

**KOMMUNERS MULIGHETER TIL Å IVARETA
MILJØHENSYN I AREALPLANLEGGING ETTER
PLAN- OG BYGNINGSLOVEN**



Universitetet i Oslo
Det juridiske fakultet

Kandidatnummer: 695
Leveringsfrist: 26.04.2010

Til sammen 17 120 ord

26.04.2010

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Avhandlingens tema og problemstilling	1
1.2	Problemstillingens aktualitet	2
1.3	Definisjoner, avgrensninger og rettskildesituasjonen	4
1.4	Videre fremstilling	5
<u>2</u>	<u>KORT OM PLAN- OG BYGNINGSLOVENS SYSTEM, HERUNDER PLANSYSTEMET OG LOVENS FORMÅL</u>	<u>6</u>
2.1	Innledning	6
2.2	Lovens oppbygning, virkeområde og aktører	6
2.2.1	Lovens virkeområde	7
2.2.2	Lovens aktører og deres myndighet	7
2.3	Beskrivelse av plantyper, generelle rettsvirkninger av arealplaner og plan- og bygningslovens formål	9
2.3.1	De ulike arealplaner	9
2.3.2	Generelt om rettsvirkninger av arealplaner	12
2.3.3	Plan- og bygningslovens formål og hensyn	14
<u>3</u>	<u>SÆRLIGE MULIGHETER TIL Å IVARETA MILJØHENSYN I AREALPLANER</u>	<u>17</u>
3.1	Innledning	17
3.2	Kort om Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom arealformål og underformål	17
3.3	Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9	19
3.3.1	Innledning	19

3.3.2	Kort om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel	19
3.3.3	Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom krav om reguleringsplan	20
3.3.4	Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer med mer	21
3.3.5	Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom krav om utredninger, herunder miljøovervåkning	25
3.3.6	Eventuelle muligheter til ivaretagelse av miljøhensyn gjennom utbyggingsavtaler	26
3.3.7	Oppsummering – betydningen av generelle bestemmelser	28
3.4	Bestemmelser i arealplaner, jf. pbl. §§ 11-10, 11-11 og 12-7	29
3.4.1	Innledning	29
3.4.2	Bestemmelser i kommuneplan som gir mulighet til å ivareta miljøhensyn	29
3.4.3	Mulige bestemmelser i reguleringsplan	32
3.4.4	Oppsummering – betydningen av bestemmelser i arealplaner	41
3.5	Hensynssoner, jf. pbl. §§ 11-8 og 12-6	41
3.5.1	Innledning	41
3.5.2	Hensynssoner som kan angis	42
3.5.3	Bestemmelser til hensynssoner	43
3.5.4	Retningslinjer til hensynssoner	44
3.5.5	Særlig om hensynssoner i reguleringsplan	45
3.5.6	Betydningen og særlige rettvirkninger av hensynssoner	46
4	<u>OPPSUMMERING, VURDERING OG AVSLUTNING</u>	49
4.1	Innledning	49
4.2	Oppsummering	49
4.3	Vurdering og avslutning	50
5	<u>LITTERATURLISTE</u>	A

1 Innledning

1.1 Avhandlingens tema og problemstilling

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er kommuners mulighet til å ivareta miljøhensyn i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.¹ Jeg vil i denne avhandlingen rette særlig fokus mot de nye materielle bestemmelser, og bestemmelser som er endret eller gjort klarere i plan- og bygningsloven av 2008. Min målsetning er å redegjøre for og drøfte i hvilken grad en kommune har rettslig adgang til å sørge for at miljøhensyn ivaretas i arealplaner, og i hvilken grad hjemlene gir kommuner en *selvstendig* myndighet til å ivareta miljøhensyn, sett i sammenheng med andre myndigheters kompetanse etter annen lovgivning.

Plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å legge rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger påvirker samfunnet og omgivelsene i et lengre perspektiv.² Loven legger føringer og krav om hvilke planer som skal utarbeides, og til en viss grad hva planene skal og kan inneholde. Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov. Dette vil si at den ikke ensidig skal ivareta ett hensyn eller en interesse, men en rekke interesser og hensyn, herunder miljøhensyn.³ Helhetsvurderingen som skal foretas kan ofte by på utfordringer. Hvilke interesser som er viktige og viktigst å ivareta kan variere. For eksempel kan et område være levested for utryddingstruede dyrearter, og samtidig et område der det er ønskelig med utbygging fordi det eksempelvis er behov for næringsområder. I slike tilfeller vil det naturligvis i stor grad være et spørsmål om politiske avveininger, der det avgjørende vil være hva flertallet ser som mest hensiktsmessig etter en

¹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling, av 27. juni 2008 nr. 71 (pbl.)

² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) side 5.

³ Jf. NOU 2003:14, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, Planlovutvalgets utredning med lovforslag, side 239.

helhetsvurdering. Store deler av arealet som kommunen er satt til å forvalte er i privat eie. Selv om en privat eier eller utbygger ofte vil se verdien av miljøvern, kan en kommunes utøvelse av planmyndighet gjennom å verne eller å fastsette restriksjoner for bruk få store konsekvenser for eierens økonomi eller andre interesser.

I og med at dette er en juridisk oppgave vil ikke mitt mål være å si noe om en kommune bør benytte seg av muligheter for å ivareta miljøhensyn, dette vil i all hovedsak være et politisk spørsmål.

1.2 Problemstillingens aktualitet

Miljø ble for alvor satt på den politiske agendaen i 1972 i forbindelse med den globale FN-konferansen i Stockholm. I 1987 ble verdenskommisjonens rapport "Vår felles fremtid" ferdigstilt. I denne rapporten ble begrepet "bærekraftig utvikling" lansert og definert, og ble etter dette et grunnleggende miljørettslig prinsipp.⁴ I Norge har det vært tverrpolitisk enighet om at det er et mål å oppnå en bærekraftig utvikling siden Verdenskommisjonens rapport ble lagt frem for Stortinget første gang i 1989.⁵ Etter denne tid har det vært en stadig økende interesse for problemstillinger knyttet til miljø, ikke minst i forhold til hvilke virkemidler kommuner har til å ivareta miljøhensyn.

I St. meld. nr. 29 (1996-1997) ble det varslet at det skulle settes ned et utvalg som skulle gå gjennom plan- og bygningslovgivningen samt tilstøtende lovgivning med betydning for arealdisponering og samfunnsutvikling.⁶ Utvalget ble oppnevnt 23. oktober 1998. Et av spørsmålene som lå innenfor lovutvalgets mandat å vurdere var hvorvidt lovverket på en god nok måte ivaretok hensynet til bærekraftig utvikling, herunder biologisk mangfold.⁷

⁴ Se blant annet Hans Christian Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett (2009) side 63, der bærekraftig utvikling listes opp som et miljørettslig prinsipp med bred og allmenn betydning. En nærmere utdyping av hva som ligger i uttrykket kommer jeg tilbake til under avhandlingens punkt 2.3.3 om lovens formål og hensyn.

⁵ Jf. St. meld. nr. 46 (1988-1989) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

⁶ Jf. St. meld. nr. 29 (1996-1997) Regional planlegging og arealpolitikk.

⁷ Jf. NOU 2003: 14 side 38.

Den 1. juli 2009 trådte ny plan- og bygningslov i kraft. Den nye loven bærer preg av å ha et langt større miljøfokus, blant annet i formålsparagrafen.⁸ I tillegg er det inntatt helt nye bestemmelser som skal gi lovens aktører (særlig kommunene) bedre muligheter til å ivareta miljøhensyn i behandling av saker etter loven.⁹

Miljøvern, herunder bevaring av biologisk mangfold, er en av de største utfordringer verden står overfor.¹⁰ Samtidig ser vi at en økning i befolkningsstørrelse og økende krav til tjenesteyting og produksjon fører til et stadig behov for å omdisponere arealer.¹¹ Arealer er en begrenset ressurs.¹² Uavhengig av økende befolkning, produksjon og tjenesteyting, er størrelsen av arealet vi har til rådighet konstant. Utfordringen er derfor å benytte arealet på best mulig måte for flest mulig. Det kan umiddelbart være vanskelig å se behovet for å bevare det biologiske mangfoldet eller viktigheten av å stille andre miljøkrav. Forruten verdien disse områdene kan ha som leke- og rekreasjonsområder, trengs det kunnskap om naturtypers og biotopers selvstendige betydning og verdi for å forstå viktigheten av å bevare områder av betydning for det biologiske mangfoldet. Ofte kan det være enklere å forestille seg den umiddelbare effekten av å bygge ut et område til boliger eller næringsvirksomhet for samfunnet. I mange tilfeller vil det være sterke representanter som tar til ordet for en utnyttning av arealene med umiddelbare økonomiske gevinster for øye. Dette gjør at det blir et større behov for overordnede langsiktige og gjennomtenkte løsninger for arealbruk, slik at også miljøhensyn blir ivaretatt i tilstrekkelig grad i planleggingen. Nedbyggingen av områder som er av verdi med tanke på biologisk mangfold, bygges ned bit for bit. Isolert sett er det ikke nødvendigvis noe stort problem med nedbygging av enkelte biter.¹³ Men det er viktig å ha et større og overordnet perspektiv på disponible arealer, slik at det er mulig å planlegge strategisk ut i fra hvilke verdier og kvaliteter de enkelte arealene har, og også å se arealene i sammenheng.

⁸ Jf. pbl. § 1-1, dette kommer jeg tilbake til under punkt 2.3.3.

⁹ Disse bestemmelsene behandles i avhandlingens kapittel 3.

¹⁰ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 28.

¹¹ Se blant annet NOU 2009: 16, Globale miljøutfordringer – norsk politikk side 11 og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 28.

¹² Jf. NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning, side 40.

¹³ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 28.

De siste ti årene har det vært en utvikling mot at private aktører spiller en betydelig rolle i utbygging og løsning av oppgaver som tradisjonelt har vært tatt hånd om av offentlige myndigheter. Dette kan påvirke hvilke oppgaver som løses, hvordan planlegging skjer, og hvilke hensyn som vektlegges i planlegging og gjennomføring.¹⁴ Det kan være en rekke fordeler med at private aktører engasjerer seg i samfunnsutviklingen, men det gir også offentlige myndigheter, og i aller høyeste grad også kommuner, utfordringer som gjør at det er viktig å være bevisst sin rolle som ansvarlig planmyndighet.

I og med at gjeldende plan- og bygningslov er såpass ny råder det nok fortsatt en del usikkerhet, både blant jurister og planleggere i kommunene, om hvilke muligheter den nye loven faktisk gir i forhold til å ivareta miljøhensyn.

1.3 Definisjoner, avgrensninger og rettskildesituasjonen

Uttrykket ”miljø” kan defineres på mange måter. I denne oppgaven vil jeg fokusere på det ytre miljøet. Jeg vil dessuten først og fremst behandle spørsmål som har betydning for det biologiske mangfoldet. Ofte vil bestemmelser være egnet til å ivareta flere hensyn, og ofte er de ulike interessene tett knyttet sammen. Dette gjelder for eksempel spørsmål om vern av kulturlandskap. Vern og bruk av et kulturlandskap kan potensielt ha stor betydning for biologisk mangfold. Det er likevel vanligvis ikke hensynet til biologisk mangfold som er formålet med vern av slike områder, og følgelig vil ikke slike spørsmål bli inngående behandlet her. Heller ikke spørsmål direkte knyttet til klima og energi vil behandles, selv om dette indirekte kan ha stor betydning for biologisk materiale og mangfold.

En utfordring i arbeidet med denne oppgaven har vært det meget begrensede kildegrunnlaget jeg har hatt til rådighet. Fordi loven er ny, er det så og si ingen rettspraksis

¹⁴ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 6.

som har direkte betydning for denne fremstillingen.¹⁵ I skrivende stund har mange fattet interesse for problemstillinger i ny lov, men svært lite litteratur er publisert. Først og fremst vil denne oppgavens drøftelser basere seg på tolkning av lovteksten, forarbeider, noe juridisk teori, Miljøverndepartementets lovkommentar, samt andre lover av interesse for sammenhengen. Naturlig nok vil reelle hensyn også spille en rolle.

1.4 Videre fremstilling

Denne avhandlingen består videre av tre kapitler. I kapittel 2 vil jeg gi en oversikt over plan- og bygningslovens system, herunder kort om lovens oppbygging, aktører og virkeområde, de ulike plantypene i plan- og bygningslovens plandel og de generelle rettsvirkningene av disse. Jeg vil også i dette kapitlet gjøre rede for lovens formål og hensyn med særlig fokus på de deler av formålsbestemmelsen som tar sikte på å fremheve hensynet til miljøet.

Kapittel 3 og 4 utgjør avhandlingens hoveddel. I kapittel 3 behandler jeg de særlige mulighetene kommuner har til å ivareta miljøhensyn. Først går jeg kort gjennom arealformål i planer, og den miljømessige betydningen av dette. Deretter vil jeg videre i kapitlet fokusere på muligheter til å ivareta miljøinteresser gjennom generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, bestemmelser til de ulike plantypene, samt hensynssoner med tilhørende bestemmelser og retningslinjer. I kapittel 4 oppsummerer og vurderer jeg refleksjoner og konklusjoner jeg har gjort underveis i avhandlingen.

¹⁵ Dette betyr ikke nødvendigvis at rettspraksis på plan- og bygningsområdet generelt er utdatert. Avgjørelsene vil sannsynligvis være av rettskildesmessig verdi. Men i denne avhandlingen behandles først og fremst nye eller endrede bestemmelser i forhold til tidligere lov.

2 Kort om plan- og bygningslovens system, herunder plansystemet og lovens formål

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gi en oversikt over systemet i plan- og bygningsloven, herunder planmyndighetene, plantypene og lovens formål, i den utstrekning det er nødvendig for å sette rammene for avhandlingens hoveddel.

Jeg vil først i punkt 2.2 kort beskrive hvordan loven er bygd opp, hvilket virkeområde loven har, samt si noe om plan- og bygningslovens aktører og deres myndighet. Deretter vil jeg i punkt 2.3 beskrive de ulike plantypene som kommunene har ansvaret for etter plan- og bygningsloven, med fokus på planprogram, kommuneplan og reguleringsplan. Jeg vil også kort redegjøre for de generelle rettsvirkningene av planene. Når det gjelder de mer særlige spørsmål knyttet til rettsvirkninger i forhold til de konkrete bestemmelsene i plan- og bygningsloven behandles disse fortløpende under de enkelte punktene i kapittel 3. Til slutt i dette kapitlet vil jeg redegjøre for lovens formål og hensyn, med særlig fokus på begrepet *”bærekraftig utvikling”*.

2.2 Lovens oppbygning, virkeområde og aktører

Plan- og bygningsloven er delt opp i seks hoveddeler. Den første delen består av alminnelige og generelle regler som gjelder for planer og konkrete tiltak etter hele loven.¹⁶ Den andre delen kalles plandelen, og beskriver gangen i planprosessene og hva innholdet i planer skal eller kan være.¹⁷ Del tre gir regler for gjennomføring av planene, herunder bestemmelser om ekspropriasjon, erstatning og utbygningssavtaler.¹⁸ Den fjerde delen av plan- og bygningsloven kalles byggesaksdelen. Byggesaksdelen gir bestemmelser om enkeltvedtak etter loven.¹⁹ Videre, i lovens femte og sjette del, finnes regler om håndheving

¹⁶ Jf. pbl. kapitlene 1 og 2.

¹⁷ Jf. pbl. kapitlene 3 – 14.

¹⁸ Jf. pbl. kapitlene 15 – 19.

¹⁹ Jf. pbl. kapitlene 20 – 31.

og gebyr og ikrafttredelses- overgangsbestemmelser mv.²⁰ I denne oppgaven vil først og fremst de alminnelige bestemmelsene i del en og plandelen, del to komme i betraktning.

2.2.1 Lovens virkeområde

Hva som er plan- og bygningslovens geografiske virkeområde følger av pbl. § 1-2. Loven gjelder for hele landet, også vassdrag. I sjøområder gjelder loven til en nautisk mil utenfor grunnlinjene, og Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis også skal gjelde for Svalbard. Tidligere lovs virkeområde var kun til grunnlinjen.²¹ Det at det nå er satt grense ut til en nautisk mil er først og fremst en følge av implementeringen av EU- direktiv om vannressursplanleggingen²² som omfatter vannområder ut til en nautisk mil.²³ Dette vil si at loven gjelder for omtrent 86 % av Norges landareal, eller i praksis alt landareal som ikke er vernet etter øvrig lovverk.²⁴ I pbl. § 1-3 er det gjort unntak for enkelte tiltak som loven ikke skal gjelde for. Unntaket gjelder rørledninger i sjø for transport av petroleum. For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi i energiloven²⁵ gjelder bare plan- og bygningslovens kapitler 2 og 14.²⁶

2.2.2 Lovens aktører og deres myndighet

Pbl. § 3-2 bestemmer hvem som har ansvaret for planlegging etter loven. Loven opererer med tre grupper av planmyndigheter; Kongen, regionale myndigheter og kommunestyrene. De ulike myndighetene har imidlertid planmyndighet innenfor noe forskjellige områder og skal ivareta litt ulike hensyn.²⁷ I en del tilfeller vil likevel overordnet myndighet ha

²⁰ Jf. pbl. kapitlene 32 - 35.

²¹ Jf. Plan- og bygningslov av 14. juni 1985 nr. 77 § 1.

²² Jf. 2000/60EF, Europaparlamentets- og Rådsdirektiv av 23. oktober 2000, om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk.

²³ Jf. NOU 2003: 14 side 189.

²⁴ Jf. NOU 2009:16 side 24.

²⁵ Jf. Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi av 29. juni 1990 nr. 50.

²⁶ Jf. pbl. § 1-3. Det vil si krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv, jf. pbl. kapittel 2 og bestemmelser om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter andre lover, jf. pbl. kapittel 14.

²⁷ Jf. pbl. §§ 3-3 til 3-5.

innsigelsesmyndighet og være klageinstans.²⁸ Det er dessuten slik at underordnet myndighet i stor utstrekning må planlegge innenfor retningslinjer, føringer og bestemmelser gitt av overordnet myndighet.²⁹ I visse tilfeller har planmyndighetene et felles ansvar for arealplanlegging.³⁰

Kongen, det vil si regjeringen ved miljøverndepartementet, har etter pbl. § 3-5, andre ledd ansvaret for og ledelsen av planlegging på nasjonalt nivå.³¹ De statlige planretningslinjene og planvedtakene har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige retningslinjer for planer, statlige planbestemmelser og statlige arealplaner, jf. pbl. § 3-5, første ledd. Etter pbl. § 3-5, tredje ledd har departementet også ansvaret for oppfølging både av de statlige oppgaver og at regionale og kommunale myndigheter følger opp de statlige føringer og bestemmelser.

Regionale planmyndigheter, det vil si Fylkestinget, har etter pbl. § 3-4 ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i plan- og bygningslovens kapittel 7 og 8.³² Den regionale planleggingen har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region, jf. pbl. § 3-4, første ledd. Det er Fylkesmannens oppgave å påse at kommunene utøver sin plikt til planlegging etter plan- og bygningsloven. Fylkestinget skal også veilede og bistå kommunene i planleggingsoppgavene, jf. pbl. § 3-2, fjerde ledd.

Det følger av kommuneloven § 8 at Kommunestyret er en kommunes øverste organ, og at det er Kommunestyret som fatter vedtak i saker, så sant ikke noe annet er bestemt i lov

²⁸ I og med at det er kommunens rolle som miljøforvalter som er tema for denne avhandlingen, vil ikke spørsmål om innsigelse fra overordnet myndighet eller overordnet myndighet som klageinstans behandles i særlig grad.

²⁹ Dette vil jeg komme tilbake til i avhandlingens kapittel 3, samt kapittel 4.

³⁰ Jf. pbl. § 3-6.

³¹ Jf. Kgl.res. 12. juni 2009 nr. 639 delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven.

³² Jf. pbl. § 3-4, fjerde ledd.

eller delegasjonsvedtak.³³ Pbl. § 3-3, andre ledd sier at kommunestyret er ansvarlig for ledelsen av den kommunale planleggingen og skal sørge for at plan- og bygningslovens bestemmelser blir overholdt. Kommunestyret skal vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplaner.³⁴ Formålet med kommunal planlegging er å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene og ved å gi grunnlag for gjennomføring av offentlig og privat virksomhet.³⁵ Kommunestyret skal, etter pbl. § 3-3, tredje ledd, sørge for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

At det er de folkevalgte organene Kommunestyret, Fylkestinget og regjeringen som er tillagt planmyndighet markerer den politiske betydningen av planleggingen.³⁶

2.3 Beskrivelse av plantyper, generelle rettsvirkninger av arealplaner og plan- og bygningslovens formål

2.3.1 De ulike arealplaner

I plan- og bygningslovens arealdel legges det opp til at kommunen kan, og i visse tilfeller skal, utarbeide planer som legger føringer for hvordan arealet i en kommune skal benyttes.³⁷ Selv om det finnes en rekke ulike planer som kan utarbeides, vil det i denne sammenhengen først og fremst være tre som er av betydning, nemlig planprogram, kommuneplan og reguleringsplan. Jeg vil kort gjøre rede for disse tre plantypene nedenfor.

2.3.1.1 Planprogram

Etter pbl. § 4-1 skal det for kommuneplaner, og reguleringsplaner som kan ha *”vesentlige virkninger for miljø og samfunn”*, utarbeides et planprogram. Av pbl. § 4-1 fremgår det

³³ Jf. Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107. I hvilket omfang myndighet delegeres varierer mye mellom kommuner.

³⁴ Jf. pbl. § 3-3, andre ledd.

³⁵ Jf. pbl. § 3-1, andre ledd.

³⁶ Jf. Bugge (2009) side 112.

³⁷ Jf. blant annet pbl. §§ 4-1, første ledd, 11-1, første ledd og 12-1, andre ledd.

videre at det i planprogrammet skal redegjøres for hvilke overordnede strategier og alternativer som skal vurderes i det videre arbeid med planen, og hvilke grupper som antas å bli berørt av planen. Planprogrammet skal dessuten si noe om hvilke utredninger som skal gjøres i det videre arbeidet på bakgrunn av hvilke problemstillinger som anses viktige for miljø og samfunn.³⁸ Forslag til planprogram skal legges ut til offentlig ettersyn og sendes ut på høring.³⁹ Planprogrammet er ikke noe egentlig rettslig bindende plan i seg selv, men skal danne grunnlaget for videre arbeid med kommuneplanen og eventuelt reguleringsplan.⁴⁰ Planprogrammet er likevel en viktig del av planarbeidet fordi det på dette stadiet i prosessen kan tas viktige strategiske valg i forhold til hvilke alternativer som skal vurderes, og hvilke utredninger som skal foretas.

2.3.1.2 Kommuneplan

Av pbl. § 11-1, første ledd fremgår det at kommuner skal ha en samlet kommuneplan. Planen må bestå av en samfunnsdel med handlingsdel som skal beskrive hvilke utfordringer kommunen står overfor i et langsiktig perspektiv, og hvilke strategier kommunen ser som hensiktsmessige å legge til grunn for å imøtegå utfordringene på best mulig måte.⁴¹ Handlingsdelen av planen skal angi hvilke konkrete tiltak kommunen anser som hensiktsmessige å iverksette for å oppnå den planlagte utviklingen i samfunnsdelen.⁴² Under handlingsdelen skal også kommunene utarbeide en økonomiplan. Dersom samfunnsdelen skal ha en funksjon må den, i tillegg til handlings- og økonomiplan, følges opp med konkrete arealplaner.⁴³ Arealplanen skal følge opp samfunnsdelen av kommuneplanen, og legge til rette for at arealene disponeres på en måte som er ønskelig. Kommuneplanens arealdel skal vise hovedtrekkene i arealdisponeringen i kommunen og

³⁸ Jf. Forskrift om konsekvensutredning av 26. juni 2009 nr. 855.

³⁹ Det følger videre av tredje ledd at forslag til planprogram skal sendes til berørte myndigheter i annen stat til uttalelse, dersom planen får vesentlige miljøvirkninger for denne.

⁴⁰ Jf. blant annet at bestemmelsen om planprogram, pbl. § 4-1, er plassert i kapittel 4 som heter "Generelle utredningskrav".

⁴¹ Jf. pbl. § 11-2, første ledd.

⁴² Jf. pbl. § 11-1, fjerde ledd.

⁴³ Jf. pbl. § 11-5, første ledd.

legge rammer for hvilken arealbruk som kan iverksettes. Kommuneplanens arealdel skal dessuten si noe om hvilke viktige hensyn som skal ivaretas ved disponering av arealene.⁴⁴

2.3.1.3 Reguleringsplan

Pbl. § 12-1, andre ledd fastslår at det er et kommunalt ansvar å utarbeide reguleringsplaner der dette er bestemt i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9, og der det ellers er behov for dette for å sikre en forsvarlig planavvikling og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.⁴⁵ Det går frem av pbl. § 12-1 første ledd at en reguleringsplan er et arealplankart med bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og omgivelser. En reguleringsplan er altså et arealplankart med bestemmelser, som fastlegger bruk og vern i bestemte områder, og gir grunnlag for avklaring av hvilke bygge- og anleggstiltak som kan gjennomføres i planområdet.⁴⁶ Reguleringsplaner skal ta utgangspunkt i kommuneplaner, men har et høyere detaljnivå.⁴⁷

Det går dessuten frem av pbl. § 12-1, tredje ledd at det skal utarbeides reguleringsplan for større bygg- og anleggstiltak, samt tiltak som kan få ”*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*”. Det er i bestemmelsen gjort unntak for krav om reguleringsplan for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Etter pbl. § 12-1, fjerde ledd kan en reguleringsplan utarbeides enten som områderegulering etter pbl. § 12-2 eller som detaljregulering etter pbl. § 12-3. Reguleringsplan kan, jf. pbl. § 12-1, femte ledd, utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

⁴⁴ Jf. pbl. § 11-5, andre ledd.

⁴⁵ Se avhandlingens punkt 3.3.3.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 228.

⁴⁷ Jf. blant annet NOU 2001:7 side 42.

2.3.2 Generelt om rettsvirkninger av arealplaner

Pbl. §§ 11-6 og 12-4 angir rettsvirkningene av henholdsvis kommuneplaners arealdel og reguleringsplaner. Både kommuneplanen, reguleringsplanen og bestemmelsene til planene er, fra vedtakelse i kommunestyret, direkte rettslig bindende både for private aktører, og for offentlige myndigheter for ”nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak.” Hva som regnes som ”tiltak” fremgår av pbl. § 1-6:

”... 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 bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.”

Både kommune- og reguleringsplan binder i utgangspunktet bare opp fremtidig arealbruk, dvs. at planen kun legger føringer for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak. Men i og med at kommuner har hjemmel for ekspropriasjon for å gjennomføre reguleringsplaner, åpner dette opp for at en reguleringsplan i realiteten også kan få virkninger for igangsatt arealbruk.⁴⁸

Innbyggere og private grunneiere og rettighetshavere må altså forholde seg til arealplanene generelt (dersom det er tale om tiltak som ikke er avhengige av søknad og en eventuell tillatelse) og forvente at kommunen behandler eventuelle søknader om tiltak i overensstemmelse med arealplanene. I så måte kan en si at planene både har en ”positiv virkning” for private, i form av at de vil ha rett til å utøve virksomhet som er i overensstemmelse med arealplanene, og en ”negativ virkning”, i form av at kommunen kan nekte tillatelse til virksomhet som ikke er innenfor formålene og bestemmelsene som er angitt i et område.⁴⁹

⁴⁸ Jf. pbl. § 12-4, fjerde ledd. Spørsmål om ekspropriasjon på bakgrunn av reguleringsplan går jeg noe grundigere inn på i avhandlingens punkt 3.5.6.

⁴⁹ Skillet mellom positive og negative virkninger brukes blant annet av Bugge (2009) side 132.

At arealplaner er bindende for ”*offentlige myndigheter*” betyr i denne sammenhengen både kommunen selv (ved utøvelse av kommunale oppgaver og i egen virksomhet), regionale og statlige myndigheter, herunder sektormyndigheter, eksempelvis statlige forurensningsmyndigheter eller sektormyndigheter med ansvar for utdanning. For eksempel vil statlige myndigheter være avhengige av at det fra kommunens side avsettes et område med det ”riktige” arealformål dersom det skal etableres et universitet eller ved utvidelsen av dette. Det er viktig å være oppmerksom på at også virksomheter som helt eller delvis er unntatt plan- og bygningslovens bestemmelser, for eksempel et anlegg for omforming av elektrisk energi, vil være avhengige av at det i arealplan avsettes et område for virksomheten.⁵⁰

Kommuneplanen skal i prinsippet ha et langsiktig perspektiv for arealbruken i kommunen, men det er likevel slik at den skal revideres hvert fjerde år.⁵¹ Denne revideringen kan bestå i en videreføring av eksisterende plan, enten i sin helhet eller i all hovedsak. Men revideringen kan også føre til store endringer i hvilken arealbruk det skal legges opp til i forhold til hva som var tilfellet etter tidligere plan.

Selv om kommuneplanen altså er bindende for kommunens utøvelse av myndighet, vil den i realiteten *kun* fungere som en rettesnor i forhold til reguleringsplanens innhold. En reguleringsplan, som vanligvis er langt mer detaljert, vil gjerne bære mer preg av å være tilpasset de aktuelle behovene innenfor området. Ofte vil ikke kommuneplanen være detaljert nok for å kunne ivareta hensyn innenfor reguleringsområdet. Reguleringsplanen behøver ikke revideres slik som kommuneplanen. Dette kan blant annet føre til at det i visse tilfeller kan oppstå motstrid mellom kommuneplan og reguleringsplan. I disse tilfellene må reguleringsplanen gå foran, da ny plan som det klare utgangspunkt går foran eldre plan.⁵² Eventuelle avvik mellom kommuneplan og nyere reguleringsplaner bør i så

⁵⁰ Jf. Bugge (2009) side 132.

⁵¹ Jf. pbl. § 10-1.

⁵² Jf. pbl. § 1-5, andre ledd.

tilfelle innarbeides i kommuneplanen ved neste revidering.⁵³ Dersom en kommune går langt i å fravike kommuneplanen i reguleringsplan kan dette tenkes å skape noen interessante prinsipielle spørsmål, ettersom det i kommuneplanprosessen i større grad er lagt opp til medvirkning for innbyggere og andre interessenter enn det som nødvendigvis er tilfelle i en reguleringsplanprosess.⁵⁴ Jeg går ikke inn på en videre drøftelse av denne problemstillingen.

2.3.3 Plan- og bygningslovens formål og hensyn

Hva som er plan- og bygningslovens formål fremgår av pbl. § 1-1. I forhold til planlegging, skal loven sikre at hensynene til åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning, jf. pbl. § 1-1, fjerde ledd og bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1, første ledd ivaretas. I tillegg skal det legges vekt på langsiktige løsninger i planleggingen, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives, jf. pbl. § 1-1, fjerde ledd.

At loven skal sørge for at hensyn til åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning skal ivaretas i planleggingen er i samsvar med grunnleggende demokratiske og rettssikkerhetsmessige prinsipper som gjelder i norsk rett.⁵⁵ At dette uttrykkes i pbl. § 1-1, fjerde ledd understreker viktigheten av at disse prinsippene skal gjøre seg gjeldende innenfor saker som behandles etter plan- og bygningsloven; det skal være adgang for alle som er berørt av en sak til å delta og uttale seg.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal fremme en bærekraftig utvikling som er til gunst både for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner, jf. pbl. § 1-1, første ledd.

⁵³ Jf. Bugge (2009), side 132, fotnote 101.

⁵⁴ Jf. blant annet pbl. §§ 11-12, 11-13 og 11-14. Det er likevel slik at reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn skal være gjenstand for en mer grundig involvering enn øvrige reguleringsplaner, jf. pbl § 12-9, som stiller krav om planprogram i disse tilfellene.

⁵⁵ Jf. Miljøverndepartementets lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov (lovkommentar) side 6.

Med denne uttrykksmåten siktes det til definisjonen av bærekraftig utvikling som fremgår av rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling fra 1987:⁵⁶

”En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov.”

Prinsippet er sammensatt, og har i og for seg ikke noe helt klart rettslig innhold.⁵⁷ Selv om det kan være naturlig å tenke på naturvern når man ser et uttrykk som *”bærekraftig utvikling”* omhandler prinsippet noe langt mer enn det. Definisjonen innebærer både et utviklingsmål om at alle individer i samfunnet skal få dekket sine grunnleggende behov, og et miljømål om at naturgrunnet ikke må forringes, da det er nødvendig for fremtidige generasjoners velferd.⁵⁸

Hensynet til miljø må integreres i sektorpolitikken og vektlegges når det treffes vedtak som har betydning for miljøet. Ved utarbeidelsen av politikk og når det treffes vedtak må det foretas en kartlegging av konsekvenser tiltak kan ha for miljø og sosiale forhold, og kartleggingen må legges til grunn i det videre arbeidet. En annen side av begrepet bygger på viktigheten av at politikk og vedtak treffes på grunnlag av en helhetlig vurdering av de samlede virkninger det kan ha på miljøet. I tillegg ligger det i begrepet at det må oppstilles en absolutt grense for miljøforstyrrelser. Naturens absolutte tålegrense må ikke overskrides under enhver omstendighet, da selve grunnlaget for liv da blir truet.⁵⁹

Det har etter hvert blitt vanlig å tale om begrepets tre dimensjoner; Bærekraftig økonomisk utvikling, bærekraftig sosial utvikling og bærekraftig miljømessig utvikling. Disse tre dimensjonene skal ses i sammenheng.⁶⁰ Å bidra til en bærekraftig utvikling, kan også for eksempel bety at det må sørges for at det er nok boliger og gode bomiljø, høy sysselsetning

⁵⁶ Jf. lovkommentar side 5, slik også Bugge (2009) side 67.

⁵⁷ Jf. Bugge (2009) side 66.

⁵⁸ Jf. Bugge (2009) side 64.

⁵⁹ Jf. Bugge (2009) side 66 og 67.

⁶⁰ Jf. Bugge (2009) side 65.

og næringsvirksomhet, at innbyggere har tilgang til samfunnsnyttige institusjoner som skole, barnehage, sykehjem og sykehus. Samtidig må hensynet til miljø og natur ivaretas.

Prinsippet om bærekraftig utvikling, som kommer til uttrykk i pbl. § 1-1, innebærer altså at det skal foretas en helhetlig vurdering av miljømessige, økonomiske og sosiale forhold som kan være av betydning for det enkelte individ, samfunnet som helhet og fremtidige generasjoner.

Plan- og bygningsloven § 3-1 a til h beskriver i tillegg hvilke konkrete hensyn som skal ivaretas innenfor rammen av lovens formål, jf. pbl. § 1-1 i planlegging etter loven. De konkrete hensynene som skal ivaretas fremstår i og for seg som eksempler eller utdypning av hva som ligger i begrepet "*bærekraftig utvikling*" i pbl. § 1-1, da bestemmelsen lister opp hensyn som vil være av betydning for å oppnå en slik utvikling. I og for seg kan en da si at bestemmelsen er noe overflødig, på den annen side fungerer den som en god oversikt over hvilke viktige hensyn som skal ivaretas i arealplanleggingen for å oppnå en bærekraftig utvikling.

Videre går det frem av pbl. § 3-1, andre ledd at planlegging etter loven skal fremme helhet mellom sektorer, og at det altså skal tas hensyn på tvers av sektorer. Sektorer, interesser og oppgaver skal ses på i sammenheng, og det skal samarbeides og skje en samordning av interesser og oppgaver. Dette gjelder både mellom sektormyndighetene selv, mellom statlige, regionale og kommunale organer, samt private organisasjoner, institusjoner og allmennheten.

Etter pbl. § 3-1, tredje ledd skal ikke planleggingen være mer omfattende enn nødvendig, og den skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. I pbl. § 3-1, fjerde ledd går det dessuten frem at planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale avtaler og konvensjoner som gjelder innenfor plan- og bygningslovens område. Det følger videre av pbl. § 3-1, femte ledd at planer som er vedtatt

etter loven skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i området.

3 Særlige muligheter til å ivareta miljøhensyn i arealplaner

3.1 Innledning

I tillegg til den generelle ivaretagelsen av lovens miljøhensyn, særlig i forhold til lovens formål som jeg har gjort rede for i punkt 2.3.3, er det ikke minst ved bruk av de øvrige og mer konkrete reglene i plan- og bygningsloven at kommuner kan ha mulighet til å ivareta miljøhensyn. Valg av arealformål vil i seg selv ha en betydning for hvilke tiltak som kan settes i gang i et område. I tillegg har kommuner mulighet til å angi ulike bestemmelser både generelt til kommuneplanens arealdel i kommuneplanen og i reguleringsplanen, samt mulighet til å opprette hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Enkelte av de materielle bestemmelsene med betydning for miljøinteresser er nye i gjeldende lov, andre er en videreføring av bestemmelser, eventuelt med tillegg og klargjøringer, i forhold til tidligere lov.

Jeg vil nedenfor, i punkt 3.2, kort gjøre rede for hvilken betydning angivelse av arealformål kan ha i forhold til mulighetene for å ivareta miljøhensyn i arealplanleggingen. Deretter tar jeg for meg de særlige mulighetene kommuner har til å ivareta miljøhensyn gjennom ulike typer av bestemmelser i arealplanene i punkt 3.3 til 3.4, og gjennom hensynssoner i punkt 3.5.

3.2 Kort om ivaretagelse av miljøhensyn gjennom arealformål og underformål

Arealformålet i arealdelen av kommune- og reguleringsplan vil si det formålet et område er avsatt til. Pbl. § 11-7 bestemmer hvilke arealformål som kan anvendes i kommuneplanens arealdel. For denne fremstillingen nevnes "*bebyggelse og anlegg*" jf. nr. 1, "*grønnstruktur*" jf. nr. 3, "*Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift*" (heretter

omtalt som ”LNFR”) jf. nr. 5 og ”bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsoner” jf. nr. 6. Bestemmelsen sier dessuten noe om hvilke underformål det er anledning til å bruke i tilknytning til de ulike hovedformålene. Dette er i kommuneplansammenheng en uttømmende liste.⁶¹ Når det gjelder hovedformål i reguleringsplan etter pbl. § 12-5, er disse sammenfallende med bestemmelsen for kommuneplaner. Av pbl. § 11-7, andre ledd fremgår det at ingen *tiltak*⁶² må være i strid med planens arealformål. Tilsvarende bestemmelse finnes i pbl. § 12-7 når det gjelder reguleringsplan.

Valg av arealformål gir altså kommuner mulighet til å bestemme hva slags aktivitet som i hovedsak er ønsket og skal tillates i et område. Dette kan i seg selv legge visse føringer på området i forhold til miljøaspektet. For eksempel vil det i utgangspunktet være forbudt å starte opp med næringsvirksomhet innenfor LNFR- område. Dersom det skal være mulig å drive annen næring enn landbruk eller reindrift, må det, som den klare hovedregel, enten omdisponeres til næringsformål eller gis dispensasjon til likevel å drive slik virksomhet.

Grunnen til at arealformålene er relativt få, er å poengtere at kommuneplanen skal være en grovmasket oversiktsplan over arealbruk i kommunen.⁶³ Ofte vil det ikke være behov for mer detaljert regulering enn det som er mulig å angi etter arealformål. Innenfor et LNFR- område for eksempel, vil det vanligvis være rimelig klart hva som kan tillates, eventuelt nektes. Behovet for utdyping i form av mer detaljert regulering oppstår først og fremst i områder der det er større aktivitet og ulike interesser som gjør seg gjeldende innenfor området, samt i områder der det er særlige verdier som ønskes ivaretatt.

I og med at reguleringsplanen ikke i samme grad skal ha karakter av å være en oversiktsplan, men at hensynet til forutberegnelighet i større grad gjør seg gjeldende, er det i

⁶¹ Jf. Ot.prp nr. 32 (2007-2008) side 213.

⁶² Jf. pbl. § 1-6: ”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 bokstav a til m. Som tiltak regnes også annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.”

⁶³ Jf. lovkommentar side 90.

reguleringsplaner åpnet opp for å benytte langt flere underformål til arealbruken.⁶⁴ Av lovens ordlyd fremgår det at oppregningen av underformål i reguleringsplan ikke er uttømmende, jf. uttrykket ”herunder” i § 12-5.

Selv om det er anledning til å angi underformål, vil arealformålet som er angitt for et område kunne være for lite nyansert, og må gjerne utfylles ved bruk av mer detaljert regulering eller bestemmelser. Hvilket arealformål som er valgt vil kunne ha betydning for hvilke utfyllende bestemmelser med betydning for miljøinteresser det er mulig å gi. Dette vil jeg komme jeg tilbake til senere i avhandlingen.⁶⁵

3.3 Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9

3.3.1 Innledning

Pbl. § 11-9 gir kommuner hjemmel til å gi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Nedenfor, under punkt 3.3.2, vil jeg først si noe generelt om hva generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel er. Deretter drøfter jeg de generelle bestemmelser det er mulig å angi som kan ha betydning for miljøinteresser. Det er særlig pbl. § 11-9 nr.1, 2, 6, 7 og 8 som åpner for å fastsette bestemmelser som ivaretar miljøhensyn, og disse blir gjennomgått nedenfor i punkt 3.3.3 flg. Til slutt, under punkt 3.3.7, oppsummerer jeg kort punkt 3.3, og redegjør for betydningen av generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

3.3.2 Kort om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Begrepet ”*generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel*” i § 11-9 er nytt i loven av 2008. Selv om bestemmelsen viderefører myndigheten en kommune hadde til å vedta kommunale vedtekter,⁶⁶ og også til dels vedtektenes mulige innhold etter loven av 1985,

⁶⁴ Om hensynene som gjør seg gjeldende innenfor de ulike plantypene, se punkt 2.3.1 om arealplaner.

⁶⁵ Se avhandlingens punkt 3.4 om bestemmelser i arealplaner.

⁶⁶ Kommunale vedtekter er også kalt kommunale forskrifter. Vedtekter er ikke en del av selve arealplanene, (jf. tidligere plan- og bygningslov § 4). Hva vedtekt er eller kan gå ut på følger av tidligere lovs § 3 som sier at

inneholder bestemmelsen i pbl. § 11-9 også forskjeller i hva det er mulig å gi bestemmelser om.⁶⁷ Som jeg tidligere har vært inne på er det i langt større grad fokus på miljø i gjeldende lov enn hva som var tilfellet i tidligere plan- og bygningslov.⁶⁸ De generelle bestemmelsene behøver ikke å være tilknyttet noe bestemt arealformål, og vil være bestemmelser som skal gjelde for hele kommunen eller større deler av denne.⁶⁹ I og med at generelle bestemmelser skal eller kan gjelde for store områder og uavhengig av arealformål, vil dette i seg selv gi en begrensning i forhold til utformingen av reglene. Bestemmelsene må ses i forhold til plan- og bygningslovens formål, herunder hensynet til en bærekraftig utvikling. I dette begrepet ligger, som nevnt tidligere, ikke bare at kommuner skal ivareta miljøhensyn, men også andre sider ved bærekraft, slik som sosial og økonomisk utvikling må tas hensyn til.⁷⁰

3.3.3 Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom krav om reguleringsplan

Det kan ha stor betydning for mulighetene til å fastsette bestemmelser som ivaretar miljøhensyn at det utarbeides reguleringsplan for et område.⁷¹ Pbl. § 11-9 nr. 1 gir kommunen mulighet til å fastsette generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om at det er:

”krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas ...”

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel for å gi generelle bestemmelser om at det skal utarbeides reguleringsplan for bestemte områder før en eventuell tillatelse for utbygging kan gis. Reguleringsplanen kan gi helhetlige løsninger for et område der kommuneplanen ikke gir tilstrekkelige avklaringer.⁷² Hensikten er at bestemmelsen skal være et verktøy som

vedtekter kan fastsette at det for en kommune eller en del av en kommune kan vedtas skjerpelser, lempelser, tillegg eller unntak fra bestemmelser i plan- og bygningsloven.

⁶⁷ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221.

⁶⁸ Se avhandlingens punkt 1.2.

⁶⁹ Jf. formuleringen ”uavhengig av arealformål” i pbl. § 11-9.

⁷⁰ Se avhandlingens punkt 2.3.3.

⁷¹ Dette kommer jeg også tilbake til under punkt 3.4.3 om bestemmelser i reguleringsplan.

⁷² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221.

sikrer at det utarbeides mer detaljerte arealplaner for områder.⁷³ Når det er tale om mulig igangsetting av større bygg- og anleggstiltak eller tiltak som kan ha *vesentlig virkning for miljø og samfunn* sier pbl. § 12-1, tredje ledd at det uansett skal utarbeides reguleringsplan. Det kan likevel være hensiktsmessig å ta inn generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om at det skal utarbeides reguleringsplaner for visse områder, dette av hensyn til oversikt og forutberegnelighet, som er en del av plan- og bygningslovens formål.⁷⁴

3.3.4 Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer med mer

Bestemmelser som oppstiller krav til miljøkvalitet, betegnes i juridisk litteratur som ”miljøkvalitetsnormer”.⁷⁵ At kommuner i kommunes arealdel kan fastsette miljøkvalitetsnormer er nytt i plan- og bygningsloven av 2008. I et miljørettslig virkemiddelperspektiv kjennetegnes miljøkvalitetsnormer særlig ved at miljøreguleringen rettes direkte mot miljøet eller en nærmere bestemt naturressurs (eksempelvis vannforekomstens miljøkvalitet).⁷⁶ I Pbl. § 11-9 nr. 6 gis kommunen adgang til å fastsette miljøkvalitetsnormer i form av generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om:

”miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,”

Pbl. § 11-9 nr. 6 gir hjemmel for et bredt spekter av mulige generelle bestemmelser, herunder bestemmelser om miljøkvalitet (miljøkvalitetsnormer). De mulige bestemmelsene miljøkvalitetsnormer kan for eksempel gjelde for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold.⁷⁷ Pbl. § 11-9 nr. 6 reiser interessante problemstillinger, særlig i forhold til i hvilken grad den gir kommuner en *selvstendig* mulighet til å fastsette

⁷³ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221.

⁷⁴ Se avhandlingens punkt 2.3.3.

⁷⁵ Se blant annet Innføring i naturressurs- og miljørett, Inge Lorange Backer (2002) s. 83.

⁷⁶ Jf. Backer (2002) s. 76.

⁷⁷ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 222.

miljøkvalitetsnormer. Bakgrunnen for at spørsmålet om kommunen har en selvstendig kompetanse er særlig interessant, er som jeg vil komme tilbake til at både forurensningsloven, vannressursloven og naturmangfoldloven gir hjemmel til å fastsette miljøkvalitetsnormer som sammenfaller med de forhold som pbl. § 11-9 nr. 6 dekker. I tillegg må bestemmelsen ses i lys av plan- og bygningsloven formål og hva de generelle bestemmelsene knytter seg til.

Når bestemmelsen ses i forhold til plan- og bygningslovens formål om bærekraftig utvikling, gir dette i seg selv visse begrensninger for hvilke generelle bestemmelser om miljøkvalitetsnormer det er anledning til å gi. For å kunne forvalte en kommune på en bærekraftig måte, kan det ikke utelukkende ses hen til miljøinteresser, men den sosiale og økonomiske utviklingen må også tas i betraktning.⁷⁸ En vil altså neppe kunne vedta miljøkvalitetsnormer som innebærer at alle veier i kommunen skal ødelegges slik at forurensning som følge av bilbruk ikke kan skje. Dersom en kommune da ikke har usedvanlig velutviklede tog- og baneopplegg, vil manglende mulighet til å bruke bil føre til en negativ utvikling, i alle fall for økonomi og næringsutvikling i kommunen, og det vil ikke være i overensstemmelse med formålet i plan- og bygningsloven om en bærekraftig utvikling.

I tillegg må altså miljøkvalitetsnormene forholde seg til arealbruken, jf. ”*generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel*”. For eksempel kan en ikke sette restriksjoner på bruk av bil eller forby bilbruk i en kommune med bakgrunn i generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitet. Biler er ikke en del av arealet i kommunen. Det kan likevel godt tenkes at det er mulig å gi bestemmelser om at visse områder i kommunen skal være bilfrie for å oppfylle gitte miljøkvalitetsnormer, så lenge dette lar seg forene med formålet om en bærekraftig utvikling.

Spørsmålet videre blir da i hvilken grad kommunene selv kan fastsette miljøkvalitetsnormer sett i sammenheng med særlovgivningen og overordnede

⁷⁸ Jf. avhandlingens punkt 2.3.3.

retningslinjer. I denne sammenhengen er og fremst naturmangfoldloven, vannressursloven og forurensningsloven av interesse.⁷⁹

Vernevedtak fattet etter naturmangfoldloven vil være rettslig bindende, og eventuelle generelle bestemmelser for disse områdene vil kun inngå som en gjengivelse av forskriftene til vedtaket.⁸⁰ Det er altså utenfor disse områdene at det blir et spørsmål om betydningen av kommuners selvstendige kompetanse til å fastsette miljøkvalitetsnormer. Når det gjelder naturmangfoldloven, finnes det bestemmelse om muligheten til å fastsette generelle kvalitetsnormer for naturmangfold i lovens § 13. Det følger av samme bestemmelse at disse normene for naturmangfold kun er retningsgivende, og følgelig ikke direkte bindende. Det fremgår av miljøverndepartementets lovkommentar at i de tilfeller det er statlige regler og retningslinjer for miljøkvalitet, bør disse legges til grunn.⁸¹ Det er likevel neppe slik at en kommune må legge normer fastsatt etter naturmangfoldloven til grunn, slik at utenfor områder som er omfattet av et vernevedtak etter naturmangfoldloven, vil altså kommuner kunne fastsette generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om biologisk mangfold som vil være av selvstendig betydning.⁸² Jeg kommer for øvrig tilbake til spørsmål om forholdet mellom miljøkvalitetsnormer og naturmangfoldloven i punkt 3.4.3.2.

Når det gjelder miljøkvalitet i form av forurensning, er dette først og fremst regulert av forurensningsloven. Lovens § 3, andre ledd nr. 1 sier at loven gjelder for ”... *forurensningskilder og avfall og kilder for avfall...*”. Forurensningsloven § 6 gir en legaldefinisjon av hva som menes med forurensning. Jeg går ikke inn på nøyaktig hvor grensen for hva som skal regnes som forurensning ligger, men konstaterer at grensen ligger

⁷⁹ Jf. Naturmangfoldloven, lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100, Vannressursloven, lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 (vri.) og Forurensningsloven, lov om vern mot forurensning og avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurl.)

⁸⁰ Dette kommer jeg tilbake til i avhandlingens punkt 3.5 om hensynssoner.

⁸¹ Jf. lovkommentar side 106.

⁸² Det vil si områder som ikke er opprettet som verneområde i form av nasjonalpark, naturreservat, landskapsvernområde, biotopvernområde eller marint verneområde, jf. naturmangfoldloven §§ 35-39.

lavt for hva som skal regnes som forurensning, og følgelig hva som omfattes av loven.⁸³ Etter dette kan det sies å være to måter det er anledning til å forurense utover det som ikke omfattes av forurensningsbegrepet; ved konsesjon etter søknad i konkrete tilfeller jf. forurensningsloven § 11, eller dersom det er gitt forskrift som tillater forurensning i gitte tilfeller etter forurensningsloven § 9. I de tilfeller der det er gitt konsesjon med hjemmel i forurensningsloven, vil ikke kommuner ha myndighet til å sette miljøkvalitetsnormer som avviker fra retten til å forurense. Dette følger både av det generelle prinsippet om *lex specialis* og målet om forutberegnlighet i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse; det ville vært vanskelig for eksempel for en bedrift å forholde seg til først å få en tillatelse til forurensning fra statlige myndigheter, for så å bli nektet av kommunen.⁸⁴ Når det gjelder forskrifter etter forurensningsloven § 9 gis forurensningsmyndighetene anledning til å gi forskrifter om grenseverdier for forurensning i stor utstrekning. Forskrift gitt etter § 9 vil være direkte rettslig bindende både for private og for offentlige aktører og myndigheter. I og med at forurensningsmyndighetene har stor mulighet til å fastsette rettslig bindende tillatelser og forskrifter, vil kommunenes mulighet til å fastsette generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitetsnormer på forurensningsområdet være svært begrenset. I all hovedsak vil de generelle bestemmelsene om dette bestå i å innarbeide gjeldende overordnede bestemmelser i kommuneplanen. I visse tilfeller vil det likevel kunne tenkes forurensning som ikke er forbudt etter lov, eller det ikke er fastsatt grenseverdier i forskrift. Særlig i tilfeller der utslipp hver for seg er små, men til sammen utgjør en miljørisiko, kan det tenkes at generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel kan ha en betydning. Jeg nøyer meg kun med å fremheve dette som et område der generelle bestemmelser til arealdelen muligens kan ha betydning. For en mer inngående drøftelse av dette, må forurensningslovens bestemmelser gjennomgås i langt større grad enn denne oppgaven gir rom for. I avhandlingens punkt 3.4.3.1, om bestemmelser i

⁸³ Jf. blant annet Rt. 1998 s. 2011 og Rt. 1992 s. 450. jf. også Aina Johnsen Siverts "Miljøvern etter forurensningsloven" (Oslo 2007).

⁸⁴ Prinsippet om *Lex Specialis* er en harmoniseringsregel i juridisk metodelære som går ut på at spesiell lov går foran mer generell lov ved en eventuell motstrid. I dette tilfellet betyr det at miljølovgivningen, som har til hensikt å ivareta hensyn til miljø, går foran plan- og bygningsloven, da denne loven skal ivareta flere hensyn, blant annet miljøhensyn. Se også avhandlingens punkt 2.3.3.

reguleringsplan i form av grenseverdier for tillatt forurensning, kommer jeg også inn på spørsmål knyttet til miljøkvalitetsnormer og forholdet til forurensningsloven.

Når det gjelder miljøkvalitet i vann, er dette også noe som i utgangspunktet er innenfor kommunenes myndighet å fastsette miljøkvalitetsnormer for, da også sjø og vassdrag er innenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Men når det gjelder vannområder må plan- og bygningsloven ses i sammenheng med statlig myndighet etter vannressursloven. Etter vannressursloven § 9 kan vassdragsmyndighetene⁸⁵ fastsette kvalitetsmål for vannføring, innholdet av stoffer i vann og artsforekomster. Målene vil ikke i seg selv være rettslig bindende ved utøving av offentlig myndighet, men de kan gjøres bindende ved å angi kvalitetsmålene som forskrift etter forvaltingslovens regler.⁸⁶ Når det gjelder plan- og bygningslovens forhold til vannressursloven, kommer jeg tilbake til dette under punkt 3.4.2 om bestemmelser i kommuneplan.

3.3.5 Ivaretagelse av miljøhensyn gjennom krav om utredninger, herunder miljøovervåkning

Pbl. § 11-9 nr. 8 gir anledning til å gi generelle bestemmelser om:

”forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.”

Pbl. § 11-9 nr. 8 gir kommunene mulighet til å fastsette bestemmelser om hvilke forhold som skal belyses, utredes og avklares i det videre arbeidet med reguleringsplaner, og gir også mulighet til å fastsette krav om miljøoppfølging og -overvåkning. Hensikten med bestemmelsen er å kunne følge opp virkningene av planen og å overvåke om virkningene er

⁸⁵ Vannressursloven § 64 sier at Kongen kan fastsette hvem som er vassdragsmyndighet. Dette er gjort gjennom forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven, av 15. desember 2000 nr. 1270. Forskriften sier at blant andre at Olje- og energidepartement (OED) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er myndighet på riksnivå, mens NVE, fylkesmannen og kommunen er myndighet på lokalt og regional nivå.

⁸⁶ Jf. vannressursloven § 9.

i samsvar med de vurderingene som er gjort i planen.⁸⁷ Bestemmelsen gir slike muligheter utover det som følger av å vedta bestemmelser etter pbl. § 11-9 nr. 1 til 7, og er først og fremst rettet mot påfølgende reguleringsplanlegging, uavhengig av om dette er planer som skal utredes i henhold til pbl. § 4-2, fordi de kan få ”*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*”,⁸⁸ eller ikke.⁸⁹ Muligheten til å angi bestemmelser med krav om utredninger og undersøkelser kan være viktig i forhold til miljøinteresser, da man gjennom undersøkelser kan bli oppmerksom på forhold som krever at det iverksettes handling eller restriksjoner.

3.3.6 Eventuelle muligheter til ivaretagelse av miljøhensyn gjennom utbyggingsavtaler

I mange tilfeller vil det være ønskelig at et område bygges ut, både fra kommunens og grunneiers side. For grunneier vil en eventuell utbygging kunne innebære økonomiske fordeler, samtidig skal kommunen sørge for at planer ivaretar viktige samfunnshensyn, jf. blant annet avhandlingens punkt 2.3.3 om lovens formål og hensyn, herunder bærekraftig utvikling. I disse tilfellene vil det kunne være aktuelt at det inngås en utbyggingsavtale. En utbyggingsavtale vil si en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område.⁹⁰ Det følger av pbl. § 11-9 nr. 2 at kommuner kan gi bestemmelser om det påregnelige innholdet i utbyggingsavtaler gjennom generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen gir også kommunen en synlig hjemmel til å angi for hvilke områder det er aktuelt at det utarbeides utbyggingsavtaler.⁹¹ En slik avtale kan blant annet gå ut på at grunneier eller utbygger skal bekoste, helt eller delvis, og sørge for at det blir utført, tiltak som er nødvendige for gjennomføringene av planvedtaket.⁹² Det er dessuten slik at tiltakene som blir pålagt må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.

⁸⁷ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 222.

⁸⁸ For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse - konsekvensutredning - av planens virkninger for miljø og samfunn.

⁸⁹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 222 og lovkommentar side 106.

⁹⁰ Jf. pbl. § 17-2.

⁹¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 221.

⁹² Jf. pbl. § 17-3, tredje ledd.

Dessuten må kostnadene som påføres utbygger eller grunneier etter planen stå i forhold til belastningen utbyggingen påfører kommunen.⁹³

I all hovedsak har spørsmål om boligstørrelse, opparbeiding av infrastruktur og lignende vært tema i forbindelse med utbyggingsavtaler, og det er lite som tyder på at spørsmål om miljøivaretagelse i særlig grad har vært vurdert hittil. Det er likevel, så vidt jeg kan forstå, ingen ting som skulle tilsi at kommuner ikke har mulighet til å gjøre dette til et tema i en utbyggingsavtale, dersom det er nødvendig for gjennomføringen av planvedtaket. Et eksempel kunne vært i et område ved en innsjø som er regulert til boligformål, og hvor innsjøen fremstår som et naturlig rekreasjonsområde for fremtidige beboere i utbyggingsområdet, og samtidig er et viktig område for biologisk mangfold. Dersom innsjøen er forurenset kan en spørre seg om kommunen lovlig kan kreve at utbygger, i tillegg til å sørge for at utbyggingen ikke medfører videre utslipp, bekoster helt eller delvis tiltak for å bedre kvaliteten i vannet.⁹⁴ Strengt talt vil kanskje ikke dette være nødvendig for å ivareta planvedtaket om boligutbygging, men det er ikke utenkelig at visse miljøkrav kan stilles i en utbyggingsavtale. Bestemmelsene om utbyggingsavtaler er videreført fra tidligere lov, da de ble inntatt i denne i 2005.⁹⁵ Dette var første gang muligheten til å inngå utbyggingsavtaler ble lovregulert, selv om slike avtaler hadde vært brukt i lang tid. Grunnen til et ønske om lovregulering var at en anså utbyggingsavtaler som et hensiktsmessig og godt verktøy for utbygging, men at det var behov for å gi klare regler om slike avtaler for å ivareta hensynet til forutberegnlighet og å hindre at det ble utøvet press og inngått urimelige avtaler.⁹⁶ Det er klart at for en grunneier vil det kunne ha stor økonomisk betydning om et område kan bygges ut eller ikke. Men dersom det stilles for store krav eller for strenge restriksjoner fra kommunens side, vil ikke en utbygger lengre ha noen økonomiske incentiver for å bygge ut. Igjen må en derfor ta plan- og bygningslovens formål om bærekraftig utvikling i betraktning; hvis det eksempelvis er behov for boliger i

⁹³ Jf. pbl. § 17-3, tredje ledd.

⁹⁴ Når det gjelder krav om å ikke forurense i ytterligere grad, kan dette være et spørsmål som reguleres av forurensningsloven.

⁹⁵ Lovendringen med forskrift trådte i kraft 1. juli 2006.

⁹⁶ Jf. Ot.prp nr. 22 (2004-2005) om endringer av plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler) side 40.

en kommune, må dette veies opp i mot hensynene til miljø. Trolig vil det være mer hensiktsmessig å legge boliger i et område uten spesielle miljøverdier sett i lys av målet om en bærekraftig utvikling.

3.3.7 Oppsummering – betydningen av generelle bestemmelser

Pbl. § 11-9 gir kommuner muligheter til å angi en rekke generelle bestemmelser som kan ha betydning for miljøinteresser, både i form av krav om reguleringsplaner, krav om at det foretas utredninger og at kommunen kan angi miljøkvalitetsnormer. I all hovedsak vil miljøkvalitetsnormene være en gjengivelse av overordnede myndigheters bindende normer, noe som kan være gunstig i forhold til at kommuneplanen da gir et oversiktlig bilde av den faktiske og rettslige situasjonen innenfor området. Når det gjelder miljøkvalitetsnormer om biologisk mangfold utenfor statlig opprettede verneområder, har kommunen i stor grad anledning til selv å fastsette miljøkvalitetsnormer for dette. Det er også en mulighet å innta retningsgivende normer gitt etter naturmangfoldloven. Dersom retningslinjene tas inn som generelle bestemmelser til kommuneplanen vil de bli en del av denne, og de vil bli direkte juridisk bindende for private så vel som ved utøvelse av offentlig myndighet i kommunen.⁹⁷ Som jeg vil komme tilbake til under punktene 3.4 og 3.5, har også kommunen muligheter til å gi bestemmelser som ivaretar miljøhensyn også på andre måter, kanskje særlig gjennom bestemmelser i reguleringsplan og hensynssoner. Men for hoveddelen av kommunenes arealer vil det ikke være aktuelt å utarbeide reguleringsplaner. Dersom det opprettes hensynssoner i stort omfang, vil dette kunne gå ut over den ønskede oversikten i kommuneplanen. Dette illustrerer betydningen av å benytte de muligheter som ligger i pbl. § 11-9 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel dersom en vil ivareta miljøhensyn.

⁹⁷ Jf. punkt 2.3.2 om de generelle rettsvirkninger av arealplaner.

3.4 Bestemmelser i arealplaner, jf. pbl. §§ 11-10, 11-11 og 12-7

3.4.1 Innledning

Forskjellen mellom generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel og bestemmelser i arealplaner er, foruten innholdet av de mulige bestemmelsene, at bestemmelser i arealplaner forholder seg til arealformålet. Det kan gis bestemmelser både i reguleringsplan og kommuneplan. I kommuneplan er det forskjellige bestemmelser som kan gis avhengig av hvilket arealformål området er avsatt til. Jeg vil nedenfor, i punkt 3.4.2 og 3.4.3 gjøre rede for de bestemmelser som kan gis i arealplaner som er av særlig interesse i et miljøperspektiv. I punkt 3.4.4 gjør jeg en kort oppsummering, og ser på betydningen av kommuners muligheter til å angi bestemmelser i arealplaner.

3.4.2 Bestemmelser i kommuneplan som gir mulighet til å ivareta miljøhensyn

Hvilke bestemmelser som kan gis i kommuneplan, går frem av pbl. §§ 11-10 og 11-11. Begge bestemmelsene legger opp til at det kan gis visse bestemmelser i ”*nødvendig utstrekning*”. Hva som ligger i dette er ikke helt klart, men bestemmelsene må i hvert fall ikke gå lengre enn det som er nødvendig for ivareta det ønskede formålet, samt at det må ses i sammenheng med lovens formål. Bestemmelsene som kan gis er noe ulike for de forskjellige arealformålene. I forhold til arealformålene 1, 2, 3 og 4 i pbl. § 11-7, det vil si bebyggelse og anlegg, samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, grønnstruktur og forsvaret, er det ingen mulige bestemmelser som vil være av direkte betydning for å ivareta miljøinteresser. Vanligvis er hoveddelen av arealene i kommunene ikke omfattet av reguleringsplaner. På den annen side vil ofte nettopp disse områdene være dekket av en reguleringsplan, da det stort sett er innenfor disse arealformålene det drives næring av en viss utstrekning at det bygges mer intensivt, og behovet for mer detaljert planlegging gjør seg gjeldende. Dersom det er ønskelig å ha bestemmelser om miljøforhold, er det altså viktig å få dette inn i de generelle bestemmelsene hvis det ikke skal utarbeides reguleringsplaner.⁹⁸ Men som nevnt tidligere, under punkt 2.3.1, er det et

⁹⁸ Se avhandlingens punkt 3.3 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

krav om at det skal utarbeides reguleringsplan, samt planprogram, i tilfeller der mulige tiltak kan ha vesentlig betydning for samfunn og miljø.

Til arealformål 5 og 6 etter pbl. § 11-7, det vil si LNFR- områder, samt områder for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, er det adskillig større muligheter til å innta bestemmelser som har direkte betydning for miljøhensyn, dette følger av pbl. § 11-11 nr. 1-7. Store deler av strandsonen ligger i LNFR- områder, og derfor har det fra lovgivers side vært ønskelig å lage sammenfallende regler for disse områdene.⁹⁹ Pbl. § 11-11 nr. 1, 2 og 4 gir en mulighet til å tillate tiltak som ikke egentlig er omfattet av arealformålet. Pbl. § 11-11 nr. 5 er først og fremst hjemmel for å sikre allmennheten tilgang til 100-metersbeltet langs vassdrag, slik at det i et miljøperspektiv særlig er pbl. § 11-11 nr. 3, 6 og 7 som er av interesse. Alle de tre numrene omhandler først og fremst vannområder.

Pbl. § 11-11 nr. 3 sier at det kan gis bestemmelser om bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn. Denne muligheten er ny etter plan- og bygningsloven av 2008,¹⁰⁰ og gir kommunene mulighet til å sette ulike formål for overflaten, selve vannsøylen og bunnen i både sjø¹⁰¹ og vassdrag.¹⁰² Som nevnt, gjelder plan- og bygningsloven ut til en nautisk mil i sjøen som følge av implementeringen av EUs vanndirektiv.¹⁰³ Målet med direktivet er å opprette eller å ivareta god miljøtilstand i vannforekomster.¹⁰⁴

Det er et gjennomgående tema i lovens forarbeider at det er ønskelig å gi kommuner bedre verktøy for å ivareta miljøhensyn, herunder biologisk mangfold. Vannstanden og vannføringen blir nevnt som et særlig viktig spørsmål i forhold til det å ivareta biologisk mangfold.¹⁰⁵ Om kommuner skal ha en slik mulighet var et viktig spørsmål i forbindelse med utarbeiding av ny plan- og bygningslov. Etter lovens ordlyd i pbl. § 11-11 nr. 3, kan

⁹⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 224.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 224.

¹⁰¹ Del av det sammenhengende saltvannsområdet på jorden, jf. bokmålsordboka på nett, www.dokpro.uio.no/ordboksoek/html

¹⁰² Samling av elver og innsjøer som har felles utløp, jf. bokmålsordboka på nett.

¹⁰³ Se avhandlingens punkt 2.2.1.

¹⁰⁴ Jf. direktivets artikkel 2.

¹⁰⁵ Jf. NOU 2003: 14 side 200.

det se ut til at det er anledning til å sette bestemmelser om vannstanden i sjø og vassdrag jf. *”bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn”*. Det er likevel klart at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å regulere vannstanden eller vannføringen i sjø og vassdrag.¹⁰⁶ Grunnen til dette er at det følger av vannressursloven § 8 at alle vassdragstiltak som *”kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenn interesse”* i sjø eller vassdrag, herunder vannstanden og vannføringen, jf. § 10 er konsesjonsbelagt.¹⁰⁷ Det er statlige myndigheter som eventuelt gir konsesjon for slik virksomhet, og som avgjør hvilke vilkår som eventuelt skal legges til grunn for en konsesjon. Dersom kommuner skulle hatt en mulighet til å gi bestemmelser om vannføring og vannstand, kunne man kommet i en situasjon hvor det ble gitt konsesjon i strid med bestemmelser til kommunenes arealplaner og dette er ikke en ønskelig situasjon. Det åpnes likevel opp for at kommuner kan lage planer som særlig tar for seg vannområdene, herunder retningslinjer om vannstand og vannføring i de tilfeller der dette spørsmålet kommer opp, og det ikke skal behandles etter særlovigvingen i vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.¹⁰⁸ Dette vil likevel neppe være en praktisk situasjon, da grensen for hva som skal behandles etter vannressursloven er svært lav, jf. *”kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenn interesse”*.

Pbl. § 11-11 nr. 6 sier at det kan angis bestemmelser om ferdsel i områder med spesielle vernehensyn.¹⁰⁹ Denne muligheten til å fastsette bestemmelser må ses i sammenheng med allmennhetens rett til fri ferdsel etter friluftsløven. Begrensninger i den frie ferdselen kan bare skje i de tilfeller der det er særlige vernehensyn innenfor området. Hva som ligger i dette er nok ikke helt klart, men et eksempel som nevnes i lovens forarbeider er en tidsbegrenset restriksjon i ferdsel innenfor et viktig hekkeområde for fugl, eller for viktige kalvingsområder for rein.¹¹⁰ I tillegg må de særlige vernehensynene veie tyngre enn allemannsretten. Det skal med andre ord ganske mye til før det er anledning til å fastsette bestemmelser som innskrenker retten til fri ferdsel etter friluftsløven. Bare i den grad det er

¹⁰⁶ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 224.

¹⁰⁷ Gjenåpning av vassdrag, jf. vrl. § 12 og i visse tilfeller vann til egen husholdning og husdyr, jr. vrl. § 15 er ikke konsesjonsbelagt, men skal behandles etter vannressursloven.

¹⁰⁸ Jf. NOU 2003:14 side 200.

¹⁰⁹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 225.

¹¹⁰ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 225.

helt spesielle verdier i området, og bare for den tiden det er nødvendig for å verne interessene er det mulig å opprette slike bestemmelser.

3.4.3 Mulige bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplaner er det flere muligheter til å angi bestemmelser med direkte betydning for miljø, dette følger av pbl. § 12-7, som lister opp de mulige bestemmelsene i reguleringsplan i 14 punkter. Av lovens ordlyd fremgår det at bestemmelser i reguleringsplanen kan angis i ”*nødvendig utstrekning*”. I dette ligger at det må være et visst reelt behov for bestemmelsene, på den annen side skal ikke ordet ”nødvendig” tolkes for strengt.¹¹¹ I og med at det dreier seg bestemmelser til arealformålet, må bestemmelsene ha en saklig sammenheng med arealformålet, og også med lovens formål.¹¹² Bestemmelsene må ha sammenheng med arealbruken i området, herunder utforming av bygninger.¹¹³ Dersom det for eksempel dreier seg om en reguleringsplan for et område der det skal bygges et sykehjem, er det ikke anledning til å gi bestemmelser om at det kun kan brukes lokale snekkere til byggingen, eller at det bare skal ansettes personale som er bosatt i kommunen på sykehjemmet.¹¹⁴ På den annen side kan det for eksempel settes bestemmelser for materialvalg i bygninger. Det er ingen ting i plan- og bygningslovens plandel som tilsier at det ikke skal være mulig å bestemme at materialene skal være lokalprodusert eller oppfylle nærmere bestemte miljømessige eller etiske krav for eksempel.¹¹⁵

Listen regnes som uttømmende, men bestemmelsens formulering er så vidt at den i prinsippet kan dekke alle relevante forhold.¹¹⁶ På den annen side er det igjen viktig å huske på at bestemmelsene forholder seg til arealformålene. De kan ikke være så vidtgående at

¹¹¹ Jf. Bugge (2009) side 139.

¹¹² Jf. Bugge (2009) side 139.

¹¹³ Jf. Bugge (2009) side 139.

¹¹⁴ Dette kunne vært et ønske i en kommune i et område med høy arbeidsledighet for eksempel.

¹¹⁵ Her må bestemmelser om offentlige anskaffelser også eventuelt vurderes.

¹¹⁶ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232.

det er umulig å drive aktivitet i henhold til formålet.¹¹⁷ Dersom et område er regulert til næringsformål, er det neppe mulig å angi bestemmelser som er av en slik art at de stenger for enhver reell mulighet til å drive næring. I så tilfelle må området omreguleres.

De to første punktene, altså pbl. § 12-7 nr. 1 og 2 er svært generelt utformet, og de øvrige punktene i pbl. § 12-7 nr. 3-14 fremstår som utdypninger av disse. Av de særlige opplistede bestemmelsene i pbl. § 12-7 nr. 3-14 er det spesielt bestemmelser om grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, bestemmelser for å sikre naturtyper og annen verdifull natur, retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak og krav til nærmere undersøkelse før gjennomføring av planen som er av betydning for denne fremstillingen. Jeg vil nedenfor drøfte bestemmelsene nærmere.

3.4.3.1 Grenseverdier for tillatt forurensning mv.

I likhet med muligheten kommuner har til å fastsette generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitetsnormer, herunder grenseverdier for tillatt forurensning, har kommunen også denne muligheten i form av å angi bestemmelser om dette i reguleringsplan.¹¹⁸ Dette fremgår av pbl. § 12-7 nr. 3:

”grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning”

Selv om det ser ut som om kommunene har en selvstendig hjemmel til å fastsette grenseverdier for tillatt forurensning i reguleringsplan, stemmer ikke dette helt. I likhet med generelle miljøkvalitetsnormer til kommuneplanens arealdel, jf. avhandlingens punkt 3.3.4, må muligheten til å angi bestemmelse om dette i reguleringsplan ses i lys av særlovgivningen, særlig forurensningsloven. Kommunen har ingen selvstendig mulighet til

¹¹⁷ Jf. Bugge (2009) side 140.

¹¹⁸ Jf. avhandlingens punkt 3.3.4.

å fastsette grenseverdier for forurensning etter forurensningsloven, følgelig vil en bestemmelse om grenseverdier for tillatt forurensning i og for seg være en henvisning til grenseverdier fastsatt av statlige organer. Uansett vil kommuners mulighet til å angi grenseverdier for forurensning begrense seg til bestemmelser som ivaretar hensyn til arealformålet innefor området. Fordelen med å innta bestemmelser om dette i reguleringsplanen vil være forutberegnlighet både for kommunen selv, andre offentlige myndigheter og ikke minst for private. Reguleringsplanen blir i så måte et godt verktøy for å få oversikt over hvilke bestemmelser som gjelder innenfor reguleringsområdet. Det er likevel ikke slik, som det kan se ut som, at kommunene etter pbl. § 12-7 nr. 3 har myndighet til fritt å fastsette egne grenseverdier for reguleringsområdet.

3.4.3.2 Sikring av natur og naturtyper

En viktig del av det å ivareta miljø og biologisk mangfold er å bevare og sikre deres leveområder.¹¹⁹ Pbl. § 12-7 nr. 6 gir kommunene en mulighet til å angi bestemmelser i reguleringsplan som skal sørge for at interesser som knytter seg til både naturen og naturtyper i tillegg til kulturelle og historiske verdier ivaretas:

”sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur”

For denne sammenhengen er det muligheten til å fastsette bestemmelser med den hensikt å *”sikre naturtyper og annen verdifull natur”* som er av interesse. Hvilke naturtyper eller hva som er verdifull natur, sier ikke bestemmelsen noe om. Det er likevel ingen ting i lovens ordlyd som tilsier at det må dreie seg om truede eller svært sjeldne naturforekomster, kun at det må være en naturtype eller natur av verdi.

¹¹⁹ Se dessuten avhandlingens punkt 3.3.4 om muligheten til å fastsette miljøkvalitetsnormer gjennom generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

Det er likevel slik, som jeg tidligere har vært inne på under punkt 3.4.3, at bestemmelser bare kan være av et slikt omfang som er *nødvendig* for å ivareta hensynet til arealformålet, og de særlige hensynene som skal ivaretas innefor dette. Dersom et område er regulert til kun boligbebyggelse, kan det for eksempel neppe gis reguleringsbestemmelser om at det kun kan bygges på det ene hjørnet av tomte fordi det er spesielle naturinteresser som skal ivaretas på den andre delen. Dette vil ikke være nødvendig for å sikre ivaretakelse av arealformålet innenfor området, da dette er boligbygging, ikke naturvern. Dersom en ønsker å benytte seg av muligheten til å fastsette bestemmelser for å sikre natur og naturtyper må kommunen derfor få frem at disse verdiene er av viktighet innenfor området, ved å regulere til et formål hvor ivaretakelse av disse hensynene ligger innefor reguleringsformålet, for eksempel kategoriene naturvern eller landskapshensyn. Det er, som nevnt, anledning til å kombinere arealformål innenfor et område.¹²⁰

En kan tenke seg en situasjon der et område er regulert til både bolig og naturvern, og at det i så måte vil være anledning til kun å tillate bygging på en liten del av arealet med begrunnelse at naturvern hensyn skal ivaretas, da dette er en del av arealformålet. På den annen side er også boligbygging arealformålet, og en kan komme i en situasjon hvor arealformålene ikke lar seg kombinere i praksis, for eksempel dersom den delen av tomten som lar seg bygge ut er veldig liten eller uhensiktsmessig. I slike tilfeller må kommunen omregulere og avgjøre hvilket arealformål som skal være gjeldende ut i fra hva som er reelt. Vil en da komme i en situasjon hvor naturhensyn blir valgt over boligformål, og tomte blir ubebyggelig, kan det oppstå en situasjon hvor tomteeier krever erstatning for ikke å kunne bruke sin eiendom slik han hadde regnet med. Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til senere i fremstillingen.

Et naturlig spørsmål vil være om bestemmelsen i pbl. § 12-7 nr. 6 innebærer en selvstendig hjemmel for kommunene til å angi bestemmelser for å sikre at naturtyper og verdifull natur blir tilstrekkelig ivaretatt innenfor reguleringsområdet, eller om det kun er anledning til å sette bestemmelser for dette i den grad det er fattet vernevedtak eller restriksjoner på bruk

¹²⁰ Jf. pbl. §12-1, andre ledd.

etter andre lover. Det er ingen ting, verken i lovens ordlyd eller i øvrige rettskilder, som tilsier at denne bestemmelsen bare knytter seg til verneområder opprettet av statlige myndigheter eller restriksjoner som følger av annen lovgivning. Bestemmelsen gir altså i utgangspunktet en mulighet for kommuner til selv å fastsette bestemmelser for å sikre naturtyper og verdifull natur.

Etter naturmangfoldloven har statlige myndigheter mulighet til å verne bestemte områder på land, i vassdrag og sjø. Loven opererer med fem typer verneområder; nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat, biotopvernområde og marint verneområde.¹²¹

Selv om naturmangfoldloven trådte i kraft noe senere enn plan- og bygningsloven, ble arbeidet med disse lovene sett i sammenheng, og anbefalinger fra de forskjellige lovutvalgene ble til dels samordnet.¹²² I forarbeidene til naturmangfoldloven fremgår det at naturmangfoldloven inneholder en mulighet til et bredere vern enn det som er mulig etter plan og bygningsloven. Først og fremst er dette fordi naturmangfoldloven ikke bare gir en anledning til å utøve arealforvaltning, men også gir hjemmel for artsforvaltning og forvaltning av genetisk materiale. På den annen side hjemler naturmangfoldloven kun mulighet til vedtak om vern eller bruk for å ivareta naturens mangfold.¹²³ Vern eller restriksjoner etter denne loven kan for eksempel ikke skje med den begrunnelse at en naturtype eller en annen naturforekomst er et populært turområde, at det er ønskelig med bevaring av estetiske hensyn, eller at et lite skogsområde har en viss betydning for opptak av klimagasser, og følgelig ikke kan hugges utover å fjerne dødt materiale. Hjemmelen i pbl. § 12-7 nr. 6 er i så måte bredere. Bestemmelser til reguleringsplan kan bare angis i den utstrekning de er nødvendige av hensyn til arealformålet, men de behøver ikke nødvendigvis begrense seg til naturens mangfold. Plan- og bygningsloven kan altså ha stor betydning når det gjelder arealforvaltning for å ivareta hensyn til rekreasjonsområder, estetikk og lignende. Men når det gjelder vern eller restriksjoner i bruk for å bevare biologiske forekomster, har plan- og bygningsloven først og fremst betydning for

¹²¹ Jf. Naturmangfoldloven §§ 35-39.

¹²² Jf. Ot.prp nr. 52 (2008-2009) side 55, Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

¹²³ Jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 55.

gjennomføring og samordning av statlige vedtak som er fattet etter særlovgivningen.¹²⁴ Dersom det er nødvendig for å ivareta hensynene til dette arealformålet, kan kommunen i prinsippet gi restriksjoner som kan være like strenge som statlig vern etter særlovgivningen, jf. ”i nødvendig utstrekning” i pbl. §§ 9-10 og 9-11¹²⁵.

For miljøinteressene vil det likevel være en klar ulempe med bestemmelser til reguleringsplan sett i forhold til vern etter naturmangfoldloven, nemlig varigheten av vernet. Når et område vernes etter naturmangfoldloven skjer dette etter kongelig resolusjon, og vernet er varig.¹²⁶ Etter plan- og bygningsloven gjelder en reguleringsplan bare så lenge det ikke er vedtatt en ny plan for området.¹²⁷ Det er altså ingen garantier for hvor lenge bestemmelser i reguleringsplan står seg, og en helt ny reguleringsplan, med helt andre formål og bestemmelser kan i prinsippet vedtas raskt etter den forrige. Den nye vil da gå foran ved en eventuell motstrid.

Fra en grunneiers perspektiv vil det kunne ha fordeler at vernet skjer etter naturmangfoldloven sett i forhold til svært restriktive bestemmelser om bruk i reguleringsplan. Regler for erstatning er langt klarere når det gjelder vern etter naturmangfoldloven enn når det er tale om restriksjoner i bruk for gjennomføring av reguleringsplan. Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til under avhandlingens punkt 3.5.6.

3.4.3.3 Retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak

I mange tilfeller vil ikke fullstendig vern av et område verken være ønskelig eller hensiktsmessig. I visse tilfeller er det likevel et behov for at det settes retningslinjer for hvordan en viss aktivitet skal drives. Dette kan både dreie seg om unnlaterelser eller begrensninger i aktivitet, men også et behov for at visse tiltak iverksettes for å kunne

¹²⁴ Jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 55.

¹²⁵ Se avhandlingens punkt 3.4.3.

¹²⁶ Jf. Naturmangfoldloven § 34.

¹²⁷ Jf. pbl. § 1-5, andre ledd.

ivareta verneverdier innefor et område. Pbl. § 12-7 nr. 9 gir kommuner mulighet til å gi bestemmelser i reguleringsplan om:

”retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5”

Det er innenfor arealformålene 3, 5 og 6 i pbl. § 12-5 det er anledning til å gi retningslinjer, det vil si områder for grønnstruktur, LNFR- områder og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.

Hvilke retningslinjer det er adgang til å gi sier ikke bestemmelsen noe om, men det er klart at retningslinjene bare kan regulere arealbruken, og at bestemmelsen ikke er hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt. Innefor de sektorvise næringer som er regulert av egen lovgivning, slik som blant annet er tilfellet for jordbruk og skogbruk i LNFR- område, vil det i all hovedsak være den sektorvise lovgivningen som legges til grunn. Bestemmelsen i pbl. § 12-7 nr. 9 gir ikke hjemmel for å angi retningslinjer som vil være i strid med sektorlovgivningen.

Bestemmelser til reguleringsplan, i form av retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak vil kun fungere som en ytre ramme for arealbruk, da hjemmelen til å angi særlige drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til kun å gjelde tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde arealformålet og de hensyn som ligger bak arealformålet.¹²⁸

Et spørsmål som kan stilles er om denne bestemmelsen gir anledning til å regulere flatehogst i et LNFR- område.¹²⁹ Svaret på dette vil først og fremst være avhengig av hva som er formålet med å regulere slik hogst. Formålet med retningslinjene må være å ivareta arealformålet. Dersom et område kun er regulert til skogbruk, kan det neppe etter pbl. § 12-

¹²⁸ Ot.prp nr. 32 (2007-2008) side 234.

¹²⁹ Flatehogst vil si snauhogst av skog over et visst område, jf. bokmålsordboka på nett.

7 nr. 9 angis retningslinjer som nekter flatehogst med begrunnelsen at dette er et fint turområde. At området skal være turområde er jo i og for seg ikke en del av arealformålet, slik at flatehogst ikke kan begrenses med denne begrunnelsen. Men dersom et område blir gjenstand for flatehogst vil kommunen trolig kunne vedta retningslinjer som sier noe om at området skal beplantes igjen. Dette vil ligge innenfor arealformålet, da selve formålet av reguleringen til skogbruk er at det er skogbruksrelatert virksomhet innenfor området. Innefor et område som kun er regulert til skogbruk kan heller ikke kommunen lage retningslinjer som sier at det skal plantes en bestemt tretype, for eksempel grantrær, i det avskogede området, fordi en bestemt dyreart for eksempel trives bedre i granskog enn i bjørkeskog. Dette er ikke nødvendig for å ivareta arealformålet i området. Dersom det aktuelle dyret er en naturinteresse som det er ønskelig at skal ivaretas særskilt, må eventuelt skogbruksformålet kombineres med naturvernformål. Hvis arealformålet er kombinert skogbruk med naturvern vil det kunne fastsettes retningslinjer for flatehogst i den grad slik hogst vil ha virkning for naturinteressene som søkes ivaretatt innefor området.

I og med at store deler av næringsvirksomheten i en kommune vil være regulert av sektorlovgivning, vil bestemmelsen først og fremst gi en mulighet for kommunen til å samle alle regler og retningslinjer som gjelder innefor et reguleringsområde inn i planen. Dette er hensiktsmessig for både private og offentlige myndigheter i form av at det gir en god oversikt over hvilke drifts- og skjøtselstiltak som skal ivaretas innefor området, selv om bestemmelsen i liten grad gir kommunen anledning til å gi egne retningslinjer.

Det er verdt å merke seg at dette punktet kun gir anledning til å angi retningslinjer, ikke bestemmelser, når det gjelder drifts- og skjøtselstiltak. Dette har betydning i forhold til rettsvirkningene av de fastsatte tiltak. En kan spørre seg om retningslinjer ikke vil ha den samme grad av rettslig binding som bestemmelse, verken for private eller ved utøvelse av offentlig myndighet. Dette kommer jeg tilbake til senere i fremstillingen.¹³⁰ Det er innenfor arealformålene grønnstruktur, LNFR- område eller bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone det er mulig å angi retningslinjer.

¹³⁰ Se punkt 3.5 om hensynssoner.

3.4.3.4 Krav om nærmere undersøkelse før gjennomføring av planen osv.

For å få oversikt over hvilke følger en aktivitet kan gi, kan det være av stor betydning at dette undersøkes og klargjøres i størst mulig grad før aktiviteten påbegynnes. Etter pbl. § 12-7 nr. 12 har kommuner en mulighet til å angi bestemmelser i reguleringsplan i form av å stille:

”krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne”

Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med pbl. § 4-1 som gjelder planprogram og pbl. § 4-2, som gjelder planbeskrivelse og konsekvensutredning.¹³¹ Pbl. §§ 4-1 og 4-2 legger opp til at det i en del tilfeller skal stilles krav om undersøkelser og konsekvensutredninger. Bestemmelsen i pbl. § 12-7 nr. 12 gjør det mulig å stille krav om at undersøkelsene som ble foretatt i forbindelse med utredninger i planprogram skal følges opp. For eksempel kan det stilles krav om detaljregulering, herunder eventuelle krav om avbøtende tiltak.

Som jeg tidligere var inne på i, avhandlingens punkt 3.3.5, er det anledning til å angi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel med hovedsakelig den samme ordlyden som pbl. § 12-7 nr. 12 om bestemmelser i reguleringsplan åpner opp for. Forskjellen på disse bestemmelsene er at de generelle bestemmelsene, jf. pbl. § 11-9 ikke er tilknyttet arealformålet, noe bestemmelsene i reguleringsplan er. Et resultat av dette vil være at bestemmelsene i reguleringsplanen vil kunne være mer konkrete og tilpasset de ulike behovene for undersøkelse og oppfølging innenfor området.

¹³¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 235. Se også avhandlingens punkt 2.3.1 om ulike arealplaner, herunder planprogram.

3.4.4 Oppsummering – betydningen av bestemmelser i arealplaner

Kommunenes muligheter til selv å lage regler med betydning for forurensning begrenset. I realiteten vil bestemmelsene om tillatte grenseverdier i reguleringsplaner bestå av en henvisning til hvilke statlige regler som gjelder. Det kan likevel være grunner som taler for at kommuner skal ha muligheten til å angi regler i arealplaner, selv om det i stor grad vil være en referering til hvilke statlige bestemmelser som gjelder innenfor området. Når det gjelder andre punkter, for eksempel mulighetene til å gi bestemmelser om vern av natur og naturtyper i punkt 3.4.3.2, har kommuner i en helt annen grad anledning til selv å lage bestemmelser om dette. Drøftelsen viser dessuten at det i stor grad er avhengig av hvilket arealformål som er valgt i området hvilken grad det er anledning til å gi bestemmelser i reguleringsplan. Dette viser viktigheten av å ha god oversikt over den reelle tilstanden i kommunen, kombinert med oversikt over hvilke behov som må ivaretas utenom miljøhensyn.

3.5 Hensynssoner, jf. pbl. §§ 11-8 og 12-6

3.5.1 Innledning

Muligheten til å opprette hensynssoner med bestemmelser og retningslinjer er ny i plan- og bygningsloven av 2008. Bakgrunnen for at kommunene skulle ha denne adgangen, var blant annet et ønske å gi større mulighet til å ivareta miljøinteresser på en god måte.¹³²

Hensikten med hensynssoner er å vise hvilke viktige verdier det skal tas hensyn til innenfor området, uavhengig av hva arealformålet er.¹³³ Sonene skal altså legge betingelsene for bruken innenfor arealformålet.¹³⁴ Hensynssoner og arealformål skal angis samlet, og vil danne grunnlag for behandling av nye arealinnspill, og bidra til forutberegnlighet for grunneiere og eventuelle utbyggere innenfor området.¹³⁵

¹³² Se blant annet NOU 2003: 14 side 211.

¹³³ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

¹³⁴ Jf. NOU 2003: 14 side 101.

¹³⁵ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

Nedenfor, i punkt 3.5.2, vil jeg kort gi en oversikt over hvilke hensynssoner som kan opprettes. Deretter, i punktene 3.5.3 og 3.5.4, vil jeg gjøre rede for bestemmelser og retningslinjer som kan gis til sonene. Under punkt 3.5.5, vil se på enkelte spørsmål i forbindelse med hensynssoner i reguleringsplan, og til slutt, under punkt 3.5.6, ser jeg på betydning av hensynssoner, og særlige spørsmål om virkninger, herunder i forhold til grunneiere og erstatning.

3.5.2 Hensynssoner som kan angis

Dersom det faktisk er restriksjoner eller hensyn som skal ivaretas, og dette har betydning for bruken av et areal, skal dette markeres ved å angi hensynssone, jf. *”Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal”* i pbl. § 11-8, 1. setning. Oversikt over hvilke hensynssoner det er anledning til å angi finnes i pbl. §§ 11-8 og 12-6 henholdsvis for kommuneplaner og reguleringsplaner. I pbl. § 11-8, litra a til f, listes de tillatte hensynssonene opp. Pbl. § 12-6 sier at hensynssonene som er lagt til grunn i kommuneplanens arealdel etter pbl. § 11-8 og bestemmelser gitt til kommuneplanens arealdel i henhold til pbl. § 11-10 skal tas med i det videre arbeidet med reguleringsplan, enten at de videreføres eller ved at de innarbeides i arealformålet og i bestemmelsene til reguleringsplanen. Det er mulig å kombinere de forskjellige hensynssonene innenfor et område.¹³⁶ Dersom det er fattet vernevedtak etter andre lover enn plan- og bygningsloven skal dette dessuten komme til uttrykk i kommune- og reguleringsplan.

De mulige hensynssonene er de samme for de to plantypene, og pbl. § 12-6 sier at hensynssoner angitt i kommuneplan skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplan, og at soner kan videreføres i reguleringsplanen eller innarbeides i arealformålene med bestemmelser dersom de ivaretar formålene med hensynssonen.¹³⁷

¹³⁶ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

¹³⁷ Selv om hensynssonene er de samme, vil likevel innholdet i begrensningene kunne være forskjellige på de to ulike plannivåene. Grunnen til dette er at det er en større adgang til å vedta bestemmelser for arealformål i reguleringsplan.

Etter pbl. § 11-8 litra d, kan det opprettes sone for båndlegging av område i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Dette innebærer for eksempel en mulighet til å opprette hensynssone for et område som ventes vernet etter naturvernlovgivningen.¹³⁸ I og med at dette kun er ment som en midlertidig løsning i påvente av annet vern går jeg ikke videre inn på dette i denne sammenhengen.

Av de øvrige mulige hensynssonene i pbl. § 11-8 er særlig litra c av interesse i denne sammenhengen da den gir mulighet til å opprette:

”Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.”

Det at det er opprettet en hensynssone gir ikke i seg selv nødvendigvis klare føringer for hvilke begrensninger som gjelder og hvilke konkrete hensyn som skal ivaretas. Hensynssonen vil være markert på plankartet og gi et klart bilde av at det skal være for eksempel særlige begrensninger for bruk innenfor området. Men for å angi hvilke konkrete hensyn som skal ivaretas og hvilke virkemidler og begrensninger det er tale om, må selve angivelsen av hensynssonen i all hovedsak utfylles av tilhørende bestemmelser og/eller retningslinjer.¹³⁹

3.5.3 Bestemmelser til hensynssoner

I tillegg skal det, i nødvendig utstrekning, fremgå hvilke retningslinjer og bestemmelser som skal gjelde, enten i medhold av plan- og bygningsloven eller i annen lovgivning, for å oppnå å ivareta de særlige interessene som hensynssonen tilsier. Bestemmelsene gir altså kommuner hjemmel til å fastsette både egne retningslinjer og bestemmelser, og de skal også fungere som et bindeledd mellom hensynssoner og bestemmelser og retningslinjer i

¹³⁸ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 220.

¹³⁹ Jf. NOU 2003:14 side 304.

andre lover.¹⁴⁰ Under hensynssone i pbl. § 11-8 litra c, skal kommunen i nødvendig utstrekning gi bestemmelser:

”For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.”

Med nasjonalparker og verneområder menes områder som er satt av til dette etter kongelig resolusjon med hjemmel i statlig miljøvernlovgivning. Pbl. § 11-8 litra c gir kommunene mulighet til å opprette hensynssoner og fastsette bestemmelser i randsonen til disse verneområdene for å hindre vesentlig forringelse av verdiene som søkes ivaretatt innenfor området. Bestemmelsene må fastsettes samtidig med opprettelse, eller i forbindelse med revisjon, av verneforskrifter eller forvaltningsplan i området. Bestemmelsen er ikke hjemmel for kommuner til å opprette nye nasjonalparker eller landskapsvernområder. I randsonen til nasjonalparker og verneområder er det altså mulighet til å angi bestemmelser som skal hindre *”vesentlig forringelse”* av verneverdiene innenfor området. Hva som ligger i dette er ikke helt klart. Etter ordlyden kan det se ut som om ikke enhver forringelse vil være omfattet. I første rekke må det dreie seg om tiltak av en viss størrelse.¹⁴¹ Det vil ikke være mulig å opprette et verneområde som tar høyde for enhver aktivitet utenfor området, og heller ikke ønskelig. Miljøhensyn må, i forhold til plan- og bygningsloven, ses i sammenheng med andre samfunnsinteresser.¹⁴²

3.5.4 Retningslinjer til hensynssoner

Videre fremgår det av bestemmelsen i pbl. § 11-8, andre ledd at det kan gis retningslinjer om hvilke begrensninger av virksomhet som gjelder eller skal gjelde innenfor hensynssonen, samt vilkår for tiltak for å ivareta de særlige interessene som skal tas hensyn

¹⁴⁰ Jf. Bugge (2009) side 130.

¹⁴¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008) side 219.

¹⁴² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 219.

til innenfor sonen. I tillegg kan det gis retningslinjer om hvilke hensyn som det skal legges vekt på ved anvendelse av annen lovgivning innenfor hensynssonen, i den grad kommunen er tillagt myndighet etter annen lovgivning. Hensikten med retningslinjene er å sikre en helhetlig forvaltning av området og å søke å ivareta de særlige interessene innenfor hensynssonen.¹⁴³

Hvor langt en kommune kan gå i å angi retningslinjer sier i og for seg pbl. § 11-8, andre ledd ingen ting om. Heller ikke hvor konkrete eller klare retningslinjene skal være. Bestemmelsen sier at det kan gis retningslinjer som bidrar til at miljøhensyn, slik som naturhensyn, herunder naturtyper og naturforekomster som er viktige for naturens mangfold, og også at de skal søke å ivareta og å lage retningslinjer i tråd med eventuelle sektorvise planer som foreligger.¹⁴⁴ Det er likevel klart at retningslinjer til hensynssoner ikke kan innskrenke allemannsretten i utmarksområder, dette skal eventuelt skje med hjemmel i friluftsløven.¹⁴⁵ Når det gjelder annen ferdsel, bruk av motoriserte kjøretøy og snømåking om vinteren, er det anledning til å angi retningslinjer for dette.¹⁴⁶

3.5.5 Særlig om hensynssoner i reguleringsplan

Gjennom reguleringsplaner er det adskillig større mulighet for en kommune til å vedta bestemmelser til hensynssoner, dette følger av pbl. § 12-7. Bestemmelsene som kan gis til hensynssoner i reguleringsplan er de samme som kan gis som bestemmelse i reguleringsplan.¹⁴⁷ En kan da spørre seg om det er noe poeng i å ha bestemmelser til hensynssoner i disse tilfellene, eller om det er tilstrekkelig med bestemmelser til selve reguleringsplanen. Som nevnt over, skal bestemmelser kun gis i nødvendig utstrekning, og skal forholde seg til arealformålet. Det er dermed ikke gitt at hele reguleringsområdet skal

¹⁴³ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 219.

¹⁴⁴ En sektorplan vil si en plan som skal ivareta bestemte interesser innenfor et visst faglig eller politisk område. Et eksempel på dette kan være en nasjonal sektorplan for matsikkerhet og landbruksutvikling, fylkesplan for idrett og friluftsliv eller en kommunal plan om byutvikling.

¹⁴⁵ Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16.

¹⁴⁶ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 219.

¹⁴⁷ Se punkt 3.4.3 om bestemmelser i reguleringsplan for mer om hvilke bestemmelser som kan angis.

eller bør være underlagt hensynssone. I tilfeller der bare deler av reguleringsområdet inneholder særlige verdier, vil det kunne være hensiktsmessig både av miljømessige hensyn og av de øvrige interessene i området at hensynssonen med tilhørende bestemmelser begrenses. For miljøhensynene fører dette til at det kan settes strengere regler innenfor det meget konkrete området, og for øvrige interesser vil det ikke være unødvendig strenge restriksjoner. På den annen side ville det vært mulig å fastsette bestemmelser i et område som kun gjelder for å ivareta konkrete hensyn innenfor særskilte deler av området. Fordelen med å opprette hensynssoner er likevel at det vil komme til uttrykk på kartdelen av planen at dette er et område der særlige hensyn skal ivaretas, og så lenge hensynssoner ikke benyttes i alt for stor grad, kan dette kan gi god oversikt og forutberegnlighet både for private utbyggere, grunneiere og også ved utøvelse av offentlig myndighet.

3.5.6 Betydningen og særlige rettvirkninger av hensynssoner

I og med at hensynssoner er en del av kommune- og reguleringsplaner vil de være bindende for offentlige myndigheter i form av at eventuelle tillatelser som gis må forholde seg til arealplanene.¹⁴⁸ At det opprettes hensynssoner vil, som nevnt i punkt 3.5.2, likevel sjelden si mye om hvilke restriksjoner dette innebærer, og følgelig vil det være vanskelig å si noe om hensynssonenes rettsvirkninger i seg selv. Bestemmelsene til hensynssoner vil være direkte bindende ved utøvelse av offentlig myndighet innenfor området.¹⁴⁹ Retningslinjer har ingen slik direkte rettsvirkninger, men skal bidra til et bedre og mer oversiktig grunnlag for å fatte vedtak i saker innenfor området,¹⁵⁰ og av hensynene som søkes ivaretatt innenfor området. Retningslinjer skal være veiledende ved all utøvelse av offentlig myndighet innenfor området, herunder ved eventuelle dispensasjonsvedtak.¹⁵¹ Av hensynssoner som er av interesse i denne sammenhengen, er det kun i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområde en kommune kan angi rettslig bindende bestemmelser. En kommune har altså meget begrensede muligheter til selv å angi juridiske bindinger til å ivareta

¹⁴⁸ Jf. pbl § 11-6, se for øvrig drøftelse under punkt 2.3.2.

¹⁴⁹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

¹⁵⁰ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

¹⁵¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

miljøhensyn innenfor hensynssonenes grenser. I direkte miljøsammenheng, er det kun i randsonen av nasjonalparker og verneområder opprettet av nasjonale myndigheter at kommuner kan angi bestemmelser. Kommuner har i langt større grad anledning til å angi retningslinjer. Disse vil kunne ha en viktig funksjon som grunnlag for vedtak og tillatelser og annen forvaltning innenfor hensynssone, men er, som nevnt, ikke rettslig bindende.

Hensynssoner er en del av kommune- og reguleringsplan, og vil på den måten danne grunnlag for hvilken bruk og tillatelser som kan gis etter søknad fra private. Retningslinjer vil legge føringer for hva som tillates fra kommunen. Når det gjelder bestemmelser til hensynssoner er disse direkte bindende også for private.¹⁵² Dette innebærer at kommunen kan benytte seg av sanksjoner dersom ikke bestemmelsene overholdes.¹⁵³

Kommunene kan, som påpekt overfor i punkt 3.5.3, kun gi bestemmelser som er direkte juridisk bindende for private i randsonen av nasjonalparker og landskapsvernområder. Som nevnt under punkt 3.5.3 skal bestemmelsene sørge for at verdiene i området ikke "vesentlig" forringes. Vanligvis vil det ikke være like strenge restriksjoner i en randsoner som i selve verneområdet. På den annen side er det heller ikke utenkelig at det kan være nødvendig å ha like, eller i alle fall nesten like, strenge begrensninger i bruken i randsonen som i selve verneområdet for å unngå vesentlig forringelse av verneverdiene. Et spørsmål da kan jo bli om det ville vært mer hensiktsmessig for en grunneier at randsonen også ble omfattet av et statlig vernevedtak, når det i realiteten er liten eller ingen forskjell mellom restriksjonene. Spørsmålet videre da blir hvor store begrensninger en kommune faktisk kan tillegge en randsoner, eller om det på et tidspunkt blir tale om så store begrensninger at et vedtak etter statlig miljølovgivning må til, om det på et tidspunkt vil være en plikt for nasjonale myndigheter å fatte vedtak, eller en rett for grunneier å kreve det.

Det vil da også være et spørsmål om det vil være erstatningsmessig forskjell for grunneier om begrensningene i området er basert på bestemmelsene om hensynssoner i plan- og

¹⁵² Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217.

¹⁵³ Jeg går ikke inn på hvilke sanksjonsmuligheter kommunen har i denne forbindelse.

bygningsloven, eller at det er opprettet som et verneområde etter naturvernlovgivningen.¹⁵⁴ Denne oppgavens hovedproblemstilling tillater ikke noen omfattende drøftelse av dette spørsmålet. Jeg vil likevel kort skissere hovedreglene for dette spørsmålet. Dersom et område vernes helt eller delvis til verneområde etter naturmangfoldloven har grunneier eller rettighetshaver i området krav på økonomisk erstatning for igangsatt bruk dersom vernet medfører at bruken blir umulig eller vanskeliggjort.¹⁵⁵ Det er videre klart at en kommune kan ekspropriere eiendom til gjennomføring av reguleringsplan, og at det skal ytes erstatning ved ekspropriasjon.¹⁵⁶ Definisjonen av ekspropriasjon innebærer en overføring av eiendomsrett eller bruksrett til en eiendom.¹⁵⁷ I tilfeller der det er tale om opprettelse av hensynssone vil det ikke være snakk om en overdragelse av eiendomsrett. På den annen side åpner oreigningslova § 1 opp for at ekspropriasjon også er tilfeller der det er *”forbod mot å nytta eignedomen på ein viss måte”*. Plan- og bygningsloven inneholder ingen bestemmelser som regulerer muligheten for erstatning for grunneiere i områder som får sine utnyttelsesmuligheter påvirket av rådighetsbegrensninger. Noen endringer av dette ble ikke gjort i utarbeidingen av ny plan- og bygningslov av 2008, slik at rettstilstanden er, i alle fall inntil videre, den samme som ved lov av 1985.¹⁵⁸ Dette innebærer at det klare utgangspunkt er at grunneiere ikke har krav på erstatning for rådighetsbegrensninger, men at det kan tenkes at rådighetsbegrensningene blir så store at grunneier kan ha krav på erstatning etter alminnelige rettsgrunnsetninger, i den grad det er nødvendig etter Grunnlovens § 105.¹⁵⁹ Det vil da være domstolene som avgjør hvor grensen for erstatning for rådighetsbegrensninger ligger gjennom sine avgjørelser.¹⁶⁰ En kommune vil likevel vanligvis velge å ekspropriere i de tilfeller der det kan være aktuelt med erstatning som følge av rådighetsbegrensninger.¹⁶¹ I de tilfeller vil grunneier altså klart ha krav på erstatning.¹⁶²

¹⁵⁴ Se også avhandlingens punkt 3.4.3.2 der dette spørsmålet reises.

¹⁵⁵ Jf. Naturmangfoldloven § 50.

¹⁵⁶ Jf. pbl. § 16-2 og oreigningslova, lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 nr. 3 § 2

¹⁵⁷ Jf. oreigningslova § 1.

¹⁵⁸ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) side 36, slik også Bugge (2009) side 145 og 146.

¹⁵⁹ Kongeriget Norges Grundlov, lov av 17. mai 1814 (Grl.)

¹⁶⁰ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 36.

¹⁶¹ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 37.

¹⁶² Jf. pbl. § 12-4, fjerde ledd, Jf. Grunnloven § 105.

4 Oppsummering, vurdering og avslutning

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først, under punkt 4.2, kort oppsummere hovedresultatene jeg har kommet frem til i oppgaven. Til slutt, under punkt 4.3, vil jeg vurdere resultatene og gjøre rede for noen refleksjoner jeg har gjort rundt disse.

4.2 Oppsummering

I utgangspunktet har kommuner gode muligheter til å ivareta miljøhensyn i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Dette kommer til uttrykk gjennom lovens formålsbestemmelse og hensyn som skal vektlegges i planleggingen, og ikke minst gjennom de konkrete hjemlene til å gi bestemmelser til og i planer, herunder bestemmelser med krav om at det utarbeides reguleringsplaner, at det foretas miljøovervåkning og at kommunene kan gi miljøkvalitetsnormer. I tillegg har kommuner mulighet til å opprette hensynssoner med tilhørende bestemmelser og retningslinjer som kan ha stor betydning for ivaretagelse av miljøinteresser.

De relativt vide hjemlene kommuner har etter plan- og bygningsloven må likevel ses i forhold til annen lovgivning. I forhold til miljøkvalitetsnormer om forurensning og vannkvalitet og lignende, innebærer plan- og bygningslovens bestemmelser i all hovedsak en mulighet for kommuner å innta miljøkvalitetsnormer gitt etter forurensningsloven og vannressursloven i kommunale arealplaner. I forbindelse med oppretting av verneområder etter naturmangfoldloven fastsettes det forskrifter som er rettslig bindende for området. Miljøkvalitetsnormer fastsatt gjennom naturmangfoldloven utenfor verneområder, er imidlertid kun retningsgivende, slik at på dette området vil kommuner kunne fastsette miljøkvalitetsnormer på selvstendig grunnlag. Miljøkvalitetsnormene, og andre bestemmelser i arealplaner, må likevel fastsettes innenfor rammene av plan- og bygningslovens formål og eventuelt innenfor arealformål

Kommuner har generelt en større grad av muligheter til å ivareta miljøhensyn gjennom reguleringsplan, enn i kommuneplan, selv om det også her i stor grad er tale om å legge overordnede føringer og bestemmelser til grunn. I så måte kan det være viktig at det utarbeides reguleringsplaner i situasjoner hvor virksomhet eller tiltak kan ha innvirkning på miljøet, men dette har uansett kommuner plikt til å gjøre dersom det er tale om tiltak som kan ha vesentlig betydning for miljø og samfunn.

I forhold til hensynssoner har kommuner begrensede muligheter til å fastsette rettslig bindende bestemmelser til sonene, i all hovedsak bare gjennom reguleringsplan i randsonen til statlig opprettede verneområder. Det er likevel en vid adgang til å gi retningslinjer til hensynssoner. Et problem i forhold til retningslinjer er at de ikke er rettslig bindende.

4.3 Vurdering og avslutning

Det er et klart ønske fra lovgivers side om at miljøinteresser i betydelig grad skal ivaretas gjennom kommunene og plan- og bygningslovens bestemmelser.¹⁶³ Det kan imidlertid være enkelte problemer i forhold til miljøivaretagelse gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven. Varigheten av planene er ett av problemene. Kommuneplaner skal revideres hvert fjerde år, og en reguleringsplan står seg bare frem til en eventuell ny reguleringsplan er vedtatt. For å oppnå ønskede resultater i miljøarbeid eller å ivareta de ønskelige interesser innenfor området kreves vanligvis langsiktig arbeid, vern eller oppfølging, og dette kan være en utfordring i forhold til planlegging etter plan- og bygningsloven.

En annen problemstilling som kan medføre en restriktiv holdning til å verne og begrense bruk er spørsmålet om erstatning til grunneier eller rettighetshaver i et område. I og med at reglene om erstatning på bakgrunn av restriksjoner i bruk fremstår som noe uklare, kvier nok en del kommuner seg for å drive en så aktiv miljøpolitikk som de kanskje kunne i

¹⁶³ Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom plan- og bygningslovens lovens forarbeider, se for eksempel NOU 2003: 14 side og ikke minst utformingen av plan- og bygningsloven selv.

henhold til plan- og bygningsloven. Selv om det er klart at en kommune kan ekspropriere eiendom for å gjennomføre reguleringsplan, vil dette ofte heller ikke være ønskelig, først og fremst av økonomiske hensyn, da det er klart at grunneier vil ha krav på erstatning ved ekspropriasjon. Ofte vil det også være et ressursmessig problem i forhold til forvaltning om en kommune skulle stå som eier av for store eiendommer.

I mange tilfeller vil områder med kvaliteter som det er ønsket å verne gå utover og på tvers av kommunegrenser. Dersom den enkelte kommune for eksempel skulle opprettet hensynssoner med retningslinjer og bestemmelser i disse tilfellene, ville en ofte kommet i en situasjon hvor begrensningen i bruk og forvaltning av områdene ville blitt ulik, avhengig av hvilken kommune delen av verneområdet befant seg i.¹⁶⁴ Dette ville kunne ført til en uoversiktlig situasjon. Selv om retningslinjene og bestemmelsene ville vært de samme, ville det vært opp til den enkelte kommune å forvalte og behandle søknader om gjennomføring av tiltak innenfor kommunegrensen, noe som kunne medført en ulik praksis og forskjellsbehandling. I disse tilfellene, kan det være en fordel at statlige myndigheter har virkemidler til å opprette verneområder og at det er statlige myndigheter som har det overordnede ansvaret for forvaltningen innefor områdene.

Når en tar i betraktning de relativt problematiske sidene ved kommunen som miljøforvalter og ivaretagelse av miljøhensyn gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, kan en spørre seg hva som egentlig er hensikten med målet om at miljøivaretagelse skal skje lokalt gjennom plan- og bygningsloven. Det er nok flere grunner til dette. For selv om det kan være klare problematiske sider, har det også klare fordeler, særlig gjelder dette hensynene til oversikt, lokal kunnskap og lokal forankring av planene.

Arealplanene skal gi et oversiktlig bilde av den faktiske og rettslige arealsituasjonen i en kommune, noe som fører til forutberegnelighet for den enkelte grunneier og eventuelt utbygger. En fullstendig faktisk oversikt er også hensiktsmessig i forhold til kommunen selv og sektormyndighetenes utøvelse av sin myndighet. Derfor er det en viktig del av

¹⁶⁴ Se NOU 2003: 14 side 211.

kommunenes arbeid med arealplaner å få frem hvilke eventuelle restriksjoner i bruk som gjelder innenfor et område, selv om det i og for seg bare dreier seg om en gjengivelse av overordnede myndigheters føringer, bestemmelser eller vedtak. At regionale og statlige føringer og bestemmelser inntas i de kommunale planene bidrar også til samordning mellom kommunen og overordnede myndigheter.

Arealmyndigheten er en del av selve kjernen i en kommunes virksomhet, og det er i stor grad innenfor arealplanlegging at den lokalpolitiske tyngde og kommunale selvråderetten ligger. Lokalpolitikere og administrasjonen i den enkelte kommune vil vanligvis ha mye kunnskap om reelle forhold på stedet. Dette kan være svært positivt med tanke på at det vil kunne bidra til fornuftige, praktiske og helhetlige løsninger. Selv om det i enkelte tilfeller, kanskje særlig i mindre kommuner, vil kunne være en utfordring å ”sitte for nærme”, og enkelte vil kunne kvie seg for å være med på å angi, i alle fall strenge begrensninger i utnyttelsesmulighetene for en eiendom eller et område. I naturmangfoldloven er det inntatt en bestemmelse som sier at statlige vernemyndigheter skal legge til rette for en saksbehandling som i størst mulig grad ivaretar og benytter seg av lokal kunnskap, samt at det søkes å involvere kommuner, grunneiere og lokalbefolkning i prosessene.¹⁶⁵ Likevel vil nok mange oppleve at statlige myndigheter ikke i samme grad evner å se de reelle, lokale problemstillingene som reiser seg, og at vernevedtak kan oppfattes som stivbente og at grensdragninger blir lite hensiktsmessige. Et eksempel på dette er områdene som ble vernet etter den såkalte Markaloven.¹⁶⁶ Både før og etter Markaloven trådte i kraft pågikk det en omfattende debatt blant grunneiere, kommuner og interesseorganisasjoner der det ble hevdet at grensene var trukket opp uhensiktsmessig etter lokale forhold, og at prosessene i forbindelse med verneloven i for liten grad involverte lokale myndigheter og interessenter.

Ved å benytte plan- og bygningsloven som verktøy når det gjelder vern og restriksjoner i bruk, innebærer det en større grad av, eller i alle fall at det på en annen måte, involverer

¹⁶⁵ Jf. Naturmangfoldloven § 41.

¹⁶⁶ Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner av 5. juni 2009 nr. 35.

lokale krefter i prosessene enn det som er vanlig ved vedtak om statlig vern. Dette kan medføre en større aksept for vedtakene. Også i forhold til gjennomføring og oppfølging av om planene overholdes, kan det av praktiske hensyn være en fordel at dette skjer lokalt. Og det kan også være slik at lokalsamfunnet vil ha et større eierforhold og bedre forankring til planer og vedtak dersom prosessene har foregått lokalt.

For miljøinteressene som sådan har det ikke nødvendigvis særlig betydning om det er kommunenes selvstendige myndighet eller øvrige myndigheter som sørger for vern og restriksjoner i bruk. Likevel kan det virke forvirrende for lokalpolitikere og planleggere at mange av reglene tilsynelatende er sterke, mens kommunen, ved nærmere ettersyn har relativt begrensede selvstendige muligheter til å fastsette miljøkvalitetsnormer og bindende bestemmelser om miljøhensyn i arealplanleggingen. Det må likevel være klart at kommunen har en viktig rolle som miljømyndighet gjennom arealplanlegging.

5 Litteraturliste

Lover:

Plan- og bygningsloven:	Plan- og bygningslov 27. juni 2008 nr. 71. (pbl.)
Plan- og bygningsloven:	Plan- og bygningslov 14. juni 1985 nr. 77.
Kommuneloven:	Lov om kommuner og fylkeskommuner 25. september 1992 nr. 107.
Grunnloven:	Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814. (GrL.)
Naturmangfoldloven:	Lov om forvaltning av naturens mangfold 19. juni 2009 nr. 100.
Forurensningsloven:	Lov om vern mot forurensning og om avfall 13. mars 1981 nr. 6. (forurl.)
Vannressursloven:	Lov om vassdrag og grunnvann 24. november 2000 nr. 82. (vrl.)

Oreigningsloven: Lov om oreigning av fast eiendom, 23. oktober 1959 nr. 3. (orl.)

Ekspropriasjonserstatningslova: Lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom, 6. april 1984 nr. 17. (orvl.)

Markaloven: Lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner, 6. juni 2009 nr. 35.

Energiloven: Lov om produksjon, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi, 29. juni 1990 nr. 50.

Friluftsløven: Lov om friluftslivet, 28. juni 1957 nr. 16

Forskrifter:

Kgl. Res. 12. juni 2009 nr. 639 Delegering av myndighet til Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet etter plan- og bygningsloven.

FOR 2009-06-26-855 Forskrift om konsekvensutredninger.

FOR 2000- 12-15-1270 Forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet etter vannressursloven.

Direktiv:

2000/60/EF:

Europaparlaments- og Rådsdirektiv av 23. oktober 2000, om fastsettelse av rammer for fellesskapstiltak for vannpolitikk.

Lovforarbeider:

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

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

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

Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

Ot. Prp. nr. 52 (2008-2009)

Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Ot. Prp. nr. 22 (2004-2005)

Om endringer av plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).

NOU 1995:4

Virkemidler i miljøpolitikken.

NOU 2001:7

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, Planlovutvalgets første delutredning.

NOU 2003: 14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II.
NOU 2009: 16	Globale miljøutfordringer – norsk politikk.

Stortingsmeldinger:

St. meld nr 46 (1988-1989)	Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.
St.meld. nr. 42 (2000-2001)	Biologisk mangfold.
St. meld. nr. 29 (1996-1997)	Regional planlegging og arealpolitikk.

Litteratur:

Bugge, Hans Christian:	Lærebok i miljøforvaltningsrett, 2. utgave, Oslo 2009.
Bernt, Overå og Hove :	Kommunalrett, 4. utgave.
Eckhoff, Torstein:	Rettskildelære, 5. utgave, 2001 ved Jan E. Helgesen.
Backer, Inge Lorange	Innføring i naturressurs- og miljørett, 4. utgave 2002.

Dommer:

Rt. 1992 s. 450

”Muggbrøddommen”

Rt. 1998 s. 2011

Artikler mv:

Bugge, Hans Christian:

”Viktige temaer i Planlovutvalgets arbeid”

Siverts, Anja Johnsen:

”Miljøvern etter forurensningsloven” En drøftelse av hvorvidt forurensningsloven og dens konsesjonssystem sikrer at miljøhensyn ivaretas på en god måte. (Masteroppgave levert ved Universitetet i Oslo 25. november 2007).

Veiledere:

Veileder Utbyggingsavtaler:

Utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet mai 2006.

Lovkommentar:

Miljøverndepartementets lovkommentar til plandelen av ny Plan- og bygningslov - og nytt i forbindelse med iverksetting av loven.

Internettider og øvrige kilder:

Bokmålsordboka på nett:

www.dokpro.uio.no/ordboksoek.html

www.vannportalen.no

www.lovdata.no

www.regjeringen.no

Samtale med Plan- og miljøvernrådgiver i Ås kommune.