



Sak: Nes - kommuneplan - samfunnsdel og arealdel - 2022 - 2034

Vår dato:

Vår ref.:

07.09.2022

2021/20124

Til:

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jacob Andreas Søreide,

Kopi til:

Internt innspill til kommuneplanens arealdel Nes – Juridisk avdeling

Juridisk avdelings innspill fokuserer på bestemmelsene til kommuneplanen, og de av disse som etter vår vurdering vil kunne by på utfordringer i forbindelse med klagesaker. Vi har også kommentert bestemmelser der det er grunn til å stille spørsmål ved det juridiske innholdet. Enten hvis ordlyden i aktuell bestemmelse fremstår som uklar eller der lovligheten virker tvilsom.

Vårt motiv er ikke å påvirke kommunens planskjønn, som ligger i kjernen av det kommunale selvstyret. Vår intensjon er å bidra til at bestemmelsene som vedtas får et lovlig innhold som sikrer forutsigbarhet for berørte av planen.

Detaljerte kommuneplanbestemmelser

Etter vår vurdering fremstår bestemmelsene til kommuneplanen relativt detaljerte, på den måten at den regulerer forhold som tradisjonelt er gjort gjennom reguleringsplan. Dette kan være problematisk av flere grunner. Relatert problemstilling er blant annet kommentert av Kommunal- og distriktsdepartementet - daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet – i en uttalelse som siteres nedenfor. Innledningsvis er det hensiktsmessig å si noe generelt om kommuneplan.

I plan- og bygningsloven (pbl.) § 11-5 første ledd første setning er det beskrevet «Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk». I proposisjonens merknader til bestemmelsen er det utdypet:

«Første ledd slår fast at kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen som del av kommuneplanen (kommuneplanens arealdel), jf. § 11-1. Planen skal vise sammenhengen mellom samfunnsutviklingen som behandles i samfunnsdelen og hvilke utslag og behov dette gir for arealbruken, og hvordan arealene samlet sett bør disponeres for å løse oppgaver og behov som avklares i samfunnsdelen, jf. herunder § 1-1 og § 3-1. En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.»¹

Kommuneplanens arealdel skal altså sikre helhetlig arealplanlegging hvor kommunen ses under ett, fremfor at enkeltområder vurderes isolert.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.



Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og ramme og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene, jf. pbl. § 11-5 andre ledd første setning. Bestemmelsen er utdypet i lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 211:

«Andre ledd første punktum forutsetter at arealplanen skal angi hovedtrekkene i hvordan arealene skal brukes og vernes, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Arealdelen er et verktøy til å gjennomføre samfunnsdelen. Samtidig skal arealdelen være utformet i et langsiktig perspektiv. Den må derfor være tilstrekkelig fleksibel slik at det er mulig å innpasse nye behov og muligheter. Det innebærer at kommuneplanens arealdel bør holdes på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Dette gjelder spesielt innenfor arealformålet bebyggelse og anlegg.» (vår understrekning)

Slik lovens system er lagt opp skal den overordnede planleggingen skje gjennom kommuneplan, for deretter å bli fulgt opp i reguleringsplan. Det er imidlertid ikke et krav om reguleringsplan for alle tiltak. I merknadene til pbl. § 11-6 andre ledd impliseres det at kommuneplanen har visse materielle grenser:

«Ordinært vil det være et krav om reguleringsplan for å fastsette bestemmelser som faller inn under definisjonen av enkeltvedtak etter forvaltningslovens regler. Grunnen til dette er blant annet at kommuneplanens saksbehandlingsregler ikke er grundige nok i slike tilfeller.»²

I merknadene til pbl. § 1-9 er det derimot uttalt:

«Skulle det unntaksvis forekomme tilfelle hvor en kommuneplan med arealdel bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer, vil det likevel være riktig å anvende reglene for enkeltvedtak analogisk.»³

Uttalelsene i lovforarbeidene er muligens ikke helt forenlige med hverandre da førstnevnte impliserer materielle begrensninger for hva som kan vedtas gjennom kommuneplan, og sistnevnte uttalelse peker på at kommuneplan i enkelte tilfeller må anses å være et enkeltvedtak og følge saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak. Begge uttalelsene peker imidlertid i retning av at det ikke er uproblematisk å styre detaljert gjennom kommuneplanen.

Etter forvaltningsloven § 2 bokstav b er enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til «en eller flere bestemte personer». Etter samme bestemmelse bokstav c er forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et «ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». Typiske eksempler på enkeltvedtak er byggetillatelse. En forskrift er generelt utformet og gjelder alle på et aktuelt område. Arealplaner, både kommuneplan og reguleringsplan, har klare likhetstrekk både med enkeltvedtak og med forskrifter. I lovens forarbeider er det lagt til grunn at kommuneplanen er «i utgangspunktet å anse som forskrift» og at reguleringsplan er enkeltvedtak.⁴⁵

² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s, 212

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 176

⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 65

⁵ I forvaltningsretten er det lagt til grunn at forskrifter vil unntaksvis kunne anses som enkeltvedtak for enkeltpersoner, tross generell form. Dette vil spesielt gjelde der forskriften kun gjelder en eller lavt antall personer. Andre momenter kan også tale for at en forskrift skal anses som et enkeltvedtak for enkelte.



I forvaltningsloven er de alminnelige saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak mer omfattende enn de som gjelder forskrift, med krav om blant annet forhåndsvarsel og klagerett. Forskjellene i saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven for kommuneplan og reguleringsplan må ses i sammenheng med dette.

Selv om rettsvirkningene for kommuneplan og reguleringsplan i stor grad er de samme, de fastsetter "framtidig arealbruk" for området den omfatter⁶, er ikke saksbehandlingsreglene for kommuneplan tilpasset detaljert planlegging. Det er i utgangspunktet ikke krav om å varsle grunneier eller andre private rettighetshavere i forbindelse med kommuneplanens arealdel, i motsetning til ved reguleringsplanen. I motsetning til reguleringsplan kan kommuneplan ikke påklages. Reglene for varsling har både betydning for hvor godt saken blir opplyst, og for berørte privatpersoners muligheter til å fremme sitt syn på saken. Rettssikkerhetshensyn gjør seg også gjeldende ved at kommuneplanen ikke kan påklages.

Kommunal- og distriktsdepartementet har i uttalelse datert 05.11.2021 i deres sak 21/3893-3 kommet med betraktninger om detaljerte kommuneplanbestemmelser:

«Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsling og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.

En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.»

⁶ Jf. pbl. §§ 11-6 første ledd og 12-14 første ledd.



Det bemerkes også at det i plan- og bygningsloven er en hjemmel for erstatning for tap ved reguleringsplan, jf. § 15-3. Terskelen for at krav til erstatning utløses er som kjent høy og trengs ikke gjøres rede for her. At det ikke er en hjemmel for erstatning for kommuneplan kan tolkes som en indikasjon på hva som ikke kan bestemmes gjennom kommuneplan, om bestemmelsen eventuelt i visse tilfeller skal tolkes analogisk og kunne anvendes i saker som gjelder kommuneplan trengs ikke tas stilling til her.

Kommentar til enkeltbestemmelser

§ 1.2.1 Krav om reguleringsplan

Forslagets § 1.2.1 lyder:

«Det er krav om detaljreguleringsplan for gjennomføring av tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven § 20-1, punktene a, b, d, k, l og m.

Der bygge- og anleggstiltak er hjemlet i en vedtatt plan som er eldre enn ti år gammel, skal kommunen vurdere om planen i nødvendig grad er oppdatert, jf pbl § 12-4.

Kommunen krever ny reguleringsplan før byggesak kan behandles, dersom planen ikke er oppdatert i nødvendig grad. Også i tilfeller med reguleringsplaner som er yngre enn ti år, kan kommunen kreve en ny reguleringsplan, dersom avgjørende forhold eller overordnede føringer er endret siden planvedtaket.»

Bestemmelsens første ledd oppstiller et utgangspunkt om krav til reguleringsplan for svært mange av tiltakene som omfattes av byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. At kommunen krever utarbeidelse av reguleringsplan i uregulerte områder, er i utgangspunktet kurant. Kommunen må innenfor rammene av pbl. § 12-1 tredje ledd vurdere selv i hvilken utstrekningen den krever reguleringsplan. For svært beskjedne tiltak vil dispensasjon kunne være aktuelt som det kommer frem av kommentarene.

Bestemmelsens andre og tredje ledd gjelder krav til ny reguleringsplan i allerede regulerte områder og er etter Statsforvalterens vurdering problematiske. Slik vi ser det går bestemmelsen utenfor lovens system.

Utgangspunktet i bygningsretten er at når kommunen mottar byggesøknad skal den «gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven», jf. pbl. § 21-4 første ledd. Bestemmelser gitt i medhold av plan- og bygningsloven inkluderer reguleringsplaner. Bestemmelsen er et uttrykk for legalitetsprinsippet og eierråderetten, og kommunen trenger derfor hjemmel for å avslå en søknad.

Reguleringsplaner gjelder inntil de blir opphevet eller mer praktisk erstattet av nyere vedtatt plan. Både opphevelse og vedtakelse av reguleringsplan må gjøres i samsvar med lovens detaljerte saksbehandlingsregler.⁷ Disse skal sikre blant annet medvirkning og at saken blir godt opplyst slik at kommunestyret kan fatte vedtak på et godt grunnlag. Gjeldende reguleringsplaner kan ikke settes til side med henvisning til den foreslåtte kommuneplanbestemmelsen.

⁷ Se. Plan- og bygningsloven Kapittel 12.



Dersom kommunen får innen byggesøknad som er i samsvar med kommuneplan og reguleringsplan, men i strid med en eventuell ny vurdering av ønsket utvikling i kommunen, må det nedlegges midlertidig forbud mot tiltak slik at søknaden kan avslås i påvente av reguleringsendring. Kommunen kan imidlertid ikke nedlegge midlertidig forbud lang tid etter den har mottatt en søknad. Pbl. § 13-1 andre ledd slår fast «[d]ersom en søknad om tillatelse til tiltak ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfrister som følger av § 21-7, og dersom forbudet vedtas senest innen åtte uker etter utløpet av fristen».

Etter vår vurdering går den foreslåtte kommuneplanbestemmelsen på tvers av lovens system og er derfor neppe lovlig.

§ 1.2.4 Frafall av plankrav ved oppføring av boligbebyggelse

Forslagets § 1.2.4 første og andre ledd lyder:

«I områder vist som "Bebyggelse og anlegg – Boligbebyggelse - nåværende «kan det gjøres unntak fra kravet om reguleringsplan for ny boligbebyggelse ved fradeling til og oppføring av inntil tre boenheter.

I områder vist som " LNF- spredt boligbebyggelse/fritidsbebyggelse" kan det gjøres unntak fra kravet om reguleringsplan for ny boligbebyggelse ved fradeling til og ved oppføring av inntil en boenhet/enhet.»

Bestemmelsen er utformet som en klassisk «kan»-bestemmelse. En bestemmelse som gir forvaltningen et skjønn som skal anvendes i den enkelte sak. Forvaltningsskjønn begrenses av myndighetsmisbrukslæren.⁸ Kommunal- og distriktsdepartementet har understreket både i veilederen om kommuneplanens arealdel og reguleringsplanveilederen at det er viktig at bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte. Statsforvalteren viser til Departementets uttalelse datert 05.11.2021 i deres sak 21/3893-3:

«Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngripende for både de direkte berørte og samfunnet forøvrig, kan en ikke gå langt i å fortolke uklare bestemmelser. Det er derfor viktig at alle bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige, jf. veilederen om kommuneplanens arealdel punkt 4.4 og reguleringsplanveilederen punkt 6.2. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte

Dersom bestemmelsen overlater en skjønnsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan som både innbyggere og myndigheter forstår innholdet i. Herunder ligger også rettssikkerhetshensynet og behovet for at det ved varsling foreligger en tilstrekkelig klar og entydig plan. Berørte parter må forstå planen for at de skal ha mulighet for å fremme sine interesser, og eventuelt klage på etterfølgende vedtak.»

§ 3.2 Verneverdig bebyggelse

⁸ Myndighetsmisbrukslæren knyttes gjerne til forbudet mot å ta utenforliggende hensyn, vilkårlighet, grovt urimelige avgjørelser og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.



Forslagets § 3.2 lyder:

«Bygninger som er registrert med svært høy verneverdi i kommunedelplan for kulturminner tillates ikke revet, unntatt ved totalskade. For bygninger som i seg selv, eller som del av et miljø, har historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi, vil kommunen kreve at det tas hensyn til disse verdiene ved tiltak på eller ved objektet. Ved uenighet om verneverdi skal det innhentes uttalelse fra regional kulturminnemyndighet.

Ved tiltak på verneverdige bygninger skal opprinnelig eller eldre eksteriør så langt som mulig opprettholdes.

Dersom stående bygninger eldre enn 1850 eller fredete kulturminner og kulturmiljø berøres av det aktuelle tiltaket, skal regional kulturminneforvaltning uttale seg.»

Rivningsforbudet som fremkommer av bestemmelsens første ledd første setning, er utformet på en måte som innebærer at omfanget og hvilke eiendommer som omfattes frem av en annen plan. Dette kan gjøre bestemmelsen lite forutberegnelig for grunneiere og andre berørte. Det kan også stilles spørsmål ved om et slikt rivningsforbud som til en viss grad vil ha samme virkninger som en bevaringsregulering ikke skal gjøres gjennom reguleringsplan og ikke kommuneplanen. I allerede siterte uttalelse fra departementet understrekes at detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå.

Selv om rettsvirkningene for kommuneplan og reguleringsplan i stor grad er de samme, de fastsetter "framtidig arealbruk" for området den omfatter⁹, er ikke saksbehandlingsreglene for kommuneplan tilpasset detaljert planlegging. Det er i utgangspunktet ikke krav om å varsle grunneier eller andre private rettighetshavere i forbindelse med kommuneplanens arealdel, i motsetning til ved reguleringsplanen. I motsetning til reguleringsplan kan kommuneplan ikke påklages. Reglene for varsling har både betydning for hvor godt saken blir opplyst, og for berørte privatpersoners muligheter til å fremme sitt syn på saken. Rettssikkerhetshensyn gjør seg også gjeldende ved at kommuneplanen ikke kan påklages.

Når det gjelder bestemmelsens første ledd andre setning er denne svært skjønnsmessig og lite entydig, og kan neppe benyttes som avslagsgrunnlag ved behandling av byggesaker. Bestemmelsen gir neppe kommunen et handlingsrom utover rammene av pbl. §§ 29-2 og 31-1. Det nevnes at det er vedtatt lovendring av førstnevnte bestemmelse, som inntar kulturell verdi som et moment i denne.

Det nevnes videre at uttalelse fra regional kulturminneforvalter naturligvis kan bidra til sakens opplysning, men en negativ uttalelse gir i seg selv ikke et avslagsgrunnlag. En negativ uttalelse kan gi kommunen foranledning til å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, det minnes i den forbindelse om tidsfristene for å varsle dette.

§ 4.1 Støy – støyfølsomt bruksformål

Forslagets § 4.1 første og andre ledd lyder:

⁹ Jf. pbl. §§ 11-6 første ledd og 12-14 første ledd



«Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442/2021), skal legges til grunn ved utarbeiding og behandling av reguleringsplaner og søknader om tillatelse til tiltak etter plan- og bygningsloven. Grenseverdier i T-1442, tabell 2 skal tilfredsstillles.

Det tillates ikke fradeling av eiendommer eller oppføring av støyfølsom bebyggelse i rød støysone og øvre del av gul støysone. Dette gjelder ikke for eksisterende bebyggelse, så lenge tiltaket ikke fører til økning i antall boenheter.»

I kommunens utdypende kommentar til forslaget, s. 14-15 står det:

«Gjeldende plan sier at grenseverdiene i «Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442» skal gjelde. Her foreslås det i tillegg at det ikke skal være mulig å fradele eller bygge støyfølsom bebyggelse (som boliger, skoler m.m.) i rød støysone og øvre del av gul støysone. Bestemmelsen gjelder slik eiendommen fremstår FØR det beregnes inn støytiltak som valler og støyskjermer. Altså er eiendommen «rød», kan man ikke bygge seg inn med støyskjermer for å få en annen støyfarge. Hensikten med denne bestemmelsen er å unngå boliger med dårlig bokvalitet. Eksempelvis vil fradeling av nye tomter i nærheten av vegger med mye støy ikke tillates. Det er ikke her det bør fortettes».

Det er noe uklart hvor langt kommunen tenker at forslaget går. Dersom forslaget innebærer et de facto byggeforbud for tomter allerede regulert til bebyggelse, fremstår det som betenkelig. Det vises til det vi har skrevet ovenfor om avklaringer som bør gjøres gjennom reguleringsplan og ikke kommuneplan. Kommunen kan naturligvis i sin vurdering av hvilke områder som skal reguleres til boligformål vektlegge støyformål.

§ 5.2 Universell utforming

Forslagets § 5.2 lyder:

«Prinsippet om universell utforming skal legges til grunn for all utforming av publikumsrettede bygg, kontorbygg, fellesarealer, trafikkanlegg med flere. Felles grøntområder, friområder og lekeplasser skal i størst mulig grad gis en universell utforming.

I plan- og byggesaker skal det beskrives hvordan forholdet til universell utforming er ivaretatt, både internt i planområdet og i forhold til tilstøtende eiendommer og forbindelser.

Alle nye boliger over 50 kvm og 50% av boliger under 50 kvm skal være i henhold til krav om tilgjengelig boenhet, dersom det ikke foreligger særskilte forhold som taler imot.»

I kommunens utdypende kommentar til forslaget står det:

«§ 5.2. Kommunen har anledning til å sette strengere krav enn det som er gitt i teknisk som taler imot. Det vil si at boenheten skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplan. Inngangsplanet skal være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. Bakgrunnen for forslaget er å følge opp Helhetlig boligstrategi og muliggjøre at flere kan bo hjemme lenger. For ytterligere å styrke dette er det satt inn en bestemmelse at kommunen kan stille krav til antall boenheter, boenhetens størrelse og variasjon i boligsammensetning § 9.1.4. Hensikten er å sikre tilgang på nødvendige boligtyper, skape varierte bomiljøer, samt motvirke ensartede områder. Variasjon i boligstørrelse skal vurderes ut ifra det enkelte prosjektet, nærområdet og behovet i kommunen. Det er tatt inn en mulighet til å vurdere at



det ikke er hensiktsmessig i en konkret sak når «det ikke foreligger særskilte forhold som taler imot».forskrift. Det vil være inngripende i forhold til hvordan folk kan bygge, men det kan sikre en kvalitet på nybygg som f.eks gjør det enklere å bo i samme bygg lenger, uavhengig av funksjonsevne.

Det foreslås i bestemmelsene at alle nye boliger over 50 kvm og 50% av boliger under 50 kvm skal være i henhold til krav om tilgjengelig boenhet, dersom det ikke foreligger særskilte forhold som taler imot. Det vil si at boenheten skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplan. Inngangsplanet skal være tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse. Bakgrunnen for forslaget er å følge opp Helhetlig boligstrategi og muliggjøre at flere kan bo hjemme lenger. For ytterligere å styrke dette er det satt inn en bestemmelse at kommunen kan stille krav til antall boenheter, boenhetens størrelse og variasjon i boligsammensetning § 9.1.4. Hensikten er å sikre tilgang på nødvendige boligtyper, skape varierte bomiljøer, samt motvirke ensartede områder. Variasjon i boligstørrelse skal vurderes ut ifra det enkelte prosjektet, nærområdet og behovet i kommunen.

Det er tatt inn en mulighet til å vurdere at det ikke er hensiktsmessig i en konkret sak når «det ikke foreligger særskilte forhold som taler imot».

Som hovedregel stilles tekniske krav gjennom forskrift, og ikke gjennom arealplan. Pbl. § 11-9 nr. 5 gir imidlertid hjemmel til å gi bestemmelser om universell utforming. Bestemmelsen er utdypet i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), merknader til pbl. § 11-9 nr. 5:

«Det gjelde plassering og mengde bebyggelse, f.eks. i form av byggegrense, maksimumsantall for kvadratmeter gulvareal, andel av boliger med livsløpstandard mv., i de forskjellige utbyggingsområder. Det kan gis grunnleggende bestemmelser om funksjonskrav herunder om universell utforming og tilgjengelighet til bygninger og arealer.

(...)

Det er ikke formålet med lovendringen å endre det eksisterende skillet mellom krav som stilles i plan og krav som stilles i teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. Således stilles fortsatt krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg i teknisk forskrift, f.eks. krav til konstruksjon, materialer og byggevarer, energikrav og universell utforming i det enkelte bygg.»

Kommunen gir uttrykk for at den har anledning til å sette egne strengere krav enn det som er gitt i teknisk forskrift. Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har i tidligere brev av hhv 26. oktober 2010 og 17. januar 2012 gitt uttrykk for at det i plan kun er adgang til å stille krav om at en viss andel eller et visst antall boenheter i planområdet må oppfylle tilgjengelighetskravene i byggteknisk forskrift.

Etter vår oppfatning bør kommunen klargjøre hva som er formålet med bestemmelsen. Vi ser det slik at § 5-2 første og andre ledd kun er av veiledende karakter og ikke kan brukes som hjemmelsgrunnlag for vedtak etter planen.

I tredje ledd foreslås at alle nye boliger over 50 kvm og 50% av boliger under 50 kvm skal være i henhold til krav om tilgjengelig boenhet, dersom det ikke foreligger særskilte forhold som taler imot.



Vi nevner at formuleringen i bestemmelsens siste ledd er av typen DIBK har frarådet.¹⁰ Videre viser vi til departementets uttalelser om adgangen til å gi bestemmelser om tilgjengelighetskravene.

§ 8.5 Byggegrense langs veg og jernbane og VA-ledninger

Bestemmelsen innebærer et forbud mot tiltak innenfor en gitt avstand til ulike veier, og må antas å ha stor betydning for hvordan ulike eiendommer som omfattes av den kan påvirkes. Sett i lys av det vi har skrevet om detaljerte kommuneplanbestemmelser fremstår dette som betenkelig.

§ 9.1.2 Utnyttelse og høyde

I retningslinjer til bestemmelsen står det at enebolig skal ha minimum tomtestørrelse på 700kvm. Tomannsbolig skal ha minimum tomtestørrelse på 1000 kvm. For det første fremstår det som en bestemmelse med selvstendig innhold, og ikke en retningslinje. Det er tidligere lagt til grunn av departementet at det ikke foreligger hjemmel for å fastsette minimum tomtestørrelse gjennom kommuneplan. Dette er imidlertid foreslått å innføre en slik hjemmel.

§ 9.3 Bestemmelser til enkeltområder

Bestemmelsen innebærer krav til enkeltområder. For «B17 – Skogbygda» er det uttalt at det ikke gis tillatelse for tiltak før det foreligger ny reguleringsplan. Med bakgrunn i formulering antar vi at den faktiske plansituasjonen tilsier behov for ny reguleringsplan. Dersom kommunen mener at en eldre reguleringsplan ikke er god nok og bør oppdateres, bør dette beskrives nærmere, og kommunen må sikre at kravene til medvirkning oppfylles.

9.4 Uteoppholdsareal

Reglene om uteoppholdsareal fremstår som detaljerte og passer best i reguleringsplan. Det vises til det vi har skrevet ovenfor.

9.5 Renovasjon

Kommunen burde her vist til hjemmel. Når dette ikke er gjort er det vanskelig å vurdere om det finnes hjemmel for å fastsette en slik bestemmelse.

§ 10 Estetikk

Fremstår som retningslinjer for utøvelsen av pbl. § 29-2. Det er uklart hvor langt kommunen tenker at bestemmelsen går. Det kan neppe kreves mindre byggehøyder enn hva plan ellers fastslår med henvisning til bestemmelsen.

Kapittel 11 - Landbruks-, natur- og friluftformål

¹⁰ Se lenke fra foredrag.



§§ 11.1 og 11.2 må forstås som en veiledning om hva som faller innunder arealformålet LNF. Bestemmelsene kan neppe sies å ha selvstendig betydning. Hva som faller innunder LNF-formålet må tolkes med bakgrunn i plan- og bygningsloven med tilhørende kilder.

§§ 11.4 og 11.5 Fastsetter regler for eksisterende boligbebyggelse og fritidsbebyggelse i LNF. Slik vi forstår bestemmelsen er den ment områder i alminnelig LNF-område (pbl. 11-7 nr. 5 a – areal for nødvendig tiltak for landbruk, og ikke areal for spredt bolig- fritids- eller næringsbebyggelse. Kommunen har ikke anledning til å endre hva som faller innunder LNF-formål med en slik bestemmelse. Kommunen har i utgangspunktet stor frihet til å bestemme hvilket arealformål ulike områder skal avsettes til, hva som faller innunder ulike arealformål er imidlertid bestemt gjennom plan- og bygningsloven med tilhørende kilder. Kommunen kan derfor ikke med planbestemmelser endre hva som faller innunder ulike arealformål. Dersom kommunen vil at det skal åpnes for spredt bolig- og fritidsbebyggelse i visse områder, må den avsette disse til LNF for spredt bolig- og fritidsbebyggelse (pbl. § 11-7 nr. 5 b).

I §§ 11.6 og 11.7 er det gitt regler for bebyggelse innenfor LNF for spredt bolig- og fritidsbebyggelse. Flere av reglene knytter seg til annet regelverk enn plan- og bygningsloven, herunder friluftsløven og forurensningsloven.

Reglen om at det kan fradeles «maksimalt 40 boligtomter per år innenfor områder angitt i plankart» fremstår som en upraktisk regel. Det kan stilles spørsmål ved hvor godt bestemmelsen passer inn i pbl. §§ 11-9 eller 11-11 som gir hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser for LNF spredt bebyggelse i kommuneplan.

Det hadde nok vært lettere å styre utviklingen ved å avsette færre områder til spredt boligbebyggelse. Kommunen bør ikke avsette områder til spredt boligbebyggelse dersom den ikke ønsker bygging i disse områdene. Pbl. § 11-11 nr. 2 slår fast at det til arealformålet LNF i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om «at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen» (vår understrekning). For å kunne oppføre bygninger på grunnlag av enkeltsaksbehandling er det således et krav at omfang og lokalisering må framgå av planen og er avklart i forhold til andre interesser, se merknadene til bestemmelsen i ot.prp.nr.32 (2007-2008). Områdene som er forslått som LNF for spredt boligbebyggelse eller fritidsbebyggelse fremstår som store. Det kan stilles spørsmål i hvilken grad omfang og lokalisering er angitt i planen.

For boligbygging er det fastsatt en regel om det skal være «etablert løsning fore skoleskyss dersom det er behov for det. Dersom skoleskyss ikke er sikret på en tilfredsstillende måte skal fradeling ikke godkjennes». Etter Statsforvalterens vurdering er dette et relevant moment i vurderingen av om et område skal avsettes til spredt boligbebyggelse eller alminnelig LNF-formål. Det er imidlertid ikke noe som kan gi grunnlag for avslag i en bygge eller delesak.