

Kommunedelplan for Larvik - rettsvirkningen

Nedlastbar PDF fil: [Klikk her](#)

Sist revidert 1.mars 2005

Larvik kommune har laget en kommunedelplan for sentrum som består av 4 forskjellige kart med tilhørende bestemmelser. Rådmannsseksjonens saksbehandlere hevder at alle de 4 kartene har den samme rettsvirkningen. Det blir spesielt problematisk når de forskjellige kartene med bestemmelser er innbyrdes motstridende og oppgir forskjellige krav til det samme geografiske området. Det er også problematisk at saksbehandlerne mener kulturminnevernet er ivaretatt med overordnet virkning gjennom kartblad 3 og 4 som egentlig er å regne som temakart i motsetning til kartblad 2 med bestemmelser som er et arealformålskart som faktisk kan innarbeides i kommuneplanens arealdel og gis bindende virkning overfor grunneierne. På denne måten er planforslaget blitt et forvirrende dokument som vil virke mot sin hensikt (?). Det følgende er en gjennomgang av problemstillingen, i hovedsak med utgangspunkt i prof. C. A.Fleischers bok "Plan og bygningsretten"s kapitler om kommuneplanen.

Ifølge Plan og bygningsloven plikter kommunen å drive kommuneplanlegging. Den fullstendige kommuneplanen for kommunen består av en rekke enkeltplaner, bestemmelser og dokumenter som gjennom kommunestyrevedtak kan gis bindende virkning. Det er imidlertid bare kommuneplanens arealdel som har direkte rettsvirkning, dvs at den binder innbyggerne og samtidig gir dem rettigheter omtrent slik en reguleringsplan gjør. Arealbruken skal vises på et kart. Arealdelen har et begrenset sett arealbruksbestemmelser til disposisjon. Disse kan imidlertid utdypes og differensieres i bestemmelser som hører til arealformålskartet. Det er bare bestemmelser som knyttes til arealformålskartet som berører innbyggerne direkte. Andre deler av kommuneplanen vil innbyggerne møte gjennom de føringene som eventuelt er lagt på kommunens saksbehandling og planlegging. Andre deler av kommuneplanen kan imidlertid ikke sette rettigheter ut av spill som innbyggerne har fått gjennom vedtatt arealplan.

".....medfører vedtakelsen av kommuneplan bindende rettsvirkninger – også i forhold til private grunneiere. Det er imidlertid en forskjell på virkningen innad – overfor kommunens egne organer – og utad overfor private parter ."
(Fleischer: Plan og bygningsretten).

Det er så langt vi kan forstå vesentlig å skille mellom kommuneplanens bindende virkning og arealdelens direkte rettsvirkning. Kommuneplanen som helhet kan vedtas med bindende virkning for kommunens mange virksomheter og planleggingsvirksomhet. Innbyggerne, eiendomsbesitterne, berøres bare direkte av arealdelens kart og bestemmelser. Derfor heter det at arealdelen har direkte rettsvirkning i motsetning til temakart og andre fremstillinger og bestemmelser. Konsekvensen er at bindingene innbyggerne pålegges gjennom arealdelen, også kan påberopes av innbyggerne som rettigheter med klar juridisk forankring i de

tilhørende bestemmelsene - i motsetning til de andre delene av planen som har begrenset effekt og virkeområde i forhold til innbyggerne. Innbyggerne vil møte de andre delene av kommuneplanen indirekte i den grad de er innarbeidet i kommunens målsettinger, planlegging, saksbehandling og prioriteringer.

*”Langt på vei er det også riktig å si at kommuneplanens arealdel får den samme virkning som reguleringsplanen har etter någjeldende lov, altså etter pbl. § 31.”
(Fleischer: Plan og bygningsretten)*

I praksis innebærer det at vedtatt arealbruk med tilhørende bestemmelser om byggehøyder og volumer vil være en rettighet tomte innehaveren kan påberope seg, mens eventuelle modifierende bygge- og vernebestemmelser i andre deler av kommuneplanen, må vike til fordel for arealdelen. Dersom ikke vernehensyn er innarbeidet i arealdelen blir vernehensynene bare gode meninger uten betydning for grunneiere og utviklere. Dersom det er motstrid mellom arealdelen og resten av kommuneplanen vil grunneiernes rettigheter være bindende for kommunen. Dersom kommunen ikke forstår at arealdelen går foran, vil grunneierne utsettes for en tung og konfliktfylt prosess før de vinner gehør for sin rett. Så langt vi kan begripe! Når det i tillegg, i sammenhenger, hevdes at byggehøyder og utnyttelse også skal ivaretas gjennom formingsveiledere må vi melde pass! Formingsveiledere kan ikke erstatte reguleringsplan og har ingen bindende virkning på andre enn eventuelt kommunen selv.

Kommunedelplan for Larvik sentrum er utarbeidet av rådmannsseksjonen i Larvik. Planen ble lagt ut til høring i desember 2004. I fremlegget fremstiller saksbehandlerne kommuneplanens rettsvirkning lik arealdelens. Det hevdes at kommuneplanen som helhet har direkte rettsvirkning. Mangelen på skille mellom kommuneplanen og kommuneplanens arealdel innebærer en misforståelse som på foreliggende planforslag resulterer i at sentrale kulturminner utsettes for ødeleggende inngrep i nærområdene. Tomteeierne gis langtrekkende rettigheter til å bygge stort, mens kulturminnevern og avbøtende tiltak er forvist til en seksjon av planen som mangler direkte rettsvirkning. Hardhendt nedbygging av kulturminner blir realitet mens vern er redusert til meningsytringer. Ved konflikt mellom arealdelen og andre deler av planen vil arealdelen naturlig nok veie tyngre, vil vi hevde.

*”En tematisk kommunedelplan kan ha en kartdel som viser viktige kulturminner og kulturmiljøer.
For denne kartdelen gjelder ikke samme regler og rettsvirkning som for kommuneplanens arealdel,
men den vil være et viktig hjelpedokument. Det kan heller ikke knyttes rettslig bindende bestemmelser til en tematisk kommunedelplan. Rettsvirkninger gjelder bare så langt innholdet i den tematiske kommunedelplanens kartdel er innarbeidet i selve kommuneplankartet.”*

”Ettersom kommunedelplanen ikke gir like sterk hjemmel for bevaring som en reguleringsplan, kan det være aktuelt å følge opp med regulering til spesialområde bevaring etter pbl. § 25.6 for enkelte områder. Dette kan for eksempel være hvis eier ikke vil godta et avslag på rivesøknad med begrunnelse i verneplanen.” (Riksantikvaren: Kulturminnevern etter Plan og bygningsloven).

Professor Fleischer viser at kommuneplanen (med unntak av arealdelen) i utgangspunktet står svakere, da loven benytter formuleringen ”legges til grunn” om dens videre virkninger i kommunens planleggingsarbeide.

”Konsekvensen må være at man ikke i alt for høy grad bør anse seg reelt bundet av det kommuneplanen sier, når de mer presise – og rettsikkerhetsmessige mer avanserte – planer skal utarbeides. At bundetheten er relativt svak, følger av uttrykket ”legges til grunn”. Det kan i denne forbindelse vises til at § 19-6 bruker det samme uttrykk om fylkesplanens virkninger, og at man der har forutsatt en adgang til å komme til andre resultater når de reelle hensyn tilsier det. Det kan i denne forbindelse vises til Ot.prp. nr. 56 s. 110-11 samt drøftelsen i kap. 6 foran.” (Fleischer: Plan og bygningsretten)

Rådmannseksjonens egen forståelse av kommunedelplanen fremkommer i fremlegget for kommunestyret. Kommunedelplan for Larvik by – fremlegg til første gangs høring, utdrag:

”Kommunedelplanen med tilhørende bestemmelser har direkte rettsvirkning. Dette innebærer at vedtatt plan er bindende for de tiltak som er nevnt i følgende §§ i plan- og bygningsloven:..... Kommunedelplanen har også rettsvirkning for andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen, jf. § 20-6 andre ledd andre punktum. Tiltak som er i strid med bindende planvedtak vil alltid betinge søknad og tillatelse/godkjenning selv om tiltaket ikke konkret inngår i oppregningen av tiltak etter § 93, dvs. at forhold som fastlegges med rettsvirkning i plan kan være flere og gå lenger enn de som er med i oppregningen i § 93. Direkte rettsvirkninger innebærer at de tiltak som loven gjelder for i utgangspunktet ikke må være i strid med planen eller bestemmelser gitt i tilknytning til denne. Arealer kan dermed ikke benyttes til formål som er i direkte motstrid til det planen uttrykker.”
(Larvik kommune, fremlegg til kommunestyret 2004)

Sammenblandingen av kommuneplan og arealdel gjentas i en viktig § som omhandler rettsvirkning i forhold til eldre planer:

”Kommunedelplanen gjelder foran eldre overordnede planer, eldre reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planen gjelder ikke i den utstrekning den strider mot reguleringsplan som senere blir gjort gjeldende.”
(Larvik kommune, fremlegg til kommunestyret 2004)

Kommuneplanens arealdel har umiddelbare og dramatiske virkninger for innbyggerne og for miljøet i Larvik. Likevel oppfattes planen som noe nær Legoklossbygging. Planleggerne har ytret ønske om årlige samlinger for utveksling av erfaring og kursing i praktisering av planen slik planleggerne ønsker å forstå den. Planleggerne forutsetter likevel at deres lek med realitetene skal omfattes med nysgjerrig hengivenhet og oppslutning fra innbyggernes side. Det er hevdet fra kommunen at man etter et år bør ha en samling av kommune, arkitekter, velforeninger etc for å gjennomgå erfaringer og veilede i praktisering av planen slik den er tenkt brukt fra saksbehandlernes side.

*”På vei
Det må påpekes at forslaget er en 1.generasjons plan*

som over tid bør foredles. Det viktige nå er å vedta en plan som gir klare valg og rammer, for deretter å samle alle gode krefter slik at de store grep blir realisert.”
(Larvik kommune, fremlegg til kommunestyret 2004)

Vi vil bemerke at vi driver ubetalt og frivillig arbeide til gagn for kulturminnevern og neppe vil bidra til å bøte på mangelfull kommunal saksbehandling gjennom å prioritere slike samlinger. Vi har vanskelig for å tro at yrkesgrupper med behov for å tjene til livets opphold gjennom selvstendig næringsvirksomhet vil ønske å bruke dyrebar tid på noe slikt. Ideen vitner etter vår oppfatning om en noe menglende respekt for eget ansvar og andres integritet. Vi vil anta at de fleste forventer at kommunen utfører et brukbart arbeide som kan revideres etter normal syklus.

Forståelsen av kommuneplanens og spesifikt arealdelens noe forskjellige virkning fremgår klart av veiledende materiale, utgitt av Riksantikvaren og Miljøverndepartementet. I Larvik kommunes forslag til kommunedelplan for Larvik sentrum er de forskjellige delene av planen i innbyrdes motstrid og avbøtende tiltak i forhold til trusler mot vern er lagt til mindre betydningsfulle deler av kommunedelplanen eller gitt en rund formulering som ikke hindrer eller modifierer oppfylling av utbyggingsmålsettinger. Utbyggingsinteressene er derimot sikret med bindende og klar forankring i arealdelens kart med tilhørende bestemmelser. umiddelbart kan dette se ut som en heldig situasjon for den som måtte ønske maksimal utbygging, men i realiteten vil et ønske om å gjennomføre prosjekter ut fra arealdelen støte mot en kommunal saksbehandling som baserer seg på andre og reduserende krav. I hver sak vil man således få en omkamp om arealdelens krav hvor politikerne enten må lage reguleringssak for å knesette temakartene, eller utbyggerne vinner til slutt frem med sin soleklare rett etter en utmattende prosess. Det vil ikke styrke kommunens omdømme blandt næringsliv og entreprenører.

Vår oppfatning er at regulering til bevaring med adekvate og presise bestemmelser er det eneste holdbare vern på sikt. Kommuneplanens mindre bindende egenskaper medfører uklarhet og misforståelser, forvirrede innbyggere som tror vern er ivaretatt og politiske omkamper hver gang en ny utbyggingssak kommer opp. Det kan settes et stort spørsmål ved om innbyggernes (både utbygger, grunneier og verneinteresser) rettsikkerhet er ivaretatt gjennom kommuneplanens uklare fremtoning. Kommuneplanens arealdel bør for en del arealers vedkommende båndlegge for regulering etter Plan og bygningsloven til spesialområde for bevaring. De 4 kartenes krav til utnyttelse etc må bringes i overensstemmelse med hverandre og man må trekke konsekvensen av de overordnede målsettingene slik at planforslagets realitet ikke fremstår som en dystre parodi på utgangspunktet.

TILBAKE TIL FORRIGE SIDE

[KLIKK HER](#)

TILBAKE TIL HOVEDSIDEN

[KLIKK HER](#)