



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref
2021/894

Vår ref
21/3155-4

Dato
14. september 2021

Svar på undersøkelse - Spørsmål til plankrav

Det vises til oversendelse 28. august 2021 med ytterligere spørsmål til forståelsen av plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 og lovens plankrav mv.

Utdrag av sivilombudets spørsmål gjengis i fet skrift.

1.1 Én mulig tolkning, er at bestemmelsen er ment å åpne for at kommunen kan gjøre unntak fra krav om reguleringsplan fastsatt i kommuneplanen i medhold av § 11-9 nr. 1. Vi forstår departementets svar under punkt 3.1 i svarbrevet slik at bestemmelsen blant annet har en slik funksjon. Vi ber om at departementet eventuelt bekrefter en slik forståelse. Er ordlyden i § 11-10 nr. 1 i så tilfelle tilstrekkelig klar på at bestemmelsen er ment å fungere som en unntakshjemmel i tilfeller hvor det er oppstilt plankrav i kommuneplanen i medhold av § 11-9 nr. 1?

Etter departementets syn gjengis ikke riktig forståelse av loven system.

Som kjent kan kommunene gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel som klargjør når et tiltak krever reguleringsplan. Dette kan gjøres ved generelle bestemmelser om plankrav etter § 11-9 nr. 1, og det kan spesifiseres gjennom bestemmelser om unntak for mindre utbyggingstiltak etter § 11-10 nr. 1.

For konkrete saker må det deretter tas stilling til hvilken rettsregel som følger av disse planbestemmelsene. Den konkrete tolkning av bestemmelser i kommuneplanens arealdel, følger hovedsakelig samme prinsipper som ved lovtolkning. Dersom det i en konkret plan er dårlig samsvar eller motstrid mellom bestemmelser hjemlet i § 11-9 nr. 1 og bestemmelser hjemlet i § 11-10 nr. 1, må dette løses som et motstridstilfelle.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler
Hallvard Surlien
22 24 68 96

Kommer man frem til en rettsregel som åpner for utbygging etter § 11-10 nr. 1, kan det gjøres unntak fra kravet til å regulere høyder og fra kravet til å regulere avstand til nabogrense, jf. § 29-4. Det er snakk om et relativt snevert unntak. I praksis vil unntaket være begrenset til innfyllingsbygg i eksisterende utbyggingsområde. En forutsetning for unntaket er at eksisterende bebyggelse gir tilstrekkelig konkret referanse for høyder mv. En annen forutsetning er at det ikke er snakk om større byggetiltak etter § 12-1 tredje ledd. I så fall vil det være krav om reguleringsplan.

1.2 Hvilke hensyn taler for at adgangen til å gjøre unntak fra plankrav fastsatt i kommuneplanen er begrenset i tråd med ordlyden i § 11-10 nr. 1?

Departementets forståelse er ikke helt i samsvar med teksten som er knyttet til spørsmål 1.2.

Slik vi forstår spørsmålet, tar ombudet opp forholdet mellom utbygging i uregulerte områder etter henholdsvis § 11-7 andre ledd nr. 1 og etter § 11-10 nr. 1. Som det fremgår av brevet til Trondheim kommune 18. desember 2019, må direkte utbygging etter § 11-7 holde seg innenfor lovens maksimumskrav til høyde og minimumskrav for avstand til nabogrense, jf. § 29-4. For å fravike disse kravene, stiller loven et plankrav. Ved direkteutbygging etter planbestemmelser gitt med hjemmel i § 11-10 nr. 1, åpnes det imidlertid for å gjøre unntak fra plankravet for høyder og avstand til nabogrense etter § 29-4. Etter lovens system er det altså ikke snakk om unntak fra planbestemmelser etter § 11-9 nr. 1.

Etter loven ordlyd åpnes det for å gi planbestemmelser om unntak fra en mer omstendelig planprosess, der det ikke er nødvendig med reguleringsplan. Hensynet bak § 11-10 nr. 1 er å bidra til en effektiv plan- og byggeprosess.

1.3 Er det en sammenheng mellom de materielle forholdene som må være avklart i kommuneplanen for at denne anses å tilfredsstillere minimumsforutsetningene i § 11-10 nr. 1, og de materielle kravene som stilles til en reguleringsplan for at denne anses å gi tilstrekkelige rammer til å utløse byggerett? Vi viser i den sammenheng til ombudsmannens uttalelse 12. juni 2020 i sak 2019/1839.

Ja, det er sammenheng mellom hva som må ligge til grunn for utbygging etter § 11-10 nr. 1 og utbygging i regulerte områder. Det er likevel forskjellige vurderingstema.

Unntaket etter § 11-10 nr. 1 gir kun grunnlag for byggerett der omkringliggende bebyggelse gir tilnærmet lik referanse, som meter eller kotehøyde mv ellers ville gitt i en reguleringsplan.

Etter ordlyden i § 11-10 nr. 1 skal det være gitt "bestemmelser om utbyggingsvolum". Innholdet i begrepet "utbyggingsvolum", har vært tolket med bakgrunn i tilsvarende begrepet som er brukt i § 11-9 nr. 5. Etter § 11-9 nr. 5 åpnes det for å gi rammebestemmelser om utbyggingsvolum, jf. forarbeidene side 222. Når det er tilstrekkelig med slike rammebestemmelser, er det ikke nødvendig å gi konkrete bestemmelser om byggevolum mv for å ha grunnlag for utbygging. Kommuneplanen er ment å være grovmasket. Detaljregulering av arealbruken skal gjøres i reguleringsplan.

Når det gjelder grunnlaget for byggerett i regulerte områder, legger departement til grunn ombudsammens uttalelse fra 2020. I reguleringsplan er det hjemmel for mer detaljerte planbestemmelser om byggevolum og "grad av utnytting", jf. § 12-7 nr. 1.

Mener departementet at bestemmelsen i § 11-10 nr. 1 gir hjemmel for å gjøre konkrete unntak fra kravene til bygningshøyde og avstand fra nabogrense i § 29-4, ved å angi andre maksimumsbegrensninger for høyde og/eller minimumsbegrensninger for avstand til nabogrense enn det som følger av § 29-4? Eller mener departementet at kommunen i medhold av § 11-10 nr. 1 kan gi bestemmelser om at det generelt vil være adgang til å bygge i strid med kravene i § 29-4, såfremt den nye bygningen kan innpasses eksisterende bebyggelse i området? Skal departementets svar eventuelt forstås på en annen måte?

Slik vi forstår spørsmålet bes det om en ytterligere klargjøring av sammenhengen mellom § 11-10 nr. 1 og § 29-4. Det er her en fare for at vi gjentar det vi har sagt tidligere.

Etter departementet syn åpner plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 for en viss fleksibilitet. Det kan gis planbestemmelser om at nybygg skal kunne innpasses bestående bebyggelse, og at eksisterende bygg kan gi tilstrekkelige konkrete referanser å forholde seg til for blant annet høyder og avstand til nabo. Typisk vil dette gjelde oppføring av et innfyllingsbygg der bygningshøyde, volum, grad av utnytting mv for omkringliggende eksisterende bygg gir tilstrekkelig avklaring for å innpasse utbyggingsvolum. Dersom eksisterende bebyggelse ikke gir tilstrekkelig konkret referanse, vil det gjelde krav om reguleringsplan for å gå ut over lovens høydebegrensning og avstandskrav til nabo i plan- og bygningsloven § 29-4.

Det vises til omtalen av §§ 12-1 og 11-10 nr. 1 i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 228. Etter departementets mening ligger det innenfor rammen av plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1 å gi bestemmelser som fraviker høyde- og avstandsbegrensningen i plan- og bygningsloven § 29-4. Det må gjøres en vurdering av om kommuneplanbestemmelsene, sammenholdt med omkringliggende eksisterende bygg, gir en tilstrekkelig klar referanse til å gå ut over lovens begrensninger i § 29-4. Dette spørsmålet må avgjøres konkret i den enkelte sak. Etter departementets syn kan for eksempel høydebegrensningen være tilstrekkelig avklart når det bygges på en innfyllingstomt i et sentrumskvartal, og gesimshøyde, mønehøyde og eventuell avtrapping må anses avklart ved å følge samme høyder som for kvartalet ellers.

Med hilsen

Pål A. Frostad Lorentzen (e.f.)
utredningsleder

Hallvard Surlien
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer