

Kartlegging av kommunenes behov og handlingsrom for å ivareta naturhensyn og miljø i arealplanlegging



Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Kommunal- og distriktsdepartementet
Tittel:	Kartlegging av kommunens behov og handlingsrom for å ivareta naturmangfold og miljø i arealplanlegging
Utarbeidet av:	Holth & Winge AS, Henning Larsen Architects AS og Rambøll Norge AS
Prosjektgruppen:	Nikolai K. Winge, Ingrid Wang Larsen, Thorbjørn Faber Geirbo og Anna Moldestad Næss
Forsidebilde:	Shutterstock

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	1
1 INNLEDNING	4
1.1 Tema og formål	4
1.2 Avgrensninger	5
1.3 Oppbygning	6
1.4 Arbeidsverksted og innspillsmøter som ledd i gjennomføringen av prosjektet.....	7
1.4.1 Arbeidsverksted	7
1.4.2 Innspillsmøter med utvalgte kommuner og fylkeskommuner	8
1.5 Grunnleggende premisser for sikre naturhensyn i arealplanlegging	9
2 KUNNSKAPSGRUNNLAGET OG METODER FOR KARTLEGGING AV NATUR	12
2.1 Innledning	12
2.2 Utfordringer med metodikk for kartlegging	13
2.3 Utfordringer med konsekvensutredning til kommuneplan	14
2.4 Tilgangen på kunnskapsgrunnlag	15
2.5 Fylkeskommunenes rolle	15
2.6 Oppsummering	16
3 PLAN- OG BYGNINGSLOVENS VIRKEMIDLER FOR Å IVARETA NATURHENSYN	16
3.1 Innledning og oversikt.....	16
3.2 Ivaretagelse av naturhensyn på ulike plannivåer	19
3.2.1 Statlig planlegging og kontroll	19
3.2.2 Regional planlegging og veiledning	23
3.2.3 Kommunal arealplanlegging	24
3.3 Plan- og bygningslovens prosessuelle virkemidler for å synliggjøre naturmangfold i planprosesser	25
3.4 Oversikt over plan- og bygningslovens materielle virkemidler for å ivareta naturmangfold	27
3.4.1 Innledning	27
3.4.2 Muligheten til å stanse planforslag	27
3.4.3 Kommuneplanens arealdel	28
3.4.4 Reguleringsplaner	30
3.5 Oppsummering og anbefaling.....	32

4	EN OVERSIKT OVER ANNEN LOVGIVNING PÅ MILJØOMRÅDET MED BERØRINGSFELT MOT PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	32
4.1	Innledning og oversikt.....	32
4.2	Kort oversikt over annen lovgivning	32
4.2.1	Kort om naturmangfoldloven	32
4.2.2	Kort om landbrukslovgivningen.....	33
4.2.3	Kort om forurensningsloven.....	33
4.2.4	Kort om vassdragslovgivningen og forskrift om fysiske tiltak i vassdrag	34
4.2.5	Kort om lovgivning som regulerer ressursutnytting og/eller aktivitet i kystsonen	35
4.2.6	Kort om vannforskriften	36
4.3	Plan- og bygningsloven og grensesnittet mot annen lovgivningen – noen hovedproblemstillinger	39
5	SAMMENSTILLING AV INNSPILL TIL REGULERINGSBEHOV	42
5.1	Innledning	42
5.2	Reguleringsbehov knyttet til ferdsel.....	43
5.3	Reguleringsbehov rettet mot ivaretagelse av skog som naturtype og levested for biologisk mangfold	44
5.4	Reguleringsbehov rettet mot ivaretagelse av myr og andre naturtyper på land.....	44
5.5	Reguleringsbehov for forurensning	45
5.6	Reguleringsbehov i vassdrag.....	45
5.7	Reguleringsbehov i sjø	46
5.8	Reguleringsbehov knyttet til restaurering og skjøtsel	46
5.9	Andre innspill	47
6	STYRKING AV HENSYNET TIL NATURMANGFOLD I LOVENS BESTEMMELSER OM OPPGAVER OG HENSYN I AREALPLANLEGGINGEN	49
6.1	Innledning	49
6.2	Hensynet til naturmangfold i lovens bestemmelse om oppgaver som skal ivaretas i arealplanlegging.....	49
6.3	Miljøhensyn som skal ivaretas i arealplanlegging i kraft av annen lovgivning	51
6.4	Oppsummering og anbefaling.....	52
7	FERDSELSREGULERING OG KANALISERING AV FERDSEL AV HENSYN TIL ARTER OG ANNET NATURMANGFOLD	53

7.1	Innledning	53
7.2	Forholdet til friluftsløven og allemannsrettene.....	53
7.3	Forholdet til naturmangfoldloven som virkemiddel for å regulere ferdsel.....	54
7.4	Kanalisering av ferdsel gjennom arealplanlegging	55
7.5	Planbestemmelser som virkemiddel for å legge restriksjoner på ferdsel i områder med sårbar natur.....	56
7.6	Oppsummering og anbefaling.....	58
8	MULIGHETER OG BEGRENSNINGER I HANDLINGSROMMET TIL Å IVARETA SKOG, TRÆR OG MYR SOM NATURTYPE OG SOM LEVESTED FOR BIOLOGISK MANGFOLD I PLAN	58
8.1	Innledning	58
8.2	Samvirket mellom plan- og bygningsloven og skogbrukslova	59
8.3	Kommuneplanens arealdel med bestemmelser	61
8.3.1	Bestemmelser for å sikre bevaring av skog og enkelttrær	61
8.3.2	Bestemmelser for å styre og forby tiltak på eller i myr	62
8.4	Reguleringsplaner med bestemmelser	63
8.5	Oppsummering og anbefaling.....	64
9	SÆRLIG OM HANDLINGSROMMET FOR REGULERING AV FORURENSNING GJENNOM PLAN	64
9.1	Innledning og oversikt.....	64
9.2	Arealplaner som virkemiddel for å styre lokalisering av forurensende arealbruk	65
9.3	Plan- og bygningslovens hjemler for planbestemmelser med krav til forurensning.....	66
9.4	Oppsummering og anbefaling.....	71
10	HANDLINGSROMMET TIL Å IVARETA MARINE ØKOSYSTEMER I PLAN	72
10.1	Innledning	72
10.2	Handlingsrommet til å regulere marine ressurser i plan og forholdet til havressurslova	72
10.3	Kort om handlingsrommet til å regulere akvakultur i plan.....	74
10.4	Oppsummering og anbefaling.....	75
11	SÆRLIG OM RESTAURERING OG SKJØTSEL MED GRUNNLAG I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	76
11.1	Innledning	76
11.2	Begrepsavklaringer – Skjøtsel, restaurering, avbøtende og kompenserende tiltak	76

11.3	Skjøtsel og restaurering i regi av kommunen	77
11.4	Restaurering i regi av private	78
11.5	Tilrettelegging av restaurering gjennom arealformål.....	80
11.6	Oppsummering og anbefaling.....	83
LITTERATURLISTE		84

Sammendrag

Denne utredningen gjelder plan- og bygningsloven som styringsmiddel for å ivareta naturmangfold som et ledd i arealplanleggingen. Som grunnlag for utredningen er det gjennomført et arbeidsverksted med kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter, samt etterfølgende gruppeintervjuer med et nærmere utvalg kommuner og fylkeskommuner. Med utgangspunkt innspillene fra disse møtene, har utredningen kartlagt hvilke behov kommunene har når det kommer til å sikre at naturhensyn blir ivaretatt. Disse behovene knyttes således opp til en vurdering av plan- og bygningsloven og tilstøtende rettsområder, hvor vi diskuterer om dagens lovgivning gir kommunene tilstrekkelig handlingsrom for å operasjonalisere politiske mål innen naturforvaltningen, eller om det er behov for lovendringer som kan tydeliggjøre og styrke kommunenes handlingsrom.

Det er stor variasjon i de enkelte kommunenes kunnskap om naturmangfold, herunder hvilken fagkompetanse som finnes i kommunen til å håndtere kunnskapen i arealplanleggingen. Samtidig varierer det mellom fylkene i hvor stor grad kommunene tar kontakt med fylkeskommunen for veiledning. Mange opplever at omleggingen av kartleggingsmetodikk har vært, og er, krevende. Vi understreker derfor at det er essensielt at endringer i kartleggingsmetodikk følges opp med et stort fokus på veiledning og opplæring.

I tillegg opplever mange kommuner at håndtering av natur i overordnede planer er utfordrende, for eksempel er det for en del uklart når kravene til konsekvensutredning slår inn med tanke på naturmangfold. Samtidig kan tiltakshavere som fremmer arealplan i tråd med overordnet plan, oppfatte det som at området er «klarert» for utbygging, og at det dermed ikke trengs nye undersøkelser med tanke på for eksempel naturmangfold.

Naturmangfold blir håndtert ulikt i kommunene. En side av dette er de politiske prioriteringene når det gjelder vektleggingen av natur. Dette hører i utgangspunktet inn under det lokalpolitiske handlingsrommet, så her vil variasjoner følge den politiske sammensetningen i kommunene. Mer utfordrende er at naturmangfold blir håndtert ulik med hensyn til saksbehandling og kunnskapskrav. All den tid saksbehandling er rettslig styrt, bør det være et mål at ulikhetene mellom kommunene skal bli mindre, både med tanke på forutsigbarhet for tiltakshavere og andre involverte, og for de som jobber med den kommunale planleggingen. Med tanke på dette kan det være lurt å vurdere om fylkeskommunenes ansvar for kunnskapsgrunnlaget skal styrkes.

Plan- og bygningsloven gir kommunene vide fullmakter til å treffe beslutninger om hvordan arealene skal brukes. Om et område skal bevares eller tas i bruk til ulike bruks- eller utbyggingsformål, er i utgangspunktet et spørsmål som hører inn under kommunenes faglige og politiske skjønn. Det er først der kommunens beslutninger skjer på akkord med nasjonale eller viktige regionale interesser, at denne vurderingsfriheten kan bli tilsidesatt gjennom innsigelse. At loven gir kommunene vide fullmakter til å treffe beslutninger om arealbruk, betyr også at kommunene har utstrakt handlingsrom til å ivareta naturhensyn som en del av arealplanleggingen. Kommunene kan for det første stanse planforslag av hensyn til naturverdiene i området. Kommunene kan også bruke

arealplaner som grunnlag for å sikre at et område beskyttes mot arealbruksendringer. Både gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner kan områder avsettes eller reguleres til bevaringsformål. I planer som åpner for utbygging, kan kommunene fastsette planbestemmelser som skal sikre at utbyggingen skjer med hensyntagen til naturverdiene.

Samtidig er naturhensynet lite synliggjort i selve lovteksten. Dette kan føre til usikkerhet i to retninger:

For det første kan dette gjøre kommunene usikre med hensyn til hvilke virkemidler som kan anvendes for å ivareta naturhensyn. Uten kunnskap om de muligheter som ligger i lovgivningen, er det fare for at kommunen i for stor grad følger de anbefalinger som kommer fra utbyggernes forslag. Etter vår vurdering ligger det et uforløst potensial i plan- og bygningsloven når det gjelder ivaretagelse av naturhensyn. Dette kan avhjelpes ved at lovgivningen gir mer konkrete virkemidler for å sikre at naturhensyn blir ivaretatt gjennom planlegging.

For det andre kan manglende synliggjøring av naturhensynet føre til at det oppstår usikkerhet med hensyn til hvor langt kommunenes handlingsrom rekker når det skal settes krav som har til formål å ivareta naturhensyn. Et særlig aktuelt eksempel er spørsmålet om kommunene har hjemmel til å sette krav om restaurering ved gjennomføring av nye utbyggingstiltak. Det er høyst usikkert hvor langt kommunenes handlingsrom rekker på dette området, og det bør være en lovgiveroppgave å tydeliggjøre handlingsrommets rekkevidde og grenser. Det er etter vår vurdering langt bedre at dette klargjøres i lovgivningen, enn at slike saker må prøves og avgjøres i domstolene. I kapittel 11 behandles enkelte særskilte spørsmål knyttet til behovet for lovendringer innen restaurering.

Utredningen behandler også handlingsrommet til 1) å regulere ferdsel av hensyn til sårbare arter, 2) handlingsrommet til å ivareta skog, trær og myr som naturtype og som levested for biologisk mangfold i plan, 3) handlingsrommet til å regulere forurensning i plan og 4) handlingsrommet til å ivareta marine økosystemer i plan. Innenfor disse temaene tar utredningen fortløpende opp plan- og bygningslovens forhold til annen lovgivning.

Utredningen konkluderer med at plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 6 (planbestemmelser til arealformålene LNFR og bruk og vern av sjø og vassdrag i kommuneplanenes arealdel) gir hjemmel til å vedta bestemmelser om ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen. I lys av signalene i forarbeidene om at bestemmelsen ikke skal brukes for å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftsløven, fremstår det imidlertid som uklart hvor store områder slike ferdselsrestriksjoner kan knytte seg til. Tydeligere nasjonal veiledning, eventuelt en klargjøring av selve lovbestemmelsen, vil være til nytte for kommunene som ønsker å begrense ferdsel av hensyn til f.eks. villrein eller andre sårbare arter eller naturtyper.

I lys av den pågående prosessen med å følge opp Stortingets anmodningsvedtak fra 2022 om å legge frem forslag til forbud mot nedbygging av myr med dispensasjonsmulighet, går ikke utredningen nærmere inn særskilte virkemidler for å bevare myr. Kommunal- og distriktsdepartementet har også et pågående arbeid knyttet til vurdering av mulige varianter av et byggeforbud på myr. Det er likevel klart at kommunen har stort handlingsrom til å forhindre

nedbygging av myr etter dagens lovgivning. Det er kommunen som tar stilling til hva arealene skal brukes til, og kommunen kan naturligvis alltid unnlåte å regulere myrområder til utbyggingsformål. Kommunene står også fritt til å ta ut utbyggingsreserver i myr ved rulling av kommuneplanens arealdel.

Utredningen peker på at forholdet mellom plan- og bygningsloven og skogbrukslova bør klargjøres. Dette gjelder særlig for skog som i kommuneplanens arealdel er avsatt til fremtidig utbygging (ikke LNFR). Utredningen peker videre på at det er behov for bedre mekanismer for å sikre at avskoging, med sikte på omlegging til annen arealbruk, konsekvensutredes i tråd med kravene i konsekvensutredningsforskriften.

Når det kommer til handlingsrommet til å gi planbestemmelser om forurensning av hensyn til å beskytte biologisk mangfold, konkluderer utredningen med at det er et stort behov for å klargjøre oppgave- og ansvarsdelingen mellom henholdsvis forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Dette behovet er blitt forsterket gjennom vedtakelsen av vannforskriften i 2006, som i tråd med EUs vanddirektiv, stiller krav om at den økologiske tilstanden i ferskvanns- og kystvannsforekomster som hovedregel ikke skal forringes som følge av ny forurensning.

I kystsonen fremstår også grensesnittet mellom henholdsvis havressurslova og akvakulturloven og plan- og bygningsloven som uklart. Innsigelser fra statlige sektormyndigheter viser at forholdet mellom fiskeriaktiviteter og andre interesser, og bruk av planbestemmelser for å regulere marine ressurser, skaper utfordringer og rettslige uklarheter. Et behov for klargjøringer oppstår også i møtet mellom plan- og bygningsloven og lovene som regulerer ulike sider ved akvakulturvirkosomhet (akvakulturloven og forurensningsloven).

Restaurering av natur er løftet frem som et eget delmål i Naturavtalen (delmål 2). Utredningen viser at norsk lovgivning ikke gir et tilstrekkelig godt rammeverk for å sette krav om restaurering, slik Naturavtalen forutsetter. På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet foretatt en bred gjennomgang av eksisterende virkemidler og behov for nye virkemidler både i plan- og bygningsloven og i annen lovgivning. Miljødirektoratet har blant annet foreslått at det innføres klare hjemler for å stille krav om restaurering i form av rekkefølgekrav. Utredningen konkluderer med at dagens hjemler for rekkefølgekrav gir begrensede muligheter til å sette krav om restaurering av natur som er ødelagt eller bygget ned, utenfor planområdet, som en betingelse for gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Oppfølging av intensjonen i Naturavtalen om restaurering av natur gjennom virkemidler i plan- og bygningsloven, må i tilfelle utredes nærmere av departementet.

1 Innledning

1.1 Tema og formål

Denne utredningen er utarbeidet på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Formålet med utredningen er todelt. For det første skal den diskutere og klargjøre kommunenes behov for virkemidler for å ivareta naturhensyn som en del av arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven (pbl.). For det andre skal den kartlegge og vurdere nye hjemler og virkemidler som kan gi kommunene et utvidet handlingsrom, og dermed bidra til å operasjonalisere kommunenes naturpolitiske mål.

Det er juridiske og pedagogiske virkemidler som diskuteres. Når det gjelder juridiske virkemidler, behandler utredningen både prosessuelle og materielle virkemidler, men retter hovedfokus mot det siste. Dermed er det kommunenes handlingsrom til å sikre naturhensyn gjennom arealplanlegging som utgjør hovedtemaet. Med utgangspunkt i kartleggingen av kommunens behov, drøfter utredningen muligheter og begrensninger som ligger i plan- og bygningsloven i dag. Dette danner igjen et grunnlag for å peke på behov for revisjon i gjeldende veiledere (pedagogiske virkemidler) og/eller behov for nye bestemmelser i plan- og bygningsloven (juridiske virkemidler).

Plan- og bygningsloven er den viktigste loven når det kommer styring av arealbruk. Dermed er det også beslutninger som tas etter plan- og bygningsloven som har størst betydning for hvordan naturmangfoldet ivaretas. Gjennom Naturavtalen har Norge forpliktet seg til å bidra til en snuoperasjon innen naturforvaltningen.¹ Stortingsmeldingen «Bærekraftig bruk og bevaring av natur — Norsk handlingsplan for naturmangfold» (Naturmeldingen), som ble lagt frem i september 2024,² staker ut kursen for regjeringens arbeid med å nå målene i Naturavtalen. I Naturmeldingen pekes det på at hensynet til naturmangfold i sterkere grad må ivaretas og integreres i kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Tilsvarende signaler er også gitt i Stortingets behandling av Naturmeldingen.³ Samtidig omtaler verken Naturmeldingen eller Stortingets innstilling hvordan kommunene skal bruke plan- og bygningsloven for å sikre ivaretagelse av naturhensyn. Dette bereder grunnlaget for å undersøke om dagens lov gir kommunene det handlingsrom som kreves for å sikre at naturhensyn ivaretas som en del av arealplanleggingen.

¹ Kunming-montreal global biodiversity framework, inngått under Biomangfoldkonvensjonen, 19. desember 2022.

² Meld. St. 35 (2023–2024).

³ Innst. 115 S (2024–2025).

Temaet er svært omfattende, og innenfor rammen av dette oppdraget får vi naturlig nok ikke gått i dybden av de problemstillinger som reises. Det er heller ikke hensikten. Utredningen peker i stedet på sentrale temaer og problemstillinger som bør utredes nærmere ved kommende lovrevisjoner og arbeid med regionale og nasjonale veiledere.

Utredningen ser på planvirkemidler for ivaretagelse av arter, naturtyper og andre naturverdier både i arealplanlegging på land, i vassdrag og i kystsonen. I tillegg diskuteres en rekke andre lover som har betydning for ivaretagelse av naturmangfold, og som på ulikt vis virker sammen med plan- og bygningsloven. Dette omfatter både den sektorovergripende *miljølovgivningen* (som naturmangfoldloven og forurensningsloven), *naturressurslovgivning* (som f.eks. vannressursloven og havressursloven), samt *sektorlovgivning* som har til formål å regulere bestemte næringsaktiviteter (som f.eks. akvakulturloven og landbrukslovgivningen). Forholdet mellom plan- og bygningsloven og annen lovgivning reiser flere spørsmål, blant annet i hvilken grad sektorlovgivningen legger begrensninger for kommunens handlingsrom til å stille krav som har til formål å bevare naturverdier i kommunale arealplaner.

Temaene og problemstillingene som behandles i utredningen spenner svært vidt. Som et grunnlag for arbeidet med utredningen, er det gjennomført arbeidsverksted og innspillmøter hvor både kommuner og fylkeskommuner har bidratt med innspill til erfaringer med, og behov for nye, virkemidler for å ivareta naturmangfold i arealplanlegging. Innspillene fra kommunene har dannet grunnlaget for utvelgelsen av problemstillinger og temaer som drøftes nærmere i utredningen.

1.2 Avgrensninger

Utredningen diskuterer i all hovedsak juridiske og pedagogiske virkemidler. Det vil si at utredningen avgrenser mot både økonomiske virkemidler og tiltak knyttet til omfordeling av oppgaver og ansvar i arealforvaltningen. Det er likevel verdt å merke at både økonomiske og organisatoriske virkemidler kan ha svært stor betydning med hensyn til i hvilken grad naturhensyn blir hensyntatt i praksis.

Utredningen begrenser seg til å kartlegge og drøfte behovet for virkemidler for å ivareta *naturmangfold*. I det ligger det at utredningen ikke tar for seg behovet for *særskilte* virkemidler for å sikre f.eks. drikkevannskilder, for å begrense trafikk og forstyrrelse av hensyn til lokalbefolkning, eller for å fremme friluftsinnteresser og allmennhetens tilgang til naturområder.

Det er likevel viktig å være oppmerksom på at virkemidler på miljørettens område kan ha flere formål. Dette gjelder særlig virkemidler for å begrense forurensning til det ytre miljø, som gjerne har til formål både å sikre god miljøkvalitet (herunder beskytte artsmangfoldet i en resipient), men også å

beskytte mennesker mot skadelig forurensning.⁴ Når det kommer til forurensning, er likevel fokuset i denne utredningen kommunens behov for virkemidler for å beskytte miljøet, og da særlig biologisk mangfold, mot skadevirkninger som forurensning medfører.

Utredningen behandler i utgangspunktet ikke virkemidler for å begrense klimagassutslipp.⁵ Beskyttelse og restaurering av naturlige økosystemer som lagrer karbon, er naturbaserte tiltak som kan bidra til å nå målet om å omstille Norge til et lavutslippssamfunn. Karbonlageret i norsk natur er fordelt på flere arealkategorier, hvorav skog, våtmark og fjellområder lagrer mest karbon på fastlandet. I den grad virkemidler i plan- og bygningsloven også kan bidra til å ivareta naturtyper som binder karbon, vil det omtales forløpende i utredningen.

1.3 Oppbygning

Utredningen består av 11 hovedpunkter. I punkt 1 redegjør vi for hvordan arbeidsverkstedet og innspillsmøtene har blitt gjennomført. Her peker vi også på grunnleggende premisser for ivaretagelse av naturmangfold i arealplanlegging.

Punkt 2 tar for seg metoder for kartlegging av natur og drøfter behovet for bedre verktøy og veiledning når det kommer til å sikre et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag i arealplanleggingen.

Punkt 3 og 4 er en ren juridisk utredning, som klargjør og analyserer plan- og bygningslovens materielle og prosessuelle virkemidler for å ivareta natur. Dertil gis en oversikt over et utvalg andre lover, hvor vi skal diskutere særskilte spørsmål knyttet til lovenes betydning for ivaretagelse av naturhensyn, herunder samspillet med plan- og bygningslovens plansystem.

I punkt 5 sammenfattes erfaringene fra arbeidsverkstedet og innspillsmøtene. Vi gir her en samlet oversikt over innspill fra både kommunene og fylkeskommunene når det kommer til behov for å ivareta naturmangfold i arealplanlegging og behovet for nye verktøy og virkemidler for å tydeliggjøre eller utvide handlingsrommet i arealplanleggingen.

På bakgrunn av innspillene fra kommunene og fylkeskommuner drøfter vi i punkt 6 til punkt 11 handlingsrom og behov for klargjøringer/endringer i plan- og bygningsloven innenfor ulike temaer

⁴ Se f.eks. forurensningslovens formål i § 1 som i andre ledd slår fast at loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

⁵ For en nærmere vurdering av plan- og bygningsloven som klimalov, se Holth & Winge og Civitas; [Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan og bygningsloven](#), utarbeidet på oppdrag for KDD, 19. mars 2024.

eller arealkategorier. Noen av punktet tar for seg temaer på tvers av arealkategorier, mens andre punktet tar for seg bestemte arealkategorier.

I punkt 6 drøfter vi hvorvidt, og eventuelt hvordan, natur bør fremheves som et særskilt hensyn i plan- og bygningsloven, og drøfter forholdet til annen lovgivning, som blant annet naturmangfoldloven som allerede i dag lovfester en rekke fellesregler om naturmangfold som også skal ivaretas i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Punkt 7 tar for seg handlingsrommet til å regulere ferdsel i plan av hensyn til sårbare arter som f.eks. villrein. I punkt 8 drøftes muligheter og begrensninger i handlingsrommet til å ivareta skog og myr som naturtyper og som levested for biologisk mangfold i arealplaner. Punkt 9 behandler arealplaner som virkemidler for å forebygge og regulere forurensning av hensyn til miljøet til alle resipienter på land og i kystsonen. Punkt 10 tar for seg arealplanlegging i kystsonen, og lovens virkemiddel for å sikre marine økosystemer og grensesnittet mot henholdsvis havressursloven og akvakulturloven. Avslutningsvis, i punkt 11, behandler vi handlingsrommet for skjøtsel og restaurering med hjemmel i plan- og bygningsloven.

1.4 Arbeidsverksted og innspillsmøter som ledd i gjennomføringen av prosjektet

Et hovedformål med prosjektet har vært å etablere et kunnskapsgrunnlag med hensyn til hvilke nye virkemidler/hjemler kommunene og fylkeskommunen selv opplever de trenger, for å kunne ivareta naturmangfold i arealplanlegging. Kartleggingen er basert på dokumentanalyse av tidligere forskning og utredninger, arbeidsverksted og to innspillsmøter.

1.4.1 Arbeidsverksted

Som et ledd i gjennomføringen av oppdraget, er det blitt gjennomført et arbeidsverksted med bred deltakelse fra kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter. Formålet med arbeidsverkstedet var å få innblikk i kommunens behov for avklaringer og eventuelt nye virkemidler og hjemler for å ivareta og sikre naturmangfold i plan. Arbeidsverkstedet ble gjennomført digitalt i desember 2024, og ble delt opp i følgende temaer:

1. Arealplanlegging og naturmangfold i utmark og i fjellområder
2. Arealplanlegging og naturmangfold i byer og tettsteder
3. Arealplanlegging og naturmangfold i vassdrag og i kystsonen

I alt deltok 13 kommuner og to fylkeskommuner. I tillegg deltok ansatte fra statlige myndigheter både på nasjonalt og regionalt nivå. Kommunesektorens organisasjon (KS) var også representert. Utvalget av kommuner som deltok sikret en god variasjon mht. arealkategorier, landsdeler og kommunestørrelse.

Nedenfor følger en oversikt over kommuner og andre myndigheter som deltok på arbeidsverkstedet.

Kommuner	Fylkeskommuner	Statlige myndigheter
Tromsø kommune	Nordland Fylkeskommune	Kommunal- og distriktsdepartementet
Vågan kommune	Trøndelag Fylkeskommune	Miljødirektoratet
Namsos kommune		Fiskeridirektoratet
Ringebu kommune		Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Sunnfjord kommune		Statsforvalteren i Innlandet
Hol kommune		
Osterøy kommune		
Nore og Uvdal kommune		
Asker kommune		
Oslo kommune		
Nordre Follo kommune		
Stavanger kommune		
Kristiansand kommune		

Tabell 1: Kommuner og andre myndigheter representert på arbeidsverkstedet

1.4.2 Innspillsmøter med utvalgte kommuner og fylkeskommuner

Midtveis i prosjektet ble det arrangert et innspillsmøte med tre kommuner og et innspillsmøte med tre fylkeskommuner. Hensikten var å få utdypet innsikten fra arbeidsverkstedet. Innspillsmøtene ga prosjektet mulighet til å få bekreftet eller justert antagelsene våre om kommunes behov for juridiske verktøy som vi hadde fra arbeidsverkstedet.

Innspillsmøtet med kommunene rettet seg mot temaene kunnskapsgrunnlag, ferdselsregulering, ivaretagelse av skog og trær, og skjøtsel, restaurering og avbøtende og kompenserende tiltak. Møtet med fylkeskommunene hadde som tema fylkeskommunenes rolle i veiledning og som kunnskapsleverandør, samt virkemidler til å ivareta naturområder og økosystemer på tvers av kommunegrenser.

Begge innspillsmøtene ble gjennomført som semi-strukturerte, digitale gruppeintervjuer, der intervjuene fulgte en intervjuguide med rom for å stille utdypende spørsmål. For å sikre troverdige svar og åpne samtaler, ble intervjuene gjort med forutsetning om anonymitet.

1.5 Grunnleggende premisser for sikre naturhensyn i arealplanlegging

Ansvar for arealforvaltningen er fordelt på en rekke forskjellige myndighetsorganer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Selv om vi i denne utredningen diskuterer virkemidler i flere lover, herunder ulike forvaltningsorganers roller og ansvar, er det likevel kommunenes handlingsrom etter plan- og bygningsloven som utgjør hoveddelen av analysen.

For at kommunene skal lykkes i å ivareta naturhensyn i arealplanleggingen, må minst tre forutsetninger være til stede.

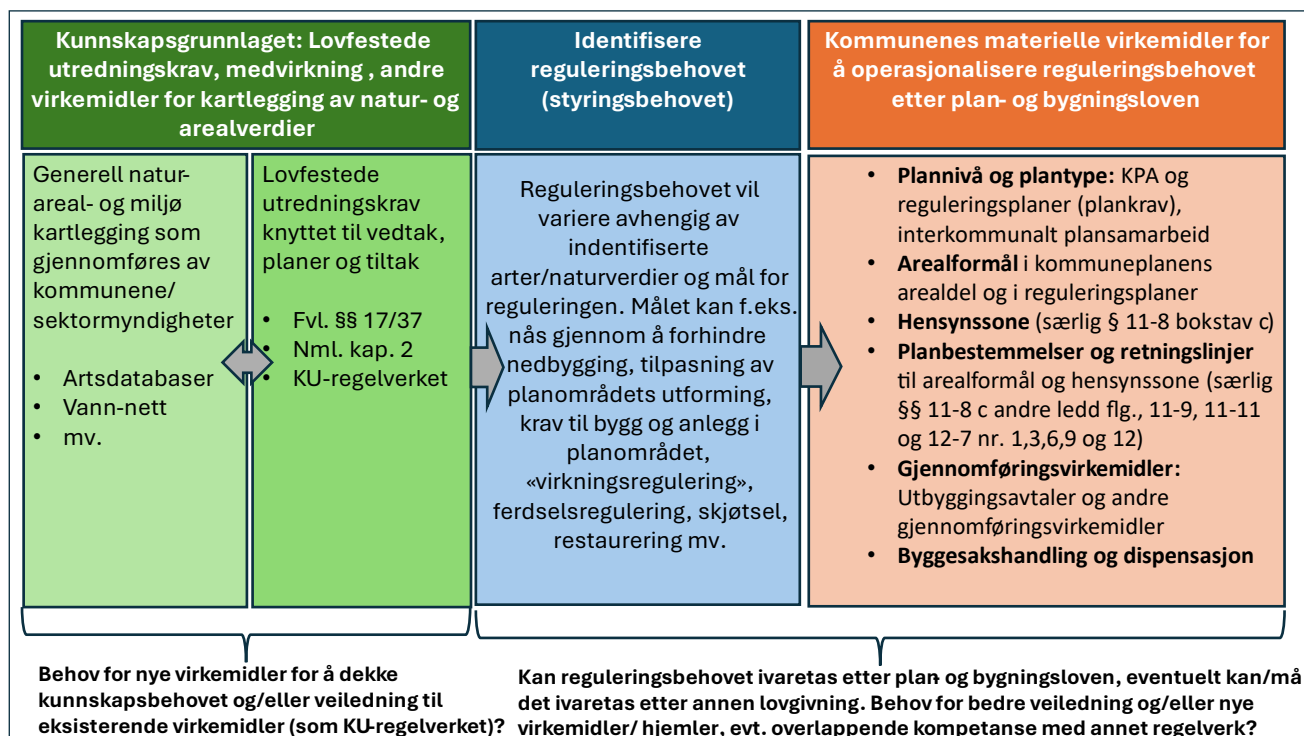
For det første må kommunene treffe beslutninger om arealbruk på grunnlag av kunnskap om naturverdiene i områdene som blir berørt. Slik kunnskap kan innhentes uavhengig av konkrete utbyggingsprosjekter, slik som ved rullering av kommuneplanens arealdel, utarbeidelse av kommunedelplan for naturmangfold, areal- eller naturregnskap, generell naturkartlegging og ved en planvask. Det er utviklet flere kunnskapssystemer som kan bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget og oversikten over areal- og naturverdier i kommunene. Vi kommer nærmere inn på dette i punkt 2 nedenfor. I tillegg kan, og skal, kunnskap innhentes i forbindelse med kommunens behandling av konkrete plan- og byggeprosjekter. Det finnes en rekke bestemmelser i dagens lovverk som skal sikre at slik kunnskap innhentes før beslutninger treffes. Slike prosessuelle virkemidler drøftes mer inngående iblant annet punkt 3.3 nedenfor.

For det andre må kommunene være i stand til å vurdere og identifisere reguleringsbehovet (behovet for å ivareta miljøet gjennom virkemidler).⁶ Det vil si at kommunene må ha kunnskap om hvilke løsninger som kan anvendes for å sikre at naturverdiene i kommunen ivaretas.

For det tredje må kommunene ha hjemler og virkemidler for å omsette reguleringsbehovet til konkrete krav, plikter, mv. Det siste reiser spørsmålet om dagens lovgivning gir kommunene det handlingsrom de trenger for å ivareta naturverdiene i den enkelte sak. Plan- og bygningslovens materielle virkemidler diskuteres mer inngående i punkt 3.4.

⁶ Med «reguleringsbehov» sikter vi her til behov for å styre arealbruken av hensyn til miljø gjennom rettsregler, ikke til reguleringsplaner som plantype.

Denne figuren gir en samlet fremstilling av ovennevnte tre grunnforutsetninger:



Figur 1: Figuren viser samspillet mellom kunnskapsgrunnlaget i plansaker og materielle virkemidlet for å ivareta naturmangfold i arealplaner. Gjennom krav til utredning og annen tilgjengelig kunnskap om naturviseider, gis kommunene et grunnlag for å identifisere naturverdier og miljøvirkninger (reguleringsbehov). Orange boks til høyre viser tilgjengelige virkemidlet for evt. å omsette ønsket reguleringsbehov til plikter, krav mv.

Mens rettsreglene (både saksbehandlingsreglene og de materielle reglene) i stor grad er generelt utformet, vil reguleringsbehovet være konkret og avhengig av forholdene i den enkelte plansak. Dette behovet vil variere avhengig av hvilke temaer og problemstillinger saksbehandlingen og planprosessen avdekker, samt hvilke mål og behov kommunene ønsker å sikre gjennom tilgjengelige planvirkemidler. Med «mål» i denne sammenheng sikter vi til det resultat kommunene ønsker å oppnå gjennom bruk av rettslige virkemidler i en konkret planprosess. De overordnede målene for naturforvaltningen, som kan komme til uttrykk i f.eks. kommunal planstrategi, er som oftest generelle og må derfor operasjonaliseres og omsettes til konkrete reguleringsmål i planprosessene som fastsetter rammene for lovlig arealbruk.

Gjennom arbeidsverkstedet og innspillsmøtene har prosjektet kartlagt typetilfeller av reguleringsbehov innenfor ulike arealkategorier og temaer. På et overordnet nivå kan en skille mellom arealplanlegging i kystsonene, i fjellområdene, i vassdragsbeltet og arealplanlegging i, og i umiddelbar nærhet til, byer og tettsteder. Innenfor disse grove arealkategoriene aktualiseres ulike temaer, problemstillinger og arealbruksinteresser. Punkt 5 gir en sammenfatning av ulike reguleringsbehov som kommunene har løftet frem eller pekt på i arbeidsverkstedet og i

innspillsmøtene. Med utgangspunkt i innspillene, tar utredningens punkt 6 flg. for seg kommunenes handlingsrom til å ivareta natur gjennom *materielle* planvirkemidler, innenfor utvalgte hovedtemaer og arealkategorier.

Som figur 1 ovenfor illustrerer er et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag om naturverdier, og om hvordan disse påvirkes av ulike typer av arealbruk, avgjørende for at kommunene skal kunne sikre naturverdier i arealplanlegging. Punkt 2 nedenfor tar for seg innspill knyttet til kommunens erfaringer med kunnskapsgrunnlaget i planprosesser.

2 Kunnskapsgrunnlaget og metoder for kartlegging av natur

2.1 Innledning

Gjennom arbeidsverkstedet, innspillmøtene og skriftlige innspill har prosjektet fått innblikk i kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med kunnskapsgrunnlaget for ivaretagelse av naturmangfold i arealplaner. Innspillene dreier seg om omfanget, innretningen eller tilgjengeligheten av kunnskapsgrunnlaget, om utfordringer med metodikk, om tolkningen av kunnskapsgrunnlaget, om formidlingen av kunnskapsgrunnlaget og om hvordan arealplanen kan innrettes for å ivareta naturmangfold. Figur 2 nedenfor **Feil! Fant ikke referansebildet.** gir en oppsummering av innspill prosjektet har fått knyttet til kunnskapsgrunnlaget. Noen av innspillene vil tas opp igjen i senere kapitler, men det er ikke rom i prosjektet for å forfølge alle innspillene.

Krav til omfang av kunnskapsgrunnlag	Metodikk for innhenting av kunnskapsgrunnlag
• Uklart når KU-krav slår inn mht. natur • Økte krav til kunnskapsgrunnlag er utfordrende for kommunene • KU i KPA oppleves som vanskelig • Kunnskapsgrunnlaget til KPA begrenser seg til nasjonale temakart. Dette er ikke tilstrekkelig for gode avgjørelser. • Godt kunnskapsgrunnlag for vassdrag og villrein hvor kunnskap innhentes som en del av regionale planprosesser (vannforvaltningsplaner og villreinsplaner). • Tilgjengelige data om vann er ikke relevant for saksbehandling etter vannressursloven. • Veiplaner er viktig kilde til ny kunnskap om naturmangfold. • Behov for data om økosystemtjenester. • Behov for naturregnskap. • Mangler kunnskap om naturverdier i sjø. • Manglende utveksling mellom ulike etater av kunnskapsgrunnlag for sjø. • Problem at utvikling av marint grunnkart er stoppet opp. • Behov for krav/meldeplikt for å dele registreringer og kunnskap (f.eks. oppdrettselskap som utreder ny lokalitet)	• Bør KU rendyrkes for klima og natur? • Trenger metodikk for planvask: en KU-metodikk for å tilbakeføre arealer til natur. • Trenger metodikk for arealnøytralitet: Hva er referansepunktet/referansebanen for arealnøytralitet? • Vurdering av samlet virkning er vanskelig. • Vurdering av samlet virkning mot sjø er spesielt vanskelig.
	Tolkning av kunnskapsgrunnlaget
	• Manglende kompetanse hos kommuner. • Økte krav til kunnskap -Hvordan understøtte kommunene i analysen? • En kommune, som har mange datasett, opplever at det blir utfordrende å tolke dem. • Overgangen fra HB-13 til NiN: Vanskeligere å anvende. Hva skal vektlegges? • Hva betyr hvite områder i HN-13: Ingen registrering eller ingen kartlegging? • Tolkning av kunnskapsgrunnlaget: Hva er virkningen av å ta bort en lokalitet? • Plankonsulentene og kommunens administrasjon tolker kunnskapsgrunnlaget forskjellig. Det setter politikerne i en vanskelig situasjon

Formidling av kunnskapsgrunnlaget	Innretning av arealplanene
• Stort behov for å oversette kunnskapen til ikke-fagfolk. • Vanskelig å lage korte saksfremlegg i saker med mange registreringer. • Det er ingen sammenheng mellom kunnskapsgrunnlaget og vedtaket i mange saker. • Behov for å argumentere med økosystemtjenester: Få frem nytten og verdiene av overvannshåndtering, forebygge utenforskap, folkehelse mm. • Hensiktsmessig at fylkeskommunen samler kunnskapsgrunnlag i arealregnskap/naturregnskap. Dette gir felles metodikk og sammenlignbarhet mellom kommuner.	• Behov for mer kunnskap om hvordan planer kan innrettes for å ivareta ulike arter i byen. Annet • Anbefaling fra kommunens fagmiljø overstyres ofte av kommunedirektøren.

Figur 2: Innspill om kunnskapsgrunnlaget.

2.2 Utfordringer med metodikk for kartlegging

Ivaretagelse av naturen gjennom arealplanlegging, krever at vi har tilstrekkelig kunnskap om hvilke verdier som finnes hvor, og kunnskap til å vite hvordan dette kan ivaretas. Tilstrekkelig kunnskap om natur får vi gjennom kartlegging. Det er stor variasjon fra kommune til kommune med hensyn til omfanget av slike kartlegginger, samt hvor oppdatert kunnskapsgrunnlaget er. Dette gjelder både terrestriske naturverdier, samt verdier knyttet til sjø og ferskvann.

Når det gjelder terrestrisk naturmangfold, har DN Håndbok 13 tidligere angitt metoden for kartlegging av naturtyper,⁷ og denne typen kartlegginger har ikke dekningskart i kartdatabasene. Dette innebærer at det kan være vanskelig å vite om manglende registreringer skyldes at et område ikke er kartlagt, eller om det er gjennomført kartlegging uten særskilte funn. I 2015 startet Miljødirektoratet utrulling av ny metodikk for kartlegging av naturtyper; Natur i Norge (NiN). Fra 2015-2021 var det en overgangsfase hvor både DN Håndbok 13 og Miljødirektoratets instruks (NiN) ble benyttet til kartlegging. I dag er det NiN og Miljødirektoratets kartleggingsinstruks (M-2209) som er anerkjent kartleggingsmetodikk.⁸ Samtidig kom ny rødliste for naturtyper i 2018.⁹

⁷ Direktoratet for naturforvaltning, «Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold». Håndbok 13, 2006 (oppdatert 2007).

⁸ Miljødirektoratet, «Kartleggingsinstruks. Kartlegging av terrestriske Naturtyper etter NiN2», (M-2209 | 2022

⁹ Artsdatabanken (2018). Norsk rødliste for naturtyper 2018.

Gjennom prosjektets arbeidsverksted og intervjuer har det kommet fram at denne overgangen til NiN-systemet har vært vanskelig for mange som bruker disse dataene i arealplanleggingen. Det ble gitt uttrykk for at NiN gir mer utfyllende beskrivelse av den aktuelle naturverdien, men at det er vanskeligere å vite hvordan dette skal hensyntas i planleggingsarbeidet og/eller hva som skal vektlegges. Samtidig er NiN et mer omfattende system å sette seg inn i for de som skal bruke dataene videre i ulike prosesser. NiN-systemet omfatter både terrestrisk, marint og limnisk naturmangfold.

Vår vurdering er at innføringen av NiN-systemet innebærer en styrking av kunnskapsgrunnlaget i arealplanleggingen. Selv om det er et omfattende system og kan være krevende for kommunale saksbehandlere, har det klare styrker sammenlignet med Håndbok 13. NiN-systemet etablerer for det første en enhetlig måte å håndtere alle typer naturmangfold på enten det er terrestrisk, marint eller limnisk. For det andre er NiN-systemet utarbeidet for å være et mer etterprøvbart system enn Håndbok 13. Det som også er en klar forbedring at det nå finnes dekningskart for alle områder som er kartlagt etter Miljødirektoratets instruks. Det reduserer usikkerheten som kommunen har hatt med Håndbok 13 med hensyn til om et område uten registreringer er kartlagt og det ikke er funnet noe, eller om det ikke har vært kartlagt.

Prosjektet har også bekreftet antagelser om at det er stor variasjon i de enkelte kommunenes kunnskapsgrunnlag om naturmangfold, og også hvilken fagkompetanse som finnes i kommunen til å håndtere kunnskapen i arealplanleggingen. En arealplanlegger i en kommune skal ha oversikt over og hensynta mange ulike fagtema. Mange opplever at omleggingen av kartleggingsmetodikk til Miljødirektoratets instruks for utvalgskartlegging basert på NiN (M-2209) har vært/er krevende.

Vi understreker derfor det er essensielt at endringer i kartleggingsmetodikk følges opp med et stort fokus på opplæring og veiledning.

2.3 Utfordringer med konsekvensutredning til kommuneplan

Det har også kommet fram i prosjektet at det er en utfordring å håndtere naturverdier i overordnede planer, som for eksempel kommuneplanens arealdel. Noe av utfordringen ligger i at selv om planleggingen skjer på et overordnet nivå, er kommunen likevel avhengig av detaljert kunnskap om naturmangfoldet for å treffe vedtak på forsvarlig grunnlag. Eksempelvis må kommunen vite om aktuelle rødlistede artene og hvor disse befinner seg. Det er en oppfatning i praksis om at utredninger på kommuneplannivå kan gjøres på meget overordnet grunnlag, og at de mer detaljerte undersøkelsene utsettes til reguleringsplanen. I innspillsmøtene ble det vist til at kommunene har verken kompetanse eller ressurser til å foreta tilstrekkelige undersøkelser ved rullering av kommuneplanen, og at kostnadene i stedet veltes over på de private aktørene i forbindelse med den

påfølgende reguleringsplanen. Det vises også til manglende klarhet i KU-forskriften med hensyn til utredningskravene på overordnet plannivå. Dette gjør at mange opplever at konsekvensutredning på kommuneplannivå er en vanskelig øvelse. Samtidig kan tiltakshavere som fremmer reguleringsplanforslag i tråd med overordnet plan, oppfatte det som at området er «klarert» for utbygging, og at det dermed ikke trengs nye undersøkelser med tanke på for eksempel naturmangfold. Det pågår et arbeid med revisjon av KU-forskriften. Den problemstillingen som her er skissert bør være sentralt i dette arbeidet. Vi kommer tilbake til dette i punkt 3.3 nedenfor.

2.4 Tilgangen på kunnskapsgrunnlag

Til tross for kravene i lovverket om et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag, tyder funnene i prosjektet på at kommunene i enkelte saker opplever at kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold er mangelfullt når saken blir fremmet for politisk behandling. Som nevnt over er problemet med overordnede planer at det ikke alltid foretas (detaljert nok) kartlegging av naturmangfold. For både overordnende og detaljerte planer er det i tillegg en utfordring at registreringene som foreligger er vanskelig å sette inn i en større sammenheng, slik at sumvirkningene av planene ikke blir tilstrekkelig belyst.

Her er det verdt å påpeke at kunnskapsgrunnlaget knyttet til vannforekomster og hensynet til vannforskriften, skiller seg positivt ut. Dette oppleves av kommunene og andre involverte i arealplanlegging som en løsning som gjør vurderinger av virkninger enklere. Uten at vi har svaret på dette her og nå, vil det kunne være interessant å se nærmere på om dette kan være en modell som med noen tilpasninger også kan være aktuell å bruke for andre naturdata som for eksempel terrestrisk naturmangfold.

2.5 Fylkeskommunenes rolle

Når det gjelder fylkeskommunens rolle med tanke på å ivareta naturmangfold i plansaker, handler det i stor grad om veiledning og bidrag med kompetanse til å tolke den tilgjengelige kunnskapen. Funn i prosjektet viser at fylkeskommunene i stor grad har ressurser og kompetanse til å fylle denne rollen, men at det er stor variasjon fra fylke til fylke med tanke på om kommunene søker veiledning hos fylkeskommunene.

I prosjektets arbeidsmøter og intervjuer kommer det også fram at det kan være behov for at kartlegging og kunnskapsinnhenting i større grad bør gjøres på fylkesnivå for å sikre en mer helhetlig tilnærming som ikke er avhengig av kommunegrenser og/eller den enkelte kommunes økonomi og kompetanse innenfor naturmangfold. De positive erfaringene med forvaltningen av kunnskapsgrunnlaget for vannforekomster, der nettopp fylkeskommunene har ansvaret og får tilført nødvendige ressurser, underbygger dette.

Å legge et større ansvar for kunnskapsgrunnlaget til fylkesnivået, vil også kunne hjelpe med tanke på vurderinger av økosystemtilnærming og samlet belastning. Dette er vurderinger som framkommer som vanskelige for mange som er involvert i arealplanleggingen. Det framstår derfor som viktig at ansvaret for kunnskapsgrunnlaget løftes opp på et mer overordnet (fylkeskommunalt) nivå og at det er stort fokus på opplæring og oppfølging/veiledning, slik at vi sikrer at naturen ivaretas tilstrekkelig i planene. I den sammenheng er det også verdt å minne om den rolle fylkeskommunen er ment å ha når det gjelder veiledning av kommuner i plansaker. Det heter i pbl. § 3-2 fjerde ledd at:

Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

2.6 Oppsummering

Kommunene og fylkeskommunene som har bidratt i prosjektet har gitt mange og ulike innspill til utfordringer med kunnskapsgrunnlaget om naturmangfold i plansaker. Naturmangfold blir håndtert ulikt i kommunene. Det bør være et mål å sikre en mer konsekvent praksis med hensynet til hvilke krav som stilles til kunnskapsgrunnlag om naturmangfold i kommunale planprosesser. Dette vil kunne bidra til mer forutsigbarhet for tiltakshavere og andre involverte, og for de som jobber med den kommunale planleggingen. Fylkeskommunene kan ha en nøkkelrolle når det gjelder kartlegging av naturmangfold. Regional kartlegging av naturmangfold bør også ses i sammenheng med fylkeskommunenes rolle som veiledende ressurs i kommunale planprosesser.

3 Plan- og bygningslovens virkemidler for å ivareta naturhensyn

3.1 Innledning og oversikt

Plan- og bygningsloven er den loven som har størst betydning for hvordan arealene forvaltes. Særlig har kommunal arealplanlegging en sentral funksjon, ved at kommunale arealplaner er rettslig bindende og dermed styrende for hva slags arealbruk som er tillatt. Innholdet i kommunale arealplaner har med andre ord stor betydning for om, og i hvilken utstrekning, naturhensyn blir ivaretatt.

Selv om kommunene står i førstelinjen når det gjelder ansvaret for å sikre naturhensyn i arealplanleggingen, står ikke kommunene alene i planprosessene. Etter plan- og bygningsloven skal arealplaner være et resultat av kunnskapsbaserte beslutningsprosesser, med bred medvirkning fra

både offentlige og private aktører. Dette har blant annet kommet til uttrykk i plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd:

Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Den vertikale samordningen i arealforvaltningen skal sikres ved at planlegging på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå skjer gjennom tett dialog mellom styringsnivåene, og ved at kommunene følger opp føringer fastsatt av regionale og statlige planmyndigheter. Den horisontale samordningen skal på sin side ivaretas gjennom at sektormyndighetene har rett og plikt til å delta i planprosessene, og ved at vedtatte planer skal legges til grunn for sektormyndighetenes virksomhet. Som vi skal komme tilbake til i punkt 4 nedenfor, finnes det en rekke lover som har betydning for hvordan arealene forvaltes, f.eks. naturmangfoldloven, jordlova, kulturminneloven, energiloven, mineralloven, veilova mv. Et fellestrekk ved disse lovene er at de skal bidra til å fremme eller beskytte bestemte samfunnsinteresser. Plan- og bygningsloven er på sin side *sektornøytral*, i den forstand at loven ikke er avgrenset til forvaltning av bestemte sektorinteresser. Plan- og bygningsloven skal derimot sikre at alle hensyn og interesser knyttet til samfunnsutviklingen generelt og arealbruken spesielt, blir synliggjort og gis lik mulighet til å bli ivaretatt.

Plan- og bygningslovens sektornøytrale og sektorovergripende karakter, innebærer at natur kun er ett av en rekke hensyn som skal hensyntas i arealplanleggingen. Om, og eventuelt i hvilken utstrekning og på hvilken måte, naturverdiene skal ivaretas, vil ofte bero på hvilke andre hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i plansaken. De endelige prioriteringene som tas, vil i utgangspunktet bero på faglige vurderinger og lokalpolitiske prioriteringer. Plan- og bygningsloven setter nemlig ingen rettslige begrensninger når det gjelder kommunenes adgang til å tillate naturinngrep gjennom planvedtak. Loven skal imidlertid sikre at beslutningene som tas bygger på tilstrekkelig kunnskap om naturverdiene, samt konsekvensene eventuell gjennomføring av planen. Gjennom lovens krav til utredning, samordning og medvirkning skal man sikre at det treffes beslutninger om arealbruk på forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Litt forenklet kan man si at veien frem til et planvedtak er brolagt med juridiske saksbehandlingskrav, mens selve beslutningen beror på kommunenes frie skjønn. Kommunene står likevel ikke helt fritt til å treffe avgjørelser som innebærer naturinngrep. Plan- og bygningsloven inneholder flere bestemmelser som gir staten mulighet til å gripe inn i eller stanse kommunale planvedtak. Helt sentralt er bestemmelsene om innsigelse (§ 5-4), statlig planbestemmelse og statlig plan (§ 6-3 og § 6-4), statens adgang til å endre kommunale

arealplaner (§ 11-16 og § 12-13) og beslutte midlertidig forbud (§ 13-4). Vi kommer tilbake til statlig styringsmidler nedenfor i punkt 3.2.

Selv om staten har mulighet til å gripe inn i kommunale planprosesser, er det kommunene som i all hovedsak avgjør hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. I så måte er det kommunene som er gitt hovedansvaret til å sikre at planvedtak skjer med tilstrekkelig hensyntagen til naturmangfoldet. Plan- og bygningsloven gir kommunene flere virkemidler for å ivareta natur som en del av arealplanleggingen. Som et utgangspunkt kan vi oppstille et skille mellom virkemidler av prosessuell og materiell karakter.

Med *prosessuelle virkemidler* menes i denne sammenheng lovens krav til saksbehandling. Dette kan være krav til utredning, høring og medvirkning. Et av spørsmålet i denne utredningen er hvilke særskilte saksbehandlingskrav dagens lov gir for å sikre at hensynet til naturmangfoldet blir kartlagt og utredet i tilstrekkelig grad før det treffes beslutninger om arealbruk.

Med *materielle virkemidler* menes hvordan loven legger føringer eller setter krav til innholdet i selve beslutningene som skal tas. Dette kan på den ene siden være bestemmelser som gir kommunene handlingsrom til å treffe vedtak som sikrer at naturhensyn ivaretas. På den andre siden kan det være tale om bestemmelser som begrenser forvaltningens kompetanse til å treffe vedtak som innebærer at naturhensyn blir skadelidende. Bortsett fra plan- og bygningslovens bestemmelse om dispensasjon i § 19-2 og § 28-1 om farlig byggegrunn, setter loven svært få begrensninger for kommunenes kompetanse til å treffe beslutninger om arealbruk. Heller ikke § 1-8 andre ledd om byggeforbud langs sjø kan anses å være en materiell begrensning for kommunenes myndighetsutøvelse, ettersom kommunen kan vedta planer med byggegrense mot sjø, jf. § 1-8 tredje ledd. I denne utredningen vil vi derfor rette blikket mot hvor langt kommunenes handlingsrom til å ivareta natur rekke, herunder om dette handlingsrommet er tydeliggjort i dagens lov, eller om det er behov for presiseringer i veiledere og lovtekst som tydeliggjør og/eller utvider handlingsrommet. I prosjektets innspillsmøter gikk det klart frem at mange kommuner ønsker å bruke planlegging mer aktivt som et styringsverktøy for å sikre ivaretagelse av naturverdier. Det vises imidlertid til at det er usikkerhet knyttet til hvilke planverktøy som er mest effektive og hvor langt handlingsrommet rekke til å treffe vedtak som innebærer begrensninger for arealutnyttelse av hensyn til naturverdier.

I det følgende gir vi en kort omtale av planlegging på statlig, regionalt og lokalt nivå. Hensikten er å danne grunnlag for diskusjonen i de påfølgende kapitlene, hvor vi undersøker og diskuterer om dagens lovgivning gir kommunene tilstrekkelige virkemidler for å kunne sikre naturmangfold i arealplanleggingen.

3.2 Ivaretagelse av naturhensyn på ulike plannivåer

3.2.1 Statlig planlegging og kontroll

Planlegging skjer på tre nivåer; nasjonalt, regionalt og lokalt. Staten ved Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for planleggingen på nasjonalt nivå. Formålet med nasjonal planlegging fremgår av pbl. § 3-5 førte ledd, som lyder:

Statlige planretningslinjer og planvedtak har til formål å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Dette omfatter nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlig arealplan.

Bestemmelsen viser at planlegging på nasjonalt nivå skal ivareta nasjonale og regionale interesser. Gjennom å oppstille overordnede rammer for nasjonale mål innen arealforvaltningen, gir staten føringer for de prioriteringer som skal skje regionalt og lokalt. Rent lokale hensyn, herunder styring av lokalpolitiske prioriteringer, faller utenfor statens ansvarsområde. Bestemmelsen lister også opp de fire planverktøyene staten har til rådighet. Selv om den foreliggende utredningen i all hovedsak gjelder kommunal arealplanlegging, vil vi komme med noen merknader til hvordan statlig planlegging kan anvendes for å sikre ivaretagelse av naturverdier.

Nasjonale forventninger er hjemlet i plan- og bygningsloven § 6-1. Det følger av bestemmelsen at regjeringen hvert fjerde år skal utarbeide et dokument som inneholder nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Ifølge forarbeidene skal dokumentet publiseres samme år det holdes lokalvalg.¹⁰ Hensikten med de nasjonale forventningene er å gi regionale og lokale planmyndigheter signaler om hvilke hensyn og interesser som bør prioriteres, og dermed bidra til økt forutsigbarhet med hensyn til statlig medvirkning og kontroll i planprosesser. Loven gir i liten grad føringer for innholdet i de nasjonale forventningene, slik at det langt på vei vil være opp til den sittende regjering å velge hvilke hensyn som skal løftes frem. Dette gir rom, men ingen garanti, for at staten kan gi tydelige signaler om hvilke naturhensyn som særlig bør ivaretas i regional og kommunal planlegging. I gjeldende nasjonale forventninger er det inntatt flere punkter som gir slike signaler. Det heter f.eks. i forventningspunkt nr. 48 at:¹¹

Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes.

¹⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

¹¹ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027 Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023.

Med dette har staten signalisert at utbygging på myr bør unngås så langt som mulig. Dette til tross for at myr (foreløpig) ikke er underlagt særskilt beskyttelse i lovgivningen. De statlige forventningene er imidlertid ikke rettslig bindende, og det vil i utgangspunktet være opp til den enkelte kommune å avgjøre om utbygging på myr skal tillates eller ikke. Statens tydelige signal i de nasjonale forventningene kan medføre at en kommune raskt vil bli møtt med innsigelse dersom det vedtas planer som innebærer utbygging på myr.

Etter pbl. § 6-2 kan staten utarbeide statlige planretningslinjer. Dette er et planverktøy som innebærer retningslinjer for både statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Planretningslinjer kan være temabaserte og gjelde hele landet, eller være avgrenset til geografiske områder. Heller ikke statlige planretningslinjer er rettslig bindende, men forvaltningen plikter å ta dem i betraktning både ved overordnet planlegging og når det treffes enkeltvedtak. Manglende vurdering av en relevant planretningslinje kan i så måte utgjøre en saksbehandlingsfeil som vil ha betydning for vedtakets gyldighet. Staten står meget fritt med hensyn til innholdet i en statlig planretningslinje. En begrensning ligger selvsagt i at staten ikke kan innskrenke det handlingsrommet kommunene er tildelt i lovgivningen, slik som retten til å treffe planvedtak om utbygging. Samtidig kan det vedtas planretningslinjer som gir tydelige signaler om hvilke særskilte hensyn som skal ivaretas i arealplanleggingen. Slik sett vil også statlige planretningslinjer kunne danne grunnlag for innsigelser. Statlige planretningslinjer vedtas av Kongen i statsråd og kunngjøres i Norsk Lovtidende i form av en forskrift. Det kan stilles spørsmål ved om det siste er heldig. Etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c, defineres en forskrift som: «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer». En statlig planretningslinje er på sin side ikke rettslig bindende. Når slike retningslinjer publiseres i forskrifts form, vil de likevel kunne oppfattes som mer forpliktende enn det lovgiver har ment. KDD bør derfor ta stilling til om statlige retningslinjer for fremtiden bør publiseres på annet vis.

Etter pbl. § 6-3 kan staten vedta en statlig planbestemmelse. Med dette kan staten, i en periode på inntil ti år, nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med kommunale arealplaner. Virkemiddelet er nokså inngripende i den kommunale arealplanleggingen, og dermed et inngrep i det lokale selvstyre. Dette er nok også grunnen til at dette er et lite anvendt planverktøy, og i skrivende stund finnes det ingen gjeldende, statlige planbestemmelser. Loven gir likevel staten vide fullmakter til å vedta en statlig planbestemmelse som sikrer at viktige naturområder blir beskyttet mot arealinngrep. Dersom det forelå politisk vilje, kunne staten vedtatt en statlig

planbestemmelse som setter forbud om nye boliger og fritidshus i pressutsatte strandsoneområder, på høyfjellet eller på myr. Staten behøver med andre ord ikke å vente på at Stortinget vedtar et eventuelt byggeforbud på myr, dersom det er politisk vilje i departementet til å stanse utbyggingen i dag. Ettersom en slik planbestemmelse ville vært juridisk bindende for kommunene, ville dette vært et effektivt virkemiddel for ivaretagelse av naturverdier.

Statlig arealplan er hjemlet i pbl. § 6-4, og går ut på at staten selv vedtar en kommunal arealplan, eventuelt pålegger en kommune å vedta en plan med et bestemt innhold. Dette virkemiddelet har så langt blitt brukt for å sikre effektiv gjennomføring av større utbyggingstiltak av regional eller nasjonal betydning. Bestemmelsen åpner imidlertid opp for at statlig plan også kan være aktuelt for å sikre viktige regionale eller nasjonale vernetiltak. Så vidt oss bekjent er bestemmelsen aldri blitt anvendt for å ivareta naturhensyn. Her er det nok mer nærliggende for staten å bruke innsigelsesretten for å sikre naturverdier i et område som er planlagt utbygd, eventuelt bestemmelsene om områdevern i naturmangfoldloven.

Kommunal- og distriktsdepartementet har også hjemmel til å nedlegge et midlertidig bygge- og deleforbud, jf. pbl. § 13-4. Et slikt forbud gis de samme rettsvirkninger som et kommunalt forbud, jf. § 13-1, og er et virkemiddel som kan anvendes for å unngå at det gis tillatelse til arealinngrep i påvente av ny planlegging. Staten har aldri anvendt dette virkemiddelet for å sikre ivaretagelse av naturverdier, men har brukt midlertidig forbud ved ett tilfelle for å stanse etablering av et handelssenter på dyrket mark.¹² Et statlig midlertidig forbud kan være svært effektivt for å stanse planlagte utbyggingstiltak som innebærer inngrep i viktige naturverdier, f.eks. når en kommune planlegger utbygging på myr. Bruk av virkemiddelet krever imidlertid at det foreligger tilstrekkelig politisk vilje i departementet til å gripe inn i kommunale planprosesser.

I tillegg som rollen som planmyndighet, har staten en sentral oppgave som kontrollmyndighet overfor kommunale vedtak. Denne kontrollopgaven er i all hovedsak lagt til statsforvalter. Det følger av pbl. § 3-2 fjerde ledd at: «Statsforvalteren skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven.» Bestemmelsen er noe vag, og gir tilsynelatende statsforvalter en begrenset kontrollfunksjon ved at det kun er planplikten som er gjenstand for kontroll. Bestemmelsen kan imidlertid ikke leses bokstavelig, og må ses i sammenheng med den rolle og det ansvar statsforvalter har som klageinstans og innsigelsesmyndighet. Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse reiser en rekke spørsmål som fortjener nærmere omtale hva gjelder ivaretagelse av naturhensyn i arealplanlegging.

¹² Kommunal- og distriktsdepartementet 19. oktober 2023 om midlertidig statlig bygge- og deleforbud – Delijordet i Vestby kommune, [sak 23/4791](#).

Særlig gjelder dette spørsmålet om når det er grunnlag for å reise innsigelse, herunder tydeliggjøring av skillet mellom innsigelse som er forankret i hhv. faglig skjønn og juridisk kontroll. En helt fersk undersøkelse om hvordan innsigelser blir praktisert, viser at omfanget av innsigelser fremdeles er høyt.¹³ Årsakene til det høye antallet er sammensatte, og det bør gjøres ytterligere undersøkelser og vurderinger av hvordan man kan få ned antallet innsigelser. Som det påpekes i den nevnte rapporten, er det ikke et mål i seg selv å redusere antallet innsigelser, men å sikre gode planprosesser slik at grunnlaget for innsigelse reduseres. Dette er et spørsmål som bør oppta KDD.

Det er også viktig å bemerke at departementet også er gitt hjemmel til å gripe inn i kommunale planprosesser uten at det foreligger innsigelse. Når det gjelder kommuneplanens arealdel følger det av pbl. § 11-16 tredje ledd at:

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve hele eller deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd, dersom den strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må innen tre måneder etter at departementet har mottatt den være underrettet om at planen kan bli endret.

Tilsvarende bestemmelse er gitt for reguleringsplaner, jf. pbl. 12-13 tredje ledd, men her er det ikke satt en tremånedersfrist. Bestemmelsene gir med andre ord departementet mulighet til å stanse eller endre planer som etter deres syn ikke tar tilstrekkelig hensyn til naturverdier. Så vidt oss bekjent er dette virkemiddelet aldri, eller svært sjelden, tatt i bruk.

Oppsummert kan man slå fast at plan- og bygningsloven gir staten vide fullmakter og en rekke virkemidler som kan anvendes til å ivareta naturverdier. Naturhensynet er imidlertid i liten grad synliggjort i disse bestemmelsene, noe som også kan være årsaken til at de i liten grad er anvendt. Dersom naturhensynet skal synliggjøres og styrkes i plan- og bygningsloven, vil det være naturlig at en eventuell lovrevisjon også omfatter bestemmelser om statlige planverktøy og statlig kontroll.

¹³ Karoline Jacobsen Kvalvik m.fl.; *Kartlegging av praksis i motsegnssaker*, desember 2024, utført på oppdrag fra KDD.

3.2.2 Regional planlegging og veiledning

Fylkeskommunene har også en viktig rolle i arealplanleggingen. Deres planoppgaver er angitt i pbl. § 3-4 første og andre ledd, som lyder:

Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i kapittel 7 og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Etter pbl. § 8-1 kan fylkeskommunene vedta regionale planer. Dette er temaplaner som følger opp de prioriteringer og mål som er fastsatt i regional planstrategi. Loven setter få begrensninger med hensyn til hvilke spørsmål som kan inngå i regionale planer, og det er klart at planer for ivaretagelse av naturverdier i regionen er et relevant temaområde. De regionale planene gir føringer for både sektormyndighetenes virksomhet og kommunenes arealplanlegging. Planene er ikke rettslig bindende, og er således et styringsverktøy med begrenset gjennomslagskraft. Kommunene har med andre ord rett, men ingen plikt, til å følge de råd og anbefalinger som fremgår av regionale planer. Samtidig vil kommunale planvedtak som er i strid med regionale planer, kunne bli møtt med innsigelse, jf. pbl. § 5-4.

Fylkeskommunene har også mulighet til å vedta regional planbestemmelse, jf. pbl. § 8-5. Gjennom vedtak av regional planbestemmelse kan fylkeskommunen nedlegge forbud på inntil ti år mot bestemte anleggs- eller utbyggingstiltak innenfor avgrensede geografiske områder. En slik bestemmelse vil være rettslig bindende for både sektormyndigheter og kommuner, og er slik sett et langt mer effektivt styringsmiddel enn regionale planer. Rettslig sett kunne dermed fylkeskommunene lagt restriksjoner for etablering av f.eks. hytter, vindkraftverk, masseuttak m.m. i områder av høy naturverdi. Fylkeskommunene kan slik sett også forhindre utbygging på myr i påvente av et lovfestet byggeforbud. Likevel er dette et styringsmiddel som er lite anvendt i praksis, noe som trolig skyldes den sterke posisjonen hensynet til det lokale selvstyret har i praksis.

For det andre har fylkeskommunene en viktig rolle som veiledende ressurs for kommunene. Det følger av pbl. § 3-2 fjerde ledd at: «Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.» I innspillsmøtene fremkom det, både fra kommunene og fylkeskommunene, at denne veiledningsrollen ikke fungerer optimalt. I stedet for å be fylkeskommunene om råd, henvender kommunene seg heller til statsforvalter for å høre om en plan vil bli møtt med innsigelse eller ikke. Det er med dette grunn til å påstå at fylkeskommunens rolle som veileder bør synliggjøres

og tydeliggjøres i loven. Fylkeskommunene bør også sørge for at de har oppdatert kunnskap og kompetanse innen plan- og bygningsrett, slik at de kan være mer trygge i rollen som veiledende ressurs i kommunale planprosesser. Denne rollen bør også holdes mer tydelig adskilt fra rollen som potensiell innsigelsesmyndighet, slik at fylkeskommunens råd i enkeltsaker ikke oppfattes som en tildekt trussel om en mulig innsigelse.

Etter vår vurdering ligger det et stort uforløst potensial i regional planlegging som styringsmiddel for å sikre ivaretagelse av naturhensyn. Plan- og bygningsloven gir fylkeskommunene en rekke virkemidler som kan bidra til at kommunene i større grad tar hensyn til natur i den lokale arealplanleggingen. Gjennom vedtak av regional planbestemmelse kunne fylkeskommunene selv sørget for at områder av stor betydning for naturverdier ble skjermet for inngrep. Fylkeskommunene kunne også brukt innsigelsesretten etter § 5-4 i langt større grad enn det som er tilfelle i praksis. Den store utfordringen for fylkeskommunene, som også ble fremhevet på innspillsmøtene, er at det er svært liten vilje blant de folkevalgte i fylkene om å treffe beslutninger som begrenser kommunenes handlingsrom. Det vises til at det er liten vilje til å vedta regionale planbestemmelser eller fremme innsigelse all den tid dette innebærer begrensninger i kommunenes handlingsrom. Vi ble også fortalt at flere fylkeskommuner har vedtatt en politisk prinsipperklæring om at det ikke skal fremmes innsigelse mot kommunale planvedtak. Det er grunn til å stille spørsmål ved lovligheten av slike beslutninger. Dette spørsmålet fortjener nærmere undersøkelser, men faller utenfor dette oppdraget.

3.2.3 Kommunal arealplanlegging

Kommunene har ansvar for planlegging på lokalt nivå. Kommunenes ansvar er tydeliggjort i pbl. § 3-3 første ledd:

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet.

Gjennom vedtak av rettslig bindende planer, er kommunene gitt betydelig handlingsrom til å bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. I det følgende skal se nærmere på hvilke prosessuelle og materielle virkemidler plan- og bygningsloven inneholder for å sikre at naturhensyn ivaretas i kommunal arealplanlegging.

3.3 Plan- og bygningslovens prosessuelle virkemidler for å synliggjøre naturmangfold i planprosesser

Plan- og bygningsloven oppstiller en rekke krav til saksbehandlingen ved kommunale planprosesser. At planvedtak skal være kunnskapsbaserte, herunder at miljøkonsekvenser skal utredes og beskrives, er et grunnleggende prinsipp nedfelt i lovens formål. Det heter i pbl. § 1-1 fjerde ledd:

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Det vil føre for langt å gi en heldekkende fremstilling av lovens prosesskrav. Vi vil i stedet rette diskusjonen mot et enkelte spørsmål som ble diskutert i innspillsmøtene. Dette gjelder spørsmål om bruk av kunnskap i eksisterende databaser og kunnskap som må innhentes i den enkelte plansak.

Det finnes etter hver flere databaser med registreringer av ulike karakterer, som gir både offentlige og private aktører mulighet til å innhente kunnskap som grunnlag for deres beslutninger og virksomhet. Som vi har gjort rede for i punkt 2, er kunnskapssystemer som Naturkartlegging i Norge, kart over gammelskog, kulturminnesøk, flomsonekart, skredområder m.m. sentrale eksempler. Gjennom bruk av slike databaser kan både kommuner og utbyggere på forhånd klargjøre hvilke arealtyper og naturverdier som er registrert innenfor geografisk avgrensede områder. Kommunene kan blant annet anvende kunnskapen til å utarbeide areal- og naturregnskap, som igjen kan utgjøre et sentralt kunnskapsgrunnlag i arealplanleggingen.

I rettslig kontekst kan det reises spørsmål om slike kunnskapssystemer i større grad bør forankres i lovgivningen. Ingen av de nevnte kunnskapssystemene er nevnt i verken naturmangfoldloven eller plan- og bygningsloven, slik at kommunene ikke er pålagt å anvende slik kunnskap i deres planarbeid. Det er likevel mulig å argumentere med at en kommune kan stå i fare for å bryte forvaltningsloven grunnleggende krav om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, dersom vedtak treffes uten at slik kunnskap er innhentet og vurdert.¹⁴ I senere tid er vi også blitt kjent med at statsforvalter har fremmet innsigelse på grunnlag av at kommunen har vedtatt planer uten at det er tatt hensyn til arealregnskap utarbeidet av fylkeskommunene. All den tid slike kunnskapssystemer utvikles på siden av lovgivningen, kan det oppstå usikkerhet knyttet til hvilke utredningskrav og utredningsmetodikk som skal anvendes i planprosessene. Det er derfor grunn til å hevde at plan- og

¹⁴ Utredningskravene i forvaltningsloven er fastsatt i § 17 og § 37, og er nærmest identisk utformet. Forvaltningsloven § 17 gjelder enkeltvedtak og dermed reguleringsplaner, mens forvaltningsloven § 37 gjelder forskrifter og dermed kommuneplanens arealdel.

bygningsloven bør kobles tettere opp til slike kunnskapssystemer, slik at kommunene alltid skal foreta en begrunnet vurdering av om, og eventuelt i hvilken utstrekning, eksisterende datagrunnlag er anvendt som kunnskapsgrunnlag i planprosesser, herunder om dette gir tilstrekkelig informasjon til å treffe en forsvarlig beslutning.

Når det gjelder kunnskap i den enkelte plansak, inneholder plan- og bygningsloven en rekke bestemmelser som skal sikre at planvedtak skal skje på forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Helt sentralt er bestemmelser om konsekvensutredning, som blant annet skal sikre at naturverdier blir kartlagt og beskrevet før vedtak treffes. I innspillsmøtene ble det særlig vist til to utfordringer ved konsekvensutredninger. For det første er det utfordrende for kommunene å selv sørge for at konsekvensutredninger blir gjennomført, f.eks. i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel. For det andre har kommunene utfordringer knyttet til å kvalitetssikre konsekvensutredninger som er utarbeidet av private forslagsstillere. Det er mangel på ressurser og kompetanse som fremheves som årsaker. Dette kan medføre at kommunene vedtar planer uten at det foreligger korrekt eller tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser for naturverdier.

Når det gjelder konsekvensutredninger på overordnet plannivå, slik som ved regionale planer og ved rullering av kommuneplanens arealdel, er det krevende for både fylkeskommunene og kommunene å oppfylle lovens krav til utredninger. Kommunene viser til at de ofte mottar en rekke innspill ved rullering av kommuneplanens arealdel. Selv om flere innspill blir silt ut, skal kommunene gjennomføre en konsekvensutredning for de innspill som tas til vurdering og som kan føre til at nye områder bli avsatt til utbygging. Det er kommunen som skal sørge for at utredningen skjer, herunder skal kommunene bekoste utredningsarbeidet. Mange kommuner har ikke ressurser til å gjennomføre en grundig miljøkartlegging i slike saker, og bygger i stedet på den informasjon som finnes i eksisterende databaser. Den mer detaljerte og grundige utredningen blir dermed utsatt til det private planinitiativet, hvor det er utbygger som skal gjennomføre utredningen og bære kostnadene for dette. Mange kommuner erfarer at når man har kommet så langt i prosessen, er det krevende for de folkevalgte å si nei til et planforslag eller endre planene som i større grad ivaretar naturinteresser. Etter vårt syn er dette en generell systemsvakheter.

Det er enkelte tiltak som kan bidra til å avbøte disse utfordringene. En nærliggende løsning er å utvikle de nevnte kunnskapssystemer, slik at kommunene gis mulighet til å innhente informasjon om naturverdier i den overordnede planleggingen. En annet virkemiddel er å gi kommunene økte ressurser til planlegging på overordnet nivå, slik at de gis mulighet til å oppfylle lovens krav. Det er etter vår vurdering på høy tid at regjeringen innfører en statlig tilskuddsordning for kommuner som skal rullere kommuneplanens arealdel. Et tredje virkemiddel er å skjerpe kontrollen med planlegging

på overordnet nivå, slik at statsforvalter er mer tydelig på hvilke utredninger som må foretas før et område avsettes til ny utbygging. Et fjerde grep er å gi kommunene mer og bedre veiledning med hensyn til hvilke krav som stilles til utredninger ved rullering av kommuneplanens areadel.

Ettersom gjeldende konsekvensutredningsforskrift i skrivende stund er under revisjon, hvor Miljødirektoratets innspill til KLD synes å ha fanget opp en rekke poeng med hensyn til behov for tiltak som kan sikre at lovens krav følges, lar vi dette tema ligge i det følgende.¹⁵

3.4 Oversikt over plan- og bygningslovens materielle virkemidler for å ivareta naturmangfold

3.4.1 Innledning

Når vi snakker om materielle virkemidler i lovgivningen, handler dette om hvilket handlingsrom forvaltningen er gitt for å treffe vedtak med et bestemt innhold. Som tidligere nevnt kan rettsreglene både gi og begrense forvaltningens kompetanse. Plan- og bygningslovens bestemmelse om dispensasjon i § 19-2 andre ledd er et eksempel på det siste. Når det gjelder arealplanlegging, er det få bestemmelser som legger begrensninger for kommunenes myndighet til å treffe vedtak. Eventuelle begrensninger i kommunens vedtakskompetanse må følge av annen lovgivning, eller av vedtak truffet av statlig eller regional planmyndighet (f.eks. statlig eller regional planbestemmelse). Dersom det ikke finnes slike begrensninger, kan i prinsippet kommunene avsette eller regulere et område til utbygging, uansett hvor store negative virkninger tiltaket vil ha for naturen. Som vi har sett har lovgiver gitt en rekke bestemmelser som gir både regional og statlig planmyndighet mulighet til å gripe inn dersom kommunene i for liten grad ivaretar naturverdier i den lokale arealplanleggingen. Innsigelse, statlig og regional planbestemmelse og midlertidig forbud er sentrale virkemidler i denne sammenheng.

I vår kontekst er det av størst interesse å undersøke hvor langt kommunenes handlingsrom rekker når det gjelder ivaretagelse av naturhensyn i arealplanleggingen. På grunnlag av innspillsmøtene med kommuner og fylkeskommuner, skal vi i det følgende diskutere et utvalg problemstillinger som gjelder handlingsrommet for å ivareta naturhensyn i arealplanleggingen.

3.4.2 Muligheten til å stanse planforslag

Et sentralt tema i innspillsmøtene, gjaldt kommunenes rett til å stanse planprosesser. Å stanse eller votere ned et planforslag som innebærer naturinngrep, må anses å være det mest nærliggende virkemiddelet for å ivareta naturinteresser. Det er liten tvil om at kommunene rettslig sett har full

¹⁵ Miljødirektoratets høringsnotat; [Forslag til endringer i forskrift om konsekvensutredninger](#), september 2024.

adgang til å stanse et planinitiativ eller et planforslag, noe som også fremgår uttrykkelig av plan- og bygningsloven, jf. § 12-8 og § 12-12. Likevel viser flere av kommunene til at dette kan være krevende i praksis. Utfordringen er at folkevalgte i kommunene ofte føler seg mer eller mindre forpliktet til å vedta reguleringsplaner. Dette skyldes en oppfatning om at når det først er åpnet opp for at et planforslag kan fremmes, og utbygger har hatt kostnader og foretatt investeringer, sitter det politisk sett langt inne å si nei. Etter vår vurdering handler denne utfordringen om manglende kunnskap og forståelse, snarere om svakheter gjeldende regelverk. Det mest nærliggende virkemiddelet er derfor at departementets veileder for reguleringsplaner tydeliggjør kommunenes handlingsrom til å stanse planforslag. Dertil bør veilederen tydeliggjøre at kommunen kan og bør gjøre de endringer i planforslaget som er ønskelige ut fra de faglige vurderinger kommunens ansatte frembringer og den politikk de folkevalgte ønsker å føre. Veilederen bør også være svært tydelig på at kommunene ikke risikerer erstatningsansvar når private planprosesser stanses. Dette er fremdeles en grunnleggende misforståelse av gjeldende rett, som lever i beste velgående i flere kommuner.

3.4.3 *Kommuneplanens arealdel*

Kommuneplanens areadel blir ofte fremhevet som det viktigste styringsverktøyet kommunene har for å sikre en helhetlig og langsiktig arealforvaltning. Kommuneplanen skal angi hovedtrekkene i arealbruken i kommunen, og dermed fastsette den overordnede rammen for hva slags arealbruk som er, og ikke er, tillatt. I dette ligger også at arealdelen skal sikre at det ikke skjer utbygging og annen type arealbruk uten at dette er forankret i det helhetlige planarbeidet, noe som også er fremhevet i lovens forarbeider:¹⁶

En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.

I innspillsmøtene diskuterte vi ulike spørsmål knyttet til bruk av kommuneplanens arealdel som virkemiddel for å ivareta naturhensyn. I det følgende vil vi ta opp de mest sentrale problemstillingene.

Ett av temaene som ble diskutert var bruk av LNFR-formålet. Selv om naturhensyn ligger innbakt i arealformålet, anses det som en utfordring at planformålet i seg selv ikke differensierer mellom landbruk og naturhensyn. Det ble særlig vist til at LNFR-kategorien gir lite handlingsrom for å regulere skogsbruk, herunder utbygging av skogsbilveier. Selv om kommunene kan fastsette både hensynssoner og vedta planbestemmelser som gjelder i LNFR-områder, er det krevende å sikre styring som ivaretar en god balanse mellom natur- og landbrukshensyn. Et tiltak som kan bidra til å

¹⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 210.

gi kommunene økte styringsmuligheter, er å endre pbl. § 11-7 nr. 5, slik at bestemmelser åpner for å kunne dele opp LNFR-kategorien. Dermed kunne «natur- og friluftsområde» utgjøre et særskilt arealformål i områder som anses for å ha særskilte naturkvaliteter, eventuelt kunne bestemmelsen gi hjemmel til å vedta dette som underformål. Med dette kunne kommunene angi et område med arealformålet natur- og friluftsområde, noe som ville medført begrensninger for landbruksvirksomhet innenfor området, slik som f.eks. skogsbruk.

Plan- og bygningsloven § 11-9, § 11-10 og § 11-11 gir kommunene hjemmel til å fastsette planbestemmelser i arealdelen. Mens § 11-9 gir hjemmel til å gi generelle bestemmelser, uten tilknytning til arealformål, skal bestemmelser som vedtas i medhold av § 11-10 og § 11-11 knyttes til bestemte arealformål. Når det gjelder generelle planbestemmelser, gir § 11-9 nr. 6 eneste uttrykkelige grunnlag for å fastsette krav til ivaretagelse av naturhensyn. Bestemmelsen gir hjemmel til å fastsette generelle bestemmelser om:

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

Formuleringen «natur» er svært åpen, og innebærer i seg selv svært få begrensninger med hensyn til hva slags bestemmelser som kan gis til arealdelen for å sikre ivaretagelse av naturhensyn. På den ene siden innebærer dette at kommunene har mulighet til å fastsette overordnede styringsprinsipper i kommuneplanens areadel, slik som f.eks. et mål om arealnøytralitet. På den andre siden innebærer den vage formuleringen at det er mindre rom for å fastsette tydelige planbestemmelser som gis direkte rettsvirkning i konkrete saker. Det siste skyldes at legalitetsprinsippet krever klar hjemmel i lov dersom myndighetene skal treffe vedtak som pålegger borgerne byrder eller som innebærer inngrep i borgenes rettigheter. Hvor grensen går, må avgjøres på grunnlag av tolkning av den konkrete planbestemmelse. I innspillsmøtene ble særlig spørsmålet om kommunene har hjemmel til å gi planbestemmelser med krav om restaurering tatt opp. Det ble vist til arealdelen til Nordre Follo kommune, hvor det er gitt følgende planbestemmelse i § 18.1:

§ 18.4 Økologisk kompensasjon

Dersom en reguleringsplan tillater at natur eller et områdes økologiske funksjon går tapt i strid med prinsippet i § 16.6 Arealnøytralitet, skal tiltakshaver yte en økologisk kompensasjon for tapet tiltaket medfører. Økologisk kompensasjon fastsettes av kommunen, og ytes enten som erstatningsareal eller som et økonomisk bidrag til restaureringsprosjekter.

Bestemmelsen er en oppfølging av kommunens bestemmelse om arealnøytralitet, som innebærer at målet kan operasjonaliseres i praksis. Med denne bestemmelsen kan kommunen pålegge en

utbygger å kompensere økologisk eller økonomisk for det naturtapet en reguleringsplan medfører. På innspillsmøtene viste flere kommuner til at det var et ønske om å innføre tilsvarende bestemmelser i deres kommuner, men at det knyttet seg stor usikkerhet til lovligheten av bestemmelsen. Vi vil ikke i denne utredningen ta stilling til lovligheten, men bemerker at den vage formuleringen i § 11-9 nr. 6 gjør at det kan stilles spørsmål ved om den nevnte planbestemmelser er i strid med legalitetsprinsippet. I vår sammenheng er det viktigste poenget å fremheve at plan- og bygningsloven bør tydeliggjøre hva slags planbestemmelser kommunene kan gi, for å sikre at naturhensyn blir ivaretatt. Det er ingen som er tjent med at det er usikkerhet knyttet til slike spørsmål, ei heller at slike saker må avgjøres i domstolene. Vi kommer tilbake til spørsmål knyttet til restaurering i punkt 11 nedenfor.

En annen problemstilling som ble nevnt på innspillsmøtene, var om kommunene kan sette krav til hvilke særskilte utredninger alltid må gjennomføres som ledd i utarbeidelsen av et privat reguleringsplanforslag. Slike bestemmelser kan forankres i pbl. § 11-9 nr. 8, som slår fast at det kan gis generelle bestemmelser om:

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

Ordlyden er noe vag, og den gir ikke et tydelig svar på om hvor langt kommunene kan gå til å gi bestemmelser om særskilte utredninger som ledd i arbeid med reguleringsplaner. Det kan også stilles spørsmål ved om en slik bestemmelse er nødvendig, all den tid kommunen står nokså fritt til å kreve de utredninger de anser som påkrevet i den enkelte reguleringsplanprosess. Kommunene viser imidlertid til at de med en generell bestemmelse om utredningskrav i kommuneplanens arealdel ønsker å skape forutsigbarhet for utbyggere, og ikke unødvendige diskusjoner om hvilke utredningskrav som skal gjelde i påfølgende reguleringsplanprosesser. Vi anser imidlertid ikke det som nødvendig med en lovendring på dette punktet, men muligens at gjeldende veileder for kommuneplanens arealdel kan tydeliggjøre kommunenes handlingsrom til å fastsette særskilte utredningskrav i planbestemmelser.

3.4.4 Reguleringsplaner

Reguleringsplaner gir kommunene langt større handlingsrom for å sikre verdifulle naturområder mot både utbygging, landbruksvirksomhet og annen aktivitet. Etter pbl. § 12-5 nr. 5 kan LNFR-formålet deles opp, og de angitte underformålene gir kommunen hjemmel til å regulere et område til blant annet «naturvern», «vern av kulturmiljø eller kulturminne» og «friluftsområder». I innspillsmøtene gikk det frem at kommunene svært sjelden bruker reguleringsplaner som styringsmiddel for å bevare

et område. Dette forklares med at mange kommuner ikke har vilje eller ressurser til å iverksette planer som ikke er inntektsbringende eller som på annen måte fører til utvikling og vekst. Mange kommuner er også helt avhengig av private initiativ for å vedta nye reguleringsplaner. Dermed er det de aktører som ønsker utbygging som legger grunnlaget for hvilke planer kommunen skal behandle, ikke de som har interesse av at et område bevares av hensyn til naturverdiene i et område. Det er også en oppfatning i enkelte kommuner at bruk av reguleringsplan for å bevare et område kan utløse krav om erstatning. Dette er imidlertid en misforståelse, da det skal svært mye til for at båndlegging etter plan- og bygningsloven gir krav på innløsning etter kapittel 15. Noe annet er tilfelle hvor det treffes vedtak om vern etter naturmangfoldloven. Her slår § 50 fast at det skal gis erstatning for tap ved igangværende bruk.

Slik plansystemet er innrettet, er det lite realistisk at kommunene bruker reguleringsplaner som et styringsmiddel for å bevare et område. I stedet blir ivaretagelse av naturhensyn satt på spissen når det gjelder spørsmålet om hvordan naturverdier skal ivaretas som ledd i planleggingen av et utbyggingsområde. Her er det bruk av planbestemmelser som er det sentrale styringsverktøyet. Plan- og bygningsloven § 12-7 gir lister opp hvilke planbestemmelser kommunen kan bruke i reguleringsplaner. Av de 14 punktene i § 12-7, er det i realiteten nr. 1 og nr. 2 som setter rammen for hva som kan reguleres i form av planbestemmelser. De øvrige delene av § 12-7 må anses som presiseringer. Ordlyden i nr. 1 og nr. 2 er svært vidt, især formuleringen i nr. 2 som sier at det kan gis bestemmelser om «vilkår for eller forbud mot former for bruk av arealer». Med dette ligger det svært få begrensninger med hensyn til hva slags krav kommunene kan stille for å sikre at det tas hensyn til naturverdier. Samtidig vil legalitetsprinsippet kunne sette planbestemmelser på prøve, særlig der det er tale om klare begrensninger i grunneiers utnyttelsesrett. I senere tid har flere planbestemmelser som setter krav til klimaløsninger blitt gjenstand for diskusjon med hensyn til lovligheten.¹⁷ På generelt grunnlag er vår vurdering at det er uheldig at plan- og bygningsloven er vag med hensyn til hvilke planbestemmelser som kan gis. Det vil kunne føre til unødvendig usikkerhet og til konflikter som kan ende opp i domstolene. Vi mener både plan- og bygningsloven kapittel 11 og 12 bør inneholde forskriftshjemler, som gir KDD mulighet til å angi en langt mer detaljert angivelse av mulige planbestemmelser i forskrift form.

¹⁷ Se Holth & Winge og Civitas; [Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan og bygningsloven](#), utarbeidet på oppdrag for KDD, 19. mars 2024.

3.5 Oppsummering og anbefaling

Denne fremstillingen viser at plan- og bygningsloven gir kommunene et vidt handlingsrom til å ivareta naturhensyn gjennom både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Likevel er det knyttet en del usikkerhet til hvor langt dette handlingsrommet rekker, særlig fordi lovens formuleringer i liten grad er knyttet til naturhensyn. Som ledd i en eventuell lovrevisjon, bør det foretas en vurdering av muligheten for å synliggjøre naturhensynet i lovens bestemmelser. Dette gjelder spesielt for bestemmelser om statlig planlegging og kontroll (innsigelse), samt § 11-7 om arealformål i kommuneplanens areadel, § 11-9 om generelle planbestemmelser i kommuneplanens arealdel og § 12-7 om bestemmelser i reguleringsplaner.

4 En oversikt over annen lovgivning på miljøområdet med berøringsfelt mot plan- og bygningsloven

4.1 Innledning og oversikt

Det er en rekke lover som har betydning for hvordan arealene forvaltes, og dermed for hvordan naturverdier blir ivaretatt. Disse lovene har ulike koblinger til plansystemet i plan- og bygningsloven. I punkt 4.2 gir vi en kortfattet oversikt over miljølovgivning og sektorlovgivning som plan- og bygningsloven virker sammen med. Oversikten begrenser seg til lover og forskrifter som vi kommer tilbake til når vi senere i utredningens punkt 6 flg. går nærmere inn på kommunens virkemidler for å ivareta ulike typer av natur eller regulere bestemte aktiviteter eller miljøvirkninger av arealbruk. I punkt 4.3 skisserer vi noen hovedproblemstillinger som plan- og bygningsloven reiser i møtet med annet regelverk på miljø- og arealforvaltningsrettens område.

4.2 Kort oversikt over annen lovgivning

4.2.1 Kort om naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven (nml.) er vår viktigste miljølov for bevaring og beskyttelse av biologisk mangfold. Loven har som hovedformål å beskytte og bevare det biologiske mangfoldet gjennom bærekraftig bruk og vern. Naturmangfoldloven inneholder i første rekke virkemidler for aktiv beskyttelse av naturen, gjennom vedtak om områdevern, prioriterte arter mv.

Viktig er også lovens «fellesregler» for naturmangfoldet i kapittel 2. Gjennom vedtakelsen av disse reglene er naturmangfoldloven en lov som anvendes av alle forvaltningsmyndigheter som treffer vedtak på miljø- og arealforvaltningsrettens område, herunder også kommunene når det treffes planvedtak etter plan- og bygningsloven. Naturmangfoldlovens sektorovergrepene og forvaltningsmål i lovens kapittel 2, skal alltid legges til grunn når det vedtas arealplaner som berører

naturmangfoldet. Særlig sentral for arealplanlegging står forvaltningsmålene for arter og naturtyper (§ 4 og § 5) og lovens retningslinjer for utøvelse av offentlig myndighet (§ 7 til § 12).

Naturmangfoldloven kapittel fem gir bestemmelser om områdevern. Statlig vern av areal er det mest effektive virkemiddelet for å sikre naturhensyn. Når et område er vernet, vil arealbruksrestriksjonene i området være bindende for både private og offentlige aktører. I skrivende stund er om lag 18 prosent av fastlandet i Norge underlagt vern etter naturmangfoldloven.

4.2.2 Kort om landbrukslovgivningen

Det er skogbrukslova og jordlova (med forskrifter) som utgjør sektorregelverket for landbrukssektoren. Skogbrukslova og jordlova regulerer i første rekke aktivitet innenfor områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til arealformålet LNFR (landbruk, natur, friluftsliv samt reindrift). Ved å velge LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel har kommunene synliggjort at landbruksvirksomhet (skog- og jordbruk) skal være den dominerende aktiviteten i området. Landbrukslovgivningen er i stor grad gitt for å styre den virksomheten som forutsettes å skje i områder avsatt til LNFR. Det er først på reguleringsplannivå at kommunene kan velge å regulere arealene alene til enten «naturområde» eller «friluftsområde», og på den måten utelukke landbruksdrift som lovlig arealbruk.

4.2.3 Kort om forurensningsloven

Forurensningsloven (forurl.) er den generelle loven for kontroll med «forurensning» og «avfall» i norsk rett. I likhet med plan- og bygningsloven, er forurensningsloven en *sektorovergripende* lov. I det ligger det at lovens virkeområde ikke begrenser seg til aktivitet eller virksomhet innenfor bestemte samfunnssektorer.

Forurensningsloven skiller seg likevel fra plan- og bygningsloven ved at den ikke regulerer arealbruken som sådan, men bestemte miljøpåvirkninger som følge av virksomhet og arealbruk; henholdsvis tilførsler av «forurensning» og «avfall». Mens arealplaner, gjennom arealformål og bestemmelser, legger rammene for hva arealene lovlig kan brukes til, har forurensningsloven til formål å sikre kontroll med tilførsler av forurensning og avfall til det ytre miljø. Dette gjelder også forurensning som følger av arealbruken som arealplaner legger til rette for.

Når det kommer til samordning mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven, er det viktig å merke seg retningslinjen i forurl. § 2 første ledd nr. 2 som slår fast at «forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene slik at planlovgivningen sammen med denne lov brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer». Denne intensjonen om

samordning er også fulgt opp i forurl. § 11 fjerde ledd om utslippstillatelser. Her fremgår det at forurensningsspørsmål om mulig skal «søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner». Bestemmelsen er en instruks til forurensningsmyndighetene om at tiltak mot forurensning må ses i lys av eksisterende eller fremtidige planer vedtatt etter plan- og bygningsloven. Av forarbeidene fremgår det at forurensningsmyndighetene ved avgjørelse om utslippstillatelse bør treffe vedtak som fremmer en samlet løsning av forurensningsproblemene i et større område.¹⁸

Et viktig utgangspunkt i forurensningsloven er lovens generelle plikt til å forhindre forurensning i § 7 første ledd. Dette utgangspunktet innebærer at det er forurensninger som må ha et rettslig grunnlag i ett av lovens tre hovedunntak, for likevel å være tillatt. Forurensning kan for det *første* være tillatt i kraft av lovfestede unntak fra forurensningsforbudet. Forurensningsloven § 8 slår fast at «vanlig» forurensning fra primærnæringene (fiske, jordbruk), boliger, kontorer o.l., samt midlertidig anleggsvirksomhet, ikke er omfattet av forurensningsforbudet i § 7 med mindre noe annet er bestemt i forskrift gitt med hjemmel i lovens § 9.

Dette bringer oss over til det *andre unntaket*, som er forskriftsregulert forurensning. Med hjemmel i lovens § 9 kan det fastsettes generelle regler i forskrifter for nærmere angitte utslipp eller utslippskilder og/eller resipienter. Tanken er da at så lenge aktiviteten eller virksomhetene holder seg innenfor rammene av forskriftens regler, anses forurensningen for å være tillatt uten individuell tillatelse. Et eksempel er her gjødselsvareforskriften som stiller krav til lagring og spredning av organisk gjødsel i landbruket.¹⁹ Kravene som følger av denne forskriften, er også et «innhugg» i det lovfestede unntaket i § 8 om at «vanlig forurensning» fra landbruket er tillatt.

Alle tilførsler av forurensning som ikke er unntatt fra forurensningsforbudet i medhold av et lovfestet unntak, eller er regulert gjennom generelle bestemmelser i forskrifter, er avhengig av en individuell utslippstillatelse etter § 11. Konesjonsordningen som følger av § 11, som er det *tredje* unntaket, er forurensningslovens viktigste virkemiddel for kontroll med forurensning fra større punktutslipp.

4.2.4 Kort om vassdragslovgivningen og forskrift om fysiske tiltak i vassdrag

Fysiske tiltak i vassdrag reguleres av vassdragslovgivningen. Med vassdragslovgivningen sikter vi til vannressursloven (vrl.) og vassdragsreguleringsloven (vregl.). I tillegg kommer lakse- og innlandsfiskloven som ikke begrenser seg til kun å gjelde for vassdrag (ferskvann), men som også

¹⁸ Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 24.

¹⁹ FOR-2025-01-29-116.

gjelder i sjø. Lakse- og innlandsfisklovens geografiske virkeområde gjenspeiler at anadrom laksefisk både oppholder seg i ferskvann og i sjø.

Det er vannressursloven som er den generelle, sektorovergripende, loven for forvaltning av vassdrag. Vannressursloven er en «ressurslov» om bruk og vern av vassdrag som skal sikre at både brukerinteresser, miljøinteresser og andre interesser ivaretas i forvaltningen av landets vannressurser (herunder grunnvannsressurser). Vannressursloven inneholder ikke bare virkemidler for å sikre kontroll med tiltak i vassdrag («vassdragstiltak»), men også enkelte virkemidler for aktiv beskyttelse av vassdragsmiljøet, som f.eks. reglene om kantvegetasjon i § 11. Vannressursloven § 9 er også et av hjemmelsgrunnlagene for vannforskriften og dens miljømål (se punkt 4.2.6 nedenfor).

Vannressurslovens viktigste virkemiddel for kontroll med fysiske tiltak, er lovens konsesjonsordning. Etter vannressursloven § 8 er vassdragstiltak (dvs. fysiske inngrep i vassdrag) som kan være til «nevneverdig skade eller ulempe» for noen allmenne interesser i vassdraget, konsesjonspliktig.

Forskrift om fysiske tiltak i vassdrag,²⁰ gitt med hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven, fastsetter også krav om tillatelse for fysiske inngrep som kan medføre fare for forringelse av produksjonsmulighetene for fisk eller andre ferskvannsorganismer. Kravet om tillatelse gjelder likevel ikke for tiltak som er konsesjonspliktig etter vannressursloven § 8. Hensynet fisk og andre ferskvannsorganismer ivaretas da i konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven.

4.2.5 Kort om lovgivning som regulerer ressursutnytting og/eller aktivitet i kystsonen

Plan- og bygningsloven gjelder i sjø ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjene, jf. § 1-2 andre ledd. Det er en rekke aktiviteter som foregår i kystsonen og som er regulert gjennom egne lover. Vi vil her peke på to sentrale lover i kystområdene, henholdsvis havressurslova og akvakulturloven.

Havressurslova er, i likhet med vannressursloven, en «ressurslov». Loven gjelder for alle marine ressurser, med unntak av anadrom laksefisk (når disse artene oppholder seg i sjø). Anadrom laksefisk reguleres av lakse- og innlandsfiskloven. Marine ressurser omfatter for øvrig både saltvannsfisk og bunnvegetasjon som f.eks. tareskog. Havressurslova regulerer kun aktiviteter som innebærer høsting og uttak av marine ressurser (fiskeri), ikke all annen aktivitet som kan påvirke marine ressurser negativt. Loven har også virkemidler for *aktiv* beskyttelse av marine ressurser. Etter lovens § 19 kan det opprettes «marine beskytta område» hvor høsting og annen utnytting av marine ressurser kan begrenses eller forbys.

²⁰ FOR-2004-11-15-1468.

Akvakulturloven er en utpreget «sektorlov» som kun regulerer en bestemt næring (produksjonen av vannlevende dyr og planter). Loven etablerer ulike tillatelsessystemer for å bedrive akvakultur, hvor det går et hovedskille mellom produksjon av 1) laks, ørret og regnbueørret og 2) andre arter. For førstnevnte stiller loven krav både om tillatelse til å ha en nærmere angitt mengde fisk (maksimalt tillatt biomasse) i sjøen i ett eller flere «produksjonsområder» (Norge er delt inn i 13 produksjonsområder) og krav om lokalitetstillatelse som gir rett til produksjon av et bestemt omfang på en *bestemt lokalitet*. Etablering av akvakulturanlegg i sjø er også avhengig av tillatelser etter annet regelverk, og kan ikke etableres i strid med kommunenes arealplaner.

4.2.6 Kort om vannforskriften

Vannforskriften er et særegent regelverk som skal ivaretas av alle myndigheter (også kommunene) som treffer vedtak om tiltak som påvirker miljøkvaliteten i vassdrag og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.²¹ Vannforskriften er samtidig et komplisert regelverk, som trolig kan være krevende for kommunene å sette seg inn i.

Vannforskriften skal sikre en korrekt gjennomføring av EUs vanndirektiv i norsk rett. Vanndirektivet ble vedtatt i 2000.²² Direktivet fastlegger et rammeverk for en helhetlig og integrert forvaltning av vann i EU. I tråd med vanndirektivets ambisjon, skal vannforskriften sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vann gjennom helhetlig og samordnet forvaltning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer i Norge. Gjennom sektorovergripende regionale planprosesser med tiltaksprogrammer, skal vannforskriften sikre at alt vann som er definert som «vannforekomster» oppnår godt vannmiljø i form av «god økologisk» og «god kjemisk» miljøtilstand.

Vannforskriften bryter med norsk lovgivnings- og forvaltningstradisjon på flere måter. For det *første* bryter miljømålenes geografiske og saklige virkeområde med etablerte grenser mellom lover som regulerer ulike aspekter ved vannforvaltning i Norge og dermed også med den etablerte ansvarsfordelingen mellom departementene («statlig sektoransvar»). Vannforskriften er hjemlet i de fire mest sentrale lovene for forvaltning av arealer, vassdrag og miljø i Norge: Vannressursloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Disse lovene har vi omtalt ovenfor. Forskriften er med dette både en del av forurensningslovgivningen og naturmangfoldlovgivningen som ligger til Klima- og miljødepartementet, samtidig som forskriften er

²¹ FOR-2006-12-15-1446.

²² Europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/60/EF.

en del av vassdragslovgivningen og plan- og bygningslovgivningen som ligger til henholdsvis Energidepartementet (ED) og KDD.

Det er forurensningsloven § 9 som er hjemmelsgrunnlaget for miljømålene når det kommer til konsentrasjon av stoffer i vann som defineres som forurensning både i vassdrag og i kystvann. Hjemmelsgrunnlaget for å fastsette rettslig bindende miljømål for biologiske kvalitetselementer i vann er henholdsvis vannressursloven § 9 for vassdrag, og naturmangfoldloven § 26a for kystvann (fra vannressurslovens virkeområde i sjø og ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen). Plan- og bygningsloven utgjør ikke hjemmelsgrunnlaget for de nasjonale miljømålene, men er hjemmelsgrunnlaget for vannforskriftens regler om sektorovergripende planprosesser på regionalt nivå.

Vannforskriften etablerer for det *andre* geografiske forvaltningsenheter som ikke korresponderer med etablerte administrative grenser i Norge (kommunegrenser, fylkesgrenser og riksgrenser). I tråd med kravene til nedbørsfeltforvaltning i vanndirektivet, deler vannforskriften Norge inn i vannregioner som omfatter hele eller større deler av nedbørsfelt med tilhørende kystsoner.

Et *tredje* kjennetegn ved vannforskriften, som også bryter med norsk lovgivningstradisjon, er de rettslig bindende kravene til miljøtilstand som skal nås og opprettholdes for alle vannforekomster i Norge. Vannforskriftens miljømål er et eksempel på en regeltype som kalles «miljøkvalitetsnormer». Et fellestrekk ved miljøkvalitetsnormer er at de setter krav til ønsket miljøtilstand, fremfor å stille krav til ulike typer av aktiviteter som kan påvirke miljøtilstanden negativt. Rettslig bindende miljøkvalitetsnormer er en regeltype vi ikke har hatt tradisjon for å bruke i Norge.²³ Dels fordi slike regler er vanskelige å fastsette (hva er «riktig» miljøtilstand?) og dels fordi rettslig bindende miljøkvalitetsnormer setter skranker for forvaltningens handlingsrom til å utøve et faglig og politisk skjønn i spørsmålet om nye tiltak om påvirker miljøet negativt kan tillates. Ettersom det kan være mange forskjellige typer av aktiviteter og tiltak som påvirker miljøet, er også miljøkvalitetsnormer en regeltype som nærmest forutsetter en koordinert innsats på tvers av sektorer og etablerte ansvarsområder. I Norge, som har et forholdsvis fragmentert og sektorisert forvaltningssystem, kan dette være krevende.

Vannforskriftens miljømål setter grensesnittet mellom lovgivning som regulerer arealbruk og tiltak som påvirker vannmiljøet på spissen. Etter vannforskriften § 4 er samtlige norske myndigheter

²³ Utover områder hvor EØS-avtalen pålegger Norge å implementere rettslig bindende miljøkvalitetsnormer, er det på norske myndigheters eget initiativ bare fastsatt retningsgivende miljøkvalitetsnormer, som f.eks. retningsgivende miljøkvalitetsnormer for villrein og villaks.

forpliktet til ikke å gi tillatelse til nye tiltak som fører til en forringelse av den økologiske eller kjemiske tilstanden til vannforekomster, eller at fastsatt miljømål ikke nås, med mindre det er grunnlag for å gjøre unntak etter vannforskriften § 12. Det som legger tyngde bak disse reglene, er at forskriften gjennomfører Norges forpliktelser etter EØS-avtalen (vanndirektivet). EU-domstolen har lagt til grunn at medlemslandene (og EFTA-staten) er forpliktet til å vurdere forholdet til vanndirektivets regler om forringelse i konsesjons- og tillatelsesprosesser, og at unntakene fra forbudet mot forringelse (som i norsk rett følger av vannforskriften § 12) er uttømmende. Sagt med andre ord er det å gi tillatelse til nye påvirkninger som fører til en forringelse, uten at vilkårene for unntak i § 12 er oppfylt, i strid med EØS-avtalen. Disse reglene i vannforskriften må dermed ivaretas direkte i plan- og konsesjonsprosesser også i Norge, og innebærer rettslige skranker for om nye tiltak som påvirker vann skal tillates.

At vannforskriftens regler om å unngå forringelse i § 4 med unntak i § 12, retter seg mot samtlige myndigheter som treffer vedtak er lagt til grunn i veiledningen fra KLD:²⁴

Paragraf 12 [skal være §§ 4 flg., og eventuelt § 12 som er et unntak] skal vurderes når det skal fattes enkeltvedtak om ny aktivitet eller nye inngrep i en vannforekomst som kan medføre at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes. Dette kan være vedtak med hjemmel i forurensningsloven, vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, akvakulturloven, havne- og farvannsloven, jordlova, lakse- og innlandsfiskloven, plan- og bygningsloven mv. [vår tilføyelse]

Det som kjennetegner mange typer av tiltak som påvirker vannmiljø, er at det er nødvendig med avklaring eller tillatelse etter flere lover for at tiltaket lovlig kan gjennomføres. I tillegg til at større bygge- og anleggstiltak er planpliktige etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, kan et tiltak eller deler av et tiltak utløse krav om konsesjon, tillatelse eller dispensasjon etter annet regelverk, som f.eks. krav om konsesjon etter vannressursloven, utslippstillatelse etter forurensningsloven eller dispensasjon etter naturmangfoldloven. Dette reiser spørsmål om ansvarfordelingen når det kommer til å ivareta vannforskriftens regler om at nye tiltak som hovedregel ikke skal fører til en forringelse.

De aller fleste nye miljøpåvirkninger til vann kan plasseres i tre hovedkategorier: 1) ny fysisk påvirkning, 2) ny kjemisk påvirkning, 3) ny biologisk påvirkning, eller en kombinasjon av disse. Vi har tillatelsesregimer i norsk rett som er vedtatt nettopp med det formål å sikre kontroll med slike påvirkninger til vann, som f.eks. krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven, eller krav om konsesjon for fysiske vassdragstiltak etter vannressursloven § 8. Samtidig fanger ikke nødvendigvis

²⁴ KLD, «Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 - med presisering», 9. juli 2021.

konsesjonsplikter etter annet statlig regelverk opp alle miljøpåvirkninger som kan fører til forringelser av vannforekomster. Det er særlig i slike situasjoner at ansvaret for å sikre at det ikke legges til rette for arealbruk som fører til en forringelse, ofte vil ligge til kommunene. Plan- og bygningslovens klare utgangspunkt er at beslutninger om hva arealene skal brukes til, avgjøres på bakgrunn av et faglig og lokalpolitisk skjønn. At handlingsrommet til å vedta arealplaner, kan være begrenset gjennom materielle skranker i vannforskriften, kan dermed oppleves som både nytt og fremmed for kommunene. Som vi har sett ovenfor er det også i naturmangfoldloven kapittel 2, fastsatt regler som skal ivaretas av alle myndigheter som treffer beslutninger som angår naturmangfoldet. I motsetning til vannforskriftens regler, utgjør imidlertid ikke disse reglene *rettslige skranker* for handlingsrommet til å gi tillatelse til tiltak og arealbruk som påvirker miljøet negativ.

4.3 Plan- og bygningsloven og grensesnittet mot annen lovgivningen – noen hovedproblemstillinger

Ovenfor har vi gitt en oversikt over et utvalg av andre lover for forskrifter på miljø- og arealforvaltningsrettens område som plan- og bygningsloven virker sammen med når det kommer til styring av arealbruk som påvirker naturmangfold. Samvirket mellom plan- og bygningsloven og annen lovgivning reiser som nevnt ulike typer av spørsmål.²⁵ For denne utredningens formål vil vi peke på to sider av forholdet mellom plan- og bygningsloven og annen lovgivning på arealforvaltningsrettens område. Det første spørsmålet knyttet seg til hvorvidt arealplaner som vedtas etter plan- og bygningsloven kan sette til side krav som følger av annen lovgivning.

Enkelte lover åpner for at påbud, forbud eller andre regler, kan settes til side gjennom planer som vedtas etter plan- og bygningsloven. Eksempler på regler som kan settes til side gjennom planmyndighetens egne arealplaner, og uten krav om dispensasjon, finner vi i veglova § 29 om byggegrenser og i kulturminneloven § 8 om legalfredede kulturminner. En lignende variant finner vi i jordlova § 9 («omdisponeringsforbudet»). På miljøområdet etablerer naturmangfoldloven kap. VI om «utvalgte naturtyper» en lignende modell. Tanken er at prioriteringer som foretas i planprosesser etter plan- og bygningsloven, med bred medvirkning og mulighet for innsigelse for statlige myndigheter, kan sette til side regler som følger av annen lovgivning.

På miljø- og ressursforvaltningsrettens område er det likevel mer vanlig at krav, plikter, påbud og forbud som følger av annen lovgivning, eller vedtak truffet i medhold av annen lovgivning, virker side om side med planvedtak fattet etter plan- og bygningsloven. Ofte er planavklaring etter plan- og bygningsloven kun én av flere avklaringer eller tillatelser som må være på plass før et tiltak lovlig kan

²⁵ Se også NIBR-rapport; 2020:17, «Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen».

gjennomføres. Eksempler på dette er 1) krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, 2) påbudet om å opprettholde et naturlig kantvegetasjonsbelte langs vassdrag med årssikker vannføring etter vannressursloven § 11, 3) tiltak som er i strid med verneforskrifter for områdevern eller prioriterte arter etter naturmangfoldloven, 4) forbudet mot forringelse etter vannforskriften og 5) tiltak som er tillatelsespliktig etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag eller er underlagt krav om akvakulturtillatelse etter akvakulturloven. Det som kjennetegner eksemplene nevnt ovenfor er at krav om tillatelse eller arealbruksrestriksjoner som følger av lov eller forskrift, ikke kan settes til side ved at det vedtas en arealplan etter plan- og bygningsloven.

En mellomvariant er annen lovgivning som åpner for at ansvarlig sektormyndighet kan *frita* et tiltak som er tillatt i medhold av plan, fra en konsesjonsplikt som i utgangpunktet gjelder side om side med planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd. Et eksempel på dette er vannressursloven § 20 første ledd bokstav d som åpner for at vassdragsmyndigheten «i det enkelte tilfelle» kan frita vassdragstiltak og grunnvanstiltak fra konsesjonsplikten etter vannressursloven §§ 8 og 45 dersom tiltaket er «tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.»

At tiltak som er *konsesjonspliktig* etter annet regelverk derimot setter planplikten etter plan- og bygningsloven til side (uavhengig av om tiltaket er omfattet av ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd) vil for fremtiden bare gjelder for vannkraft og anlegg for overføring av omforming av elektrisk energi, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd som inneholder et eksplisitt unntak for slike konsesjonspliktige energitiltak. At konsesjonsplikt etter annet regelverk, derimot setter kravet om *byggetillatelse* etter plan- og bygningslovens byggesaksdel til side, gjelder for flere tiltak, jf. SAK10 § 4-3.²⁶

Der plan- og bygningsloven gjelder side om side med annen lovgivning, oppstår for det *andre* spørsmål om plan- og bygningsloven gir overlappende kompetanse til å regulere forhold som også kan, eller er, regulert gjennom annen lovgivning eller vedtak truffet i medhold av annen lovgivning. Et kjennetegn ved plan- og bygningsloven, er at hjemlene til å gi planbestemmelser for å ivareta miljø etter lovens ordlyd er svært vide. En grunnleggende svakhet ved forarbeidene til plan- og bygningsloven er fraværet at alminnelige merknader som i sin fulle bredde drøfter og avklarer grensesnittet mellom plan- og bygningslovens hjemler til å fastsette planbestemmelser av hensyn til miljø i møtet med krav og tillatelser etter annen lovgivning. Som vi kommer tilbake til, aktualiseres dette spørsmålet i møtet mellom plan- og bygningsloven og rekke andre lover, som forurensningsloven, landbrukslovgivningen, havressurslova og akvakulturloven. At grensesnittet

²⁶ FOR-2010-03-26-488.

mellom plan- og bygningsloven og ovennevnte lover på noen områder oppleves som uklart, ble det også gitt uttrykk for i arbeidsverkstedet og i innspillsmøtene.

Etter vårt syn er det bare for konsesjonspliktige vannkraftetableringer at forarbeidene gir forholdsvis god avklaring med hensyn til grensesnittet mellom arealplan og konsesjon. Vannkraftutbygging er som vi har pekt på tidligere ikke reguleringsplanpliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. I møte med vannkraftprosjekter er dermed spørsmålet om kommunene kan fastsette planbestemmelser til kommuneplanens arealdel som setter begrensninger for etablering av vannkrafttiltak. Den primære innsatsfaktoren for vannkrafttiltak er naturlignok vannet, og de fleste negative miljøeffekter av vannkraftutbygging skyldes endringer i nettopp vannføring og vannstand.

Plan- og bygningsloven §§ 11-9 flg. gir etter ordlyden en rekke hjemler til å fastsette planbestemmelser med krav til miljø, se punkt 3.4.3 over. Det vi skal merke oss i denne sammenheng er at det i forarbeidene til § 11-11 nr. 3 fremgår klart at det ikke kan fastsettes bestemmelser «om vannføring eller vannstand».²⁷ Selv om også pbl. § 11-9 nr. 6, som gir hjemmel til å fastsette krav om «miljøkvalitet», etter ordlyden kan omfatte krav om vannføring av hensyn til biologisk mangfold i vassdrag, må nok uttalelsen til § 11-11 nr. 3, etter vårt syn, tolkes som en begrensning også for hjemmelen i § 11-9 nr. 6. Gjennom denne presiseringen er det dermed etter vårt syn klargjort at kommunene ikke kan fastsette planbestemmelser om vannføring og vannstand i et vassdrag. Hvis slik hjemmel hadde blitt gitt, og tatt i bruk av kommunene, ville det kunne innebære at reguleringer i forbindelse med vannkraftutbygging ville ha vært avhengig av dispensasjon fra kommuneplanens arealdel etter pbl. § 19-2. En annen sak er at en slik planbestemmelse i realiteten ikke ville ha vært til hinder for etablering av vannkraft ettersom både vannressursloven og vassdragsreguleringsloven gir hjemmel til å gi konsesjoner virkning som statlig plan,²⁸ slik at konsesjonen dermed vil gå foran kommunens egen planer etter, jf. pbl. § 1-5 andre ledd.

Med denne presiseringen i forarbeidene er det også langt på vei avklart at miljøvirkninger for biologisk mangfold av tiltak som innebærer vannuttak eller reguleringer i vassdrag ikke i tilstrekkelig grad kan ivaretas i arealplan, ettersom kommunene ikke har hjemmel til å stille krav til minstevannføring av hensyn til biologisk mangfold. Vi oppfatter også veiledningen til NVE dit hen at vassdragstiltak som innebærer vannuttak eller reguleringer, normalt ikke fritas fra konsesjonsplikten

²⁷ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 224.

²⁸ Se vannressursloven § 22 fjerde ledd og vassdragsreguleringsloven § 1 fjerde ledd.

med hjemmel i vrl. § 20 første ledd bokstav d (tiltak som er tillatt i en reguleringsplan).²⁹ Tiltak som innebærer vannuttak eller reguleringer i vassdrag, behandles ikke videre i denne utredningen.

5 Sammenstilling av innspill til reguleringsbehov

5.1 Innledning

I arbeidsverkstedet og innspillsmøtene har representanter for kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter trukket frem eksempler på mål for ivaretagelse av naturhensyn som kommuner og fylkeskommuner har ønsket å oppnå i konkrete avgjørelser om arealbruk (reguleringsmål). Med dette har vi fått innsikt i hvilke behov kommuner og fylkeskommuner har hatt for å regulere ulike aktiviteter for å oppnå reguleringsmålene. Eksempelene ble hentet fra både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, men også fra dispensasjonssaker. Problemstillingene i eksempelene varierer med hensyn til geografisk omfang og med hensyn til hvilken type utbygging eller arealbruk som er planens hensikt å tilrettelegge for.

Det er et vidt spekter av naturhensyn som kommunene og fylkeskommunen har vært opptatt av, og som også speiler utvalget av kommuner som har vært invitert med i prosjektet. Et enda bredere utvalg av kommuner ville ha gitt enda flere eksempler på reguleringsmål og reguleringsbehov. I figurene under er reguleringsmålene som kommunene og fylkeskommunene har nevnt sortert og listet opp.

Bevaring av enkeltindivider • Bevare enkelttrær	Sikre økologisk sammenheng • Sikre ferdsel/ • spredningskorridorer for arter • Sikre kantsoner • Bevare jordsmonn
Bevaring av enkeltarter • Skjerme villreinstammen mot forstyrrelser fra mennesker • Skjerme ørnerede for menneskelig ferdsel • Reetablere stedegen vegetasjon • Bevare maurtuer • Bevare reder • Bevare skjul for dyr	Opprettholde /gjenopprette økologisk kvalitet • Opprettholde kvalitet i vannforekomst
Bevaring av lokaliteter • Bevare marine naturtyper • Bevare lokaliteter i skog	

Figur 3: Eksempler på reguleringsmål for ivaretagelse av naturhensyn.

²⁹ [NVE.no.](https://nve.no/)

Mange av reguleringsmålene handler om å bevare natur som enkeltindivider (trær), lokaliteter eller sammenhenger mot bygge- og anleggstiltak, mens andre handler om avbøtende tiltak eller restaurering av natur i utbyggingsområder (krav til plantetyper, opprettholde jordsmonn). Reguleringsbehovene knyttet til bygge- og anleggstiltak varierer svært etter som hvilke typer tiltak som skal reguleres og hva slags miljø tiltaket skal gjennomføres i (skog, vassdrag og byggesone). Andre reguleringsmål handler om å skjerme dyrebestander mot forstyrrelser fra menneskelige aktiviteter som ulike typer ferdsel, hogst eller fiske, eller avbøtende tiltak mot forurensning. I det følgende er reguleringsbehovene sortert i ulike kategorier som handler både om typen aktivitet som skal reguleres og hvor aktiviteten foregår, og kommentert i egne avsnitt. Enkelte av reguleringsbehovene inngår i flere kategorier.

I arbeidsverkstedet og innspillsmøtene har vi også fått innsikt i reguleringsbehov knyttet til andre hensyn enn naturhensyn. Blant annet har informantene nevnt eksempler der friluftshensyn, landskapshensyn og bevaring av drikkevann har vært grunnlaget for reguleringsbehovet.

5.2 Reguleringsbehov knyttet til ferdsel

Behovene for å regulere ferdsel og ulike typer tilrettelegging for ferdsel som prosjektet er gjort kjent med, har som mål om å skjerme arter mot forstyrrelser.

Friluftsfferdsel i seg selv - Ferdsel til fots - Kjøring med hundespann - Kiting - Sykling - Begrensning av all ikke-motorisert ferdsel i utmark utenom ski, truger, til fots	Organisering av ferdsel - Begrensninger på arrangementer og kurs i utmark - Begrensning av digitale markeds-føring av arrangementer i utmark (f.eks. Facebook-gruppe for toppturkonkurranse) - Stier og målpunkter i digitale og fysiske turkart
Fysiske tilrettelegging for friluftsfferdsel - Merking, skilting, kvisting av skiløyper «Postkasser» for kjentsmannsmerke mm. - Anlegg av nye stier	Motorisert ferdsel som fører til ikke-motorisert ferdsel - Begrensning av motorisert ferdsel på offentlig vei for å begrense friluftsfferdsel som forstyrrer villrein - Fjerne p-lommer og rasteplasser langs vei for å begrense ferdsel i utmark
Fjerning av fysisk tilrettelegging for ferdsel - Fjerning av skilt - Tilbakeføring av stier	Motorisert ferdsel Redusert fartsgrense på motorvei for å skjerme naturtypelokalitet (E6 Lågendeltaet)

Figur 4: Eksempler på behov for å regulere ferdsel og tilrettelegging for ferdsel.

Informantene trekker også frem at planer som åpner for ny utbygging av fritidsboliger gjerne inneholder avbøtende tiltak som skal redusere friluftsfærd i nærliggende naturområder som følger av utbyggingen. Dette kan være fysiske tilrettelegging eller informasjonstiltak som skal kanalisere friluftsfærd til områder uten konflikter med naturhensyn. Gjennomføring av slike tiltak knyttes ofte til planbestemmelser eller egne vedtakspunkter i politisk behandling av plansaker, og er ofte forutsatt løst ved at kommunen samarbeider med ulike frivillige aktører som f.eks. hytteeierlag eller turlag. Informantene opplever utfordringer til gjennomføringen, ved at tiltakene ikke gjennomføres eller at tiltakene ikke gir ønsket effekt.

Informantene hadde også erfart behov for å regulere sykling og riding i arealplaner, men da av hensyn til å opprettholde kvaliteten på stier for friluftsfærd til fots (hester kan gjøre stier om til gjørme), eller for å bevare landskapsbilde (terrengsykling kan lage sår i landskapet). I begge tilfeller fant kommunene ingen løsning på reguleringsbehovet.

5.3 Reguleringsbehov rettet mot ivaretagelse av skog som naturtype og levested for biologisk mangfold

Reguleringsbehovene som er kartlagt handler om å regulere anleggstiltak (anlegg av skogsdriftsveier) og å regulere hogst i LNFR-områder. En særlig problemstilling gjaldt behovet for å regulere hogst i områder som er under regulering til utbyggingsområde før arealet er kartlagt for naturmangfold. Resultatet som kommunene ønsker å oppnå med dette er å bevare naturtypelokaliteter i skog.

Andre behov som ble spilt inn handlet om å kunne regulere perioden for hogst av hensyn til hekke- og yngletid og også omfanget av hogst i en periode.

5.4 Reguleringsbehov rettet mot ivaretagelse av myr og andre naturtyper på land

Reguleringsbehovene som er kartlagt har som mål å bevare både enkeltindivider (trær), enkeltarter, lokaliteter, men også for å opprettholde økologiske sammenhenger i tettsteder. Reguleringsbehovene som er kartlagt retter seg mot bygge- og anleggstiltak og mot ulike avbøtende tiltak i utbyggingsprosjekt.

Bygge- og anleggstiltak • Hogst i planperioden (før naturmangfoldskartlegging) • Felling av trær som del av bygge-/anleggstiltak • Fysiske tiltak i rotsone • Nedbygging av maurtuer • Nedbygging av vegetasjon som er skjul for dyr • Bevaring av nærskog • Behandling av jordmasser med frø/plantedeler for å unngå spredning av fremmede arter. • Bevare myr mot nydyrking • Grønne tak og vegger	Avbøtende tiltak • Krav til hvilke treslag som skal plantes • Krav til plantetyper • Krav til reetablering av jordsmonn • Krav til naturbaserte løsninger for overvannshåndtering • Bevaring av naturtomt/ikke-opparbeidet del av tomt i boligområder
---	--

Figur 5: Eksempler på reguleringsbehov som har som mål å ivareta myr og andre naturtyper på land

5.5 Reguleringsbehov for forurensning

Reguleringsmålene i eksemplene handlet om begrensning av klimagassutslipp, forurensning til sjø og spredning av fremmede arter.

Klimagassutslipp • Regulering av bruk av bunntål for å redusere klimagassutslipp • Elektrifisering av akvakulturanlegg Forurensning til sjø • Utslipp fra akvakulturanlegg • Kompenserende tiltak utenfor planområde	Fremmede arter • Behandling av jordmasser med frø/plantedeler
--	--

Figur 6: Eksempler på reguleringsbehov som har som mål å regulere eller kompensere for forurensning fra et planområde.

5.6 Reguleringsbehov i vassdrag

Reguleringsbehovene som ble spilt inn handlet om å kunne regulere flere typer tiltak langs vassdrag. Deltagerne uttrykte behov for mulighet for å regulere samme type tiltak som i regelverket for strandsonen.

5.7 Reguleringsbehov i sjø

Informantene uttrykte behov for å regulere fiske, akvakultur og samlet virkning mot sjø for å bevare naturmangfoldet i sjøen og for begrense forurensning som følger av aktivitet i sjøen.

Fiske • Bruk av bunnetrål • Bruk av snurrevad Akvakultur • Behov for å regulere omfang av og type akvakultur • Forurensning fra akvakulturanlegg	Samlet virkning mot sjø • Regulering av samlet virkning mot sjø
--	--

Figur 7: Eksempler på reguleringsbehov i sjøen.

5.8 Reguleringsbehov knyttet til restaurering og skjøtsel

Innspillene om reguleringsbehov fra informantene gjaldt utelukkende skjøtsel. Skjøtsel er her begrenset til områder med bebyggelse og anlegg, samferdsel og grønnstruktur, og gjelder ivaretagelse av naturelementer utenom eller etter et bygge- og anleggstiltak.

Skjøtsel • Bevaring av enkeltstående store trær • Bevaring av grupper av trær • Krav til beskjæring av store enkeltstående trær • Vilkår for felling av store enkeltstående trær	• Omfang / tidsbegrensning av hogst av hensyn til hekke- og yngletid • Krav til skjøtsel av vegetasjon/naturverdier • Krav til fagmessig utføring av skjøtsel av trær
--	---

Figur 8: Eksempler på reguleringsbehov for skjøtsel.

I prosjektet har vi spurt informanter om behovet for hjemmel til at kommunen kan gjennomføre restaureringstiltak i egen regi på privat grunn (f.eks. tilstopping av drenert myr). Ingen av informantene hadde opplevd behov for dette.

Et tilgrensende reguleringsbehov, som ble trukket frem av en informant, er muligheten til å stille relevante krav til oppretting av natur som er skadet av ulovlige tiltak i planområder.

5.9 Andre innspill

I tillegg til innspillene om ulike reguleringsbehov og om behovet knyttet til kunnskapsgrunnlaget, fikk prosjektet en rekke synspunkter og andre innspill om rundt ivaretagelse av naturmangfold i arealplanleggingen.

Generelt	Reguleringsplan
- Formålsparagrafen gir naturmangfoldet lav vekt: - Naturmangfoldet skal beskrives, mens universell utforming skal ivaretas. - Tydeligere formålsparagraf vil styrke saksbehandlerne i å vektlegge naturmangfoldet. - Pbl har svake hjemler for områder som ikke skal bygges ut. - Bør pbl være et lovverk for å regulere ikke-fysiske tiltak? - Kommuneplan - Paradoks: Bestemmelsesområder i KPA med vidt rom for bestemmelser, men ikke mulig å gi bestemmelser til hensynssone. - Mulighet til å gi innsigelse til arealdisponering i KPA etter 10 år. - Behov for klagerett på KDP (særlig i bynære områder). Velges KDP fremfor områderegulering for å unngå klageadgang?	- Behov for begrenset varighet for reguleringsplaner for å måtte ta stilling til oppdatert kunnskap. - Behov for bestemmelser i reguleringsplaner om kommunens samordningsplikt (etter pbl §21-5) og internt koordineringsbehov utover det som følger av byggesaksforskriften 6-2. Dispensasjoner - Endre rekkefølgen på vilkårene for dispensasjon. - Differensiering av regler for dispensasjon i og utenfor bebygde område.

Figur 9: Innspill til endringer i pbl.

Forhold til annet lovverk • Behov for oppheving/endring av sektorlover: Mer samling av regelverk i pbl. • Rydde opp i forholdet mellom energiloven og pbl. • Uklart forhold mellom akvakulturforskriften og forurensningsforskriften: Tillatelse til akvakultur er ikke avhengig av utslippstillatelse. • Bestemmelser om avbøtende tiltak knyttet til akvakultur griper inn i sektorlovene. • Behov for bedre samvirke mellom områder med vern etter nml og områdene utenfor (som forvaltes av pbl).	Håndhevelse • Generelt store utfordringer med oppfølging av ulovlighet etter pbl. • Ulovlighetsoppfølging etter pbl er i liten grad egnet for å ivareta naturhensyn. • Vanskelig for kommunen som planmyndighet å håndheve forbud satt med hjemmel i sektorlovverk. • Sanksjonene bør være i sektorlovverket
--	--

Figur 10: Innspill om forholdet til annet lovverk og håndhevelse.

Innsigelsespraksis • Tydeligere skille mellom innsigelse på faglig og rettslig grunnlag • Sektormyndighet veileder ikke i konkrete saker for å unngå binde seg, men gir kun innsigelser. Veiledning • Behov for veiledning for når kommunene skal velge KDP eller områderegulering. • Hjelp til å utforme bestemmelser etter 11-9 nr. 6 Miljøkrav til akvakultur • Bedre veiledning om tiltak som er i tråd med LNFR-formålet.	• Behov for gode eksempler på planbestemmelser for vassdrag • Veileder om planlegging i sjø stemmer ikke med KU-forskriften: • Veilederen sier at reguleringsplan i sjø ikke er hensiktsmessig, men det stemmer ikke med KU-forskriftens krav. • Veileder om planlegging i sjø er ikke til hjelp. • Også positive erfaringer med veileder om planlegging i sjø.
---	---

Figur 11: Innspill til innsigelsespraksis og veiledning.

Grensesnittet mellom planmyndigheten og ulike sektormyndigheter var et tema som ble diskutert flere ganger i arbeidsverkstedet og i innspillsmøtene. Informantene hadde varierende oppfatninger av hvor tydelige og avklarte grensesnittet og ansvarsforholdene er, men tatt i betraktning at

informantene var plukket ut og hadde stilt opp på grunn av spesiell interesse for ivaretagelse av naturmangfoldet i plan, peker det på at det utydelige grensesnitt oppleves som en utfordring for mange arealplanleggere. Dette kan også ha som følge at arealplanene ikke blir optimalt utformet for å ivareta naturmangfoldet. Grensesnitt og ansvarsforhold mellom myndigheter i forvaltningen av naturmangfoldet i vassdrag oppfattes som spesielt uklart.

Også veiledning var et tilbakevendende tema. Fylkeskommunene som deltok uttrykte både et ønske om og en kapasitet til å veilede flere kommuner i spørsmål om ivaretagelse av naturmangfold i plan. Fra fylkeskommunenes synspunkt er generell veiledning som fagdager og webinarer og konkret veiledning i planutarbeidelsesfasen vel anvendt tid og ressurser, som fører til bedre kvalitet på planene som er til offentlig ettersyn og mindre brukte ressurser på merknader og meklings. Fylkeskommunene ønsker i større grad å ha rollen som veileder, og at statsforvalterne tar kontrollfunksjonen på temaet naturmangfold.

6 Styrking av hensynet til naturmangfold i lovens bestemmelser om oppgaver og hensyn i arealplanleggingen

6.1 Innledning

Det ble fra flere kommuner pekt på at beskyttelse av naturmangfold ikke kommer klart til uttrykk verken i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse eller i lovens bestemmelser om hvilke hensyn og oppgaver som skal ivaretas i arealplanleggingen. Det er ikke tvilsomt at hensynet til natur og biologisk mangfold inngår i plan- og bygningslovens overordnede formål i § 1-1 om bærekraftig utvikling. Etter vårt syn er det likevel viktig at plan- og bygningsloven § 3-1, som inneholder bestemmelser om hensyn og oppgaver som skal ivaretas i arealplanlegging, klart understøtter plan- og bygningslovens betydning på naturområdet. Denne bestemmelsen ser vi på nedenfor.

6.2 Hensynet til naturmangfold i lovens bestemmelse om oppgaver som skal ivaretas i arealplanlegging

Plan- og bygningsloven § 3-1 angir i dag følgende hensyn og oppgaver som skal ivaretas i arealplanlegging etter loven:

§ 3-1. Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a. sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- b. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer
- c. sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv
- d. legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging
- e. legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet
- f. fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller, samt bidra til å forebygge kriminalitet
- g. ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport
- h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.
- i. legge til rette for helhetlig forvaltning av vannets kretsløp, med nødvendig infrastruktur.

I lys av de hensyn som i dag er løftet frem i § 3-1 bokstav b, «sikre jordressursene» og vern av «verdifulle landskap og kulturmiljøer», fremstår det som naturlig at loven også løfter frem vern av verdifulle naturområder. De spesielle merknadene i proposisjonen til bokstav b gir også klar støtte for at naturverdier er ment å være omfattet av bokstav b. I proposisjonen uttales det:³⁰

Som en del av det overordnede målet om bærekraftig utvikling er det ikke minst viktig å sikre og legge til rette for vern av verdifulle jordressurser, natur- og kulturmiljøer og landskap. I dette inngår også vern av naturområder for friluftslivet. [vår understreking]

Det samme kommer til uttrykk i de alminnelige merknadene i proposisjonen hvor det til § 3-1 uttales at det i denne bestemmelsen er «gitt noen flere prioriterte mål og oppgaver for planleggingen, der vern av natur- og kulturmiljø, naturgrunnlaget for samisk kultur og jordvern er viktige elementer, og konkretisering av bærekraftmålet.» [vår understreking].³¹ I lys av forarbeidene til pbl. § 3-1, som synes å forutsette at naturverdier også er ment å være inkludert, kan ordlyden i § 3-1 bokstav b eventuelt justeres i tråd med dette, f.eks. på følgende måte:

«sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap, natur- og kulturmiljøer»

³⁰ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 179.

³¹ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 79.

Det er ikke bare plan- og bygningsloven som setter rammene for hvilke hensyn kommunene skal ivareta i arealplanlegging på miljøområdet. Nedenfor omtaler vi kort annen lovgivning som oppstiller en plikt for kommunene til å utrede og vurdere ivaretagelse av naturmangfold, samt andre særskilte hensyn, som en del av arealplanleggingen.

6.3 Miljøhensyn som skal ivaretas i arealplanlegging i kraft av annen lovgivning

Overfor i punkt 4.2 har vi nevnt bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel 2. I tillegg til forvaltningsprinsippene i nml. §§ 7 til 12, fastsetter nml. §§ 4 og 5 felles forvaltningsmål for henholdsvis naturtyper og økosystemer og for arter. Naturmangfoldloven § 4 angir samlet forvaltningsmål for naturtyper og for økosystemer. Disse målene har betydning for skjønnsutøvelsen etter naturmangfoldloven og etter annen lovgivning.³² Om betydningen for blant annet arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, skriver Inge Lorange Backer:³³

Ved annet lovverk vil forvaltningsmålene i § 4 særlig ha betydning for forvaltningens skjønnsutøvelse når det treffes avgjørelser om å tillate fysiske naturinngrep eller virksomhet som kan virke forstyrrende på naturmiljøet. Forvaltningsmålet skal tas for øye ved arealplanlegging i naturområder i medhold av plan- og bygningsloven, og det kan gi grunnlag for innsigelse eller klage etter henholdsvis pbl. § 5-4 og 1-9 om en vedtatt plan (eller dispensasjonsvedtak strider mot forvaltningsmålet i § 4.

Naturmangfoldloven § 5 om forvaltningsmål for arter, er en regel av samme karakter som nml. § 4. Vi kan også merke oss at naturmangfoldloven har bestemmelser som har til formål å beskytte verneverdiene i verneområder mot tiltak *utenfor* verneområdene (typisk i randsonene). Bestemmelser om dette finner vi i nml. § 49 som slår fast verneverdier i et verneområde skal vektlegges når kommuner og andre myndigheter gir tillatelse til tiltak utenfor verneområder.

Også i annen lovgivning på miljø- og forurensningsområdet, finner vi eksempler på bestemmelser som fastlegger en plikt for kommunene til å ivareta *særskilte hensyn* i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. En slik bestemmelse finner vi f.eks. i lakse- og innlandsfiskloven § 7 første ledd som slår fast at:

Hensynet til fiskeinteressene og ivaretagelse av fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder skal innpasses i planer etter plan- og bygningsloven i kommune og fylke.
[vår understreking]

³² Se Ot.prp.nr.52 (2008–2009) s. 81 og s. 373.

³³ Inge Lorange Backer, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*, 2010, s. 74.

Et annet eksempel, som ikke direkte retter seg mot biologisk mangfold, er drikkevannsforskriften § 26 som slår fast at kommunen, i samsvar med folkehelseloven kapittel 2, skal ta drikkevannshensyn når den utarbeider arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplaner, samt når den gir tillatelser etter relevant regelverk.³⁴ Bestemmelsen gir kommunene en oppfordring til særlig å sikre at det ikke legges til rette for arealbruk som kan medføre fare for forurensning til drikkevannskilder.

Også i vannressursloven forutsettes det i § 33 bokstav c at vernet som følger av Stortingets vernevedtak for vassdrag, særlig ivaretas gjennom «rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven». Denne oppfordringen er fulgt opp gjennom rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag («statlige planretningslinjer» etter dagens lov).³⁵

6.4 Oppsummering og anbefaling

Plan- og bygningsloven er en lov som både inneholder virkemidler for bruk og vern av arealer. Loven åpner f.eks. for at arealer kan avsettes til «naturvern» i reguleringsplaner (etablering av lokale verneområder). Regulering til naturvernområde er et kraftfullt virkemiddel med klare paralleller til områdevern som kan vedtas etter naturmangfoldloven kap. V. For å understøtte bruk både av dette, og andre planvirkemidler for å ivareta naturhensyn, bør derfor naturhensynet komme klart til uttrykk i pbl. § 3-1 bokstav b som en oppgave og som et hensyn i arealplanleggingen. Vår anbefaling er derfor at pbl. § 3-1 bokstav b endres slik at naturhensynet gis en klar forankring i lovens ordlyd.

At også annen lovgivning legger føringer hvor hvilke hensyn skal ivaretas i arealplanlegging på miljøområdet, er noe som må tas i betraktning i en bredere evaluering av plan- og bygningsloven som virkemiddel for å ivareta naturmangfold og miljø. Naturmangfoldlovens bestemmelser i kap. 2 er generelle, i den forstand at bestemmelsene ikke fremhever bestemte naturtyper, økosystemer eller arter som mer viktige enn andre. Etter at naturmangfoldloven ble vedtatt i 2008, kan det stilles spørsmål ved om f.eks. bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven § 7 i dag er noe overflødig. Sistnevnte bestemmelser er riktignok mer konkret og tematisk avgrenset ved at det kun er fiskens og andre ferskvannsorganismers økologiske funksjonsområder som skal ivaretas i arealplanlegging.

³⁴ FOR-2016-12-22-1868.

³⁵ FOR-1994-11-10-1001. De rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag er ikke oppdaterte eller tilpasset til gjeldende plan- og bygningslov.

7 Ferdselsregulering og kanalisering av ferdsel av hensyn til arter og annet naturmangfold

7.1 Innledning

Mange områder i Norge har over flere år bygget seg opp som attraktive destinasjoner for friluftsliv og naturbasert reiseliv. De senere årene har økt ferdsel medført utfordringer i naturforvaltningen. Dette gjelder spesielt med hensyn til villrein som har sine leveområder i fjellområder som også er attraktive for friluftsliv. I dette punktet undersøker vi hvilke virkemidler plan- og bygningsloven gir for å regulere ferdsel for å begrense negative virkninger for arter og annet biologisk mangfold. Innspillsmøtene har bekreftet at kommunene som forvalter arealer med villrein, opplever et behov for bedre virkemidler for å regulere ferdsel, typisk i randsoner til nasjonalparker. Vi har også fått bekreftet at kommuner ser behov for å regulere ulike former for ferdsel av hensyn til andre interesser, for eksempel for å beskytte drikkevannskilder, skåne lokalbefolkningen for støy, forhindre forsøpling og for å begrense slitasje på kyststier, f.eks. som følge av ferdsel med hest. Samtidig er tilbakemeldingene at kommunene er usikre på handlingsrommet til å fastsette ferdselsrestriksjoner gjennom bruk av arealplaner, samt at det anses som krevende å håndheve slike krav.

7.2 Forholdet til friluftsloven og allemannsrettene

Ferdsel, og da særlig ferdsel til fots, har en spesiell stilling i norsk rett. Allemannsrettene, som er nedfelt i friluftsloven, sikrer alle og enhver rett til å ferdes i og ta opphold i utmark, samt rett til enkelte former for sanking i utmark, uavhengig av eiendoms- og eierforhold. Allemannsrettene innebærer at *grunneiere* må finne seg i, og respektere, at allmennheten på en hensynsfull måte ferdes og tar opphold i utmarksområder. Allemannsrettene gjelder bare innenfor områder som til enhver tid anses som «utmark», slik begrepet er negativ definert i friluftsloven § 1 a.

Det er viktig å merke seg at allemannsrettene i friluftsloven ikke er til hinder for at det med hjemmel i lov fastsettes begrensninger i retten til å utøve allemannsrettene når offentlige hensyn gjør det nødvendig. Allemannsretten står rettslig sett ikke noe sterkere i møtet med det offentliges behov for å styre arealbruken, enn det eiendomsretten gjør. Dette følger også uttrykkelig av friluftsloven § 19 som slår fast at «utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov». Dette innebærer at kommunene eller staten, gjennom f.eks. rettslig bindende planer vedtatt etter plan- og bygningsloven eller verneforskrifter vedtatt etter naturmangfoldloven, kan begrense utøvelsen av f.eks. ferdselsretten av hensyn til å bevare sårbar natur.

I forlengelsen av dette blir spørsmålet hvor langt hjemlene for planbestemmelser i plan- og bygningsloven rekker når det kommer til å begrense utøvelse av ulike former ferdsel som kan

forstyrre eller forringe biologisk mangfold. Før vi går nærmere inn på dette spørsmålet, vil vi først se på forholdet mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

7.3 Forholdet til naturmangfoldloven som virkemiddel for å regulere ferdsel

Deler av leveområdene til villrein og områder med annen sårbar natur, er omfattet av områdevern opprettet etter naturmangfoldloven eller tidligere naturvernlovgivning (naturvernloven av 1970). Når det kommer til villreinområder spesielt, befinner deler av disse områdene seg innenfor våre store nasjonalparker, som for eksempel Hardangervidda nasjonalpark og Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Naturmangfoldloven gir hjemmel til å fastsette restriksjoner for ferdsels til fots innenfor avgrensede områder i nasjonalparker.³⁶ Det kan også opprettes biotopvernområder i nasjonalparker, med ferdselsrestriksjoner.³⁷

Kommuneplanens arealdel skal dekke hele kommunens areal, også arealer som omfattes av områdevern etter naturmangfoldloven. Etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d, kan det fastsettes hensynssoner til kommuneplanens arealdel som viser områder som er «båndlagt» med hjemmel i annen lovgivning. Når det gjelder pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d, er forarbeidene tydelige på at en helt grunnleggende tanke med bruken av denne hensynssonen nettopp er at arealplanene skal kunne gi informasjon om, og vise, område hvor det med hjemmel i annen lovgivning er fastsatt arealbruksrestriksjoner, som f.eks. vernevedtak etter naturmangfoldloven. I forarbeidene uttales det:³⁸

Der sonen står som en opplysning om og en påvisning av et arealstyringsvedtak, vil hensynssonen stå som en informasjon om at det er gitt bestemmelser for arealbruken i den aktuelle sonen med hjemmel i annen lov (se merknaden til sone d).

Det er ingen bestemmelser verken i naturmangfoldloven eller plan- og bygningsloven som uttrykkelig begrenser kommunenes handlingsrom til å bruke planbestemmelser til kommuneplanens arealdel for å støtte opp under verneformålet som er fastsatt i verneforskrifter for nasjonalparker eller andre typer av områdevern. Det er heller ingen klare holdepunkter for at verneforskrifter vedtatt etter naturmangfoldloven eller tidligere vernelovgivning er ment å gi uttrykk for et «maksimumsvern», også for kommunenes handlingsrom etter plan- og bygningsloven. At vernevedtak ikke innebærer en

³⁶ Se nml. § 35 andre ledd

³⁷ Se nml. § 37.

³⁸ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) nr. 217.

formell begrensning for planmyndighetens vedtakskompetanse, har støtte i forarbeidene til naturmangfoldloven, hvor det uttales:³⁹

Det hjelper ikke at tiltaket f.eks. har byggetillatelse etter plan- og bygningsloven eller konsesjon etter vannressursloven hvis det er i strid med verneforskriften, og det ikke er gitt dispensasjon fra denne. I den forstand kan man si at vedtak om områdevern «går foran» vedtak etter annen lov. På den annen side kan ikke tiltaket utføres selv om det er forenlig med verneforskriften, hvis det ikke har en tillatelse som er nødvendig etter annen lov.

Det er klart at planvedtak som legger til rette for arealbruk som er i strid med verneforskrifter, ikke lovlig kan *gjennomføres* uten dispensasjon etter nml. § 48.⁴⁰ Innenfor rammene av hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven, kan imidlertid kommunen i plan fastsette strengere restriksjoner på arealbruken innenfor verneområder enn det som er fastsatt i verneforskriften. Det vanligste i praksis er nok likevel at kommunene nøyer seg med å avsette verneområder til LNFR-formål med hensynssone som viser til vernevedtak truffet i medhold av naturvernlovgivningen. Som det ble pekt på fra noen av informantene, er det for områder som er omfattet av områdevern nærliggende å forvente at staten tar ansvaret for å fastsette de arealbruksrestriksjoner som er nødvendige for å sikre verneformålet. Når Kongen i statsråd har fattet vedtak om områdevern etter naturmangfoldloven, gir det et klart signal om at en står overfor naturverdier av *nasjonal* interesse, selv om verneverdiene selvsagt kan være viktige også for kommunene.

7.4 Kanalisering av ferdsel gjennom arealplanlegging

Før vi går nærmere inn på hjemmelsgrunnlaget for å gi rettslige bindende planbestemmelser, vil vi først kort omtale kommunale planer som virkemiddel for å *kanalisere* ferdsel. Dette var et tema som ble tatt opp av kommunene i arbeidsverkstedet og i innspillsmøtene.

Med kanalisering av ferdsel sikter vi til bruk av f.eks. temaplaner eller kommunedelplaner for å vise hvor ferdselen bør foregå (stier og løyper for friluftslivet). Det handler med andre ord om å bruke planer som virkemiddel for å styre ferdselen til områder hvor ferdsel ikke kommer i konflikt med naturvern hensyn, fremfor å legge begrensninger på ferdselen i områder hvor denne kan komme i konflikt med sårbare arter eller natur. Disse to tilnærmingene kan naturligvis brukes i kombinasjon. Fra én av kommunene som har bidratt med innspill til prosjektet, fikk vi inntrykk av at arbeidet med

³⁹ Ot. prp. nr. 52 (2008–2009) s. 119.

⁴⁰ Som Lågendeltaet-saken illustrerer (om utbygging av ny E6 gjennom Lågendeltaet naturreservat) er ikke verneforskrifter til hinder for at det vedtas arealplaner for utbygging før spørsmålet om dispensasjon etter nml. § 48 er endelig avklart. I denne saken ble det etter klagebehandling ikke gitt dispensasjon etter nml. § 48 til utbygging i tråd med reguleringsplanen, og regjeringen valgte da å endre verneforskriften.

sti- og løypeplan både var tid- og ressurskrevende, men at det var usikkerhet knyttet til om planen ville bidra til å styre ferdsele bort fra konfliktområder.

Planer som viser ferdselsmuligheter for friluftsliv, kan trolig være et godt virkemiddel for å fremme friluftsliv og ferdsel. Miljødirektoratet har utarbeidet en egen veileder for hvordan kommunene kan lage temaplaner for friluftslivets ferdselsårer som kan bidra til å fremme målene i friluftspolitikken (som helse og livskvalitet mv.).⁴¹ Dersom det primære målet med et slikt planarbeid ikke er å fremme ferdsel og friluftsliv, men snarere å styre ferdsele bort fra andre områder, vil nok måloppnåelsen av et slikt virkemiddel i praksis være svært usikker. Det at kommunen i plan merker ferdselstraséer, er i seg selv ikke til hinder for at allmennheten heller velger å benytte seg av andre tilgjengelige ferdselsmuligheter. I praksis er nok trolig friluftsansisasjonenes egne informasjonskilder (som Den Norske Turistforening) og sosiale medier mer brukt som primær informasjonskilde for friluftslivet om mulige stier- og ferdselsårer i utmark enn kommunale planer. Det ble også i innspillsmøtene pekt på at kommunale planer som merker ferdselsårer som ikke kommer i konflikt med villrein, har liten effekt når friluftsansisasjonen både i kart og terreng merker andre ferdselstraséer hvor kommunene ønsker å unngå ferdsel. Det ble også vist til at kommunene kan oppleve dilemmaer når f.eks. friluftsansisasjoner setter opp kjentmannsposter i hekkeområder til sårbare arter, særlig i nærheten av rovfugler og ugler hvor hekkeområdene er unntatt fra offentligheten, nettopp for å beskytte lokalitetene.⁴²

7.5 Planbestemmelser som virkemiddel for å legge restriksjoner på ferdsel i områder med sårbar natur

Gjennom arbeidsverkstedet og innspillsmøtene har vi som nevnt fått bekreftet at enkelte kommuner, særlig innenfor nasjonale villreinsområder, har ønske om å styre og begrense ferdsel gjennom planbestemmelser.

Plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 6 (planbestemmelser til kommuneplanens arealdel) slår fast at det til arealformålene LNFR og bruk og vern av sjø og vassdrag i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om: «... ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen». Med utgangspunkt i ordlyden er det ikke tvilsomt at pbl. § 11-11 nr. 6 hjemler planbestemmelser om ferdsel. Spørsmålet er imidlertid hvilke *typer* av ferdsel bestemmelsen omfatter og hva som ligger i vilkåret «områder med spesielle vernehensyn og i sjø». Førstnevnte spørsmål har størst betydning for områder på land

⁴¹ Miljødirektoratet, «Plan for friluftslivets ferdselsårer», M-1292 | 2019.

⁴² Se miljøinformasjonsloven § 11 og Miljødirektoratet, «Retningslinjer for håndtering av sensitive artsdata», M-606 | 2016.

hvor ferdsel kan ta flere former enn i sjø. I sjø og vassdrag, vil ferdselen for alle praktiske formål alltid skje ved hjelp av motoriserte eller ikke-motoriserte fremkomstmidler som båt, kajakk, vannscooter og lignende.

Når det gjelder det siste, trekker ordlyden klart i retning av at ferdselsrestriksjoner på land og i vassdrag bare kan fastsettes i «områder med spesielle vernehensyn», mens det for sjø også åpnes for ferdselsregulering av hensyn til andre interesser, jf. ordlyden «og i sjø» som er naturlig å forstå som et alternativ til «områder med spesielle vernehensyn». Denne forståelsen støttes også av forarbeidene hvor det for sjøområder uttales at det kan være behov for ferdselsregulering av fartøy i «nærheten av badeplasser, naturområder, farleder, sjømerker mv.». Vi ser her at forarbeidene ikke kun viser til «naturhensyn» som begrunnelse for ferdselsregulering, men også viser til sikkerhetshensyn. Vårt fokus her er likevel ferdselsregulering av hensyn til naturmangfold.

Som vi har sett ovenfor er ikke friluftsløven til hinder for at det med hjemmel i lov fastsettes begrensninger i allmennhetens rett til ferdsel, når f.eks. miljøhensyn gjør det nødvendig. I forarbeidene til pbl. § 11-11 nr. 6 uttales det:⁴³

Det er en forutsetning at slik regulering ikke skal brukes til å svekke den frie ferdselsrett på land og i vassdrag som allmennheten har etter friluftsløven. Ferdselsregulering og begrensninger kan bare begrunnes der det gjør seg gjeldende særlige vernehensyn, og der disse har større tyngde enn utøvelsen av den frie ferdselsretten i et avgrenset område... I sjøområder og i strandsonen skal eventuell ferdselsregulering vurderes ut fra hensyn til friluftsliv, vern eller næringsutøvelse, og den alminnelige ferdsels – og oppholdsrett etter friluftsløven skal ikke undergraves. [vår understreking.]

Etter vårt syn kan ikke denne uttalelsen i forarbeidene forstås som en kompetansebegrensning. I det ligger at uttalelsen ikke kan tas til inntekt for hjemmelen i § 11-11 nr. 6 begrenser seg til regulering av ferdsel som faller utenfor allemannsrettene, men snarere gir signaler om en svært restriktiv bruk av hjemmelen på friluftsløvens område. Samtidig ser vi at forarbeidene synes å legge til grunn at begrensninger i den «frie ferdselsretten» kun kan gjelde for et «avgrenset område».

Eksempler på ferdselsrestriksjoner som nevnes i forarbeidene er en blant annet en tidsbegrenset innskrenkning av ferdsel i «viktige hekkeområder for fugl eller i viktige kalvingsområder for rein.»

Vi nevner også at det i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c, er inntatt en særskilt hjemmel til å fastsette planbestemmelser for å hindre «vesentlig forringelse av verneverdiene» til hensynssoner i randsoner

⁴³ Ot. prp. nr. 32 (2007–2008) s. 224–225.

til nasjonalparker og landskapsvernområder. Her ser en også hvordan plan- og bygningsloven følger opp bestemmelsen i nml. § 49 om andre myndigheters plikt til å ta hensyn til å begrense arealbruk utenfor verneområder med skadevirkninger inn i verneområder. Bestemmelser etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c må fastsettes samtidig med verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder. Ordet «vesentlig» tilsier også at det i første rekke er skadevirkninger fra tiltak og aktivitet av et visst omfang som kan reguleres. I lys av de eksempler som nevnes i forarbeidene, som «landingsplasser for helikopter eller annen støyende aktivitet» utenfor verneområder»,⁴⁴ gir denne bestemmelsen, etter vårt syn, ikke hjemmel til å regulere vanlig ferdsel til fots.

7.6 Oppsummering og anbefaling

Som vi har sett gir pbl. 11-11 nr. 6 hjemmel til å regulere ferdsel i avgrensede områder av hensyn til f.eks. kavingsområder eller hekkeområder. Samtidig ser vi at det forarbeidene oppfordres til en svært restriktiv bruk når det kommer til ferdsel til fots, og at begrensninger i den «frie ferdselen» synes å være forbeholdt avgrensede områder og avgrensede tidsperioder. Uttalelsene kan skape usikkerhet med hensyn til hvor langt kommunene kan gå i å regulere ferdsel. Tydeligere nasjonal veiledning, eventuelt en klargjøring av selve lovbestemmelsen, vil kunne bidra til å oppklare handlingsrommet til kommunene.

8 Muligheter og begrensninger i handlingsrommet til å ivareta skog, trær og myr som naturtype og som levested for biologisk mangfold i plan

8.1 Innledning

I dette punktet ser vi nærmere på handlingsrommet til å ivareta skog, trær og myr i arealplanlegging. Vårt inntrykk fra innspillsmøtene er at enkelte kommuner opplever handlingsrommet til å ivareta skog og trær i arealplanlegging som noe uklart, særlig skog som avsettes til et utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Når det kommer til myrområder, er det som kjent en pågående prosess knyttet til å følge opp Stortingets anmodningsvedtak fra 2022 om at regjeringen skal legge frem et forslag til forbud mot nedbygging av myr med dispensasjonsmuligheter.⁴⁵ Anmodningsvedtaket er særlig begrunnet i myrområders evne til å lagre karbon, og i å begrense klimagassutslipp som følge av nedbygging. På oppdrag fra KLD har Miljødirektoratet i 2023 utbeidet et forslag til nye regler om

⁴⁴ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 219

⁴⁵ Anmodningsvedtak nr. 108 av 1. desember 2022.

nedbygging av myr i naturmangfoldloven.⁴⁶ Landbruks- og matdepartementet, KLD og KDD har i 2025 gitt Universitet i Bergen i oppdrag å utrede fordeler og ulemper ved en forankring av forbudet mot nedbygging av myr i henholdsvis naturmangfoldloven og i plan- og bygningsloven.⁴⁷

I lys av denne pågående prosessen, behandles myr forholdvis kort. Det er grunn til å tro at myrområder på sikt vil få et sterkere vern mot nedbygging enn i dag. Hvor sterkt dette vernet eventuelt blir, vil imidlertid tiden vise. Vårt inntrykk er også at kommunene venter på at det kommer nye regler i en eller annen form på dette området. Samtidig har vi sett at både kommuner, fylkeskommuner og staten har virkemidler i dagens plan- og bygningslov for å hindre utbygging eller annen arealbruk på myr. Bruk av slike virkemidler krever imidlertid at det foreligger politisk vilje til å ta dem i bruk.

8.2 Samvirket mellom plan- og bygningsloven og skogbrukslova

Plan- og bygningsloven styrer arealbruk i vid forstand. Skogbrukslova styrer på sin side skogbruksvirksomhet. Mens plan- og bygningsloven setter rammer for utøvelse av myndighet, styrer skogbrukslova den skogbruksvirksomheten som skjer innenfor rammene av skogbrukslova. En kan si at plan- og bygningsloven setter rammene for den offentlige myndighetsutøvelsen, mens skogbrukslova setter rammer for den private skogbruksvirksomheten. Det er i svært liten grad tale om myndighetsutøvelse etter skogbrukslova. Virksomheten er i utgangspunktet ikke styrt av offentlige planer, og det kreves i liten grad offentlige tillatelser for å drive den skogbruksvirksomheten som skogbrukslova tillater.⁴⁸ Dette er viktige utgangspunkter og forskjeller en må være kjent med, når samvirket mellom plan- og bygningsloven og skogbrukslova skal fastlegges.

Kommunenes arealplaner er rettslig bindende for den virksomheten loven styrer. Spørsmålet vi her skal se nærmere på er hvor langt myndigheten til å styre arealbruk og virksomhet i arealplaner rekker, når det kommer til den virksomheten skogbrukslova tillater. Kort oppsummert handler dette om å se på om arealplaner kan supplere skogbrukslova som et rettslig rammeverk for skogbruksvirksomhet, herunder krav til ivaretagelse av natur.

Et viktig rettslig utgangspunkt for er skogbrukslova § 2 («Virkefeltet for lova»). Denne bestemmelsen slår fast at:

⁴⁶ Miljødirektoratet, *Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr*, 01.desember 2023.

⁴⁷ [Se klima- og miljøminister Andreas Bjelland Eriksens svar til stortingsrepresentant Lars Haltbrekken \(SV\), 12. mars 2025.](#)

⁴⁸ Et unntak fra dette er hogst i områder i områder omfattet av markaloven. Der er det innført søknadsplikt for hogst, se forskrift til markaloven FOR-2021-09-10-2698 § 7.

Lova gjeld sjølv om eit område er verna etter naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nemnt i naturmangfoldloven § 77, eller i plan etter plan- og bygningslova er lagt ut til andre formål enn landbruk, så sant ikkje anna følgjer av verne- eller planvedtaket eller av forskrifter knytt til vedtaket.

Igjen kan en si at prinsippet i loven er enkelt. Vedtak av arealplaner endrer ikke i seg selv skogbrukslovas virkeområde. Litt forenklet kan en si at skogen ikke blir borte selv om det vedtas en arealplan for et næringsområde. Skogen forsvinner først når næringsområdet bygges ut. Frem til det skjer er det skogbrukslova som styrer skogbruksvirksomheten som skjer innenfor området. Dette utgangspunktet er som sagt en forenkling av situasjonen. Det gjelder nemlig unntak fra denne hovedregelen. Unntakene kan deles inn i to kategorier:

- 1) Prosessuelle unntak; hogst i områder avsatt til utbygging kan kreve konsekvensutredning.
- 2) Materielle unntak; bestemmelser i arealplanene kan sette begrensninger i den skogbruksvirksomheten som ellers er lovlig etter skogbrukslova.

Materielle unntak er dekket av den siste delen av ordlyden i skogbrukslova § 2; «så sant ikkje anna følgjer av verne- eller planvedtaket eller av forskrifter knytt til vedtaket». Prosessuelle unntak kommer inn gjennom annet regelverk. Vi tenker her på konsekvensutredningsforskriften (KUF). Konsekvensutredningsforskriften tar for seg plikten til å innhente og systematisere kunnskap før planer vedtas og tiltak gjennomføres. Skogbruksvirksomhet som sådan utløser ikke krav om konsekvensutredning etter forskriften. For utredningen her er det likevel en type tiltak som omfattes av forskriften, som er av interesse. Forskriften krever, gjennom nærmere vurderinger av oppstilte kriterier i KUF § 6 og § 10; konsekvensutredning av «avskoging med sikte på omlegging til annen arealbruk», jf. KUF vedlegg II punkt 1 bokstav d). Ansvaret for å sikre at plikten til å konsekvensutrede virkningen av avskoging ligger til plan- og bygningsmyndigheten. Paradokset, og en åpenbar svakhet ved lovgivningen, er at plan- og bygningsmyndigheten ikke har noen rolle som myndighet etter den avskogingen som skjer etter skogbrukslova, jf. prinsippet i skogbrukslova § 2. Dette viser en åpenbar og alvorlig svakhet i regelverket, som enkelt kunne repareres ved å innføre søknadsplikt på all hogst i områder avsatt til annet enn LNFR i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Vi går ikke nærmere inn på denne tematikken her. Utredningen her tar først og fremst for seg de materielle unntakene, jf. punktene 8.3 og 8.4 nedenfor.

8.3 Kommuneplanens arealdel med bestemmelser

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det uttalt at kommuneplanens arealdel skal være en grovmasket plan som ikke tar opp detaljer. Dette kan nok tjene som et godt utgangspunkt, særlig der det uansett vil være krav om at det utarbeides reguleringsplaner før tiltak gjennomføres. Rettslig sett er det likevel ingen tvil om at kommunen også på kommuneplannivå har en relativt vid adgang til å gi detaljerte bestemmelser om styring av arealbruk. Om denne muligheten skal brukes handler først og fremst om en hensiktsmessighetsvurdering, ikke om en rettslig begrensning. I områder hvor det ikke vil være krav om reguleringsplan, eller der en ønsker å styre arealbruken frem mot en reguleringsplanprosess, er det viktig å fastlegge det rettslige handlingsrommet til å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel.

Vi skal nå se nærmere på det rettslige handlingsrommet i kommuneplanens arealdel til å bestemme for (1) sikre bevaring av skog og enkelttrær og (2) styre og forby tiltak på eller i myr.

8.3.1 Bestemmelser for å sikre bevaring av skog og enkelttrær

Som vi tidligere har sett, oppstiller pbl. § 11-9 de rettslige rammene for hva det kan gis generelle bestemmelser om til kommuneplanens arealdel. I pbl. § 11-9 nr. 6 sies det at det kan gis bestemmelser om; «miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnsstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg». Forarbeidene utdyper i liten grad hvilket handlingsrom kommunene er gitt gjennom denne bestemmelsen. Av de svært knappe forarbeidene til denne bestemmelse kan en lese at det kan gis;⁴⁹ «bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold». Innretningen på denne bestemmelsen og uttalelsene i forarbeidene trekker klart i retning av at dette er ment å gi kommunene et handlingsrom til å sikre ivaretagelse av natur i forbindelse med en omlegging av arealbruken, eksempelvis der kommuneplanen avsetter et område til fremtidig utbyggingsformål, som tidligere var avsatt til LNFR-formål. Innspillsmøtene har avdekket at planbestemmelser som har til formål å sikre at verdifull skog som avsettes til utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel ikke hogges før regulering, er blitt fastsatt av enkelte kommuner i praksis. Nedenfor følger et eksempel fra Asker kommunes arealdel til kommuneplanen:

⁴⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 223.

BESTEMMELSER TIL AREALFORMÅL**12. Fellesbestemmelser til arealformål****12.1 Bevaring av vegetasjon før regulering (pbl. § 11-9 nr. 1, 4 og 6)**

For områder avsatt til byggeformål, arealformål samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur samt småbåthavn med krav om reguleringsplan tillates ikke fjerning av trær eller annen verdifull vegetasjon, utover normal skjøtsel, før området inngår i en reguleringsplan og status til terreng og vegetasjon er fastsatt. Dette gjelder ikke tiltak som er unntatt plankravet jf. bestemmelse 2.2

Figur 12: Planbestemmelse til arealdelen til Asker kommunenes kommuneplan (2023 – 2035), vedtatt 13. juni 2023.

Etter vårt syn reiser bestemmelse interessante spørsmål. Plan- og bygningsloven § 1-6 første ledd gir kommunene et visst handlingsrom til gjennom arealplaner å definere bruk og virksomhet som tiltak i lovens forstand. Dette gjøres typisk slik eksempelet fra Asker kommune viser, gjennom forbud mot bestemt virksomhet og bruk. Likevel kan det stilles spørsmål ved om kommunene gjennom plan kan styre igangværende lovlig skogsdrift gjennom bestemmelser i ny plan. Ordlyden i den første delen av skogbrukslova § 2, hensynene bak bestemmelsen og prinsippet i pbl. § 11-6 om rettsvirkninger av kommuneplanens arealdel kan trekke i retning av at skogbrukslova ikke uten videre er satt til side gjennom en slik bestemmelse. Et annet poeng er at det kan ta svært lang tid fra et område avsettes til utbygging i kommuneplanen, til utbygging skjer. Området kan også senere tas ut av kommuneplanen som utbyggingsområde. Ordlyden i den siste delen av skogbrukslova § 2 trekker i retning av at skogbrukslova viker for planbestemmelser. Det nok likevel ikke situasjonen før gjennomføring av arealplanen lovgiver har hatt for øye med bestemmelsen, men trolig rettsvirkningen ved gjennomføring av den aktuelle planen. Dette er spørsmål som etter vårt syn bør avklares gjennom tydeliggjøring i loven.

Det er likevel viktig å understreke at det finnes klare hjemler for styring av og restriksjoner på hogst. Et praktisk eksempel er skogbrukslova § 12 og konkrete vernskogforskrifter som hjemler restriksjoner på hogst av hensyn til skogens funksjon som sikkerhet mot naturfarer som f.eks. skred. Slike restriksjoner kan også inkorporeres i arealplaner jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a, gjennom bestemmelser til hensynssone for fareområder.

8.3.2 Bestemmelser for å styre og forby tiltak på eller i myr

Myr er ikke løftet frem som en særlig interesse i plan- og bygningsloven. Det er likevel åpenbart at arealplaner som åpner for utbygging på eller nedbygging av myr kan møtes med innsigelse og annen form for statlig inngripen. Gjennom å avsette myrområder til LNFR-formål så vil en rekke tiltak være forbudt, så fremt det ikke gis dispensasjon. LNFR-formålet vil likevel ikke være til hinder for at virksomhet som er tillatt etter annen lovgivning, og da kanskje først om fremst jord- og skogbrukslovgivningen, kan gjennomføres. Tiltak som er styrt av plan- og bygningsloven, og som ikke ligger innenfor de rettslige rammene for lovlig tiltak under LNFR-formålet, vil være forbudt på slike

områder. Etter plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 1 er det i tillegg også anledning til å styre; «omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 andre ledd nr. 5». Dette innebærer at kommunen i kommuneplanens arealdel kan forby eller sette vilkår for bygninger og anlegg på myr. I forarbeidene til bestemmelsen er det sagt:⁵⁰

Kommunen har til nå ikke hatt hjemmel for å gi bestemmelser om landbruksbebyggelse i kommuneplanens arealdel, og forslaget innebærer en mer påregnelig og kvalitativt bedre arealstyring i disse områdene.

8.4 Reguleringsplaner med bestemmelser

Reguleringsplaner utarbeides som den klare hovedregel med sikte på ny og endret arealbruk, hvor det legges til rette for utbyggingsformål. I motsetning til kommuneplanens arealdel reguleres det sjelden utelukkende til LNFR-formål. Det er likevel ikke uvanlig at et areal innenfor en reguleringsplans grenser er avsatt til LNFR-formål. Hovedformålet med reguleringsprosessene i slike tilfeller er likevel å tilrettelegge for fremtidig utbygging innenfor planområdet. Generelt og overordnet kan vi si at det er en vid anledning til, innenfor et reguleringsplanområde hvor arealene er avsatt til utbygging, å sikre den naturen som skal avsettes/vernes mot den utbyggingen som skjer. Utenfor slike utbyggingsområder, eksempelvis i områder avsatt til LNFR, er adgangen til å styre virksomhet, og da særlig virksomhet styrt av annen lovgivning, meget begrenset. Sett utenfra kan nok dette fremstå som et paradoks, men tanken har nok vært at en har ment at det innenfor LNFR-områder er en meget begrenset adgang til å svekke naturinteressene. Hvorvidt dette er en oppfatning som står seg i dag går vi ikke nærmere inn på her. Med plansystemets hierarkiske oppbygning for øye, og de vide hjemlene til å gi reguleringsbestemmelser, mener vi adgangen til å gi bestemmelser som kan begrense hogst trolig rekker lenger på reguleringsplannivå enn på kommuneplannivå.

Kommunene kan gi reguleringsbestemmelser innenfor rammene av den «menyen» pbl. § 12-7 oppstiller. Som nevnt i punkt 3.4.4 må dette sies å være en relativt vid opplisting. I områder regulert for utbygging, og i områder som allerede er utbygd, er det en vid anledning til å gi generelle bestemmelser om forbud mot hogst/felling av trær, eksempel forbud mot felling av trær av en viss diameter. Dette reiser igjen et interessant paradoks. Det er vanskelig å se at pbl. § 12-7 hjemler et generelt forbud mot hogst av skog. Forbudet må knytte seg til bestemte tiltak som må være definert i reguleringsplanen. Hvor langt denne hjemmelen rekker innenfor områder regulert til LNFR-formål, fremstår som noe usikkert.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 225.

8.5 Oppsummering og anbefaling

Til tross for den relativt vide adgangen til å gi bestemmelser til arealplaner i plan- og bygningsloven, ser vi at adgangen til å styre virksomhet som primært er regulert i særlovgivningen, i dette tilfellet jord- og skogbrukslovgivningen, er begrenset. Det er først og fremst ved gjennomføring av reguleringsplaner som åpner for utbygging at handlingsrommet til å bestemme som sikrer natur og naturmangfold, viser seg å være stort. Her setter imidlertid planområdet grenser for hva som kan styres gjennom plan.

Det er etter vårt syn grunn til å se nærmere på den koblingen som er gjort mellom plan- og bygningsloven og skogbrukslova § 2. Det er grunn til å tro at bestemmelsen gir utilsiktede virkninger og incentiver til f.eks. hogst i områder der en ser for seg, eller har vedtatt arealplaner som åpner opp for, endret arealbruk. Mer alvorlig er det likevel at konsekvensutredningsplikten ved avskoging for omlegging til annen arealbruk, i praksis synes å være satt ut av spill med den koblingsmodellen vi finner i skogbrukslova § 2. Det er derfor, etter vårt syn, grunn til å se nærmere på koblingene mellom plan- og bygningsloven, herunder KU-forskriften, og skogbrukslova.

9 Særlig om handlingsrommet for regulering av forurensning gjennom plan

9.1 Innledning og oversikt

Som nevnt er forurensningsloven en sektorovergripende lov for kontroll med forurensning og avfall. Loven regulerer utslipp av forurensning til alle resipienter (jord, luft, ferskvann, kystvann mv.). Innspillsmøtene har gitt et inntrykk av at kommunene opplever grensesnittet mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven som noe uklart. En klar ansvarsfordeling mellom forurensningsmyndighetene og planmyndigheten er særlig viktig når det kommer til forurensning til vassdrag og kystvann, hvor vannforskriften som hovedregel oppstiller en plikt til å forhindre forringelse av den økologiske og kjemiske tilstanden som følge av ny forurensning.

Det innledningsvis viktig å merke seg at kommunene på enkelte områder er delegert myndighet etter forurensningsloven. Dette gjelder blant annet myndighet til å behandle søknader om utslippstillatelse for mindre sanitære avløpsanlegg etter forurensningsforskriften kap. 12.⁵¹

⁵¹FOR-2004-06-01-93, § 12-2.

Spørsmålet her er hvor langt kommunene i kraft av å være planmyndigheten etter plan- og bygningsloven kan gå i å styre og regulere forurensning for å begrense negative virkninger for biologisk mangfold i arealplaner. Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd fremhever ikke bekjempelse av forurensning generelt som et hensyn eller en oppgave i arealplanleggingen. Det er kun å begrense «klimagassutslipp», som på mange måter er en særegen form for «forurensning», som i dag er fremhevet som en oppgave i arealplanleggingen. Ovenfor i punkt 6.3 har vi sett at det for drikkevannskilder spesielt, likevel følger en plikt for kommunene til å ivareta drikkevannshensyn i arealplanlegging etter drikkevannsforskriften § 26. Når det kommer til å sikre forsvarlig drikkevannskvalitet, er det klart at det er forurensning som er den største «trusselen».

9.2 Arealplaner som virkemiddel for å styre lokalisering av forurensende arealbruk

Selv om bekjempelse av forurensning til miljøet ikke er fremhevet som en oppgave for arealplanlegging generelt, er det likevel klart at plan- og bygningsloven er den viktigste loven for å styre *lokaliseringen* av arealbruk som kan føre til forurensning når arealbruksformålet realiseres. Her er vi også i kjernen av arealplanleggingens viktigste funksjon som virkemiddel for å begrense negative miljøvirkninger som følge av forurensning. Hvor virksomhet som vil føre til (eller kan føre til) forurensning, lokaliseres, kan ha stor betydning for omfanget av skadevirkninger som miljøet påføres. Legges det til rette for utbyggingstiltak, som f.eks. større veiprosjekter eller bolig- og næringsutbygging tett på sårbare vassdrag og vannkilder, er det sannsynlig at både anleggsvirksomheten og etterbruken kan føre til ulike former for diffuse utslipp til vann, f.eks. i form av forurenset overvann.

Plan- og bygningsloven gir kommunene mange virkemidler for å styre lokaliseringen av arealbruk. Kommunene kan også fastsette egne byggegrenser mot sjø (jf. § 1-8, jf. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2) og tiltaksgrenser mot vassdrag (jf. § 1-8 femte ledd, jf. § 11-9 nr. 5 og § 12-7 nr. 2) eller regulere inn grønnsstrukturer for å beskytte sårbare resipienten når områder avsettes til utbyggingsformål.

Det er også en klar sammenheng mellom arealplanlegging og behovet for anlegg og løsninger for håndtering av avløpsvann og overvann. Gjennom rekkefølgekrav kan kommunene sikre at utbygging av f.eks. nye boligområder, ikke kan gjennomføres før tilfredsstillende teknisk infrastruktur for håndtering av avløpsvann er etablert. De siste årene har det vært flere eksempler på at statsforvalterne har fremmet innsigelse til planforslag hvor det legges til rette til nye utbygginger i

kommuner (med avrenning til Oslofjorden som er nitrogensensitiv) hvor kommunene allerede i dag ikke fullt ut overholder renskravene i utslippstillatelsene for egne avløps- og rensanlegg.⁵²

Dertil kommer at de aller fleste virksomheter som forårsaker *større* utslipp til miljøet, er planpliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd. Kommunen kan naturligvis alltid velge ikke å vedta en reguleringsplan for et tiltak som vil forårsake forurensning til miljøet når planen realiseres, se punkt 3.4.2. Det samme gjelder utslipp fra f.eks. akvakulturanlegg med åpne merder i sjø, hvor kommunen kan avsette kystnære sjøområder til et arealformål som ikke forenelig med akvakultur i kommuneplanens arealdel. Samspillet mellom akvakulturloven og plan- og bygningsloven behandles nærmere i punkt 10.

Mer tvilsomt er det om kommunene gjennom planbestemmelser kan fastsette krav til, og regulere, forurensning fra virksomhet eller arealbruk som skal etableres innenfor et planområde. Spørsmålet aktualiseres både for arealbruk som styres gjennom kommuneplanens arealdel og for reguleringsplanpliktige tiltak.

9.3 Plan- og bygningslovens hjemler for planbestemmelser med krav til forurensning

Plan- og bygningsloven inneholder to hjemler til å gi planbestemmelser som etter ordlyden retter seg mot forurensning, enten i form av resipientkrav eller i form av krav som retter seg mot utslippskilder. Med resipientkrav siktes det til «miljøkvalitetsnormer» som stiller krav til konsentrasjon av forurensende stoffer i en avgrenset del av miljøet. Krav rettet mot utslippskilder er typisk forbud mot bestemte utslipp, utslippsbegrensninger eller teknologkrav for å begrense utslipp.

Plan- og bygningslovens hjemler for planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, gir etter ordlyden ingen uttrykkelig hjemmel til å stille krav til utslippskilder. En slik hjemmel er imidlertid inntatt i § 12-7 nr. 3 (planbestemmelser til reguleringsplaner). Denne kommer vi tilbake til.

Som vi har sett, gir derimot pbl. § 11-9 nr. 6 en vid hjemmel til å stille krav til «miljøkvalitet». Som det fremgår av forarbeidene gir § 11-9 nr. 6 hjemmel til f.eks. å fastsette «miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet».⁵³ Det plan- og bygningsloven åpner for her, er å fastsette tilsvarende type regler som vannforskriftens miljømål er et eksempel på. Forarbeidene til § 11-9 nr.

⁵² Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken, «Kongsberg - Innsigelse og faglige merknader til detaljregulering for Moane Vest - Gygerveien (Bergmannsveien 326)», 24.11. 2023 og [Miljødirektoratets](#) uttalelse av 17.10 2024.

⁵³ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 222.

6 tar ikke eksplisitt stilling til hvordan denne hjemmelen forholder seg til annen lovgivning som gir *statens* myndigheter hjemler til å fastsette miljøkvalitetsnormer i forskrifter.⁵⁴

Når det kommer til miljøkvalitetsnormer for konsentrasjon av forurensning i miljøet, gir også forurensningsloven § 9 første ledd nr. 2 hjemmel til å gi forskrifter med rettslig bindende grenseverdier for konsentrasjon av stoffer i alle resipienter. Forurensningsloven § 9 er som nevnt ett av hjemmelsgrunnlagene for vannforskriftens rettslig bindende miljømål som også stiller krav til konsentrasjon av forurensende stoffer i vannmiljø.

Miljømålene i vannforskriften, herunder forbudet mot forringelse av den økologiske og kjemiske tilstanden i vannforekomster, er imidlertid ikke rettslig bindende for private rettssubjekter. Dette er med andre ord pliktregler som kun retter seg mot offentlige myndigheter. I forarbeidene til vannressursloven § 9, som er ett av hjemmelsgrunnlagene for vannforskriften, gjøres det klart at rettslig bindende miljøkvalitetsnormer fastsatt med hjemmel i vrl. § 9 kun kan rette seg mot offentlige myndigheter, ikke private rettssubjekter.⁵⁵ En slik reservasjon finner en ikke spor av i forarbeidene til plan- og bygningslovens hjemler til å fastsette miljøkvalitetsnormer i kommuneplanens arealdel. Uten holdepunkter for noe annet, vil eventuelle slike planbestemmelser være rettslig bindende for private rettssubjekter på lik linje med planbestemmelser ellers. Dette reiser spørsmål om kommunene i kommuneplanens arealdel (også i LNFR-områder) kan fastsette så strenge krav til miljøtilstanden i en resipient at nærmest all ny forurensning som rammer den aktuelle resipienten i praksis vil være forbudt, uavhengig av hva som er kildene. Det er klart at planbestemmelser vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven ikke kan gripe inn i lovlig igangværende arealbruk og virksomhet.⁵⁶ En ytterramme for å fastsette planbestemmelser for å begrense nye utslipp er også at det ikke kan gis bestemmelser i planer, som i realiteten forbyr den samme virksomheten eller arealbruk som arealformålet i arealplanen forutsetter er lovlig.⁵⁷

Aktiviteter som utøves innenfor LNFR-formålet, og som kan forårsake forurensning til vann, er blant annet landbruksvirksomhet og utslipp fra spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse (LNFR-spredt, jf. pbl. § 11-7 nr. 5 bokstav b). Når det kommer til ny landbruksvirksomhet, er spørsmålet om miljøkvalitetsnormer for f.eks. vannforekomster fastsatt til LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel indirekte kan innebære strengere krav til lagring og spredning av gjødsel enn det som følger

⁵⁴ Vannressursloven § 9, forurensningsloven § 9 og naturmangfoldloven § 13. Sistnevnte åpner imidlertid kun for å fastsette retningsgivende miljøkvalitetsnormer.

⁵⁵ Se Ot.prp.nr.39 (1998–1999) s. 329.

⁵⁶ Se pbl. § 11-6 og § 12-4.

⁵⁷ Jf. Rt. 1993 s. 278 (Øyedommen), som gjaldt handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser i reguleringsplan.

av gjødselsvareforskriften. Denne forskriften stiller generelle krav til spredning (som spredningstider) og lagring av organisk gjødsel og er gitt med hjemmel både i forurensningsloven og i jordlova.

Når det kommer til reguleringsplaner, inneholder pbl. § 12-7 nr. 3 en egen hjemmel for planbestemmelser om forurensning. Denne bestemmelsen åpner etter ordlyden både for å fastsette miljøkvalitetsnormer for konsentrasjon av forurensning i miljøet (i en resipient) og for å stille krav til utslippskilder av hensyn til miljøverdier både innenfor og utenfor planområdet. Forarbeidene til § 12-7 nr. 3 gir likevel holdepunkter for at kommunens handlingsrom til å stille krav til forurensning i plan, først må avklares i en forskrift gitt med hjemmel i forurensningsloven. I forarbeidene uttalelse det:

Bestemmelsen gjør det mulig å fastlegge miljøkvalitetsmål og stille forurensningsmessige krav til virksomhet i forbindelse med reguleringsplan. Det forutsettes at kommunen har hjemmel til dette i forhold til andre regler om forurensning, særlig forurensningsloven. I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene. Bestemmelsen åpner for delegering av mindre forurensningssaker til kommunene i forbindelse med plan. Adgangen til å stille forurensningsmessige krav forutsettes nærmere avklart i forskrifter, jf. merknad til omtalen av forurensningsloven i kap. 5.9.4.6.⁵⁸

Som det er påpekt i andre utredninger og i juridisk litteratur,⁵⁹ er uttalelsen uklar og sår tvil om handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser med utgangspunkt i en lovbestemmelse hvor *ordlyden* utvilsomt gir klar og tydelig hjemmel for å regulere forurensning. Med utgangspunkt i uttalelsen kan en f.eks. stille spørsmål ved om det evt. bare er regulering av utslippskilder som må avklares etter forurensningsloven (jf. «I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler»), eller om det også gjelder handlingsrommet til å fastsette resipientkrav i plan. Som vi har sett ovenfor, kommer dette spørsmålet om handlingsrommet til å fastsette bindende resipientkrav også på spissen for hjemmelen i pbl. § 11-9 nr. 6 som etter ordlyden åpner for å fastsette miljøkvalitetsnormer til kommuneplanens arealdel. Et annet spørsmål er om uttalelsen skal forstås slik at regulering av all forurensning i plan som omfattes av forurensningslovens *saklige* virkeområde, må avklares etter forurensningsloven, eller om det f.eks. bare siktes til utslipp som er underlagt krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Det aller meste av «forurensning» er omfattet av forurensningsloven, men loven etablerer, som vi har sett i punkt 4, ulike regimer for kontroll med forurensning. Mens større utslipp er underlagt krav om individuell utslippstillatelse, er

⁵⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 233.

⁵⁹ Se Holth & Winge og Civitas, «Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan- og bygningsloven», 19. mars 2024 og Svein Kornerud, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner», I. Kart og Plan, 2020, s. 41-58.

andre utslippskilder regulert gjennom generelle regler i forskrift. En siste gruppe er utslipp og utslippskilder som ikke regulert i det hele tatt, men som unntatt i kraft av et lovfestet unntak.

Det at et tiltak er avklart i planer vedtatt etter plan- og bygningsloven, setter som nevnt ikke kravet om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11 til side. Plan- og bygningsloven og forurensningsloven gjelder her side om side. Vi kan si det slik at forurensningsmyndighetene, når det kommer til konsesjonspliktige utslipp, alltid har «vetorett» med hensyn til om utslippet kan tillates, og det helt uavhengig av hva kommunene har forutsatt i sine planvedtak. I Planlovutvalgets forslag til ny plan- og bygningslov ble det foreslått å innføre en ny hjemmel i forurensningsloven § 11, som åpnet for at forurensningsmyndighetene kunne bestemme at tillatelse til visse typer forurensende virksomhet kunne gis ved vedtak av områdeplan eller detaljplan etter plan- og bygningsloven. Forslaget ble ikke fulgt opp. Som det ble pekt på i høringen, er konsesjonssystemene på flere områder mer fleksible enn plansystemet etter plan- og bygningsloven. Forurensningsloven § 18 gir for eksempel en vid hjemmel til å endre og trekke tilbake gitte utslippstillatelser, med virkning for igangværende utslipp.

Det er neppe grunnlag for å stille spørsmål ved om utslipp til f.eks. vassdrag og kystvann som er underlagt krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven, sikrer det *offentlige* tilstrekkelig kontroll. Det må videre anses som klart at ansvaret for å vurdere konsesjonspliktige utslipp i forholdet til f.eks. vannforskriftens miljømål ligger til forurensningsmyndighetene, ikke til planmyndigheten. For utslipp til miljøet som er underlagt krav om utslippstillatelse, er spørsmålet om kommunene, utfra deres egne politiske og faglige vurderinger, bør ha hjemmel til å fastsette *strengere* krav i plan enn det statens forurensningsmyndigheter mener er nødvendig.

Betydningen av plan- og bygningsloven som selvstendig virkemiddel for å sikre kontroll med forurensning har først og fremst betydning for utslipp som ikke er underlagt krav om utslippstillatelse, og heller ikke er regulert i forskrifter. KDD har i en tolkningsuttalelse fra 2021 konkludert med at pbl. § 12-7 nr. 3 ikke gir tilstrekkelig hjemmel til å kreve fossilfrie anleggsplasser i plan. Utslipp fra midlertidige anleggsplasser er unntatt fra forurensingsforbudet etter forurensningsloven § 8. Departementet synes i denne forbindelse å legge avgjørende vekt på manglende kobling mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven, spesielt i relasjon til bygge- og anleggsplasser. Departementet skriver:⁶⁰

⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tolkningsuttalelse om § 12-7 Hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan, 11. oktober 2021, sak 20/6866.

Ettersom det ikke er laget en kobling mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven når det gjelder kommunenes adgang til å gi bestemmelser om fossilfrie byggeplasser, legger departementet til grunn at kommunen i dag ikke kan bruke pbl. 12-7 nr. 3 som hjemmel for å kreve fossilfrie byggeplasser.

Departementet legger med dette til grunn at forarbeidene til § 12-7 nr. 3 forutsetter at forurensningsloven etablerer et monopol på å «opphøve unntakene» i § 8, og at kommunens kompetanse til å regulere utslipp fra anleggsplasser i plan må avklares etter forurensningsloven.

KDD har senere i 2023 avgitt en ny tolkningsuttalelse om handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser om forurensning. Spørsmålet som ble forelagt departementet var om plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 3 gir hjemmel til å fastsette reguleringsbestemmelser om støy i bygg- og anleggsfasen.⁶¹ Når det kommer til støyforurensning spesielt, er det i KLDs egen retningslinje om støy i arealplanlegging lagt til grunn at kommunen bør vurdere å stille krav til støy fra bygg- og anleggsvirksomhet i reguleringsplaner.⁶² KDDs tolkningsuttalelse er avgitt i samråd med KLD, og KLDs vurdering er gjengitt på følgende måte:

Klima- og miljødepartementet mener at det, hensett til dagens praktisering av regelverket, foreligger gode grunner for ikke å tolke uttalelsen om avklaring i forskrift, som et absolutt krav, men heller anse dette som et uttrykk for et prinsipp om at saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven må samordnes med forurensningsmyndigheten ... Formålet med en samordning er dels å unngå dobbeltbehandling av forurensningsspørsmål etter de to lovene, og dels å sikre at det er mindre forurensningsspørsmål av lokal karakter som reguleres i reguleringsplaner, i tråd med intensjonen bak hjemmelen i pbl. § 12-7 nr. 3. Dette formålet bør, etter Klima- og miljødepartementets syn, kunne oppnås gjennom avklaring med forurensningsmyndigheten i retningslinjer, rundskriv mv.

I forlengelsen av dette skriver KDD at når «... forurensningsmyndigheten selv mener at støyretningslinjene gir kommunene nødvendig og tilstrekkelig hjemmel for å kunne vedta reguleringsplanbestemmelser om støy i bygg- og anleggsfasen» anser departementet den nødvendige koplingen mellom pbl. § 12-7 nr. 3 og forurensningsregleverket for å foreligge.

Etter den siste tolkningsuttalelsen fra 2023 synes KDD og KLDs gjeldende oppfatning å være at kompetansen til å gi planbestemmelser om forurensning må avklares enten i forskrift etter forurensningsloven eller gjennom forurensningsmyndighetenes «retningslinjer, rundskriv mv.»

⁶¹ KDD, Tolkningsuttalelse om § 12-7 nr. 3 - Reguleringsbestemmelser om støy i bygg- og anleggsfasen, 30. september 2023, sak 23/4546-4).

⁶² KLD, Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, T-1442/21

Dersom dette standpunktet generaliseres, innebærer det at kommunene heller ikke har hjemmel til å stille krav til andre utslipp til vann eller jord, med mindre dette er «avklart» gjennom forskrift, rundskriv ol. gitt av forurensningsmyndighetene. Det kan selvsagt stilles spørsmål ved KDDs tolkningsuttalelser. Det er likevel nærliggende å tro at de aller fleste kommuner forholder seg lojale til denne rettsoppfatningen.

Det som kjennetegner en rekke «diffuse» utslipp som er unntatt i kraft av et lovfestet unntak i forurensningsloven, er ikke nødvendigvis at det ikke er mulig å *indentifisere* kildene, men at utslippene er for mange, og hver for seg for små, til at det kan forsvare krav om *individuell* utslippstillatelse, med det ressursbehovet og den saksmengden det ville innebære for det offentlige. Vannforskriftens forbud mot forringelse som følge av ny forurensning, og som ble vedtatt mange år etter forurensningsloven, gjelder imidlertid *ikke bare* for forurensning som til enhver tid krever utslippstillatelse etter forurensningsloven. Etter vannforskriftens regler er det uten betydning hva som er kilden til en forringelse av den økologiske eller kjemiske tilstanden i en vannforekomst.

9.4 Oppsummering og anbefaling

Som gjennomgangen overfor viser, er det et klart behov for å klargjøre handlingsrommet til å regulere forurensning i planbestemmelser. Det faller utenfor rammene av denne utredningen å komme med konkrete forslag til endringer og lovbestemmelser som kan klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Etter vårt syn bør KDD, i samråd KLD, utrede forholdet mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven i sin fulle bredde, hvor forholdet mellom lovene drøftes i lys av at forurensningsloven etablerer ulike regimer for kontroll med forurensning; fra konsesjonspliktige utslipp til utslipp som er lovlig i kraft av et lovfestet unntak.

Dersom KDD og KLD skulle komme til at forurensning ikke bør kunne reguleres i plan uten «avklaring» etter forurensningsloven, må det i så tilfelle reflekteres i hvilke *forventninger* som stilles til kommunene som planmyndighet på forurensningsområdet. I innspillsmøtene ble det f.eks. pekt på at koblingen mellom drikkevannsforskriften og plan- og bygningsloven, bidrar til å bygge opp forventninger om at kommunene ivaretar forurensning gjennom planbestemmelser. Som vi har sett, følger det av drikkevannsforskriften § 26 (om kommunens plikter) at kommunen «skal ta drikkevannshensyn når den utarbeider arealdelen av kommuneplanen og reguleringsplaner, samt når den gir tillatelser etter relevant regelverk». Vårt inntrykk fra innspillsmøtene, er at enkelte kommuner opplever at særlig Mattilsynet, har vel høye ambisjoner med hensyn til kommunens hjemmelsgrunnlag til å fastsette planbestemmelser som forbyr eller regulerer diffuse utslipp til drikkevannskilder, som ikke er *ulovlig* etter forurensningsloven (som f.eks. forbud mot vasking av private biler eller forbud mot husdyr).

10 Handlingsrommet til å ivareta marine økosystemer i plan

10.1 Innledning

I dette punktet ser vi særlig på kommunenes handlingsrom til å ivareta marine ressurser og til å stille krav som retter seg mot akvakulturanlegg. Innspillsmøtene har gitt et klart inntrykk av at flere kommuner opplever grensesnittet mellom henholdsvis plan- og bygningsloven og havressurslova og akvakulturloven som uklart.

10.2 Handlingsrommet til å regulere marine ressurser i plan og forholdet til havressurslova

Høsting og uttak av marine ressurser (fiskeri) skiller seg på flere måter fra f.eks. akvakulturvirkksomhet i sjø (se punkt 10.3 nedenfor). Akvakulturanlegg i sjø er en stedbundet aktivitet som også forutsetter at det etableres større permanente konstruksjoner og anlegg. Det er klart at høsting og uttak av marine ressurser med båt og andre fartøy ikke utløser krav om reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd. For fiske og høsting av marine ressurser er spørsmålet først og fremst om kommunen gjennom kommuneplanens arealdel kan forby eller legge restriksjoner på uttak av marine ressurser som befinner seg innenfor kommunens grenser i sjø (innenfor plan- og bygningslovens virkeområde). Underformålene som inngår i arealformålet «bruk og vern av sjø og vassdrag» i § 11-7 nr. 6 kan på kommuneplannivå fastsettes hver for seg, og skiller seg her fra LNFR-formålet som må fastsettes i tvungen kombinasjon. Etter pbl. § 11-7 nr. 6 kan f.eks. arealer i sjø alene avsettes til «natur- og friluftsområder».

I tillegg til den generelle hjemmelen i pbl. § 11-9 nr. 6 om krav til miljøkvalitet, kan kommunen etter pbl. § 11-11 nr. 3 fastsette bestemmelser om «bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn» til arealformålet bruk og vern av sjø og vassdrag. I praksis er det av enkelte kommuner fastsatt planbestemmelser som forbyr tarehøsting i mindre områder som Fiskeridirektoratet har åpnet for tarehøsting ved forskrift etter havressurslova. Tarehøsting er etter havressursloven regulert gjennom forskrifter som etablerer et system med rullerende tarefelt, som «åpnes» for en periode, før de igjen «lukkes» slik at tareskogen skal kunne vokse opp igjen etter høstingen. Innsigelser fra Fiskeridirektoratet har vist at forholdet mellom fiskeriaktiviteter og andre interesser, og bruk av planbestemmelser for å regulere slike forhold, skaper utfordringer og rettslige uklarheter.⁶³

⁶³ Et illustrerende eksempel er KDDs vedtak i innsigelsessak til gamle Roan kommunens kommuneplan, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Roan kommune - innsigelse til bestemmelse om forbud mot taretråling i kommuneplanens arealdel, 7. juni 2016.

Bevaring av tareskog kan være et virkemiddel for å ivareta naturmangfold i kommunene, men kan også være et virkemiddel for å begrense klimagassutslipp. Ifølge Havforskningsinstituttet tyder ny forskning på at de marine skogene har en viktig rolle med hensyn til å binde og lagre karbon, samtidig som det er usikkert hva den blå skogen betyr for de samlede klimagassutslippene.⁶⁴

Uten klare holdepunkter for noe annet, må utgangspunktet være at plan- og bygningsloven og havressurslova gjelder side om side slik at høsting, innenfor rammene av det kommunene har *hjemmel* til å regulere etter plan- og bygningsloven, må være tillatt både etter arealplaner og tillatt etter havressurslova.

Innenfor eksempelvis energisektoren, er forholdet til kommuneplanens arealdel «løst» ved at konsesjoner etter energi- og vassdragslovgivningen kan gis virkning som statlig plan. Vi sikter her til energitiltak som ikke er planpliktige tiltak etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, dvs. vannkraft og overføringsnett (se punkt 4.3 ovenfor). Her har altså energimyndighetene sikret seg en mekanisme for at kommunens planer ikke skal være til hinder for gjennomføring av tiltak som energimyndighetene har gitt konsesjon til. Som vi også har sett er det i forarbeidene til plan- og bygningsloven tatt inn en reservasjon mot planbestemmelser som særlig kan begrense vannkraftutbygging (krav til vannføring og vannstand). Når det kommer til forholdet mellom vedtak etter plan- og bygningsloven og vedtak etter havressurslova, er det ikke vedtatt «forrangsbestemmelser» eller andre regler som «løser» situasjoner hvor en aktivitet er tillatt i medhold av havressurslova, men forbudt i medhold av plan- og bygningsloven. Når det kommer til forurensning, har vi i punkt 9 sett at forarbeidene til plan- og bygningsloven har gitt grunnlag for en rettsoppfatning om at kommunen ikke står fritt til å forby utslipp i plan som er «tillatt» etter forurensningsloven, med mindre kommunens handlingsrom er avklart i forskrift eller rundskriv mv. etter forurensningsloven.

Handlingsrommet til å gi planbestemmelser som begrenser høsting og uttak av marine ressurser er diskutert av flere i juridisk litteratur. Salt Lofoten AS og BøeHareide AS gir i rapporten «Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområder» fra 2024, en oversikt over standpunkter inntatt i juridisk litteratur, og kommer også med noen egne refleksjoner om kommunenes handlingsrom.⁶⁵

⁶⁴ <https://www.hi.no/hi/nyheter/2023/mars/norsk-tareskog-er-et-stort-karbonlager-men-trues-av-klimaendringer>

⁶⁵ Salt Lofoten AS og BøeHareide AS, «Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområder» rapport 1087, 2024, s. 62 flg.

Det kan godt være at det ikke har vært lovgivers intensjon å åpne for at kommunene kan forby høsting og uttak av marine ressurser gjennom plan. En slik eventuell intensjon, kommer likevel ikke klart til uttrykk verken i ordlyden eller i forarbeidene til hjemlene for planbestemmelser til arealplaner.

10.3 Kort om handlingsrommet til å regulere akvakultur i plan

Etablering av akvakultur må være i tråd med arealformålet fastsatt i kommuneplanens arealdel. Etter akvakulturloven § 15 kan det ikke gis tillatelse til akvakultur i strid med «vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven».

Vår erfaring er at det i praksis sjeldent vedtas reguleringsplaner for større akvakulturanlegg i sjø annet enn der etablering av akvakultur er i strid med kommuneplanens arealdel. Vi vil likevel påpeke at det etter vårt syn ikke er holdepunkter for at akvakulturanlegg på generelt grunnlag er fritatt fra planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd. Akvakulturanlegg står rettslig sett i samme stilling som landbruksveier. Både landbruksveier og akvakulturanlegg er i kraft av SAK10 § 4-3 fritatt fra søknadsplikten etter plan- og bygningslovens byggesaksdel, men ikke fritatt fra planplikten etter lovens plandel. Som for landbruksveier, må spørsmålet om planplikt avgjøres med utgangspunkt i om tiltaket er av en slik karakter at det faller inn under ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd: «større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

Når det kommer til handlingsrommet til å fastsette planbestemmelser gir pbl. § 11-9 nr. 6 om «miljøkvalitet», etter vårt syn ikke hjemmel til å stille krav til f.eks. tekniske løsninger for akvakulturanlegg for å begrense miljøpåvirkning. Dette er en hjemmel for å stille krav til miljøets tilstand (som f.eks. resipientkrav). Også i forhold til akvakultur reiser denne hjemmelen spørsmål om hvor langt kommunene kan gå i å stille krav til f.eks. vannmiljø, og med det i realiteten forby akvakulturanlegg med åpne merder (se punkt 9 over).

Når det kommer til forholdet til forurensningsloven, var akvakulturetableringer i sjø inntil nylig underlagt krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11. Akvakulturanlegg kan medføre store punktutslipp av næringssalter, og bør etter vårt syn *klart* være underlagt krav om utslippstillatelse. Etter de nye reglene i forurensningsforskriften § 34 første ledd er det «tillatt å drive akvakultur uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom lokaliteten er klarert for virksomheten i henhold til forskrifter fastsatt i medhold av akvakulturloven». Statsforvalteren kan etter forskriften § 34 andre ledd likevel bestemme at akvakultur er ulovlig uten særskilt tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom blant annet «lokaliteten befinner seg i en vannforekomst der den

økologiske eller kjemiske tilstanden er klassifisert som dårligere enn god» etter vannforskriften eller dersom «andre særlige forhold tilsier det».

Det vi skal merke oss er at vannforskriftens regler om forringelse ikke bare gjelder for vannforekomster som er dårligere enn «god», men også for «gode» vannforekomster og «svært gode» vannforekomster. Det fremstår for oss som noe uklart hva miljømyndighetene har tenkt rundt ansvaret for å vurdere ny forurensning fra akvakulturanlegg i lys av kravene i vannforskriften mer generelt. Er tanken nå at kommunene som planmyndighet er tiltenkt et større ansvar for å vurdere forurensningsvirkninger av akvakulturetableringer? KDDs vedtak fra mars 2025 i innsigelsessak til en interkommunal plan for kystsonen i Nordhordland, med nytt område for akvakultur, trekker klart i denne retning. Departementet skriver:⁶⁶

Generelt vil akvakultur i åpne anlegg medføre økt belastning på sjøbunnen. Det er ikke gjort en vurdering i saken av om vannforekomsten blir påvirket på en slik måte at planen er i strid med vannforskriften § 4. En plan som legger til rette for ny aktivitet eller nye inngrep som gjør at miljømålene ikke blir nådd, eller at tilstanden blir forverret, er bare tillatt om vilkårene i vannforskriften § 12 er oppfylt. I overordnet plan skal det, så langt kunnskapen i planen gjør det mulig, gjøres en vurdering av om § 12 kommer til bruk. Departementet vurderer at utslipp fra akvakultur kan gi økt belastning på vannforekomsten. Siden innsigelsen blir tatt til følge av hensyn til sjøsikkerhet er det ikke gjort nærmere vurderinger av påvirkning på vannmiljø og mulige avbøtende tiltak.

KDDs vedtak illustrerer vannforskriftens sektorovergripende virkning, og at miljøvirkninger til vann, så langt kunnskapen gjør det mulig, skal vurderes når det vedtas arealplaner etter plan- og bygningsloven.

10.4 Oppsummering og anbefaling

Innspillsmøtene har bekreftet et behov for å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og lovgivning som regulerer aktivitet i kystsonen. Dette gjelder særlig plan- og bygningslovens forhold til havressurslova. At det er ulike oppfatninger både i juridisk litteratur og mellom statlige sektormyndigheter og kommuner, er i seg selv en klar indikasjon på at det på dette området er behov for klargjøring. Alternativet er å vente på en eventuell mulig fremtidig avklaring i domstolene. For å sikre effektive og forutsigbare planprosesser, er det vår klare anbefaling at lovgiver bør komme på banen.

⁶⁶ KDD, Fedje kommune – innsigelse til interkommunal plan for sjøarealene i Nordhordland, 7. mars 2025 (sak 24/553)

11 Særlig om restaurering og skjøtsel med grunnlag i plan- og bygningsloven

11.1 Innledning

I dette punktet vil vi undersøke plan- og bygningsloven som hjemmelsgrunnlag for å sikre restaurering og skjøtsel av natur. Restaurering av natur og «vedlikehold» av naturverdier gjennom skjøtsel er et tema som aktualiseres innenfor flere arealkategorier. Som nevnt i punkt 3.4.3 har flere kommuner besluttet å være «arealnøytrale». I praksis kan det nok forekomme at tiltakshavere på frivillige grunnlag ønsker å restaurere eller kompenser for tap av natur. Ordninger med miljøsertifisering kan f.eks. gi tiltakshavere slike insentiver til frivillig restaurering. Vårt fokus her er handlingsrommet til å stille krav om restaurering og økologisk kompensasjon gjennom myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven. I innspillsmøtene ble ønske om klarere hjemler til å kreve restaureringstiltak og kompenserende tiltak i forbindelse med utbyggingsprosjekter, fremhevet av flere kommuner. På reguleringsplannivå, er vårt inntrykk at kommunene oppfatter planområdets avgrensning som en grense når det kommer til å stille krav om kompenserende tiltak for natur.

Restaurering av natur er løftet frem som et eget delmål i Naturavtalen. Delmål 2 slår fast at minst 30 prosent av ødelagte og skadede naturområder skal være under restaurering innen 2030. EUs nye restaureringsforordning er foreløpig vurdert til å falle utenfor EØS-avtalen.⁶⁷ I 2024 fikk Miljødirektoratet i oppdrag å vurdere behovet for nye juridiske virkemidler for å øke omfanget av naturrestaurering i Norge. I direktoratets notat, som ble oversendt til KLD i januar 2025, foretas en bred gjennomgang av eksisterende virkemidler og behov for nye virkemidler både i plan- og bygningsloven og i annen lovgivning.⁶⁸ Direktoratets notat gir etter vårt syn et godt grunnlag for et videre arbeid med å stryke hjemmelsgrunnlagene for restaurering og skjøtsel i norsk lovgivning. Miljødirektoratet har også foreslått endringer i plan- og bygningsloven. Vurderingene i notatet gir likevel, slik vi ser det, i seg selv ikke et tilstrekkelig grunnlag for å gå videre med forslagene, uten at dette utredes mer grundig.

11.2 Begrepsavklaringer – Skjøtsel, restaurering, avbøtende og kompenserende tiltak

Formålet med denne utredningen er ikke å klargjøre innholdet i, og grensene mellom, begreper som brukes om ulike former for å forbedre og vedlikeholde naturverdier. Vi legger likevel til grunn at

⁶⁷ Se mer om Naturrestaureringsforordningen her: [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

⁶⁸ Miljødirektoratet, «Restaurering av natur – gjennomgang av eksisterende og behov for nye juridiske virkemidler for å øke omfanget av naturrestaurering», 20.01.2025

«skjøtsel» primært handler om å vedlikeholde naturverdier, mens restaurering handler om å tilbakeføre naturverdier. Restaurering kan gjennomføres i offentlig regi, og helt uavhengig av et konkret utbyggingstiltak. Dette bringer oss over til begrepet «økologisk kompensasjon». Dette begrepet forstås vanligvis som et mål for arealplanlegging, og som går ut på at natur som går tapt i forbindelse med utbygging, kompenseres ved at tilsvarende naturverdier restaureres et annet sted enn det som berøres av inngrepsområdet.

Økologisk kompensasjon, reiser spørsmål om grensen mot «avbøtende» tiltak som er et begrep vi gjerne finner i konsesjonslovgivningen, som f.eks. vannressursloven eller forurensningsloven. Sistnevnte omfatter tiltak for å bøte for negative virkninger som følge av et miljøinngrep. Det som gjerne kjennetegner slike vilkår, er at det er en sammenheng mellom vilkår og skadevirkninger som følge av et tiltak.

Slik vi oppfatter begrepet «økologisk kompensasjon», forutsettes det ikke nødvendigvis en klar sammenheng mellom virkninger av et tiltak og kompenserende tiltak. Grensene mellom ovennevnte begreper kan nok likevel være noe flytende.

Vannressursloven 26 tredje ledd gir f.eks. også hjemmel for å fastsette vilkår i konsesjoner med «kompenserende» tiltak utenfor vassdraget. I forarbeidene nevnes blant annet opparbeiding av badeplass, fiskebiotop eller erverv av dyrkingsfelt.⁶⁹ Vi kan merke oss at det i forarbeidene til vrl. § 26 tredje ledd uttales at «slike vilkår ville vanskelig kunne pålegges i medhold av den alminnelige vilkårlære og krever derfor en slik særskilt hjemmel».⁷⁰

11.3 Skjøtsel og restaurering i regi av kommunen

Restaurering og skjøtsel kan være et offentlig tiltak. Restaurering og skjøtsel av skadet natur på private eiendommer, krever et klart hjemmelsgrunnlag. Avhengig av hvilken rådighet kommunene har behov for, kan restaurering i offentlig regi reise spørsmål om nødvendige rettigheter, uten frivillig avtale, må sikres gjennom et ekspropriasjonsvedtak. Når det kommer til skjøtsel, er det av særlig interesse å se nærmere på pbl. § 12-7 nr. 9. Denne bestemmelsen slår fast at det til reguleringsplaner kan fastsettes:

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

⁶⁹ Ot. prp. nr. 39 (1998-1999) s. 343.

⁷⁰ Ot. prp. nr. 39 (1998-1999) s. 343.

Ordlyden er i seg selv uklar. I forarbeidene uttales det:⁷¹

Det kan gis bestemmelser om spesielle drifts- og skjøtselstiltak, herunder hensynet til universell utforming som følger av arealformål og hensynssoner innenfor grønnstruktur, LNFR-områder og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag. Hjemmelen for bestemmelser om drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak. Det kan f.eks. gjelde vegetasjonspleie i friområder og parker, ivaretagelse av kantvegetasjon og breddene langs vassdrag [...] Bestemmelsen gir imidlertid en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtselstiltak som i dag er hjemlet i særlover, inn i reguleringsplanens bestemmelser. Når reguleringsplan f.eks. brukes som alternativ til vernevedtak etter naturvernloven kan det i reguleringsplan gis samme type skjøtselsbestemmelser som etter naturvernloven.

Ordlyden i bestemmelsen, jf. «retningslinjer», trekker klart i retning av at slike bestemmelser ikke vil ha direkte rettsvirkning for private, men vil være en slags instruks til kommunen om at det knytter seg særlige behov for skjøtsel innenfor f.eks. naturvernområder eller andre områder som kommunen selv disponerer over. Bestemmelsen kan neppe forstås som en selvstendig og generell hjemmel for det offentlige til å gjennomføre skjøtselstiltak på andres eiendom. Etter vårt syn er både ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 9 og lovgiverintensjonen, noe uklar. Vi mener derfor det er grunn til å se nærmere på om bestemmelsen bør klargjøres.

11.4 Restaurering i regi av private

Det er klart at plan- og bygningsloven ikke gir hjemmel til å pålegge private en ubetinget «handleplikt» til å gjennomføre skjøtsel eller restaurering. Spørsmålet er i hvilken grad kommunene, enten som vilkår for en dispensasjon eller gjennom planbestemmelser (rekkefølgekrav), kan gjøre tiltak eller utbygging i tråd med en reguleringsplan, betinget av at det først gjennomføres naturrestaurering.

Plan- og bygningsloven § 19-2 første ledd slår fast at det kan settes «vilkår for dispensasjonen.» Verken ordlyden eller forarbeidene gir klare rammer for handlingsrommet til å fastsette vilkår, og vi legger derfor til grunn at den ulovfestede vilkårs læren utgjør rammen for hvilke vilkår som kan fastsettes. Den ulovfestede vilkårs læren setter visse grenser for hva slags vilkår forvaltningen kan sette i ellers begunstigende vedtak. Vilkår må for det første være saklige og for det andre ikke være uforholdsmessig tyngende. Det første betyr at vilkåret må ha saklig sammenheng med dispensasjonen som gis. Sagt med andre ord må vilkåret bidra til å avbøte på de ulemper dispensasjonen medfører for naboer eller for allmenne hensyn og interesser. Når det kommer til

⁷¹ Ot.prp.nr.32 (2007–2008) s. 234.

vilkår om «økologisk kompensasjon» som ikke har en klar sammenheng med tiltakets virkninger, kan vi merke oss uttalelsen i forarbeidene i vannressursloven § 26 tredje ledd som etter ordlyden gir en uttrykkelig hjemmel for å stille vilkår om «kompenserende» tiltak i konsesjoner (se punkt 11.2 ovenfor).

Plan- og bygningsloven gir hjemmel for å fastsette planbestemmelser med rekkefølgekrav. Et rekkefølgekrav innebærer at utbygging skal skje i en bestemt rekkefølge, eller at utbygging ikke kan skje med mindre visse tiltak er oppfylt forut for utbyggingen. Dette kan for eksempel innebære at gang- og sykkelvei må opparbeides før det kan gis bygge- eller brukstillatelse for nye boliger. Slike rekkefølgekrav kan fastsettes både som bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 11-9 nr. 4 og som bestemmelser til en reguleringsplan, jf. pbl. § 12-7 nr. 10.

På reguleringsplannivå, er pbl. § 12-7 nr. 10 den eneste hjemmelen som klart åpner for at utbygging innenfor planområdet kan være betinget av at det først gjennomføres visse tiltak *utenfor* planområdet. Til sammenligning gir f.eks. pbl. § 12-7 nr. 2 og nr. 3 bare hjemmel til å stille krav til tiltak *innenfor* planområdet av hensyn til virkninger *utenfor* planområdet. Når det kommer til krav om økologiske kompensasjonstiltak innenfor planområdet, reiser det særlig spørsmål om hvor langt hjemmelen i § 12-7 nr. 3 til å stille «krav til miljøkvalitet i planområdet», rekker. Forarbeidene gir få holdepunkter. Ved en evaluering av plan- og bygningsloven som hjemmelsgrunnlag for å kreve restaurering, bør handlingsrommet etter denne bestemmelsen også klargjøres.

Hjemmelen til å gi rekkefølgekrav om tiltak utenfor planområdet i § 12-7 nr. 10 lyder som følger:

krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energi forsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.

Som vi ser er f.eks. friområder nevnt i ordlyden, men ikke naturområder. Mortensrud-dommen fra 2021,⁷² tar for seg handlingsrommet til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner. Høyesterett uttaler:

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

⁷² HR-2021-953.

ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Det er ikke i seg selv tilstrekkelig at infrastrukturtiltaket anses formålstjenlig eller ønskelig hvis tiltaket ikke står i en slik sammenheng med det nye prosjektet. Rent fiskale hensyn kan ikke begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10.

Videre uttales det at det «er ikke adgang til å gi rekkefølgebestemmelser for å ivareta mer generelle behov og målsettinger.». Det vil etter vårt syn være svært usikkert om det vil foreligge en «slik relevant og nær sammenheng» mellom økologisk kompensasjon og et utbyggingsprosjekt som gjør det berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge. Kompensasjonstiltakene vil nok ofte måtte anses for å hovedsakelig «ivareta mer generelle behov og målsetninger» om å redusere det *totale* tapet av naturmangfold.

Miljødirektoratet har i sitt notat til KLD foreslått at det innføres klare hjemler for å stille krav om restaurering i form av rekkefølgekrav. Dersom det legges til rette for å stille rekkefølgekrav om større restaureringstiltak *utenfor* planområdet i reguleringsplaner, bør det også ses i sammenheng med plan- og bygningslovens gjennomføringsvikemidler, og ikke minst lovens meny med arealformål. Kommunens hjemmel til å ekspropriere til gjennomføring av reguleringsplaner etter pbl. § 16-2, begrenser seg til arealene innenfor planområdet. Dersom det legges til rette for å stille rekkefølgekrav om restaurering av større områder langt utenfor det som kan inkluderes i planområdet for et utbyggingsprosjekt, kan det av hensyn til å sikre gjennomføring av restaureringsprosjektet, være nødvendig og vedta en egen reguleringsplan også for områdene som skal restaureres, slik at plan- og bygningsloven gir ekspropriasjonsadgang.

Dette bringer oss over til behovet for arealformål som dekker arealer avsatt til restaureringsprosjekter. Behovet for dette vil nok i første rekke melde seg for større restaureringsprosjekter.

11.5 Tilrettelegging av restaurering gjennom arealformål

Plan- og bygningsloven inneholder i dag ingen klare arealformål for områder som skal restaureres. På kommuneplannivå må LNFR-formålet fastsettes i tvungen kombinasjon og dekker etter vårt syn ikke arealer for restaurering. Heller ikke grønstruktur-formålet er særlig treffende.

Det er først på reguleringsplannivå at delformålene som inngår i LNFR-formålet kan fastsettes hver for seg. I det følgende ser vi på naturområdeformålet i pbl. § 12-5 nr. 5. Som lovens underdeling i § 12-5 viser, tar naturområdeformålet primært sikte på å dekke områder med særlige kvaliteter og som av den grunn bør vernes mot inngrep. Av ordlyden i pbl. § 12-5 følger det uttrykkelig at

verneverdiene kan knytte seg til natur (biologisk mangfold), landskap, kulturminner eller en kombinasjon av de nevnte verneformålene. Plan- og bygningsloven gir etter vårt syn en videre hjemmel for vern av områder enn naturmangfoldlovens bestemmelser om områdevern som primært åpner for vern av hensyn til det biologiske mangfoldet og landskap. Samtidig synes ordlyden i pbl. § 12-5 nr. 5 å forutsette at arealer som avsettes til naturformål også etter plan- og bygningsloven må ha noen *verneverdige kvaliteter* på det tidspunktet reguleringsplanen vedtas.

De rettslige rammene for bruk av naturområdeformålet er ikke eksplisitt drøftet i forarbeidene til plan- og bygningsloven. Det også svært lite juridisk litteratur som drøfter rammene for dette arealformålet i pbl. § 12-5 nr. 5. Pedersen m.fl., legger i sin kommentarutgave til grunn at naturvernformålet stiller krav om særpreget natur, men at det ikke er krav om samme grad av naturverdi som etter naturmangfoldloven.⁷³ Vi deler i utgangspunktet dette standpunktet om at terskelen for vern av natur og landskap etter plan- og bygningsloven er lavere enn etter naturmangfoldloven. At det likevel må påvises verneverdige kvaliteter også etter plan- og bygningsloven synes å være i tråd med uttalelser i forarbeidene til naturvernformålet i plan- og bygningsloven av 1985. Etter plan- og bygningsloven av 1985 var naturvern et reguleringsformål under «spesialområde» i § 25 nr. 6. I forarbeidene til denne bestemmelsen uttales det:

Naturvernloven vil fortsatt være hjemmelsgrunnlaget for vern av områder med nasjonale verneinteresser. Reguleringsplan vil imidlertid være et nyttig og nødvendig supplement for å ivareta lokale verneinteresser. Dette vil gjelde mindre områder, blant annet til demonstrasjonsområder for skoler, lokale naturminner og andre områder som har betydning i kommunal sammenheng.⁷⁴

At dette arealformålet forutsetter at det kan påvises en verneverdi er også i samsvar med hvordan 1985-loven i enkelte saker har blitt praktisert. En illustrerende sak er Konglungen-saken fra 2008 hvor lovligheten av reguleringsplanen for Konglungen i Asker kommune ble prøvd av daværende Miljøverndepartementet.⁷⁵ Et av spørsmålene i saken knyttet seg til valget av reguleringsformålet «spesialområde for naturvern» for mindre arealer nært opp til bolighus, brygger og båthus. For disse områdene som i planen var avsatt til naturvern var det gitt reguleringsbestemmelser som begrenset ferdselen. Miljøverndepartementet kom til at reguleringsbestemmelsene var ugyldige. Departementet påpekte i den forbindelse at det ikke var påvist noen spesielle naturkvaliteter (sårbare arter eller andre vernehensyn) som ga grunnlag for å benytte reguleringsformålet

⁷³ Jf. Pedersen m.f., *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon* (2018) s. 368.

⁷⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 63.

⁷⁵ Miljøverndepartementet, «Reguleringsplan for Konglungen i Asker kommune – lovlighetskontroll», 27. mars 2008

«spesialområde naturvern» og at ferdselen dermed heller ikke kunne begrenses gjennom reguleringsbestemmelser.

Vi antar at restaurering kan innebærer alt fra reetablering av natur til forbedring av eksisterende natur. Et spørsmål som melder seg er om «naturvernformålet» kan brukes for arealer som *ikke har* verneverdige kvaliteter når en plan vedtas, mens som vil få det gjennom senere restaureringstiltak. Det sentrale med «naturvernformålet» er også at det skal gi grunnlag for å *forby eller begrense fysiske inngrep* som forringer eksisterende «verneverdier». For å restaurere natur vil det kanskje være nødvendig å gjennomføre noen fysiske tiltak. Vi antar imidlertid at det sjelden vil være tale om så omfattende tiltak at restaureringen i seg vil være omfattet planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd.

Til sammenligning gir naturmangfoldloven klar hjemmel for at det også kan opprettes områdevern for restaureringsformål. For naturreservat fremgår det uttrykkelig av nml. § 37 andre ledd at som «naturreservat kan også vernes et område som er egnet til ved fri utvikling eller aktive gjenopprettningstiltak å få verneverdier som nevnt i første ledd». Også for biotopvern, som reguleres av nml. § 38, åpner loven for vern som forutsetter at områdets egenskaper som økologisk funksjonsområde for arter, må gjenopprettes gjennom aktive restaureringstiltak. Tilsvarende åpner dispensasjonsbestemmelsen i nml. § 48 andre ledd opp for at det kan settes vilkår om opprettelse eller utvikling av nye verneområder, noe som også kan innebære krav om restaureringstiltak.

Dette er neppe problemstillinger som lovgiver har hatt for øye da ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008. Som også Miljødirektoratet påpeker, bør det, dersom det skal legges til rette for restaurering i regi av offentlige eller private i plan- og bygningsloven, vedtas et klart arealformål for dette formålet, både på kommuneplannivå og på reguleringsplannivå.

Arealformål som gir uttrykk for en endringsprosess, snarere enn fremtidig arealbruk, er heller ikke helt ukjent fra plan- og bygningslovgivningen. Her kan vi trekke en parallell til det tidligere reguleringsformålet «fornyelsesområde» i plan- og bygningsloven av 1985.⁷⁶ Dette arealformålet hadde riktignok helt andre fornyelsesbehov for øye enn restaurering («fornyning») av natur. Tanken bak dette arealformålet er likevel overførbart til restaurering. Det som kjennetegnet fornyelsesområdeformålet, var at det ikke signaliserte hva arealene skulle brukes til etter at planen var gjennomført, men at det skulle skje en endring i arealbruken/bygningsmassen. Restaurering er

⁷⁶ Arealformålet ble opphevet ved gjeldende plan- og bygningslov, samtidig som det ble vedtatt en ny hensynssone for blant annet omforming og fornyelse, i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav e.

også en form for endringsprosess, hvor målet litt enkelt sagt er at «forringet natur» skal transformeres til «god natur».

Her kan en f.eks. tenke seg en modell etter mønster fra Planlovutvalgets forslag til videreutvikling av arealformålet fornyelsesområde etter 1985-loven. Planlovutvalgets forslag var å innføre et nytt arealformål for «omforming og fornyelse» som skulle kunne kombineres med underformål for fremtidig arealbruk (for eksempel «boligformål»).

⁷⁷

En kunne tenke seg innføring av et nytt arealformål for *restaurering av natur*, med mulighet for å fastsette «naturvern» som underformål. Arealformålet, «restaurering», ville åpne for å gjennomføre de fysiske tiltak som evt. måtte være nødvendig for å tilbakeføre naturverdiene, mens «naturvernformålet» ville peke mot fremtidig arealformål når restaureringstiltaket var gjennomført. For arealer hvor det i offentlig eller privat regi skal gjennomføres restaurering for å tilbakeføre natur, antar vi at kommunen også ville ønske å «ettersikre» arealene mot fremtidige tiltak som kan forringe naturverdiene på nytt. Denne intensjonen kunne en ivarettatt gjennom «naturvernformålet». Dette er en av flere modeller som kan diskuteres ved en eventuell oppfølging av Miljødirektoratets forslag. Videreutvikling og tilpasning av 1985-lovens tidligere hjemmel til å fastsette midlertidige arealformål,⁷⁸ er også noe som kan diskuteres.

11.6 Oppsummering og anbefaling

Det er vanskelig å se at et krav om restaurering av natur utenfor planområdet dekkes av plan- og bygningslovens hjemmel til å fastsette rekkefølgekrav. Innføring av virkemidler for restaurering av natur i plan- og bygningsloven, særlig gjennom rekkefølgekrav, reiser slik vi ser det, flere, og til dels kompliserte, spørsmål. Miljødirektoratet har i sitt notat ikke utredet disse spørsmålene i sin fulle bredde. Det er det heller ikke rom for i denne utredningen.

Oppfølging av intensjonen i Naturavtalen om restaurering av natur gjennom virkemidler i plan- og bygningsloven, må i tilfelle utredes nærmere av KDD. Prosjektet har imidlertid avdekket at enkelte kommuner ser et behov for en mulighet for å kunne sikre restaurering av natur gjennom virkemidler i plan- og bygningsloven, dersom det skulle være politisk ønskelig i kommunene.

⁷⁷ Se NOU 2003:14.

⁷⁸ Se plan- og bygningsloven av 1985 § 25 siste ledd.

Litteraturliste

Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven. Kommentarutgave*, 2010

Direktoratet for naturforvaltning, «Kartlegging av naturtyper - verdisetting av biologisk mangfold.» Håndbok 13, 2006 (oppdatert 2007).

Holth & Winge og Civitas, «Handlingsrommet for å fastsette klima- og energikrav etter plan og bygningsloven», 19. mars 2024.

Klima- og miljødepartementet, «Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging», T-1442/21

Kommunal- og distriktsdepartementet, Tolkningsuttalelse om «§ 12-7 nr. 3 - Reguleringsbestemmelser om støy i bygg- og anleggsfasen», 30. september 2023.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Roan kommune - innsigelse til bestemmelse om forbud mot taretråling i kommuneplanens arealdel», 7. juni 2016.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Tolkningsuttalelse om «§ 12-7 Hjemmel for krav om fossilfri anleggsplass i reguleringsplan», 11. oktober 2021.

Kornerud, Svein, «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner», I. Kart og Plan, 2020, s. 41-58.

Miljødirektoratet, «Retningslinjer for håndtering av sensitive artsdata», M-606 | 2016.

Miljødirektoratet, «Plan for friluftslivets ferdselsårer», M-1292 | 2019.

Miljødirektoratet, Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr, 1. desember 2023.

Miljødirektoratet, «Kartleggingsinstruks, kartlegging av terrestriske naturtyper etter NiN2», M-2209 | 2022.

Miljødirektoratet, «Restaurering av natur – gjennomgang av eksisterende og behov for nye juridiske virkemidler for å øke omfanget av naturrestaurering», 20. januar 2025

Miljøverndepartementet, «Reguleringsplan for Konglungen i Asker kommune – lovlighetskontroll», 27. mars 2008

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027. Vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023

Pedersen m.f., *Plan- og bygningsrett, del I Planlegging og ekspropriasjon*, 2018

Salt Lofoten AS og BøeHareide AS, «Kartlegging av, og innspill til, videreutvikling av veiledning for planlegging og konsekvensutredning i sjøområde», rapport 1087, 2024

Statsforvalteren i Oslo og Viken, «Kongsberg - Innsigelse og faglige merknader til detaljregulering for Moane Vest - Gygerveien (Bergmannsveien 326)», 24. november 2023