



Sak: Bærum - kommuneplan - arealdel - 2022 - 2042

Vår dato:

Vår ref.:

28.11.2022

2020/40953

Til:

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jacob Andreas Søreide,

Kopi til:

Internt innspill fra juridisk avdeling

Innledning

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/ avklaring på rett nivå

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. Innledningsvis er det hensiktsmessig å si noe generelt om kommuneplan. I plan- og bygningsloven (pbl.) § 11-5 første ledd første setning er det beskrevet «[k]ommunen 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 rammer 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. 176.

³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 65.

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. Skoleeksempelet er at en forskrift regulerer sementproduksjon, men det kun er to eller tre sementfabrikker i landet. Andre momenter kan muligens også tale for at en forskrift skal anses som et enkeltvedtak for enkelte. Merknadene til pbl. § 1-9 sitert ovenfor må ses i sammenheng med dette.



En kommuneplan vil naturligvis sjeldent gjelde kun en eller svært lavt antall personer, i så fall må dette være ved en endring av kommuneplanen som gjelder svært få. Enkelte deler av kommuneplanen kan imidlertid være av betydning for kun enkelte. I hvilken grad det skal legges vekt på sistnevnte er noe uklart. Forskjellen mellom reguleringsplan og kommuneplan er først og fremst at reguleringsplanen kan ha mer innvirkende rettsvirkninger, begge planformene er i utgangspunktet generelt utformet og det kommer bare indirekte frem hvem som berøres. Lovgiver har vurdert at reguleringsplaner derfor også skal ha en mer omfattende saksbehandling, med krav til blant annet forhåndsvarsel og klagerett. Lojalitet til lovens system, hensynet til en forsvarlig prosess og god forvaltningsskikk taler derfor for at ikke inngripende endringer gjøres gjennom kommuneplanen.

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 omfatter, 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.

Det er vanskelig å si noe klart om hvor detaljert fremtidig arealdisponering kan avklares gjennom kommuneplan. På den ene side er det hjemmel i loven for å avklare en rekke forhold. Vi antar videre at fra kommunens ståsted er det ressursbesparende å gjøre en del avklaringer gjennom kommuneplan. På den annen side legger lovens system opp til at overordnede avklaringer gjøres gjennom kommuneplan, mens mer detaljerte avklaringer gjøres gjennom reguleringsplan. Lovens forarbeider gir også uttrykk for at det er begrensninger for hva som kan avklares gjennom kommuneplan. Vi viser også til Kommunal- og distriktsdepartementet i uttalelse datert 05.11.2021 i deres sak 21/3893-3 til Bærum kommune.

Statsforvalteren viser blant annet til punkt 8.6 som at kulturminner av svært høy verdi skal bevares. Vi antar at det er gode grunner for å bevare bygningene det gjelder. Dersom bestemmelsene skal forstås slik at den innebærer et rivingsforbud, og eventuelt også andre begrensninger, bør det sikres en forsvarlig saksbehandling i forkant. På generelt grunnlag mener vi at en slik prosess er best sikret gjennom en reguleringsprosess.

Ifølge punkt 2.3 skal byggegrenser mot sjø fastsatt i planens punkt 14 gå foran byggegrenser i reguleringsplaner vedtatt før 23.07.1993 hvis det ikke er angitt strengere byggegrense i reguleringsplanen. I planens punkt 14.1.1 heter det at bebyggelse og tiltak skal lokaliseres minst 30 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved middel høyvann. Statsforvalteren antar at det kan være gode grunner til å fastsette en ny og strengere byggegrense. Det bør imidlertid vurderes hvordan den enkelte eiendom påvirkes, og om det er naturlig å varsle grunneiere, som blant annet nevnt av departementet i deres brev 05.11.2021 eller om ny byggegrense bør fastsettes gjennom endring av reguleringsplan. Vi antar at ny byggegrense også kommer frem av plankartet.



Slik vi forstår planen kommer bestemmelser om utnyttelse og høyde til anvendelse i uregulerte områder og gjelder foran eldre planer. Dersom bestemmelsene innebærer store endringer i lovlig utnyttelse av eiendommen bør kommunen vurdere om berørte eiere skal varsles. Det foreslåtte delingsforbudet, punkt 28.2.2, må antas å kunne ha store konsekvenser for utnyttelse av den enkelte eiendom. Vi har vurdert denne bestemmelsen nærmere nedenfor.

Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver har rett på tillatelse, med mindre søknaden er i strid med regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 21-4 første ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten. Videre er det et visst klarhetskrav til avslagsgrunnlaget. Med den bakgrunn er det problematisk med skjønnsbaserte bestemmelser.

I allerede nevnte uttalelse fra departementet er det også sagt følgende:

«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.»

Flere av de foreslåtte bestemmelsene fremstår som skjønnsbaserte. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende oppstilling av bestemmelser vi anser som skjønnsmessige.

Bestemmelsene under punktet 7.2 om «[k]valitetskrav til våre bygde omgivelser» fremstår som svært skjønnsmessige, noe som ikke er problematisk der de er retningsgivende for fremtidige reguleringsplaner. Dersom enkelte punkt benyttes i byggesaker som avslagsgrunnlag vil det fort bli et spørsmål om hvilke krav som faktisk settes, eks 7.2.4 om at «[n]ye byggetiltak skal ha god terrengtilpasning. Store skjæringer, fyllinger og murer skal unngås».

Bestemmelsene inntatt i punkt 7.2 om «[k]valitetskrav for bolig» fremstår som skjønnsmessige. Det er uklart om kravene under punkt 7 skal forstås som krav i konkrete byggesaker eller ikke. Dersom de er tenkt benyttet som mulig avslagshjemmel burde de utformes med klare rammer, og ikke som skjønnspregede bestemmelser.

Eksempler på formulering er: 7.4.1 «... skal det sikres og dokumenteres tilstrekkelig, gode og solfylte leke- og oppholdsarealer egnet for variert fysisk aktivitet for alle brukergrupper», samt punkt. 7.4.2 «[o]pprinnelig terreng og stedstypisk vegetasjon skal legge premisser for nye tiltak».

7.5. hovedandelen av uteoppholdsarealet skal være sammenhengende og ha en hensiktsmessig form og plassering.



Flere av punktene under 8 «[k]ulturminner og kulturmiljø» fremstår som svært skjønnsmessige. Kommunen risikerer å ikke oppnå den bevaring som det må antas at den ønsker å oppnå. Hindring av riving eller endring av bygg som ønskes bevart bør i første rekke skje ved bevaringsregulering. Der det ikke foreligger bevaringsregulering er et alternativ å nedlegge midlertidig forbud, for å få på plass en bevaringsregulering.

Punkt 9.3. første setning lyder «[v]ed tiltak på tomter på høydedrag/koller med gjenværende vegetasjon og rester av kollelandskap skal tiltak plasseres slik at hensyn til disse verdiene ivaretas». Bestemmelsen er svært skjønnsmessig, og kan neppe anvendes som et selvstendig avslagsgrunnlag. Bestemmelsen kan muligens oppfattes som retningsgivende for kommunens skjønnsutøvelse ved godkjenning av plassering etter pbl. § 29-4 første ledd første setning.

Punkt 10.02 – Støyskjermer. Støyskjermingstiltak maks høyde 2,4 meter. «[s]tøyskjermingstiltak skal tilpasses omgivelsene og ha et variert uttrykk».

Det er noe uklart om punkt 10.05 «[l]ysforurensninger» skal forstås som retningsgivende eller om den er tenkt bindende i byggesaker. Vurderingene som bestemmelsen legger opp til fremstår som svært skjønnsmessige, og sannsynligvis vanskelig å håndheve i byggesak, muligens med unntak av regelen om at «[l]yskilder skal ikke rettes opp i lufta».

Vurdering gjort tidligere av punkt 28.2.2

Forslag til kommuneplan § 28.2.2 lyder:

«Det tillates ikke opprettelse av nye eiendommer til bolig, i reguleringsplaner vedtatt før 1.1.1980.

eller:

Det tillates ikke opprettelse av nye eiendommer til bolig, i reguleringsplaner vedtatt før 1.07.2009»

Kan et forbud mot opprettelse av ny eiendom fastsettes i kommuneplan?

Vi forstår den foreslåtte kommuneplanbestemmelsen som et delingsforbud for boligeiendommer i reguleringsplaner før 1980/2009.

For kapittel 28 om boligbebyggelse står pbl. § 11-10 i parentes. Vi antar at det skal indikere at bestemmelsene i kapittelet er gitt med hjemmel i nevnte bestemmelse.

Pbl. § 11-10 punkt 3, 4 og 5 må anses å falle utenfor innholdet i den foreslåtte bestemmelsen. Spørsmålet er om den foreslåtte bestemmelsen kan falle innunder punkt 1 eller punkt 2 «fysisk utforming av anlegg».

Punkt 1. gjelder tiltak som kan bygges uten at det foreligger en reguleringsplan, med grunnlag i avklaringer gjort i kommuneplan. Etter ren ordlydstolkning av punkt 2 faller et delingsforbud nok utenfor bestemmelsen. I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) er den utdypet på følgende måte:

«Etter nr. 2 kan det gis bestemmelser om fysisk utforming av veganlegg, trafikkarealer og trafikkinnretninger. Dette kan også innebære at det gjennom bestemmelser angis i



vertikalplanet hvilken arealbruk som skal gjelde i forskjellige nivåer, f.eks. trafikkarealer i tunnel i grunnen eller på lokk eller bro over grunnen.»

Det virker klart som at det ikke er ment at bestemmelsen ikke kan anses som hjemmel til den aktuelle kommuneplanbestemmelsen.

Statsforvalteren kan derfor ikke se at pbl. § 11-10 gir hjemmel for en slik bestemmelse. Spørsmålet er om pbl. § 11-9 gir nødvendig hjemmel.

Etter hva vi kan se er det kun pbl. § 11-9 punkt. 5 som er aktuell: «byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmassen etter § 31-6».

Den foreslåtte bestemmelsen om delingsforbud kan neppe sies å dreie seg om «byggegrenser» eller «funksjonskrav». Spørsmålet er om den kan sies å dreie seg om «utbyggingsvolum».

I merknadene i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) er § 11-9 nr.5 utdypet på følgende måte:

«nr. 5 innebærer at kommunen kan gi rammebestemmelser om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav. 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. (...)» (vår understrekning)

Den foreslåtte bestemmelsen ligger hvert fall utenfor de eksemplene som er listet opp i forarbeidene. Slik det er gjort rede for i forarbeidene gis det inntrykk av at det er eksempler, og ikke en uttømmende angitt hva som kan bestemmes, men det fremstår likevel som usikkert at en slik kommuneplanbestemmelse kan gis med nevnte hjemmel i plan- og bygningsloven.

Et spørsmål er om den foreslåtte kommuneplanbestemmelsen er forsøkt utformet som et plankrav etter pbl. § 11-9 nr. 1 som gjelder for søknader om opparbeidelse av ny eiendom. Dette bør i så fall komme tydeligere frem.

Om det er anledning til å fastsette plankrav for allerede regulerte områder har vært omstridt. Med henvisning til departementets vurdering i brev datert 18.09.2018 antar vi at det er adgang til å stille et slikt krav. Hvorfor et plankrav er vurdert ønskelig bør komme frem av eksempelvis planbeskrivelsen.

Om plankravet kan oppfylles ved endring av gjeldende reguleringsplan eller om det kreves ny detaljregulering bør også komme frem av en slik bestemmelse.

Juridisk avdeling har ingen formening om et slikt plankrav er best egnet utformet slik at det gjelder eiendommer omfattet av planer vedtatt til og med 1980 eller 2009.

En slik bestemmelse vil kunne være av stor betydning for den enkelte grunneier. Kommunen bør vurdere om det vil være nødvendig med særskilt varsel i et tilfelle som dette.

Kommentar til enkeltbestemmelser



3.3. Unntak fra plankrav.

Vurderingene bestemmelsen legger opp til fremstår som kompliserte. Å vurdere om et tiltak er unntatt plankrav fremstår som svært utfordrende.

7.4.3 Småhusområder.

7.4.3 a

Bestemmelsen er utformet svært likt som bestemmelsen i småhusplanen 6.1 om formingsfaktorer. I nærområder med i hovedsak ensartet bebyggelse skal alle ovennevnte formingsfaktorer hentes fra eksisterende bebyggelse.

Bestemmelsen i småhusplanen har vist seg som svært utfordrende for kommunen å anvende i byggesaker. Det er vårt inntrykk at Oslo kommune i disse sakene i senere tid har forsøkt å bruke pbl. § 29-2 som avslagshjemmel istedenfor. Vi har i vår praksis stilt spørsmål ved om bestemmelsen binder opp kommunens skjønnsutøvelse av pbl. § 29-2.

7.4.3 b

«I enhetlige områder skal nye byggetiltak underordne seg eksisterende arkitektur og ses i sammenheng med området som helhet og tilpasses denne».

C «Innenfor småhusområdene skal ny bebyggelse og nye tomter følge områdenes bebyggelse- og tomtestruktur for å opprettholde steds karakteren».

Det må kunne påpekes at kvalitetene som kommunen ønsker å bevare kunne vært sikret gjennom byggegrenser, krav til takform, materialvalg og lignende i reguleringsplan. Det kan være vanskelig for kommunen å styre utviklingen gjennom generelle bestemmelser i kommuneplanen. Både områder der det er ønsket utbygging og områder kommunen anser som tilnærmet ferdig utbygget.

Vår erfaring er at vi ser at kommuner i en del tilfellet ønsker å fatte avslag, men hjemmelsgrunnlaget er usikkert.

7.5 Uteoppholdsareal for bolig

Retningslinjen etter 7.5 fremstår som en regel.

9.2

Det er uklart om denne er ment å gå foran høydebestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan.

10.04. Kabler

Kabel- og ledningsanlegg i byggesonen skal legges i grunnen og i størst mulig grad samlokaliseres. Bestemmelsens andre setning lyder «Kabler- og ledningsanlegg, herunder vann- og avløpsledninger, trafostasjoner mv. skal ikke legges slik at de berører eller påvirker registrerte naturverdier (jf. Temakart for grønnstruktur og naturmangfold)».

Vi anmoder kommunen om å vurdere nærmere om det kan kreves at registrert naturverdier ikke berøres eller påvirkes. Siktes det til kun fredete og prioriterte arter, eller alle som er registrert? Det fremstår som uklart om bestemmelsen skal erstatte vurderinger som skal gjøres etter naturmangfoldlova.

11.1



Det fremstår som uklart om bestemmelsen kun skal gjelde i forbindelse med reguleringsplan, eller også i forbindelse med byggesak da «bygge- og anleggstiltak» er nevnt.

11.3

Det er uklart om bestemmelsen følger naturmangfoldlovas system. Bestemmelsen slår fast at «[u]tvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven skal bevares.»

Naturmangfoldloven § 53 første til tredje ledd fastsetter noen vurderingskriterier. Rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd. Er arealbruken avklart når det simpelthen slås fast at «[u]tvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven skal bevares». Er bestemmelsen ment slik at det kreves det dispensasjon fra bestemmelsen for å tillate bruk som går utover utvalgte naturtyper?

I bestemmelsens siste setning heter det «I områder avsatt til bebyggelse og anlegg skal store trær med stammeomkrets på over 90 cm i diameter mål 1 meter over bakkenivå bevares».

Denne delen av bestemmelsen ser ut til å være utformet som Oslo kommunes småhusplan § 6.7. Statsforvalterens erfaring er at det er flere utfordringer knyttet til bestemmelsen. Statsforvalteren anbefaler kommunen i den forbindelse å lese våre innspill som ble gitt i forbindelse med revidering av småhusplanen.

11.4

«Viktige trerekker og alléer skal sikres i reguleringsplaner og bevares ved bygge- og anleggstiltak». Dersom bestemmelsen skal forstås som en retningslinje for senere planarbeid er den uproblematisk. Bestemmelsen vil derimot neppe ha direkte betydning som avslagsgrunnlag i byggesaker.

12.1 Turveier.

«I alle plan- og byggesaker skal turveier og stier/smett/snarveier ivaretas, jf. plankart og Bærum kommunes kartdatabase.»

Statsforvalteren stiller spørsmål ved om kommuneplanen som skal avklare arealdisponeringen på overordnet nivå, er rett instrument for å avklare «turveier og stier/smett/ snarveier». Vi antar at bestemmelsen er ment bindende, og ikke kun retningsgivende i videre planarbeid. Det stilles spørsmål ved om pbl. 11-9 åpner for å gi en slik bestemmelse.

14.1.1

«Naturstranden skal beholdes eller gjenopprettes. Etablering av kunstige sandstrender eller andre inngrep og tiltak som berører bløtbunnsområder, ålegrassenger og verdifulle naturmiljø i sjø, skal unngås.»

Nevnte tiltak er i strid med det generelle byggeforbudet etter plan- og bygningsloven og har derfor neppe selvstendig betydning, men har muligens en opplysningsfunksjon.

15.5

«Snarveier i form av trapper, stier og smug skal sikres i alle plan- og byggesaker.»



Statsforvalteren minner om at byggesaksbehandlingen følger et rettighetssystem hvor søkeren i utgangspunktet har rett på tillatelse dersom søknaden er i samsvar med plan- og bygningslovgivningen, herunder også arealplaner.

Trapper, stier og smug kan reguleres i planer. Statsforvalteren stiller imidlertid spørsmål ved om et forbud kan utformes på en slik måte i kommuneplanen.

17. Parkering.

Det er foreslått to alternative bestemmelser 17.1.

I alt. 1 forslås det at «[p]arkeringsdekning skal fastsettes endelig i reguleringsplan». I alt. 2 foreslås «[d]et skal avsettes plass for biler og sykler i samsvar med tabell for parkeringsområder».

Statsforvalteren mener at slike detaljerte krav bør fastsettes i reguleringsplan og viser til vurderingene ovenfor.

18. Lokalisering og handelsareal.

Det fremstår som vanskelig å vurdere forholdet mellom eldre planer og kommuneplanen, og om sistnevnte eventuelt er tenkt å skulle gjelde foran eldre planer.

22.4 «Jordlovens §§ 9 og 12 gjelder dyrka og dyrkbar mark i hele kommunen frem til godkjent reguleringsplan foreligger, også om arealene er avsatt til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Der unntakene fra krav om regulering i planens punkt 3.3, er oppfylt, gjelder ikke denne bestemmelsen».

Er det mulighet å endre jordlovas system med en slik bestemmelse i kommuneplan, eller må kommunen vurdere om den ønsker at færre områder skal avsettes til bebyggelse av hensyn til jordvern. Jordlova § 2 første ledd bokstav b lyder:

«Denne lova gjeld for heile landet. Føresegnene i §§ 9 og 12 gjeld likevel ikkje for område som: (...)

b. I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til

1. bebyggelse og anlegg, eller
2. landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje.» (vår understrekning)

23. Naturskader.

Bestemmelsen henvist til i overskriften, pbl. § 11-9 nr. 8, gjelder «forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid». En del av kravene som stilles gjelder i byggesaker. Det må antas at kravene som settes eventuelt må gjøres med henvisning til annen/andre bestemmelser i loven.

24. Luftforurensning.

24.1 «Klima- og miljødepartementets retningslinje for behandling av lokal luftkvalitet i arealplanlegging T-1520 (2012), skal legges til grunn for planlegging og tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1.».

Vi stiller spørsmål ved hvilke krav bestemmelsen setter, og hva som menes med skal «legges til grunn». Skal bestemmelsen forstås slik at et tiltak skal avslås dersom det er i strid med departementets «retningslinje for behandling av lokal luftkvalitet arealplanlegging»?



25. Støyforurensning.

25.1. Bestemmelsen er lik 24.1 bare at den gjelder støyforurensning og med henvisning til en annen retningslinje. Samme spørsmål om hvordan bestemmelsen skal forstås stilles for denne.

25.5 Rød sone – forbudssone.

Nye bygninger til støyfølsomt bruksformål tillates ikke lokalisert i områder som faller inn under rød støysone i henhold til T-1442, tabell 1.

Statsforvalteren antar at det er gode grunner for å ikke tillate nye bygninger her. Skal forbudet følges opp som endring eller eventuelt opphevelse av eldre planer som åpner opp for bebyggelse i disse områdene, eller gjelder bestemmelsen som et forbud som går foran arealformål og andre bestemmelser?

27. Teknisk infrastruktur.

27.5 «For offentlige vann- og avløpsledninger gjelder en byggegrense på 4 meter målt fra ledningens ytterkant. Nye bygninger, konstruksjoner og anlegg kan ikke plasseres innenfor dette restriksjonsbeltet. Byggegrensen omfatter også annen virksomhet og endring av arealbruk som utgjør risiko for skade på ledninger eller er til hinder for vedlikehold.».

Dersom det er snakk om en byggegrense bør denne også komme frem av plankartet. I overskriften er det henvist til pbl. § 11-9 nr. 4. Denne gjelder rekkefølgekrav for å sikre blant annet teknisk infrastruktur. Kommunen bør vurdere om etablering av byggegrense fordrer varsling til berørte grunneiere.

28.2.3. Utnyttelse.

Retningslinjer vedrørende tomtestørrelse. Er dette satt som retningslinjer fordi det ikke er hjemmel til å sette rammer for tomtestørrelse i kommuneplan?

28.2.4. Høyder.

a.: «I regulerte småhusområder: I tillegg til det generelle høydekravet som følger av pbl og gjeldende plan kan den enkelte fasades gesimshøyde ikke overstige 9 meter målt fra gjennomsnittlig ferdig planert terreng langs den enkelte fasade.».

Vi antar at det siktes til pbl. § 29-4 første ledd andre setning som lyder «Bygning med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter kan bare føres opp hvor det har hjemmel i plan etter kapittel 11 eller 12.». Poenget med denne er at hvor det ikke er fastsatt høyder i plan gjelder kravene i loven. Det fremstår som uklart hvilke krav kommunen ønsker å fastsette her. Skal kravene i loven gjelde, krav i gjeldende plan eller skal bestemmelsen i kommuneplanen gjelde foran.

c.: «Der planen angir bebyggelse i 1 etasje, eventuelt med underetasje, tillates det uavhengig av etasjeantall, gesimshøyden inntil 4 meter og mønehøyde inntil 6 meter, målt fra planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.».

d.: «Der planen angir bebyggelse i 2 etasjer/ 2 fulle etasjer, tillates det uavhengig av etasjetall, gesimshøyde inntil 8 meter og mønehøyde inntil 9 meter, dog slik at gesimshøyde kan være inntil 7 meter i planer fra før 1.1.1979, målt fra planert terrengs gjennomsnittsnivå rundt bygningen.».

Det fremstår som uklart om høydekravene skal gjelde ved siden av etasjeantall eller erstatte dem.



29.1.: «Kommunen kan kreve at fritidsbebyggelse knyttes til kommunal vannforsyning og avløpshåndtering».

Et bestemmelsen ment opplysende, eller sier den mer enn det som fremkommer av pbl. §§ 27-1 og 27-1?

29.2. Det fremstår som uklart om høydekravene er ment å erstatte etasjebestemmelser i eldre planer. Dette kommer muligens ikke på spissen da foreslått høydekrav ikke er forenlig med å bygge i flere etasjer.

30.1.: «Ved regulering og søknad om tiltak skal det sikres og dokumenteres tilstrekkelige, gode og solfylte leke- og oppholdsareal egnet for variert fysisk aktivitet for aktuelle alders- og brukergrupper. Terreng og stedstypisk vegetasjon skal vurderes bevart».

Som retningslinje for arbeid med reguleringsplaner er bestemmelsen kurrant. Dersom den også skal anvendes som avslagsgrunnlag stilles det spørsmål ved å om den setter klare og entydige rammer, i tråd med legalitetsprinsippet.

33.4.: «På boligeiendom som ikke er landbrukseiendom, i LNF-område tillates maksimalt BRA 200 m² for boligareal. Det tillates totalt BRA 300 m² for eiendommen».

Det er uklart om bestemmelsen gjelder for områder avsatt til LNF med underformål a «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» eller b «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.».

LNF a er arealer der det kun er tillatt å oppføre bygninger eller iverksette tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk. Det vil si jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag.

Loven åpner for å tillate noe spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse i LNFR-områder, men det er en betingelse at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Fortrinnsvis må slike bestemmelser knyttes til underformål b «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv (...)». Dersom ikke dette gjøres vil eksempelvis tiltak knyttet til bolig som ikke er nødvendig for landbruksdriften⁶, være avhengig av dispensasjon fra arealformålet LNF.

Vi viser ellers til Kommunal- og distriktsdepartementets veileder «Planlegging for spredt bolig-, fritidsog næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, frilufts- og reindriftsområder (LNFR-områder)»:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/planlegging-for-spredt-bolig--fritids--ognaringsbebyggelse-i-landbruks--natur--frilufts--og-reindriftsomrader-Infr-omrader/id2696910/?ch=1>

⁶ Våningshus på gård vil naturligvis typisk være nødvendig for landbruksdriften.