



Statens vegvesen

Kommentarer til TK sin gjennomgang av planforslaget – Planbestemmelser

Tove Broen Jakobsen, Statens vegvesen, Kontrakt og marked, Utbygging- 28.06.2023

Innledningsvis presiseres det at planbestemmelser som ikke har hjemmel i § 12-7, er ugyldige og vil ikke ha juridisk virkning. Planbestemmelser gis til areaformål og hensynssoner innenfor for rammen av pbl. § 12-7, som for øvrig er uttømmende. Det påpekes også at planbestemmelser kan kun brukes som hjemmel for påbud og forbud.¹ Bestemmelsene skal være klare og entydige og ikke skjønnsbaserte. Når det gjelder bestemmelser om saksbehandling ligger slike bestemmelser ikke innenfor rammen av § 12-7 som tar sikte på materielle bestemmelser, og ikke saksbehandling.² I den forbindelse er det et poeng at Statens vegvesen er unntatt byggesaksbehandling jf. § 20-6 og SAK10 § 4-3, og bør åpenbart ses i sammenheng med at planbestemmelser skal gis i «nødvendig utstrekning».

1.

Det følger av dokument *Gamle Okstadbakkan, hovedsykkelveg_internt samråd 2023.06.12_innspill fra Kommunalteknikk VA*, krav om å ta inn følgende bestemmelser i planforslaget.

Bestemmelser: Følgende krav må innarbeides i bestemmelsene:

- *Før byggestart skal teknisk plan for vann og avløp være godkjent av Trondheim kommune.*
- *Før anlegget åpnes for trafikk skal det innsendes sluttdokumentasjon for VA inklusive åpne overvannstiltak i henhold til enhver tids gjeldende veiledere for "Krav til innmåling og dokumentasjon av Trondheim kommunes ledningsnett".*
- *Det er ikke tillatt med etablering og oppføring av bygg, inklusive støttemurer og lignende, terrengendringer eller planting av trær nærmere offentlige VA-ledninger, enn slik det er angitt i enhver tids gjeldende VA-norm for Trondheim kommune.*

Det må legges til en bestemmelse som sikrer etablering av ny flomvei der hvor tiltaket kommer i konflikt med eksisterende flomvei i sør. Foreslår at denne inngår under § 3.4.

Kommentarer: Det vises til det som står innledningsvis om lovregulering av planbestemmelser sammenholdt med krav om å innta planbestemmelser fra *Kommunalteknikk VA*, og flere av de foreslåtte bestemmelsene ligger ikke innenfor rammen av pbl. § 12-7. I det aktuelle kravet ligger det å ta inn saksbehandlingsregler samt at flere av bestemmelsene kan neppe sies å være klare og entydige, men i høyeste grad skjønnsbaserte som f.eks. *og lignende*. I denne forbindelse vises det til tolkningsuttalelse [TUDEP-2021-1883-4 - Lovdata Pro](#) om godkjenning av tekniske planer, sitat (vår utguling):

«... Departementet viser til at samordningsplikten for bygningsmyndighetene er uttømmende angitt gjennom [SAK10 § 6-2](#) og [pbl. § 21-5](#). Vi legger til grunn at det ikke er adgang til å gi planbestemmelser med krav om godkjenning av tekniske planer. Dette ville stride mot hovedregelen om at det er tiltakshaver selv som har ansvaret for at tiltaket tilfredsstiller de tekniske kravene i [byggteknisk forskrift](#), og ikke kommunen.

¹ *[Reguleringsplanveileder \(regjeringen.no\)](#) s. 137 siste avsnitt og s. 138 sjette avsnitt

² Pedersen mfl. (2018) s. 344 og [TUDEP-2021-1883-4 - Lovdata Pro](#)

Utgangspunktet er at dokumentasjonskrav følger av [pbl. § 21-2](#), og [SAK10 § 5-4](#). Planbestemmelser etter [§ 12-7](#) kan imidlertid også gi hjemmel for dokumentasjonskrav, etter en konkret vurdering, ut fra lokale forhold. Dette kan for eksempel være krav knyttet til miljøundersøkelser, vann- og avløpsløsninger og brannvannsdekning/brannvann, rekkefølgekrav mv. ...»

Dersom Statens vegvesen skal etterkomme krav om å ta inn planbestemmelsene i planforslag, må kommunen påse at planbestemmelsene ligger innenfor rammen av pbl. § 12-7.

2.

Kommentarer til dokument *Gamle Okstadbakkan, tilbakemelding på høringsmaterialet til offentlig ettersyn* og punktet om bestemmelser. Det som står innledningsvis om planbestemmelser vil dermed også være aktuelt som grunnlag for denne gjennomgang. Kommentarene kommer etter kommunen sin merknad til planforslaget.

Bestemmelser

I hovedsak ber vi om at det ryddes i bestemmelsene slik at ikke samme forhold er regulert i tre ulike bestemmelser. Dette gjelder spesielt revegetering etter gjennomført anleggsperiode, som i planforslaget er regulert i både fellesbestemmelser, bestemmelsesområde og arealformål. Det må innarbeides en bestemmelse som angir krav til beskyttelsestiltak og gjennomføring av anleggsperioden samt krav om håndtering av fremmede arter. Vi viser til eksempelsamlingen vår.

Kommentarer: Det er stilt krav om å «innarbeides en bestemmelse som angir krav til beskyttelsestiltak og gjennomføring av anleggsperioden samt krav om håndtering av fremmede arter.» Det er uklart hva som ligger i beskyttelsestiltak, og kan neppe tilsi å være klar og entydig språkbruk. Videre så er det spørsmål om reguleringsbestemmelser kan brukes til å styre gjennomføring av anleggsfasen i og med at rettsvirkningen av planene [§ 12-4](#) første ledd i utgangspunktet sikte på å ramme permanente bygge- og anleggstiltak jf. også tolkningsuttalelse TUDEP-2020-6866-9³, hvis så er det klart at kommunen må redegjøre hvilken hjemmel innenfor rammen av § 12-7 som er aktuell.

Retningslinjer

Kommunen ønsker ikke et format med retningslinjer i bestemmelsene. Vi tenker at mye av det som dere har kalt retningslinjer kan gå som bestemmelser da de også allerede er formulert slik. Resten må beskrives i planbeskrivelsen. Vi mener det er mer entydig når alt er formulert som bestemmelser, og der det vises til vedlegg i bestemmelsene må disse da også legges ved bestemmelsene slik at de da blir juridisk bindende. Det bør være unødvendig å vise til planbeskrivelsen i bestemmelsene, da dette er et dokument som i utgangspunktet ikke er (og skal være) juridisk bindende.

Kommentarer: Bakgrunnen for at man lager retningslinjer er nettopp fordi det ikke foreligger hjemmel innenfor rammen av pbl. § 12-7. Dersom kommunen mener at retningslinjer som foreslått i planforslaget har hjemmel og kan vedtas som juridisk bindende bestemmelser, bes det om at kommunen redegjør særskilt for dette. For at en reguleringsbestemmelse skal bli juridisk bindende må det foreligge hjemmel i § 12-7 til å gi en slik bestemmelse.

Når det gjelder utforming av retningslinjer, mener Statens vegvesen at vi oppfyller føringer gitt av departementet med tanke på at det skal gå tydelig frem at retningslinjene ikke er en del av de bindende bestemmelsene, se for øvrig reguleringsplanveileder utgitt av departementet s. 64-65⁴, sitat (vår utguling):

«... I mange kommuner er det en praksis med å knytte veiledende retningslinjer som utfyller planbestemmelsene til planen. Slike retningslinjer er det naturlig å ta inn som en del av planbeskrivelsen. Dersom de tas inn i samme dokument som planbestemmelsene, må det gå tydelig fram at retningslinjene ikke er en del av de bindende bestemmelsene. Denne type retningslinjer kan ikke gå på tvers av rettslig bindende bestemmelser.

³ [TUDEP-2020-6866-9 - Lovdata Pro](#)

⁴ [*Reguleringsplanveileder \(regjeringen.no\)](#)

Slike retningslinjer vil kunne gi ytterligere holdepunkter for hvordan enkeltsaker skal behandles i planområdet. De kan brukes for å klargjøre

- hvordan det faktiske og det rettslige innholdet er å forstå
- hvordan planbestemmelsene kan påregnes praktisert
- de kan illustrere hvordan bestemmelsene kan brukes – f.eks. i utforming, volumer, osv. ...»

Med bakgrunn gjennomgangen ovenfor, kan vi ikke se at man ikke kan utforme planbestemmelser og retningslinjer slik dette fremgår av det aktuelle planforslaget. I denne forbindelse vises det også til statlig reguleringsplan hvor retningslinjer er tatt direkte inn planbestemmelsene [reguleringsbestemmelser.pdf \(regjeringen.no\)](#). Dette viser at det er flere måter å imøtekomme departementet sine føringer hvor flere varianter kan være aktuelle.

§ 3.1 Krav til behandling av masser

Denne bestemmelsen må suppleres med en rekkefølgebestemmelse for utføring av erosjonssikring og stabiliserende tiltak. For eksempel: "Erosjonssikring og stabiliserende tiltak må være gjennomført før anleggsarbeidene for hovedsykkelveg med fortau starter. Geoteknisk prosjektering må være ferdig før igangsetting av tiltak som berører grunnen. Av prosjekteringsrapporten skal det framgå om det kreves geoteknisk oppfølging av spesielle arbeider i anleggsperioden".

I tillegg anbefaler vi at områder med motfyllinger er merket med hensynssone for ras- og skredfare eller et bestemmelsesområde med tilhørende bestemmelser, for å sikre at det ikke senere gjøres inngrep i fyllingene. Bestemmelsen kan lyde slik: "Etter gjennomføring av stabiliserende tiltak og anlegget er avsluttet tillates ikke utført nye terrengmessige tiltak i området, herunder uttak og deponering av masser, planering, grøfting eller oppføring av bygninger eller anlegg, uten fagkyndig vurdering av områdestabilitet. Eventuelle tiltak skal godkjennes av Trondheim kommune."

Kommentarer: Rekkefølgebestemmelser har hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 10. Det foreligger rettspraksis, lovforarbeid og juridisk teori om hva man kan gi rekkefølgebestemmelser om.⁵ Det følger av bestemmelsen at det i nødvendig utstrekning kan gis «... krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert ...». Vår utguling angir rammen for fastsetting av rekkefølgebestemmelser.

I [HR-2021-953-A - Lovdata Pro](#) fra note 35 til 59 gir høyesterett en redegjørelse for det rettslige grunnlaget for å fastsette rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Her fremgår blant annet:

I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må [§ 12-7](#) nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til.

I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge.

Videre følger det om rekkefølgebestemmelser i departementet sin veileder⁶ s. 160:

«... Det kan gis bestemmelser om rekkefølge og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstilling av boliger og anlegg og fellestiltak som skoler, barnehager, lekearealer, sykkel- og gangveger mv. Slike bestemmelser kan også brukes for å sikre at et område som er regulert til utbyggingsformål ikke kan bebygges før tilfredsstillende vannforsyning, kommunikasjon, elektrisitetsforsyning og tilgang på samfunnstjenester er etablert.

⁵ [HR-2021-953-A - Lovdata Pro](#) note 35 - 59

⁶ [*Reguleringsplanveileder \(regjeringen.no\)](#)

Krav om rekkefølge og tidsplan for utbygging av ulike byggeområder sikrer at tiltakene innenfor planområdet skjer på en koordinert og hensiktsmessig måte. Slik bestemmelse kan sikre sammenhengen i områdene som skal bebygges etter reguleringsplanen. Planen kan derfor utformes slik at de enkelte tiltakene får en rekkefølge og størrelse som gjør at området fungerer best mulig ...»

Det bemerkes at tiltak er å forstå som tiltak etter pbl. § 1-6. Bestemmelsene som kommunen har satt krav om ligger ikke innenfor rammen av § 12-7 nr. 10. F. eks. så er ikke *geoteknisk prosjektering* tiltak etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder bestemmelse til bestemmelsesområde er det uklart hva som ligger i *fagkyndig vurdering* samt hvilken godkjenningmyndighet kommunen sikter til, og hvilken hjemmel begge disse vilkårene har.

§ 3.2 Forurenset grunn

Ber om at bestemmelsen omformuleres slik: "Med søknad om tiltak skal det følge tiltaksplan for håndtering av forurenset grunn etter forurensningsforskriftens kapittel 2. Alternativt må dokumentasjon av at grunnen ikke er forurenset, forevises forurensningsmyndigheten. Tiltak kan ikke igangsettes før dokumentasjon eller tiltaksplan er godkjent av forurensningsmyndigheten i Trondheim kommune."

Kommentarer: Det bemerkes særskilt at Statens vegvesen er unntatt søknadsplikt for tiltak jf. § 20-6 og SAK10 § 4-3 første ledd og første ledd bokstav a). Videre så foreligger det ikke hjemmel til å fastsette planbestemmelser i medhold av annet lovverk, man skal heller ikke vises til annet lovverk i reguleringsbestemmelser. Sistnevnte følger av reguleringsplanveileder s. 138 tredje avsnitt.

§ 3.3 Terrengbehandling og revegetering

Del opp og rydd i bestemmelsene slik at det er entydig når, på hvilke areal og på hvilken måte revegetering skal skje.

§ 3.4 Teknisk infrastruktur

Denne bestemmelsen skal med: "Før byggestart skal teknisk plan for vann og avløp være godkjent av Trondheim kommune."

Det må legges til en bestemmelse som sikrer etablering av ny flomvei der hvor tiltaket kommer i konflikt med eksisterende flomvei i sør.

I tillegg anbefaler vi at følgende legges til bestemmelsen:

"Før anlegget åpnes for trafikk skal det innsendes sluttdokumentasjon for VA inklusive åpne overvannstiltak i henhold til enhver tids gjeldende veiledere for "Krav til innmåling og dokumentasjon av Trondheim kommunes ledningsnett. Det er ikke tillatt med etablering og oppføring av bygg, inklusive støttemurer og lignende, terrengendringer eller planting av trær nærmere offentlige VA-ledninger, enn slik det er angitt i enhver tids gjeldende VA-norm for Trondheim kommune."

Det legges ved eget skriv fra kommunalteknikk VA, med ytterligere kommentarer til VA-notatet.

Kommentarer: Den bestemmelsen er en saksbehandlingsregel og anses som en retningslinje. Kommunen må påse at planbestemmelsene ligger innenfor rammen av § 12-7, særskilt med tanke på at kommunen pålegger forslagstillere å ta inn bestemmelser som åpenbart det ikke foreligger hjemmel til. Planbestemmelser uten hjemmel har ingen juridisk binding. Det vises også tolkningsuttalelse som er nevnt ovenfor under pkt. 1.

§5.5 Annen veggrunn – grøntareal (o_AVG1-20)

Anbefalinger gitt i planbeskrivelsen kap. 5.3 og 5.7 bør innarbeides i bestemmelsen for utførelse av bl.a. støttemur og areal til snøopplag. Det samme visse forhold i landskapsplanen i bestemmelsene. For eksempel sikring av beplantning av trær mellom sykkelvegen og Kroppanmarka, spesielt trerekka for AVG12 og AVG13. Bestemmelsen kan være tilsvarende dette:

“Innenfor området o_AVG12 og o_AVG13 skal det plantes nye trær og busker minimum tilsvarende antallet som fjernes.”

§5.6 Hovednett for sykkel (o_HS1-3)

Kommunen benytter arealformålet sykkelanlegg (sosi 2017) for å regulere hovedsykkelveg. Ber om at arealformålet endres.

§5.1 Kjøreveg (o_KV2-4)

Det bør stilles rekkefølgekrav til at rundkjøringen blir opparbeidet samtidig med sykkelanlegget, og at rundkjøringen må være ferdigstilt før o_HS2 kan tas i bruk.

Kommentarer: Det vises til kommentarer under § 3.1 Krav til behandling av masser om hvordan § 12-7 nr. 10 skal forstås. Spørsmålet blir om det foreligger slik reelt behov som utløser et rekkefølgekrav på utbyggingen. Kommunen har ikke redegjort for et slik reelt behov jf. [HR-2021-953-A - Lovdata Pro](#) fra note 35 til 59

«... I tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket, må § 12-7 nr. 10 forstås slik: Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til.

I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge ...»

§5.7 Kollektivholdeplass (o_KH1-4)

Det må sikres tilstrekkelig plass til kollektivholdeplassene etter vegnormalene, også for å kunne opparbeide dem etter vegnormalene. Ber om at bestemmelsene endres til følgende: “o_KH skal være offentlig, og skal opparbeides i samsvar med teknisk plan godkjent av vegeier. Innenfor områdene tillates det oppført venteareal med lehus, sykkelparkering, opplysningstavler, belysning og installasjoner som naturlig hører til områdets funksjon som kollektivholdeplass.”

Kommentarer: Det følger av reguleringsplanveilederen til departementet s. 136 og 139 at «... bestemmelsene skal supplere arealformålene og hensynssonene som er vist på reguleringsplankartet ...» og at «... sammenhengen mellom plankart og bestemmelser skal være selvforklarende ...». I dette ligger at man ikke trenger å bruke bestemmelser til informasjon om innhold i plankartet som å fastsette bestemmelse om at «o_KH skal være offentlig».

Videre ligger tekniske krav i vegnormaler utenfor plan- og bygningsloven. Vegnormaler har hjemmel i veglova § 13 og forskrift om anlegg av offentlig veg § 3 nr. 6. Det foreligger heller ingen hjemmel i plan- og bygningsloven om at man kan delegerer godkjenning av teknisk plan til vegeier. I denne sammenheng vises det til tolkningsuttalelsen over at § 12-7 ikke har hjemmel til å fastsette bestemmelser om godkjenning av tekniske planer jf. [TUDEP-2021-1883-4 - Lovdata Pro](#).

§6.1 Friområde

Ber om at bestemmelsen fra gjeldende plan tas inn i fulltekst, istedenfor å henvise til bestemmelser i en annen reguleringsplan.

Kommentarer: Det følger av forarbeid til pbl. § 1-5 (vår utguling) «... I andre ledd videreføres hittil gjeldende regel om at en ny plan går foran eldre plan for samme areal med mindre annet er fastsatt i vedkommende plan. Dette ledd slår fast den naturlige, men viktige regel at ny plan går foran eldre plan, i den betydning at det er den nye planen, og ikke den eldre, som bestemmer framtidig arealbruk ...».

§6.2 Vegetasjonsskjerm

Det er viktig å sikre at revegetering skjer slik at funksjonen til vegetasjonsskjermen ivaretas.

§7.1 Landbruksformål (L1-5)

I bestemmelsene er det kun vist til Landbruksformål (L1-5), og ikke jordbruk (J). Skal denne også gjelde arealet med formål jordbruk? Det henvises til planbeskrivelsen, og det er ikke tilstrekkelig. Forhold som skal sikres må også stå i bestemmelsene, eller så må det henvises til dokumenter som gis juridisk virkning gjennom bestemmelsene.

Kommentarer: Det er gitt retningslinjer hvor lagring og tilbakeføringer skal skje i tråd med anbefalinger gitt i planbeskrivelse kap. 5.3. Innledningsvis er det sagt at planbestemmelser skal kun brukes som hjemmel for påbud og forbud. Retningslinjen er gitt i og med at man neppe kan gi et påbud med grunnlag i verken anbefalinger eller skjønnsbaserte vurderinger.

§ 9.1 Bestemmelsesområder

Vi anbefaler å legge inn krav om å unngå anleggsarbeid i hekkeseongen for vipe ved å tidfeste det. Vipa er kritisk truet, og bestanden har gått drastisk ned de senere år. Anleggsområdet i planen har en viktig funksjon som rasteområde for vipper som hekker andre steder. I tillegg er det et stort potensial for at vipe igjen kan hekke i området. I Trondheim er følgende definert for vipe; rugeperioden 1.april-15.mai og oppvekstperioden fra 1.mai til 10.juli. Dersom det likevel skal pågå anleggsarbeid i denne perioden er det avgjørende å gjennomføre kartlegging- og tilretteleggingstiltak i samarbeid med naturforvaltningen i Trondheim kommune. Aktuelle tiltak er å kartlegge nøyaktig hvor reirene/ungene oppholder seg slik at man kan sikre området og at det ikke pågår arbeid der.

Det er kun satt krav om dokumentasjon og tilbakeføring av matjord for bestemmelsesområde #5, men vi vurderer at dette også er relevant for område #4. Ber om at dette ryddes opp i slik at matjord er sikret i bestemmelsesområdet #4 og/eller for arealformålet L2.

Vi anbefaler at bestemmelsen om matjord endres til følgende:

“Før det kan gis tillatelse til tiltak skal det foreligge plan godkjent av landbruksfaglig enhet i Trondheim kommune for disponering av matjord. Matjord som fjernes ved utbygging, skal tas vare på og brukes andre steder i planområdet, eller nyttes til nydyrking og jordforbedring på andre områder. Matjorda skal i all hovedsak brukes til jordbruksformål i nærområdet. Jordmasser som skal flyttes må være fri for floghavre og planteskadegjørere, dette skal kontrolleres av landbruksmyndigheten i Trondheim kommune.

For bestemmelsesområde #x-y skal ikke jordressursen flyttes før igangsetting av tiltak på dyrka og dyrkbar jord. Matjordlaget (dvs. A- og B-sjiktet), skal tilbakeføres med lik kvalitet eller bedre, senest ett år etter ferdigstilt veganlegg.”

Bestemmelsesområdene #1-5 kan fjernes fra plankartet administrativt av planmyndigheten ett år etter at anleggsperioden er over.”

Kommentarer: Det bemerkes at Statens vegvesen er unntatt byggesaksbehandling jf. pbl. § 20-6 og SAK10 § 4-3 første ledd og første ledd bokstav a). Videre så er det igjen spørsmål om hjemmel for godkjenningsmyndighet sammenhold med unntaket for søknadsplikt for tiltak jf. § 20-1.

§ 10.1 Atkomst til Okstad

Kan man henvise til et konkret veganlegg i denne bestemmelsen, for eks. o_HS1 og o_HS2?

§10.2 Trafikksikker tilpasning til Osloveien

Bestemmelsen er mangelfull. En trafikksikker løsning for kryssing av Osloveien er ikke utredet i planen, men kun stilt som rekkefølgekrav. Hvilke tiltak skal gjøres for å sikre en trafikksikker kryssing av Osloveien må beskrives nærmere.

Kommentarer: Enig med kommunen om at bestemmelsen er noe uklar. Jeg ser at den bestemmeslen ikke er kommentert fra KM tidligere. Det kan også være uklart om bestemmelsen faktisk er en rekkefølgebestemmelse (?).