

UiO : **Det juridiske fakultet**

Kommunens ansvar for utvalgte naturtyper ved arealforvaltning etter plan- og byggningsloven

Kandidatnummer: 543

Leveringsfrist: 25.11.2014

Antall ord: 17411



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
2	DE RETTSLIGE RAMMENE FOR UTVALGTE NATURTYPER NÅR DE SKAL IVARETAS ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - RETTSKILDER . 2	
2.1	Om bærekraftig utvikling i formålsbestemmelser	2
2.2	Om prinsipper for bærekraftig bruk og krav til synliggjøring	4
2.3	Statlige forventninger og retningslinjer til kommunal planlegging	5
2.4	Om regionale føringer og interkommunalt samarbeid.....	10
2.5	Om avveiningen av hensynet til utvalgte naturtyper mot andre hensyn	11
2.6	Om utredning av konsekvenser for utvalgte naturtyper ved planvedtak	14
2.7	Vurderinger av de rettslige rammene for å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper	16
3	CASE 1 – FORSLAG TIL AREALDEL AV KOMMUNEPLAN I ASKER KOMMUNE	18
3.1	Om interesseavveiningen i forslag til kommuneplan.....	19
3.2	Om betydningen av regionale føringer	28
3.3	Sluttvurderinger av betydningen av de ulike føringene for utvalgte naturtyper	29
4	CASE 2 – VEDTAKELSE AV REGULERINGPLAN.....	30
4.1	Om plikten til å revidere reguleringsplaner	31
4.2	Avveiningen av interessen for boligutbygging sett i forhold til det særlige hensynet som skal tas til utvalgte naturtyper	33
4.3	Vurdering av interesseavveiningen	38
5	OM GJENNOMFØRTE KONSEKVENsutredninger i CASE 1 OG 2	38
6	INNSIGELSE – CASENE 1 OG 2.....	40
	LITTERATURLISTE.....	43

1 Innledning

Temaet for oppgaven er utvalgte naturtyper utpekt ved forskrift av 13.05.2011 nr. 512 i hht. Naturmangfoldloven § 52 og de særlige hensyn som kommunen er pålagt å ta til disse i sin arealforvaltning ved planvedtak sammenholdt med andre pliktige og relevante hensyn i hht. plan- og bygningsloven. Det er ivaretagelse av utvalgte naturtyper i hht hensyn til areal for boligbygging som benyttes til å belyse denne interesseavveiningen. Dette fordi arealinngrep til bl.a. boligformål representerer en stor trussel for ivaretagelse av de utvalgte naturtypene.

Utpekingen av enkelte naturtyper som utvalgte naturtyper, baserer seg på hva som i utgangspunktet er å definere som en naturtype. Naturmangfoldloven § 3 bokstav j) definerer naturtype som en «ensartet type natur som omfatter alle levende organismer og de miljøfaktorene som virker der, eller spesielle naturforekomster som dammer, åkerholmer og lignende samt spesielle typer geologiske forekomster».

Begrepet forsøker å «fange opp de viktigste variasjonene i naturen på økosystemnivå».¹ Bestemmelsen opererer med tre alternativer for å definere hva som er en naturtype. Det første alternativet – en ensartet type natur – avgrenses mot det som betegnes som hovednaturtype, f.eks. fjell, skog og kulturlandskap, men omfatter likevel større økosystemer som for eksempel gammel edelløvskog og slåttemyr.² Samtidig omfattes også småbiotoper som for eksempel gamle trær og gårdsdammer. Dette følger av det neste alternativet i bestemmelsen, ref. «spesielle naturforekomster» og oppregningen i bestemmelsen er ikke uttømmende.³ Det siste alternativet er spesielle geologiske forekomster, men har ikke relevans for denne oppgaven.

Vilkårene for utvelgning av en naturtype som utvalgt naturtype er fastsatt i nml. § 52, 2. ledd bokstav a – d hvor det fremkommer det at dette kan være fordi «naturtypen har en utvikling eller tilstand som strider mot forvaltningsmålet i nml § 4, naturtypen er viktig for en eller flere prioriterte arter, naturtypen har en vesentlig andel av sin utbredelse i Norge, eller det er knyttet internasjonale forpliktelser til naturtypen».

Stortingets mål og forpliktelser med dette virkemiddelet er å bidra til en samfunnsutvikling som reduserer tapet av biologisk mangfold i hht de forpliktelser som bl.a. følger av den internasjonale konvensjonen om biologisk mangfold vedtatt i 1992.⁴

¹ O.prp.nr. 52 (2008-2009) s. 373 sp. 2

² Backer, Inge L, Naturmangfoldloven Kommentartutgave, s. 61

³ Backer op cit, s. 61.

⁴ Konvensjonen om biologisk mangfold vedtatt 22. mai 1992

Regjeringens mål med virkemidlet utvalgte naturtyper er å synliggjøre at staten har et overordnet ansvar for å hindre tap av biologisk mangfold selv om det generelle utgangspunktet er at arealene forvaltes gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Oppgaven begrenses til to av de typene av utvalgte naturtyper som ble utpekt som dette ved forskrift av 13.05.2011, dvs. naturtypene kalklindeskog og slåttemark. Dette i sammenheng med de sakene som benyttes i oppgaven til å eksemplifisere hvordan kommunen tar hensyn til slike forekomster ved sin arealforvaltning etter plan- og bygningsloven.

Oppgaven har størst fokus på avveiningen av hensynet til utvalgte naturtyper mot hensynet til areal til boligformål eventuelt hvordan begge hensyn kan ivaretas i kombinasjon med hverandre med mål om en bærekraftig bruk. Oppgaven omhandler imidlertid også krav til å utrede konsekvenser for utvalgte naturtyper av planvedtak til boligformål etter plan- og bygningsloven samt muligheten til å fremme innsigelse og klage fra overordnet fagmyndighet dersom den kommunale planleggingen er i strid med nasjonale interesser, jfr. ivaretagelse av utvalgte naturtyper. Dette fordi disse temaene også er med på å tydeliggjøre det særlige hensynet som skal tas til forekomster av utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. og 3. ledd.

2 De rettslige rammene for utvalgte naturtyper når de skal ivaretas etter plan- og bygningsloven - rettskilder

2.1 Om bærekraftig utvikling i formålsbestemmelser

Den sentrale bestemmelsen for hvilke hensyn en kommune skal ivareta i sin arealforvaltning er gitt i pbl. § 3-1. Dette er hensyn som tilsier en avveining mellom vekst og vern og målet er å finne en passende balanse som ivaretar begge hensyn på en god måte. Et av disse hensynene er å ivareta naturmangfoldet og for utvalgte naturtyper gir nml. § 53, 2. og 3. ledd pålegg om et særskilt hensyn som skal vektlegges ved siden av andre hensyn som pbl. § 3-1 også skal ivareta.

En samfunnsutvikling som ivaretar hensynet til vekst på en slik måte at man unngår tap av biologisk mangfold, er en såkalt bærekraftig utvikling. Begrepet er ifølge NOU 2009:16 et normativt begrep og det finnes derfor ikke noen klar definisjon av hva som er en forsvarlig eller god utnyttelse av og belastning av natur- og miljøressurser. Med begrepet siktes det

imidlertid til en avveining av interesser og hensyn for både vekst og vern og at nødvendig interesseavveining mellom disse to hovedhensynene skjer i et langsiktig perspektiv.⁵

Både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har egne formålsbestemmelser med fokus på bærekraftig utvikling. Formålsbestemmelsen i § 1-1 i plan- og bygningsloven angir de sentrale hensyn, forhold og interesser som skal ivaretas og bærekraftig utvikling fremheves som et overordnet mål for samfunnsplanleggingen.⁶ Med begrepet bærekraftig utvikling siktes det her til «definisjonen i rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987: en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».⁷ Naturmangfoldloven § 1 har også fokus på en bærekraftig utvikling, men da i den forstand at det er naturen som skal tas vare på ved bærekraftig bruk og vern.

Selv om naturmangfoldloven skal tillegges vekt ved all offentlig myndighetsutøving som har betydning for naturmangfoldet, har den ikke en høyere trinnhøyde enn ordinær lovgivning. Den blir derfor karakterisert som tverrgående og det er fordi den har et virkefelt som dekker all natur⁸.

Lovens betydning for annen lovgivning er forskjellig for forskjellige bestemmelser i loven, men «den tverrgående karakteren er klarest for formålsbestemmelsen i § 1, reglene om forvaltningsmål [for naturtyper nml. § 4] og bærekraftig bruk i kap. II,⁹ men også andre bestemmelser kan påvirke anvendelsen av annen lovgivning som bl.a. nml § 53 som omhandler det særskilte hensynet til utvalgte naturtyper. Naturmangfoldloven får derfor betydning for lovtolkningen og skjønnsutøvelsen etter annen lovgivning som har betydning for naturen.¹⁰

Planlegging etter pbl. § 3-1 har betydning for naturen og formålsbestemmelsen i nml. § 1 vil derfor påvirke tolkningen og skjønnsutøvelsen etter denne bestemmelsen. Plan- og bygningsloven skal som nevnt imidlertid ivareta mange kryssende hensyn og de ulike hensynene og verdiene vil derfor ha betydning for hvor langt man vil gå i den aktuelle saken for å ivareta de verdier som ligger i nml. § 1 og hva gjelder utvalgte naturtyper, også de særskilte hensyn som skal tas til disse i hht nml § 53, 2. og 3. ledd.

⁵ NOU 2009:16, kap. 2 pkt. 2.1. Om begrepet bærekraftig utvikling

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), kap. 6, pkt. 6.1

⁷ I.c.

⁸ Backer, Inge Lorange. Naturmangfoldloven kommentarutgave 2010, s. 10 og 11

⁹ Backer, op.cit., s. 11 og 12

¹⁰ Backer, op.cit., s. 10

2.2 Om prinsipper for bærekraftig bruk og krav til synliggjøring

Utvalgte naturtyper er et virkemiddel til å fremme bærekraftig bruk av de naturtypene som utvelges som dette i hht. nml. § 52 mens naturmangfoldlovens kap II inneholder mer generelle prinsipper for hva som er å regne som bærekraftig bruk samtidig som de også konkretiserer hva en bærekraftig bruk av naturressurser innebærer¹¹. Noen av de viktige faktorene som fremheves her er bl.a. «hva det betyr at naturmangfoldet ivaretas på lang sikt, tilrettelegging for økonomisk vekst og ivaretagelse av andre samfunnshensyn innenfor bærekraftige økologiske rammer, en føre-var tilnærming hvor kunnskapen ikke strekker til og en økosystemtilnærming der både sammenhengene i økosystemene og de samlede påvirkningene vurderes».¹²

Prinsippene er i likhet med formålsbestemmelsen i nml. § 1 innrettet mot en økologisk bruk som betyr å unngå at naturens tålegrense ikke blir overskredet og derfor at det biologiske mangfoldet opprettholdes.¹³ Prinsippene for bærekraftig bruk har nær tilknytning at det er innført mål for naturmangfoldet og for naturtyper følger dette av nml. § 4. I hht. utvalgte naturtyper, har nml. § 52 en uttrykkelig henvisning til nml. § 4 og slik sett knyttes derfor prinsippene for bærekraftig bruk i nml. kap. II til det særskilte hensynet som skal tas til disse i nml. § 53, 2., jfr. 3. ledd.

Siden prinsippene er gjeldende for utøvelse av offentlig myndighet, jfr nml § 7, 1. ledd, 1. pkt., får de også betydning for kommunens forvaltning av utvalgte naturtyper i hht. plan- og bygningsloven.

Prinsippene er i hht. nml. § 7, 1. ledd, 1. pkt å regne som retningslinjer og i hht. forarbeidene betyr dette at «de ikke trenger å være utslagsgivende for resultatet i enhver sak».¹⁴ De er imidlertid å regne som pliktige hensyn og skal derfor påvirke tolkningen og skjønnsutøvelsen etter hjemmelsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og vil derfor ha betydning som et vektleggingshensyn sammen med flere hensyn. Den samlede forvaltningen av naturmangfoldet må være i samsvar med retningslinjene, ref. nml. § 4 selv om denne bestemmelsen heller ikke inneholder noen direkte plikter.¹⁵ For utvalgte naturtyper vil de hensyn som prinsippene skal ivareta, veie særlig tungt, jfr. at naturtyper som er utpekt som utvalgte naturtyper i hht. nml. §

¹¹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 70, sp.1 og 75, sp. 2

¹² Ibid. s. 76, sp. 1.

¹³ Ibid. s. 75, sp. 2

¹⁴ Ibid. s. 378, sp. 2

¹⁵ Ibid. s. 81, sp. 1 og 2

52, er en særlig sårbar naturtype som gjør at de har behov for en ekstra beskyttelse for at de skal bevares og ikke forringes.

For øvrig skal det iflg. nml. § 7, 2. pkt. fremgå av en beslutning hvilke vurderinger og vektlegginger som er gjort. At dette også gjelder for utvalgte naturtyper, følger av forarbeidene til naturmangfoldloven i omtalen av nml. § 53 hvor det står at «avveiningene etter § 53, 3. ledd skal gå frem av den aktuelle beslutningen»¹⁶ som må bety at beslutningen skal vise hvordan hensynet til naturtypen er vektlagt og hvilke andre hensyn som eventuelt har veid tyngre.

Utover kravene til synliggjøring av interesseavveiningen i nml § 7, 1. ledd, 1. pkt. og nml § 53, 3. ledd i hht. forarbeidene, kan det også sies å ligge et krav til synliggjøring i nml § 53, 4. ledd som sier at «en rettslig bindende plan som avklarer arealbruken for en forekomst av utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter nml § 52 er gitt, går foran reglene i nml § 53, 1. til 3. ledd». I begrepet «avklart», ligger det et krav til at arealdelen av kommuneplanen «må omtale forekomster av de aktuelle utvalgte naturtypene og det må kreves noe mer enn at det i kommuneplanens arealdel er satt av område med arealformålene grøntstruktur eller Inf-område for å oppfylle vilkåret. Det må fremgå av planen at det er tatt uttrykkelig stilling til hvordan forekomstene skal ivaretas eller ofres».¹⁷ Viser her også, hva gjelder begrepet «avklart» i nml § 53, 4. ledd, til forarbeidene.¹⁸

2.3 Statlige forventninger og retningslinjer til kommunal planlegging

Kommunens planoppgaver og hvilken myndighet kommunen har er nærmere konkretisert i pbl. § 3-3. Her fremgår det at kommunen foruten å ivareta egne mål og utviklingsstrategier, også har i oppgave å ivareta nasjonale og regionale mål i sin planlegging. Disse målene fremkommer i 3 dokumenter hvorav alle er hjemlet i plan- og bygningsloven kap. 6. I det videre omtales bare det nasjonale forventningsdokumentet som er hjemlet i pbl. § 6-1 og de statlige planretningslinjene med hjemmel i pbl, § 6-2.

Forventningsdokumentet og de statlige planretningslinjene drøftes med henblikk på hvilken betydning disse har for avveiningen av hensynet til areal for boligutbygging og hensynet til beskyttelse av utvalgte naturtyper. Betydningen for avveiningen drøftes med tanke på om det er noen forskjell på hvordan de omtaler disse to hensynene og i hvilken grad de stiller krav til å synliggjøre at føringene er ivaretatt i betydning av å være rettslig bindende.

¹⁶ *ibid* s. 437, sp. 1

¹⁷ Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, Håndbok 31-2011, s. 14

¹⁸ Ot.prp nr. 52 (2008-2009), s. 437, 2. sp.

Bestemmelsen om utarbeidelse av et dokument om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, ble innført som en ny bestemmelse ved den nye plandelen til plan- og bygningsloven av 2008 og ble innført samtidig med innføring av nye bestemmelser om kommunale og regionale planstrategier, jfr. pbl. § 10-1. Dette dokumentet skal iflg. pbl. § 6-1 utarbeides hvert fjerde år og formålet med et slikt dokument, er å «fremme bærekraftig utvikling og å peke på oppgaver og interesser som regjeringen mener det er viktig at bl.a. kommunene fokuserer på i planleggingen for å bidra til gjennomføring av nasjonal politikk».¹⁹ Dokumentet bidrar derfor til å øke forutsigbarheten for hvilke hensyn som de regionale og kommunale planmyndigheter må ta i sitt planarbeid og samtidig fungere som et grunnlag for hvordan statlige myndigheter skal medvirke i planleggingen.²⁰

I forhold til utvalgte naturtyper, fremgår det bl.a. at for eksempel truede arter og naturtyper trenger en god og langsiktig forvaltning av arealene hvis de skal overleve.

Selv om bestemmelsen er ny, viderefører den en allerede innarbeidet praksis gjennom de siste 10-år ved at regjeringen har fremlagt Stortingsmeldinger om den regionale og kommunale planleggingen og arealutviklingen. Ved å lovfeste en slik bestemmelse, ble det etablert et enhetlig system ved at det både på rikspolitisk, regionalt og lokalt nivå hvert fjerde år foretas en gjennomgang av behov for nye planpolitiske mål og planstrategier.²¹ Av tidligere aktuelle meldinger med fokus på behovet for beskyttelse av biologisk mangfold, kan nevnes St.melding nr. 13 – Om FN-konferansen og miljø og utvikling i Rio de Janeiro, St.melding nr. 29 - Den regionale planleggingen og arealpolitikken, St.melding nr. 42 (2001-2002) Biologisk mangfold. Av mer direkte betydning for ivaretagelse av naturområder i byer og tettsteder, kan nevnes «Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder i DN-håndbok 6 av 1994.

Nåværende forventningsdokument uttaler med tanke på disse to hensynene at:

- By- og tettstedskommuner må vektlegge fortetting og transformasjon i sentrum og rundt kollektivknutepunkter og bidra til å hindre byspredning.
- Naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk skal legges til grunn for planlegging som berører naturmangfold. Forekomster av utvalgte naturtyper innarbeides i planleggingen.
- Kommunene må bidra til å hindre nedbygging av bl.a. verdifulle naturområder. Dette kan være markaområder og grønne lunger som er viktig for utøvelse av friluftsliv og

¹⁹ Rundskriv T-1497, 2011 s. 5

²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s.196

²¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) kap. 6 pkt. pkt. 6.6

folks helse, men som det også er viktig å bevare, fordi de gjerne inneholder verdifullt naturmangfold som utvalgte naturtyper.

Av det øverste kulepunktet, er det en veldig tydelig vektlegging av at utbyggingen i sentrale- og tettbygde strøk, må skje ved en fortetting/transformasjon. Dette har særlig sammenheng med nærhet til kollektivnett, men har også betydning for det å bevare verdifullt naturmangfold og det å unngå en stykkevis nedbygging som reduserer det biologiske mangfoldet bit for bit. I og med at det står spesifikt at byer- og tettstedskommuner må vektlegge fortetting, sies det indirekte at andre kommuner med mer spredt bebyggelse, kan være mer liberale på dette punktet, men hensynet til å hindre nedbygging av bl.a. verdifulle naturområder og utvalgte naturtyper gjelder like fullt for mindre kommuner med mindre arealpress.

I byer og tettsteder virker det imidlertid å være en sterk preferanse for fortetting. Samtidig er det poengtert at dokumentet er retningsgivende og ikke bestemmende²², og at det derfor kan være at andre hensyn og interesser som gjør at det også kan være rom for f.eks. en småhusbebyggelse. Hvilke forhold som kan forsvare et avvik fra fortettingsstrategien, gis det ingen eksempler på, men siden dokumentet gir føringer på at det er viktig at kommunen har innarbeidet sine forekomster av utvalgte naturtyper i planleggingen, synes tanken å være at en slik småhusbebyggelse ikke skal gå på bekostning av å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper. At de utvalgte naturtypene innarbeides i planleggingen, betyr sannsynligvis at kommunen bør synliggjøre sine forekomster i kommuneplanens arealdel for å skape forutsigbarhet for evt. private interesser i området som bør vite hvilke hensyn som må tas ved bruk av arealet, men føringene i dette dokumentet påfører ikke kommunene noen plikt til å synliggjøre at de faktisk følger denne anbefalingen, jfr. at det ikke er rettslig bindende.

De statlige planretningslinjene som har hjemmel pbl. § 6-2, gir staten v/ departementene grunnlag for å gi føringer for at nasjonale mål og forventninger ivaretas både i kommunens planarbeid og ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning. Det er de Statlige planretningslinjene av 26.09.2014 nr. 1222 – bolig-areal og transportplanlegging, som har avløst tidligere Rikspolitiske retningslinjer fra 1985, som har størst relevans for avveiningen av hensynet til areal for boligbygging og hensynet til utvalgte naturtyper.

Målet med retningslinjene er i pkt. 3, 1. ledd 2. og 3. pkt. b.la. at «planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder og at utbyggingsmønsteret bør fremmet kompakte byer og tettsteder». Samtidig skal planleggingen ihht samme kap. 3 siste ledd, også legge til rette for «tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet».

²² Rundskriv T-1497, 2011, s. 5

Forarbeidende²³ sier at føringene som gis her er mer konkretisert enn føringene i forventningsdokumentet og at den rettslige bindingen knytter seg til både «innholdet i selve planleggingen og også til hvordan ulike interesser og hensyn skal ivaretas og avveies».²⁴ Dette tydeliggjøres ved at manglende etterlevelse kan gi grunnlag for staten v/ Fylkesmannen til å fremme innsigelse mot planforslaget, ref. pbl. § 5-4 og retningslinjene pkt. 6.7. De fungerer derfor som instruks for planleggingen og er derfor i motsetning til føringene i forventningsdokumentet, rettslig bindende.

Spørsmålet blir da om de statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging sier noe mer konkret om nødvendigheten av å prioritere fortetting og evt. transformasjon sett opp mot hensynet til å bevare verdifull natur som utvalgte naturtyper.

Retningslinjene uttaler også at byer og tettsteder bør legge «særlig vekt på fortetting og transformasjon», men nødvendigheten av dette graderes ved å skille mellom områder med høyt og lite utbyggingspress, jfr. at det i områder med stort utbyggingspress, «bør legges til rette for en arealutnyttelse utover det som er typisk», jfr. retnl pkt. 4.3., 2. pkt. Motsetningsvis gir derfor retningslinjene mulighet for å vektlegge andre hensyn i områder med lite utbyggingspress dersom det er behov for det, ref. retningslinjene pkt. 4.3. 1. og siste ledd samt kap. 2, 1. pkt. som sier at en måte å begrunne dette på, kan være behov for å gjøre kommunen mer attraktiv for bosetting. Noen begrunnelse for differensiert boligbygging, fremkommer ikke av forventningsdokumentet.

For vektleggingen av hensynet til naturmangfoldet, har retningslinjene i pkt. 4.7 en bestemmelse om at det skal tas hensyn til «overordnet grønstruktur og viktig naturmangfold. Forventningsdokumentet har en mye bredere omtale av betydningen av å ta vare naturmangfoldet ved at det uttales at «arealendringer er den viktigste årsaken til nedgangen i naturmangfoldet i Norge».²⁵ Under oppsummeringen av forventninger til regional og kommunal planlegging for temaet Natur, kulturmiljø og landskap sies det «at naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk skal legges til grunn for planlegging som berører naturmangfold og forekomster av utvalgte naturtyper innarbeides i planleggingen».²⁶ Samtidig er dette dokumentet mindre rettslig forpliktende for kommunene, og slik sett får muligens ikke hensynet til utvalgte naturtyper noen sterkere beskyttelse av føringene i dette dokumentet i forhold til hvordan dette hensynet kan sies å følge av retningslinjene pkt. 4.7.

²³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 197

²⁴ Ibid, s.

²⁵ Rundskriv T-1497, 2011, s. 29

²⁶ Ibid, s. 31

Retningslinjene pkt. 4.7 benytter imidlertid uttrykket «skal» i fht hensynet til viktig naturmangfold i planleggingen. I føringene for fortetting i byer og tettsteder og forsterkingen av dette i områder med stort utbyggingspress, benyttes uttrykket «bør». Dette skulle tyde på at også dette dokumentet gir en viss frihet til å avvike fra fortettingsstrategien, men ut fra at det skal tas hensyn til bl.a. viktig naturmangfold, virker det å være en forutsetning om at dette i så fall ikke skal ha negative konsekvenser for viktig naturmangfold herunder utvalgte naturtyper.

En føring i så måte, ligger i retningslinjene pkt. 4.7, 2. ledd hvor det sies at «potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter». Til grunn for denne prioriteringen, er det også andre hensyn enn naturmangfold herunder utvalgte naturtyper som ligger til grunn slik som å unngå at befolkningsveksten betyr økt biltrafikk samt jordvern hensyn. Noen av de største byene med forstadskommuner, er imidlertid også områder med rike forekomster av utvalgte naturtyper, og slik sett er derfor dette hensynet også en begrunnelse for å prioritere fortetting og transformasjon fremfor utbygging av nye områder hvor det lettere vil oppstå konflikt mellom utbygging og forekomster av utvalgte naturtyper.

Ut fra den redegjørelse som er gitt om forventningsdokumentet og de statlige retningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging, synes føringene å være ganske klare. Som vist bruker retningslinjene imidlertid uttrykket «bør» i fht valg av utbyggingsmønster. Dette trolig fordi retningslinjene i seg selv er rettslig forpliktende, slik at ved å benyttet uttrykket «bør» gis det likevel rom for et visst lokalt skjønn, jfr. at praksis av retningslinjene skal tilpasses lokale forhold. Forventningsdokumentet derimot, er ikke rettslig forpliktende og har derfor benyttet uttrykket «skal» uten at manglende etterlevelse gir noen mulighet til å fremme innsigelse.

Med tanke på at manglende etterlevelse av de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging gir staten myndighet til å fremme innsigelse, så er det likevel slik at de statlige myndigheter også skal vektlegge hensyn til lokaldemokratiet når det vurderes om det skal fremmes innsigelse eller innvendig, jfr. retningslinjene pkt. 6.7. Disse skal avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser. Hensynet til bevaring av de utvalgte naturtypene er imidlertid et hensyn av nasjonal interesse, og slik sett må det særlige hensynet som skal tas til slike naturtyper i hht. nml. § 53, 2. ledd jfr. 3. ledd, ha betydning for avveiningen av de ulike hensynene.

2.4 Om regionale føringer og interkommunalt samarbeid

Regler for regional planlegging er gitt i pbl. del III. Planleggingen er igjen delt inn i 3 kapitler hvor kap. 7 omhandler regional planstrategi, kap. 8 regional plan og planbestemmelser og kap. 9 interkommunalt samarbeid.

Av forarbeidene til gjeldende plan- og bygningslov, fremgår det at det ble ansett som nødvendig å styrke den regionale planleggingen og at planene skal omfatte temaer og områder som går utover den enkelte kommune.²⁷ Hvilke temaer som bør avklares i fylkeskommunale planer og hvilke temaer som kan være godt egnet for interkommunalt samarbeid, vil avhenge av hvor mange kommuner som berøres og av om det stort sett er felles interesser mellom kommunen og heller ikke vesentlige regionale eller nasjonale hensyn. Et lavt antall og felles interesser taler for interkommunalt samarbeid, mens oppgaver som omfatter mange kommuner og hvor det kan være motstridende kommunale interesser og hvor også fylkeskommunale og statlige organer forpliktes, taler for en avgjørelse ved en fylkesdelplan.²⁸

Behovet for å bevare forekomster av utvalgte naturtyper er en oppgave av nasjonal interesse, mens forekomstene av de ulike utvalgte naturtypene delvis er knyttet til ulike regionale deler av landet. Det synes klart utfra de føringene som ligger om hhv. regionalt og interkommunalt samarbeid i forarbeidene, at det regionale plannivået skulle styrkes med plan- og bygningsloven fra 2008, men med tanke betydningen av et slikt samarbeid for bevaring av utvalgte naturtyper, synes det likevel å være lite konkret å hente i forarbeidene til plan- og bygningsloven om nettopp dette.

De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging som skal ivareta nasjonale interesser i arealplanleggingen, omhandler imidlertid både statlig, regional og kommunal planlegging. Hva gjelder utbyggingsmønster, sier de at «rammer for utbyggingsmønsteret bør fastsettes i regionale planer i tråd med retningslinjene».²⁹ Selv om det ikke fremgår eksplisitt, så kan noe av begrunnelsen for dette være knyttet til behovet for å ivareta biologisk mangfold herunder utvalgte naturtyper, fordi utbyggingsmønsteret gjennom mange år har resultert i en stor grad av nedbygging av betydelig jordbruksareal og verdifullt naturmangfold, fordi mye av befolkningsveksten har skjedd i slike områder. Føringer for utbyggingsmønsteret med fortetting og transformasjon i byer og tettsteder med forsterket betydning i områder med utbyggingspress, jfr. retnl. pkt. 4.3, innebærer derfor en føring på å unngå en

²⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 91

²⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 93

²⁹ Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging av 26.09.2014

videre nedbygging av bl.a. viktige naturkvaliteter i disse områdene, ref. retnl. pkt. 4.7. og det blir da viktig at avklaringer med hensyn til utbyggingsmønster skjer på regionalt plan.

2.5 Om avveiningen av hensynet til utvalgte naturtyper mot andre hensyn

Siden det er av nasjonal interesse å ivareta de ulike forekomstene av utvalgte naturtyper, fungerer kravet om å ta særlig hensyn til slike naturtyper i nml. § 53, 2., jfr. 3. ledd som bindende retningslinjer for kommunens skjønnsutøvelse, ref. nml. § 7, 1. ledd, 1. pkt. Kravet til å ta særlig hensyn gjelder både ved planvedtak og ved enkeltvedtak, jfr. ved «utøving av offentlig myndighet, ref. nml. § 53, 2. ledd, 1. pkt.

Det særlige hensynet som er angitt i i nml. § 53, 2. ledd har bl.a. som mål å unngå forringelse av naturtypens utbredelse. Dette henger sammen med at naturtypen har blitt utpekt som utvalgt naturtype etter nml. § 52, fordi den har en utvikling eller tilstand som strider i mot forvaltningsmålet i nml. § 4 og dette er et kriterium som skal tillegges særlig vekt ved avgjørelsen av om en naturtype skal bli utvalgt, jfr. nml. § 52, 2. ledd bokstav a).

Med tanke på å sikre naturtypens utbredelse, skal det særlige hensynet bidra til at denne negative utviklingen med nedgang i antall lokaliteter og utbredelsen av disse, ikke fortsetter.

Det særlige hensynet i nml. § 53, 2. ledd har også som mål å unngå forringelse av naturtypens økologiske tilstand. Begrepet omfatter naturtypens økologiske kvalitet som igjen sier noe om «tilstedeværende arter som er spesifikke for naturtypen og tilstanden for økologiske prosesser som vannhusholdning og produksjon».

Nml. § 4 om forvaltningsmål for naturtyper, vil derfor påvirke skjønnsutøvelsen, da en ved offentlig myndighetsutøvelse bør unngå å vanskeliggjøre forvaltningsmålet for naturtypen.³⁰ Målsettingen vil iflg forarbeidende «ha den samme vekt som målsettinger etter andre lover, men den vil styrke forutsigbarheten, f.eks. ved at truet og sårbar natur bør vektlegges sterkere», [jfr. her det særlige hensynet i nml. § 53, 2. ledd]».³¹

³⁰ Backer, Inge Lorange. Naturmangfoldloven kommentarutgave, 2010 s. 71

³¹ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 374, 1. sp.

Nml. § 53, 3. ledd opplyser selv om hvilke momenter som skal vektlegges når man skal avgjøre om et tiltak vil føre til en forringelse av naturtypen. Et moment som skal vektlegges, er hvilken betydning den aktuelle forekomsten har for den samlede utbredelsen og for kvaliteten av naturtypen. Det betyr at forekomster av utvalgte naturtyper ikke skal betraktes isolert, men ut fra hvilken betydning den har for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen, altså den betydning forekomsten har for naturtypen som sådan.³² Hvis det er få forekomster av naturtypen, veier hensynskravet meget tungt og det samme gjelder hvis forekomsten mer enn vanlig viser typiske eller sjeldne kjennetegn for naturtypen, jfr. her også nml. § 52, 2. ledd bokstav b). Hvor mye forekomsten blir berørt av det påtenkte inngrepet, har også betydning, jfr. da at man i stor grad unngår en forringelse. Arealet forekomsten dekker er også av betydning; er det lite, desto tyngre bør hensynskravet veie.³³ Prinsippet om samlet belastning i nml. § 10 gjør seg også gjeldende i den forstand at det i begrepet «forringelse» i nml. § 53, ligger en føring i å se på utviklingen frem i tid i fht hvilke påvirkninger forekomsten samlet sett vil kunne bli utsatt for av betydning for dens utbredelse og tilstand.

Et siste moment ved anvendelsen av hensynskravet, er i hht. nml. § 53, 3. ledd første pkt. om det kan etableres eller utvikles en tilsvarende forekomst et annet sted som et kompensasjonstiltak for at man ofrer en forekomst. Dette kan for eksempel oppnås gjennom restaureringstiltak dersom lokaliteten har et restaureringspotensiale. Ut fra de ulike typene av utvalgte naturtyper, vil dette trolig ha størst betydning for utvalgte naturtyper som krever skjøtsel.³⁴

Det er likevel slik at den plikt som følger av nmfl. § 53, 2., jfr. 3. ledd påvirkes og evt. begrenses av ordlyden i den aktuelle hjemmelsbestemmelsen. Noen hjemmelsbestemmelser åpner opp for at hensynet til naturmangfoldet skal eller kan vektlegges, men kan for eksempel enten sette lavere eller høyere krav enn det som ligger i kravet til særlig hensyn i nml. § 53, 2. 1. jfr. 3. ledd. Dette har sin årsak i at naturmangfoldloven ikke har noen spesiell trinnhøyde som for øvrig også viser seg ved at det ikke overføres noen myndighet fra kommunen til miljøvernmyndigheten i fht å sikre at det særlige hensynet i nml § 53, 2 ledd, jfr. 3. ledd blir ivaretatt på en tilstrekkelig god måte.

Naturmangfoldloven skal som vist til tidligere, dessuten ha en såkalt tverrgående funksjon ved at kommunen skal anvende naturmangfoldlovens regler i sammenheng med sin lovgivning i den forstand at den skal ha betydning for tolkning og skjønnsutøvelsen etter de aktuelle bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Utpeking av naturtyper som utvalgt, vil derfor ha betydning for hva som skal legges i de begrepene som hjemmelsbestemmelsen anvender for å

³² Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, Håndbok 31-2011, s. kap. 3.3, s. 8

³³ Backer, op.cit., s. 470

³⁴ Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, Håndbok 31-2011, 3.3, s.9

ivareta naturmangfoldet og også betydning for hvilken vekt dette hensynet skal få ved en beslutning.

I plan- og bygningsloven er det pbl. § 3-1 som er hovedbestemmelsen for hvilke oppgaver og hensyn som skal ivaretas ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Det fremgår av forarbeidene at «mye av innholdet i bestemmelsen er generelt formulert og at senere paragrafer i loven inneholder mer presise regler om de forskjellige spørsmål som berøres, og dermed har en klarere rettslig betydning».³⁵

Bestemmelsen angir imidlertid «de viktigste hensyn som skal ivaretas ved planleggingen etter loven, og gjør det tydeligere hva den skal være et virkemiddel for å oppnå og hva som skal være de viktigste samfunnsoppgaver som den skal bidra til å løse».³⁶ At den angir de viktigste hensyn og oppgavene, betyr at det også er andre formål og hensyn som kan legges inn ved forståelse og tolkning av loven. Relevante hensyn som kan nevnes er økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger, befolkningsutviklingen i fht. arealtilgang, næringsstruktur, eksisterende arealplaner og reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, temaplaner og sektorinteresser.

Pbl. § 3-1, 1. ledd henviser til lovens formålsbestemmelse i § 1-1 for å gjenta at dette er hensyn som skal vektlegges ved planleggingen. Av bestemmelsens 1. ledd bokstav a) fremgår det at det skal settes mål for utviklingen både i kommuner og regioner. Dette er samfunnsmessige mål og skal omfatte bl.a. den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen. I hht. bestemmelsens 2. ledd, er det viktig at planleggingen fremmer helhet ved at oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid. Bokstav b) er rettet mot det overordnede målet om en bærekraftig utvikling som da skal balansere de ulike hovedmålene for utviklingen, ref. målene på ulike viktige samfunnsområder, ref. bokstav a).

Ved interessemotsetning mellom disse ulike hensynene, kan utfallet bli at hensynet til areal for boligformål tillegges større vekt enn hensynet til en utvalgt naturtype, men det er likevel slik at det særlige hensynet som pålegges i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd skal veie ganske tungt ved skjønnsutøvelsen etter pbl. § 3-1 i den forstand at bokstav b) som omhandler hensynet til verdifull natur herunder utvalgte naturtyper, tolkes i lys av det særlige hensynet som skal tas til forekomster av utvalgte naturtyper samt i lys av både formålsbestemmelsen i nml. § 1 og pbl. § 1-1.

³⁵ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008), s. 179 1.sp..

³⁶ Ibid, s. 179

Hvordan de ulike momentene som følger av det særlige hensynet i nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd gjør seg gjeldende i en konkret sak, vil for øvrig være av stor betydning for hvilket utfall en sak bør få dersom disse interessene kommer i konflikt med hverandre.

2.6 Om utredning av konsekvenser for utvalgte naturtyper ved planvedtak

For å sikre at det særlige hensynet til utvalgte naturtyper blir ivaretatt i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd, er det viktig med tilstrekkelig kunnskap om forekomstene og den betydning ulike planvedtak kan tenkes å ha for forekomstenes utbredelse og økologiske tilstand.

Både plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven har krav til å synliggjøre konsekvenser for naturmangfoldet. I plan- og bygningsloven følger dette av pbl. § 4-1, 1. ledd hvor det sies «at for alle kommuneplaner og reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet». Planprogrammet skal på sin side gjøre rede for behovet for utredninger, jfr. pbl. § 4-1, 2. ledd, 1. pkt».

Av pbl. § 4-2, 2. ledd som mer spesifikt omhandler dette med krav til konsekvensutredning, så er det slik at bl.a. alle kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging samt reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal ha en planbeskrivelse som gir en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn. Kongen er gitt anledning til å gi forskrift om både planprogram, planbeskrivelse og konsekvensutredninger, ref. pbl. § 4-2, siste ledd. Slik forskrift er gitt i forskrift av 26.06.09 nr. 855.

Forskriftens kap. II § 2 gjentar at kommuneplanens arealdel alltid skal behandles etter forskriften. Forskriftens § 4 inneholder kriterier for hvilke planer og tiltak som skal behandles etter forskriften og denne gjelder bl.a. for reguleringsplaner hvor planen enten «er lokalisert eller kommer i konflikt med bl.a. utvalgte naturtyper», ref. forskriftens § 4 bokstav b). For reguleringsplaner skal virkningene av planen som helhet inngå ved vurderingen av konsekvensene, men forhold som er tilfredsstillende utredet i overordnet plan, herunder aktuelle lokaliseringalternativ, skal ikke utredes på nytt.

Forskriften har i kap. III et eget kap om saksbehandling. Med tanke på planer som fastsetter rammer for fremtidig utbygging, sier § 9, 3. ledd at for kommuneplanens arealdel «utredes kun de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som innebærer

endringer i forhold til gjeldende plan». «Utredningen skal beskrive virkninger for miljø og samfunn av nye områder for utbygging eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder». Omfanget og nivået på utredning av enkeltområder må tilpasses områdets størrelse, utbyggingens omfang og antatte konfliktgrad. Det skal også gis en vurdering av de samlede virkningene av arealbruksendringene for miljø og samfunn. I forskriftens § 9, 6. ledd er det dessuten gitt en mulighet for en nærmere avklaring og belysning av konsekvensene i tilknytning til en senere regulering av områdene.

I naturmangfoldloven er utredningskravet sikret i nml. § 53, 2. ledd, 2. pkt. og er direkte knyttet til å klargjøre konsekvenser av tiltak i fht forekomster av utvalgte naturtyper. Med de krav som stilles til en utredning i hht. nml. § 53, 2. ledd, 2. pkt. siktes det ikke til en ordinær konsekvensutredning etter reglene i omtalte forskrift til pbl., men til en enklere analyse av konsekvensene for naturtypens utbredelse og tilstand.³⁷

Forholdet mellom dem følger av nml. § 53, 4. ledd hvor det fremgår at en «rettslig plan som avklarer arealbruken til en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd». Dette betyr at dersom utredningen fyller de krav som stilles i hht. pbl. 4-2, siste ledd med tilhørende forskrift og er vedtatt etter at forskrift etter nml. § 52 er gitt, så utløses ikke de kravene til utredning som følger av nml. § 53, 2. ledd, 2. pkt. Med rettslig bindende plan siktes det til tidspunktet for kommunestyrets vedtakelse av kommuneplan.

Den nærmere betydning av at planen har et «avklart» forhold til en forekomst av utvalgt naturtype, betyr at det i planen må tas uttrykkelig stilling til hvilke forekomster som skal bevares eller ofres og for de som skal bevares kreves det noe mer enn at forekomstene for eksempel inngår i et Inf-område. Dersom forekomstene innenfor et slikt arealformål beskyttes med såkalt hensynssone i hht. pbl. § 11-8, 3. ledd bokstav c), vil kravet være oppfylt. Hvis det ikke er tatt uttrykkelig stilling, vil utredningskravet i nml. § 53, 2. ledd 2. pkt. fortsatt gjelde.³⁸

Disse reglene viser at dette med krav om å klargjøre hvilke virkninger planer har for miljøet, og kravene til utredning i pbl. § 4-2, siste ledd med tilhørende forskrift, er krav som stilles helt i starten av planarbeidet for å fremme fokus på betydningen av dette. Reglene bidrar derfor til en større sikkerhet for at det foreligger et tilstrekkelig grunnlag for de interesseavveininger og ulike hensyn som skal tas i hht. pbl. § 3-1 og hvor det særlige hensynet som skal tas

³⁷ Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, pkt. 3.4, s. 10.

³⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 437, sp. 2

til utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd kommer inn som en særlig vektleggingsregel.

2.7 Vurderinger av de rettslige rammene for å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper

Selve ordningen med utvalgte naturtyper i hht. forarbeidene en «mellomløsning mellom områdevern og generelle prinsipper for bærekraftig bruk som er ment å være et nytt og nødvendig grep for å bidra til å stanse tap av biologisk mangfold». ³⁹

Det særlige hensynet som skal tas til forekomster av utvalgte naturtyper, har likhetstrekk med statlige planretningslinjer, men forskjellen er at retningslinjene for ivaretagelse av utvalgte naturtyper følger direkte av loven mens de statlige planretningslinjene for bl.a. samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, er vedtatt med hjemmel i lov.

Ifølge forarbeidene innebærer det både en styrke og en forenkling. Styrken ved at retningslinjene følger direkte av loven, ligger i at dette understreker den betydningen virkemidlet er ment å ha for å ivareta truet mangfold. Forenkling på den måten at man finner retningslinjene direkte i loven. ⁴⁰

Samtidig er det slik at arealene skal forvaltes gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven og dette gjelder også for utvalgte naturtyper. Det særlige hensynet som skal tas til utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd skal derfor sikres ved tolkningen og skjønnsutøvelsen etter aktuelle hjemler i plan- og bygningsloven. Dette kan sies å være et forhold som svekker muligheten for en tilstrekkelig ivaretagelse av disse naturtypene, selv om det særlige hensynet skal fungere som en særlig vektleggingsregel. Samtidig kan det også muligens være en styrke, fordi den kommunale planleggingen skal skje innenfor nasjonale og regionale rammer og det er av nasjonal interesse å ivareta forekomster av utvalgte naturtyper.

Når Backer drøfter utvalgte naturtyper som et virkemiddel, uttaler han at kommunene gjennom arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven kan «fristille en forekomst fra den beskyttelsen som den har som utvalgt naturtype» ⁴¹. Med dette ser han ut til å mene at siden hjemlene for å sikre de utvalgte naturtypene er gitt i plan- og bygningsloven og ikke natur-

³⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), s. 273

⁴⁰ Ot.prp.nr. 52 (2008-2009), s. 282

⁴¹ Backer, Inge Lorange, art. fra 2013 i Iustus Førlag AB

mangfoldloven, så er man i stor grad prisgitt kommunene i fht hvordan kommunen faktisk bruker sin kompetanse og derfor også for mye sårbar overfor politiske strømninger og andre forvaltningsorganers interesser.⁴²

På området boligbygging og utbyggingsmønster, gir imidlertid de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, transport og arealplanlegging i hht. pbl. § 6-2 klare føringer for hvordan det fremtidige utbyggingsmønsteret må være for å forhindre bl.a. videre tap av biologisk mangfold herunder utvalgte naturtyper. Slik sett ser det ut til å være en samordning mellom disse og retningslinjene for det særlige hensynet som skal tas til utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd som kan bidra til å styrke mulighetene for å unngå en forringelse av de utvalgte naturtypene.

Et annet tiltak i så måte, er den samordning som ser ut til å foreligge mellom de krav som stilles til konsekvensutredning i forskrift av 26.06.09 nr. 855 med hjemmel i pbl. § 4-2, siste ledd og krav til utredning av konsekvenser for utvalgte naturtyper i nml. § 53, 2. ledd, 2. pkt. Er ikke kravene i forskriften fulgt i den forstand at planen tydeliggjør konsekvensene for de utvalgte naturtypene og de følger dette skal få, vil kravene til utredning i nml. § 53, 2. ledd, 2. pkt. og de særlige hensyn som følger av nml. § 53, 2. ledd jfr. 3. ledd fortsatt gjelde. Dette styrker mulighetene for å sikre det nødvendige hensynet til utvalgte naturtyper.

Samordningen av ulike interesser ved arealforvaltningen har imidlertid sine styrker og svakheter. Utover det som er nevnt ovenfor, er det en styrke at utvalgte naturtyper som virkemiddel, styrker bevisstheten om betydningen av å vektlegge biologisk mangfold ved arealforvaltningen. Samtidig skal bruk og vern kombineres og plan- og bygningsloven gir virkemidler i tråd med dette.

Dette kan representere en fare for at langsiktige effekter av veksthensyn ikke vektlegges tilstrekkelig i fht den negative virkning slike hensyn kan ha for utbredelsen og den økologiske tilstanden av forekomster av utvalgte naturtyper. Dette kan synliggjøres ved at arealformålet boligområde kan kombineres med hensynssone med tilhørende bestemmelser og retningslinjer i hht. pbl. § 11-8 bokstav c). Dette er positivt i seg selv, men arealformålet vil ofte gi behov for økt infrastruktur som igjen betyr økt ferdsel, slik at det ikke bare vil være boligformålet i seg selv som representerer en risiko for forringelse, men også den virkning dette har på andre områder og at derfor den samlede belastningen vil føre til en forringelse.

⁴² Op.cit., s, 12 og 18

3 Case 1 – forslag til arealdel av kommuneplan i Asker kommune

Interesseavveiningen mellom hensynet til bevaring av utvalgte naturtyper og behovet for areal til boligbygging, belyses med forslaget som foreligger til arealdel av kommuneplan i Asker kommune. Kommunen er valgt ut, fordi den er en kommune med rike forekomster av alle de utvalgte naturtypene utpekt ved forskrift av 13.05.2011 nr. 512 samtidig som den er en tett befolket kommune med fortsatt kraftig vekst som gjør det nødvendig å sikre tilstrekkelig utbygging og arealpresset er derfor stort.

Forekomstene av utvalgte naturtyper er ifølge Fylkesmannen i Oslo og Akershus godt ivare tatt i kommuneplanforslaget med avsatte hensynssoner, men forekomster som omfattes av en omdisponering fra Inf-område til boligformål synes så langt å ikke være ivare tatt på tilsvarende måte selv om fylkesmannen har oppfordret til de, jfr. henvisning til innkomne merknader fra Fylkesmannen til kommunens planprogram⁴³. Bakgrunnen for forslaget til omdisponering av mindre Inf-områder til boligformål, er kommunen ønske om å supplere sin knutepunktstrategi med en viss grad av småhusbebyggelse. Disse områdene skal iflg. Fylkesmannen i Oslo og Akershus åpne opp for et antall boliger på ca 2000 og det er i noen av disse områdene det oppstår konflikt med bl.a. forekomster av den utvalgte naturtypen kalklindeskog.

Når det gjelder den utvalgte naturtypen kalklindeskog, fremgår det av Handlingsplanen for denne⁴⁴ at det er kartlagt 103 lokaliteter av denne naturtypen i landet som helhet. Dette antas å utgjøre 85-90% av det totale antallet. Flesteparten av disse er lokalisert i Indre Oslofjord samt at det finnes noen lokaliteter i kystnære strøk langs Grenlandsfjorden. I Asker kommune ligger flere av forekomstene som er lokalisert i Indre Oslofjord hvilket betyr at denne kommunen har et særlig ansvar for å sikre at denne utvalgte naturtypen opprettholder sin utbredelse, eventuelt i samarbeid med de andre kommunene som også ligger langs indre Oslofjord.

Jeg belyser problemstillingen med utgangspunkt i forslaget til arealplan, men tar også for meg/refererer også til andre dokumenter som har hatt betydning for det forslaget som er fremlagt. Dette er for det første kommunens planstrategi⁴⁵ som er vedtatt med hjemmel i pbl. § 10-1. En planstrategi er i hht. forarbeidene ikke en plantype, men et «grunnlagsdokument for den videre planlegging i kommunen og formålet med denne er å sette fokus på de planoppgaver kommunen bør starte opp med eller videreføre for å legge til rette for en positiv utvikling i

⁴³ Innkomne merknader til kommunes Planprogram etter offentlig ettersyn, med rådmannens kommentarer, s. 1-3

⁴⁴ Handlingsplan for kalklindeskog, DN-rapport 8-2011, s. 21 og 22

⁴⁵ Asker kommunes planstrategi av 06.03.12

kommunen».⁴⁶ Den har derfor stor innflytelse på et senere forslag til arealdel av kommuneplan, da det er her kommunen vurderer og vedtar hvilke planer som revideres og hvilke områder som skal utredes i kommunens planprogram, ref. pbl. § 4-1.

Planstrategien til Asker kommune inneholder 6 prinsipper for videre utvikling av Asker-samfunnet. Disse prinsippene er: tettsteder med særpreg, grønne Asker, livsløps-Asker, moderat boligvekst, miljøvennlig transport og effektiv arealutnyttelse av næringsareal.⁴⁷

Hva gjelder målet om en «moderat boligvekst, vedtok planstrategien å videreføre tidligere vedtatt «knutepunktstrategi», men supplere denne med en begrenset utbygging i mindre sentrale strøk for å legge til rette for en mer variert boligstruktur.⁴⁸

Kommunens planprogram ble vedtatt 30.10.2012. Det ble vedtatt å utrede i alt 10 temaer deriblant befolkningsvekst endringer i befolkningssammensetningen, boligsosiale utfordringer og klima, miljø og energi.⁴⁹

Både planstrategien og dens krav til hva planprogrammet for hva den reviderte kommuneplanen skal inneholde, viser at kommunen har et særlig fokus på temaet bærekraftig utvikling og biologisk mangfold og at dette skaper en ekstra utfordring siden kommunen opplever en stor befolkningsvekst som forventes å ville fortsette i årene fremover og at det derfor lett kan oppstå interessekonflikter.

3.1 Om interesseavveiningen i forslag til kommuneplan

Plikten til å utarbeide kommuneplanens arealdel følger av pbl. § 11-5. Innholdet i bestemmelsen angir at denne planen skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk, ref. § 11-5, 1. ledd. Dette betyr at arealdelen gjenspeiler den avveining som er gjort mellom de pliktige og relevante hensyn som er angitt i formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 og pbl. § 3-1 og som også er beskrevet i samfunnsdelen av kommuneplanen. Utover dette skal arealdelen av kommuneplanen også vise hvordan nasjonale mål og retningslinjer og overordnede planer for arealbruk er ivaretatt. Dette følger av pbl. § 11-5, 2. ledd.

⁴⁶ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) pkt. 5.5.4.2

⁴⁷ Asker kommunes planstrategi, s. 15

⁴⁸ Kommunestyrevedtak kommunal planstrategi av 06.03.2012.

⁴⁹ Forslag til Planprogram kommuneplanen 2013-2015 for Asker kommune av 12.10.2012, s. 8-15

I hht. pbl. § 3-1 skal det settes mål for samfunnsutviklingen på flere sentrale områder. Asker kommune er en forstadskommune til Oslo og er som nevnt en kommune med en stor befolkningsvekst og som også forventes å få en fortsatt stor befolkningsvekst i årene fremover. Det er derfor viktig at kommunen planlegger en boligvekst som tar høyde for den forventede befolkningsveksten og som også imøtekommer prognoser for forventet befolkningssammensetning.

Temaet befolkningsvekst og endringer i befolkningssammensetningen har blitt utredet i kommunens planprogram⁵⁰ og forslaget til kommuneplanens arealdel i Asker kommune bygger på en forventet årlig befolkningsvekst på ca 650 personer som gir seg utslag i en plan om at kommunen i perioden 2014 – 2026 skal bygge 358 boliger pr. år, totalt ca 4750 boliger i planperioden. Hvilke områder eller areal som kommunen skal ta i bruk til dette formålet, er direkte knyttet til kommunens vedtatte planstrategi av 06.03.2012 hvor hovedstrategien er en Knutepunktstrategi, slik at størsteparten (85%) av fremtidig boligbygging vil skje ved fortetting i områder i nærhet til kollektivnett hvorav 61% i gangavstand til jernbane. Planstrategien sier samtidig at kommunen vil supplere hovedstrategien med en begrenset utbygging i mindre sentrale strøk for å legge til rette for en mer variert boligstruktur.

Av plandokumentene⁵¹ viser kommunen til at den har en identitet med småhusbebyggelse og ønsker derfor å videreføre en viss grad av slik bebyggelse til tross for at småhusbebyggelsen pr. i dag utgjør ca 80% av boligmassen⁵² og begrunner dette bl.a. ut fra behovet for en variert boligstruktur. Dette vil i løpet av planperioden som nevnt på forrige side, bety et antall nye boliger på ca 2000 og arealet til fortsatt småhusbebyggelse, innebærer en omdisponering av nåværende Inf-område til boligformål.⁵³

De nasjonale interessene og målene som skal ivaretas ved den kommunale planleggingen i det statlige forventningsdokumentet med hjemmel i pbl. § 6-1, sier at by- og tettstedskommuner må vektlegge fortetting og transformasjon. Dette tydeliggjøres i de statlige retningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging ved at denne prioriteringen særlig gjør seg gjeldende i områder med stort utbyggingspress, jfr. pkt. 4.3, 2. pkt. i de statlige planretningslinjene samtidig som disse i pkt. 4.3, 2. ledd sier at «potensiale for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk».

⁵⁰ Kommunens planprogram av 30.10.2012

⁵¹ Regionalt planforum, 03.04.2014 areal og transport (fortetting generelt og i LNF)

⁵² Kommunens vedtatte kommuneplan av 18.11.2014, s. 16

⁵³ Uttalelse til kommuneplan fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus dat. 12.12.2013

Asker kommune mener imidlertid at den imøtekommer forventningene i dokumentet ved at den planlegger at hovedtyngden av fremtidig boligbygging vil skje i tilknytning til Asker sentrum og i tilknytning til videreutvikling av 5 mindre tettsteder.⁵⁴ Kommunen uttaler at det er rom for ytterligere fortetting og evt. transformasjon i enkelte kollektivnære og sentrale villaområder i Asker, men at en slik transformasjon bør vokse frem som et ønske «nedenfra», dvs. fra villaeierne.⁵⁵ Det vises dessuten til at «kommunen har åpnet for en rekke slike transformasjoner av ulik karakter i 3 områder med tillegg av flere områder rundt sentrum og vil derfor ikke «presse» frem ytterligere slik fortetting nå».⁵⁶

Asker kommune mener den har gode grunner for å fortsette med en viss grad av småhusbygging og viser til at en kommuneplan skal ivareta en rekke samfunnsmessige hensyn, som f.eks. kommuneøkonomi og kapasitet for sosial infrastruktur, boligpolitiske- og næringspolitiske hensyn, hensynet til ivaretagelse av lokalmiljøer.

Av forarbeidende⁵⁷ under temaet Verdiskaping og utbygging, fremgår det at en av hovedoppgavene for plan- og bygningsloven også er å legge til rette for at det er tilstrekkelig areal tilgjengelig for boligbygging, næringsutvikling og infrastruktur. Det fremheves videre at tilgangen på byggeklare tomter påvirker både nybyggingen og prisene på nye boliger, og på lengre sikt også prisene på brukte boliger. Høye boligpriser er et problem for en del av befolkningen i Asker og kommunen mener derfor den har behov for også å kunne tilby en del rimelige boliger. Av de samme forarbeidende sies det også at «det ikke trenger å være noen motsetning mellom utvikling og vern. Plansystemet i den nye plan- og bygningsloven er ment å bidra positivt til og ikke gjøre det vanskeligere å dekke behovene for utbygging, men samtidig må beslutninger om utbyggingsmønster og lokalisering av boliger bygge på avveininger av en rekke hensyn og interesser».⁵⁸

Forventningsdokumentet er som nevnt i kap. 2 pkt. ikke tydelig på hvilke andre interesser som kan ha betydning for at ikke all utbygging må skje ved en fortetting. Planretningslinjene er imidlertid mer konkret på at områder med stort utbyggingspress «bør legge til en arealutnyttelse utover det som er typisk», ref. retnl. pkt. 4.3, 1. ledd, 2. pkt. Hvorvidt Asker kommune kan sies å gjøre det ved den boligbygging som er planlagt, er muligens noe usikkert, men siden forslaget til ny kommuneplan innebærer en økning fra 23 til 61% av andel boliger som

⁵⁴ Forslag til kommuneplan av sept. 2013

⁵⁵ Sammendrag av høringsinnspill fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus dat. 12.12.2013

⁵⁶ Ibid. S.

⁵⁷ Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) pkt. 3.1.4

⁵⁸ Ibid. s..

ligger i gangavstand til jernbane⁵⁹, ser dette ut til å innebære en vesentlig fortetting i tråd med føringene.

Den supplerende boligbyggingen som er planlagt i tillegg, er etter kommunens oppfatning heller ikke av en så omfattende karakter at den kan sies å undergrave denne strategien og dermed gjøre sitt til at kommunens plan for boligbygging ikke er i samsvar med disse retningslinjene om fortetting/transformasjon. Det kan her stilles spørsmål om hvor omfattende denne type boligbygging kan være før den kommer i konflikt med føringen om fortetting, men ut fra at unntak fra fortettingsstrategien er begrenset til områder med lite utbyggingspress, jfr. retnl pkt. 4.3, 4. ledd, synes det som om videreføringen av småhusbebyggelsen er i strid med retningslinjene.

Andelen eneboliger i Asker kommune er pr. i dag iflg. Fylkesmannen i Oslo og Akershus⁶⁰ på over 50% mens andelen leiligheter utgjør i underkant av 20%. I forslaget til kommuneplan⁶¹ legger kommunen opp til en fordeling med 33% eneboliger, 8% småhus og 60 % leiligheter. Dette betyr en vesentlig økning av andelen leiligheter i fht. tidligere, men om det er tilstrekkelig til å innfri kravet om fortetting i fht. forventet befolkningsvekst, kan sikkert diskuteres særlig all den tid den synes å være rom for en ytterligere fortetting i eksisterende villaområder i nærheten av kollektivnett selv om dette kan tenkes å bli konfliktfyllt, jfr. tidligere henvisning til at kommunens ønske om at initiativet til dette skal komme fra grunneierne selv.

Forventningsdokumentet og retningslinjene har som formål er å skape en bærekraftig utvikling og derfor skape en balanse mellom vekst og vern. Dette er i samsvar med formålsbestemmelsen i pbl. § 1-1 og med tanke på økologisk bærekraft, skal en slik utvikling forhindre tap av biologisk mangfold, ref. formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 1. I relasjon til utvalgte naturtyper, skal en slik utvikling forhindre forringelse av forekomster av utvalgte naturtyper. Forventningsdokumentet sier at «utvalgte naturtyper skal innarbeides i planleggingen» mens retningslinjene sier at «viktig naturmangfold skal inngå i planleggingen», jfr. retnl. pkt. 4.7. Vektleggingen av verdifull natur i forventningsdokumentet og i planretningslinjene bidrar til å understreke betydningen av at potensiale for fortetting bør utnyttes utbygging av nye områder.

En fortsatt småhusbebyggelse som innebærer en omdisponering av luf-områder til boligformål, er derfor også i strid med denne føringen, jfr. retnl pkt. 4.3, 2. ledd 1. pkt. I tillegg vil de

⁵⁹ Forslag til kommuneplan fra september 2013

⁶⁰ Uttalelse til forslag til kommuneplan fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 12.12.2013

⁶¹ Forslag til kommuneplan fra september 2013

også være i strid med samme pkt. 2. pkt. hvor det sies at «nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder».

I Asker kommune fremgår det av brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus⁶² at det for 8 av disse boligfeltene, jfr. innledningsvis til casen, vil oppstå konflikt med viktige naturtyper og/eller jordbruksinteresser. I forventningsdokumentet fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus dat. 04.03.13 og 10.04.14 sies det at kommunen må hindre nedbygging av verdifulle naturområder og at forekomster av utvalgte naturtyper må innarbeides i planleggingen.

I den grad omdisponeringen kommer i konflikt med viktig naturmangfold, er derfor dette også et moment som taler i mot en slik omdisponering, men retningslinjene gir ingen anvisning på hva utfallet skal være ved en evt. interessekonflikt. De sier bare at det skal tas hensyn.

På bakgrunn av den drøftelse som er gjort av føringene i forventningsdokumentet og de statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging, synes det ikke å være rom for en videre småhusbebyggelse i Asker kommune. Dette ut fra den sterke vektleggingen som retningslinjene har til hensynet for fortetting i områder med stort utbyggingspress samt at muligheten for en differensiert utbygging synes å være begrenset til kommuner med et lite utbyggingspress hvor en differensiert utbygging er nødvendig for å gjøre kommunen med attraktiv for bosetting.

Med tanke på en vurdering av hensyn til boligutbygging etter pbl. § 3-1 og det særlige hensynet til utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd, så virker det ikke å være slik at planen for fortsatt småhusbebyggelse i Asker vil bety en ødeleggelse i form av en full nedbygging av den eller de forekomstene hvor utbyggingen kommer i konflikt. Det er i større grad snakk om en delvis nedbygging evt. at de boligfeltene det gjelder kommer i umiddelbar nærhet til skogen, slik at det oppstår fare for forringelse.

I tråd med plan- og bygningslovens formålsbestemmelser om å balansere vekst og vern og å benytte plan- og bygningslovens virkemidler i fht. dette uttales det i forarbeidene at «det ikke trenger å være noen motsetning mellom utvikling og vern». ⁶³ Plansystemet i den nye plan- og bygningsloven er ment å bidra positivt til og ikke gjøre det vanskeligere å dekke behovene for utbygging, men samtidig må beslutninger om utbyggingsmønster og lokalisering av boliger bygge på avveininger av en rekke hensyn og interesser.». I dette ligger at utbyggingsbehov og

⁶² Uttalelse til forslag til kommuneplan fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus dat. 12.12.2013

⁶³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)

behovet for økonomisk vekst må veies mot de økologiske rammer som det en bærekraftig utvikling setter.

Asker kommune har foruten fokus på boligvekst, også fokus på en bevaring av det «grønne» Asker og har natur og kulturmiljø som et eget satsningsområde.⁶⁴ Den ønsker derfor å «bevare sammenhengende og robuste blågrønnstrukturer i alle deler av kommunen også i byggesonen etter en konkret og begrunnet vurdering og i et lengre perspektiv enn en kommuneplanperiode»⁶⁵ Kommunen skal derfor begrense nedbyggingen av grønne områder og sikre bl.a. biologisk mangfold mellom fjorden, marka og byggesonen.

Fremfor å stanse en videre omdisponering av Inf-område til boligområde og derfor så og si sikre fremtidig boligbehov ved en fortetting, vil den isteden ha bestemmelser og retningslinjer som er knyttet til vern av bl.a. grønnstrukturer/blå-grønnstrukturer som bl.a. innbefatter krav om registrering av biologisk mangfold før evt. inngrep i terreng/vegetasjon.⁶⁶

Nedbygging av Inf-områder har imidlertid pågått over tid ved en stykkevis nedbygging og det er denne stykkevise nedbyggingen som uttales å være den største trusselen for variasjonen i det biologiske mangfoldet⁶⁷, herunder utvalgte naturtyper. I hht. Handlingsplanen for kalklindeskog⁶⁸, er det boligbygging i løpet av de siste 100-50 år som er årsaken til en betydelig tilbakegang av naturtypen. Forslaget til kommuneplan vil innebære en risiko for ytterligere forringelse av de forekomstene som vil bli berørt.

Asker kommunen er som allerede nevnt, en kommune med stor befolkningsvekst, og slik sett tilsier dette ut fra planretningslinjene for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging med hjemmel i pbl. § 6-2, at det ikke er rom for et mer differensiert utbyggingsmønster, jfr. ovennevnte konklusjon.

Kommunen mener likevel at den har behov for å ha «bolig» som et trekkplaster i fht ønsket arbeidskraft til deler av næringslivet i kommunen. Den mener også å ha boligsosiale årsaker som begrunner behovet, da bl.a. endringer i befolkningssammensetningen med bl.a. underrepresentasjon av aldersgruppen 18-35 år samt en sterk økning av andelen eldre, gjør at kommunen må ha mulighet for å kunne tilby noenlunde rimelige boliger, da høye boligpriser er et

⁶⁴ Kommunal planstrategi

⁶⁵ Forslag til kommuneplan

⁶⁶ Planprogram for kommuneplanen, s. 14 og 15

⁶⁷ Ot.prp. nr 52 (2008-2009), s.

⁶⁸ Handlingsplanen for kalklindeskog, Håndbok 2011, s.40

hinder for å finne seg en ny bolig ved f.eks. samlivsbrudd og for andre lavinntektsgrupper som kan ha behov for kommunalt eide eller kommunalt disponerte boliger.⁶⁹

I hht. pbl. § 3-1 bokstav d, er det er en viktig oppgave for kommunen å legge til rette tomter som skaper forutsigbarhet for byggebransjen og derfor et godt boligmarked. Et godt boligmarked skal imøtekomme ulike behov hos befolkningen og kommunen ønsker derfor fortsatt å kunne bidra med en begrenset småhusbebyggelse.

Boligveksten som planlegges ved fortettingen, må antas å være attraktiv for utbyggere. Det kan imidlertid være utbyggere som er mer innrettet mot småhusbebyggelse enn store utbyggere av rekkehusleiligheter og blokkbebyggelse og kommunen ønsker å henvende seg til flere segmenter. Dette ønsket er utover nevnte forhold, også begrunnet med ønske om å gi grunneiere større forutsigbarhet og utbyggere flere valgalternativer ved å avsette areal til boligformål utover det som dekker behovet i planperioden.

At det er avsatt areal til boligformål utover behovet i planperioden, er et forhold som Fylkesmannen mener taler i mot en fortsatt småhusbebyggelse, da kommunen allerede skal ha et betydelig uutnyttet areal til småhusbebyggelse fra før.⁷⁰ Mange av de eldre vil dessuten velge å flytte fra enebolig til leilighet for en enklere hverdag, og i og med at andelen eldre er sterkt økende i Asker, vil dette være en mulighet for at det vil bli frigjort et tilstrekkelig antall av denne type boliger for å møte behovet for denne type botilbud blant yngre generasjoner.⁷¹

Nevnte forhold inngår som hhv pliktige eller relevante hensyn i hht. pbl. § 3-1. Spørsmålet blir imidlertid hvor tungt disse kan/skal vektlegges ved en evt. konflikt med utvalgte naturtyper. Disse hensynene oppgavene som kommunen vil/kan ivareta, må vurderes i fht det særlige hensynet som nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd pålegger at kommunen skal ta til forekomster av utvalgte naturtyper.

Asker kommune har nylig utarbeidet plan for naturmangfoldet i Asker⁷² hvor det oppgis at kommunen har 28 lokaliteter av kalklindeskog hvorav ni er innenfor verneområder og de øvrige 19 er kjente lokaliteter utenfor verneområde. For disse 19 lokalitetene vil derfor det særskilte hensynet i nml. § 53, 2. og 3. ledd være avgjørende for at de skal opprettholdes og ikke bli forringet.

⁶⁹ Kommunens Planprogram,

⁷⁰ Fylkesmannens uttalelse av 05.09.14

⁷¹ Samfunnsdelen av forslaget til kommuneplan

⁷² Plan for ivaretagelse av naturmangfoldet i Asker, s 18

Kravet i nml. § 53, 2. ledd 1. pkt. om å unngå forringelse, betyr at kommunen ikke skal betrakte den enkelte forekomst isolert sett, men isteden ut i fra hvilken betydning den aktuelle forekomsten har for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen, jfr. nml. § 53, 3. ledd, 1. pkt.

Siden forekomster av kalklindeskog i stor grad er begrenset til indre Oslofjord, vil tiltak som kan begrense utbredelsen av naturtypen i Asker kommune, kunne ha store konsekvenser for utbredelsen av naturtypen i nasjonal sammenheng. Dette betyr derfor at en omdisponering av arealet til boligformål bør unngås i hht. nml. § 53, 3. ledd, 1. pkt. samt i hht. føre-var prinsippet i nml. § 9. Et annet moment i retning av å unngå arealformål som kan representere en forringelse, er om forekomsten dekker et stort eller lite areal. De store forekomstene skal iflg. handlingsplanen⁷³ for naturtypen være fredet. Lokalitetene som evt. vil berøres av en utbygging, er ikke vernede lokaliteter og har derfor behov for beskyttelse som en utvalgt naturtype. I hht. Handlingsplanen⁷⁴ skal derfor dette være «mindre» forekomster som tyder på at de ikke dekker et veldig stort geografisk område. Slik sett tilsier det en økt vektlegging av hensynet til forekomstene.

Begrepet «forringelse» i nml. § 53, 2. ledd 1. pkt. innebærer ellers ikke bare den geografiske utbredelsen, men også forekomstenes økologiske tilstand, ref. nml. § 3 bokstav s. Det fremgår ikke av kommuneplan eller av tilhørende dokumenter til denne hvilken kvalitet de aktuelle lokalitetene har og derfor er deres betydning i hht de øvrige lokalitetene, heller ikke vurdert.

I hht. nml. § 8 som stiller krav til kunnskap (både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap om naturmangfoldet) ved arealplanlegging, er det krav til kunnskap om naturmangfoldet utvidet med tanke på det særlige hensynet som skal tas til utvalgte naturtyper i hht. nml. § 53, 2. jfr. 3. ledd. Kommunen må derfor klargjøre hvor kunnskapen om forekomstens tilstand og utvikling/utbredelse er hentet fra for å ha et tilstrekkelig grunnlag for avveiningen mellom hensynet til den utvalgte naturtypen og hensynet til boligformål.

Asker kommune har for de områder dette gjelder klarlagt hvilke planlagte boligfelt som kommer i berøring/konflikt med lokaliteter av den utvalgte naturtypen, men mener ikke av den grunn at området ikke lenger er egnet til formålet. Dette skal klarlegges på et senere tidspunkt.

⁷³ Handlingsplan for Kalklindeskog.

⁷⁴ Ibid .

Ved å omdisponere LNF-område til boligformål, er det risiko for en økt negativ påvirkning av andre faktorer som følger med en slik omregulering. Dette er bl.a. behovet for økt infrastruktur som igjen skaper økt ferdsel og mulighet også for negativ påvirkning i form av gassutslipp fra biler og andre kjøretøy. I den sammenheng blir det spørsmål om «hvilke eksisterende og hvilke påregnelige fremtidige planer, tiltak eller bruk som utgjør eller vil kunne utgjøre en påvirkning på forekomstene og derfor øke den samlede belastningen»⁷⁵, jfr. nml. § 10 og som derfor kan motvirke forvaltningsmålet for naturtypen, ref. nml. § 4.

Størst vektlegging av hensynet til boligformål, kan også på sikt gjøre det vanskelig å begrense boligutbyggingen for å ivareta utvalgte naturtyper, fordi både grunneiere og kanskje i større grad utbyggere, er opptatt av lønnsomhet og en effektiv arealutnyttelse. En sikring av utvalgte naturtyper ved en slik strategi, betinger i hvert fall klare føringer, slik at grunneiere og utbyggere planlegger ut fra evt. spesielle hensyn og restriksjoner, jfr. anbefaling om hensynssoner ved arealformålet grøntområde fra Fylkesmannen.⁷⁶

I forslaget til arealdel av kommuneplan i Asker kommune er de utvalgte naturtypene som befinner seg innenfor lmf-område, iflg. Fylkesmannen i Oslo og Akershus godt ivaretatt ved hensynssoner. For de områdene som foreslås omdisponert fra lmf-formål til boligformål, virker de imidlertid ikke å være synliggjort/kartfestet selv om Fylkesmannen anbefalte dette i sin høringsuttalelse til kommunens vedtatte planprogram av 30.10.12, jfr. vedlegg til forslag til kommuneplan. Kommunen meddelte imidlertid at dette ville bli fulgt opp det videre arbeidet med kommuneplanen.

Drøftelsen mellom de ulike hensynene i pbl. § 3-1 mot hensynet til forekomstene av den utvalgte naturtypen kalklindeskog, taler så langt mest i retning av at hensynet til å unngå forringelse av forekomstene bør vektlegges mest og slik sett bør arealformålet til bolig ved en omdisponering av lmf-området unngås i den grad disse interessene kommer i konflikt.

Plan- og bygningsloven er imidlertid ment å gi muligheter for å kombinere vekst og vern. Selv om arealformål bolig tilsier i en økt risiko for en forringelse av slike forekomster, behøver ikke en slik omdisponering nødvendigvis bety en forringelse, da det er virkemidler i plan- og bygningsloven som gjør det mulig med bevaring av denne type natur i kombinasjon med utbygging f eks ved hjelp av arealformålet grøntstruktur i hht. pbl. § 11-7 nr. 3 med tilhørende juridisk bindende bestemmelser i pbl. § 11-9 nr. 6. Arealformålet grøntstruktur kan også kombineres med hensynssone. Ved bruk av hensynssone kan kommunen tydeliggjøre på kart i

⁷⁵ Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper, Håndbok 31-2011, s. 8

⁷⁶ Brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 12.12.13

hvilke områder det må tas særlige hensyn ved bruken av arealene og det åpnes også for at kommunen utover vedtakelse av selve hensynssonen, også kan vedta retningslinjer og bestemmelser som gjør at hensynet til forekomster av utvalgte naturtyper blir tilstrekkelig ivare tatt, ref. pbl. § 11-8, 3. ledd bokstav c). Dette kan derfor bidra til å sikre at hensynet til de utvalgte naturtypene blir ivaretatt av utbyggere og grunneiere ved et senere forslag til detaljregulering.

Samlet sett synes det ikke å være rom for en videre småhusbebyggelse i Asker når dette betyr en fortsatt omdisponering av Inf-området til boligformål. Begrunnelse for dette er de tydelige føringer for fortetting i byer og tettsteder hvor utbyggingspresset er stort, jfr. gjeldende planretningslinjer for bolig-, areal og transportplanlegging som er rettslig bindende for kommunene. Dette synes også å være mest i samsvar med det overordnede mål om en bærekraftig utvikling i hht. pbl. § 1-1 og nml. § 1. Sett i sammenheng med prinsippene for bærekraftig bruk i nml kap. II og da særlig føre-var prinsippet i nml. § 9 og prinsippet om samlet belastning i nml. § 10 hvor det er viktig å tenke langsiktig og hvilke faktorer som vil kunne medvirke til en forringelse i et fremtidsperspektiv.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus påpekte dessuten tidlig at de var kritiske til at knutepunktstrategien i hht planprogrammet skulle suppleres med en begrenset utbygging i mindre sentrale strøk og anbefalte å innarbeide et arealregnskap som avklarer arealreserver og arealbehov til boliger der det settes mål for utbyggingsvolum og utbyggingsmønster.⁷⁷

3.2 Om betydningen av regionale føringer

Forekomstene av den utvalgte naturtypen kalklindeskog er som nevnt så og si bare konsentrert til indre Oslofjord og således får kommunen i denne regionen et spesielt ansvar for å bevare og sikre utbredelsen av denne utvalgte naturtypen.

Fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp i kommunale planer, fremgår temaet Miljøvern som et av de prioriterte fokusområdene i 2014 og det påpekes nettopp at Oslo og Akershus har et rikt biologisk mangfold som særlig er knyttet til kalkrike forekomster langs Oslofjorden.⁷⁸ Dette kan derfor tolkes i retning av regionalt og evt. interkommunalt samarbeid på dette området er av stor betydning for disse utvalgte naturtypene. Det fremkommer av samme brev

⁷⁷ Uttalelse til igangsatt planarbeid - brev fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus dat. 15.09.2012

⁷⁸ Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging 2014 i brev av 10.04.2014

at «viktige avklaringer vil komme i det pågående regionale Plansamarbeidet for areal og transport i Oslo og Akershus. Det kan i den sammenheng vises til at Fylkestinget i Oslo og Akershus har ute til høring et forslag til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.⁷⁹ Av dette forslaget fremgår det at denne regionen «skal prioritere boligveksten til noen prioriterte vekstområder og en tilsvarende klar begrensning av boligveksten utenfor slike områder. Naturmangfoldet i Oslo og Akershus skal i hht. planforslaget forvaltes slik at det bidrar til oppfølging av nasjonale mål om natur- og artsmangfold». Videre skal forvaltningen være slik at «den bidrar til å halvere den årlige omdisponeringen av dyrket jord»⁸⁰

De høringsinnspillene som er kommet fra regionalt hold, dvs. fra Akershus Fylkeskommune til Asker kommune sitt forslag til kommuneplan, inneholder ikke noen kommentarer knyttet til biologisk mangfold og utvalgte naturtyper. Deres innspill hva gjelder miljøet, er isteden knyttet til transportsektoren og kultur mens det er Fylkesmannen i Oslo og Akershus som har kommentert forholdet til viktige naturtyper og utvalgte naturtyper i kommunens forslag til kommuneplan.

Så langt tyder derfor dette på at regionalt og interkommunalt samarbeid har en innflytelse på valg av utbyggingsmønsteret, men en nokså begrenset innflytelse på hvordan de utvalgte naturtypene blir ivaretatt i kommunene i Oslo og Akershus, men ut fra det pågående plansamarbeidet på fylkesnivå, ser det ut til at det vil være ganske sterke føringer på betydningen av å ivareta viktig naturmangfold og samtidig se det som en kvalitet at regionen er et område med rikt biologisk mangfold.⁸¹

3.3 Sluttvurderinger av betydningen av de ulike føringene for utvalgte naturtyper

Utviklingen så langt vitner om at det har vært vanskelig å sørge for at det blir tatt tilstrekkelig hensyn til vern ved den kommunale boligplanleggingen i den forstand at man ikke ser ut til å ha vært tilstrekkelig oppmerksom på konsekvenser av en gradvis nedbyggingen av viktige naturverdier de seneste 10-årene. Det er mange sider ved et samfunn med mål om økonomisk vekst som gjør det vanskelig å sikre en bærekraftig utvikling som gjør at naturmangfoldet ikke forringes. Desto viktigere er det med et større fokus på betydningen av arealplanleggingen. Mange år med fokus på betydningen av å ivareta det biologiske mangfoldet, ref. tidligere St.meldinger, har nok bidratt til at noen av de største forekomstene av kalklindeskog i Asker

⁷⁹ Forslag til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus frem til 2030

⁸⁰ Ibid, s. 11

⁸¹ Ibid, s. 14

har blitt vernet og forekomster i Inf-områder utenom disse, skal ifølge Fylkesmannen i Oslo og Akershus ære beskyttet ved hensynssone.

Flere av de utvalgte naturtypene befinner seg imidlertid i områder med stort utbyggingspress, og presset på arealer til vekstformål er derfor stort. Derfor er det en stor utfordring å sikre at de blir tilstrekkelig ivaretatt. Ut fra nasjonale føringer gjennom statlige planretningslinjer, kan det imidlertid virke som om staten via Fylkesmannen tar et sterkere grep for å styre arealutviklingen i disse områdene og som derfor vil kunne være et veldig viktig grep for å hindre videre nedbygging og forringelse av forekomstene i disse områdene.

I den interesseavveining som kommunen har gjort mellom ønske om fortsatt småhusbebyggelse og hensynet til ivaretagelse av de aktuelle forekomstene av kalklindeskog, virker ikke nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd foreløpig å ha hatt funksjon som den særlige vektleggingsregel den er ment å ha, da kommunen har valgt å opprettholde ønske om utbygging i disse områdene selv om det for noen av områdene er påvist at de berører eller kommer i konflikt med forekomster av den utvalgte naturtypen kalklindeskog. Slik sett representerer den avveiningen som kommunen så langt har gjort mellom disse hensynene, en favorisering av hensynet til areal for boliger.

Kommunen har imidlertid ute forslag til forvaltningsbestemmelser hvor det stilles krav til registrering av biologisk mangfold før en evt. utbygging i de områdene som omdisponeres fra Inf-område til boligformål og at nødvendige hensynssoner skal avklares i samarbeid med Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette er et tiltak som viser at kommunen ønsker å ivareta forekomstene i disse områdene, selv om forslaget først kom etter at Fylkesmannen varslet innsigelse til de aktuelle områdene som berører eller kommer i konflikt med den utvalgte naturtypen.

Kommunen har ellers også som nevnt utarbeidet en egen plan for ivaretagelse av naturmangfoldet i Asker og det ser her ut til at kommunen er godt kjent med hvilke forekomster den har av de ulike utvalgte naturtypene i hht. forskriften av 13.05.2011.

Regionale føringer som omtalt i pkt. 3.2 ser også ut til å kunne bidra til å styrke hensynet til utvalgte naturtyper i kommunen ved at det er foreslått at vern skal vektlegges mest i områder utenfor de områdene som utpekes som vekstområder.

4 Case 2 – vedtakelse av reguleringsplan

Problemstillingen/interessemotsetningen mellom regulering av areal til utbygging i fht. bevaring av forekomst av en utvalgt naturtype, belyses her med utgangspunkt i en sak fra Vestre Toten kommune. I denne saken fremmet en privat utbygger forslag til detaljregulering i 2009 som bygde på en reguleringsplan fra 1959. Hensikten med detaljreguleringsplanen var å legge til rette for boligbygging med tilhørende bestemmelser. Planen gjaldt et område på 4,3 dekar og på eiendommen befant det seg en viktig forekomst av den utvalgte naturtypen slåttemark som ved kartlegging i 2000/2001 var gitt kvaliteten A – svært viktig, jfr. forskrift om utvalgte naturtyper § 3, 1).

Foruten at detaljreguleringsplanen ble vist til å være i samsvar med gjeldende reguleringsplan, ble det også vist til at tiltaket var i samsvar med rikspolitiske retningslinjer om fortetting og at tiltaket derfor var i tråd med statlige føringer for kommunal planlegging – nå erstattet av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26.09.2014 nr. 1222.

Forslaget til detaljregulering ble fremmet på et tidspunkt hvor det pågikk arbeid med å utpeke enkelte naturtyper som utvalgte naturtyper i hht. nmfl. § 52, men forskriften for disse naturtypene ble ikke vedtatt før i 2011. Naturmangfoldloven ble imidlertid vedtatt i juni 2009 og var derfor gjeldende på et tidlig tidspunkt etter at kommunen ble kjent med forslaget til detaljregulering.

4.1 Om plikten til å revidere reguleringsplaner

Problemstillingen her er hvilken plikt en kommune har til å revidere en reguleringsplan som ikke er i samsvar med overordnede nasjonale føringer.

I nåværende pbl. § 10-1, 1. ledd, 1. pkt. har kommunen plikt til minst en gang i hver valgperiode og senest innen ett år etter konstituering, å vedta en planstrategi. En slik plan bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen, herunder langsiktig arealbruk og bl.a. en vurdering av kommunens planbehov i perioden og en kommune kan også «gjennom vedtak av planstrategi ta stilling til om det er reguleringsplaner som bør oppheves eller endres i planperioden».⁸²

Arbeidet med planstrategi er derfor et viktig arbeid for å sikre at kommunen oppdaterer seg på hvilke nasjonale føringer som er gjeldende og i den sammenheng vurderer om dette utløser behov for å oppheve eller endre planer i planperioden.

⁸² Lovkommentar til ny plandel av plan- og bygningslov s. 77

Området var ifølge Fylkesmannen⁸³ vist som byggeområde i daværende kommuneplan, men hvorvidt denne var oppdatert i fht. nye nasjonale føringer, fremgår ikke. Kommunen viste imidlertid i flere av sakspapirene til at planen var i samsvar med daværende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, og det må derfor antas at kommunen av den grunn heller ikke så noen grunn til å endre arealdelen av kommuneplanen.

Sett ut i fra plikten i pbl. § 10-1, er det spørsmål om hvilket «mulighetsrom» som forelå for Vestre Toten kommune til å ivareta eller innarbeide hensynet til den utvalgte naturtypen slåttemark ved vedtakelse av naturmangfoldloven i 2009 og senere ved at slåttemark ble utpekt som utvalgt naturtype i hht forskrift av 13.05.2011 i den forstand å vise hva henholdsvis kommunen kunne den gjøre, hva burde den ha gjort og evt. hva var den rettslig sett forpliktet til å gjøre.

Kommunen hadde mulighet til å fremme forslag til oppheving eller endring av reguleringsplanen fra 1959 pga nye føringer om økt vektlegging av å ta vare på verdifull natur. Disse føringene startet flere år før naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009. Det vises her til St.meld. nr. 42 (2000-2001) om Biologisk mangfold. Registrering av biologisk mangfold ble også gjennomført i de ulike kommunene – i Vestre Toten ble dette iflg. opplysninger fra saken gjennomført i 2000 og 2001 hvor den aktuelle slåttemarka ble registrert med verdiklasse «særlig viktig», fordi den inneholdt 8 rødlistearter.

Ut fra denne registreringen hadde kommunen ved å fremme forslag til endring av reguleringsplanen, en mulighet til å omregulere området til LNFR-området i hht. pbl. § 12-5 nr. herunder områder for natur hvor kommunen tillater f.eks. spredt boligbygging.

Alternativt hvis den fortsatt ønsket å regulere området til boligbygging, kunne slåttemarka blitt bevart ved å regulere selve området for lokaliteten til grønnstruktur i hht. pbl. § 12-5 nr. 3. Dette er et formål som ble et nytt virkemiddel med pbl av 2008 og som gjør det mulig å avgrense naturområder innen en byggesone.

Registreringen av slåttemarka medførte imidlertid ingen tiltak for å sikre lokaliteten i form av en oppheving eller endring av reguleringsplanen fra 1959. Dette ser ut til å ha sin årsak i at kommunen var mer opptatt av å henvise til at reguleringsplanen var i samsvar med daværende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging ved å vise til at det planlagte området lå i tilknytning til allerede eksisterende boligfelt, og at den planlagte utbyg-

⁸³ Notat fra Fylkesmannen i Oppland dat. 26.07.10

gingen derfor sikret en effektiv utnyttelse av areal i byggesonen og sånn sett bidra til å unngå flere områder med spredt bebyggelse.

Med tanke på hva den var rettslig forpliktet til å gjøre, så var ikke slåttemark utpekt som utvalgt naturtype når forslag til detaljregulering ble fremmet. Slik sett kunne kommunen strengt tatt ikke sies å være rettslig forpliktet til å utøve det særskilte hensynet i nml. § 53, 2. og 3. ledd selv om slåttemark på dette tidspunktet var foreslått som en utvalgt naturtype dersom de var klassifisert i enten verdiklasse særlig viktig eller viktig. Kommunen var i hvert fall rettslig forpliktet til å følge naturmangfoldlovens prinsipper for bærekraftig bruk i nml i §§ 8-12 da disse gjelder ved utøving av offentlig myndighet, jfr. nml. § 7, 1. ledd, 1. pkt.

Kommunen burde ut fra den kartlegging som ble gjort i 2001, ha fulgt opp denne for å sikre nødvendig ivaretagelse. Pbl § 12-1, 2. og 3. ledd gir anvisning på når det skal utarbeides reguleringsplan og at dette bør skje når dette er nødvendig for å sikre forsvarlig planavklaring i forhold til bl.a. vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. Uansett virker det som om at kommunen burde ha vurdert behovet for en endring eller oppdatering ved revisjon eller utarbeidelse av kommuneplan. Dette ut fra planens alder og at den ut i fra dette burde ha vært revidert med tanke på endrede nasjonale føringer.

4.2 Avveiningen av interessen for boligutbygging sett i forhold til det særlige hensynet som skal tas til utvalgte naturtyper

Saken gir en god belysning av avveining mellom disse to ulike samfunnsinteressene. Som vist til innledningsvis hadde området vært avsatt til boligformål helt tilbake til 1959 og var i tråd med gjeldende kommuneplan. I hht. pbl. § 3-1 bokstav e) er det viktig at en kommune avsetter tilstrekkelig areal til boligbygging. I dette tilfellet lå arealet i tilknytning til annen bebyggelse, slik at det var ikke snakk om en omdisponering av et Infr-område.

I området befant det seg en lokalitet av naturtypen slåttemark og selv om denne naturtypen ikke var utpekt som utvalgt naturtype i forskrift når det private reguleringsforslaget ble fremmet, var naturmangfoldloven vedtatt med bestemmelsen om utvalgte naturtyper i § 52, ref. krav til å ta særskilt hensyn i § 53.

Prinsippene for bærekraftig bruk i kap. II gjaldt også som et pliktig hensyn for kommunen i form av en statlig retningslinje. Prinsipper av særlig betydning i denne saken, kan sies å ha vært nml. §§ 8 og 9 om hhv. krav til kunnskap og føre-var prinsippet. Med tanke på kunnskap i denne saken, ble kartlegging av slåttemarka foretatt i 2000/2001 med verdi svært viktig, dvs.

av nasjonal verdi i Direktoratet for naturforvaltning (DNs) Naturbase hvor registreringen var basert på kommunens kartlegging om områder med verdi for biologisk mangfold.

I hht. prinsippene om bærekraftig bruk, skal forvaltningen basere seg på best mulig kunnskap om naturmangfoldet. Prinsippet om kunnskap er lovfestet i nml. § 8 og med kunnskap siktes det både til vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. I den videre prosessen i saken ble det vist til behovet for oppdatert kunnskap, bl.a. med henvisning til nml § 8 som gjaldt uavhengig av om lokaliteten på det tidspunktet ikke var å regne som en utvalgt naturtype. Kommunen gjennomførte i etterkant en nærmere «vurdering» av lokaliteten og mente ut fra den tiden som var gått, at slåttemarka hadde grodd ytterligere igjen og at den i hvert fall måtte ha blitt redusert til verdi B, dvs. viktig DN's Naturbase. Fylkesmannen godtok denne vurderingen og ga derfor på dette tidspunkt tillatelse til at eiendommen kunne tas i bruk til boligformål og viste til hensyn til effektiv arealutnyttelse i byggesonen.

Av senere kartlegging som private interesser foretok, fremkom det imidlertid opplysninger om at lokaliteten inneholdt flere rødlistearter som slåttemark og at den lett ville kunne fått tilbake status som særlig viktig ved aktiv skjøtsel. Dette tilsa at det forelå et restaureringspotensiale og føre-var prinsippet i nml. § 9 talte derfor i mot en nedbygging.

Etter en befarings av 11 forekomster av slåttemark i kommunen i privat regi sommeren 2010, ble det også uttalt at flere av kommunens forekomster forfaller på grunn av feil skjøtsel og antagelig ikke er bedre egnet enn lokaliteten i Plogvegen 33. Dette tilsa at restaureringspotensiale for lokaliteten i Plogvegen burde ha blitt tillagt ekstra stor vekt. Kommunen mente imidlertid at det vil være «lettere for kommunen å vedlikeholde slåttemarker i nær forbindelse med husdyrhold, da disse står høyere opp på prioriteringslista for kommunen og at landbruket har tilskuddsordninger som stimulerer til dette». «Forekomster gjort på mer vanlige boligeiendommer er mer sårbare, fordi beboernes behov kan endres raskt ved eierskifte eller ved nye behov for plenareal for familier»⁸⁴.

Kommunen ønsket heller ikke å omgjøre vedtaket av hensyn til utbyggeren som hadde innrettet seg i tråd med reguleringsplanen og viste til at den på generelt grunnlag er restriktiv med endringer av reguleringsplaner hvor det er gitt sterke føringer som andre samfunnsaktører har innrettet seg i henhold til. En bevaring ville videre resultere i at kommunen ville få en utbyggingstetthet som ikke ville være i samsvar med gjeldende plan for utnyttingsgrad, jfr. effektiv arealutnyttelse i byggesonene.

⁸⁴ Saksfremlegg Vestre Toten kommune arkivsaksnr. 10/51-reguleringsplan for Plogvegen 33 – 1. gangsbehandling

Ut fra høringsinnspill til saksfremlegget, går det imidlertid frem at kommunen la opp til en lettere utnyttelse av arealet det i det aktuelle området enn i strøket ellers, men kommunen mente at det ut fra langsiktig tenkning ville være nødvendig med en god utnyttelse ut fra at jordvernet står sterkt og viste til stans av kommunens tidligere forsøk på en utvidelse av Raufoss østover ved de 2 senere kommuneplanrevisjonene. Det var også iflg. kommunens opplysninger etterspørsel etter mindre lettstelte leiligheter slik tiltaket la opp til, da det er stor overvekt av eneboliger i Raufoss. Dette er også om ikke et pliktig hensyn, så i hvert fall et relevant hensyn som kan vektlegges i hht. pbl. § 3-1.

Forholdet viser på den annen side at en kommune raskt kan bli ganske sterkt bundet i fht private aktører som har økonomiske interesser og som derfor ønsker en utbygging. Mens saken pågikk, viste kommunen også til at den «hverken hadde ressurser til å innløse eiendommen eller skjøtte den i framtida» og av opplysninger som kom frem senere i saksgangen, var trolig kommunen redd for å bli møtt med erstatningssøksmål dersom den hadde omgjort tillatelsen.

Slik sett vitner dette om at det er viktig med informasjon ut mot grunneiere og andre aktører som kan tenkes å ha interesser i et område med verdifullt naturmangfold. I denne saken sviktet det med informasjon til grunneieren og utbyggeren om den kartlegging som var foretatt i 2000/2001.

Konklusjonen fra firmaet som foretok kartleggingen i 2000/2001 uttalte at «Vestre Toten kommune har et ansvar på nasjonalt nivå for forvaltningen av bl.a. naturbeitemarker og slåttinger på kalkrik grunn»⁸⁵ og for hver lokalitet ble det gitt anbefaling om skjøtsel og hvilke spesielle hensyn som burde tas for å ivareta de biologiske verdiene på lokalitetene. På tross av at planstatus for lokaliteten var kjent, ble det ikke iverksatt tiltak for å sikre lokaliteten i etterkant av den biologiske kartleggingen. Dette ble ikke annonsert for grunneierne i forkant at kartleggingen kunne gi juridisk bindende føringer for arealbruken og informasjon om hva som ble registrert hos den enkelte grunneier, ble heller ikke gjort under eller i etterkant av kartleggingen»⁸⁶. Kommunen hadde heller ikke foretatt noen kartfesting av lokalitetene. Av den grunn var det vanskelig for andre aktører å kunne skaffe seg kjennskap til denne forekomsten selv om det også påhviler slike aktører en aktsomhetsplikt i hht. nml. § 6.

Selv om forskriften for utvalgte naturtyper ikke var vedtatt, gjaldt ellers også nml. § 4 med forvaltningsmål for naturtyper. Denne bestemmelsen har nær sammenheng med prinsippene

⁸⁵ Biologisk mangfold i Vestre Toten kommune, Miljøfaglig Utredning Rapport 2001:10, pkt. 8.1.

⁸⁶ Notat til sak om reguleringsplan for Plogvegen 33 av 03.05.10.

for bærekraftig bruk og med referanse til kommunens kartlegging, tilsa det at kommunen var oppmerksom på den aktuelle forekomsten av slåttemark og derfor også var oppmerksom på at naturtypen var i tilbakegang. Med ref. til nml. § 53, 2. jfr. 3. ledd innebærer det særskilte hensynet at man skal unngå forringelse både av naturtypens utbredelse og økologiske tilstand nettopp med tanke på forvaltningsmålet i nml. § 4. Denne bestemmelsen er ikke bare myntet på utbredelsen og den økologiske tilstanden til den enkelte forekomst, men på utbredelsen og antall lokaliteter med god kvalitet i landet som helhet. I saken er det imidlertid ingen opplysninger som tilsier at kommunen har vurdert utbredelsen av naturtypen som sådan, men begrenset seg til å vurdere lokalitetene i sin egen kommune. Det er også opplysninger i forbindelse med klagen på reguleringsplanen, som tilsier at kommunen heller ikke har ivaretatt sine øvrige forekomster på en god måte.

Utbredelsen av naturtypen i den forstand om lokaliteten omfatter et lite eller stort areal er forøvrig også et moment ved avveining av interessen for bevaring kontra utbygging. I dette tilfellet utgjorde eiendommen et areal på fire mål, og må derfor sies å ha vært et forholdsvis lite areal som burde ha betydd en sterk vektlegging av hensynet til å beskytte slåttemarka særlig når den ut i fra den senere kartlegging som ble gjort, fortsatt inneholdt flere rødlistearter i karakteristikk av å være slåttemark og at det forelå potensiale for restaurering, slik at det igjen kunne bli klassifisert som særlig viktig. Ut fra det begrensede arealet eiendommen utgjorde, kan det være grunn til å stille spørsmålstegn ved behovet for nedbygging av nettopp denne eiendommen i fht. om det ikke var mulighet for en alternativ lokalisering av de 11 boligene. Det vises her til tidligere føringer om betydningen av å etablere såkalte grønnstruktur⁸⁷ som ble gjentatt som virkemiddel for bevaring av bl.a. viktig natur i forbindelse med vedtakelse av plandelen til plan- og bygningsloven av 2008.

Av saken fremkommer det at kommunen har forholdsvis få arealer som er avsatt som rene grøntarealer selv om tomtene på Raufoss er relativt store.

Kommunen er opptatt av å vise til at boligprosjektet var i samsvar med de daværende rikspolitiske retningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 1993, men selv om disse inneholdt føringer for fortetting i eksisterende byggeområder, inneholdt de også føringer for å sikre at «utforming av utbyggingen også bidrar til å bevare grøntstruktur, biologisk mangfold og estetiske kvaliteter i bebygde områder og at en også i slike områder burde unngå nedbygging av særlig verdifulle naturområder». Det vises også til senere stortingsmel-

⁸⁷ Planlegging av grønnstruktur i byer og tettsteder, DN- håndbok 6 1994

dingen som ga nærmere føringer for hva slags områder som bør bevares som en del av grøntstrukturen.⁸⁸

Det er i tråd med prinsippene for bærekraftig bruk å legge til rette for en fleksibel bruk av areal og at bruk og vern kan kombineres. Alternativet med en redusert utbygging virker imidlertid ikke å ha vært noe reelt alternativ for kommunen, jfr. bl.a. gjeldende plan for utnytningsgrad.

Kommunen ble oppfordret av Fylkesmannen til å vurdere å regulere området til «grøntområde» i hht. pbl. § 11-7 nr. 3 evt. pbl. § 12-5 nr. 3. I den sammenheng er det i saken opplyst at kommunen har lite grøntområder i byggesonen og heller ingen temaplan for dette formålet. Dette reguleringsformålet er i hht. veilederen for utvalgte naturtyper, et egnet reguleringsformål for å ivareta viktige naturverdier i byer og tettbygde strøk. Kommunen viste imidlertid ingen interesse av en slik omregulering i og med hensynet til den private utbyggeren og behovet for en effektiv arealutnyttelse i fht økonomien i utbyggingsprosjektet.

Kommunen la også stor vekt på at utbyggingen var i tråd med rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging i fht at utbyggingen ville bety en videreutvikling av allerede etablert bebyggelse i umiddelbar nærhet og sånn sett bidra til å unngå flere områder med spredt bebyggelse. Dette er som tidligere nevnt pliktige hensyn som kommunen må ivareta ved sin planlegging. Både de daværende og nåværende statlige planretningslinjene for bolig-, areal- og transportplanlegging vektlegger betydning av fortetting i byer og tettbygde strøk, men de vektlegger også betydningen av bevaring av grøntområder for å sikre verdifull natur i slike områder og for å sikre gode oppvekstforhold og tilgang til uteareal. Selv om det ut fra opplysninger om selve byggeprosjektet viser til at det er tatt hensyn til et godt bomiljø ved å etablere tilstrekkelig uteareal, virker det som om Vestre Toten kommune er mest opptatt av at de har ivaretatt fortettingsaspektet i de rikspolitiske retningslinjene.

En reguleringsplan har på sin side funksjonen med å konkretisere overordnet arealdisponering i kommuneplanens arealdel ved at bruk og vern av bestemte arealer fastsettes på arealplankart med tilhørende bestemmelser. Plikten til å utarbeide en reguleringsplan følger av pbl. § 12-1.

Plikten kan i hht. denne bestemmelsen følge både av loven eller av kommuneplanens arealdel samt der det ellers er behov for å sikre en forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i fht berørte private og offentlige interesser.

⁸⁸ St.meld nr. 13 (1992-1993)

Både bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø- og samfunn, medfører en plikt til å utarbeide en reguleringsplan og denne plikten påhviler kommunen.⁸⁹

Ndg. reguleringsplaner, kan hensynssoner i kommuneplanen også videreføres i reguleringsplanen, jfr. pbl. § 12-6, men i en reguleringsplan kan man også benytte mer spesifikke reguleringsformål, ref. pbl. § 12-5 nr. 5 og slik sett er ikke hensynssoner i en slik plan like aktuelt.

4.3 Vurdering av interesseavveiningen

Det er mange forhold i denne saken som viser at hensynet til den utvalgte naturtypen ikke ble ivaretatt i hht. det særlige hensynet som skal tas til slike naturtyper. Noe av årsaken til dette er trolig den manglende oppfølgingen etter kartleggingen av slåttemarka, samt den bindingen som kommunen mente den hadde overfor den utbyggeren som fremmet forslaget til detaljreguleringsplan. Noe av årsaken kan også trolig tilskrives at kommunen mente forslaget til utbygging var i tråd med de daværende rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportutvikling og at kommunen i 2000 hadde fått vedtak om byggestopp i et annet område som kommunen mente var svært lite produktivt mht. landbruk.

Selv om Fylkesmannen forholdsvis tidlig kom inn med bemerkninger om konflikten med slåttemarka, var allerede detaljreguleringsplanen utarbeidet. Et annet forhold var den tilsynelatende oppfatningen i kommunen om at den hadde andre slåttemarker som den mente var av tilsvarende kvalitet og som var bedre egnet med hensyn til ivaretagelse for slått.

5 Om gjennomførte konsekvensutredninger i case 1 og 2

Som tidligere omtalt i kap. 3 omhandler Planstrategien til Asker hvilke temaer som skal behandles i kommunens planprogram og kommunens planprogram inneholder opplysninger om hvilke temaer som skulle utredes, jfr. pbl. § 4-1, 1. ledd og 2. ledd. Konsekvenser for miljøet av fremtidig utbygging er her sentrale temaer.

Konsekvensutredning for alle nye utbyggingsområder ser ut til å være gjort for alle nye utbyggingsområder som er foreslått lagt inn i kommuneplanen inkl. områdene som foreslås om-

⁸⁹ Lovkommentarutgave til ny plandel av plan- og bygningsloven, s. 118

disponert fra Inf-område til boligformål. Temaene natur/miljø blir vurdert blant flere temaer og det opplyses også om hvilken boligtype som planlegges for hvert av områdene. Selv om det for noen opplyses at de inneholder særlige naturkvaliteter, følger det imidlertid ikke av utredningen hvilken konsekvens dette får for evt. utbygging og om de i så fall eventuelt er uaktuelle for en utbygging.⁹⁰ Noen av områdene omfattes av såkalte «rekkefølgebestemmelser», men disse virker i første rekke å være myntet på behov for transport- og skolekapasitet.

I og med at kommuneplanen ikke ser ut til å ta noen uttrykkelig stilling til hvilke lokaliteter som evt. skal ofres og hvordan de gjenværende som evt. blir berørt av en utbygging skal ivaretas, taler det i retning av at planen ikke fyller vilkårene til at planen skal «avklare» forholdet til disse forekomstene av utvalgte naturtyper, ref. nml. § 53, 4. ledd og slik sett vil kravene til særlig hensyn i nml. § 53, 2. ledd, jfr. 3. ledd fortsatt gjelde ved en nærmere regulering.

Asker kommune ser imidlertid ut til å ha benyttet muligheten i forskriftens § 9, 6. ledd om en senere avklaring og belysning av forholdet til de aktuelle utvalgte naturtypene til den senere reguleringen av området. Dette kan være med tanke på at det ikke er behov for en snarlig utbygging av disse områdene og at man derfor utsetter å ta endelig stilling til de konsekvenser en evt. utbygging vil kunne få for de aktuelle forekomstene.

Kommunen har foruten dette fremmet forslag til egne forvaltningsbestemmelser. Disse skal ifølge kommunen være oppdatert og i samsvar med oppbygningen i gjeldende plan- og bygningslov. Dette virker å være generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel med hjemmel i pbl. § 11-9. Bestemmelser for å bidra til å sikre viktig naturmangfold i Inf-områder som omgjøres til boligformål, kommer under temaet «Landskap, grøntstruktur, vassdragssone og strandsone». Med direkte henvisning til i alt 7 slike boligområder, fremgår det at «viktige naturtyper, biologisk mangfold og særlige landskapstrekk skal sikres»⁹¹. Videre fremgår det at nødvendige hensynssoner skal være avklart med Fylkesmannen før reguleringsplan kan fremmes for kommunal behandling, jfr. bemerkning fra Fylkesmannen knyttet til tilsidesettelse av plan- og bygningslovens bestemmelser knyttet til reguleringsplanlegging og konsekvensutredning. Biologiske registreringer skal gjøres ved alt reguleringsarbeid.⁹²

Vestre Toten som foretok sin kartlegging av utvalgte naturtyper i 2001, foretok ingen ny kartlegging i forbindelse med saken om slåttemarka for å fremskaffe et godt beslutningsgrunnlag, men kun en ny vurdering. Forskriften for utvalgte naturtyper var som nevnt heller ikke vedtatt

⁹⁰ Konsekvensutredning av 17 tilleggsområder

⁹¹ Forslag til forvaltningsbestemmelser, pkt. 8, 8.1

⁹² Ibid. pkt. 8.2

når forslaget til detaljregulering ble fremmet. Prinsippene i nml kap. II var imidlertid gjeldende og herunder krav til innhenting av kunnskap i nml. § 8, føre-var prinsippet i nml. § 10 og prinsippet om samlet belastning i nml. § 10.

Det var først gjennom høringssuttalelser og klage at den nye vurderingen ble gjort og i etterkant en kartlegging på privat initiativ. Slik sett vitner ikke denne saken om at kommunen anså det som viktig å ivareta nødvendige hensyn for å vurdere betydningen av den aktuelle slåttemarka i kommunal sammenheng,

6 Innsigelse – casene 1 og 2

Overordnet myndighet har mulighet til å fremme innsigelse på planer som er i strid med nasjonale interesser. Av plan- og bygningsloven følger denne retten til innsigelse av pbl. § 5-4, 1. ledd. Dette gir derfor staten mulighet til å forhindre en plan som ikke ivaretar nasjonale interesser på en tilstrekkelig god måte. Muligheten til å fremme innsigelse gjelder både forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, ref. pbl. § 5-4, 1. ledd, 1. pkt.

De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gir også mulighet for å fremme innsigelse i hht. retnl. pkt. 6.7. Det vil gjelde planer som er i strid med retningslinjene. Innsigelse skal imidlertid «avgrenses til konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser». At det er av nasjonal interesse å ivareta de utvalgte naturtypene følger imidlertid av at reglene for ivaretagelse av de utvalgte naturtypene følger direkte av loven.

Hvis kommunen etter å ha mottatt innsigelser, ikke finner å kunne ta hensyn til denne, skal det ordinært foretas mekling. Dette følger av pbl. 5-5, 1. ledd, 1. pkt. Dersom meklingen ikke fører frem ved at det ikke oppnås enighet, treffer kommunen planvedtak og sender planen og innsigelsen, med meklerens tilråding til departementet. Det er departementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres. Det vises her til pbl. § 5-5, 1. ledd, 2. og 3. pkt.

Departementet kan for øvrig av eget tiltak også oppheve eller endre en reguleringsplan dersom den strider mot nasjonale interesser, jfr. pbl. § 12-13, 3. ledd.

Noen av boligfeltene i luf-områdene har blitt møtt med innsigelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus fordi den mener at forslaget til kommuneplan hva gjelder noen av disse boligområ-

dene er i strid med de statlige planretningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging samtidig som de berører forekomster av verdifull natur.

Fylkesmannen mener som tidligere nevnt at flere av disse boligfeltene ligger løsrevet fra de 5 prioriterte sentrene. Hvert felt dette gjelder er ikke så store, men til sammen innebærer de likevel ca 2000 nye boliger. Fylkesmannen mener derfor at dette vil være i strid med nasjonale mål om bærekraftig by- og tettstedsutvikling. Fylkesmannen viser til at det allerede i gjeldende kommuneplan, er flere områder som er avsatt til ny småhusbebyggelse som ikke er realisert, og slik sett bør behovet for et differensiert boligtilbud utenfor de prioriterte tettstedene være dekket. Det fremgår dessuten at noen av boligfeltene som Fylkesmannen er negativ til, kommer i berøring med viktige naturtyper.

I utgangspunktet mener Fylkesmannen som tidligere nevnt at forekomster av utvalgte naturtyper er godt ivaretatt med avsatte hensynssoner i kommuneplanforslaget, men for de av boligfeltene som kommer i konflikt eller berøring av utvalgte naturtyper i foreslåtte omdisponeringer av Inf-område til boligformål, er ikke hensynet til disse tilstrekkelig ivaretatt selv om kommunen har fremmet forslag til forvaltningsbestemmelser som gjør at nødvendige hensynssoner skal avklares med Fylkesmannen før reguleringsplan kan fremmes for kommunal behandling. Asker kommune har vedtatt sin kommuneplan den 18.11.2014, men for de områdene som det er knyttet innsigelse til, har ikke

Når det gjelder saken i Vestre Toten kommune tok Miljøverndepartementet «sikte på å oppheve reguleringsplanen (detaljreguleringsplanen) fordi utbyggingen etter planen ville beslaglegge et område med slåttemark som er en utvalgt naturtype av nasjonal interesse.»⁹³

Departementet ba her Vestre Toten om å utarbeide en ny reguleringsplan for området hvor den ubebygde delen av eiendommen skulle reguleres til naturvernformål, mens den bebygde delen skulle reguleres til boligformål.

Vestre Toten kommune svarte i brev av 27.02.2012⁹⁴ hvor den fremstilte flere spørsmål til behandlingen av saken etter naturmangfoldloven med forskrifter, spørsmål om vurdering av viktige samfunnsinteresser samt spørsmål rundt evt. erstatningskrav, krav om innløsning og omregulering.

⁹³ Brev fra Miljøverndepartementet av 19.11.2011

⁹⁴ Brev fra Vestre Toten kommune av 27.02.2012

Hva gjaldt spørsmål i relasjon til naturmangfoldloven, så gjaldt dette spørsmål en nærmere analyse av de rødlistede artene som var registrert i lokaliteten og deres tilknytning eller avhengighet av den utvalgte naturtypen slåttemark. Dersom flesteparten av disse utgjorde arter knyttet til beitemark, ville kanskje artene etter kommunens oppfatning også kunne ivaretas ved andre naturtyper i kommunen.

Av spørsmål eller vurdering av andre samfunnsinteresser, viser kommunen til at de ved å bevare to andre svært gode forekomster, bør kunne ofre den aktuelle lokaliteten når det også tas hensyn til andre samfunnsinteresser og viser også i den forbindelse til departementets vedtak om full byggestopp av et området for å hindre nedbygging av matjord.

For spørsmålet knyttet til erstatning, viser kommunen bl.a. til at den ser for seg ulike krav fra utbyggeren. Kommunen ba til slutt departementet om å omregulere området dersom det opprettholdt sin innstilling

Det endelige svaret kom fra departementet i brev av 06.03.13.⁹⁵ Departementet mente det var uheldig å bygge ned forekomsten, men ut fra at kommunen har flere andre områder med verdifull slåttemark hvor det ville være enklere å få til skjøtsel, ville den avstå fra å oppheve reguleringsplanen. Isteden ble kommunen oppfordret til å vurdere om det kunne være grunnlag for å revidere reguleringsplanen med sikte på å ivareta lokaliteten.

Denne saken viser at når interessekonflikten kommer på spissen, kan det være vanskelig å sikre hensynet til en utvalgt naturtype når dette hensynet ikke kommer eller blir ivaretatt på et tidlig tidspunkt, men først kommer frem etter at forslaget til detaljeringsplan er utarbeidet og det er nedlagt ressurser i å bruke arealet til et alternativt formål. Denne saken pågikk som nevnt i et tidsrom hvor det ikke var utpekt noen utvalgte naturtyper etter forskrift når saken startet opp. Dette kan ha hatt en viss betydning for den manglende ivaretagelse av hensynet til slåttemarka. Kartleggingen var riktignok foretatt flere år i forveien av detaljreguleringsforslaget, men når ikke dette fikk noen følge i form av endret reguleringsplan eller ny reguleringsplan, var det en stor risiko for manglende ivaretagelse av den aktuelle lokaliteten.

⁹⁵ Brev fra Miljøverndepartementet av 06.03.2013

Litteraturliste

Bøker

Backer, Inge Lorange. Kommentartutgave til Naturmangfoldloven. 2010

Artikler

Backer, Inge Lorange. Hvordan stanse nedgangen i biologisk mangfold? Om prioriterte arter og utvalgte naturtyper som virkemiddel etter den norske naturmangfoldloven. Miljørettslige perspektiv og tankevandor: Vanbok til Jan Darpø & Gabriel 2013, s. 1-18

Forarbeider

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling Plan/og bygningsloven / plandelen
Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)	Om lov om forvaltning av naturens mangfold Naturmangfoldloven
St.meld. nr. 42 (2000-2001)	Biologisk mangfold
St.meld. nr. 13 (1992-1993)	Om FN-konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro
St.meld. nr. 29 (1996-1997)	Den regionale planleggingen og arealpolitikken
NOU 2009:16	Globale miljøutfordringer

Lovgivning

Norske Lover

2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling / Plan/ og bygningsloven av 27.06.2008 nr. 71

2009 Naturmangfoldloven av 19.06.2009 nr. 100

Forskrifter

2009 Forskrift om konsekvensutredninger av 26.06.2009 nr. 855

2011 Forskrift om utvalgte naturtyper av 13.05.2011 nr. 512

Retningslinjer

2014 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26.09.2014 nr. 1222

1993 Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging av 20.08.1993 nr. T-5/93

Vedtak og rapporter

Asker kommune

Kommunestyret	Kommunal planstrategi for Asker kommune 2012-2015 Møtedato 06.03.2012 – utvalgssak 17/12
Kommunestyret	Planprogram for kommuneplanen 2013-2025 del 1 og 2 Sak nr. 0088/12 m/ vedlegg
Plan, samferdsel og næringsutvalget	Kommuneplan for Asker 2014 – 2026. Høringsutkast september 2013 m/ tilhørende høringsinnspill fra offentlige instanser, råd og utvalg med rådmannens kommentarer
Plan, samferdsel og næringsutvalget	Oppfølging av høringsinnspill 06.02.2014 Konsekvensutredninger av 17 tilleggsområder
«Regionalt planforum»	Om forhandlinger om varslede innsigelser til kommuneplan 03.04.2014
Kommunestyret 18.11.2014	Vedtatt kommuneplan for Asker 2014-2026
Kommunestyret Sak 14/4514	Vedlegg til kommuneplan 2014-2026, endelig behandling begrenset høring med bl.a. høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus av 05.09.14
Asker kommune	forslag til forvaltningsbestemmelser til kommuneplan oktober 2014 https://www.asker.kommune.no/PageFiles/19805/Forvaltningsbestemmelser_2014_10.pdf
Asker kommune	Plan for ivaretagelse av naturmangfoldet Asker av 2014
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Uttalelse til varsel om igangsatt planarbeid fra dat. 15.09.12
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Uttalelse til offentlig ettersyn fra 12.12.2013
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging 2014 av 10.04.2014

Fylkesmannen i Oslo og Akershus Fylkesmannens forventninger til kommunal planlegging 2014 av 04.03.2013

Vestre Toten kommune

AS Nordbohus Gjøvik Forslag til reguleringsplan (detaljregulering) – offentlig ettersyn 22.03.2010

Kommunestyret Saksfremlegg Vestre Toten kommune arkivsaksnr. 10/51 - Reguleringsplan for Plogvegen 33

Miljøfaglig utredning Rapport 2001:10 - Kartlegging frå 2000/2001 v/ Bjørn Harald Larsen

Vestre Toten kommune Internt notat av 03.05.2010

Fylkesmannen i Oppland Uttalelse i brev av 03.05.2010

Fylkesmannen i Oppland Høringsuttalelse i brev av 10.08.2010

Fylkesmannen i Oppland Merknader i brev av 14.10.2010

Miljøverndepartementet Brev til Vestre Toten kommune av 19.11.2011

Vestre Toten kommune Brev til Miljøverndepartementet av 27.02.2012

Miljøverndepartementet Brev til Vestre Toten kommune av 06.03.2013

Nettsider

Miljødirektoratet Handlingsplan for slåttemark av 30.11.2009

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/Publikasjoner-fra-DirNat/DN-rapporter/Handlingsplan-for-slattemark/>

Miljødirektoratet. Handlingsplan for kalklindeskog av 30.11.2011

<http://www.miljodirektoratet.no/no/Publikasjoner/Publikasjoner-fra-DirNat/DN-rapporter/Handlingsplan-for-kalklindeskog/>

Miljødirektoratet. Veileder til forskrift om utvalgte naturtyper. Håndbok 31-2011

http://www.miljodirektoratet.no/old/dirnat/attachment/2498/DN-h%C3%A5ndbok%2031-2011_net.pdf

Miljøverndepartementet Lovkommentar til plandelen av ny plan- og bygningslov av
01.07.2009

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2009/ny-versjon-lovkommentar-til-plandelen-i-.html?id=554282>

Akershus fylkeskommune Regional plan for areal og transport. Høringsforslag
<https://www.dropbox.com/s/xxzo24llu4jq0ax/H%C3%B8ringsforslag%20Regional%20plan%20for%20areal%20og%20transport%20i%20Oslo%20og%20Akershus.pdf?dl=0>