

Rundskriv, publisert 01.01.1987

Nr.: T-2/87

Naturforvaltning **Naturforvaltning og plan og bygningsloven**

Til fylkesmennene

Rundskriv T-2/87

Oktober 1993

Rundskrivet her erstatter følgende rundskriv:

T-13/77, T-18/84, T-7/85

1 Innledning

Formålet med dette rundskriv er å redegjøre for naturforvaltningsinteressenes plass i den nye loven.

Rundskrivet består av tre hovedavsnitt:

Bestemmelser av særlig betydning for å fremme naturforvaltningshensyn (2) Medvirkning fra fylkesmannens miljøvernavdeling i planarbeid og plan behandling (3) Dispensasjonssaker (4)
Miljøverndepartementet vil innledningsvis peke på at naturforvaltning (naturvern, friluftsliv, vilt og fiske) vil bli en stadig viktigere del av den kommunale og regionale planlegging etter plan og bygningsloven (PBL). Vernevedtak etter naturvernloven og sikringstiltak for friluftsmål vil fortsatt bli brukt, men de vil alltid bare omfatte en liten del av de arealer der naturforvaltningshensynene kommer inn.

Alle tre nivåer i plansystemet har et klart ansvar for naturforvaltningen.

Kommunen har i større grad enn tidligere ansvaret for arealbruken innenfor sitt område i og med at kommuneplan og reguleringsplan nå blir vedtatt av kommunestyret med bindende virkning så lenge statlig fagorgan eller fylkeskommunen ikke har innsigelser. Det er således i første rekke kommunene som gjennom sin planlegging former det fysiske miljø og sikrer kvalitet og muligheter i naturområder og kulturlandskap ut fra egenart og lokale forutsetninger. Det er opp til den enkelte kommune å legge de organisatoriske forhold til rette. Miljøverndepartementet har i samband med Ot.prp. 39 (198687) om endringer i lovgivningen vedrørende nemnder på kommuneplan og fylkesplan fremhevet ønskeligheten av å samle miljøoppgavene i kommunenes hovedutvalgsstruktur, f.eks. i et hovedutvalg for miljøvern. Gjennom det forsøksprogram for økt kommunal miljøvernforvaltning som er satt i gang, vil kommunene selv i sterkere grad være med og få fram naturforvaltningsinteressene i kommunal planlegging.

Fylkeskommunens oppgaver er knyttet til fylkesplanen som legger opp fylkeskommunens egen naturforvaltningspolitikk og samtidig formidler informasjon til kommuner og andre sektorer om regionale og nasjonale tiltak og oppgaver. Fylkesplanprosessen gir dertil muligheter for regional og politisk vurdering av nasjonale oppgaver og konflikter med tilbakespill til de sentrale myndigheter. For øvrig har fylkeskommunene en sentral plass i all planlegging ut fra det veiledningsansvar de er tillagt etter loven.

Miljøverndepartementet har først og fremst som oppgave å videreutvikle de nasjonale mål og rammer og å legge til rette for å fremme og sikre naturforvaltningshensynene gjennom informasjon og administrative tiltak. I den sammenheng vil Direktoratet for naturforvaltning ha viktige utredningsoppgaver. Fylkesmannens miljøvernavdeling vil få en sentral rolle i naturforvaltningsarbeidet gjennom innspill til og medvirkning i planleggingsprosessen.

Rundskrivet omhandler bestemmelser om planleggingen på riksnivå og kommunenivå. Fylkesplanleggingen og miljøvernavdelingens oppgaver i den forbindelse er behandlet i revidert vedlegg til **T-531 1986**.

2 Bestemmelser av særlig betydning for å fremme naturforvaltningshensyn

Under dette hovedavsnitt behandles:

- rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser (2.1)
- forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen (2.2)
- kommuneplanleggingen (2.3)
- reguleringsplaner og bebyggelsesplaner (2.4)

2.1 Rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser

PBL inneholder nye bestemmelser om planlegging på riksnivå.

Etter § 17-1 første ledd kan Kongen sette opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for planleggingen i kommuner og fylkeskommuner.

Begrunnelsen for egne bestemmelser innenfor plansystemet må ses i sammenheng både med kommunenes sterke stilling i arealplanleggingen og med behovet for samordning av sentrale retningslinjer.

Miljøverndepartementet har tatt opp arbeidet med å utvikle rikspolitiske retningslinjer for naturforvaltning for å

- klargjøre nasjonale interesser i nærmere bestemte områder og for bestemte naturressurser f.eks. vassdragsvern, retningslinjer for bruk av områdene ved vernede vassdrag, randsoner med restriksjoner inn til andre verneområder større sammenhengende natur og rekreasjonsområder og behandling av landskap, masse o.l.)
- formulere kriterier for fremme av en forsvarlig bruk av natur, ev. med retningslinjer i forhold til andre sektorer og virksomheter.

Rikspolitiske retningslinjer skal legges til grunn for den kommunale og fylkeskommunale planlegging og tillempes forholdene lokalt. De vil bli et viktig grunnlag for miljøvernavdelingenes innspill og medvirkning i planprosessen. Følges retningslinjene ikke opp, kan statlig fagmyndighet fremme innsigelser, og dermed må kommuneplanen avgjøres av Miljøverndepartementet.

Etter annet ledd i § 17-1 kan Kongen etter samråd med ved kommende kommune og fylkeskommune legge ned tidsbegrenset bygge og deleforbud i nærmere bestemte områder. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på å gi nødvendig tid til å innarbeide naturforvaltningsinteresser som trenger avklaring utover kommune og fylkeskommunenivå, og den skal bl.a. erstatte den funksjon fylkesplanvedtektene hadde tidligere.

2.2 Forbud mot bygging m.v. i 100-metersbeltet langs sjøen

Byggeforbud m.v i 100-metersbeltet langs sjøen § 17-2

Byggeforbudet i 100-metersbeltet ved sjøen er opprettholdt og har fått sin plass i plan og bygningsloven. Samtidig er strand og fjellplanloven opphevet.

Forbudet gjelder:

- oppføring av bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning,
- vesentlig endring av slike tiltak,
- fradeling, herunder salg og bortleid av ubebygd parsell eller tomt.

Forbudet er en bestemmelse for arealdisponeringen i 100metersbeltet av nasjonal karakter.

Begrunnelsen for strandvernet er som tidligere den betydning området har for allmennhetens rekreasjon og frie ferdsel, landskapsmessig og som livsmiljø for en rekke planter og dyr.

Bestemmelsen innebærer at det i utgangspunktet ikke skal tillates bygging i dette området og er en retningslinje for kommunens arealdisponering. Ønsker kommunene å unnta deler av 100metersbeltet fra forbudet må dette skje gjennom en planprosess.

Forbudet gjelder således ikke

- i områder som omfattes av reguleringsplan/strandplan,
- i byggeområder og områder for råstoffutvinning i vedtatt kommuneplan,
- for bygging og deling som er i samsvar med bestemmelser i medhold av lovens § 204 annet ledd, bokstav c) om spredt bebyggelse.

Forbudet gjelder heller ikke i tettbygd strøk.

På samme måte som etter strand og fjellplanloven er det gjort unntak fra byggeforbudet direkte i loven for

- bygning, konstruksjon, anlegg og innhegning som er nødvendig for nærmere bestemte næringer og offentlige tiltak
- anlegg på friluftsområde og bygning m.v. i naturvernområde
- brygge på bebygd eiendom til sikring av eierens eller brukerens atkomst.

Bygningsrådet kan dispensere fra bestemmelsene om forbud i 100metersbeltet etter lovens § 7, jfr nedenfor under 4.

2.3 Kommuneplanleggingen

Det vises til informasjonsheftene **T-652** og **T-653** om Kommuneplanlegging og Arealdelen i kommuneplan, som gir en generell omtale av de nye bestemmelser.

Kommuneplanbestemmelsene vil bli den mest avgjørende del av den nye loven for naturforvaltningsarbeidet. Gjennom arealdelen vil arealer og andre naturressurser mer eller mindre detaljert bli disponert for de forskjellige formål etter en omfattende politisk prosess, som hovedregel med rettslig bindende virkning.

Av formål arealdelen etter § 204 første ledd kan ta opp, er spesielt følgende aktuelle i naturforvaltningsarbeidet:

- byggeområder (nr 1)
- landbruks, natur og friluftsområdet (nr 2)
- andre områder som er eller skal båndlegges for nærmere angitt formål i medhold av PBL eller andre lover (nr 4)
- bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten (nr 5)
- viktige ledd i kommunikasjonssystemet (nr 6).

Etter § 204 annet ledd er det åpnet adgang til å gi bestemmelser som ytterligere kan binde arealbruken. Ordningen kan sammenliknes med reguleringsbestemmelser til reguleringsplan, men for kommuneplanen er bestemmelsene uttømmende fastsatt i loven.

Nedenfor følger eksempler på noen av de muligheter de forskjellige arealbruksformål med tilknyttede bestemmelser gir for å fremme naturvern, friluftsliv, vilt og fiskeinteresser:

Byggeområder kan omfatte både planlagte og allerede utbygde områder av ulike slag, f.eks. tettstedsområder, boligområder, hytteområder, spesifisert alt etter behov. Også friarealer i tilknytning til slik utbygging går inn under ormmålet. Det kan ha betydning at det på denne måte vises hvor i byggeområdene bygging m.v ikke kan skje, f.eks.

- hvor i bolig eller hytteområder det skal være turveger og fellesarealer for lek og sport,
- eller hvor det i byggeområder i 100metersbeltet ved sjøen skal være badeplasser og andre åpne områder.

Slik markering av friarealer innenfor byggeområdene vil være av betydning som retningslinjer der det er fastsatt krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Ikke minst vil det ha betydning for behandlingen av enkeltsaker i byggeområdene.

For å ta vare på landskap og nærrområder for friluftsliv kan det gis bestemmelser etter § 204 annet ledd, f.eks. etter

- bokstav a) med krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan, ev. med nærmere retningslinjer for ulike bruksmåter. Uten krav om plan vil bygging kunne skje hvor som helst i det utlagte byggeområdet

eller etter

- bokstav d) om at oppføring av ny fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt i boligområder og tettstedsområder, eller om at det ikke skal være tillatt med vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse. Det er lagt til grunn at bestemmelsen også kan omfatte tilhørende uthus, jf PBL § 82.

Det kan bare legges ut landbruks, natur og friluftsområder i kombinasjon. Begrunnelsen er at forholdet mellom de ulike interesser skal reguleres etter særlovgivningen, dvs.jordlov, skogbrukslov, naturvernlov, viltlov og friluftslav.

Dette betyr at planen tillater tradisjonell bygging i tilknytning til landbruksvirksomhet innenfor denne arealbrukskategori. Dette gjelder også tiltak som kan være til ulempe for friluft og naturverninteresser, f.eks. jordbruksveger, oppdyrking langs strender ved sjø og vassdrag, flatehogster o.l.

Selv om bestemmelsen ikke gir mulighet for styring mellom landbruk og natur og friluftinteresser, vil det kombinerte arealbruksformål med tilknyttede bestemmelser bli viktig. For det første vil det i utgangspunktet ikke være tillatt med bygging m.v. som ikke har sammenheng med vanlig landbruk.

Dertil vil informasjon om spesielle naturvern og friluftinteresser, f.eks. på tema kart i svært mange tilfeller innebære at de blir tatt hensyn til. Det er derfor en viktig oppgave i naturforvaltningsarbeidet å få fram godt tilrettelagt informasjon. Dette vil gi kommunene større muligheter til å spesifisere viktige natur, vilt og friluftsområdet innenfor denne arealbrukskategori.

Der en av interessene innenfor den kombinerte arealbrukskategori er dominerende, kan reguleringsplan brukes, f.eks. særskilt naturvernområde og særskilt friluftsområde. Det bør i tilfelle vises på kommune planens arealkart som område som båndlegges.

For å fremme naturforvaltningshensyn vil følgende utfyllende bestemmelser etter § 204 annet ledd være av spesiell betydning:

Etter bokstavene a) og e) kan det for områder langs vassdrag innenfor et belte på 100 meter fastsettes at

- det skal foreligge reguleringsplan eller bebyggelsesplan før bygging m.v. settes i verk,

eller

- det skal være forbudt å sette i verk bestemte bygge og anleggstiltak der.

Bestemmelsene er en videreføring av bestemmelsene i strand og fjellplanloven om byggeforbud langs vassdrag. Gjennom bestemmelsene kan kommunene styre bygging m.v. i vassdragsnære områder ut fra de behov som foreligger.

Viktig blir også bestemmelse om omfang og lokalisering av spredt boligbygging, spredt hyttebygging, ev. med krav om bebyggelsesplan etter bokstav c). Gjennom slike bestemmelser kan antall boliger/hytter

fastsettes innenfor området, og det kan gis kriterier for lokalisering av bygningene av omsyn til landbruks, natur og friluftsinnteresser, f.eks. avstand til dyrket mark, til sjø og vassdrag, til viktige vilttrekk, utsiktspunkter og eventuelle friluftsområder.

Bokstav d) som gir hjemmel til forbud mot oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse, vil også kunne ha selvstendig betydning i landbruks, natur og friluftsområde. Selv om utgangspunktet er at vanlig hyttebygging bare er tillatt etter dispensasjon i områder utlagt til dette formål, jf. § 206, bør det, der kommunens intensjoner er ikke å tillate noen form for hyttebygging, overveies bruk av bestemmelsen, f.eks.

- i områder med spredt hyttebygging der det ikke må skje fortetning eller utvidelse av hensyn til sterkt belastede badestrender, andre friluftsområdet

eller

- i større sammenhengende natur og friluftsområder som er lite påvirket av utbygging.

Bokstav d) er også svært viktig for å kunne styre hyttebyggingen i områder der kommunen i medhold av bokstav f) har bestemt at kommuneplanen ikke skal ha rettsvirkning.

PBL § 85 har fått nye bestemmelser som det kan være grunn til å være oppmerksom på. Midlertidige eller transportable konstruksjoner og anlegg (d.v.s. også campingvogner og telt) kan ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene. Videre kan kommunen i vedtekt til § 85 etablere forbud mot, ev. sette vilkår for, plassering av campingvogner i nærmere bestemte områder. Det kan gjelde klart avgrensede områder med spesielle problemer i forhold til camping, men det kan også være behov for vedtekt om forbud eller restriksjoner for større sammenhengende områder, f.eks. viddepregede, vegløse områder.

Paragraf 85 er nærmere kommentert i rundskriv **H-20/86** fra Kommunaldepartementet.

Den nye loven åpner adgang til å ta med i planen ikke barer områder som er regulert eller båndlagt etter særlov, men også områder som kommunen mener det vil være aktuelt å båndlegge senere. For det første bør kommuneplanen vise områder som er vernet etter naturvernloven, områder lagt ut som viltområder og områder regulert som friluftsområdet naturvernområder og bevaringsområder. Områder som ellers er sikret for friluftformål ved frivillig avtale om erverv/servitutt må også kunne tas med, selv om de ikke går inn under "båndlagt i medhold av denne eller andre lover". Staten/kommunen har disposisjonsrett, og det kan ha stor informasjonsverdi at også disse kommer med.

Så over til områder som skal båndlegges ved særlovene eller reguleres. Verneforslag som er kommet så langt at de sendes ut på høring etter naturvernlovens § 18 går inn under arealbruksformålet. Verneforslag som ikke er kommet så langt, må også kunne tas med, dersom det er stor grad av sikkerhet for at det blir fremmet. Videre kan kommunen ta med områder som forutsettes regulert til friluftsområde/naturvernområde.

Det er forutsatt at det kommer til en avklaring av båndleggingsspørsmålet i løpet av planperioden. Rettsvirkningen av planen for slike områder er derfor begrenset til 4 år fra kommunestyrets vedtak, med mulighet for 2 års forlengelse.

I tilfelle rettsvirkningen bortfaller uten at det er tatt standpunkt til båndlegging eller regulering eller dette er blitt uaktuelt, må kommunestyret bestemme hvilken arealbruk som skal gjelde. Ofte vil det være landbruks, natur og friluftsområde. Avgjørelse kan tas gjennom endring av kommuneplanens arealdel, ev. ved at kommunestyret i forbindelse med planvedtaket bestemmer hva området skal falle tilbake til.

Bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten er et formål av annen karakter enn de øvrige. Når det skal fastlegges i planen hva vassdrag og sjøområder skal disponeres for, vil de øvrige arealbruksformål måtte brukes så langt de passer. Etter forarbeidene kan bruken spesifiseres ytterligere, og områder for sport og idrett, kastevåger og akvakulturanlegg er nevnt som eksempel.

Bakgrunnen for en geografisk bestemt arealbrukskategori er ønsket om å hjemle vannbruksplanlegging og kystsoneplanlegging. De fleste virksomheter i vassdrag og nære sjøområder vil kunne gå inn under ett eller flere av de andre arealbruksformålene. Gjennom kommuneplanens arealdel kan kommunen få i stand

- en samordnet vurdering av de ulike former for bruk og vern av vann og sjø f.eks. for kraftutbygging, vannforsyning, avløp, friluftaktiviteter, naturverntiltak, oppdrett m.v
- en markering av områder i vassdrag og sjø, f.eks. for bading, båtsport, fritidsfiske m.v. og for vernetiltak
- avklaring av arealbruk og vannbruk langs vassdrag og sjøområder.

Ved å knytte bestemmelser etter § 204 annet ledd bokstav a) eller e) om plankrav eller byggeforbud inntil 100 meter innover på land, kan kommunene se disse arealene i sammenheng med vassdraget.

Rettsvirkningen av planen når det gjelder vannflate, vannskikt/vannføring og bunn vil følge av de arealbrukskategorier som er brukt og av sektorlovgivning om vassdrag og sjø m.v.

Når det gjelder sjøområdene nær kysten vises til rundskriv **T-9/85, T-7/86 og H-20/86**. Et eget rundskriv om vannbruksplanlegging i fylker og kommuner vil bli sendt ut i løpet av 1987.

Kommuneplanen bør vise trafikksystem med overordnet nett for veger, kollektivtrafikk, gang/sykkelveger, turveger, havner m.v. Turveger som knytter sammen større natur og friluftsområder og turveger som sikrer befolkningssentra og boligområder atkomst til rekreasjonsområder bør markeres og vurderes i planen Det kan også være hensiktsmessig å vise de viktigste turveger innenfor et større sammenhengende landbruks, natur og friluftsområde.

2.4 Reguleringsplaner og bebyggelsesplaner

Bestemmelsene i § 25 om reguleringsformål inneholder en del viktige endringer av betydning for naturforvaltningsinteressene.

Iførste ledd nr 4 om friområder (d.v.s. parker, turveger, leirplasser anlegg for leik, idrett og sport) er "områder i sjøen for slik virksomhet" føyd til. Det er således klart at loven gir adgang til å regulere områder i sjøen til bading, for svømming, roing, seiling m.v.

Bestemmelsen gir også adgang til regulering av tiltak for friluftslivet, som Iysløyper, skibakker, heisanlegg m v.

Dersom det dreier seg om tiltak som innebærer store tekniske inngrep, og som skal drives av andre enn det offentlige, vil bruk av annet reguleringsformål være aktuelt, f eks. byggeområde etter nr I eller spesialområde etter nr 6, eventuelt slik at det fastsettes flere reguleringsformål med hjemmel i § 25 annet ledd.

Også under spesialområde (første ledd nr 6) er områder for anlegg i sjøen tatt med. Det kan være områder for bading og båtsport og naturområder f.eks. grunner med viktige biotoper. Videre er tatt med områder for private campinganlegg. Offentlig campinganlegg vil gå inn under nr 4.

Friluftsområder er med som tidligere, og det er nå klar gjort at naturvernområder også er eget reguleringsformål. Som hovedregel vil områder med nasjonale verneverdier bli fredet etter naturvernloven. Kommunen har også sitt ansvar. Det kan i første rekke dreie seg om å verne om naturkvaliteter og lokal egenart i naturmiljø og landskap, bl.a. av omsyn til undervisning, reiseliv og befolkningens helse og trivsel. Etter forarbeidene er regulering ment for mindre naturvernområder, men ut fra lovens formulering må vi gå ut fra at kommunene vil stå nokså fritt når det gjelder størrelse.

Områder som er vernet etter naturvernloven bør for øvrig også vises i reguleringsplanen, men her er det selve vernevedtaket som gir den rettslige binding.

Viltområder, fredet mot ferdsel og utbygging, j.f. viltloven § 7, bør også vises.

Friluftsområde og naturvernområde kan ikke kombineres med landbruksområde slik som annet ledd i paragrafen gir anledning til når det gjelder alle andre formål. Friluftsområde og naturvernområde kan således kombineres med f.eks. bevaringsområde, campingområde m.v. Dersom det legges ut område til friluft eller naturvernområde, kan det gjennom reguleringsbestemmelser fastsettes innskrenkning i landbruksvirksomhet og annen virksomhet for å sikre det utlagte formål.

Bruk av bebyggelsesplan kan i stor grad komme til å påvirke naturforvaltningsinteresser. Det må antas at bruk av bebyggelsesplan også blir aktuelt for spredt utbygging av hytter i landbruks, natur og friluftsområde. Miljøverndepartementet arbeider med å få fram planeksempler pådette tema.

Kommunestyret bestemmer når bebyggelsesplan skal brukes og rammene for arealbruk til bygninger m.v., utearealer og tilpasning av bebyggelsen. Visse utfyllinger og endringer i forhold til kommuneplan/reguleringsplan vil det være adgang til, men bare så langt det ligger innenfor rammene og finnes nødvendig for å gjennomføre utbyggingen. Endringer utover dette må behandles enten i arealdelen i kommuneplan eller i reguleringsplan.

Det vises ellers til informasjonshefte **T-667 B** om Reguleringsplan Bebyggelsesplan.

3 Medvirkning fra fylkesmannens miljøvern avdeling i planarbeid og planbehandling

3.1 Samarbeid, samråd, offentlighet

Det er plikt til å medvirke i kommunenes planarbeid for andre offentlige organer. Dette er nødvendig for å få et tilfredsstillende faglig grunnlag i planene samtidig som det er en forutsetning for den samordnende funksjon planleggingen har.

I egenskap av fagmyndighet for bl.a. naturvern, friluftsliv, vilt og ferskvannsfisk vil fylkesmannens miljøvern avdeling stå sentralt for å få fram nasjonale interesser og faglige innspill til vurdering i planprosessen.

Statlige fagorganer har også en rett til å delta i planprosessen, j.f. bestemmelsene i § 16 om planmyndighetenes plikt til aktivt opplysningsarbeid og om samråd, og bestemmelsene til de enkelte plantyper om kommunenes plikt til å søke samarbeid.

Et viktig moment i bestemmelsene om medvirkning, informasjon og samarbeid er at det skal starte på et tidlig tidspunkt i planprosessen.

Det er kommunene som har ansvaret for organiseringen av planarbeidet, og de kan bestemme at samarbeidet med statlig fagorgan skal skje gjennom rådgivende utvalg. Bare departementet kan frita fra plikten til å delta i slikt utvalg.

Miljøverndepartementet vil be om at fylkesmannens miljøvern avdeling stiller seg positiv til medvirkning, og går ut fra at det legges opp og avtales rutiner som finnes hensiktsmessige ut fra forholdene i det enkelte fylke. Det er viktig at det er et nært samarbeid med fylkeskommunen både om arbeidsopplegget og i forbindelse med kontaktene med de enkelte kommuner ut fra det veiledningsansvar fylkeskommunen har.

Fagorganenes plikt og rett til samarbeid betyr at de nasjonale retningslinjer og faglige synspunkter skal legges til grunn i kommunale planer etter nærmere lokal vurdering og samordning. Er det uenighet mellom statlig fagmyndighet og kommunestyret som ikke lar seg løse, skal planene avgjøres sentralt, jf. nedenfor.

Miljøverndepartementet viser for øvrig til informasjon til kommunene av juli 1987 om **Kommunens arealplanlegging**.

3.2 Miljøvern avdelingens medvirkning i kommuneplanleggingen

Innsikt i de muligheter bestemmelsene i den nye loven gir sammen med engasjement og medvirkning blir avgjørende for naturforvaltningens plass i den kommunale planlegging.

Følgende 2 faser er viktige:

1. Tidlig i planprosessen for å informere om viktige naturforvaltningsinteresser.

2. Under utlegging til offentlig ettersyn før kommunestyrets vedtak for å uttale seg om konflikter som måtte foreligge, eventuelt fremme innsigelser, og for øvrig kommentere viktige faglige forhold.

Det bør på et tidlig tidspunkt i planarbeidet drøftes mellom miljøvernavdelingen, kommunen og fylkeskommunen hvilke opplysninger om natur og friluftsinnteresser og vilt og fiskeinteresser kommunen har behov for i sin planlegging. Kontakten kan skje på flere måter:

- uformelt, i rådgivende utvalg, gjennom fylkeskommunen og etter direkte anmodning fra miljøvernavdelingen.

Etter loven er det kommunens ansvar å ta initiativ og presentere sitt planleggingsopplegg. Men det vil likevel være til stor nytte for miljøvernavdelingen å ha oversikt over status når det gjelder kommuneplan arbeidet. Fylkeskommunen som ansvarlig for veiledning er en viktig samarbeidspartner.

Planarbeidet vil først og fremst være knyttet til de politiske utvalg og etater i kommunene. En del kommuner har organer for naturforvaltningsoppgavene, og med det utviklingsprogram som nå er i gang med egne miljøvernorganer, vil det bedre bli lagt til rette for å fremme naturforvaltning gjennom plansystemet. Miljøvernavdelingenes oppgaver blir først og fremst å formidlet videre nasjonale mål og retningslinjer og å gi faglig informasjon og veiledning og dertil medvirke i planprosessen etter behov. Det er viktig for kommunene å få oversikt over:

- områder vernet etter naturvernloven
- områder med verneforslag (bl.a. fylkesvise verneplaner)
- sikrede friluftsområdet
- større rekreasjons og naturområder av nasjonal/regional betydning
- vassdrag som inngår i verneplan for vassdrag
- områder fra handlingsprogrammet for friluftslivet
- områder for øvrig som er spesielt attraktive for natur- og friluftsmål, f.eks. områder ved sjø og vassdrag, nærfriområder o.l.
- verneverdige områder og forekomster
- viktige regionale viltområder og fiskeproduktive områder
- områder med spesielle landskapskvaliteter
- eventuelt andre opplysninger av betydning for planleggingen .

Innspillene kan gis i arbeidsmøter eller skriftlig ut fra forholdene i den enkelte kommune og fylke. Opplysninger om verneforslag og andre nasjonale retningslinjer som forutsetter båndlegging av områder, bør gis skriftlig.

For miljøvernavdelingens arbeid med disse oppgaver vil følgende materiale være viktig:

- ajourførte oversikter over verneverdige områder og arealer av nasjonal/regional/lokal verdi for friluftslivet, vilt og fiskeinteressene
- materiale og kart i forbindelse med Samlet plan for vassdrag og andre større planarbeid.

Oversiktene som nå foreligger mer og mindre utbygget på database,

- FRIDA for friluftsområder
- EDNA for naturvernområder og viltregistreringene

vil etter hvert muliggjøre systematisert overføring på kart tilpasset kommunenes kartopplegg. Arbeidet med å utvikle slike databaserte kart vil bli tatt opp i samarbeid med fylkeskartkontorene og Direktoratet for naturforvaltning. Det vil også være mulighet for kommunene å hente ut opplysninger fra databasene.

Etter § 205 annet ledd skal utkast til kommuneplan sendes statlige fagorganer m.v.

Miljøverndepartementet vil be om at miljøvernavdelingen alltid gir uttalelse om naturvern, friluftsliv, vilt og ferskvannsfisk til planforslaget før kommunestyrets vedtak.

Uttalelsen vil i første rekke dreie seg om forhold som har sammenheng med de innspilt som er gitt tidligere i planleggingsfasen. Dersom det foreligger nye opplysninger av betydning for planarbeidet f.eks. om nasjonale planer og interesser, registreringer m.v., må de tas opp.

Hovedvekten i uttalelsen bør legges på de konflikter som kan føre til innsigelser. Det bør i slike tilfeller gis en punktvis oversikt over de endringer en mener må gjøres, og hvorfor.

Bl.a. følgende kan gi grunnlag for innsigelser:

- arealbruk i strid med vernevedtak
- arealbruk i strid med forslag til vernevedtak (fylkesvise verneplaner mv.)
- endret arealbruk i sikrede friluftsområdet
- endret arealbruk i viktige viltområder og fiskeproduktive områder
- betydelige inngrep i områder rundt vernede vassdrag
- betydelige inngrep i større natur og rekreasjonsområder av nasjonal/regional betydning
- andre tiltak i strid med nasjonale retningslinjer for natur og friluftslivspolitikken.

Andre spesifiserte grunner for innsigelser kan være at kriterier for avveining ikke er fulgt, eller at det foreligger vesentlige interesser for øvrig i naturressursbruken der det vil innebære konflikt om kommunen opprettholder planforslaget.

Det bør konkluderes med om planen kan vedtas med endelig virkning eller om det må skje sentralt hvis kommunen opprettholder forslaget uendret. Gjenpart av uttalelsen til kommunen sendes fylkeskommunen.

Som statlig fagmyndighet kan fylkesmannens miljøvernavdeling fremme innsigelser vedrørende naturforvaltningsinteresser etter PBL § 205 tredje ledd og § 272 nr 2. Fylkesfriluftsnemnda er å likestille med statlig fagmyndighet (jf rundskriv **T-7/84**).

Miljøverndepartementet vil sende ut en del planeksempler som viser hvordan man kan løse konkrete problemstillinger knyttet til naturforvaltning i kommunene.

3.3 Miljøvernavdelingens medvirkning ved reguleringsplaner og bebyggelsesplaner

For bestemte byggeområder kan reguleringsplan innskrenkes til reguleringsbestemmelser som fastlegger reguleringsformålet og utnyttingsgraden. I slik forenklet reguleringsplan er bebyggelsen ikke inntegnet, men vegsystem med turveger, offentlige gangveger, avkjøring til de forskjellige områdene og byggegrenser og friområder bør så langt mulig angis. Det settes som regel krav om bebyggelsesplan for nærmere utforming.

Bestemmelsene i § 93 om samarbeidsplikt for offentlige organer og §16 om informasjon, offentlighet og samråd gjelder sammen med særreglene for behandling av reguleringsplaner i §§ 271 og 272.

Medvirkning fra miljøvernavdelingen er knyttet til 2 faser:

- Under utarbeiding av reguleringsforslaget
- Under høringsrunden før kommunestyrets vedtak.

Bygningsrådet har på et tidlig tidspunkt i forberedelsen av reguleringsplan plikt til å søke samarbeid med bl.a. statlig fagmyndighet som blir berørt. I og med at bygningsrådet også har plikt til å kunngjøre når et område skal reguleres og kort gjøre rede for formålet og de følger reguleringen kan få, forutsettes det at kommunen på dette grunnlag tar direkte kontakt med miljøvernavdelingen om innspill til planprosessen. Stort sett vil det bli en mer konkret og mindre omfattende oppgave enn når det gjelder kommuneplan. Hovedinnsatsen bør likevel også her komme i denne fase.

Under høringen før kommunestyrets vedtak vil oppgaven være å vurdere om de arealinteresser og faglige råd som er presentert tidligere er ivaretatt, eller om det er konflikter som vil føre til innsigelse og til at planen må sendes departementet for avgjørelse, jf foran under 3.2 Kommuneplanlegging.

Det forutsettes at de statlige fagmyndigheter som har adgang til å fremme innsigelser går inn i prosessen på dette stadium i stedet for å vente på endelig vedtak og deretter bruke klageadgangen.

En bebyggelsesplan kan fastlegge arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor det som er fastsatt i arealdelen til en kommuneplan eller i en reguleringsplan. Det er kommunestyret som i forbindelse med vedtak på de nevnte planer, kan bestemme når bebyggelsesplan skal brukes og rammene for planen.

Bestemmelsene i § 93 om samarbeidsplikt for andre offentlige organer og §16 om informasjon, offentlighet og samråd gjelder sammen med særreglene for behandling av bebyggelsesplan i § 28-2.

Miljøvernavdelingen kan også komme inn i behandlingen på bebyggelsesplan i 2 faser.

Under utarbeidelse av bebyggelsesplan gjelder bestemmelsene i § 271 nr 1 annet, tredje og fjerde ledd om reguleringsplanlegging tilsvarende, jf foran.

Det er grunn til å være oppmerksom på at høring av statlig fagorgan før vedtak på bebyggelsesplan bare er obligatorisk dersom forslaget medfører annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til

kommuneplan eller reguleringsplan. I tilfelle statlige fagorgan i slikt tilfelle har innsigelser, skal planen behandles som reguleringsplan. Det er derfor viktig at vesentlige natur og friluftsinnteressene markeres i den plan som er utgangspunktet.

Bebyggelsesplan vedtatt av bygningsrådet kan påklages. Klage bør først og fremst komme på tale der kommunen ikke har varslet, og der vedkommende offentlige organ mener at bebyggelsesplanen innebærer mer eller mindre vesentlig endring, slik at saken kan komme i rett spor med hensyn til reguleringsplanbehandling og innsigelsesadgang.

4 Dispensasjonssaker

4.1 Dispensasjonsbestemmelser

Hovedbestemmelsen er PBL § 7 om at bygningsrådet kan gi dispensasjon fra loven, vedtekter, forskrifter og planer.

Nedenfor vil bli behandlet dispensasjon fra:

- byggeforbudet i 100metersbeltet langs sjøen (4.2)
- byggeforbud etter vedtekt til bygningsloven § 82 (4.3)
- kommuneplanens arealdel (4.4)
- reguleringsplan (4.5)

Dessuten behandles

- saksbehandling i dispensasjonssaker (4.6) og
- klage fra friluft og naturvernmyndighet (4.7).

Andre bestemmelser om å fravike lov og vedtekter er:

- § 171 annet ledd om at departementet kan gi samtykke til å fravike rikspolitiske bestemmelser om midlertidig byggeforbud i nærmere bestemte områder
- § 117 første ledd om at bygningsrådet kan gi samtykke til å fravike midlertidig plankrav som kommunen vedtar.

Når det gjelder samtykke etter §117 og saksbehandling på samtykkesakene vises til rundskriv **T-7/86**, side 36.

4.2 Dispensasjon fra 100metersbeltet langs sjøen

Etter PBL § 7 kan bygningsrådet gi dispensasjon når særlige grunner foreligger. Det er ikke rettslig grunnlag til å gi dispensasjon uten at det foreligger særlige grunner. Uttrykket må ses i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom byggeforbudet.

Som nevnt foran under 2.2, er bakgrunnen for forbudet at den nære strandsonen normalt bør holdes fri for bebyggelse ut fra:

- allmennhetens interesser, spesielt ferdsel og friluftsinnteresser
- landskapshensyn
- verneinteresser

Når en kommune unntar deler av 100metersbeltet gjennom planlegging, vil det skje etter en grundig planbehandling der de ulike interesser er veid mot hverandre. I en enkelt dispensasjonssak er det ikke mulig å gi en så bred og samlet vurdering, men det må foretas en reell avveining av de faktiske forhold ut fra de hensyn som skal ivaretas gjennom byggeforbudet. Dersom tiltaket umiddelbart strider mot disse hensyn, foreligger det ikke særlige grunner, og det er ikke adgang til å gi dispensasjon. Men er det overvekt av hensyn som taler for dispensasjon, vil lovens krav til særlige grunner være oppfylt, og bygningsrådet må da foreta en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon bør gis. Både de argumenter søkeren har gjort gjeldende og de arealmessige konsekvenser av en eventuell dispensasjon må vurderes. Utgangspunktet vil være det enkelte område og hvordan bygging vil virke i forhold til landskapsinteresser, friluft og verneinteresser.

Ut fra formål som begrunner forbudet, kan det imidlertid være riktig å se spørsmålet om dispensasjon i forhold til et større område, f.eks. et verdifullt sammenhengende friluftsområde eller et vakkert område der bygging vil ha uheldige landskapsmessige følger.

I de kommuner som har innført midlertidig plankrav etter PBL § 117 vil byggeforbudet i 100metersbeltet gjelde samtidig. Etter §117 tredje ledd vil samtykke til å fravike det midlertidige plankravet også gjelde som dispensasjon fra 100metersbeltet. Dette må ses som en saksbehandlingsregel. Dispensasjonsspørsmålet må ses ut fra de interesser forbudet skal ivareta, mens kommunen må legge plansituasjonen og de følger et samtykke kan få til grunn for vurderingen av å fravike plankravet.

4.3 Dispensasjon fra vedtekt til bygningsloven § 82

Vedtekter til bgl § 82 med forbud mot oppføring av fritidsbebyggelse vil fortsatt gjelde inntil vedtatt arealdel til kommuneplan foreligger. § 82 vedtekt med plankrav for hyttebygging er falt bort.

Det vil som regel være en forholdsvis streng planfaglig begrunnelse for forbudsvedtekt til § 82, og de vurderinger som lå til grunn for å innføre vedtekten, vil ha betydning i dispensasjonsvurderingen.

Det kan f.eks. være:

- store allmenne friluft og rekreasjonsinteresser i deler av kommunen og samtidig et stort hyttepress
- kommunens bolig og næringsstruktur trenger nærmere vurdering i plansammenheng før områder kan tas i bruk for hyttebygging
- fare for overgang til permanent bebyggelse pga nærhet til befolkningskonsentrasjoner med press på boligmarkedet, og de følger det kan ha for kommunens utbyggingspolitikk
- vanskelige trafikkforhold f.eks. veger og kommunikasjoner til sjøs med problemer for parkering både for fast bosatte og tilreisende

- kommunaltekniske tiltak som vannforsyning, renovasjon og utslipp som må løses i plansammenheng

I den enkelte dispensasjonssak må det foretas en reell og konkret vurdering av de faktiske forhold sett i relasjon til de hensyn som har begrunnet forbudet, jf. foran under 4. 2.

I områder som omfattes av forbudsvedtekt kan samtidig midlertidig plankrav etter § 117 gjelde. Samtykke til å fravike plankravet kan ikke ses som dispensasjon fra forbudsvedtekten, men behandling bør skje parallelt. De

hensyn som ligger bak de to bestemmelser kan være sammenfallende. Men har en kommune opprettholdt forbudet mot hytter, selv når plankrav er etablert, vil det måtte ses som en markering av at kommunen vil være spesielt varsom med å tillate hytter gjennom enkelttillatelse.

4.4 Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel

Dersom ikke noe annet er fastsatt i vedkommende plan, kan bygningsrådet i medhold av PBL § 7 gi dispensasjon fra kommuneplanens arealdel.

Gjennom en omfattende politisk prosess, der både statlige fagmyndigheter og offentlighet har medvirket, er arealer og andre naturressurser avveid mot hverandre og mer eller mindre detaljert disponert for de forskjellige formål. Det sier seg selv at det ikke kan være en kurant sak for bygningsrådet å dispensere fra plan som kommunestyret på denne måte har vedtatt med rettslig bindende virkning.

Om det foreligger særlige grunner for dispensasjon fra en kommuneplan, må vurderes ut fra den areal og ressursbruk området er lagt ut til i arealdelen og til de bestemmelser som er knyttet til.

Eksempler på arealbruk og bestemmelser der naturforvaltningsinteresser er vurdert og avgjort i planen:

- områder som er eller skal båndlegges etter PBL eller naturvernloven,
- landbruks, natur og friluftsområdet der områder av spesiell interesse for naturvern og friluftsliv er markert, f.eks. også tilknyttet bestemmelse etter § 204 annet ledd bokstav d) om forbud mot fritidsbebyggelse eller bokstav e) om forbud mot bygging i 100metersbeltet ved vassdrag,
- landbruks, natur og friluftsområde med sterke friluftsinnteresser i en del av kommunen, mens byggeområder for hytter er lagt ut i en annen del.

Om det i forhold til den enkelte søknad kan sies å foreligge særlige grunner for å fravike planen, må bero på en avveining av de hensyn som er fremmet gjennom planen og også de følger en dispensasjon kan få i planleggingssammenheng. På bakgrunn av en planprosess med offentlighet, samråd og medvirkning er det et vesentlig moment at endringer av betydning ikke skjer ved Dispensasjoner, men etter reglene om planbehandling.

Jo mer finmasket arealdelen til kommuneplan er, jo mer skal det til for å fravike planen gjennom enkeltdispensasjoner. Ved mer grovmaskede planer og der arealbruken har endret seg etter at planen ble vedtatt og det ikke er nødvendig å vente på ny planvurdering, kan vilkårene for dispensasjon være til stede.

Bare dersom særlige grunner kan sies å foreligge, kan bygningsrådet, etter en skjønnsmessig avveining av forholdene i den konkrete sak, gi dispensasjon.

4.5 Dispensasjon fra reguleringsplan

Miljøverndepartementet har i rundskriv **T-5/84** nærmere kommentert dispensasjon fra reguleringsplan i forhold til endring av planen, og vi viser til dette. Spesielt fremheves det som er sagt om forholdet til statlige fag myndigheter. Kommer det innvendinger mot dispensasjon fra slik myndighet, bør saken som hovedregel behandles som endring av reguleringsplan, ev. mindre vesentlig endring. Skulle bygningsrådet likevel ville behandle saken som dispensasjon, må statlig fagmyndighet varsles av omsyn til klageretten .

4.6 Saksbehandling i dispensasjonssaker

Ved behandling av dispensasjonssaker gjelder forvaltningslovens bestemmelser bl.a. om varsling, utrednings- og informasjonsplikt og krav til begrunnelse.

Bygningsrådet bør innhente uttalelse fra friluftsnemnd/fylkesfriluftsnemnd i saker der natur og friluftsinnteresser vil bli berørt, og det skal sendes underretning om vedtaket av hensyn til klage retten. Slike interesser må alltid sies å bli berørt i 100metersbeltet ved sjø, i områder etter § 204 første ledd nr 4 båndlagt for naturforvaltningsinteresser og i landbruks, natur og friluftsområder der det er markert at sterke vernehensyn foreligger.

Saken bør ta opp de forhold søkeren har påberopt seg og vise at de synspunkter han har anført har vært vurdert. Dersom søknaden avslås bør det søkes klargjort hvorfor det måtte bli resultatet.

4.7 Klage fra friluft og naturvernsmyndighetene

Både kommunale friluftsnemnder, fylkesfriluftsnemnder og fylkesmannens miljøvernnavdeling vil ha klagerett på vedtak som direkte berører deres saksområde, jf § 15 annet ledd. Klagefristen er 3 uker. Det er anledning til å sende foreløpig klage, og nemndene kan delegere til formann, evt. sekretær å gjøre dette. Nemnda må i tilfelle på første etterfølgende møte ta stilling til klagespørsmålet. Det er adgang til å be om at gjennomføringen av et vedtak om dispensasjon ikke iverksettes før klagefristen er ute eller klagen avgjort. Klage eller vedtaksorganet kan beslutte dette og en slik begjæring må vurderes med en gang.

I rundskriv **T-8/86** er departementets myndighet til å avgjøre klagesaker overført til fylkesmannen, jf. særlig merknadene fra side 4.

Miljøverndepartementet vil, når St.meld. 40 (19gg8687) Om friluftslivet er behandlet av Stortinget, sende ut eget rundskriv om hyttepolitikk og hyttebygging.

En del eksemplarer av rundskrivet oversendes i egen ekspedisjon, og vi ber om at det sendes fylkeskommunen og kommunene til orientering.

Med hilsen

Frede Cappelen

Jan Abrahamsen