

Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging

Kandidatnummer: 173

Antall ord: 14992

*(PS! Bruk ordtellingsfunksjon. Fotnoter og sluttnoter skal medregnes i ordgrensen.
Forord, forside, innholdsfortegnelse, registre, litteraturliste og vedlegg medregnes ikke.)*



JUS399 Masteroppgave/JUS398 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

[01.06.15]

Innholdsfortegnelse

Del 1: Innledningsdel	4
1 Innledning	4
1.1 Tema og problemstilling	4
2 Innledende presentasjon av hensynssoner	6
2.1 Hva er en hensynssone?	6
2.2 Hva er et “tiltak”?	7
2.3 Hvordan arealbruk kan styres gjennom hensynssoner	8
2.4 Det overordnede formålet med hensynssoner	8
3 Formål bak plan- og bygningsloven	9
3.1 Innledning	9
3.2 Generelle formål bak plan- og bygningsloven	10
3.3 Samordning	10
3.4 Vertikal og horisontal samordning	12
4 Hovedtrekk av plan- og bygningsloven som styringsmiddel over arealbruk	11
4.1 Innledning	13
4.2 Arealplanlegging på ulike nivå	13
4.3 Kommuneplan	15
4.3.1 Kommuneplanens arealdel	15
4.3.2 Reguleringsplaner	17
5 Rettskilde og metode	17

5.1 Legalitetsprinsippet og rettslige rammer for styring	18
5.2 Sektorer og overlappende kompetanse	19
5.3 Relevante rettskilder	20
Del 2 Hovveddel	21
6 Intro	21
7 Generelle betingelser for å fastsette hensynssoner	22
7.1 Innledning	22
7.2 “I nødvendig utstrekning”	22
7.3 Markering i arealdelen	23
7.4 Bestemmelser og retningslinjer som restriksjoner på arealbruk	25
8 Forholdet mellom ulike sektorer i forbindelse med hensynssoner	27
8.1 Innledning	25
8.2 Ras	25
8.3 Vern	26
8.3.1 Innledning	28
8.3.2 Hensynssone med særlige hensyn	30
8.3.3 Retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen	30
8.3.4 Former for bruk og vern knyttet til sektorlovverk	32
8.3.5 Rammer for vedtak etter sektorlov	33
8.3.6 Randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder	34
8.3.7 Båndlegging	35

9.4 Landbruk	36
9.4.1 Innledning	36
9.4.2 Samordning mellom sektorene gjennom hensynssoner	37
9.5 Sammenfatning	39
10 Rettsvirkning for borgeren	40
10.1 Innledning	40
10.2 Ras	40
10.3 Vern	43
10.3.1 Hensynssone med særlige hensyn	44
10.3.2 Randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder	46
10.3.3 Båndlegging	47
10.4 Landbruk	48
10.5 Sammenfatning	49
Del 3 Avslutningsdel	50
11 Ulovlighetsoppfølging av hensynssoner	50
11.1 Innledning	50
11.2 Systemet for ulovlighetsoppfølging	50
11.3 Hvilket lovverk	51
12 Avslutning	52
Litteraturliste	54

Del 1 Innledningsdel

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for denne avhandlingen er hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging. Hensynssoner kom for få år siden inn som et nytt virkemiddel ved Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 2008). Det rettslige grunnlaget for hensynssoner fremgår av plan- og bygningsloven §§ 11-8 og 12-6 og inngår i kommuneplan og reguleringsplan. For en overordnet definisjon av ”hensynssoner” fremgår det i § 11-8 første ledd at ”kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal” som igjen skal ”markeres i arealdelen”. Hvilke hensyn som kan fastsettes som hensynssoner, er opplistet i § 11-8 tredje ledd bokstav a til f. Flere av hensynene har tradisjonelt ikke blitt omfattet av plan- og bygningsloven. Hensynssoners overordnede funksjon er å vise viktige hensyn tilknyttet et areal som må iakttas uavhengig av hvilket formål arealet er satt av til¹. For å ivareta interessene i hensynssonen, kan det fastsettes bestemmelser og retningslinjer som får innvirkning på hvordan arealene kan utnyttes.

Ved innføringen av hensynssoner har plan- og bygningsloven gitt kommunene et ytterligere virkemiddel for å styre arealbruken. Verken forarbeidene, rettspraksis eller juridisk litteratur sier særlig mye om hensynssoner, og hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging er dermed i liten grad klarlagt. Det kan skape vanskeligheter for hvordan hensynssoner kan anvendes i forvaltningen og hvilke rettsvirkninger de gir overfor borgeren.

For å behandle temaet har jeg valgt å konkretisere det gjennom to hovedproblemstillinger. Den første er hvordan hensynssoner påvirker forholdet mellom sektorer med tanke på samordning. Den andre er hvilke rettsvirkninger hensynssoner skaper overfor borgeren.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217

Hensynssoner omfatter et bredt spekter med hensyn som skaper problemstillinger knyttet til samordning mellom ulike sektorer. Forvaltningen er delt inn i ulike sektorer som forvalter særinteresser med tilhørende lovverk med betydning for arealplanlegging. Samordning er verktøyet for å belyse ulike særinteresser og for å se dem i sammenheng. Målet om samordning har kommet til uttrykk i plan- og bygningsloven § 1-1, som er lovens innledende formålsparagraf, og er et hovedformål i arealplanleggingen. For en overordnet definisjon, er ”samordning” betegnelsen på de aktiviteter hvor ulike sektorer møtes, diskuterer, informerer og enten tilpasser seg eller griper inn i hverandres virksomhet. Det kan gjelde under arbeidet med fylkesplaner, kommuneplaner og reguleringsplaner. Samordning innebærer at ulike interesser, hensyn, næringer og sektorer skal ses i sammenheng og avveies så langt det er mulig, mot et felles mål².

En samordnet arealplanlegging må også ses opp mot målet om helhetlig arealplanlegging³. Med helhetlig arealplanlegging menes helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, der bruken av areal og naturresurser, f. eks. i form av vern, eller friluftsjnteresser, vurderes samlet opp mot sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger⁴.

For å besvare hovedproblemstillingene, tar avhandlingen også opp metodiske problemstillinger tilknyttet ”legalitetsprinsippet” og ”overlappende kompetanse”. Styring av arealbruk og senere rettsvirkning forutsetter inngrep overfor borgeren noe som aktualiserer legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet stiller krav om hjemmel i lov for inngrep noe som får betydning for hvilke rettsvirkninger hensynssoner kan gi. Overlappende kompetanse går ut på å benytte seg av kompetansen etter en lov for å fremme en annen lovs formål. Hensynssoner handler om arealstyring og dermed inngrep overfor private. Samtidig kan interessene i hensynssonene, føre til anvendelse av hensyn som ikke primært hører til under plan- og bygningsloven, altså overlappende kompetanse.

² Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1. 2. utgave s. 96

³ NOU 2001: 7 s. 35

⁴ NOU 2001: 7 s. 35

Videre vil hovedtrekk av arealplansystemet, generelle formål bak plan- og bygningsloven samt litt om ulovlighetsoppfølging, bli gjennomgått. Hensynssoner ikke kan forstås isolert som noe på siden av andre virkemidler for arealplanlegging, men må ses sammen med de øvrige virkemidlene. Eksempelvis skal § 11-7 angi arealformål, mens hensynssoner skal vise hensyn som gjør seg gjeldende uavhengig av det. De ulike virkemidlene skal altså ivareta ulike sider ved arealplanleggingen.

Avhandlingen vil bare drøfte § 11-8. Paragraf 12-6 bygger på § 11-8, og sier at hensynssoner som er fastsatt i kommuneplanens arealdel, skal ”legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan”. Vilkårene for fastsettelse av hensynssoner og hvilke hensyn som kan utgjøre hensynssoner, er like og fremgår av § 11-8 og ikke § 12-6. I tillegg bygger § 12-6 på forutsetningen om at hensynssonene skal integreres i reguleringsformålet slik at hensynssonene på reguleringsplannivå ikke er like tydelige som i kommuneplanen. Det er da tilstrekkelig å kun behandle § 11-8.

2 Innledende presentasjon av hensynssoner

I dette kapitlet vil jeg gjøre nærmere rede for hva hensynssoner er, for hensikten med dem og for hvordan de brukes i arealforvaltningen.

2.1 Hva er en hensynssone?

Av § 11-8 følger det at ”hensyn og forhold som inngår i tredje ledd bokstav a til f, skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser”. Hensynssoner utgjør med andre ord en kartfestet informasjon som skal ivareta hensyn som inngår i tredje ledd bokstav a til f.

Hvilke hensyn som kan markeres som hensynssone er uttømmende angitt gjennom tredje ledd bokstav a til f⁵, men det kan gis flere soner for samme areal jf. § 11-8 første ledd. Nærmere

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218

bestemmelser om bruken av hensynssoner i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner er gitt i kart- og planforskriften⁶, se § 9 jf. vedlegg II. Forskriften tar sikte på å standardisere bruken av hensynssoner og angir uttømmende hvilke typer hensynssoner som kan nyttes, f. eks. ”sone med særlige hensyn til friluftsliv”. Hver sone er gitt en kode. Å regulere uttømmende hvilke soner som kan fastsettes, kan skape mer effektivitet for kommunen ved at beskrivelsen på sonen allerede er klar. Uttømmende angivelse kan også skape en forutberegnelighet i forvaltningen ved at hvilke hensynssoner som kan gis, er satt på forhånd. Det siste poenget vil også være gunstig for borgeren, som lettere kan forutse hvilke hensynssoner som er aktuelle og hvilken betydning de har.

Tar man et blikk på bokstav a til f, ser man at de ulike sonene skal ivareta ulike interesser. Bokstav a inneholder ras, flom og støy, bokstav c relaterer seg til særlige hensyn til blant annet landbruk, og naturmiljø, mens sone e omhandler soner for krav om felles planlegging. Interessene kan da være knyttet til beskyttelse mot fysiske farer for liv, helse og materielle tap som ras og flom, gjerne i forbindelse med et utbyggingsområde. Andre interesser er fortetning, fornying, friluftsliv, verneinteresser og soner der reguleringsplanen fortsatt skal gjelde. Å ivareta interesser som vern og landbruk gjennom plan- og bygningsloven, er et nytt grep. Slike interesser har tradisjonelt blitt styrt og ivaretatt ved sektorlovgivning som Lov om jord (jordlova) og Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven). Dette kan gi spørsmål om forhold mellom sektorstyringsmakter og sektorlover om hvordan disse skal samordnes med plan- og bygningsloven.

2.2 Hva er et ”tiltak”?

Som med kommuneplanens arealdel og reguleringsplan ellers, knytter rettsvirkningen til hensynssoner seg til ”tiltak” jf. § 1-6 for hva sonen binder borgeren for jf. §§ 11-5 og 12-4.

I § 1-6 fremgår det av første ledd at ”med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom, jf. § 20-1 første ledd

⁶ Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt register

bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner”. Tiltaks-definisjonen er omfattende. Med en omfattende definisjon av hva plan- og bygningsloven er bindene for, gis kommunen mulighet for å kunne detaljstyre arealbruken. Det gjør det enklere å planlegge slik at formålene bak plan- og bygningsloven og den enkelte arealplan blir best mulig ivaretatt.

I andre punktum fremgår det ”som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner”. Her gis et mer skjønnspreget vurderingstema for om noe skal anses som tiltak eller ikke. Andre aktiviteter kan være omfattet dersom de ”vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner”. Et eksempel på det er ferdsel. Ferdsel ikke er ”tiltak” jf. § 1-6 første ledd første punktum, men kan falle inn under § 1-6 første ledd andre punktum.

2.3 Hvordan arealbruk kan styres gjennom hensynssoner

For å kunne styre arealbruk gjennom hensynssoner, har kommunen mulighet til å fastsette bindene bestemmelser og retningslinjer som kan få betydning mellom ulike sektorer og rettsvirkning for borgeren⁷. Hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis til hensynssonen, er uttømmende regulert for hver enkelt sone jf. § 11-8 tredje ledd bokstav a til f, men det kan også knyttes bestemmelser til arealet gjennom §§ 11-9 til 11-11⁸. Det er ikke nødvendig å knytte bestemmelser og retningslinjer til hensynssonen, men en slik sone vil ikke ha noen faktisk betydning, utover at sonen kan minne forvaltningen på dette hensynet i arbeidet med en reguleringsplan. Sett mot plan- og bygningsloven (1985), får kommunen nye virkemiddel for å styre areal ytterligere ved å kunne ivareta hensyn uavhengig av det konkrete arealformålet.

2.4 Det overordnede formålet med hensynssoner

Den overordnede hensikten med hensynssoner som nytt rettslig virkemiddel ved arealplanlegging, må ses i lys av plan- og bygningslovens mål om helhetlig

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217

⁸ Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 1. utgave, s. 244

(sektorovergripende) arealplanlegging. For å få til helhetlig planlegging, må det skje en samordning mellom sektorer der ulike interesser som kanskje står i motstrid til hverandre i det konkrete tilfellet, skal vurderes samlet og helhetlig.

I proposisjonen⁹ er det fremhevet at hensynssoner vil gi tiltakshavere økt grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens karakter før det fremmes søknad om tiltak. Videre er det lagt til grunn at hensynssoner også vil spille en rolle for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning for en dispensasjonssøknad etter § 19-2. En samordnet og helhetlig prosess har større mulighet for grundige interesseavveininger som igjen kan føre til mer gjennomtenkte arealdisponeringer og et bredt blikk for hensyn som må ivaretas, uavhengig av hva det konkrete areal er satt av til. Det kan illustreres med et areal avsatt til fritidsbebyggelse der det gjør seg gjeldene særlige hensyn til bevaring av naturmiljø jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c. Her kan hensynet til naturmiljø markeres som hensynssone med tilhørende retningslinjer som må iakttas ved utbygging av området gjennom f. eks. plassering av fritidsbebyggelsen.

3 Formål bak plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å identifisere generelle formål bak plan- og bygningsloven. Spørsmålet blir hvilke generelle formål som har betydning for hensynssoner. Som nevnt under punkt 1.1 og 2.4 er samordning et nøkkelbegrep som et grunnleggende formål.

Formålenes funksjon kan si noe om hva lovgiver ønsker å oppnå (med loven). Det kan igjen gi veiledning for hvordan de enkelte reglene skal tolkes i tvilstilfeller. Samtidig kan formålene bak plan- og bygningsloven si noe om hvordan utarbeidelse av arealplan helst bør skje for å best mulig ivareta formålene.

⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

3.2 Generelle formål bak plan- og bygningsloven

Lovgiver har en ambisjon med plan- og bygningsloven om å ha et sektorovergripende, bredt perspektiv utover offentlige myndigheters styring av fast eiendom byggevirksomhet, jf. §§ 1-1 og 3-1.

I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 6, heter det at ”loven vil ha et bredt samfunnsmessig perspektiv”. Forarbeidene uttrykker at arealplanleggingen dermed må være helhetlig. Hvilke interesser som er relevante, fremgår av §§ 1-1 og 3-1, der særlig forholdet mellom bruk og vern er sentralt. Hensynet til miljø, natur og bærekraftig utvikling fremgår også av Grunnloven § 112. Hans Chr. Bugge uttaler i et miljørettsperspektiv at ”plan- og bygningsloven ofte blir kalt vår viktigste miljøvernlov”¹⁰, noe som nok har sin bakgrunn i ambisjonen om interesseavveininger knyttet til bruk og vern av ressurser, bærekraftig utvikling og målet om helhetlig arealplanlegging. Hensynssonene være en del av hvordan man skal kunne planlegge helhetlig. Her gjør samordning seg gjeldene. Gjennom samordning kan man legge til rette for avveininger om bruk og vern av ressurser gjennom eksempelvis markere en hensynssone med særlige hensyn til naturmiljø, og dermed enklere skape en arealplanlegging som er helhetlig og som har et bredt samfunnsmessig perspektiv.

3.3 Samordning

Samordning er løftet frem i NOU 2001: 7 s. 70 som et ”hovedformål for planleggingen”. Målet om økt samordning¹¹ hadde sin bakgrunn i at det hadde blitt et stort antall lover og andre offentlige virkemidler som gjaldt kommunal og fylkeskommunal virksomhet, som spilte inn ved ressursutnyttelse og arealbruk. Mange sektorlover hadde forskjellige systemer for planlegging og saksbehandling - noe som igjen skapte et fragmentert, uoversiktlig og komplisert regelverk som kunne by på problemer både for sektorer og borgeren. For den overordnede definisjon av ”samordning”, vises det til definisjonen som fremgår i kapittel 1.1. Tankegangen er at samordningen skal sikre at de ulike interessene som knytter seg til areal

¹⁰ Bugge, Hans Chr.: *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 2. utgave s. 110

¹¹ NOU 2001: 7 s. 70 flg.

skal belyses på en best mulig måte gjennom en prosess hvor de vurderes opp mot hverandre og til slutt får uttrykk gjennom arealplanen med rettsvirkning for borgeren.

Samordningen skal bidra til at det skal være en felles plan- og beslutningsprosess for saker som er viktige for kommuner og fylkeskommuner. Herunder særlig bruken av ressurser og arealer, samt skape et felles planredskap for sektorer som har betydning for arealbruken, og gjøre arealdelen av kommuneplanen til et felles og samlet dokument for hvordan arealer kan benyttes eller ikke benyttes¹². Å ha en felles beslutningsprosess og et felles planredskap, vil kunne bidra til å forenkle arealplanleggingen innenfor et bestemt geografisk område, noe som igjen kan skape større legitimitet og betydning for arealstyringen¹³ og begrense f. eks. behovet for å gi dispensasjon etter § 19-2. Potensielt sett kan det og føre til større effektivitet, selv om utarbeidelsen av arealplanen kan bli mer krevende, ved at de ulike interessene som har innvirkning på arealdisponeringen, fremgår samlet og i de fleste tilfeller, allerede er tilstrekkelig utredet. Med det store feltet med sektorinteresser hensynssoner dekker, vil samordning være en grunnleggende forutsetning for å kunne bruke hensynssonene effektivt og markere disse interessene som hensynssoner i arealdelen. Om naturvernmyndigheten ikke informerer om områder med slåttemark¹⁴, kan det bli mer eller mindre tilfeldig om hensynet til slåttemark blir ivaretatt i arealplanleggingen. Konsekvensen kan bli at fritidsbebyggelse, som kan bygges jf. § 11-11 nr. 2, ikke ivaretar slåttemark. Om det senere oppdages, kan det være for sent å ivareta.

Hvordan arealplanen blir og hvilke problemstillinger og vurderinger som er tatt opp i planarbeidet, avhenger i stor grad av at man gjennom samordning belyser de ulike sektorinteressene for å skape en mest mulig helhetlig planlegging som kan videreføres ved anvendelse av arealplanen.

Det kan stilles spørsmål om hva det siktes til med begrepet ”samordning” mer konkret. Hvordan begrepet skal forstås i relasjon til plan- og bygningsloven, fremgår ikke av

¹² NOU 2001: 7 s. 71

¹³ NOU 2001: 7 s. 71

¹⁴ Forskrift 13 mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven

lovteksten. Planutvalget mente¹⁵ at samordning først og fremst må forstås i lys av problemene det fragmenterte beslutningssystemet innenfor offentlig forvaltning og styring medførte. Behovet for samordning oppstår i alle situasjoner der ressursene er begrenset, særlig i arealdisponeringen men også samfunnsutvikling generelt. Ved omfattende utbygginger belyses det spesielt ved at det må foretas f. eks. konsekvensutredning jf. § 4-2 andre ledd, eller en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) jf. § 4-3 i forbindelse med rasfare der det må ekstern kompetanse til for å gjøre det tilfredsstillende, da gjerne gjennom en ROS-analyse. Her kan man også skimte et forholdsmessighetsprinsipp med tanke på graden av utredning av det enkelte tiltak. Graden av samordning blir også relativ etter hvilket tiltak som planlegges. Forutsatt samordning, har graden av utredning sammenheng med den samordning som kreves i form av utveksling av informasjonen sektorene i mellom. Det kreves, ut fra slutninger om plansystemet, en tettere prosess mellom planmyndigheten og sektorene i et omfattende tiltak, enn i et mer kurant. Årsaken kan være at tiltakets konsekvenser i f. eks. et område med sjeldne biotoper, krever større grad av utredning og samhandling mellom sektorene enn i et område som ikke har disse utfordringene.

Planutvalget påpeker videre¹⁶ at samordning kan gjelde både saksbehandling og resultatet av planleggingen. Klargjøring av de ulike interesser, gjør mulig å inngå kompromiss i tillegg til at man har mulighet til å ha et mer bevisst blikk til andre sektorinteresser og foreta en prioritering av de ulike interessene¹⁷. Dette må også gjelde på saksbehandlingsstadiet der mer konkrete avveininger kan oppstå. På bakgrunn av det som forarbeidene fremhever, kan det stilles spørsmål til hvilke virkninger dette har for arealplanlegging. Virkningen og det som forarbeidene sikter til, er nok at en samordnet saksbehandling er en forutsetning og et middel for å kunne øke graden av samordning. Samordning mellom sektorene må skje slik at plan- og bygningsloven kan bli optimalisert som et felles verktøy for arealplanlegging med avveininger av ulike interesser.

3.4 Vertikal og horisontal samordning

¹⁵ NOU 2001: 7 s. 71

¹⁶ NOU 2001: 7 s. 71

¹⁷ NOU 2001: 7 s. 71

Mellom sektorene skilles det mellom vertikal og horisontal samordning¹⁸. Med vertikal samordning siktes det til samordning mellom organnivåene, altså statlige, regionale og kommunale beslutninger. Et eksempel er at statlige organer eller regionale organer medvirker i utarbeidelsen av kommuneplan, noe som og kommunene har plikt til å legge til rette for og som de videre skal sikre skjer jf. § 5-1 første ledd. Horisontal samordning innebærer samhandling mellom sektorer og interesser innenfor samme beslutningsnivå. Det kan skje ved at den kommunale landbruksmyndigheten sine interesser blir sett sammen med planmyndighetens ønske om f. eks. å fastsette hensynssoner og retningslinjer om bevaring av naturmiljø, i et LNF(r)- område der det drives landbruk.

4 Hovedtrekk av plan- og bygningsloven som styringsmiddel over arealbruk

4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven omhandler offentlige myndigheters mulighet for styring og kontroll av fast eiendom. Offentlig styring av fast eiendom er noe som har blitt gjort i lang tid i norsk sammenheng. Plan- og bygningsloven bygger på et system der arealbruken styres gjennom arealplaner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Disse kan være statlige, regionale (fylkesnivå) og kommunale. I det følgende blir kommunalt nivå drøftet.

Målet for kapitlet er å redegjøre for arealplaner som styringsmiddel for arealbruk ved å forklare særegne trekk med henholdsvis kommuneplaner og reguleringsplaner. Redegjørelsen begrenses til det mest sentrale om styring av arealbruk gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Videre vil utviklingen av kommuneplanen bli tatt opp for å vise forskjeller mellom hvordan kommuneplanen tidligere fungerte som styringsverktøy for arealbruk og hvilke formål den skal ivareta nå. Grunnen til at dette tas opp er at hensynssoner kan sies å være et uttrykk for en utvikling i retning mer offentlig styring av arealbruken.

Plan- og bygningsloven bygger på et byggerettsprinsipp om at borgeren kan gjennomføre

¹⁸ NOU 2001: 7 s. 71

tiltak etter § 1-6 dersom kommunen ikke finner nektelsesgrunnlag¹⁹. Prinsippet har kommet til uttrykk i § 21-4 der det fremgår at kommunen skal ”gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven”. Byggerettsprinsippet har likevel mange modifikasjoner der borgeren må tåle rådighetsinnskrenkninger som regel uten erstatning²⁰. Planene som styrer arealbruken kan videre bli endret til ugunst enhver tid uten at det bryter med byggerettsprinsippet. Borgerens krav på å bygge kan først anses som å ha vern når byggetillatelse er gitt²¹.

Når formålene bak plan- og bygningsloven er å ha et bredt samfunnsperspektiv og legge til rette for bruk og vern gjennom samordning som skal skape en helhetlig planlegging, tilsier det at plan- og bygningsloven må ha styringsvirkemidler for å kunne oppnå formålene.

Hva som har vært formålet, gjenstand for offentlig styring og tanken om en felles lov som styringsvirkemiddel, har utviklet seg over tid fra de første bygningslovene fra første halvdel fra 1800- tallet til dagens plan- og bygningslov.

Bygningslovene var i utgangspunktet lover for byene, noe som nok gjorde at f. eks. vern og bruk av natur ikke fikk særlig fokus da naturen stor sett befant seg utenfor lovenes stedlige virkeområder²². Om man sammenligner hvilke formål dagens plan- og bygningslov skal ivareta med det som tradisjonelt har vært formålet, ser man at plansystemet og plan- og bygningsloven som styringsmiddel, blitt betydelig utvidet jf. §§ 1-1 og 1-2.

4.2 Arealplanlegging på ulike nivå

Arealplanlegging foregår ved at det treffes vedtak på tre nivåer henholdsvis statlig, regionalt (fylke), og kommunalt nivå der hvert nivå utarbeider egne planer. På kommunalt nivå skal det utarbeides kommuneplaner og reguleringsplaner og styring av areal gjennom utarbeidelse, vedtak og senere anvendelse av kommuneplaner og reguleringsplaner.

¹⁹ Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 61

²⁰ Rt. 1976 s. 1 (Kløfta)

²¹ Rt. 2002 s. 683 (Vassøy). Ved gitt rammetillatelse kan det tenkes at dette også gir borgeren rett på å bygge.

²² Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 45

Mellom organnivåene er det ikke et alminnelig overordningsforhold, selv om utgangspunktet er at det statlige nivå er overordnet²³. Det er mer presist å si at det er en kompetansefordeling mellom organene og at denne er ulik – avhengig av etter hvilken kompetanse som utøves. Kommunens kompetanse er ikke avledet av det statlige nivå, men følger kompetansefordelingen i plan- og bygningsloven. Det vises gjennom § 11-15²⁴ der kommunen har kompetanse til å vedta kommuneplanen selv, noe som også skal bidra til kommunalt selvstyre. Likeså har fylkeskommunen kompetanse selv til å vedta en regional arealplan jf. § 8-4. For å ivareta statlige interesser har ”berørt statlig og regionalt organ” kompetanse til å fremme innsigelse om planens innhold jf. § 5-4 første ledd. Forutsetningen er at organets saksområde blir vesentlig berørt. Om kommunen og organet ikke blir enige gjennom mekling, skal Miljødepartementet avgjøre jf. § 5-6.

Som påpekt ovenfor er virkemidlene kommunen har for å styre arealbruk, kommuneplaner og reguleringsplaner. Det vil nå bli redegjort for hovedtrekkene ved disse.

4.3 Kommuneplan

Kommuneplanen består av en samfunnsdel med en handlingsdel, samt en arealdel jf. § 11-1. Begge deler er obligatorisk jf. ”skal” i § 11-1 første ledd. Samfunnsdelen, som også er ny i plan- og bygningsloven av 2008, har ingen direkte relevans for hensynssonene, og blir ikke drøftet i det følgende.

4.3.1 Kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel er beskrevet i § 11-5 andre ledd andre punktum hvorefter ”kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt”. Det nærmere formålet bak arealdelen fremgår av § 11-5 andre ledd andre punktum.

²³ Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 98

²⁴ ”Kommunestyret selv vedtar kommuneplan” jf. § 11-15.

Her fremgår det at arealdelen skal være en grovmasket oversiktsplan som har til hensikt å vise hoveddisponeringene av kommunens areal.

Ordningen med arealdel stammer fra bygningsloven av 1965 og hadde sin bakgrunn i at det ble behov for å kunne styre arealbruken utenfor byene²⁵. Arealdelen ble den gang kalt generalplan og skulle jf. bgl. 1965 § 20 fastlegge hovedtrekkene av arealutnyttelsen. Generalplanen hadde ikke alminnelig rettsvirkning slik arealdelen har i dag jf. § 11-6 og pbl. 1985 § 20-6. Men det kunne vedtas at visse arealer ble bundet ved generalplanen inntil de ble regulert.

Ved plan- og bygningsloven av 1985, kom tanken om vern og bruk av naturen inn i bildet gjennom § 2 ved at loven skulle gi ”grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging”. Her ser man et steg mot dagens system med helhetlig planlegging ved at bruk og vern av ressurser, herunder naturressurser, blir vurdert sammen med utbyggingsinteressene. Plan- og bygningsloven som styringsmiddel over arealbruk ble dermed styrket og gjort sektorovergripende. Dette ga rom for samordning med sektorlovene som vokste frem ved siden av bygningsloven av 1965, og som tidligere hadde skapt koordineringsproblemer for kommunene²⁶.

For hva som nærmere kan styres i kommuneplanens arealdel, er systemet i plan- og bygningsloven av 1985 på det overordnede plan videreført i dagens lov. Arealformålene er uttømmende regulert i § 11-7 med hovedkategorier og underformål. Nå kan det markeres hensynssoner, som er nytt, med tilhørende bestemmelser og retningslinjer jf. § 11-8. Kommunen kan også, ”uavhengig av arealformål” knytte bestemmelser til arealer jf. § 11-9. Bestemmelser kan dessuten gis etter §§ 11-10 og 11-11. Disse paragrafene er imidlertid knyttet til ulike arealformål, slik at man ikke med hjemmel i § 11-10, knytte bestemmelser til LNF(r)-områder. Dette må gjøres etter § 11-11.

²⁵ Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 190

²⁶ Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 60

Verdt å merke seg er at man i LNF(r)-områder ikke kan legge begrensninger på landbruksdriften på kommuneplanstadiet²⁷. Man kan imidlertid differensiere områdene som jordbruks-, skogbruks-, eller reindriftssoner gjennom hensynssoner, men man kan kun gi retningslinjer. Forholdet mellom natur- og friluftsinnteressene og næringsinteressene på kommuneplannivå skal reguleres eksempelvis av jordlova, lov om friluftslivet (friluftsloven), og naturvernloven.

4.3.2 Reguleringsplaner

Ettersom hensynssoner som rettslig virkemiddel ikke vil bli behandlet på reguleringsplannivå, vil presentasjonen her være kort.

En reguleringsplan er jf. § 12-1 et ”arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser”. Reguleringsplanene består av de samme elementer som arealdelen. Forskjellen er imidlertid graden av detaljering og området reguleringsplanen gjelder for. En reguleringsplan omfatter et mye mindre område enn arealdelen, ettersom den gjelder for hele kommunen. I reguleringsplanen kan man i dagens lov kan legge ut LNF(r)- områder hver for seg og ikke i tvungen kombinasjon. Konsekvensen blir at man slipper å benytte seg av sektorlover for å regulere denne typen areal, noe som styrker plan- og bygningsloven som styringsmiddel.

5 Rettskilde og metode

For å besvare masteroppgaven vil det bli brukt alminnelig juridisk metode.

Plan- og bygningsrett tilhører det som kalles spesiell forvaltningsrett. Det innebærer at alminnelig forvaltningsrettslige problemstillinger vil bli aktualisert og er viktige for rettskildebildet til avhandlingen. Forvaltningsrettslige problemstillinger som er særlig aktuelle er legalitetsprinsippet og overlappende kompetanse mellom ulike sektorer. Disse er en sentral del av avhandlingens rettskildebilde og metode ettersom de setter rettslige grenser for offentlig styring samtidig som de også gir kompetanse til å styre arealbruken.

²⁷ Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 229

5.1 Legalitetsprinsippet og rettslige rammer for styring.

Styring av arealbruk – blant annet gjennom hensynssoner - representerer et inngrep fra det offentlige i borgerens private eiendomsrett. Privat eiendomsrett er blant annet vernet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, tilleggsprotokoll nr. 1 art. 1. Den private eiendomsretten er imidlertid en rett med mange forbehold, noe plan- og bygningsloven er et bilde på der den nettopp setter grenser og styrer arealbruken med rettsvirkning for borgerens eiendomsrett.

For hensynssoner, er virkemidlene for arealbruksstyring, knyttet opp mot anledningen til å fastsette bestemmelser og retningslinjer til sonen. Det aktualiserer legalitetsprinsippet, som også fremgår av Grunnloven § 113. Legalitetsprinsippet oppstiller krav om hjemmel for å gjøre inngrep overfor private. I dette ligger det også et klarhetskrav til hjemmelen. En annen side av legalitetsprinsippet handler om at organet som utøver inngrepet har kompetanse til det. Adgangen til å knytte bestemmelser og retningslinjer hører til kommunens skjønn, jf. § 11-8 andre ledd ”i nødvendig utstrekning”²⁸. Dette må ses sammen med kommuneplanens arealdel, som kommunen har kompetanse til å utarbeide og vedta selv jf. § 11-15 første ledd.

Når det gjelder forskjellen på bestemmelser og retningslinjer, fremgår det av forarbeidene²⁹ at bestemmelser til hensynssoner vil gi rettslig bindende begrensninger, også for private, og vil være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for f. eks. avslagsgrunn på søknad om tiltak om tiltaket kommer i strid med bestemmelsene som er fastsatt til sonen jf. § 21-4. Retningslinjer vil derimot ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven, eller annet lovverk rettslig. Sagt med andre ord; retningslinjer gir ikke hjemmel til å eventuelt avslå en byggesøknad. De vil imidlertid være et virkemiddel for å få et mer helhetlig grunnlag for den avveiing vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av den lov som gir hjemmel for beslutningen, som f. eks. angivelse av den nærmere plassering. Men man kan ikke gjøre retningslinjene så rigide at de i praksis fungerer som bestemmelser. Den eventuelle adgangen

²⁸ Se også kapittel 9.5

²⁹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 217

til å fastsette retningslinjer og hva innholdet i dem må dreie seg om, fremgår av hver enkelt bokstav. Plan- og bygningsloven setter her rammer for kommunens skjønn.

For bestemmelser til hensynssoner har plan- og bygningsloven regulert uttømmende hva det kan fastsettes bestemmelser om jf. § 11-8 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven setter her uttømmende rammer for hva som kan styres og hvilke styringsvirkemiddel som kan benyttes under hver hensynssone. Å regulere styringsvirkemidlene uttømmende gjennom plan- og bygningsloven er ikke særegent for hensynssoner. Det er også gjort f. eks. i §§ 11-9 til 11-11. Fordelen med å regulere styringsvirkemidlene uttømmende er at man skaper forutsigbarhet for borgeren, i tillegg til at man unngår konflikt med legalitetsprinsippets krav til hjemmel og klarhet av den. En annen fordel er at det legger til rette for at kommunene har de samme virkemidlene. Selv om plan- og bygningsloven skal bidra til kommunalt selvstyre³⁰, kunne det skape store samordningsproblemer om staten som sektormyndighet måtte forholde seg til en generelle bestemmelser som kommunene anvendte ulikt.

5.2 Sektorer og overlappende kompetanse

Sektorlover er lover som skal ivareta særlig avgrensede interesser og som ulike deler av forvaltningen blir pålagt å ivareta. Slike lover kan være naturmangfoldloven og jordlova. Fordelen med å dele forvaltningen opp i ulike sektorer er at sektorene får særlig kompetanse innenfor sitt fagfelt. utfordringer som kan oppstå er hvordan de ulike lovene skal samordnes og hvordan de ulike forvaltningsorganene skal samarbeide. På saksbehandlingsnivå kan man også få den utfordringen at ulike forvaltningsorgan skal vurdere ulike sider av samme sakskompleks.

Når plan- og bygningsloven må forholde seg til sektorlover, kan det oppstå tilfeller av overlappende kompetanse. Overlappende kompetanse handler om at man bruker kompetansen

³⁰ Til illustrasjon, se § 11-15.

etter en lov til å fremme en annen lovs formål. Dette kan illustreres gjennom Rt.1993 s. 528 (Lunner Pukkverk). Lunner Pukkverk hadde fått nektet utslippstillatelse etter lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av hensyn til et boligområde i nærheten. Hovedbegrunnelsen for vedtaket var at tungtrafikken ville gi stor trivselsreducerende virkning for naboene. Vedtaket ble bestridt av pukkverket. Høyesterett uttalte at ”det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene-jf. det prinsipp som nå er nedfelt i Grunnloven § 100b- og som nettopp miljømyndighetene er satt til å ivareta”. Her begrunner Høyesterett resultatet med at hensynet var et sentralt hensyn som gjorde seg relevant over flere forvaltningssektorer, og som man av hensyn til effektivitet og målet om økt samordning, må kunne vektlegge, selv om hensynet til tungtrafikken var et hensyn som fremgikk av forurensningsloven.

For helhetlig planlegging og økt samordning, kan det være gunstig at man kan benytte seg av hensyn etter en lov for å fremme en annen lovs formål, ved at f. eks. hensynet til naturvern og forurensning, som går på tvers av sektormyndigheter, blir vurdert sammen med andre hensyn, eksempelvis næringshensyn og vern mot støy slik tilfellet var i Lunner Pukkverk.

Hensynssoner kan være et uttrykk for prinsippet i Rt. 1993 s. 528. Man tar inn hensyn som primært ikke hører til plan- og bygningsloven, men som hører til under sektorlovgivningen og viser disse i arealplanen med restriksjoner som gir begrensning for arealbruken, både ved den senere planlegging og ved saksbehandlingen.

5.3 Relevante rettskilder

Generelt for plan- og bygningsretten er at det er få avgjørelser som kommer inn til domstolene, sett opp mot vedtakene som blir truffet, noe som skaper rettskildemessige utfordringer metodisk. For hensynssoners del er det også svært få rettsavgjørelser og ingen som er spesielt relevante for avhandlingen. Det samme gjelder for Sivilombudsmannen.

Forarbeidene som omhandler hensynssoner er relativt knappe, og det vesentligste fremkommer i Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 217-222. Et trekk med proposisjonen er at den i stor grad består av eksempler til de ulike hensynssonene slik at det kan være utfordrende å trekke ut generelle linjer fra den.

Det foreligger lite juridisk litteratur om hensynssoner, og ingen artikler om emnet. I lærebøker der hensynssoner er behandlet, lener forfatterne seg i stor grad på forarbeidene og nevnte proposisjon både angående innhold og eksemplene som blir brukt.

Utfordringen blir særlig å anvende et begrenset rettskildebilde i avhandlingen for å kunne si noe utover det, med tanke på hensynssoner som rettslig virkemiddel i arealplanleggingen. Generelle trekk ved arealplansystemet kan imidlertid være til hjelp for å si noe om hensynssoners virkning på forholdet mellom ulike sektorer og rettsvirkningen overfor borgeren.

Del 2 Hoveddel

6 Intro

Under punkt 2.1 er det påpekt at de rettslige vilkårene for å fastsette hensynssoner er felles for alle soner. I fremstillingen over har beskrivelsen av hensynssoner blitt introdusert og satt i en større sammenheng med alminnelig forvaltningsrett, arealplansystemet og formålene plan- og bygningsloven bygger på, da særlig samordning. I tillegg har forskjellen mellom bestemmelser og retningslinjer blitt gjennomgått.

Ut fra plasshensyn tilsier at det må foretas et utvalg av hensynssoner. For illustrere hovedproblemstillingene har valget falt på å drøfte disse opp mot hensynssoner til ras, vern og landbruk. Sektorlover som er særlig relevante er naturmangfoldloven, forurensningsloven og jordlova. Disse er valgt for å vise bredden i hvilke interesser hensynssoner kan ivareta i tillegg

til at de kan belyse praktiske problemstillinger, samt at særlig forholdet mellom vern og jordbruk kan illustrere spenninger som kan oppstå ved fastsettelse av hensynssoner.

7 Generelle betingelser for å fastsette hensynssoner

7.1 Innledning

Spørsmålet i dette kapitlet er hvilke nærmere betingelser som må være til stede for å fastsette hensynssoner. Etter § 11-8 første ledd første punktum skal kommuneplanens arealdel ”i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner for bruken av areal”. Som påpekt under 2.1, kan hensynene relatere seg til ulike interesser. Første punktum uttaler videre at hensynet må gjøre seg gjeldene i ”nødvendig utstrekning” for bruk av areal. Spørsmålet blir da hva som menes med ”nødvendig utstrekning”.

7.2 ”I nødvendig utstrekning”

En ordlydstolkning tyder på at hensynet må være presserende for bruken av arealet. Om et hensyn gjør seg gjeldene i nødvendig utstrekning er nok det ut fra sammenhengene for utarbeidelse av kommuneplanens arealdel ellers, under kommunens skjønn³¹. I Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217, uttrykker departementet at en retningslinje for skjønnet er at hensynet må være av ”vesentlig betydning” for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.

Når hensynssoner reserveres for hensyn som gjør seg gjeldene i nødvendig utstrekning, henger det nok sammen med kommuneplanen som en oversiktsplan jf. kapittel 4.3.1 – og at videre planlegging og utredning vil fremgå ved utarbeidelsen av reguleringsplan jf. § 12-1. Hensynssonene vil da være et styringsmiddel på kommuneplannivå som binder opp hovedhensyn ved arealbruken og legger til rette for en helhetlig arealplanlegging. Mer konkrete hensyn som ikke i samme grad vil binde opp arealbruken, f. eks. på grunn av at hensynet utgjør et lite område, kan i stedet fremgå av reguleringsplanen. Et eksempel på det

³¹ Se også Innjord Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 1. utgave s. 243 og § 11-15 om ”kommunestyret selv” vedtar planen.

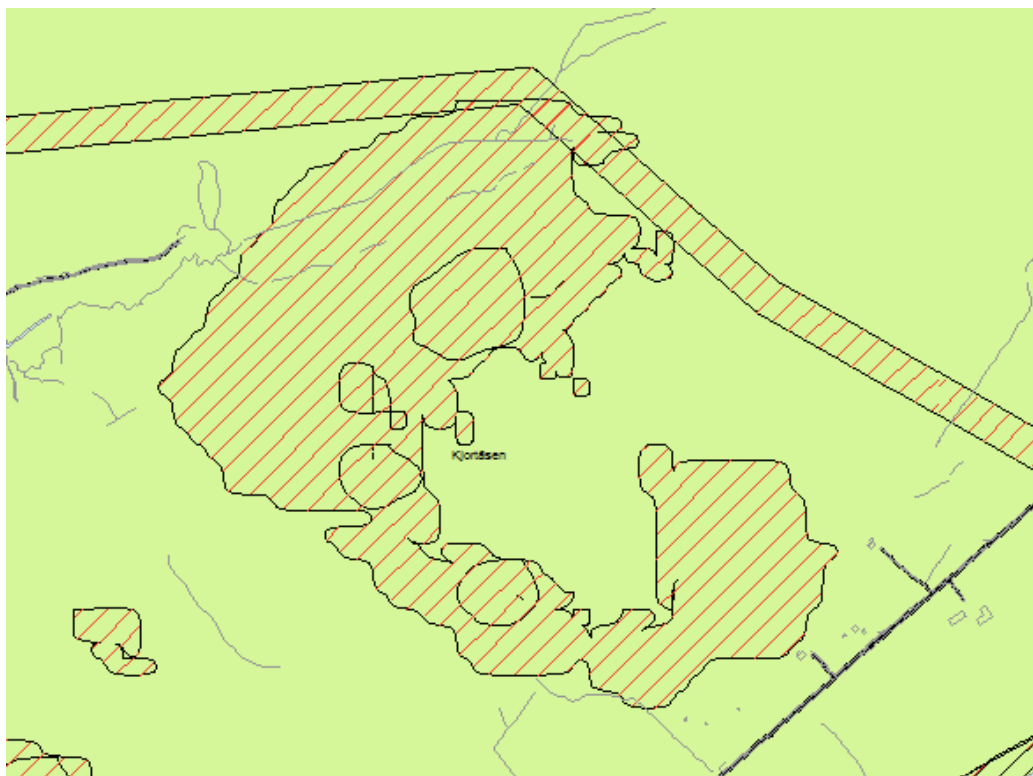
er sikringszone, ”frisikt” jf. kart og planforskriften vedlegg II. Det innebærer at borgeren ikke kan regne med at kommuneplanens arealdel uttømmende viser alle hensynssoner som kan være aktuelle. Ser man hen til proporsjonalitetsprinsippet som er introdusert i kapittel 3.3, kan det også begrunne hvorfor f. eks. en frisiktssone ikke trenger å fremgå av kommuneplanens arealdel; Å samordne den kommunale veimyndigheten og planmyndigheten kan være uproporsjonalt når hensynet ikke gjør seg i nødvendig utstrekning. Følgen kan være at forutsigbarheten til borgeren kan svekkes, men arealdelen skal være en oversiktsplan. Svært detaljerte planer sikrer ikke nødvendigvis at detaljene kommer tydelig frem. Kanskje vil borgeren være mest tjent med at mindre vesentlige hensynssoner som knytter seg til et snevert areal, som en frisiktssone gjør, fremgår klart av reguleringsplanen, enn uklart av kommuneplanen.

7.3 Markering i arealdelen

Av andre punktum følger det at ”hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, skal markeres i arealdelen med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.”

Som påpekt innledningsvis under kapittel 2.1, skal hensynssoner markeres i arealdelen sammen med andre arealformål jf. kapittel 5.3. Hensynssonen vil dermed vise på arealplankartet³² og kan f. eks. se slik ut:

³² Se også § 11-5 tredje ledd



Dette er et selvlaget utsnitt fra Strand kommunes gjeldende arealdel³³. Hensynssonene er markert med rødt og har sorte streker for markere yttergrensene til hensynssonen. Det kan brukes andre farger. Fargevalget illustrerer i dette tilfellet en sikringssone som på kommuneplanens arealdel for Strand kommune inneholder kategoriene ras (steinsprang), høyspent og flomfare.

Når det gjelder hvilke hensyn som kan markeres som hensynssone, følger det av andre punktum at det kun er hensyn som fremgår av § 11-8 tredje ledd bokstav a til f. Her gir sektorene og borgeren relativt klare rammer for hvilke hensynssoner som er aktuelle. Ytterligere rammer skapes gjennom kart- og planforskriften § 9 jf. vedlegg II, der sonene er uttømmende regulert, jf. kapittel 2.1. Dette gir borgeren forutsigbarhet for sin rettslige posisjon i relasjon til hensynssoner, samtidig som kommunen kan effektivisere sin utarbeidelsesprosess ved at mulige hensynssoner er fastlagt på forhånd og standardisert.

³³ Kommuneplanens arealdel for Strand kommune kan finnes her:
<http://geoinnsyn.nois.no/SMART/?project=Strand>

I tredje punktum fremgår det at ”det kan angis flere soner for samme areal”. Når hensynssoner skal markeres på arealplankartet sammen med arealformål og kanskje andre hensynssoner, kan det – som påpekt under 7.2 - medføre at plankartet blir uoversiktlig. En løsning kan være å operere med kartutsnitt, f. eks. over tettsteder i kommunen.

7.4 Bestemmelser og retningslinjer som restriksjoner på arealbruk

Det følger av andre ledd at det ”i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser”.

For det første - og nokså selvsagt - må bestemmelsene og retningslinjene som fastsettes, relateres til hensynet sonen gir uttrykk for. De nærmere virkningene av bestemmelser og retningslinjer blir illustrert under kapittel 10 og 11 hvor hensynssoners betydning for forholdet mellom ulike sektorer og rettsvirkningen for borgeren er tema.

Også i andre ledd er uttrykket ”i nødvendig utstrekning” brukt. Det må nok antas at dette skal forstås på samme måte som i første ledd første punktum. Skjønn fra kommunens side skal dermed begrenses til bestemmelser og retningslinjer som vil ha ”vesentlig” betydning for bruk av areal.

Det kan stilles spørsmål om andre ledd er en generell hjemmel til å fastsette bestemmelser og retningslinjer til hensynssoner i medhold av plan- og bygningsloven og sektorlover. Sett hen til tredje ledd bokstav a til f, står det f. eks. til bokstav a at ”det kan gis bestemmelser om”, noe som må ses på som en uttømmende oppregning av hva bestemmelsene kan omhandle. Angivelse av hva det kan gis bestemmelser og retningslinjer om, er noe som går igjen under hver bokstav. Det varierer imidlertid om det kan fastsettes bestemmelser eller retningslinjer i ulike hensynssonene og hva de eventuelt kan gå ut på. Etter bokstav a er det bare anledning å fastsette bestemmelser, mens det etter bokstav c i utgangspunktet kun er anledning til å gi retningslinjer - med et unntak for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder.

Bestemmelser for randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder må imidlertid gis ”samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for å etablere verneområder”, f. eks samtidig med forskrift for verneområder jf. naturmangfoldloven § 34. Andre ledd er dermed ikke en selvstendig hjemmel for å fastsette bestemmelser og retningslinjer til sonen³⁴. Hadde vært tilfellet, hadde det vært et avvik fra systemet til plan- og bygningsloven ellers om å uttømmende sette klare rettslige rammer for hva som kan styres og hvilke rettslige virkemidler som er til rådighet.

Videre kan det gis restriksjoner, uttrykt gjennom hensynssoner, som følger av andre lover. Om restriksjonene fremgår av annet lovverk, skal lovverket vises til i planen³⁵.

For å kunne styre arealbruken ytterligere, kan man knytte bestemmelser til arealet gjennom §§ 11-9 til 11-11. Om man f. eks. stiller krav om reguleringsplan til arealet jf. § 11-9 nr. 1 før tiltak kan utføres, kan man sikre at eksempelvis friluftinteressene blir ivaretatt ved den videre planleggingen av området bedre enn man kanskje hadde gjort om man tillot spredt boligbebyggelse i LNF(r)-område jf. § 11-11 nr. 2. På reguleringsplannivå har man mulighet til å fastsette bestemmelser for å ivareta friluftinteressene jf. § 12-7. På kommuneplannivå kan man kun fastsette retningslinjer jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c.

I kapittel 7 har vi sett på generelle krav for å fastsette hensynssoner med tilhørende bestemmelser og retningslinjer. Veien videre blir nå å se på om og hvordan hensynssoner påvirker forholdet mellom sektorer og borgeren som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging, noe som igjen vil si noe om hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging. Dette vil ses opp mot kategoriene ras, vern og landbruksområder. Forholdet mellom de ulike sektorer vil bli behandlet først. Grunnen er at forholdet mellom ulike sektorer har størst betydning ved utarbeidelse av planen der interesser skal identifiseres, avveies og prioriteres, mens rettsvirkningen for borgeren har mest betydning ved anvendelse av den.

³⁴ Se også Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 2. utgave s. 244

³⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218

8 Forholdet mellom ulike sektorer i forbindelse med hensynssoner

8.1 Innledning

Temaet for kapitlet er om og hvordan hensynssoner aktualiserer samordning mellom ulike sektorer. Samordning kan føre til at man i større grad kan planlegge helhetlig og sektorovergripende gjennom kategoriene ras, vern og landbruk. Som påpekt under kapittel 3, kan samordning oppstå både i tilknytning mellom lover og ved myndigheter, gjerne ofte i forbindelse med saksbehandling (beslutningsprosesser), noe som gjør at problemstillingene mellom disse kan bli ulike.

Paragraf § 11-8 oppstiller enkelte spesifikke krav til samordning, f. eks. bestemmelser i randsonen til naturvern- og landskapsvernområder, jf. bokstav c andre avsnitt, må skje samtidig som med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde, eller ved revisjon av verneforskrift eller ved forvaltningsplan for etablerte verneområder. Utenfor de spesifikke kravene til samordning, må de overordnede formålene bak plan- og bygningsloven og arealplansystemet brukes for å se hvordan hensynssoner skaper samordning for å kunne gi en helhetlig arealplanlegging.

I det følgende forutsettes det videre at kravene etter første og andre ledd er oppfylt.

Rettsvirkningene hensynssoner skaper overfor borgeren, blir holdt utenfor her.

8.2 Ras

Det fremgår av § 11-8 tredje ledd bokstav a at det kan fastsettes ”sikrings- støy- og faresone med angivelse av fareårsak eller miljørisiko”. Av kart- og planforskriften vedlegg II følger det at ras (steinsprang) kan fastsettes under kategorien ”sikringsone”.

Grunnen til å starte med ras er at hensynssonene ikke skaper noen spørsmål om samordning. Det er ingen egen sektormyndighet, eller eget sektorlovverk for ras.

Et tenkelig område der spørsmål om samordning kunne oppstå er i forbindelse med utarbeidelsen av risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS), jf. § 4-3. ROS-analyse er et krav jf. § 4-3 første punktum, og skal utføres i forbindelse med utarbeidelse av planer for utbygging. Manglende analyse kan være grunnlag for innsigelse fra offentlig organ, jf. § 5-4. Denne analysen skal legge grunnlaget for hensynssone til f. eks. ras jf. § 4-3 tredje punktum.

For ras, aktualiserer ikke ROS-analysen ulike sektorer med tilhørende lovverk. Det er ikke interesseavveiiinger og hensyn som skal balanseres og drøftes mot hverandre og ulike sektorer. Det oppstår med andre ord ikke noen interessemotsetning mellom ulike hensyn når rasområder skal ”avmerkes i planen som hensynssone” jf. § 4-3 tredje punktum. Når rasfaren skal vurderes, gjøres det av eksterne eksperter etter faglige kriterier – og uten at det har noen betydning for de øvrige delene av arealplanleggingen.

Ved andre formål enn utbyggelsesformål, kan planmyndigheten benytte seg av gradient for å identifisere rasområder. En gradient viser helling mellom ulike høydenivåer og er en enklere, mer unøyaktig og mindre kostbar måte å fastsette hensynssoner til ras på, enn gjennom en ROS-analyse.

For anvendelse av planen, vil hensynssonen være markert på kartet, gjerne med tilhørende bestemmelser. Det vil skape begrensninger for planmyndighetens mulighet for videre planlegging og vedtak på byggesak.

8.3 Vern

8.3.1 Innledning

Vern er et grunnleggende formål bak plan- og bygningsloven. Det fremgår av § 1-1 andre ledd at loven skal gi ”grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser”, samt legge til rette for en ”bærekraftig utvikling” jf. første ledd. ”Bærekraftig utvikling” innebærer at planleggingen skal fremme balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier, og skal ivareta fremtidige generasjoners behov og valgmuligheter³⁶.

For å gi ”grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser” og bærekraftig utvikling, kan man gjennom hensynssoner jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c, angi ”sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse”. I tillegg kan det i bokstav c annet avsnitt, ”for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder”, ”fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet”. Forutsetningen er at det skje ”samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder”.

Videre kan man jf. bokstav d markere ”sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet”.

Disse to bestemmelsene har litt ulik funksjon. Bokstav c tar et bredt perspektiv og lister opp en rekke interesser man kan legge ut som hensynssoner, i tillegg til at kommunen kan fastsette bestemmelser til randsonen. Hjemmelen til å fastsette verneforskrift for verneområdene som randsonen er relaterer seg til er naturmangfoldloven § 34. Bokstav d viser områder som enten er båndlagt eller venter på å bli det og fremstår mer som kartinformasjon.

Ved mulighetene hensynssoner her skaper for å ivareta et bredt felt av interesser, aktualiserer det sektormyndigheter med tilhørende lovverk. De skal både integreres og samordnes i utarbeidelsen av arealplanen og ved den konkrete anvendelsen av den i saksbehandlingsfasen.

³⁶ NOU 2003:14 s. 12

Samordningen som skal foregå skaper problemstillinger knyttet til avveininger og spenninger mellom ulike sektorer. Eksempler kan være tiltak med potensiell forurensningsfare contra særlige hensyn til naturmiljø, eller naturmiljøinteresser contra landbruksinteresser. Landbruk blir tatt opp i kapittel 8.4. Lovverk som vil behandles under dette kapittelet vil særlig være naturmangfoldloven og friluftsløven. Hvordan de ulike lovene og myndighetene skal samordnes med hverandre gjennom hensynssoner, er avgjørende for hvordan man kan ivareta formålet om helhetlig planlegging.

Drøftelsen kommer til å skille mellom bokstav c første avsnitt om hensynssoner med særlige hensyn, andre avsnitt om bestemmelser til randsonen og båndlegging etter bokstav d.

8.3.2 Hensynssone med særlige hensyn.

Til denne kategorien er det, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c, anledning til å fastsette ”retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen”. Videre kan ”retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov”, fastsettes. Av forarbeidene³⁷ fremgår det at retningslinjene ikke kan gå utover rammene for formålene i § 11-7, og paragrafen gir ikke hjemmel til regulering av næringsvirksomhet som skal fastsettes etter hjemmel i sektorlov. Det kan stilles spørsmål ved hva som ligger i dette med tanke på samordning.

8.3.3 Retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen

Rettslig grunnlag er her § 11-8 tredje ledd bokstav c. Det innebærer at man i kommuneplanens arealdel kan fastsette retningslinjer for å ivareta ulike hensyn. I denne delen skal det ses på vern.

³⁷ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 219

Spørsmål om samordning mellom sektorlov og plan- og bygningsloven, kan oppstå når sektormyndigheter skal foreta en avgjørelse basert på sitt lovverk med betydning for arealbruken som er fastsatt i kommuneplanens arealdel.

Om det er fastsatt en hensynssone med hensyn til vern av naturmiljø med retningslinjer om hvilke hensyn som skal tas for å ivareta naturmiljøet, kan det skape spørsmål om retningslinjene binder opp sektorlovers kompetanse etter f. eks. veglova. Når retningslinjene angir hvilke hensyn som skal tas for å ivareta naturmiljøet jf. bokstav c, gir det ikke veimyndigheten bindende begrensninger jf. kapittel 5.1. Det kan i stedet bli en del av en mer omfattende og nyansert skjønnsutøvelse fra veimyndighetens side der hensynet til naturmiljøet kan gå inn i en større helhetlig vurdering, og der retningslinjene angir hvordan naturmiljøet bør ivaretas. Om veimyndigheten tar hensyn til retningslinjene, vil man da komme i en situasjon av overlappende kompetanse ved å legge vekt på formål som fremgår av en annen lov. Det skaper muligheter for mer samordning sammenlignet med plan- og bygningsloven 1985 og legger til rette for helhetlig arealplanlegging.

For samordning på saksbehandlingsnivå, følger det av forarbeidene³⁸ at man kan fastsette retningslinjer for å ivareta jordbruks- og verneinteresser slik at de blir ivaretatt i tråd med vedtatte sektorplaner og vedtatt virkemiddelbruk. Sektorplaner er beslutningsprosesser (saksbehandling) i sektorene som ikke gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser³⁹. Det har ikke alltid vært slik at man har forsøkt å samordne beslutningsprosessene etter sektorlov med plan- og bygningsloven. Som et eksempel hadde naturvernloven § 18 egne saksbehandlingsregler ved utarbeidelse av verneplaner. Disse reglene fravek plan- og bygningslovens saksbehandlingsregler⁴⁰, mens de nå skal samordnes, jf. f. eks. naturmangfoldloven § 41. Det innebærer blant annet at oppstart av verneplanarbeidet skal avklares med kommunen eller fylkeskommunen for å samordne prosessen med plan- og bygningsloven. Videre har Kongen kompetanse til å fastsette

³⁸ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 219

³⁹ NOU 2003:14 (2003) s. 141

⁴⁰ Ot.prp.nr. 51 (1987-1988) s. 31

nærmere krav til samordning av saksbehandling av planer etter plan- og bygningsloven og vern etter naturmangfoldloven.

Saksbehandlingen er også et rettslig bindende styringsmiddel for en sektorlov.

Saksbehandlingen gir sektorloven kompetanse til å styre over sektorinteressen der prosessen angir hvordan den skal foregå og hvilke interesser som er relevante i avveiningen. Hvordan saksbehandlingen er lagt opp kan dermed få stor betydning for det nærmere innholdet av samordningen. Uttømmende angivelse av saksbehandlingsreglene kan anses for å ha same funksjon som angir uttømmende de mer direkte styringsvirkemidlene som f. eks. i § 11-8 som vist i kapittel 5.

Å vedta retningslinjer til hensynssoner som skal ivaretas i tråd med vedtatte sektorplaner- og vedtatt virkemiddelbruk, vil skape samordning. Plan- og bygningsloven viser sektorplaner- og virkemiddelbruk fra sektorlover sammen med arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. I tillegg kan planlegging på reguleringsplannivå, enklere ivareta flere hensyn med betydning for arealbruken. Vedtatte sektorplaner og –virkemiddelbruk blir integrert i kommuneplanens arealdel gjennom hensynssoner, og blir vurdert sammen med beslutningsprosesser som gjennomføres etter plan- og bygningslovens bestemmelser, f. eks. angivelse av arealformål jf. § 11-7. Her skaper hensynssonene samordning mellom sektorplaner og –virkemiddelbruk og kommuneplanens arealdel.

8.3.4 Former for bruk og vern knyttet til sektorlovverk.

Det følger videre⁴¹ at man kan gi retningslinjer om tilrettelegging for eller begrensning av ferdsel. Videre kan man gi retningslinjer om former for bruk eller vern som er knyttet opp mot ulike sektorlovverk og virkemiddel i landbruket og verneforvaltningen. Man kan altså fastsette retningslinjer om formål som i utgangspunktet følger av sektorlovverk, noe som er en form for overlappende kompetanse, jf. kapittel 5.2 ved at retningslinjene planmyndigheten har satt, kan bli ivaretatt både etter plan- og bygningsloven og etter sektorlovverk. Som eksempel kan man knytte retningslinjene til de begrensninger i ferdselen som følger av friluftsløven.

⁴¹ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 219

Av forarbeidene⁴² fremgår det i tilknytning til friluftsløven at retningslinjer om begrensning av ferdsel for å ivareta et bestemt hensyn, ikke vil innskrenke allemannsretten. Friluftsløven har egne regler om eventuelle ferdselsbegrensninger som må benyttes. Retningslinjer er ikke rettslig bindende noe som betyr at lovbestemte rettigheter ikke kan innskrenkes gjennom hensynssoner, men inngå i skjønnsutøvelsen når man skal vurdere ferdselsbegrensninger etter friluftsløven.

Ut fra avsnittet over kan man si at hensynssoner kan skape samordning her ved å gi retningslinjer i arealdelen som er knyttet opp mot sektorlovverk og virkemiddelbruk. Arealdelen og sektorene blir integrert tettere sammen.

Plan- og bygningslovens kompetanse har nok ikke blitt utvidet av sammenlignet med tidligere ettersom det kun kan fastsettes retningslinjer her. Gjennom retningslinjer om begrensninger av ferdsel skaper man i utgangspunktet ikke større rettigheter for allmennheten, men retningslinjene som er fastsatt, kan inngå i en mer grundig og helhetlig vurdering enn tidligere.

8.3.5 Rammer for vedtak etter sektorlov.

Av § 11-8 tredje ledd bokstav c kan det gis ”retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov”, f. eks. friluftsløven og lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag.

Samordningen skjer her mellom sektorer i kommunen på horisontalt nivå ved at man tar vurderingsmomenter på bakgrunn av de avveiningene som er blitt gjort i tilknytning til kommuneplanens arealdel, og gir retningslinjer for hvordan en annen sektor skal vekte disse hensynene i forbindelse med saksbehandlingen til sektoren. Et eksempel på dette kan være

⁴² Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 219

motorisert ferdsel i utmark der planmyndigheten har fastsatt gjennom hensynssoner av særlige hensyn til naturmiljø for å ivareta viktige hekkeområder for fugler. Her kan man til hensynssonen gi retningslinjer om at for godkjennelse av motorisert ferdsel i utmark etter motorferdselloven, skal sektoren gi hensynet til hekkeområdene stor vekt når vedtaket skal fattes. En slik retningslinje kan være at motorisert ferdsel i utmark skal skje med en viss type kjøretøy i en viss periode av året der hekkingen er i en sårbar fase med tanke på støy og andre menneskelige forstyrrelser.

Gjennom dette virkemiddelet kan man sikre at hensynssonene blir fulgt opp av senere vedtak etter sektorlovverk og dermed skape en mer helhetlig og samordnet forvaltning ved at sektormyndigheten får rammer for hvordan skjønnet skal utøves. For borgeren sin del kan han og få innblikk om sjansene for en eventuell søknad om motorisert ferdsel i utmark etter motorferdselloven.

Sammenlignet med tidligere, arealdelen et felles planredskap på tvers av sektorer i kommunen, der arealdelen blir et felles utgangspunkt for senere vedtak. Med retningslinjer for skjønnet ved vedtak etter sektorlovverk, blir arealdelen et redskap som gir helt konkrete virkninger for saksbehandlingen. Dette er etter mitt syn en positiv utvikling ettersom man kan se flere hensyn samlet, samtidig som man tar de avveiningene som ble gjort ved utarbeidelsen av arealdelen, med seg inn i saksbehandlingsfasen.

8.3.6 Randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder

Som påpekt innledningsvis kan det gis bestemmelser om randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder. Spørsmålet blir hvordan det påvirker forholdet mellom kommunen som planmyndighet og naturvernmyndigheten. En begrensning for kommunen er at bestemmelsene bare kan fastsettes ”samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder”, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav c, andre avsnitt.

Samordningen mellom ulike sektorer, i dette tilfellet mellom plan- og bygningsloven og f. eks. naturmangfoldloven, går ut på at bestemmelsene etter § 11-8 tredje ledd bokstav c, fastsettes samtidig med et av alternativene i andre avsnitt. Man er her utenfor kommunens kompetanseområde, og det er ikke noen kompetansestrid mellom sektorene her.

Samordningen er her knyttet til at bestemmelsene til randsonen må fastsettes ”samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder”.

Det kan stilles spørsmål til hva som er formålet med samtidighetskravet. Forarbeidene gir ikke noen forklaring, og etter mitt syn er det vanskelig å finne formålet med samordning på dette punktet. Videre skaper samordningen og samtidighetskravet utfordringer for å kunne ivareta verneområdet mest mulig effektivt. For nye verneområder, er det for så vidt mulig å tilpasse seg samtidighetskravet. Problemet oppstår ved allerede etablerte verneområder. For å kunne fastsette bestemmelser her, krever loven at skjer samtidig med revisjon av etablerte områder. Dette kan igjen fremtvinge unødvendige revisjoner og fremstår litt i motstrid til § 1-1 - og særlig til målet om å fremme bærekraftig utvikling som et verneområde blant annet skal ivareta.

Etter min mening er kravet til samordning mellom sektorene strukket for langt her, og det er vanskelig å se sammenhengen mellom behovet for revisjon av verneområdet og behovet for å fastsette bestemmelser til randsonen, og det fremstår mer som en hindring for å ivareta naturmangfoldet og for å legge til rette for bærekraftig utvikling.

8.3.7 Båndlegging

Den siste kategorien av hensynssoner som omhandler vern, er bokstav d. Her kan det markeres hensynssone for båndlegging av areal, enten ”påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet. Denne sonen tilsvarer det tidligere arealformålet i plan- og bygningsloven 1985 § 20-4 første ledd og gir mulighet til å fastsette to ulike soner, henholdsvis midlertid

båndlegging ”i påvente av vedtak” og sone som allerede er båndlagt. Spørsmålet blir hvordan samordning påvirker sonene.

For samordningen i tilknytning til midlertidig båndlegging vil hensynssonen være direkte bindende, bortsett for landbruksdrift⁴³. Hensynssone for midlertidig båndlegging skaper ikke noen samordning mellom ulike sektorlovverk, men for å forlenge tidsbegrensningen på fire år, må det gjøres av Miljøverndepartementet. Likevel vil hensynssonen være en synliggjøring av båndlegging etter plan- og bygningsloven eller annet rettsgrunnlag. Et naturvernområde kan bidra til samordning ved at båndleggingsformålet fremgår av arealdelen. En slik samordning kan lette anvendelsen i saksbehandlingen ved at byggesaksbehandleren kan se hvilket areal som er midlertidig båndlagt, når han skal ta stilling til en søknad.

For areal som allerede er båndlagt etter plan- og bygningsloven eller andre lover, vil hensynssonen kun fremstå som kartfestet informasjon om at den er båndlagt og vil være praktisk for arealer som er vernet etter kulturminneloven eller naturmangfoldloven. Der båndleggingen har skjedd etter sektorlov, vil verneområdet styres av denne loven, men er det etter plan- og bygningsloven knyttet bestemmelser til arealet gjennom §§ 11-9 til 11-11, vil begge lovene være styringsgrunnlag. Dette gir behov for samordning, særlig i ved saksbehandlingen når det foreligger søknad om tillatelse om tiltak i båndleggingsområdet der begge lovene er styringsgrunnlag. Samordningen som bør skje mellom lovverkene som skjer her, skjer nok eventuelt ikke på grunn av hensynssonen i seg selv ettersom hensynssonen fremstår som kartfestet informasjon. Likevel vil hensynssonen kunne klargjøre ulike restriksjoner og angi formålet for båndleggingen mellom sektormyndigheter, både horisontalt og vertikalt ved at plan- og bygningsloven blir styrket som plangrunnlag for vurderinger av bruk og vern, jf. § 1-1.

9.4 Landbruk

9.4.1 Innledning

⁴³ Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 2. utgave s. 250

Det følger av § 11-8 tredje ledd bokstav c at det kan fastsettes hensynssone med særlig hensyn til landbruk. Landbruksområder må på kommuneplanstadiet legges ut i tvungen kombinasjon sammen med natur- og friluftsområder, samt reindrift⁴⁴. Dette innebærer at det på kommuneplannivå ikke kan legges restriksjoner på landbruksdriften så lenge den er basert på gårdens ressursgrunnlag⁴⁵. Hva som er basert på gårdens ressursgrunnlag beror på en konkret vurdering, men den øvre grense er nok om landbruksdriften kan sies å ha industrielt preg. Virkemiddelene i plan- og bygningsloven er dermed begrenset, noe som begrenser samordningen gjennom hensynssoner ettersom plan- og bygningsloven ikke blir satt i sentrum ved arealdisponeringen av landbruksinteresser som arealplansystemet ellers legger opp til ved andre formål.

Av forarbeidene⁴⁶ fremgår at hensynssoner fastsatt etter § 11-8 tredje ledd bokstav c, i stor grad vil ligge innen arealformålet LNF(r). Selv om det ikke er anledning til å legge begrensninger på landbruket på kommuneplannivå, kan det likevel oppstå konflikter mellom bruk og vern av areal her. Det er kanskje imidlertid ikke på grunn av hensynssovers virkning ovenfor sektorer.

Spørsmålet blir om og eventuelt hvordan landbruksinteressene og verneinteressene samordnes mellom sektormyndigheter og mellom sektorlover.

9.4.2 Samordning mellom sektorene gjennom hensynssoner

Utgangspunktet er at sektorinteresser på kommuneplannivå skal styres gjennom særlover som jordlova, skogbruksloven, friluftsløven og naturmangfoldloven, noe som betyr at f. eks. begrensning av landbruket må gjøres gjennom jordloven og ikke plan- og bygningsloven. De ulike sektorinteressene blir ivaretatt av ulike sektorlovverk og anvendt av en myndighet som skal forvalte særinteresser, f. eks. landbruk eller å begrense forurensning etter forurensningsloven. For landbruk, ivaretas interessene av jordlova som har til formål jf. § 1 om ”å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til

⁴⁴ Pedersen, O.J. m.fl., s. 241

⁴⁵ T 2005-1443 Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss

⁴⁶ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 218

(arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket”. Skal begrensninger legges på landbruksvirksomhet på kommuneplannivå, må det gjøres gjennom jordlova. Grunnen er nok at plan- og bygningsloven, og særlig kommuneplanens arealdel som er en oversiktsplan, ikke er utformet for å forvalte sektorinteresser i mer detaljert grad. Det kreves spesialisert fagkunnskap som kommunen som planmyndighet neppe kan forventes å ha. Det kan illustreres nettopp ved at forvaltningen er spesialisert i ulike sektorer som har stor kunnskap innenfor begrensede områder og at det da er sentralt hvordan sektorene skal samordnes for å kunne planlegge helhetlig.

Når forholdet mellom disse sektorene skal styres gjennom særlover, gir ikke en hensynssone med særlig hensyn til f. eks. landbruk eller naturmiljø noen særlig virkning mellom sektorene, forutsatt at hensynssonen ligger i LNF(r)-område.

Likevel kan interessekonflikten i hensynssonen, bidra til økt samordning mellom sektormyndighetene ved at en hensynssone med særlig hensyn til landbruk, indikerer overfor andre myndigheter at dette er, eller vil bli et viktig landbruksområde. Situasjonen kan også være at det er et særlig hensyn til naturmiljø som må ivaretas i et LNF(r)-område. Da kan landbruksmyndigheten og naturvernmyndigheten enklere samordne og være klar over verdien arealet har for en sektor som igjen kan vedta begrensninger etter sitt lovverk og ivareta hensynet som gjør seg gjeldene for arealet.

For samordning mellom plan- og bygningsloven og jordlova, fremgår det i jordlova § 9 andre ledd at departementet kan gjøre unntak ”i særlege høve” og ”gi dispensasjon” om at jordbruksinteressene skal vike. Det skal i slike dispensasjonssaker blant annet legges vekt på arealplaner etter plan- og bygningsloven. At arealet differensieres gjennom hensynssoner kan bidra til at landbruksinteressene må vike for kulturminner eller naturmiljø. Spørsmålet er om det skjer samordning her mellom jordlova og plan- og bygningsloven. Når det er departementet som avgjør ut fra en mer konkret vurdering, kan det tyde på at det ikke gjelder et sektorprinsipp mellom jordlova og plan- og bygningsloven.

Selv om hensynssonen har liten betydning for samordning her, kan de gjøre nytte ved å synliggjøre og differensiere interesser og hensyn tilknyttet et areal som kan videreføres på reguleringsplannivå. Der man kan legge ut landbruk, natur- og friluftsområder samt områder for reindrift, hver for seg, noe som vil legge begrensninger på landbruk etter plan- og bygningsloven. Sagt med andre ord kan hensynssonen fungere som et bindeledd mellom ulike sektormyndigheter. Synliggjøring av interesser gjennom et felles plangrunnlag kan sies å være positivt for samordningens del, selv om den rettslige betydningen av selve hensynssonen er begrenset.

9.5 Sammenfatning

Samordningen kan skje både mellom myndigheter, herunder saksbehandling og mellom lover. For å skape samordning, er virkemidlene i hensynssonene knyttet til adgangen til å fastsette retningslinjer og bestemmelser som binder ulike myndigheter og lover sammen.

Som vist i kapittel 8 og 9, skaper hensynssonene samordning mellom sektorer i ulik grad. For hensynssone til ras, aktualiseres ikke samordning, mens det for vern er lagt opp til omfattende samordning mellom både myndigheter og lover. Mellom jordlova og plan- og bygningsloven er det imidlertid ikke et sektorprinsipp, og på kommuneplannivå er det sterkt skille mellom kompetansefordelingen til disse to lovene. Likevel kan hensynssonene skape samordning mellom landbruks- og planmyndigheten ved at hensynssonen kan klargjøre viktige hensyn til arealet som kan ivaretas ved den senere behandling. Sett i sammenheng med kapittel 3, kan hensynssoner ses på som det nyeste steget i utviklingen om mer samordning som skal legge til rette for en helhetlig arealplanlegging. I motsetning til tidligere kan man nå vise hensyn som er viktige uavhengig av arealformålet og som i tillegg skaper samordning av disse interesser.

Gjennom hensynssonene har kommuneplanens arealdel blitt mer omfattende. Ved samordningen som følger med hensynssonene, kan man si at samordningen i tilknytning til kommuneplanens arealdel har blitt styrket. Nå vil kommuneplanens arealdel i større grad enn før være uttrykk for samordning av ulike interesser og hensyn. Det kan være positivt ved at det legger til rette for en sterkere samordning i arbeidet ved reguleringsplan. I

reguleringsplanen er detaljeringsgraden større, noe som og krever større grad av samordning for å kvalitetssikre vurderinger på detaljnivå. Det henger sammen med at tiltakene som kan iverksettes gjennom reguleringsplan, har vesentlig større konsekvenser enn tiltak som kan iverksettes gjennom kommuneplan. Å angi hoveddisponeringene mer helhetlig og samordnet, kan skape et mer solid fundament for senere planlegging. Det kan skape forutsigbarhet for myndighetene og for borgeren, der arealplanlegging kan gi stor innvirkning på borgerens utnyttelse av eiendom.

10 Rettsvirkning for borgeren

10.1 Innledning

I dette kapitlet vil det gås gjennom sentrale rettsvirkninger hensynssoner gir borgeren i forbindelse med hensynssone satt av til ras, vern og landbruk.

Som nevnt tidligere handler arealplanlegging i siste instans om å styre arealbruk som igjen gir rettsvirkning for borgerens mulighet til å utnytte sin eiendom. Utarbeidelsen av arealplaner, herunder hensynssoner, kan sies å legge til rette for at arealplanleggingen blir så helhetlig som mulig gjennom å belyse ulike interesser tilknyttet areal, og samordne disse slik at planmyndigheten kan styre arealbruken i kommunen slik de ønsker. For å kunne styre arealbruken gis kommunen styringsmiddel gjennom bestemmelser og retningslinjer til hensynssonen jf. kapittel 2.3.

Det overordnede spørsmålet for denne delen er om og hvordan hensynssoner kan skape rettsvirkning for borgeren og hva hensynssoner tilfører utover de andre styringshjemlene.

10.2 Ras

Det følger av § 11-8 tredje ledd bokstav a at det til hensynssone om ras (steinsprang) kan fastsettes ”bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter jf. § 1-6”, noe som også betyr at det ikke går an å knytte retningslinjer til denne hensynssonen

ettersom det er en uttømmende oppregning. Virkningen for borgeren ved denne hensynssonen er at bestemmelsene legger rettslig bindende føringer for borgerens utnyttelse av eiendommen, noe som innebærer at bestemmelsene vil fungere som selvstendig avslagsgrunn ved søknad om tiltak, dersom tiltaket er i strid med bestemmelsene som er fastsatt.

Muligheten for å ta høyde for fysiske farer i arealplanleggingen, er ikke en ”nyhet” som kom i form av hensynssoner i plan- og bygningsloven 2008. Etter 1985-loven kunne areal som var særlig utsatt for fare og som dermed ikke kunne bebygges, eller bare bebygges på visse vilkår av hensyn til sikkerheten, båndlegges med hjemmel i § 20-4 nr. 4. Dette gjaldt farer som ras, skred og mistanke om miljøgifter i grunnen, og kunne senere følges opp ved å legge ut arealet som fareområde etter § 25 første ledd nr. 5. I dagens lovverk, er fareområde erstattet med hensynssoner. Ettersom det også etter 1985-loven kun var anledning til å ha ett arealformål til hvert areal, gjør nå bruken av hensynssoner at arealet kan ha et formål i tillegg til et hensyn som skal ivaretas uavhengig av arealformålet, noe som kan åpne for større og mer differensiert utnyttelse av areal ved at kommunen slipper å legge all utbygning død og heller kan vurdere rasfaren opp mot hvilket formål arealet er satt av til. ROS-analysen som ofte er påkrevd jf. § 4-3, vil grundig utrede hvor stor rasfaren er innen ulike områder, noe som kan legge til rette for større utnyttelse av areal. Gjennom å knytte bestemmelser om hva som er forbudt eller vilkår som må være oppfylt, skaper det rettsvirkning som begrensninger borgerens mulighet for å utnytte eiendommen.

I den anledning kan det stilles spørsmål om hvilke objekter bestemmelsene gir begrensinger for. Av § 11-8 tredje ledd bokstav a følger det at bestemmelsene gjelder for tiltak/og eller virksomhet. Utgangpunktet er at rettsvirkningen for kommuneplanens arealdel, jf. § 11-6, er knyttet til tiltaksbegrepet i § 1-6. Sett opp mot § 11-8 tredje ledd bokstav a om ”tiltak”, faller det sammen med ”tiltak” jf. § 1-6. For ”virksomheter” vil det også utgjøre en del av tiltaksbegrepet jf. § 1-6 andre ledd ut fra en skjønsmessig vurdering. Det fører til at rettsvirkningen etter § 11-8, er den samme som for kommuneplanens arealdel jf. § 11-6.

Med utgangspunkt i det som er sagt om at plan- og bygningsloven angir uttømmende hvilke styringsvirkemidler som kan benyttes, kan det spørres om § 11-8 tredje ledd bokstav a er en selvstendig hjemmel til å knytte bestemmelser til hensynssonen. Både ut fra lovteksten og ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218, er det klart at § 11-8 tredje ledd bokstav a er en selvstendig hjemmel.

Når det gjelder hva det kan knyttes bestemmelser om, følger det som nevnt av § 11-8 tredje ledd bokstav a, at det kan fastsettes bestemmelser ”som forbyr eller setter vilkår for tiltak/eller virksomheter jf. § 1-6”. Av forarbeidene⁴⁷ fremgår det at dette er en klar hjemmel til å sikre slike arealer mot bruk og former for tiltak som ikke kan godtas ut fra en risikovurdering. En ROS-analyse vil ofte være risikovurderingen som er foretatt. Det sentrale er likevel kommunen at kan styre arealbruk direkte gjennom bestemmelser til rassone jf. kapittel 5.2. Kommunen kan f. eks forby ulike typer tiltak på et areal på grunn av rasfare, noe som igjen kan hindre eierens planer om f. eks. hyttebygging. Kommunen kan også sette vilkår som at dersom hyttene skal kunne bygges i dette arealet, må det settes opp en rasvoll.

Ut fra lovteksten og forarbeidene, ser det ut til at kommunen har relativt frie tøyler for hvordan bestemmelsene kan være utformet forutsatt de knytter seg til tiltak/eller virksomheter og ”forbyr eller setter vilkår for tiltak/eller virksomheter”. Spørsmålet blir hvor klare bestemmelsene må være, sett opp mot legalitetsprinsippet.

Som nevnt under kapittel 5.2 krever legalitetsprinsippet hjemmel i lov for å gjøre inngrep ovenfor private, herunder gjelder også et krav om klarhet. Hensynet bak legalitetsprinsippet er for borgeren sin del, rettssikkerheten som skal ivaretas ved at han får forutsigbarhet om hvilke inngrep det offentlige kan gjøre overfor han.

For å imøtekomme kravet til klarhet og borgerens rett til forutsigbarhet omkring mulige inngrep, har plan- og bygningsloven satt opp rammer for hva det kan gis bestemmelser om.

⁴⁷ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 218

Disse rammene kan sies å være relativt snevre. Sett opp mot kommunen sitt behov for å tilpasse seg lokale forhold, kan det tale mot å fastsette klarere rammer rundt bestemmelsene enn det plan- og bygningsloven allerede har gjort. Likevel hjelper det borgeren lite med tanke på rettsvirkningen bestemmelsene gir, og usikkerhet det kan skape for hans rettsstilling.

Det kan tas utgangspunkt i borgerens byggerettsprinsipp. Når bestemmelsene blir uklare og kan medføre forbud eller vilkår, kan borgerens mulighet for å bygge bli vanskeliggjort. Det kan bli uklart om kommunen har et nektelsesgrunnlag eller ei, og hva det eventuelt går ut på om bestemmelsene handler om vilkår til sonen. Likevel har borgerens byggerettsprinsipp et svakt vern der arealplanene hele tiden kan bli endret og at eiendommen kan bli belagt med bygge- og deleforbud. Dette er noe borgeren må godta og det kan tilsi at byggerettsprinsippet har liten vekt som argument for å kunne kreve større klarhet for bestemmelser etter § 11-8 tredje ledd bokstav a, enn det som allerede følger. Videre kan det anføres at å ha en hensynssone for ras med tilhørende bestemmelser vil være i borgerens interesse. I denne hensynssonen kan det stå store verdier på spill der tap av liv, helse og store materielle tap kan bli konsekvensen. Det kan tilsi at man må godta en vid styringshjemmel.

10.3 Vern

De aktuelle kategoriene er her, som under kapittelet om samordning, § 11-8 tredje ledd bokstav c og d. Dette punktet kommer til å skille mellom bokstav c med ”sone med særlige hensyn”, randsonen for nasjonalparker og landskapsvernområder og båndlegging etter bokstav d. Typisk for denne kategorien er at hensynssonen typisk vil ligge i LNF(r)-område⁴⁸.

Et generelt trekk ved bokstav c, forutsatt at den ligger i LNF(r)-område, er at den kan fungere som en differensiering av hensyn, men uten noen direkte rettsvirkning for borgeren. Følgen for hensynssonen kan kanskje sies å særlig være å gi forutsigbarhet for senere planlegging gjennom reguleringsplan der det stilles større krav til utredningene jf. § 12-1 og at hensynssonen blir som en foreløpig arealdisponering som vil bli utredet mer senere.

⁴⁸ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 218. Proposisjonen nevner dette i forbindelse med bokstav c, men det må bero på det samme når det gjelder bokstav d med tanke på vern.

10.3.1 hensynssone med særlige hensyn

For sone jf. bokstav c, med særlige hensyn til friluftsliv, landskap, natur- og kulturmiljø, er det kun mulig å fastsette retningslinjer for å ivareta interessen i sonen. Retningslinjene vil ikke skape rettslig bindende begrensninger for borgeren i den form at dette er et avslagsgrunnlag for kommunen, men retningslinjene kan skape føringer for skjønnsutøvelsen til vedkommende myndighet⁴⁹. Eventuelle bestemmelser om arealbruken må fastsettes med hjemmel i §§ 11-9 til 11-11, som f. eks. gir mulighet til å fastsette ferdselsrestriksjoner jf. § 11-11 nr. 6 til et areal med særlige hensyn til naturmiljø i et LNF(r)- område.

Hensynssone med særlige hensyn jf. bokstav c, har en særlig begrensning i forbindelse med landbruk med tanke på rettsvirkning. Sett opp mot et tilfelle der det er gitt hensynssone og retningslinjer for særlige hensyn til naturmiljø i et LNF(r)- område kan ikke retningslinjene utformes slik at de i praksis stenger for nødvendige landbruksstiltak ettersom landbruksdriften skal reguleres av jordlova på kommuneplanstadiet. Dette er en skranke for kommunens skjønn om hvordan retningslinjene kan utformes. Retningslinjene kan få stor betydning for kommunens skjønnsutøvelse etter § 29-2, der tiltaket skal ha ”gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering”. I en søknad om landbruksstiltak i sonen vil hensynssonen gi rettsvirkning for bonden slik at han må finne seg i en mindre gunstig landbruksmessig løsning, men retningslinjen er ikke et nektelsesgrunnlag, så bonden vil ha rettskrav på å få bygge med mindre jordlova setter begrensninger. Videre kan og retningslinjene utløse vedtak om midlertidig byggeforbud etter kapittel 13 i plan- og bygningsloven.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen jf. bokstav c. Gjennom retningslinjene her kan man gi viktige hensyn som er særlig essensielle å ivareta ved den nærmere planlegging. Et eksempel på det kan være et som er areal avsatt til råstoffutvinning jf. § 11-7 nr. 1, med særlig hensyn til kulturmiljø i form av vern av en seter. Her kan retningslinjene angi at råstoffutvinningen (bruken av

⁴⁹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 217

arealet), må skje slik at seteren ikke blir forringet når reguleringsplanen (jf. § 12-1) for området skal utarbeides noe som kan gjøres ved å dele opp arealformålene til arealet jf. § 12-5 nr. 1 og nr. 5. En slik retningslinje kan skape virkninger for borgeren ved at han blir klar over at det knytter seg et særlig hensyn til seteren som kan få konsekvenser for den senere råstoffutvinningen. Når det bare er anledning til å knytte ett arealformål til hvert areal⁵⁰, kan hensynssonen bidra til å differensiere området med andre hensyn slik at bildet av arealet blir mer nyansert, noe som og kan gi borgeren mer forutsigbarhet for den senere bruken av areal. Selv om sonen i seg selv ikke gir rettslige virkninger for ham vil den vise hvilke hensyn som vil bli vektlagt.

Angående ferdsel som kan være et praktisk spørsmål i forbindelse med vern, kan det stilles spørsmål om hva retningslinje til hensynssone kan skape av restriksjoner for å ferdes i hensynssonen. Som nevnt er det en mulighet å knytte bestemmelser til ferdsel jf. § 11-11 nr. 6. En annen mulighet er retningslinjer om ferdsel i et LNF(r)-område med særlige hensyn til bevaring av naturmiljø. Som påpekt ovenfor, kan ikke kommunen fastsette begrensninger på ferdsel gjennom hensynssone her, men kan gi retningslinjer om hvor og hvordan ferdselen skal skje. Retningslinjer om ferdsel kan i likhet med § 11-11 nr. 6, heller ikke innskrenke allemannsrettene etter frilufsloven⁵¹, men retningslinjene vil kunne knyttes til de begrensningene i ferdselen som følger av frilufsloven. Her knytter kommunen retningslinjene opp til vilkårene om ferdsel etter frilufsloven, noe som gjør arealplanleggingen mer helhetlig ved å vise til frilufsloven. Når begrensning av ferdsel etter frilufsloven skal vurderes, kan både borgeren og saksbehandleren som anvendere av loven, se hvilke hensyn som må iakttas i vurderingen om allemannsretten skal innskrenkes.

Videre kan det gis retningslinjer ”om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov”. En lov kommunen har myndighet over, riktignok i begrenset grad er forurensningsloven jf. § 81. Tanken her er at man gjennom hensynssonene kan gi retningslinjer om hvilke hensyn som skal tillegges vekt etter en sektorlov. Et eksempel på det kan være særskilt tillatelse til forurensende tiltak etter foreningsloven § 11. Om man har fastsatt retningslinjer til en

⁵⁰ Pedersen m.fl. *Plan- og bygningsrett*, del 1, 2. utgave s. 217

⁵¹ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 219

hensynssone med særlige hensyn til naturmiljø, kan de angi hvordan de skal vektlegges etter ved praktisering av forurensningsloven. Man ser her også sammenhengen mellom samordningen mellom ulike sektorer og betydningen det kan få for borgeren. Begrunnelsen for å kunne gi slike retningslinjer er i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 219 og 220 er for å forenkle søknads- og saksbehandlingsrutinene i saker der kommunen har forvaltningsmyndighet etter flere lover. Gjennom denne samordningen skal det gi at søker får et mer forutsigbart utgangspunkt for hvordan søknaden blir behandlet med tanke på rettsvirkningen et vedtak skaper, enn tidligere.

10.3.2 Randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder

For nasjonalparker og landskapsvernområder gis kommunen mulighet til å fastsette bestemmelser til randsonen for å ivareta hensynet til nasjonalparken eller landskapsvernområdet, noe som skiller seg fra andre hensynssoner som omhandler vern med tanke på rettsvirkning ettersom det er adgang til å angi bestemmelser som er bindende for arealbruken.

Med ”randsone” menes nærområder⁵² og det følger av § 11-8 tredje ledd bokstav c at bestemmelser til en randsone kan fastsettes for å hindre ”vesentlig forringelse av verneverdiene i området”. Om et tiltak er ”vesentlig” forringende for verneområdet, beror i utgangspunktet på kommunens skjønn. Forarbeidene⁵³ har likevel gitt en pekepinn om at man ikke kan ta hensyn til alle tiltak utenfor verneområdet som kan påvirke verneverdiene innenfor verneområdet. Under Stortingets behandling av lovforslaget ble det også fremhevet at bestemmelsen måtte anvendes med en viss forsiktighet⁵⁴. Av eksempel på tiltak som faller innenfor, nevner forarbeidene landingsplasser for helikopter, noe som nok henger sammen med mengden støy helikoptre avgir. Andre tiltak som nok faller innenfor ut fra samme tankegang, kan være motorsportanlegg til speedway og motocross, mens anlegg for sprangridning kanskje faller utenfor. Likevel må nok vurderingen og ta hensyn til hva som skal vernes i naturvern- eller landskapsvernområdet for om tiltaket fører til ”vesentlig

⁵² Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 219

⁵³ Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 219

⁵⁴ Innst. O. nr. 57 (2007-2008) s. 25-26

foringelse av verneverdiene i verneområdet”. Slik sett kan anlegg for sprangridning falle innenfor om verneområdet er særlig sårbart for forstyrrelser fra hester eller den menneskelige aktiviteten som følger med.

Å kunne angi bestemmelser til randsonen, er etter min mening et godt virkemiddel, ettersom det gir større mulighet for å ivareta verneinteressen også i nærområder til naturvern- og landskapsvernområder. Likevel er det nok klokt slik lovteksten er utformet, at bestemmelsene er reservert for tiltak som fører til vesentlig forringelse av verdiene i verneområdet slik at ikke all aktivitet trenger å bli forbudt. Det legger opp til en differensiert bruk av arealet som er en del av formålet bak hensynssoner og plan- og bygningsloven ellers jf. kapittel 3 og 4.

Videre kan man til randsonen fastsette retningslinjer som ellers etter bokstav c.

10.3.3 Båndlegging

Hensynssone for båndlegging jf. bokstav d, kan være et virkemiddel i arealplanleggingen for å legge til rette for vern, og omfatter soner som er midlertidig båndlagt og soner som allerede er båndlagt. Spørsmålet er hva båndlegging gir av rettsvirkninger.

Når det gjelder midlertidig båndlegging, vil selve soneangivelsen være direkte bindende for arealbruken ved at det ikke vil være tillatt å iverksette tiltak i strid med formålet hensynssonen er båndlagt for. Lengden for midlertidig båndlegging er fastsatt til fire år, med mulighet for forlengelse etter vedtak fra Miljøverndepartementet. Typiske eksempler vil være planlagte verneområder etter naturmangfoldloven, eller områder som er aktuelle å regulere til naturvernformål eller friluftformål jf. § 12-5.

Denne typen områder vil for det meste ligge i LNF(r)-områder, slik at det i utgangspunktet er tillatt å iverksette nødvendige tiltak for landbruk, reindrift og gårdstilknyttet

næringsvirksomhet, basert på gårdens ressursgrunnlag⁵⁵. Når slike landbrukstiltak er tillatt og hensynssonen ofte ligger i LNF(r)-område, kan det nok stilles spørsmål om hvilken betydning den eventuelle hensynssonen vil ha ettersom hensynssonen ofte vil ligge i et LNF(r)-område der det som utgangspunkt ikke kan legges begrensninger på landbruksdriften. Når hensynssonen ikke kan begrense landbruksdriften, noe som ofte vil være den store konflikten i en slik sone, er nok en slik hensynssone et ganske svakt virkemiddel i arealplanleggingen for å ivareta hensynet i hensynssonen.

For sone som er båndlagt etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter et slikt rettsgrunnlag, vil ikke sonen i seg selv gi rettsvirkning, men fremstå som kartfestet informasjon om at arealet er båndlagt. En slik sone kan være aktuell for å angi områder som er vernet etter kulturminneloven eller naturmangfoldloven. Rettsvirkningene vil da styres av aktuelle vernevedtak om båndleggelsen har skjedd etter sektorlovverk. Om kommunen velger å fastsette bestemmelser til arealet jf. §§ 11-9 til 11-11, vil disse gjelde ved siden av restriksjonene etter sektorlovverket, slik at det skaper rettsvirkninger for borgeren både etter plan- og bygningsloven og etter sektorlovverk. Er arealet båndlagt etter plan- og bygningsloven, vil slike bestemmelser gå foran den reguleringsplanen eller den planbestemmelsen som ligger til grunn for båndleggingen jf. prinsippet i § 1-5⁵⁶. Det innebærer at hensynssonen får rettsvirkning for borgeren her gjennom bestemmelser etter §§ 11-9 til 11-11. På denne måten kan bestemmelsene til arealet være supplerende til det eksisterende plangrunnlaget ved at bestemmelsene går foran ved motstrid.

10.4 Landbruk

Det følger av § 11-8 tredje ledd bokstav c at man kan fastsette hensynssone med særlige hensyn til landbruk med tilhørende retningslinjer. Retningslinjene som kan fastsettes, er de samme som ellers for bokstav c.

⁵⁵ Innjord, Frode A. (red.), *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 1. utgave s. 250

⁵⁶ Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 1, 1. utgave s. 251

Rettsvirkningen en hensynssone med særlige hensyn til landbruk gir overfor borgeren, vil være de retningslinjer som kan klargjøre at landbruket må ivaretas i forbindelse med den videre arealplanleggingen og kan bidra til vurderingen om dispensasjon skal gis. Ettersom LNF(r)- område skal legges ut i tvungen kombinasjon på kommuneplannivå og landbruksdriften skal styres av jordloven, vil hensynssonen kanskje ha størst betydning for arealer som ikke er tatt i bruk til landbruk enda, men som kan være viktige i fremtiden. Retningslinjene kan bidra til å klargjøre bruk og vern som skal ivaretas ved en senere reguleringsplan.

10.5 Sammenfatning

Hensynssoner gir rettsvirkning for borgeren i ulik art. Et grunnleggende skille går mellom retningslinjer og bestemmelser. Hensynssonene angir uttømmende de ulike styringshjemlene og må ses opp mot systemet ellers i plan- og bygningsloven som vist i kapittel 5.2.

Rettsvirkningen varierer ut fra hvilken kategori man er i. For ras og randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder er det anledning til å fastsette bestemmelser, mens det ellers under vern er det bare anledning til å fastsette retningslinjer. For visse typer båndleggingssoner kan det være praktisk å knytte bestemmelser med hjemmel i §§ 11-9 til 11-11 når det ikke er anledning til å knytte retningslinjer eller bestemmelser til sonen gjennom § 11-8. I landbruket vil hensynssonen på kommuneplannivå ha liten betydning når landbruket skal styres gjennom jordloven.

Ulikheten i rettsvirkningene må ses opp mot kommuneplanen som en oversiktsplan. Denne skal vise hoveddisponeringene og har ikke formål om å styre arealbruken i detalj, i motsetning til reguleringsplan som utarbeides etterpå og der hensynssonene kan integreres i arealformålet.

Gjennom hensynssonene blir arealbruken styrt mer i detalj enn tidligere og virker inn på borgerens rettsstilling. Selv om retningslinjene ikke kan fungere som avslag på byggesøknad,

kan de ha innvirkning på skjønnsutøvelsen. Det vil igjen innskrenke det såkalt byggerettsprinsippet som fremgår i kapittel 4.1. Hensynssonene gir kommunen ytterligere styringshjemler og er et viktig virkemiddel for å styre arealbruken mer nyansert og legge til rette for bruk og vern av arealer.

Del 3 Avslutningsdel

11 Ulovlighetsoppfølging av hensynssoner

11.1 Innledning

Temaet for kapittelet er ulovlighetsoppfølging av hensynssoner etter plan- og bygningsloven. Kapitlet kommer til å inneholde noen korte synspunkter om ulovlighetsoppfølging av brudd på hensynssoner som er gjennomgått ovenfor.

Plan- og bygningsloven har tradisjonelt knyttet seg til fysiske tiltak. Gjennom målet om økt samordning og helhetlig planlegging, har det kommet andre interesser inn i loven, blant annet gjennom hensynssoner som ikke nødvendigvis knytter seg til fysiske tiltak. Når hensynssoner tar inn hensyn og regler som primært har hørt inn under sektorlovverk, vil det bli et spørsmål om hvilket lovverk som er rett å sanksjonere med. Ulike sektorinteresser har egne sanksjoneringsbestemmelser, noe som kan skape problemer mellom regelverkene når en hensynssone blir brutt. Dette spørsmålet avhenger av et kort innblikk i sanksjoneringsystemet i plan- og bygningsloven og byggesaksmyndighetens rolle ved ulovlighetsoppfølging, ettersom det kan si noe om hva ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven skal være.

11.2 Systemet for ulovlighetsoppfølging

Å avdekke ulovligheter, gjøres ofte ved tilsyn i form av ferdigattest, forhold kommunen selv blir oppmerksom på og ved informasjon fra private. Av §§ 25-1 andre ledd og 32-1 andre ledd fremgår det at kommunen har plikt til ulovlighetsoppfølging så lenge kommunen er klar over det og at det ikke er ”bagatelmessige forhold”. Tilsyn skal utføres på den måten ”kommunen

finner hensiktsmessig” jf. § 25-2 første ledd, og er som regel en forutsetning for å identifisere en ulovlighet. Byggesaksmyndigheten er ofte den som skal utøve tilsynet ettersom det er nære faglige bånd mellom søknad om byggetillatelse og eventuell oppfølging om brudd på tillatelsen.

For hva som kan være gjenstand for ulovlighet, fremgår av § 32-1 første ledd. Der fremgår det at ”kommunen skal forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven”. Likelydende formulering følger av § 25-1. Et relevant eksempel er Byggesaksforskriften (SAK10) som er gitt ”i medhold av denne loven”. For hensynssoners del vil dermed bestemmelsene som er knyttet til sonen, være selvstendig grunnlag for ulovlighetsoppfølging om de blir brutt. De ulike sanksjonsvirkemidlene fremgår av kapittel 32. Om forholdet mellom §§ 25-1 og 32-1, kan det sies at det er en viss avhengighet bestemmelsene i mellom ettersom tilsynet skal avdekke ulovligheter, og hva som er ulovlig følger av § 32-1. Likevel følger det av Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 334 at § 25-1 er avgrenset til byggesaker, noe som innebærer at den ikke gjelder plansaker, men det vil kunne føres tilsyn med overordnede krav fastsatt i arealplaner som utnyttelsesgrad plassering mv. Paragraf 32-1 har ikke denne begrensningen⁵⁷.

11.3 Hvilket lovverk?

Spørsmålet blir om brudd på hensynssoner er innenfor plan- bygningslovens ansvar å avdekke og sanksjonere.

Hensynssoner, i dette tilfellet retningslinjer, som inngår som en del av en byggesak, gjerne som en del av skjønnsutøvelsen ved plassering av tiltak, vil være en del av tilsynet å avdekke, og deretter sanksjonere som brudd på tillatelse om f. eks. plassering. For bestemmelser til ras og randsonen for nasjonalparker og landskapsvernområder, følger disse av plan- og bygningsloven og vil være en plikt å forfølge jf. § 32-1.

⁵⁷ Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*, bind 2, 1. utgave s. 871

Som vist under kapittel 3.3, kan det oppstå at man har retningslinjer til en hensynssone som er knyttet opp mot ulike sektorlovverk og virkemidler i landbruket eller verneforvaltningen. Ettersom den er en form for henvisning til annet lovverk, er det nok slik at det er sektorlovverket som sanksjonerer ut i fra at sektorloven i hovedsak ivaretar den aktuelle interessen.

Båndleggingszone uten bestemmelser etter plan- og bygningsloven, vil hensynssonen styres etter sektorlov jf. kapittel 10.3.3, noe som innebærer at ulovlighetsoppfølgingen må skje etter sektorloven sonen er båndlagt etter. Brudd på bestemmelsene sonen er båndlagt etter, må sanksjoneres etter den relevante sektorlov jf. forutsetningsvis Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 154 og 334.

12 Avslutning

Hensynssoner som rettslig virkemiddel ved arealplanlegging er et uttrykk for målet en helhetlig og sektorovergripende planlegging. Flere interesser blir direkte tatt inn i plan- og bygningsloven noe som stiller krav til samordning. Denne prosessen kan være krevende, men gevinsten vil være at interessene blir løftet frem slik at arealplanen gir et mer nyansert bilde av hvordan areal kan utnyttes. Gjennom hensynssone kan plan- og bygningsloven bli styrket som styringsmiddel slik at ulike sektorer og borgeren i større grad enn tidligere kan forholde seg til ett plangrunnlag. Videre vil arealstyringen bli mer nyansert. Dette må ses som positivt både når det gjelder forutsigbarhet og nyansert styring, men også for samordning mellom sektorene i f. eks. arbeidet med reguleringsplan, eller ny kommuneplan som også vil påvirke borgeren.

Et potensielt problem med den omfattende samordningen som det legges opp til, er at det kommunale selvstyre kan bli mindre. Når organer som ikke er under kommunens myndighet skal samordnes med kommunen, kan det føre til at statlige organer får mer innflytelse i kommunal arealplanlegging. Hensynssoners omfattende samordning kan dermed bidra til å svekke kommunalt selvstyre. Ut fra plan- og bygningslovens generelle formål, kan det tyde på at dette er en villet utvikling.

Med tanke på de kategoriene som er behandlet i avhandlingen synes jeg det er et godt virkemiddel for å belyse ulike hensyn tilknyttet arealet. Dette er hensyn som vil være relevante i et bredt samfunnsperspektiv, uavhengig om de er omfattet av plan- og bygningsloven eller ei. Å belyse hensynene gjennom plan- og bygningslovens regelverk gjør dem synlige og relevante i arealplanleggingen.

I et borgerperspektiv kan det også spørres om det er positivt å legge ytterligere begrensninger på muligheten for utnytte sin eiendom. Dette blir også et spørsmål om hva arealplanleggingen skal være. Å legge begrensninger gjennom hensynssone til ras må sies å være borgerens interesse. Når det gjelder hensynssoner til vern- og landbruksinteresser kan det virke hardt å f. eks. bli anvist en annen løsning på tiltaket enn den mest ønskelige. Likevel må det erkjennes at man ikke anvender sine areal isolert fra andre og det kan knytte seg interesser til arealet som må ivaretas av mer allmenne hensyn.

Gjennom det verneformålet plan- og bygningsloven legger opp til, kan hensynssoner være med å styrke verneinteresser slik at de blir synliggjort og vurdert sammen med eksempelvis utbyggingsinteresser. Naturen er en begrenset ressurs der inngrepene som skjer ofte er irreversible. Om ikke vurderingene er bevisste og gjennomtenkte, kan konsekvensene bli fatale. Hensynssoner kan etter mitt syn være med å legge til rette for slike vurderinger og slik sett være et nyttig tilskudd blant de andre virkemidlene i arealplanleggingen.

Litteraturliste

Litteratur:

Bugge, Hans Chr.: *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Universitetsforlaget, 2. utgave. Oslo 2009

Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer bind 1, Plandelen*. Gyldendal Akademisk, 1. utgave. Oslo 2010

Innjord, Frode A. (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer bind 2, Byggesaksdelen*, Gyldendal Akademisk. 1. utgave. Oslo 2010

Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, Audvar Os: *Plan- og bygningsrett del 1, Planlegging og ekspropriasjon*. Universitetsforlaget, 2. utgave. Oslo 2010

Lover:

Lov 28 juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsløva)

Lov 10 juni 1977 nr. 82 om motorisert ferdsel i vassdrag og utmark.

Lov 13 mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

Lov 12 mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova)

Lov 27. juni 2008 nr.71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 5. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Opphevede lover:

Lov 14 juni 1985 nr. 77 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 1985)

Lov 19 juni 1970 nr. 63 om naturvern (naturvernloven)

Forskrifter:

Forskrift 26 juni 2009 nr. 831 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften)

Forskrift 13 mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven

Norsk offentlig utredning (NOU):

NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II

Odelstingsproposisjoner:

Ot.prp. nr. 51 (1987-1988)

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)

Rundskriv:

T 2005-1443 Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss

Innstillinger, Stortinget:

Innst. O. nr. 57 (2007-2008)

Rettsavgjørelser:

Rt. 1976 s. 1 (Kløfta)

Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk)

Rt. 2002 s. 683 (Vassøy)

Internettsider:

<http://geoinnsyn.nois.no/SMART/?project=Strand>