



Rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet - H-2015-8

Myndighet	Rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Dato	2015-06-26
Doknr/publisert	H-2015-8
Stikkord	Plan- og bygningsloven (2008) § 29-4
Sammendrag	Rundskriv til plan- og bygningsloven § 29-4.
Saksgang	H-8/15. Erstatte H-1990-18.

Innholdsfortegnelse

Rundskriv fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet - H-2015-8

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING

[Lovdatas merknad til Rundskriv til pbl § 29-4]

2. GENERELT OM PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 29-4

2.1 Plan- og bygningsloven § 29-4 er en viktig styringshjemmel for kommunen

2.2 Lovens utgangspunkt – minimum 4 meter avstand til nabogrense

2.3 Plassering nærmere nabogrensen enn 4 meter er avhengig av dispensasjon

2.4 Plan- og bygningsloven § 29-4 gir anvisning på fritt skjønn

2.5 Forholdet til arealplan

2.6 Forholdet til § 29-2 om visuelle kvaliteter

2.7 Forholdet til plan- og bygningsloven § 30-4 om andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlige terrenginngrep mv

3. PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 29-1 FØRSTE LEDD

3.1 Hva regulerer bestemmelsen?

3.2 Bestemmelsen gir adgang til å kreve annen plassering eller høyde

3.2.1 Tiltaket skal i utgangspunktet godkjennes dersom kravet til avstand og høyde er oppfylt

3.2.2 Begrensninger i utbyggingsretten

3.2.3 Kommunen kan kreve en annen plassering og høyde

3.2.4 Nærmere om adgang til å bestemme etasjer og takvinkler

3.2.5 Kommunen må ta stilling til toleransegrenser for både høyde og plassering

3.3 Relevante forhold ved vurderingen etter § 29-4 første ledd

3.4 Interesseavveiningen etter § 29-4 første ledd

4. KOMMUNENS ADGANG TIL GODKJENNING ETTER § 29-4 TREDJE LEDD

4.1 Plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd åpner for at kommunen kan godkjenne i to tilfeller

4.2 Adgangen til godkjenning etter § 29-4 tredje ledd er underlagt kommunens frie skjønn

4.3 Interesseavveiningen ved godkjenning etter § 29-4 tredje ledd

4.4 Alternativ 1 – Skriftlig samtykke fra nabo

4.4.1 Unntaksmuligheten etter § 29-4 tredje ledd bokstav a) har ingen størrelsesbegrensning

4.4.2 Samtykket må være skriftlig og klart formulert

4.4.3 Samtykke må gis av noen med fullmakt**4.5 Alternativ 2 – Kommunens adgang til å godkjenne plassering av mindre frittliggende byggverk og andre lignende tiltak****4.5.1 Unntaket gjelder kun for mindre byggverk og lignende tiltak****4.5.2 Mindre byggverk inntil 50m²****4.5.3 Det er en forutsetning at byggverket er frittliggende****5. MINDRE BYGGVERK OG ANDRE TILTAK SOM KAN Plasseres NÆRMERE NABOGRENSE ENN 4 METER****6. DISPENSASJON FRA AVSTANDSKRAVET I § 29-4 ANNET LEDD****6.1 Det er strenge vilkår for å kunne gi dispensasjon fra § 29-4 annet ledd****6.2 Dispensasjon fra «tekniske krav» i plan****6.3 Relevante momenter ved vurdering av om dispensasjon kan gis****7. ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR I FORBINDELSE MED TILLATELSE****8. FORHOLDET MELLOM PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG ANDRE LOVER****8.1 Forholdet til veglova****8.1.1 Kommunen kan avslå tiltak som er i strid med veglovas bestemmelser****8.1.2 Byggegrenser i plan går foran veglova****8.1.3 Dispensasjon fra veglova og/eller plan- og bygningsloven****8.2 Forholdet til grannelova****8.2.1 Plan- og bygningsloven og grannelova gjelder ved siden av hverandre****8.2.2 Tiltakshavers forpliktelser og naboens rettigheter etter grannelova****8.2.3 Nærmere om den naboettslige tålegrense etter grannelova § 2****8.2.4 Vedlikehold bør som et utgangspunkt kunne utføres fra egen eiendom**

Rundskrivet finnes i pdf-format (Adobe acrobat).

Side 3

1. INNLEDNING

Departementet ønsker med dette rundskrivet å gi en oppdatert redegjørelse om plan- og bygningsloven § 29-4 *Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense*. Vi utdyper og presiserer også det materielle innholdet i bestemmelsen.

Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv H-1990-18 av 1. juli 1990.

Plan- og bygningsloven § 29-4 er en videreføring av plan- og bygningsloven av 1985 § 70. Det er kun foretatt noen mindre endringer av ren redaksjonell og språklig karakter. Blant annet har begrepet «bygning» blitt erstattet av «byggverk». Videre er begrepet «lignende mindre bygning» erstattet av «lignende mindre tiltak». Dette omfatter bl.a. tiltak, som mindre forstøtningsmurer og oppfyllinger.¹ Endringene i plan- og bygningsloven § 29-4 er i tråd med langvarig og konsekvent forståelse og praktisering av bestemmelsen. Videre er bestemmelsen² presisert slik at det nå tydelig fremgår at krav til minste avstand til nabogrense kan gis i forskrift og at unntaket i § 29-4 tredje ledd bokstav b kun gjelder for frittliggende byggverk.

1 Se bl.a. Ot.prp.nr.112 (2001–2002) side 102.

2 Se Prop.99 L (2013–2014) kapittel 14.3.

[Lovdatas merknad til Rundskriv til pbl § 29-4]

[Lovdata gjør oppmerksom på at hele dette rundskrivet omhandler plan- og bygningsloven § 29-4.]

2. GENERELT OM PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 29-4

2.1 Plan- og bygningsloven § 29-4 er en viktig styringshjemmel for kommunen

Plan- og bygningsloven § 29-4 gir bygningsmyndighetene hjemmel til å styre bl.a. byggverkets plassering på tomta, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde ved behandling av byggesøknader.

Formålet bak plan- og bygningsloven § 29-4 er bl.a. brannvern hensyn og behovet for å sikre lys og luft mellom bygg og en viss avstand mellom nabobebyggelse, samt hensyn til terreng og omgivelsestilpasning. Kommunen skal anvende bestemmelsen slik at en oppnår en arealdisponering, som på en god måte ivaretar både utbyggers interesser og ønsker, offentlige interesser samt hensyn til naboer slik at de beholder/kan få tilsvarende kvaliteter. Bestemmelsen er dermed en viktig styringshjemmel for kommunene.

2.2 Lovens utgangspunkt – minimum 4 meter avstand til nabogrense

Etter plan- og bygningsloven § 29-4 annet ledd skal byggverk, inklusive eventuell kjeller/underjordisk parkering o.a., oppføres minst 4 meter fra nabogrensen. For byggverk høyere enn 8 meter er kravet at avstanden skal være minst byggverkets halve høyde. Andre avstandsgrenser kan følge enten av kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9 nr. 5 eller av reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 2, se for øvrig punkt 2.5 nedenfor.

Kravet til avstand fra nabogrensen gjelder ikke bare byggverk, men også andre varige konstruksjoner og anlegg, se punkt 2.7 nedenfor. Kravet til avstand gjelder også for tiltak unntatt søknadsplikt med mindre andre avstandskrav særskilt fremgår av lov eller forskrift, se punkt 5 nedenfor.

Deling

Ved søknad om opprettelse av ny grunneiendom/anleggseiendom/jordsameie/festegrunn etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav m, vil plan- og bygningsloven § 29-4 komme til

Side 4

anvendelse. Ved søknad om deling må eksisterende byggverk og deres avstand til eventuell ny tomtegrense vurderes.

I sjø

Plan- og bygningsloven § 29-4 får også anvendelse på tiltak i sjøen, se for eksempel SOMB-2000-83 (2000 s 269) som gjaldt oppføring av en kombinert bølgebryter og fortøyningsfeste i sjøen. Selv om sjøområder ikke er tomt i vanlig forstand, må tiltakets plassering, høyde mv. kunne fastsettes innenfor det aktuelle området på tilsvarende måte som om tiltaket ble etablert på land.

2.3 Plassering nærmere nabogrensen enn 4 meter er avhengig av dispensasjon

Skal det bygges nærmere enn 4 meter fra nabogrensen, må det søkes om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Dersom arealplanen oppstiller andre avstandskrav enn plan- og bygningsloven § 29-4, går dette foran kravene i loven, se punkt 2.5 nedenfor. Det er også mulig å søke om dispensasjon fra avstandskrav i plan. Det er to mulige fremgangsmåter som kan benyttes:

- i. Tiltakshaver kan søke om tillatelse for hele tiltaket, herunder om dispensasjon for krav til høyde/plassering nærmere nabogrense enn det som følger av plan- og bygningsloven § 29-4 annet ledd alternativt av arealplanen for området.
- ii. Tiltakshaver kan fremme en isolert søknad om dispensasjon fra kravet til høyde/avstandskravet. Dette kan være særlig aktuelt for mindre tiltak som ellers oppfyller krav for å kunne unntas søknadsplikt. Hvis dispensasjon innvilges, kan resten av tiltaket følge reglene om unntak fra kravet om søknadsplikt.

Se for øvrig punkt 4 nedenfor om forenklet godkjenning etter plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd og punkt 5 om mindre byggverk og andre tiltak som kan plasseres nærmere nabogrensen enn 4 meter.

2.4 Plan- og bygningsloven § 29-4 gir anvisning på fritt skjønn

Så lenge bygningsmyndighetene holder seg innenfor de begrensninger som følger av plan- og bygningsloven § 29-4 og eventuell plan, gir bestemmelsen anvisning på et fritt skjønn med tanke på plassering og høyde. Dette følger av langvarig forvaltningspraksis og rettspraksis.³

³ Se bl.a. sak 11/1686, departementets rundskriv H-1998-2103 Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsloven § 34, punkt 7.4, samt LB-2004-11610 og LE-2010-201599.

I og med at bestemmelsen gir anvisning på fritt skjønn skal hensynet til det lokale selvstyret vektlegges, jf. forvaltningsloven § 34 annet ledd tredje punktum.

Det er viktig at Fylkesmannen ved prøving av vedtak tar hensyn til det kommunale selvstyret og begrunner hvorfor det eventuelt ikke kan slå gjennom. Se for øvrig punkt 6.2 nedenfor.

2.5 Forholdet til arealplan

Der kommunen gjennom plan⁴ allerede har tatt konkret stilling til byggverkets avstand til nabogrense og byggverkets høyde, vil dette gå foran kravene i plan- og

Side 5

bygningsloven § 29-4.⁵ Det vil da normalt ikke være rom for ytterligere vurdering etter plan- og bygningsloven § 29-4.

⁴ Med plan menes både kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

⁵ Se kapittel 6.2 i T-1490 om utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven hvor det bl.a fremgår at det ikke kan gis planbestemmelser som er i strid med byggeforskriftenes bestemmelser om måling av bygningshøyde og grad av utnyttning.

Der planen ikke angir absolutte bestemmelser for plassering eller høyde, må det foretas en tolking av planen, se i den forbindelse [Sivilombudsmannens uttalelse] SOM-2012-1852. Se for øvrig også [Sivilombudsmannens uttalelse] SOM-2013-2341, som gjaldt tolkning av en skjønnsmessig planbestemmelse om plassering av garasje. Ombudsmannen kom i den saken til at § 29-4 skulle inngå som et relevant moment ved tolkingen av planbestemmelsen.

Der det omsøkte tiltaket er i strid med den arealbruken, høyde eller avstand med mer som fremgår av arealplan vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven, må det søkes om dispensasjon fra denne.

2.6 Forholdet til § 29-2 om visuelle kvaliteter

Etter plan- og bygningsloven § 29-2 skal alle tiltak etter loven ha gode visuelle kvaliteter. Bestemmelsen er en selvstendig avslagshjemmel, og vurderingen som skal foretas er underlagt kommunens frie skjønn.

Det følger av bestemmelsen at et tiltak skal ha gode visuelle kvaliteter i forhold til de bygde og naturlige omgivelser det skal plasseres i (vår understreking). Vurderingen av plassering etter § 29-2 er en annen enn den § 29-4 gir anvisning på.

Når det gjelder vurderingen av kravet til «plassering» etter § 29-2, viser vi til Ot.prp.nr.45 (2007–2008) side 342:

«Selv om et tiltak i seg selv har gode kvaliteter, er det ikke sikkert det kan plasseres i alle typer omgivelser. Det kreves ikke at det skal være helt likt sine bygde omgivelser, også kontraster kan være positive, men avvikene må framstå som faglig begrunnede valg framfor tilfeldig uforming.

Ved at plassering blir et «kriterium» i bestemmelsen, kan det stilles strengere krav til et tiltak som vil prege landskapet, for eksempel ei større bru eller et kjøpesenter. Videre må det tas hensyn til om tiltaket plasseres i sentrum av et tettsted eller om det er i et strøk med særlig historisk eller kulturell interesse. I disse tilfellene vil det være grunnlag for å kreve at den visuelle kvaliteten som ønskes innført eller opprettholdt i slike områder ivaretas.»

Dersom hensynet til visuelle kvaliteter etter plan- og bygningsloven § 29-2 gjør seg gjeldende for plasseringen av et byggverk, vil det være nødvendig å foreta to selvstendige vurderinger etter både plan- og bygningsloven § 29-2 og § 29-4. Hvis begge bestemmelsene benyttes, må dette fremgå klart av vedtaket.

Side 6

2.7 Forholdet til plan- og bygningsloven § 30-4 om andre varige konstruksjoner eller anlegg. Vesentlige terrenginngrep mv

Plan- og bygningsloven § 29-4 retter seg mot byggverk. Begrepet byggverk er en samlebetegnelse, og dekker alle former for tiltak som omfattes av loven,⁶ ikke bare bygninger.

6 Se Prop.122 L (2009–2010) side 7: «I loven brukes betegnelsen bygning om vanlige byggverk med vegger og tak. Konstruksjoner og anlegg brukes om andre typer tiltak som omfattes av loven. I regler som retter seg mot alle typer tiltak brukes for enkelhets skyld betegnelsen byggverk, som altså omfatter bygninger, konstruksjoner og anlegg.»

For varige konstruksjoner og anlegg etter plan- og bygningsloven § 30-4 gjelder plan- og bygningsloven § 29-4 så langt den passer. Departementet har i flere uttalelser lagt til grunn at plan- og bygningsloven § 29-4 kan passe for tiltak etter plan- og bygningsloven § 30-4, som for eksempel oppføring av mindre forstøtningsmurer og de fleste typer/størrelser av (frittstående) parabolantennar, plassering av septiktank,⁷ intern veg⁸ og vesentlig terrenginngrep.⁹

7 Se sak TUDEP-2013-1178.

8 Se sak TUDEP-2012-2853.

9 Se bl.a. sak 15/949: «For vesentlig terrenginngrep legges det særlig vekt på potensiell ulempe for nabo, så som fare for utgliding.»

Samtidig er det også klart at noen tiltak har liten eller ubetydelig innvirkning på naboeiendommer. Kommunen kan i slike tilfeller godkjenne tiltaket plassert nærmere enn 4 meter fordi hensynet bak kravet om avstand fra nabogrense neppe er til stede for disse typene av tiltak, deriblant hensynet til brannsikkerhet, lys, luft osv.

Det vil i utgangspunktet være opp til kommunens skjønn å avgjøre hvilke tiltak etter plan- og bygningsloven § 30-4 som passer inn under plan- og bygningsloven § 29-4.

3. PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 29-1 FØRSTE LEDD

3.1 Hva regulerer bestemmelsen?

Bestemmelsen regulerer følgende forhold:

- *Byggverkets plassering*

Dette omfatter både byggverkets beliggenhet på tomte (i horisontalplanet) og høydeplassering i terrenget (på kote på kart). Med «høydeplassering» menes normalt sokkelhøyde eller høyden av underkant bjelkelag/dekke over kjeller angitt i meter over havet. Annet klart identifiserbart fastpunkt på bygningen kan imidlertid også benyttes forutsatt at det gir en klar beskrivelse av bygningens høydevirkning.

- *Byggverkets høyde*

Dersom ikke annet fremgår av plan, kan byggverket ikke oppføres med gesimshøyde over 8 meter og mønehøyde over 9 meter. Høyde som beskrevet i plan- og bygningsloven § 29-4, er gjennomsnittlig gesimshøyde mot vedkommende nabogrense, målt i forhold til planert terrengs gjennomsnittsnivå langs fasaden. Høyder skal angis som kotehøyder eller målte høyder. Bruk av etasjeantall for fastsetting av høyder er ikke tillatt. Nærmere regler for beregning av høyde fremgår av byggtknisk forskrift § 6-2.

Side 7

- *Byggverkets avstand fra nabogrense.*

«Nabogrense» må her forstås som den juridisk fastsatte grense¹⁰. Er grenselinjen uklar, kan kommunen pålegge tiltakshaver å få fastsatt grensen dersom dette er nødvendig for at kommunen skal kunne gi tillatelse til tiltaket, jf. plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd andre setning. Etter plan- og bygningsloven § 21-4

sjettede bokstav a) kan det stilles vilkår om klarlegging av grenser før det gis igangsettingstillatelse. Plassering kan likevel godkjennes dersom det ikke er tvil om at kravet til avstand er oppfylt.

10 Jf. matrikelloven 17. juni 2005 nr. 101.

Avstanden skal måles horisontalt fra fasadeliv, jf. byggt teknisk forskrift § 6-3. Nærmere veiledning til denne bestemmelsen finnes i veiledningen ~~H-2014-2300 Grad av utnyttning.~~

Fastsetting av nabogrense i et eierseksjonssameie kan tidvis by på utfordringer. Det følger av eierseksjonsloven § 6 tredje ledd at eierseksjonssameie, som hovedregel, bare kan etableres på en grunneiendom eller anleggseiendom. Eiendomsgrensen for en eiendom som er seksjonert er matrikkelenhetens ytre grenser, uavhengig om det er etablert eksklusive tilleggsdeler til de enkelte bruksenheter i sameiet. Nabogrense vil derfor i denne sammenheng være matrikkelenhetens ytre fastsatte grense, ikke grensene for tilleggsdelene i et sameie,¹¹

11 Se departementets uttalelse i sak 10/1404.

• *Bestemmelsen regulerer i en begrenset utstrekning også byggverkets utforming (bygningsskikk, grunnflate¹² og form)*

Plan- og bygningsloven § 29-4 retter seg i all hovedsak mot byggverkets «plassering» og «høyde». Endret utforming av byggverket faller dermed etter ordlyden utenfor det bygningsmyndighetene har myndighet til å fastsette etter bestemmelsen. Det følger imidlertid av forarbeidene at kommunen også kan «*ha for øye formålet med bygningen og kan under hensyn til dette fastsette bygningens plassering, grunnflate, høyde samt krav til utforming og utførelse*».¹³ Et naust må således kunne godkjennes med så stor høyde at det kan tjene formålet. For garasjer og uthus som skal nyttes i forbindelse med bolig kan det være aktuelt å fastsette en lavere høyde.

12 Med grunnflate menes bebyggingsareal, se bl.a. Ot.prp.nr.112 (2001–2002) kapittel 10.2.1

13 Se kapittel 6.6 i Ot.prp.nr.27 (1982–1983) Om lov om endringer i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7.

3.2 Bestemmelsen gir adgang til å kreve annen plassering eller høyde

3.2.1 Tiltaket skal i utgangspunktet godkjennes dersom kravet til avstand og høyde er oppfylt

Plan- og bygningsloven er en ja-lov. Dette innebærer at tiltakshaver som et generelt utgangspunkt har rettskrav på å få innvilget søknad om tiltak som er i tråd med regelverket, herunder også plan. Dette omtales gjerne som utbyggingsretten.

Dersom et tiltak overholder de krav til høyde og avstand som følger av plan- og bygningsloven § 29-4, og for øvrig er i tråd med plan, så gir ikke denne bestemmelsen hjemmel til å avslå en søknad i sin helhet. Den gir derimot hjemmel til å avslå foreslått plassering og høyde, og til å kreve en annen plassering eller høyde, se punkt 3.2.3 nedenfor. For bygninger som er høyere enn det § 29-4 første ledd åpner for, gir derimot tredje punktum en uttrykkelig avslagshjemmel, se punkt. 3.2.2 nedenfor.

Side 8

3.2.2 Begrensninger i utbyggingsretten

I plan- og bygningsloven § 29-4 første og annet ledd har lovgiver angitt noen konkrete begrensninger i utbyggingsretten. Det er angitt en minimumsavstand fra byggverket til nabogrensen og hvilken høyde som kan aksepteres uten krav om nærmere avklaring gjennom plan. Ved å angi disse ytre rammene har lovgiver ønsket å ivareta både offentlige og private interesser. Dersom det omsøkte byggverket er i strid med disse ytre rammene, har tiltakshaver ikke lenger noe rettskrav på å få bygge.

Der naboen har samtykket til tiltaket eller der det søkes om (frittliggende) garasje, uthus og lignende mindre tiltak, kan kommunen godkjenne en plassering nærmere nabogrensen enn det som er lovens utgangspunkt. Selv om tiltakshaver i disse tilfellene slipper å oppfylle kravene som gjelder for å få innvilget dispensasjon, har kommunen fortsatt adgang til å avslå søknaden (fullstendig).

3.2.3 Kommunen kan kreve en annen plassering og høyde

Kommunens rolle består i å ta standpunkt til søkerens forslag til plassering slik denne fremgår av situasjonsplanen i søknaden, eventuelt supplert med annen plantegning og snitt. Kommunen kan gi tillatelse som omsøkt, eller godkjenne tiltaket med en annen plassering, innenfor de øvrige rettslige rammer.

Begrunnelsen for slik endret plassering vil i mange tilfeller være betydelige ulemper for omgivelsene.

Plan- og bygningsloven § 29-4 forutsettes praktisert slik at tiltakshavers ønske imøtekommes der ikke avgjørende grunner taler imot dette. Med avgjørende grunner sikter en særlig til plassering og høyde som medfører betydelig ulempe for f.eks. naboeiendommer og/eller omkringliggende miljø. Det er kun i tilfeller der det objektivt sett kan konstateres betydelig ulempe for naboeiendommer eller omkringliggende miljø at kommunen kan utøve «kan»-skjønn etter plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd (fritt skjønn). I praksis skal det mye til for at naboer i tettbygd strøk blir hørt med protest eller klage over tap av utsikt eller reduksjon i solforhold. Dette er forhold som vil være påregnelig i boligfelt, og særlig i forbindelse med kommunal fortetningspolitikk.

Dersom kommunen ikke benytter sin mulighet til å kreve annen høyde eller plassering, vil det være tilstrekkelig å vurdere innholdet i eventuelle naboprotester opp mot den omsøkte utforming og plassering.

Plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd gir altså bygningsmyndighetene adgang til ikke å godkjenne en foreslått plassering og høyde til fordel for en alternativ anvisning som i større utstrekning ivaretar hensyn til lys, luft, utsikt, brannsikkerhet med mer. Det er kun i tilfeller hvor kommunen fatter vedtak om annen plassering eller høyde enn den som fremgår av søknaden at dette vil kreve nærmere begrunnelse av kommunen.

3.2.4 Nærmere om adgang til å bestemme etasjer og takvinkler

i. Plan- og bygningsloven § 29-4 hjemler ikke adgang til å kreve reduksjon av etasjetall

Plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd rekker ikke så langt at den hjemler adgang til å kreve bygning oppført med én etasje hvor det er søkt om to etasjer. En slik adgang må som en hovedregel være hjemlet i godkjent arealplan¹⁴ (med krav om at bebyggelsen skal være i en etasje), eller gjennom krav til strøkstilpasning etter plan- og bygningsloven § 29-2. Dette bygger på at plan- og bygningsloven § 29-4 regulerer

Side 9

bygningens plassering og høyde, derimot ikke tomtens utnyttelsesgrad. Kommunens fastsetting av høyde kan likevel i praksis medføre at tiltakshaver må redusere antall etasjer.

14 Se [Sivilombudsmannens uttalelse] SOM-2012-654 og SOM-2012-215

ii. Plan- og bygningsloven § 29-4 regulerer høyde

Plan- og bygningsloven § 29-4 gir kommunen adgang til både å angi en lavere høyde på byggverk og til å angi en lavere høydeplassering. Første ledd nevner ikke takvinkel spesifikt. Selv om takvinklers funksjon i stor grad skal ivareta visuelle kvaliteter, kan takvinkelen også være bestemmende for høyden. I enkelte tilfeller kan takvinkel bidra til at et tiltak fremstår som mer ruvende og kan få innvirkning på hensyn som plan- og bygningsloven § 29-4 skal ivareta, som f.eks. tap av lys og utsikt. Dersom tungtveiende hensyn taler for å angi en annen høyde enn den som er omsøkt, har kommunen en skjønnsmessig adgang til å fravike ønsket høyde ved å kreve redusert takvinkel. Det må imidlertid tas forbehold om hva arealplanen bestemmer. Dersom planen selv oppstiller adgang til takvinkel på eksempelvis 45 grader, vil dette være førende. Dersom planen derimot åpner for at takvinkelen kan være fra 30 til 45 grader, vil kommunen ha rom for å foreta en skjønnsmessig vurdering i tråd med plan- og bygningsloven § 29-4.

3.2.5 Kommunen må ta stilling til toleransegrenser for både høyde og plassering

I en del tilfeller kan det være vanskelig for kommunen å fastsette endelig høydeplassering under behandlingen av søknaden, for eksempel fordi eksisterende kartverk ikke er godt nok. Det kan da oppstå behov for å kunne foreta mindre justeringer i forbindelse med påvisning i marken. Kommunen må imidlertid ta aktivt stilling til spørsmålet ved å oppgi toleransegrensene som gjelder for plasseringen av tiltaket i situasjonsplanen og i marken (utstikkingen), se byggesaksforskriften § 6-3 bokstav b. Toleransegrensene skal i utgangspunktet fremgå av kommunens vedtak. Det understrekes at toleransegrenser ikke har noe med avrundings- og kommaregler å gjøre, slik at høyde- og plasseringsangivelser gitt i lov eller plan, er å forstå som absolutte begrensninger.

3.3 Relevante forhold ved vurderingen etter § 29-4 første ledd

Det er ikke mulig å gi en uttømmende oversikt over momenter som kan være relevante å legge vekt på ved vurderingen av bygningens plassering og høyde. For bygningsmyndighetenes vurderinger av bygningens plassering og høyde kan bl.a. følgende forhold være relevante:

- *Byggverkets tilpassning til terreng og eksisterende bebyggelse.*

Disponering av tomta som skal bebygges, slik at det gjenstår tilstrekkelig areal for forsvarlig oppholdssted i det fri for beboerne, herunder universell utforming. Slikt areal bør så langt som mulig gi mulighet for rekreasjon, usjenert opphold, barns lek og andre aktiviteter. Det må også være tilstrekkelig areal til avkjørsel, parkering av biler, motorsykler, sykler osv., jf krav til den ubebygde delen av tomta i pbl § 28-7.

- *Utsyn og lysforhold på egen tomt og eksisterende bebyggelse på samme tomt.*
- *Hensyn til naboeiendommer slik at de beholder/kan få tilsvarende kvaliteter, som sol, lys, utsikt.¹⁵*

¹⁵ Se bl.a. Ot.prp.nr.45 (2007–2008) punkt 7.2.4.

Side 10

- *Om tiltaket i urimelig grad påfører naboeiendommer sjenerende innsyn til bolig eller uteareal.*

I denne forbindelse gjør vi oppmerksom på at når en bygning er oppført i lovlig avstand fra nabogrense, gir ikke plan- og bygningsloven § 29-4 hjemmel for å avslå søknad om fasadeendring for innsetting av vinduer.¹⁶

¹⁶ Se bl.a. sak 86/49

- *Planlagt eller påregnelig utnyttelse av naboeiendommer/omkringingliggende areal i relativt nær framtid.*
- *Brannsikkerhet.*
- *Naturvern og friluftsjnteresser.*

Det vises til i denne forbindelse til Rt-1995-1939 (Ohna):

«[Fylkesmannen] har vurdert ulempene ved en alternativ plassering for byggherren opp mot de foreliggende naturvern- og friluftshensyn. Etter en slik konkret vurdering har han anvist en annen plassering enn den omsøkte, men også et annet – og for byggherren gunstigere – alternativ enn det bygningsrådet hadde gått inn for».

- *Offentlige eller private vann- og avløpsledninger.¹⁷*

¹⁷ Se bl.a. sak TUDEP-2012-994 og [Sivilombudsmannens uttalelse] SOM-2009-533

Etter departementets vurdering kan det tas hensyn til ledninger i grunnen ved vurdering av byggverkets plassering etter plan- og bygningsloven § 29-4. Som påpekt i avsnittet over og av Sivilombudsmannen i uttalelse datert 6. april 2010, er hensynet til at naboen har hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann og at bortledning av avløpsvann er i samsvar med forurensningsloven, noe som kan og bør komme inn ved vurderingen av tiltakets plassering etter plan- og bygningsloven § 29-4. Også hensynet til offentlige interesser tilsier en slik vurdering.

- *Lukt, forurensning, støy.*¹⁸

18 Se sak 04/2697 hvor en stall med bebygd areal på 35,5m² ikke kunne omfattes av pbl. 1985 § 70 nr. 2 bokstav b. Etter departementets oppfatning var ikke lukt, støy, insekter m.m. som oppføring av stall/hestehold medførte, i samsvar med formålet med avstandskravet.

- *Avstand til basestasjoner og master som avgir stråling*

Bygningsmyndighetene har ikke kompetanse til å overprøve vurderinger som er gjort av helsemyndighetene, herunder de grenser for tillatte verdier for stråling og krav til minste avstand som er satt av Statens strålevern. Stråling fra basestasjon eller andre innretninger kan imidlertid inngå som relevant moment etter plan- og bygningsloven § 29-4.¹⁹ I forbindelse med byggesaksbehandling, bør det også vurderes om plasseringen er i tråd med plan- og bygningsloven § 28-1 Byggegrunn og miljøforhold mv.

19 Se sak 10/3975.

- *Avstand til elektriske anlegg*

Avstand til elektriske anlegg reguleres i forskrift 20. desember 2005 nr. 1626 om elektriske forsyningsanlegg. Bygningsmyndighetene kan ikke avslå søknad om plassering med hjemmel i denne forskriften, men avstand til elektriske anlegg kan inngå som relevant moment. Se for eksempel uttalelse fra Sivilombudsmannen, SOMB-1985-42 (1985 s 97), hvor et bolighus var plassert i samsvar med situasjonsplan utarbeidet av teknisk etat i kommunen. Huset

Side 11

kom for nær en eksisterende lavspentlinje, og kraftlinjen måtte ombygges for å oppnå påbudt minste avstand i henhold til elektrisitetsforskriftene. I forbindelse med byggesaksbehandling, bør det også vurderes om plasseringen er i tråd med plan- og bygningsloven § 28-1 Byggegrunn og miljøforhold mv.

- *Hensyn som fremgår av § 1-1 (formålsparagrafen), jf. Rt-1995-1939.*

3.4 Interesseavveiningen etter § 29-4 første ledd

Det må foretas en avveining av tiltakshavers ønske opp mot offentligrettslige hensyn og hensynet til naboen, samtidig som de øvrige generelle hensyn under plan- bygningslovens formål også må ivaretas. Spørsmål om endret plassering, høyde eller utforming etter plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd må avgjøres etter en interesseavveining der de ulemper tiltaket påfører omgivelsene skal avveies mot tiltakshavers fordeler ved å få plassert tiltaket som omsøkt. Denne avveiningen vil imidlertid først bli aktuell hvis tiltaket innebærer en kvalifisert ulempe for nabo. Videre kan avveiningen ikke innebære at tiltaket overhodet ikke lar seg realisere.

Kommunens kompetanse etter plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd er ikke ubegrenset. Den alternative plasseringen det kan henvises til, må tilfredsstillende formålet med den omsøkte bebyggelsen. Myndighetenes avveining av hensynet til tiltakshavers interesser i forhold til foreliggende kryssende interesser må også skje under hensyn til de retningslinjer som er kommet til uttrykk i lovens forarbeider.

Fortetting er både nødvendig og ønskelig i mange kommuner. Kommunal fortettingspolitikk vil nødvendigvis medføre visse naboulemper. Så fremt det aktuelle tiltaket er i tråd med lovens krav til høyde og avstand, må nabo, etter departementets oppfatning, kunne vise til kvalifiserte ulemper for at kommunen skal fravike tiltakshavers ønske om plassering. Vi viser for øvrig til Pedersen m.fl., Plan- og bygningsrett del 2 (2. utgave 2011) side 414 – med videre henvisning til Fleischer, Plan- og bygningsretten, (1992) side 264:

«(D)ersom ulempene kunne ha vært unngått eller redusert ved en annen plassering eller annen utforming av byggverket, må tiltakshaveren ha en saklig grunn til å påføre naboen ulempene. Jo mer tiltakshaveren har å tjene på sitt forslag, dess mer må naboen tåle av ulemper...».

4. KOMMUNENS ADGANG TIL GODKJENNING ETTER § 29-4 TREDJE LEDD

4.1 Plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd åpner for at kommunen kan godkjenne i to tilfeller

Hovedregelen er at byggverk skal ha avstand fra nabogrense som minst svarer til byggets halve høyde og ikke under 4 meter. I plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd åpnes det for at kommunen kan gjøre unntak fra hovedregelen og godkjenne plassering nærmere enn 4 meter i to tilfeller:

- Alternativ 1) Når eier (fester) av naboeiendommen har gitt skriftlig samtykke, jf. bokstav a), eller

Side 12

- Alternativ 2) Ved oppføring av *frittliggende* garasje, uthus og liknende mindre tiltak, jf. bokstav b).

4.2 Adgangen til godkjenning etter § 29-4 tredje ledd er underlagt kommunens frie skjønn

For saker som kan behandles etter tredje ledd er det lagt opp til en forenklet godkjenningsordning slik at man slipper å gå veien om dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Kommunens avgjørelse av om et tiltak skal tillates plassert nærmere nabogrense enn det som følger av annet ledd, er underlagt fritt skjønn²⁰, se også punkt 2.4 ovenfor. Tiltakshaver har dermed ikke noe rettskrav på å få innvilget søknaden om plassering nærmere enn 4 meter fra nabogrensen.

20 Se bl.a. sak 92/4035

4.3 Interesseavveiningen ved godkjenning etter § 29-4 tredje ledd

Normalt skal naboen kunne forutsette at hovedregelen om avtand på minimum 4 meter overholdes. Dersom naboen har gitt skriftlig samtykke etter plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd bokstav a, vil dette inngå som et viktig moment for å kunne gi tillatelse til ønsket plassering. Kommunen må likevel se til at naboene beholder tilsvarende kvaliteter som den eiendom som det skal bygges på, så som lys, luft med mer.

I en situasjon hvor tiltakshaver ønsker å benytte seg av muligheten for forenklet godkjenning etter plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd bokstav b, vil tiltakshaver måtte argumentere for hvorfor kommunen bør fravike avstandskravet. Det kan likevel ikke oppstilles like strenge krav til argumentasjon som ved dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Kommunen vil i slike tilfeller måtte foreta en interesseavveining mellom hensynet til nabo og hensynet til tiltakshaver.

Derimot, hvis det aktuelle tiltaket kan plasseres et annet sted slik at man unngår eller i vesentlig grad reduserer ulempene som påpekes av nabo, vil dette kunne være et sterkt argument for ikke å godkjenne plassering etter plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd bokstav b.

Vi viser for øvrig til punkt 3.4 om relevante momenter og punkt 3.5 om interessavveining.

4.4 Alternativ 1 – Skriftlig samtykke fra nabo

4.4.1 Unntaksmuligheten etter § 29-4 tredje ledd bokstav a) har ingen størrelsesbegrensning

Adgangen til å godkjenne plassering nærmere nabogrense²¹ enn 4 meter ved samtykke fra nabo gjelder for ethvert byggverk uansett art og omfang. Selv om nabo gir samtykke, innebærer imidlertid ikke dette at tiltakshaver har krav på at kommunen aksepterer plasseringen, jf. «kan». Eventuell godkjenning er underlagt kommunens frie skjønn.

21 Naboeiendom er grunneiendom direkte tilgrensende til den grunneiendom hvor tiltaket skal plasseres.

Side 13

4.4.2 Samtykket må være skriftlig og klart formulert

Samtykke skal foreligge på vedtakstidspunktet. Det er krav om at samtykket skal være skriftlig, slik at det senere skal kunne dokumenteres. Sivilombudsmannen har i flere uttalelser gitt uttrykk for at ved plassering av tiltak nærmere enn 4 meter fra nabogrense, må det foreligge et uttrykkelig og positivt samtykke fra nabo.²² Ombudsmannen har bl.a. uttalt at «*signatur kan for eksempel ikke innebære at naboen har samtykket i at det bygges nærmere enn fire meter fra nabogrensen*».

22 Se bl.a. SOMB-2008-73.

Videre må nabosamtykket være formulert slik at det ikke oppstår tvil om hva det gjelder. Et samtykke kan således ikke oppstille forbehold eller vilkår som gjør det uklart for kommunen om det gjelder. Det må derfor foreligge en samtykkeerklæring der det uttrykkelig fremgår at naboen samtykker til at et konkret tiltak plasseres nærmere nabogrensen enn 4 meter.

Kommunen er imidlertid ved sin saksbehandling ikke bundet av at nabo har gitt samtykke.

4.4.3 Samtykke må gis av noen med fullmakt

Samtykke skal gis av eier av naboeiendommen, eller den som har trådt inn i eiers sted. For eiendommer med festeavtale vil det være tilstrekkelig med samtykke fra fester, dersom ikke kommunen konkret er gjort kjent med at festeavtalen begrenser festers rett til å avgi slikt samtykke. Det stilles generelt ikke krav om samtykke både fra eier og fester. Samtykket vil gjelde det konkrete tiltak, og normalt må det innhentes nytt samtykke ved senere søknadspliktige endringer på tiltaket.

For bygningsmyndighetenes godkjenning er det tilstrekkelig at:

- styret i borettslag og i boligaksjeselskap,
- sameiermøtet/styret i eierseksjonssameier og
- flertallet av sameierne i andre sameier, eventuelt styret mv, som har fullmakt til å gi samtykke på vegne av sameiet, har gitt sitt samtykke.

4.5 Alternativ 2 – Kommunens adgang til å godkjenne plassering av mindre frittliggende byggverk og andre lignende tiltak

4.5.1 Unntaket gjelder kun for mindre byggverk og lignende tiltak

Plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd bokstav b) gir kommunen mulighet til å godkjenne plassering av mindre byggverk og andre lignende tiltak selv om det ikke foreligger samtykke fra nabo. Det er i byggesaksforskriften gjort en rekke unntak fra kravet til avstand, se nærmere om dette under punkt 6 nedenfor. Dette innebærer at alternativet etter bokstav b) i praksis er av noe mindre praktisk betydning nå enn tidligere. Unntaket kan likevel være aktuelt i situasjoner der tiltakshaver ønsker å plassere mindre tiltak under 1 meter fra nabogrensen.

Det er verdt å merke seg at lov og forskrift benytter begrepet *mindre tiltak* i ulike sammenhenger, og med ulikt innhold. Begrepet benyttes blant annet i plan- og bygningsloven § 20-3 om tiltak som ikke krever søknad og tillatelse, og i plan- og bygningsloven § 20-2 om tiltak som krever søknad og tillatelse og som kan forestås av tiltakshaver. Mindre tiltak etter plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd bokstav b) har et eget innhold som må ses løsrevet fra de andre, selv om de i praksis vil være

Side 14

overlappende og kunne dekke samme type tiltak. At et tiltak er søknadspliktig er ikke til hinder for å bruke unntaket i plan- og bygningsloven § 29-4 tredje ledd, bokstav b), se punkt 2.3 ovenfor.

4.5.2 Mindre byggverk inntil 50m²

Begrepet mindre byggverk er nærmere definert i byggt teknisk forskrift § 6-4 som «bygning hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 50m². Tilsvarende gjelder for andre mindre tiltak som ikke kan måles etter Norsk Standard NS 3940 Areal- og volumberegninger av bygninger».

Når det gjelder forståelsen av uttrykket «garasje, uthus o.l.» legger departementet til grunn at det skal være bygninger som har en naturlig tilknytning til virksomheten på eiendommen. Med «uthus o.l.» siktes det i utgangspunktet til bygninger som nyttes til lager, redskapsboder, lekestuer og hobbyvirksomhet samt mindre bygninger for næringsvirksomhet. Bestemmelsen er ikke til hinder for ulike kombinasjoner som f.eks. garasje/uthus/støttemur mv. Ingen del av bygningen kan imidlertid innredes for beboelse.

For enkelte mindre tiltak er det oppstilt egne avstandsregler i byggesaksforskriften. Dette gjelder mindre forstøtningsmurer, mindre fyllinger og terrengplanering og garasje osv., se punkt 5 nedenfor.

4.5.3 Det er en forutsetning at byggverket er frittliggende

Det er i tredje ledd bokstav b presisert at tiltaket må være frittliggende, det vil si at det ikke er bygningmessig forbundet med annen bygning på samme tomt, for at unntaket skal komme til anvendelse.

5. MINDRE BYGGVERK OG ANDRE TILTAK SOM KAN Plasseres NÆRMERE NABOGRENSE ENN 4 METER

Det er en forutsetning for at tiltak som kan plasseres 1 meter fra nabogrense uten godkjenning fra bygningsmyndighetene, er i samsvar med gjeldende plangrunnlag, og øvrig regelverk. Begrensningene som følger av plan- og bygningsloven § 29-4 gjelder med mindre annet følger av lov eller forskrift. I byggesaksforskriften § 4-1 er det gitt nærmere bestemmelser om hvilke mindre tiltak som kan plasseres nærmere enn 4 meter fra nabogrensen. Unntakene omfatter blant annet frittstående garasje, tilbygg, bod, levegg og lignende. I forskriften er det gitt nærmere begrensninger for bl.a. størrelse, høyde og avstand fra nabogrense slik at eventuelle ulemper for naboen er redusert til et minimum.

Godkjenning av plassering av mindre tiltak nærmere enn 4 meter fra nabogrensen forutsetter at tiltaket er i samsvar med gjeldende planer for område og vilkårene for øvrig i byggesaksforskriften § 4-1. Dersom planen oppstiller strengere krav til høyde eller avstand, vil disse gå foran unntaket i byggesaksforskriften § 4-1. Det må i så fall søkes om dispensasjon fra plan, se punkt 2.3 ovenfor.

6. DISPENSASJON FRA AVSTANDSKRAVET I § 29-4 ANNET LEDD

For å kunne fravike kravet om minsteavstand til nabogrense, maksimumshøyde og/eller eventuelle plankrav, vil det være nødvendig med dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2, dersom tiltaket ikke kan godkjennes etter § 29-4 tredje ledd.

Side 15

6.1 Det er strenge vilkår for å kunne gi dispensasjon fra § 29-4 annet ledd

Dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 forutsetter at to kumulative vilkår er oppfylt. For det første må hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke bli vesentlig tilsidesatt. For det andre må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det andre vilkåret innebærer at det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det må foreligge relevante fordeler. En slik fordel må etter sikker rett være tilstrekkelig spesifisert og klart angitt, og den må ligge innenfor de rammene plan- og bygningsloven setter.

Ombudsmannen har ved flere anledninger uttalt seg om spørsmålet om dispensasjon fra kravet til 4 meter avstand fra nabogrense,²³ og har gitt uttrykk for at det skal en del til for å oppfylle de relativt strenge kravene for dispensasjon fra avstandskravet.

23 Se bl.a. SOMB-2009-82, sak 2009-83 og sak 2011-1023.

Ombudsmannen begrunner dette bl.a. med at det må legges til grunn at lovgiver allerede har foretatt en avveining mellom utbygger og naboenes interesser, og det må da utvises tilbakeholdenhet med å dispensere fra avstandskravet.²⁴ Departementet er enige i ombudsmannens vurdering.

24 Se bl.a. SOMB-2009-82.

6.2 Dispensasjon fra «tekniske krav» i plan

I utgangspunktet gjelder dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 19-2 generelt og skiller ikke mellom såkalte «tekniske regler» (høyde, avstand med mer) og regler som tar sikte på å beskytte nasjonale og viktige regionale interesser, for eksempel 100-metersbeltet langs strandsonen. I sak 2010/2535, som omhandlet dispensasjon fra planbestemmelser av mer teknisk karakter, ga departementet ga uttrykk for at dersom planen kun berører lokale forhold, vil kommunen ha et noe større handlingsrom ved vurderingen av den enkelte dispensasjonssøknad. Kommunens egne vurderinger og hensyn bør veie tungt i saker om dispensasjon fra planbestemmelser av mer teknisk karakter, for eksempel avstandskrav, regler om utnyttingsgrad mv., og der nasjonale og/eller regionale interesser og hensyn ikke blir særlig berørt.

Det er imidlertid en forutsetning at vilkårene for dispensasjon er oppfylt, og departementet påpeker at dispensasjon er ment som en unntaksbestemmelse.

6.3 Relevante momenter ved vurdering av om dispensasjon kan gis

- *Alternative plasseringsmuligheter*

Ved vurderingen av om vilkårene for dispensasjon kan gis, bør det foretas en vurdering av om det finnes alternative plasseringsmuligheter, fortrinnsvis med en plassering i samsvar med kravet til 4 meter avstand til nabogrense. Se i den forbindelse boken Pedersen, Sandvik m.fl. Plan- og bygningsrett (Oslo 2011), side 214 der det blant annet uttales:

«Hvis det tiltakshaveren ønsker kan oppnås på en annen måte som ikke nødvendiggjør dispensasjon, vil det være et sterkt moment som taler mot at dispensasjon gis».

- *Utvidelse av uteoppholdsareal²⁵*

25 Se [Sivilombudsmannens uttalelse] SOM-2014-334.

Side 16

Ombudsmannen har gitt uttrykk for at utvidelse av uteoppholdsareal kan være et areal- og ressursdisponeringshensyn som skal vektlegges i en dispensasjonsvurdering og som etter forholdene også kan tillegges avgjørende vekt.

- *God funksjonalitet i byggverk*

- *Visuelle kvaliteter*

- *Personlige hensyn*

Personlige hensyn kan etter en konkret vurdering være relevant, men har normalt ikke avgjørende vekt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven.²⁶

26 Se Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 242.

7. ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR I FORBINDELSE MED TILLATELSE

Påvirkning på lokalmiljøet kan langt på vei reduseres ved kommunens adgang til å stille vilkår.

Adgangen til å stille vilkår etter plan- og bygningsloven må ses i sammenheng med den alminnelige forvaltningsrettslige læren om vilkår. Vilkår må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta, jf. bl.a. plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, stå i saklig sammenheng med tillatelsen og ikke være uforholdsmessig tyngende. Vilkårene må heller ikke medføre forskjellsbehandling, eller gi uttrykk for myndighetsmisbruk.²⁷ Det må heller ikke settes vilkår som fremstår som uforholdsmessig tyngende i forhold til de målsettinger en forsøker å realisere gjennom vilkåret. De vilkår som settes må således være tilpasset det formål som skal realiseres.

27 For nærmere omtale av adgangen til å stille vilkår etter plan- og bygningsloven viser vi bl.a. til artikkelen *Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven* av Marianne Reusch (Lov og Rett 01/2014 [side 14-32]).

Når det gjelder adgangen til å stille vilkår etter pbl. § 29-4 viser vi bl.a. til Ot.prp.nr.27 (1982–1982) side 19 der det uttales at kommunen vil «kunne gjøre en godkjenning betinget av at det på eiendommen iverksettes tiltak som begrenser eller helt utelukker de ulemper som tiltaket ellers ville gi». Det vises også til Rt-2003-764 (Bærum's verk) avsnitt 61:

«Det fremgår ikke på samme måte i § 28-1 nr. 2 at det kan settes vilkår for vedtak om endring i reguleringsplan. Men det er alminnelig akseptert at en slik adgang følger av at endringsvedtaket innebærer utøvelse av et forvaltningsmessig skjønn. I slike tilfeller vil utgangspunktet være at forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket.»

(vår understreking)

På denne bakgrunn legger departementet i det følgende til grunn at bygningsmyndighetene etter plan- og bygningsloven § 29-4 har en viss adgang til å oppstille vilkår for avhjelpe eventuelle ulemper²⁸ dersom det foreligger avgjørende grunner mot at tiltakshavers ønske om plassering følges.²⁹ En slik vurdering vil bero på et fritt skjønn.

28 Til støtte for dette vises det også til Rt-2003-764 avsnitt 61:

«Det fremgår ikke på samme måte i § 28-1 nr. 2 at det kan settes vilkår for vedtak om endring i reguleringsplan. Men det er alminnelig akseptert at en slik adgang følger av at endringsvedtaket innebærer utøvelse av et forvaltningsmessig skjønn. I slike tilfeller vil utgangspunktet være at forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket».

29 Se [tolkningsuttalelse] sak 12/994.

Side 17

Vurderingstemaene «avgjørende grunner som taler imot» og «betydelig ulempe for nabo» tilsier imidlertid at plasseringen må medføre en unødig og urimelig plassering til sjenanse for nabo eller omgivelsene før det kan oppstilles tyngende vilkår etter plan- og bygningsloven § 29-4.

Eksempler på mulige vilkår

Som eksempler på slike vilkår som (avhengig av de nærmere omstendigheter) må kunne gis, kan nevnes planting av hekk, oppfylling på tomta, overflatebehandling av vegg og at vegg ikke skal ha vindusåpning eller døråpning.

Innsetting av store vinduer kan gi spesielle innsynsulemper for naboene, både inn i deres bolig og ut til verandaer og uteplasser. Plan- og bygningsloven § 29-4 gir bare i helt særskilte tilfeller adgang til å stille vilkår om at vegg ikke skal ha vindusåpning når bygget ikke strider mot lovens hovedregel på 4 meter. I de tilfelle hvor bygningsrådet kan sette vilkår – dvs når det kan sies å foreligge avgjørende grunner mot at byggherrens ønske om plassering følges, legger departementet til grunn at det etter de nærmere omstendigheter vil være adgang til å sette vilkår om at vegg ikke skal ha vindusåpning. Utover dette må slike bestemmelser/vilkår eventuelt fastsettes i plan-/reguleringsbestemmelser.

Se bl.a. SOMB-2004-73 (2004 s 271) hvor ombudsmannen uttalte følgende:

«I denne saken kan det vel uten videre legges til grunn at nybygget påfører naboen(e) ulemper i form av tap av luft og lys og redusert trivsel på uteplass på grunn av innsynet. Jeg finner det likevel ikke nødvendig å vurdere om disse ulempene er av så kvalifisert art at de må karakteriseres som «betydelige». Ulempene bidrar under enhver omstendighet til å forsterke inntrykket av at bygget muligens ikke burde

vært tillatt slik det er utformet. Det må, slik jeg ser det, ha vært mulig å kreve en viss reduksjon av vindusflatene uten at det stilmessige hoveduttrykket måtte gå tapt.»
(vår understreking).

8. FORHOLDET MELLOM PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG ANDRE LOVER

8.1 Forholdet til veglova

8.1.1 Kommunen kan avslå tiltak som er i strid med veglovas bestemmelser

Det følger av plan- og bygningsloven § 29-4 at kommunen skal påse at veglovas bestemmelser om byggegrense og frisikt blir fulgt. I dette ligger at før kommunen gir tillatelse til byggverks plassering, må kommunen se til at en tillatelse ikke vil være i strid med veglovas bestemmelser. I utgangspunktet kan ikke bygningsmyndighetene gi tillatelse til et tiltak som ønskes plassert i strid med veglova. Der vegmyndighetene ikke har truffet vedtak eller gitt uttalelse, eller der vedtaket/uttalelsen går ut på at det omsøkte tiltak er i strid med veglova, vil bygningsmyndighetene kunne treffe vedtak om å nekte byggetillatelse etter plan- og bygningsloven § 29-4 første ledd andre punktum.³⁰

30 Se bl.a. sak 92/1243

Det foreligger ingen plikt for kommunen til å godkjenne den omsøkte plasseringen selv om vegmyndigheten har gitt samtykke.

Side 18

8.1.2 Byggegrenser i plan går foran veglova

Dersom plan har bestemmelser om byggegrenser, vil disse slå gjennom overfor veglova. I uregulerte områder eller der reguleringsplan ikke inneholder bestemmelser om byggegrense, gjelder de alminnelige byggegrenseavstandene i veglova.

8.1.3 Dispensasjon fra veglova og/eller plan- og bygningsloven

I uregulerte områder eller der reguleringsplan ikke inneholder bestemmelser om byggegrense, gjelder de alminnelige byggegrenseavstandene i veglova.³¹

31 Se bl.a. Planjuss nr. 1/2012 side 14 [PLANJUSS-2012-1-14].

Bygningsmyndighetene skal i slike tilfeller ikke vurdere veglovas materielle krav, men påse at nødvendig tillatelse fra vegmyndighetene foreligger. I uregulerte områder er det Statens vegvesen som er dispensasjonsmyndighet langs riksveg og fylkesveger, og kommunen for kommunale veger, jf. veglova § 30 tredje ledd.

Reelle hensyn tilsier at det ikke er nødvendig med en dispensasjonsvurdering fra regelen om 4 meter avstand til nabogrense i plan- og bygningsloven § 29-4 annet ledd når veimyndighetene har gitt dispensasjon for plassering i forhold til avstandsbestemmelsene i veglova.

Kommer byggverket nærmere enn 4 meter i forhold til andre nabogrenser enn veien, er det nødvendig med dispensasjon fra 4 meterskravet i plan- og bygningsloven § 29-4.

8.2 Forholdet til grannelova

8.2.1 Plan- og bygningsloven og grannelova gjelder ved siden av hverandre

Lov om rettshøve mellom grannar (grannelova) regulerer det privatrettslige forholdet mellom naboer. Loven er ikke harmonisert med plan- og bygningsloven, som er en offentlighetsrettlig lov.

Bygningsmyndighetene behandler bare bestemmelser fastsatt med hjemmel i plan- og bygningsloven og har ikke myndighet til å vurdere et tiltak etter andre lover, heller ikke grannelova, jf. plan- og bygningsloven § 21-6. Ved eventuell motstrid mellom grannelova og plan- og bygningsloven, vil dermed bygningsmyndighetene ved sin behandling av søknaden måtte la plan- og bygningsloven gå foran.

Men selv om tiltakshaver bygger i henhold til en gyldig tillatelse, kan naboen etter grannelova vinne frem med at tiltaket er i strid med grannelova og må fjernes. Høyesterett har lagt til grunn at en byggetillatelse gitt i henhold til plan- og bygningsloven ikke uten videre vil gå foran bestemmelsene i grannelova.³² Se for eksempel dom avsagt av Agder lagmannsrett (LA-2012-53234) hvor et bryggeanlegg anlagt i tråd med reguleringsplan ble ansett å være i strid med grannelova § 2. Bryggeeier ble dømt til å foreta retting.

32 I Rt-1974-122 uttalte førstvoterende at han ikke fant «å kunne gå ut fra at bestemmelser i en byggetillatelse som er gitt i henhold til en stadsfestet reguleringsplan, uten videre går foran grannelovens bestemmelse». I Rt-1975-1048 uttalte Høyesterett at grannelova § 2 er anvendelig også når et byggverk er oppført i samsvar med en byggetillatelse.

8.2.2 Tiltakshavers forpliktelser og naboens rettigheter etter grannelova

Hovedregelen i grannelova § 2 er at «ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom». Tiltakshaver har en generell plikt til å gjøre det han kan for å unngå å skape urimelig ulempe for naboen.

Side 19

Etter grannelova § 6 og § 7 har tiltakshaver plikt til å varsle³³ naboene tidligst mulig for å få reaksjoner fra disse.

33 Se LB-2008-127601 hvor lagmannsretten aksepterte muntlig varsel.

8.2.3 Nærmere om den naborettslige tålegrense etter grannelova § 2

I vurderingen av om noe er urimelig, legges det vekt på om det er ventelig etter forholdene på stedet. Er det ikke verre enn det som følger av vanlige bruks- eller driftsmåter på slike steder, skal det ikke anses som urimelig. Det er denne standarden som gjerne kalles den naborettslige lålegrense.

Det er gjennom juridisk teori og rettspraksis trukket opp visse retningslinjer for når tålegrensen må anses overskredet. Det er på det rene at et nabolag vil måtte finne seg i at det kommer ny bebyggelse og ny, vanlig virksomhet inn (garasjer, barnehage, kiosk osv.). Bor man i nærheten av en veg, jernbanestasjon, flyplass, forretningssenter – eller sentralt i et mindre tettsted – må man også finne seg i den utvikling med hensyn til utbygging og økt trafikk og tilhørende ulemper som nokså naturlig vil skje i et slikt område, se Rt-1969-643 (Fanadommen). I denne saken var det bygd en motorveg gjennom særlig fredelige boligstrøk i Fana utenfor Bergen. Høyesterett uttalte at områdene «*ligger nær Bergen, og en utvikling som innebærer anlegg av en moderne veg var noe man måtte regne med. Motorvegens naboer har ikke krav på erstatning for at omgivelsene ikke blir like rolige og fredelige som før.*»

Det kan også vises til dom avsagt av Agder Lagmannsrett i 2011 (LA-2011-20446) som gjaldt spørsmålet om en bolig var oppført i strid med grannelova § 2 og om krav om erstatning av skade eller ulempe etter grannelova § 9. Oppføringen av eneboligen førte til at tre bakenforliggende boliger fikk redusert utsikt. Lagmannsretten kom til at boligen ikke var til urimelig eller unødig skade eller ulempe. Boligen var oppført i samsvar med byggetillatelsen og klage til Fylkesmannen hadde ikke ført frem.

8.2.4 Vedlikehold bør som et utgangspunkt kunne utføres fra egen eiendom

Det følger av granelova § 4 at ingen må

«byggja såleis at takdrop eller snøras fell ned på granneeigedom til skade eller ulempe for grannen.

Dør og likeins vindauga eller annan gjennomsynleg opning i vegg mot granne må ikkje vera nærare granneeigedomen enn 1,25 meter. Har veggopning som nemnt serleg heimel, må grannen ikkje byggja nærare opninga enn 1,25 meter.»³⁴

34 Se Rt-1974-122 som gjaldt rekkevidden av granelova § 4 forbudet mot vinduer m.v. nærmere nabogrense enn 1,25 m.

Med bakgrunn i denne bestemmelsen, og med tanke på at det bør være mulighet for å utføre vanlig vedlikehold på bygget uten å måtte overskride nabogrense, bør tiltak fortrinnsvis bare i spesielle tilfeller tillates plassert helt i nabogrensen. Det avgjørende må likevel være at ingen bygningsdel går over nabogrense.³⁵ For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at det ikke er hjemmel i plan og bygningsloven til å gi tillatelse som medfører at noe av bygget går over nabogrensen, så sant det ikke foreligger skriftlig tillatelse fra nabo.³⁶

35 Se bl.a. dom i Hålogaland lagmannsrett – LH-1998-307.

36 Se sak 94/7335 tilgjengelig på www.rettsdata.no.

For det tilfelle at kommunen likefullt tillater plassering i nabogrensen, kan det være nødvendig for tiltakshaver/eier å søke om tillatelse etter plan- og bygningsloven § 28-3 annet ledd

Side 20

til å bruke nabogrunn for utføring av nødvendig bygge- og vedlikeholdsarbeid. Kommunen kan også nekte å gi slik tillatelse, for eksempel på bakgrunn av protester fra naboer.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)
fung. ekspedisjonssjef

Else-Karin Øvernes
seniorrådgiver

