyn ikke kan ivaretas innenfor rammene av gjeldende regulering, kan kommunen vurdere å nedlegge midlertidig byggeforbud inntil eventuelle endringer i reguleringsplanen er vurdert, jf. pbl. § 13-1.

(98) Ombudet oppfordrer kommunen til å vurdere om det er grunn til å gjøre endringer i reguleringsplanen for Haganeset for å sikre en forsvarlig og gjennomtenkt regulering av planområdet, herunder for gesimshøydekravet mv. i reguleringsbestemmelsene § 5. I den sammenheng bør det også vurderes hvor en eventuell byggegrense mot sjø skal gå, jf. pbl. § 1-8 tredje ledd.

Konklusjon

(99) Ombudet har kommet til at de inntegnede omrissene i plankartet ikke kan forstås slik at de angir bindende krav til utnyttelsesgrad og plassering av bebyggelsen for de opprinnelig bebygde tomtene, herunder for eiendommen som denne saken gjelder. Ombudet ser det derimot slik at krav til utnyttelsesgrad, etasjeantall, gesimshøyde mv. reguleres av påtegningene i plankartet og reguleringsbestemmelsene § 5. Kravene gjelder for alle tomtene markert med boligformål i planområdet, uavhengig av om tomten var bebygd eller ubebygd da planen ble vedtatt.

(100) Ombudet mener samtidig – som kommunen og Statsforvalteren – at de konkrete bestemmelsene som regulerer bebyggelsen, trolig først og fremst har vært utarbeidet med tanke på de opprinnelig ubebygde tomtene. Det kan bety at bestemmelsene i liten grad er egnet for å regulere de opprinnelig bebygde tomtene, herunder eiendommen i denne saken. Ombudet oppfordrer kommunen og Statsforvalteren til å vurdere betydningen av dette ved oppfølgingen av denne uttalelsen, herunder om det er grunn til å gjøre endringer i reguleringsplanen.

(101) Ombudet har videre kommet til at omrissene i planen ikke kan anses som en byggegrense «fastsatt» i plan, jf. pbl § 1-8 tredje ledd. Ombudet oppfordrer kommunen til å vurdere om det bør fastsettes en slik grense i planen, og hvor den eventuelt bør gå.

(102) Det bes om tilbakemelding på Statsforvalterens oppfølging av uttalelsen innen 22. august 2025.

16.6.2025 (2024/5496)