



Sak: Kommentarer til bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanen for Bamble kommune

vår dato:27.04.2022

Vår ref.:2020/4313

Til: Bamble kommune

Saksbehandler, innvalgstelefon

Bård Tangen Nilsson, 35586177

Kopi til:

Kommentarer fra Justis- og vergemålsavdelingen – forslag til bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanen for Bamble kommune 2020-2025

Statsforvalteren har mottatt kommuneplanen i Bamble for uttalelse/kommentarer.

Justis- og vergemålsavdelingen har gjennomgått Bamble kommunes høringsforslag til utfyllende bestemmelser og retningslinjer for ovennevnte plan. Vi ønsker å komme med råd når det gjelder innhold, utforming og ordlyd i forslaget. Vi gjør oppmerksom på at vår gjennomgang ikke er en uttømmende vurdering av alle forhold en plan kan, må og bør inneholde, og er heller på ingen måte en fullstendig kontroll av gyldigheten av planen.

De utfyllende bestemmelsene til arealdelen er et viktig styringsverktøy for kommunen, og angir rammer for den fremtidige arealutviklingen. Bestemmelsene er bindende og angir hvilke vilkår et tiltak må oppfylle for det det skal kunne gjennomføres, hva som er tillatt og hva som er forbudt. Bestemmelsene bør være klare og tydelige og være enkle å forstå og bruke. Kommunen bør unngå utpregede skjønnsmessige bestemmelser som kan by på tolkningstvil. Der bestemmelsene er skjønnsmessige bør det være retningslinjer som beskriver nærmere hva slags tolkningsmomenter som skal vektlegges. Gode og gjennomtenkte bestemmelser vil også gjøre byggesaksbehandlingen i kommunen lettere.

Kommunen står ikke fritt til å vedta bestemmelsenes innhold. Disse må ha hjemmel i plan- og bygningsloven, og kan ikke gå utover rammene av loven med tilhørende forskrifter. Bestemmelsene kan ikke være i strid med pbl. eller forskrifter med hjemmel i denne loven. Bestemmelsene som er i strid med regelverket vil være ugyldige. Bestemmelsene må ha grunnlag i pbl. og kan ikke gå utover rammene til loven. Kommunen har f.eks. ikke adgang til å vedta saksbehandlingsregler utover det som følger av pbl. Det kan heller ikke gis bestemmelser om dokumentasjonskrav til prosjektsøknader ut over det som følger av § 11-9 nr. 8. Adgangen til å gi rettslig bindende bestemmelser er uttømmende angitt i pbl. §§ 11-8 til 11-11.

Vi viser også til Veileder til kommuneplanens arealdel fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 19.04.2021 som vi håper er et nyttig verktøy i kommunenes planarbeid. Det fremgår der at kriterier som brukes i bestemmelser, må ha et konkret innhold. Dette gjelder spesielt forbuds- og plankravbestemmelser samt bestemmelser om omfang og lokalisering. Bestemmelsene må vise til forhold som kan kvantifiseres eller dokumenteres, slik at de har et faktisk og rettslig innhold.



Veilederen sier også noe om hvordan retningslinjer til planen skal brukes:

Det kan knyttes veiledende og mer uformelle retningslinjer til planen, som ikke er forankret i plan- og bygningsloven, som for eksempel i forbindelse med planbeskrivelsen. De vil gi ytterligere holdepunkter for hvordan enkeltsaker skal behandles med dekning i arealdelen.

Slike retningslinjer brukes for å klargjøre

- hvordan det faktiske og det rettslige planinnholdet er å forstå*
- hvordan planbestemmelsene kan påregnes praktisert*
- kommunestyrets instruksjoner til politiske utvalg og administrasjon som skal følge opp planen*

Retningslinjer er ikke juridisk bindende; de har bare veiledende og informerende karakter.

Retningslinjer må ikke være i strid med rettslig bindende bestemmelser. Avslag på søknader kan ikke begrunnes i retningslinjene.

Retningslinjene kan gi visse føringer for rettslig og planfaglig vurdering av de enkelte arealformålene, hensynssonene og bestemmelsene.

Kommunen bør unngå generelle henvisninger til andre lover og forskrifter som gjeldende bestemmelser. Dette kan medføre at planen blir uklar dersom de aktuelle lovene det henvises til blir endret og det i planen er vist til bestemmelser som ikke lenger står i loven. Dersom en viser til annet regelverk, f.eks. kulturminneloven og veglova, vil det være reglene slik de lød da kommuneplanen ble vedtatt som blir gjeldende og ikke senere endringer. Dersom kommunen har som formål å benytte seg av bestemmelser i andre lover og forskrifter så bør dette budskapet bli tatt inn som en retningslinje. Dette bør bli tatt inn i planen som en retningslinje som er begrunnet i at dersom loven blir endret, så vil det være bestemmelsene på vedtakingstidspunktet for kommuneplanen som er gjeldende.

Alternativt, dersom innholdet i annet lovverk skal gjøres rettslig bindende for planene, bør kommunen ta det konkrete innholdet de mener skal gjelde i planen, inn som en rettslig bindende bestemmelse i planen. Det kan f.eks. gjøres ved å sitere innholdet i den loven som de ønsker skal gjelde.

Kommentarer til veiledning

Vi synes kommunens punkt om veiledning til planen er bra. Det er informativt for innbyggerne at det kommer klart fram at kommuneplanens arealdel består av plankart med tilhørende bestemmelser og planbeskrivelse. Det er også viktig at plankartet og planbeskrivelsen gjøres lett tilgjengelig i kommunen.

Det er positivt at kommunen tidlig og tydelig presiserer hva som er retningslinjer, hvordan disse skal forstås og at disse ikke er juridisk bindende bestemmelser.

Det er også positivt at kommunen synliggjør hvilke vedlegg som hører til kommuneplanen, herunder liste over hvilke reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde uforandret.

Kommentarer til generelle bestemmelser

§ 2.5.1 – Byggegrenser langs landbruksområder og verneområder.

I forslaget til planbestemmelsen er det foreslått byggegrense mot dyrka mark på 50 meter og byggegrense mot verneområder og områder med naturverdier på 30 meter.



Det fremgår av retningslinjen til bestemmelsen at «*Avstanden kan reduseres/økes etter nærmere vurdering av stedlige forhold, f. eks landskapsbilde, terrengform, eksisterende vegetasjon, grunnforhold og lokalklima.*»

Retningslinjen til bestemmelsen åpner for at byggegrensen kan økes og reduseres i visse tilfeller, men det fremgår ikke hvor mye man kan øke/redusere byggegrensen utover at dette skal vurderes etter de stedlige forholdene. Dette gjør at virkningen av retningslinjen blir noe uklar. En retningslinje vil ikke kunne hjemle et krav om økt avstand til byggegrensen da den ikke er juridisk bindende. Dersom kommunen ønsker at byggegrensen ikke skal være absolutt, men tilpasset etter nærmere vurdering av stedlige forhold osv., bør dette tas inn som en unntaksbestemmelse, og ikke som en retningslinje som kan praktiseres som en strengere byggegrense enn det som fremgår av den juridisk bindende bestemmelsen. Da må det i så fall klart gå fram av bestemmelsen hvilke forhold som utløser enn økt avstand og i så fall hvilken avstand dette er. Kommunen har ikke anledning til å vedta en bestemmelse som overlater fastsettelse av byggegrense til kommunens skjønn i hver enkelt sak.

Den fastsatte byggegrensen kan heller ikke reduseres ut fra en nærmere vurdering. Fravikelse krever dispensasjon etter pbl. § 19-2. Dette bør presiseres i retningslinjen. En vurdering av stedlige forhold med de nevnte momentene kan være relevant ved en dispensasjonsvurdering.

§ 2.5.1 – Byggegrense langs sjø og vassdrag (jf. pbl. § 11-11 nr. 5)

I forslaget til bestemmelsen i kommuneplanen er det vist til at bestemmelsen er gitt etter pbl. § 11-11 nr. 5. § 11-11 nr. 5 kan bare gis til arealformålene i § 11-7 nr. 5 og 6 (til arealformålene LNF og bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner). Til tross for dette er bestemmelsen i kommuneplanen plassert i kapittel 2 som gjelder generelle bestemmelser uavhengig av arealformål, jf. § 11-9.

Vi mener bestemmelsen bør flyttes slik at den er knyttet til det/de arealformålene kommunen mener byggegrensen evt. skal gjelde for, f.eks. til § 3.4 og/eller 3.5.

Videre vil vi kommentere det materielle innholdet. Kommunen har foreslått en bestemmelse om at det ikke tillates tiltak etter pbl. §§ 20-1, 20-2 og 20-3 nærmere sjø og vassdrag enn 100 meter med en rekke unntak.

Etter § 11-11 nr. 5 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om «*at det for områder inntil 100 meter langs vassdrag skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak. I slikt område kan det også gis bestemmelser for å sikre eller opprettholde kantvegetasjon, og for å sikre allmennhetens tilgang til strandsonen*» (vår understrekning).

Vi presiserer at dersom kommunen ønsker å fastsette en annen byggegrense langs sjø enn det som kommer fram av den generelle byggegrensen i pbl. § 1-8 annet ledd, så bør dette gjøres med hjemmel i pbl. § 1-8 tredje ledd, jf. pbl. § 11-9 nr. 5. Dersom byggegrensen i bestemmelsen i kommuneplanen skal gjelde både langs sjø og vassdrag, kan det tas inn en henvisning til de nevnte bestemmelsene. (Dersom kommunens intensjon er at det generelle byggeforbudet i § 1-8 annet ledd skal gjelde vil dette fremgå av loven og det trengs ikke ta inn ytterligere planbestemmelser om dette.)

I første strekpkt. til unntaket fra byggegrensen er det vist til at byggegrensen ikke gjelder for «*fasadeendring og funksjonelle tiltak på eksisterende bebyggelse.*». Begrepet «*funksjonelle tiltak*» er



uklart og kommunen bør vurdere å klargjøre hva som menes, f.eks. i en retningslinje til bestemmelsen.

I tredje strekpkt. til unntaket fra byggegrensen fremgår det at unntaket ikke gjelder i de tilfellene der byggegrense mot sjø er fastsatt i arealplankartet. Videre er det listet opp flere tilfeller hvor det «*tillates tiltak i 100 meters beltet bak fastsatt byggegrense dersom de er i tråd med formål og bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan ...*».

Kommunen bør klargjøre om tilfellene gjelder 100 meter i tillegg til allerede fastsatt byggegrense eller om tilfellene gjelder i 100 metersbeltet fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann, jf. § 1-8 annet ledd.

§ 2.7.2 - Bevaringsverdige bygninger og kulturmiljø

I bestemmelsens første punktum står det at «*Kulturhistorisk verdifull bebyggelse og områders særpregede miljø og identitet skal sikres*». Vi er usikre på hva som menes med bestemmelsen, spesielt hva som menes med «*skal sikres*». Dette bør kommunen klargjøre.

Vi kommenterte nylig utkast til bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanen for Horten kommune. I den forbindelse ga vi en tilbakemelding om adgangen til å benytte pbl. § 11-9 nr. 7 som et rivingsforbud. Etter vårt syn er dette relevant for bestemmelsen i Bamble dersom Bamble kommune ønsker at bestemmelsen skal fungere som et rivingsforbud for bygninger med kulturhistorisk verdifull bebyggelse.

I den forbindelse sendte (daværende) Kommunal- og moderniseringsdepartementet en tolkningsuttalelse datert 15.11.2018 om adgangen til å utarbeide bestemmelser som sikrer kulturminneinteresser i kommuneplanens arealdel. I uttalelsen står det bl.a.:

«Bestemmelser i kommuneplanens arealdel som beskriver hensyn som skal tas til bevaringsverdig bebyggelse kan etter departementets syn og praksis innebære forbud mot rivning av prioriterte kulturminner. Et slikt forbud kan imidlertid ikke være av generell art, men må være saklig og stedlig begrunnet. Kommunen kan med andre ord ikke gi et generelt forbud mot rivning av eksisterende bygg i kommuneplanen, men må angi konkret hvilke(-t) bygg forbudet gjelder for. Vi mener dette er en riktig forståelse av regelverket. Etter departementets oppfatning er pbl. § 11-9 nr. 7 en spesialbestemmelse i forhold til pbl. § 11-8 og må av den grunn også kunne strekke seg lenger.

Rivningsforbud i kommuneplanen bør etter departementets vurdering ikke brukes i omfattende grad. Der det er mer naturlig å benytte reguleringsplan for å ivareta kulturminner, bør en slik fremgangsmåte følges. Dersom konkrete forbudsbestemmelser inntas i kommuneplanen, er det viktig at kommunen har en prosess i forkant med de berørte for å sikre medvirkning.»

Den foreslåtte bestemmelsen i § 2.7.2 er av generell art, og ikke saklig og stedlig begrunnet, slik det står i uttalelsen fra departementet. Dersom Bamble kommune har ment at bestemmelsen skal være en avslagshjemmel for søknader om riving, er det usikkert om bestemmelsen står seg. Slik bestemmelsen er foreslått, gir det ingen forutsigbarhet for hvilke eiendommer som rammes av et evt. rivingsforbud.

Dersom kommunen har ment å vedta et rivingsforbud, mener vi at kommunen bør kartlegge bevaringsverdige bygg og følger nødvendig prosess for å fastsette bestemmelser for disse på reguleringsplannivå.



Kommentarer til bestemmelser til arealformål

§ 3.1.1 – Boligbebyggelse

I annet ledd foreslår kommunen en bestemmelse som lyder:

«Utover sesongbasert (inntil 6 mnd) opplag er det ikke lov å hensette bobiler, campingvogner, båter eller materialer nærmere tomtegrense en 4 m uten at det foreligger samtykke fra nabo om plasseringen. Kommunen kan med varsel på 3 uker kreve innretningen fjernet, dersom kommunen finner dette nødvendig.»

Vi er i tvil om det gjennom en planbestemmelse kan fastsettes at en plassering krever nabosamtykke utover det som følger av loven.

Videre kan en slik bestemmelse gi dårlig sammenheng med regelverket ellers, som tillater flere typer mindre tiltak oppført nærmere nabogrense enn fire meter uten nabosamtykke eller søknadsbehandling i kommunen, jf. pbl. § 20-5 og byggesaksforskriften (SAK10) § 4-1. Eksempler på dette kan være uthus, levegg o.l. Da kan det i virke urimelig at man lovlig kan sette opp f.eks. en levegg, men at man er avhengig av samtykke fra nabo for å oppbevare en båt eller campingvogn på egen eiendom.

Bamble kommune bør være oppmerksom på dette dersom det er ønskelig at bestemmelsen skal vedtas.

§ 3.1.2 – Fritidsbebyggelse

I tredje ledd til bestemmelsen viser kommunen til at en rekke tiltak som skal fremgå av «*landskapsplan ved byggemelding.*»

Begrepet «byggemelding» er ikke videreført i plan- og bygningsloven fra 2008. Da blir det uklart hva som menes med begrepet. Kommunen bør benytte begreper som følger den gjeldende pbl. av 2008.

Til § 3.4.3 – Eksisterende boligbebyggelse i LNF

Bestemmelsen om boligbebyggelse i LNF-områder (og om fritidsboliger nedenfor i pkt. 3.4.4) synes å være knyttet til ordinære LNF-områder og ikke til LNF-områder for spredt bolig- eller fritidsbebyggelse siden spredt boligbebyggelse er særskilt omtalt i pkt. 3.4.5. Vi presiserer at i ordinære LNF-områder vil det bare være tiltak som er nødvendig for landbruksdriften som kan tillates. Man kan ikke utvide hva som tillates i LNF-områder gjennom planbestemmelser. Da må området avsettes til LNF-området for spredt bolig- eller fritidsbebyggelse. Altså vil bestemmelser som går utover hva som kan tillates innenfor LNF-formålet være ugyldige.

I bestemmelsen oppstiller kommunen flere vilkår som må være oppfylt for at det kan tillates tilbygg, påbygg, oppføring av garasje, uthus eller bod på inntil 50 m² på eksisterende boligbebyggelse. Blant forholdene som må være ivaretatt for at dette skal tillates er «*differensiert forvaltning av strandsonen*».

Dette fremstår som upresist og det er utfordrende å forstå i hvilken grad dette skal være bindende bestemmelser. Dersom kommunen ønsker å ta inn retningslinjene som fremgår av Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (utgitt av Kommunal- og



moderniseringsdepartementet 28.05.2021), bør dette skrives inn i planen som bindende bestemmelser i samsvar med pbl. §§ 11-9 og 11-11 framfor å henvise til retningslinjer.

Kommunen kan med fordel presisere nærmere hva som ligger i kravet til «*tilfredsstillende uteoppholdsareal*». Dette kan f.eks. gjøres i en retningslinje.

Til § 3.4.4 – Eksisterende fritidsbolig i LNF

Se innledende kommentarer til pkt. 3.4.3.

Kommunen skriver at bestemmelsen i pkt. 0 skal være førende. Dette fremstår som uklart og kommunen bør klargjøre hvor i planen føringene fremgår. Evt. så kan de gjeldende føringene tas inn som en retningslinje til bestemmelsen.

Til § 3.4.5 – Areal for spredt boligbebyggelse, SB

Vi viser til kommentarene til § 3.4.3 ang. å henvise til differensiert forvaltning av strandsonen.

Kommunen kan med fordel presisere nærmere hva som ligger i kravet til «*tilfredsstillende uteoppholdsareal*». Dette kan f.eks. gjøres i en retningslinje.

Til § 3.5.1 – Farleder

Henvisningen om at alle tiltak som kan påvirke sikkerheten eller framkommeligheten i sjø krever tillatelse i samsvar med havne- og farvannsloven § 14 fremstår i realiteten som informasjon og ikke som en bindende bestemmelse. Etter vårt syn bør dette gjøres om til en retningslinje. For øvrig er det oppklarende at kommunen informerer om at tillatelse til tiltak er avhengig av tillatelse etter øvrige lovverk utover pbl.

Kommentarer til bestemmelser til hensynssoner

Til § 4.2.1 – Hensynssone landbruk, H510

Dersom kommunen ønsker å ha en sone med særlig hensyn til vilttrekk, bør dette gis for å beskytte naturinteressene i de aktuelle sonene. Etter vårt syn bør kommunen vurdere å legge dette til sone med særlig hensyn til bevaring av naturmiljø, H560.

Til § 4.2.5 – Bevaring kulturmiljø, H570

Det er henvist til bestemmelse «*0 Hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø.*»

Se kommentarer til § 3.4.4.