



Planavdelingen *informerer*

om avgjørelser og veiledende uttalelser m.v. vedrørende plan- og bygningsloven til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn.

Innledning

Vi vil forsøke å sende ut prinsipielle avgjørelser og uttalelser på en mer konstruktiv og systematisk måte enn før. Dette vil for det første føre til hyppigere utsendelser enn tidligere. Det vil innebære at vi kommer til å sende ut også enkeltavgjørelser av betydning og ikke bare vente til vi har et passende antall inntatt i samlrundskriv. Vi håper på denne måten bedre å imøtekomme uttrykte ønsker på dette felt. Vi er interessert i å få reaksjoner etterhvert som den nye ordningen begynner å fungere.

Innhold

1. Fritidsbebyggelse i strandområder - tolkning av plan- og bygningslovens § 17-2, jf § 20-4 bokstav c. Oppheving av byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen.
2. Spørsmål om hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser som fastsetter at ledninger skal føres frem i jordkabler.
3. Arealdelen av kommuneplan - spørsmål om innsigelsesrett for nabokommunene i.h.t. plan- og bygningslovens § 20-5 tredje ledd.
4. Forholdet mellom bestemmelser til kommuneplanens arealdel, bebyggelsesplan og lovens krav om bebyggelsens høyde.
5. Bruk av bakgrunnsareal som virkemiddel i planleggingen etter plan- og bygningsloven.
6. Reguleringsbestemmelser om antall boenheter - Plan- og bygningslovens § 26.

1. FRITIDSBEBYGGELSE I STRANDOMRÅDER - TOLKNING AV PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 17-2, JF §20-4 BOKSTAV C. OPPHEVING AV BYGGEFORBUDET I 100-METERSBELTET LANGS SJØEN.

En fylkeskommune har bedt om en skriftlig vurdering av når byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen oppheves i.h.t. plan- og bygningslovens § 17-2, jf § 20-4 bokstav c. I brevet fra fylkeskommunen står det bl.a. følgende:

"En del kommuner deriblant ... har gitt bestemmelse om at spredt ervervs-, bolig- og fritidsbebyggelse er tillatt i landbruksnatur- og friluftsområdene (Lnf-områdene) "på visse vilkår så fremt dette ikke kommer i konflikt med landbruks-, friluft- og naturverninteressene eller landskapstilpasning". Det stilles krav om bebyggelsesplan for gruppebebyggelse på mer enn fem hus/hytter.

Slike bestemmelser er gitt for det meste av utmarksarealene i kommunen.

I vårt brev til kommunene har vi uttalt at bestemmelser som i prinsippet gir adgang til hyttebygging i hele kommunen ikke er å anse som tilstrekkelig vurdering av omfang og lokalisering og at byggeforbudet i § 17-2 således ikke blir opphevet, og at enkelt-søknader må forelegges fylkesfriluftsnemda til evt. dispensasjon fra § 17-2."

Denne saken reiser egentlig to problemstillinger:

- Generelt: Hva kan minimumskravet etter § 20-4 annet ledd bokstav c være ?
- spesielt: Hva skal til for at byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjø viker i.h.t. § 17-2 annet ledd tredje punktum ?

Bestemmelser til § 20-4 annet ledd bokstav c må angi omfanget av spredt bebyggelse og samtidig si noe om hvordan den skal lokaliseres.

Formålet med slike bestemmelser er å få en plan-avklaring om, og i tilfelle hvordan, det i landbruks-, natur- og friluftsområdene kan skje en viss utbygging utover det som har sammenheng med formålet slik at behandlingen av den enkelte byggesak blir relativt kurant.

Når det gjelder eksemplet på bestemmelser, mener departementet det er diskutabelt om kravene til

angivelse av "omfang" og "lokalisering" av spredt bebyggelse etter § 20-4 annet ledd bokstav c er oppfylt. Dersom kommunen ikke har tatt opp med vernemyndighetene hvor det er aktuelt å tillate utbygging, men dette gjøres først i forbindelse med den aktuelle utbyggingssak, mener departementet at lovens krav ikke er oppfylt og at bestemmelsen ikke kan aksepteres.

Departementet er enig i fylkeskommunens utgangspunkt om at unntaket i § 17-2 for bestemmelser om spredt utbygging ikke vil gjelde når det fra kommunens side er gitt en så generell åpning for utbygging som i den foreliggende sak.

Hele 100-metersbeltet langs sjøen er i utgangspunktet definert som et verneområde av rikspolitisk interesse hvor all utbygging konkret må vurderes opp mot vern. Bestemmelsen i § 17-2 annet ledd forutsetter at vernemyndigheten har medvirket i planarbeidet, og vurdert den opphevelse av forbudet som i realiteten skjer i planutforming.

Departementet mener at kravet til bestemmelser om spredt utbygging i kommuneplanen innebærer at det er foretatt en konkret vurdering av kommunenes område som resulterer i en sonedeling som klargjør vilkårene for utbygging i den enkelte sone. Det betyr således at det må foretas en planvurdering for å avklare eventuelle konflikter i forhold til de berørte sektormyndigheter. I slike tilfeller må strandsonen markeres som en egen sone dersom den skal opprettholde noen spesiell status.

Etter plan- og bygningslovens § 7 er det bygningsrådet i kommunen som gir dispensasjon fra planer med tilhørende bestemmelser. Før det treffes vedtak om dispensasjon skal berørte fagmyndigheter være hørt. Miljøverndepartementet mener det er naturlig at prinsippet fra tidligere strandplanlov skal videreføres.

Fylkesfriluftsnemndas/friluftnemndas uttalelse må dermed innhentes før dispensasjon gis i 100-metersbeltet. Det vises for øvrig til omtalen av dispensasjon i Miljøverndepartementets rundskriv T-2/87 "Naturforvaltning og plan- og bygningsloven", side 25.

2. SPØRSMÅL OM HJEMMEL TIL Å GI REGULERINGS-
BESTEMMELSER SOM FASTSETTER AT LEDNINGER SKAL
FØRES FREM I JORDKABLER.

En fylkesmann har henvendt seg til Miljøvern-
departementet med spørsmål om det er hjemmel til å
fastsette reguleringsbestemmelser om at ledninger til
hus skal føres frem i jordkabler.

Miljøverndepartementet uttalte i svarbrevet følgende:

"Hjemmelen til å fastsette regulerings-
bestemmelser i den nye plan- og bygnings-
loven § 26 er nå formet som en rammebestem-
melse. Den inneholder ikke lenger noen
oppregning av alle de forhold det kan gis
bestemmelser om. Utforming og bruk av
arealer er forhold det kan gis regulerings-
bestemmelser om. I Ot.prp. nr.56 (1984-85)
er det bl.a. uttalt at reguleringsbestem-
melser kan gis for å fremme eller sikre
formålet med reguleringen.

Miljøverndepartementet antar at det på
grunnlag av en konkret vurdering vil være
hjemmel for i reguleringsplan å fastsette at
fremføring av ledninger for strøm, telefon
og tv skal skje i jordkabel. En slik
bestemmelse vil bl.a. kunne forankres i en
estetisk vurdering, jf. pbl. § 74 nr.2. I
det foreliggende planeksemplet foreligger
dessuten bevaringsinteresser. Der er det
også tale om sentrumsbebyggelse.

Vi vil for øvrig vise til at synet på disse
spørsmål gradvis har endret seg. Det er
f.eks. blitt vanlig med utbygging av kabel-
fjernsynsnett i mange tettbygde områder.

Det må likevel vises varsomhet med å stille
krav om nedgraving av ledninger i regu-
leringsbestemmelser når reguleringen ellers
ikke tar sikte på å ivareta bevarings-
interesser, spesiell arkitektur, bevaring av
vegetasjon o.l.

Reguleringsbestemmelser med krav om frem-
føring av elektrisitet o.l. i jordkabler må
bare stilles under hensyntagen til bruken av
området, karakteren av bebyggelsen. Et
slikt krav bør ikke settes i regulerings-
planer for hytteområder i utmark.

I tillegg vil departementet peke på at hensynet til
sikkerhet også kan begrunne krav om nedgraving."

3. AREALDELEN AV KOMMUNEPLANEN - SPØRSMÅL OM
INNSIGELSESRETT FOR NABOKOMMUNEN I HENHOLD TIL
PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 20-5 TREDJE LEDD.

Miljøverndepartementet har fått spørsmål om innsigelsesrett fra nabokommunene til kommunedelplan.

Etter bestemmelsene om kommuneplan i plan- og bygningslovens § 20-5 tredje ledd er "nabokommunen" ikke nevnt blant de myndigheter som forutsetningsvis kan reise innsigelser til kommuneplanens arealdel. "Nabokommunen" er derimot nevnt blant de myndigheter som kan reise innsigelse mot reguleringsplaner, jfr § 27-2 nr.2 første punktum.

Miljøverndepartementet har kommet til at bestemmelsen i § 20-5 må fortolkes ut fra sin ordlyd, slik at nabokommunen ikke anses å ha innsigelsesrett til kommuneplanens arealdel. En slik innsigelsesrett vil i tilfelle måtte innføres ved lovendring.

Fylkeskommunen vil imidlertid kunne reise innsigelse på vegne av nabokommunen.

Miljøverndepartementet vil, dersom det ikke foreligger innsigelse (fra kompetent organ), bare kunne ta plansaken under behandling dersom det foreligger "nasjonale interesser", jf plan- og bygningslovens § 20-5 femte ledd.

For øvrig kan det i slike saker oppstå behov for å gi bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, jf plan- og bygningslovens § 20-3. Berørte kommuner bør i slike tilfeller så tidlig som mulig kontakte fylkeskommunen og fylkesmannen, som kan ta spørsmålet om behovet for slike bestemmelser opp med Miljøverndepartementet.

4. FORHOLDET MELLOM BESTEMMELSER TIL KOMMUNEPLANENS
AREALDEL, BEBYGGELSESPÅN OG LOVENS KRAV TIL
BEBYGGELSENS HØYDE. PLAN- OG BYGNINGSLOVENS
§§ 20-4, 28-2 OG 70.

En fylkesmann har bedt om en prinsipiell avklaring av om man i bestemmelser til kommunedelplan kan fastsette byggehøyde eller etasjeantall i strid med plan- og bygningslovens (PBL) § 70.

Spørsmålet om det kan gis bestemmelser om høyde og etasjeantall i bestemmelser til kommunedelplan.

Slik lovbestemmelsene om kommuneplaner lyder antas

det ikke å være adgang til å gi rettslig bindende bestemmelser om høyde og etasjeantall i arealdelen til kommuneplan. De samme begrensninger gjelder også for kommunedelplaner.

Dette standpunkt er lagt til grunn i Ot. prp. nr. 51(1987-88) hvor det er foreslått, men ennå ikke vedtatt, innført en slik adgang.

Kommunestyret vil imidlertid kunne gi retningslinjer om bebyggelsens utforming, herunder høyde, som ikke er rettslig bindende i forbindelse med kommunedelplanen. Slike angivelser bør da bygningsrådet legge til grunn i det videre planleggingsarbeide.

Spørsmålet om det kan gis bebyggelsesplan som tillater større byggehøyde enn det som følger av PBL § 70.

Pbl § 70 nr. 1 første ledd annet punktum lyder:

"Bygning med gesimshøyde over 8 m og mønehøyde over 9 m kan bare føres opp hvor det har hjemmel i reguleringsplan." (Understreket av oss)"

Spørsmålet blir her om bebyggelsesplan i relasjon til PBL § 70 er å anse som en reguleringsplan.

Formålet med bestemmelsen da den ble innført i bygningsloven av 1965 var å komme frem til en bedre byggeskikk i uregulerte strøk, men det var ikke meningen å begrense planleggingsmyndighetenes materielle kompetanse ved utformingen av planer.

I PBL § 28-2, som er plassert i kapitlet om reguleringsplaner, er det nedfelt regler om bebyggelsesplan.

Det fremgår av PBL § 28-2 og dens forarbeider (Ot. prp. nr. 56(1984-85) s.71 og 72) at det kan gis bestemmelser i bebyggelsesplan om høyde og etasjeantall for byggeområder.

Bebyggelsesplaner som planer med selvstendig rettsvirkning ble først innført ved plan- og bygningsloven av 1985. Om rettsvirkningene av bebyggelsesplaner sier forarbeidene (Ot. prp. nr. 56(1984-85) s. 73) at de er de samme som for reguleringsplaner.

I og med at de to plantypene, som over nevnt, har samme rettsvirkning kan således en bebyggelsesplan sies å være en detaljert reguleringsplan.

Den vesentligste forskjell mellom de to plantypene er at reguleringsplaner etter PBL § 27-2 vedtas av

kommunestyret og bebyggelsesplaner etter samme lovs § 28-2 vedtas av bygningsrådet. Forskjellen er imidlertid ikke så stor som det umiddelbart ser ut til da bebyggelsesplan kun kan gis i områder hvor kommunestyret i kommuneplanens arealdel eller i reguleringsplan har stilt krav om slik. Det er således kommunestyret som vedtar hvor det skal utarbeides bebyggelsesplan og rammene for denne.

Forholdet mellom bebyggelsesplan og bestemmelsen om høyde i lovens § 70 ble ikke tatt opp og avklart i lovens motiver. Selv om ikke problemstillingen ble konkret vurdert er det åpenbart ikke tilsiktet at PBL § 70 skal være noen skranke for bygningsrådets kompetanse etter PBL § 28-2. De verdier man ønsker å sikre ved PBL § 70 er ivaretatt ved at det vedtas bebyggelsesplan som regulerer høyde eller etasjeantall og derved vil ikke de hensyn som begrunner regelen lenger være til stede.

Miljøverndepartementet mener etter dette at bebyggelsesplan må innfortolkes i PBL § 70 slik at det får samme virkning som en reguleringsplan i relasjon til paragrafen. Vi mener derfor at det kan gis bestemmelser i bebyggelsesplan som fastsetter høyere bebyggelse enn maksimum byggehøyde i PBL § 70.

5. BRUK AV BAKGRUNNSAREAL SOM VIRKEMIDDEL I PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN.

En fylkeskommune har bedt om en vurdering av adgangen til å bruke krav om bakgrunnsareal ved regulering etter plan- og bygningslovens regler. Miljøverndepartementet uttalte bl.a i denne forbindelse:

"Kommuneplanens arealdel:

Vi antar at det i kommuneplanens arealdel ikke er hjemmel til å sette krav om bakgrunnsareal for å sikre en rettferdig fordeling av utbygging mellom grunneierne. Krav om bakgrunnsareal kan kun stilles i tilfelle hvor planfaglige vurderinger begrunner dette.

Imidlertid må det kunne gis intensjoner eller retningslinjer av ikke rettslig bindende karakter i kommuneplanens arealdel. Disse intensjonene vil selvfølgelig være av veiledende karakter for bygningsråd og kommunens tekniske etat i det videre planarbeidet.

Videre kan det stilles krav om regulerings- eller bebyggelsesplan i kommuneplanens arealdel. For detaljplaner som utarbeides for om-

råder hvor det i kommuneplanens arealdel er krevd slik plan, vil de intensjoner kommunestyret har gitt i arealdelen være veiledende. Bestemmelser til ovennevnte detaljplaner må ligge innenfor de rammer plan- og bygningslovens § 26 angir. Vi viser i denne forbindelse til omtalen av dette nedenfor.

Forslaget til endring av plan- og bygningslovens § 20-4 i Ot. prp. nr. 51(1987-88) antas ikke å hjemle generelle bestemmelser om krav til bakgrunnsareal for hytter.

Reguleringsplan:

Når det gjelder reguleringsplaner kan det med hjemmel i plan- og bygningslovens § 26 gis bestemmelser som krever at det treffes avtale om utbyggingsrettigheter i områder for fritidsbebyggelse. Det antas at det ikke vil være hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser som positivt fordeler utbyggingsrettighetene. Vi vil i denne forbindelse vise til vår veileder T-696 s. 12."

6. REGULERINGSBESTEMMELSER OM ANTALL BOENHETER - PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 26.

I forbindelse med en forespørsel fra en kommune ble det nødvendig å avklare om det kan gis bestemmelser til reguleringsplan som angir antall boenheter i hus ut fra hensynet til parkeringstettheten og trafikk-sikkerheten i området.

Det skal etter forarbeidene (Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 121) fortsatt kunne gis reguleringsbestemmelser med samme innhold som etter bygningsloven av 1965 og planleggingsloven av 1981. Men det kan også gis bestemmelser med innhold som ikke ble dekket av oppregningen hverken i gammel bygningslov eller i planleggingsloven. Som det fremgår av ovennevnte forarbeider, er minstevilkåret at bestemmelsene må ligge innenfor lovens ramme.

Lovens definisjon av reguleringsplan i § 22 og oppregningen av reguleringsformål i § 25 vil angi disse rammene. Reguleringsbestemmelsen må ha nær sammenheng med det formål det reguleres til, eller det vern eller bruk som skal sikres etter planen.

Her må det først tas stilling til om plan- og bygningslovens regler om reguleringsplan kan brukes til å styre antallet boenheter i hus som ligger i områder som er regulert til byggeformål.

Plan- og bygningslovens § 22 slår fast at en reguleringsplan er en detaljplan med tilhørende bestemmelser bl.a. som regulerer utnyttning av grunn og bebyggelse. Det er således adgang til å regulere bruken av bebyggelsen, og dette må omfatte mer enn kun å angi reguleringsformål. Kommunen må også for bebyggelsen, som for grunnen, kunne gi bestemmelser om type og grad av utnyttning, men ikke bestemmelser som medfører inngrep i bruk av allerede eksisterende bebyggelse.

Reguleringsbestemmelsenes innhold må imidlertid ha sammenheng med det formål området er regulert til. I dette konkrete tilfelle vil bestemmelsens innhold, som er styring av antall boenheter ut fra en vurdering av behovet for parkeringsplasser, måtte vurderes i relasjon til boligområde. På bakgrunn av de senere års øking av antallet biler er en planlagt og forsvarlig løsning av parkeringsspørsmålet en forutsetning for at et område skal oppfylle de krav som stilles til et boligområde. Dette gjelder ikke bare av hensyn til bilistene, men også av hensyn til de øvrige beboerne i området. Her kan særlig nevnes hensynet til barns sikkerhet og utemiljø.

Miljøverndepartementet vil videre peke på den begrensning i adgangen til å gi ovennevnte bestemmelse som fremgår av Ot. prp. nr. 56 (s. 62) om at det ved at hjemmelen gis som en rammebestemmelse også ligger en oppfordring til kritisk vurdering av behovet for reguleringsbestemmelser og innholdet av dem.

Etter dette kan det, etter en konkret prøving av behovet, gis bestemmelser til reguleringsplan som regulerer antallet boenheter i nye hus bl.a. ut fra hensynet til parkeringstettheten og trafiksikkerheten i området.

Med hilsen

Jan Sandal
Jan Sandal (e.f.)
Eksp.sjef

R. Fosmark
R. Fosmark

