

AREALPLANLEGGING I SJØ

Kommunenes muligheter og begrensninger til å styre aktivitet og virksomhet i sjø gjennom kommuneplanens arealdel, sett i forhold til sektorlovgivningen.

Vår 2004

Kandidatnummer: 341

Veileder: Hans Christian Bugge

Leveringsfrist: 26. april

Til sammen 17354 ord

20.04.2004

Innholdsfortegnelse

| | | |
|-----------------|---|------------------|
| <u>1</u> | <u>INNLEDNING</u> | <u>1</u> |
| 1.1 | PROBLEMSTILLING | 1 |
| 1.2 | AVGRENSNING AV OPPGAVEN | 2 |
| 1.3 | OPPBYGGING AV OPPGAVEN | 3 |
| <u>2</u> | <u>RETTSKILDER</u> | <u>4</u> |
| <u>3</u> | <u>PRIVAT EIENDOMSRETT I SJØ</u> | <u>5</u> |
| 3.1 | EIERENS RÅDIGHET | 5 |
| 3.2 | UTSTREKNINGEN PÅ EIENDOMMER I SJØ | 5 |
| <u>4</u> | <u>INTERESSER I SJØEN OG LOVGIVNINGEN RUNDT DISSE.</u> | <u>7</u> |
| 4.1 | FISKE | 7 |
| 4.2 | OPPDRETT | 8 |
| 4.3 | HAVBEITE | 9 |
| 4.4 | HAVNER, SAMFERDSEL OG FARLEDER | 9 |
| 4.5 | MASSEOPPTAK | 10 |
| 4.6 | MUDRING OG DUMPING | 10 |
| 4.7 | TANG- OG TARETRÅLING | 10 |
| 4.8 | FRILUFTSLIV, BLANT ANNET UTØVERE AV ALLEMANNSRETTE | 11 |
| 4.9 | VERN AV NATUREN I SJØMRÅDER | 11 |
| 4.10 | VANNRESSURSER | 12 |
| 4.11 | KULTURMINNER | 12 |
| <u>5</u> | <u>KOMMUNAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN</u> | <u>13</u> |
| 5.1 | KOMMUNEPLAN | 13 |
| 5.2 | KAN MAN BRUKE AREALBRUKSKATEGORIENE NR. 1-4 OG 6 I SJØ? | 14 |
| 5.3 | DE SEKS AREALBRUKSKATEGORIENE I SJØ | 16 |
| 5.4 | KAN MAN SPESIFISERE AREALBRUKSKATEGORIENE I SJØ? | 17 |

| | | |
|------------|--|------------------|
| 5.5 | KAN MAN KOMBINERE DE SEKS AREALBRUKSKATEGORIENE? | 17 |
| 5.6 | RETTSVIRKNINGENE AV PLANEN | 17 |
| 5.7 | HAR KOMMUNENE PLIKT TIL Å PLANLEGGE I SJØ? | 18 |
| 6 | <u>PLAN- OG BYGNINGSLOVEN §20- 4 NR 5.</u> | <u>19</u> |
| 6.1 | BEGREPET ”SÆRSKILT” | 20 |
| 6.2 | HVA INNEBÆRER DE FEM FLERBRUKSFORMÅLENE? | 20 |
| 6.2.1 | FERDSEL | 20 |
| 6.2.2 | FISKE | 21 |
| 6.2.3 | AKVAKULTUR | 22 |
| 6.2.4 | NATUROMRÅDE | 23 |
| 6.2.5 | KOMMUNENS ANDRE HJEMLER FOR Å LEGGE UT NATUROMRÅDER I SJØ | 24 |
| 6.2.6 | FRILUFTSOMRÅDE | 24 |
| 6.3 | INNEHOLDER §20-4, 1. LEDD, NR. 5 EN UTTØMMENDE OPPREGNING? | 25 |
| 6.4 | KAN DE FEM FLERBRUKSFORMÅLENE KOMBINERES MED HVERANDRE ELLER MED AREALBRUKSKATEGORIENE? | 26 |
| 6.5 | KAN MAN UNDERSPESIFISERE FLERBRUKSFORMÅLENE I §20-4, NR. 5? | 28 |
| 6.6 | MÅ MAN SPESIFISERE AREALBRUKSKATEGORI NR. 5 NÆRMERE? | 29 |
| 6.7 | KAN DET GIS UTFYLLENDE BESTEMMELSER MED HJEMMEL I 2. LEDD FOR OMRÅDER SOM ER ANGITT ETTER NR. 5? | 29 |
| 6.8 | HVA KAN MAN OPPNÅ MED Å BRUKE NR. 5 OG HVA KAN MAN OPPNÅ MED Å BRUKE DE ØVRIGE AREALBRUKSKATEGORIENE? | 31 |
| 6.9 | VURDERING AV §20-4, 1. LEDD, NR. 5 | 32 |
| 7 | <u>VIRKNINGER AV KOMMUNEPLANEN</u> | <u>33</u> |
| 7.1 | §20-6, 1. LEDD | 33 |
| 7.2 | §20-6, 2. LEDD | 35 |
| 7.3 | TILTAKENE I §§83, 86A OG 86B | 37 |
| 7.4 | DE SØKNADSPLIKTIGE TILTAK I §93 | 38 |
| 7.5 | ANDRE TILTAK SOM VIL VÆRE TIL VESENTLIG ULEMPE. | 41 |
| 7.6 | §20-6, 2. LEDD, 3. PUNKTUM – TIDSBEGRENSNING. | 42 |
| 8 | <u>HVA KOMMUNEN IKKE KAN STYRE VED HJELP AV KOMMUNEPLANENS AREALDEL</u> | <u>43</u> |

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 8.1 | FISKE | 43 |
| 8.2 | OPPDRETT | 43 |
| 8.3 | HAVBEITE | 44 |
| 8.4 | HAVNER, SAMFERDSEL OG FARLEDER | 44 |
| 8.5 | MASSEOPPTAK, MUDRING OG DUMPING | 44 |
| 8.6 | TANG- OG TARETRÅLING | 45 |
| 8.7 | FRILUFTSLIV, BLANT ANNET UTØVELSE AV ALLEMANNSRETTE | 45 |
| 8.8 | VERN AV NATUREN I SJØOMRÅDER | 46 |
| 8.9 | VANNRESSURSER | 46 |
| 8.10 | KULTURMINNER | 46 |
| 8.11 | OPPSUMMERING | 46 |
| 9 | <u>NY PLAN- OG BYGNINGSLOV – PLANLOVUTVALGETS UTREDNING</u> | 48 |
| 9.1 | LOVENS GEOGRAFISKE VIRKEOMRÅDE | 48 |
| 9.2 | KOMMUNEPLANENS AREALDEL | 49 |
| 9.3 | AREALFORMÅL | 50 |
| 9.4 | AREALFORMÅLET ”BRUK OG VERN AV SJØ” | 50 |
| 9.5 | KOMBINASJON AV AREALFORMÅL | 51 |
| 9.6 | UNDERFORMÅL | 52 |
| 9.7 | FORSKRIFTER | 52 |
| 9.8 | DIFFERENSIERING AV AKVAKULTURKATEGORIEN | 53 |
| 9.9 | HENSYNSSONER | 54 |
| 9.10 | RETNINGSLINJER | 54 |
| 9.11 | BESTEMMELSER SOM IKKE ER KNYTTET TIL BESTEMTE AREALFORMÅL | 55 |
| 9.12 | BESTEMMELSER SOM ER KNYTTET TIL BESTEMTE AREALFORMÅL | 55 |
| 9.13 | FORSLAG TIL OVERGANGSBESTEMMELSER OG ENDRINGER I ANDRE LOVER. | 57 |
| 9.14 | OPPSUMMERING | 58 |
| 10 | <u>KONKLUSJON</u> | 59 |
| 10.1 | OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN | 59 |
| 10.2 | KOMMENTARER OM STERKE OG SVAKE SIDER I OPPGAVEN | 60 |
| 11 | <u>LITTERATURLISTE</u> | 61 |
| 11.1 | LOVER: | 61 |

| | | |
|-------------|-----------------------------|-----------|
| 11.2 | FORSKRIFTER | 61 |
| 11.3 | FORARBEIDER: | 62 |
| 11.4 | JURIDISK LITTERATUR: | 62 |
| 11.5 | VEILEDER | 63 |
| 11.6 | RETNINGSLINJER | 63 |

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Problemstillingen min er arealplanlegging i sjø, nærmere bestemt kommunenes muligheter og begrensninger til å styre virksomhet og aktivitet i sjø gjennom kommuneplanens arealdel, sett i forhold til sektorlovgivningen.

Sjøområdene dekker mange forskjellige behov og funksjoner. Det kan være som transportåre, næringsmessig fangst og fiske, rekreasjon (ferdsel, bading, fiske) vannforsyning (drikkevann, irrigasjon, industri), resipient for utslipp, oppfylling av masse, mudring, råstoff i produksjon (industri, fiskeoppdrett), råstoffutvinning, kraftproduksjon, grunnlag for dyre- og planteliv og landskapsmessige og kulturhistoriske verdier.

Man har derfor mange ulike interesser knyttet til sjøområdene, og det kan lett oppstå konflikter mellom disse interessene. Kommunen og det offentlige ellers må prøve å hindre konflikter gjennom arealstyring og legge til rette for virksomhet. Planlegging i sjøen og i kystsonen foregår på fylkes- og kommunenivå, der planleggingen etter plan- og bygningsloven og relevant sektorlovverk er virkemidlene.

Nesten alle kommuner har i dag kommuneplan med arealdel som også dekker kystsonens landareal. En rekke sektormyndigheter er ansvarlige for forvaltningen av sektorlovverk knyttet til disse forskjellige interessene. En sektormyndighet er en del av forvaltningen som jobber med og har myndighet på et bestemt område innen den offentlige forvaltningen. Deres virkemidler er sektorlovgivning. Jeg skal se hvor langt myndigheten kommunene har gjennom kommuneplanens arealdel rekker i forhold til denne sektorlovgivningen.

Det har nylig kommet forslag til ny plan- og bygningslov. Arealplanlegging er derfor en aktuell problemstilling, særlig i sjø.

1.2 Avgrensning av oppgaven

Plan og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 gir bestemmelser om kommunal planlegging. §1 angir lovens virkeområde. Loven gjelder for hele landet, og for sjøområder gjelder loven ut til grunnlinjene. Dette betyr at kommunene ikke har myndighet til å planlegge lenger ut enn til grunnlinjene. Sjøområdene utenfor grunnlinjen tilhører Staten og reguleres av statlige myndigheter alene.

Grunnlinjen består av rette linjer trukket mellom punkter ytterst på kysten, det vil si holmer og skjær som ikke overskylles av havet ved lavvann, jf. Cancelli-Promemoria 25. februar 1812.

Området innen for grunnlinjen blir kalt indre farvann og omfatter altså havner, fjorder, bukter og resten av farvannet innenfor grunnlinjen, jf lov av 27. juni. 2003, nr. 57, §3. Innenfor grunnlinjen gjelder norsk lov akkurat som på land. Ifølge folkeretten er indre farvann (og territorialfarvannet med visse begrensninger) undergitt kyststatens myndighet, kyststaten har full jurisdiksjon, som det heter.

Kongen kan for enkelte sjøområder fastsette virkeområdet lengre inn enn grunnlinjene, jf. 1. ledd, 3. punktum. Rørledninger i sjø for transport av petroleum omfattes ikke av plan- og bygningsloven, jf. §1, 2. ledd.

Geografisk sett rekker plan- og bygningslovens virkeområde altså bare ut til grunnlinjen. Derfor avgrensner jeg mot sjøområdene utenfor grunnlinjen. Og jeg avgrensner mot planlegging på land, det vil si ved strandlinjen.

På grunn av begrenset plass avgrensner jeg problemstillingen mot reguleringsplaner, og holder meg til kommuneplanens arealdel.

1.3 Oppbygging av oppgaven

1) Jeg innleder med eiendomsrett i sjø, jf. kapittel 3, og interesser i sjøen og lovgivningen rundt disse interessene, jf. kapittel 4.

2) Deretter tar jeg for meg dagens gjeldende regelverk om arealplanlegging i sjø og rettsvirkningene av denne i kapittel 5, 6 og 7.

3) Ved å se på rettsvirkningene finner jeg ut hvilke muligheter og begrensninger kommunene har etter kommuneplanens arealdel, og hvor langt kommunens myndighet går i forhold til sektorlovgivning. Dette behandler jeg i kapittel 8.

4) Til slutt ser jeg på planlovutvalgets innstilling til ny plan- og bygningslov og løsninger forslaget gir i sjøområdene i kapittel 9.

2 Rettskilder

Rettskildene jeg har benyttet i denne oppgaven er Norges lover, stort sett plan- og bygningsloven, forarbeider, juridisk teori og Miljøverndepartementets veileder om kommuneplanens arealdel.

Det finnes ikke rettspraksis som er relevant for problemstillingen min.

Forarbeidene er knappe når det gjelder arealplanlegging i sjø. Om planens virkninger er forarbeidene mer utfyllende.

Når det gjelder juridisk teori om emnet har alle forfatterne som behandler plan- og bygningsloven skrevet om "hovedparagrafen" min, §20-4, nr. 5, men de skriver ikke stort mer enn det som står i forarbeidene. Når det gjelder §20-6, nemlig virkningene av en arealplan, er litteraturen mer utfyllende, men da på det generelle plan. Det som er skrevet er ikke myntet spesielt på sjøareal.

I mangel på rettskilder har jeg brukt Miljøverndepartementets veileder om hvordan reglene om kommuneplanens arealdel er å forstå. Denne er laget for at kommunene skal ha et praktisk oppslagsverk og hjelpemiddel i kommunenes arbeid ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel. Slike veiledere har i utgangspunktet liten vekt i forhold til andre forarbeider, men siden rettskilder som lov, forarbeider og rettspraksis gir manglende eller uklare svar på problemstillinger rundt arealplanlegging i sjø, kommer kommuneplanveilederen inn som en rettskilde av relativt sterk vekt. Veilederen er mye brukt ute i kommunene, og har derfor mye å si for praksis. Praksis er også en rettskilde, særlig dersom den er langvarig og konsekvent¹.

Jeg har sett på noen få, tilfeldige arealplaner for å få et inntrykk av hvordan de ser ut.

¹ Eckhoff s. 228 og utover

3 Privat eiendomsrett i sjø

Kommuneplanens arealdel har betydning for den private eiendomsretten. I noen tilfeller kan det komme inngripende rådighetsinnskrenkinger på fast eiendom som følge av kommuneplan, jf. plan- og bygningsloven §20-6, 2. ledd. Kommuneplanens arealdel kan få betydning både for eiendomsretten i sjø og for strandretten fordi den får betydning for hvilke tiltak eieren kan sette i gang på eiendommen. Planen vil i så måte innebære en innskrenkning i eierens rådighet over eiendommen. Det er derfor på sin plass å skrive litt om privat eiendomsrett i sjø.

3.1 Eierens rådighet

Eieren av fast eiendom kan som hovedregel råde fritt over sin faste eiendom både faktisk og rettslig, og han kan nekte andre å utøve rådighet over den. Denne regelen har imidlertid neppe noen gang vært helt uten unntak, og nå er det mange og omfattende begrensninger av eierens rett. Slike regler er gitt ut fra flere hensyn: De skal beskytte andre menneskers adgang til å bruke eiendommen til ferdsel og friluftsliv. Det må også settes grenser for eierens bruk av hensyn til eiere av andre eiendommer. Fast eiendom er generelt av så stor betydning for hele samfunnet at det må stilles krav om at eiendommene forvaltes forsvarlig.² Fra gammelt av har eieren måttet respektere de såkalte allemannsrettighetene eller uskyldige nyttesretter, som retten til å ferdes i utmark, i vassdrag og på sjøen³. Denne retten er nå kodifisert i friluftsløven av 28. juni 1957, nr. 16.

3.2 Utstrekningen på eiendommer i sjø

Hva som er den generelle regelen om eiendommers utstrekning ut i sjøen, er det ikke full enighet om. En vanlig oppfatning er at den generelle eiendomsgrensen går ved

² Lilleholt i Knoph s. 206

³ Falkanger s. 428

marbakken, det vil si der det blir brådypt, eller der hvor det ikke er noen marbakke: ved to meters dyp ved middels lav vannstand⁴. Utenfor dette området er sjøgrunnen ikke underkastet privat eiendomsrett. Eieren er likevel ikke uten rettigheter utenfor marbakken eller tometersgrensen. Utenfor denne grensen har han en rekke rettigheter som kan sammenfattes som "strandretten"⁵. Dette er en rett til "uforstyrret å kunne nyte de fordeler som følger av at en eiendom ligger til sjøen"⁶: rett til å ta tang og tare, rett til sjøverts adkomst (tillflottsrett), rett til bading og friluftsliv m.m. Også strandeierens rett til visse former for fiske, retten til utfylling i sjøen og et visst vern mot forurensing og ulemper av estetisk art, inngår som en del strandretten. Strandeieren har enerett til fiske etter anadrome laksefisk. Eieren kan måtte finne seg i at det plasseres oppdrettsanlegg for fisk utenfor eiendommen hans.⁷

I og med at eiendomsretten aldri går særlig langt ut i sjøen vil bare en liten andel av de sjøområder kommunene har hjemmel til å planlegge være underlagt privat eiendomsrett.

⁴ Falkanger s. 90

⁵ Falkanger s. 91

⁶ Rt. 1985 s. 1128

⁷ Lilleholt i Knoph s. 204

4 Interesser i sjøen og lovgivningen rundt disse.

Det er ofte konflikter mellom interessene i kystsonen. Plan- og bygningsloven skal være et redskap til å samordne disse interessene. Men loven har også sine begrensninger i så måte. Her tar jeg for meg interesser som er til stede i sjøareal, og lovgivning rundt dem, den såkalte sektorlovgivningen. Begrenset plass gjør at jeg ikke kan ta for meg alle interesser i indre farvann, og at jeg må begrense utredningen om de interessene jeg har valgt i omfang.

4.1 Fiske

Fiske er en viktig næring og fritidsaktivitet i Norge. Yrkesfiskerne bruker i utgangspunktet hele kysten og følger fisken. Fiske foregår ikke bare ute på det åpne hav, sjøarealet langs land innenfor grunnlinjene kan også brukes til næringsmessig utnytting. Denne bruken varierer med årstiden og fiskens vandringer, og for fiskerne vil det være behov for adgang til sjøen der fiske er aktuelt. Videre er det behov for beskyttelse av gyte- og oppvekstområder for fisk og skalldyr med videre, og skjerming mot utslipp og en del tiltak både fra land og sjø.⁸

Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 nr. 40 gjelder for fiske i sjø med unntak av anadrome laksefisk, jf. 2, 1. ledd, og er i hovedsak en lov om forvaltning av ressursene i havet. Loven er en vid fullmaktslov som gir statlige myndigheter hjemmel til å sette i verk detaljerte reguleringer. Loven har ingen regler om arealdisponering. Bare i liten grad inneholder loven bestemmelser som direkte gjelder området mellom land og grunnlinjen. Et unntak er hjemmel for begrensning av annen virksomhet i sjø, for eksempel avstenging av fjorder for nærmere bestemte fiskeformål, jf. §4, bokstav a.

Anadrome laksefisk er fisk som vandrer mellom sjø og ferskvann og som er avhengig av ferskvann for å reproducere seg, samt rogn og unger av slik fisk, jf. lakse- og innlandsfiskeloven av 15. mai 1992 nr. 47 §5 bokstav a. Denne loven gjelder for

⁸ NOU 2001:7, s. 172

anadrome laksefisk i norsk indre farvann, norsk territorialfarvann og i norsk økonomisk sone. Grunneieren har enerett til fiske etter anadrome laksefisk med faststående bundne redskaper så langt hans grunn går, jf. §16, bokstav b pkt. Han har også enerett til slikt fiske med en rekke redskaper på den nærmest tilstøtende grunnen, jf. bokstav c. Loven hjemler forbud mot anlegg, bygging og annen virksomhet eller bruk av vannressursene i områder som har særlig verdi for fiskeressursene, dersom dette er nødvendig for å bevare eller utvikle fiskens livsmiljø, jf. §7, 2. ledd. Behandlingen av slikt vedtak skjer etter naturvernloven §18.

4.2 Oppdrett

Oppdrett har hatt stor vekst siden starten for ca. 35 år siden, og det er forventet at veksten vil fortsette. I 2002 ble det omsatt 549.000 tonn laks og ørret til en førstehåndsverdi på 9,1 milliarder kroner⁹. Næringens arealbehov har endret seg mye de siste åra fordi det er behov for flere lokaliteter (bestemte geografiske områder i sjøen) for å kunne skille generasjonene av fisk, og for å kunne legge brakk lokaliteter. Videre har framveksten av oppdrett på andre marine arter som skjell, torsk, kveite, steinbit, kråkeboller ført til konkurranse om arealene i sjøen.¹⁰

Med oppdrett menes ifølge oppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68 all virksomhet der en fôrer eller behandler levende fisk og skalldyr med sikte på konsum, fôr, reproduksjon, utsetting, herunder havbeite, forskning og undervisning, jf. §2, 2. ledd. Under lovens virkeområde faller også oppbevaring av levende fisk og skalldyr som ledd i oppdrettsvirksomhet. Loven gir regler for tildeling av konsesjon med godkjenning av bestemte lokaliteter til oppdrett av fisk og skalldyr med videre. For å bygge, innrede, utvide, erverve, drive eller eie oppdrettsanlegg må man ha tillatelse, jf. §3.

Det kreves i dag ikke tillatelse etter plan- og bygningsloven for flytende oppdrettsanlegg som er konsesjonsbehandlet, jf. forskrift med hjemmel i plan- og bygningsloven §6 av 24. juni 2003 om saksbehandling og kontroll i byggesaker §7, nr.1, bokstav e.

⁹ Statistisk sentralbyrå

¹⁰ NOU 2001:7, s. 172

4.3 Havbeite

Havbeite_loven av 21. desember 2000 nr. 82 gir regler om utsetting og gjenfangst av krepsdyr, bløtdyr og pigghuder til næringsformål i norsk økonomisk sone, jf. §2. Dette vil i praksis si bunnkulturer for hummer, kamskjell og kråkeboller. For å drive med havbeite trengs konsesjon. Denne gis til en bestemt lokalitet, og da får konsesjonshaveren enerett til gjenfangst.

4.4 Havner, samferdsel og farleder

Havnene og skipsfarten er en viktig del av samferdselssystemet både kommunalt og nasjonalt, og det er en prioritert oppgave å overføre godstransport fra land til sjø. Det å sikre ferdse, fremkommelighet og trygghet til sjøs er elementer i dette.

Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 regulerer planlegging, utbygging og drift av havner og ferdselsregulering, jf. §1. Offentlige myndigheter har ansvaret for farledene, jf. §7, og for tilsyn og kontroll med havner og farvann, herunder statens havne-, fyr-, og lostjeneste, jf. §5.

Både innenfor og utenfor havnedistrikt gjelder plan- og bygningsloven og havne- og farvannsloven, jf. §2, 1. ledd. Lovene supplerer og utfyller hverandre i sjøområder.¹¹ Havne- og farvannsloven §27 legger opp til at havneplanlegging i fylker og kommuner skal inngå som del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. I områder som ikke er planbehandlet, gjelder havne- og farvannsloven alene. Vedtak etter loven kan ikke treffes i strid med vedtatte planer etter plan- og bygningsloven, jf. §17, 4. ledd. Loven hjemler forskrifter om forskjellige forhold som kan ha betydning som supplement til planer, blant annet for å forebygge og løse brukerkonflikter mellom forskjellige type virksomhet, som hastighetsbegrensninger, dumping av masse og regler om opplag av fartøyer med videre.¹²

¹¹ Sandnæs s. 114

¹² NOU 2001:7 s. 171

4.5 Masseopptak

Uttak av skjellsand, sand og grus, med andre ord masseopptak, er en næring. I medhold av kontinentalsokkeloven §2, 2. ledd ble det første april 1993 gitt retningslinjer¹³ for fylkeskommunens behandling av konsesjoner for kommersiell utnyttning av skjellsand, sand og grus på havbunnen i indre farvann. Masseopptak må behandles etter byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven jf.§93, bokstav j og §84, og større uttak går inn under bestemmelsene om konsekvensutredning jf.33-1. Det er presisert i retningslinjene at det ikke kan gis konsesjon i strid med bindende planer etter plan- og bygningsloven.

4.6 Mudring og dumping

Med hjemmel i forurensingsloven av 13. mars 1981 nr. 6 er det gitt forskrift av 4. desember 1997 om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag. Mudring er i §1 definert som enhver forsettlig forflytning av masser fra bunnen. Dumping er enhver forsettlig disponering av avfall eller annet materiale i sjø eller vassdrag med det formål å bringe det av veien, jf. §1. Etter forskriften er mudring og dumping forbudt, jf. henholdsvis §§3 og 4, men det er hjemmel for visse unntak fra forbudet, jf. §6.

4.7 Tang- og taretråling

Høsting av tang og tare foregår fra august til mars og blir brukt til alginat (stivelse til matvarer) og medisiner. Næringen utgjør 400 årsverk, og verdiskapningen fra råstoff til ferdig alginat utgjør årlig ca. 500 millioner kroner.¹⁴ Næringen foregår stort sett på grunn underlagt privat eiendomsrett. Forvaltning og uttak av tang og tare blir regulert med forskrift av 13. juli 1995 i medhold av kontinentalsokkeloven og saltvannsfiskeoven. Det er gitt forskrifter om hvor slik høsting er lov, høstingsintervall osv.

¹³ Retningslinje fra Nærings- og handelsdepartementet, se litteraturlista

¹⁴ Sandbæk s. 59

4.8 Friluftsliv, blant annet utøvere av allemannsretten

Friluftsliv på sjøen er en utbredt aktivitet i Norge, og er viktig for befolkningens helse, trivsel og livskvalitet. Norge er rikt på naturområder, men friluftslivet er avhengig av at områdene holdes tilgjengelige. Allemannsretten gir rett til ferdsel, opphold og en del andre friluftaktiviteter i utmark. I lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16 § 1 sies det: *”Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselsskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.”* Denne formålsbestemmelsen gjelder både på land og til sjøs.

Paragrafene 6, 7 og 8 har bestemmelser av betydning for ferdsel og opphold på sjøen. §6, 1. ledd lyder: *”På sjøen er ferdsel med båt fri for enhver. Ferdsel på islagt sjø er også fri for enhver.”* Dette kan være ferdsel med båt, fartøy, svømming osv. I motsetning til i utmark er det i utgangspunktet ingen begrensninger på motorferdsel i sjøen. Ferdsel er tillatt også der sjøen er underlagt eiendomsrett. Men ferdselsretten kan være begrenset av andre lover, for eksempel i badeområder, jf. forskrift av 24. februar 1983 med hjemmel i sjøfartsloven §512 (§323, nr. 1 i gammel lov) om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder. Etter oppdrettsloven er det forbudt å ferdes nærmere oppdrettsanlegg enn 20 meter, jf. §15. At ferdsel på islagt sjø er fri for enhver betyr at det er åpent for alle med skøyte- og turgåing og motorferdsel på sjøis. Etter §7 har man rett til å dra i land og etter §8 har alle rett til å bade i sjøen fra strand i utmark eller fra båt når det skjer i rimelig avstand fra hus og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.

4.9 Vern av naturen i sjøområder

Naturvern i sjøområder kan være aktuelt. Naturvernloven gjelder også i sjø. Loven har ingen bestemmelser om det, men etter alminnelige regler får loven også anvendelse i sjøen, helt ut i sjøterritoriet. Det kan for eksempel være aktuelt å verne for å holde oppe det biologiske mangfoldet i et sjøområde.

Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 brukes for å verne områder med viktige nasjonale verneinteresser og sikre større friluftsområder. Verneområdene er inndelt i

kategoriene nasjonalparker, jf. §3, landskapsvernområder, jf. §5, naturreservater, jf. §8 og naturminner, jf. §11. I tillegg kommer artsfredninger, jf. §13 og biotopfredninger, jf. §14. For alle kategorier er styring av arealbruken et viktig element i fredningen. Slik vil det også være når en av vernekategoriene brukes i sjø. Alle former for ferdsel kan reguleres, med unntak fra ferdsel til fots i nasjonalparker, jf. §22.

4.10 Vannressurser

Sjøen kan der elver renner ut inneholde ferskvann. Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82 gjelder ut i havet så langt bunnen er preget av ferskvann, jf. §2, 3. ledd, bokstav b. I praksis er det vanskelig å finne ut hvor langt dette er, men den vil for eksempel gjelde i deltaområder. Formålet med loven er å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, jf. §1. Loven gjelder også for tiltak utenfor vassdraget, altså i sjøen, jf. §§3 og 8, blant annet for bygging av moloer som kan medføre at forholdene i vassdraget endres, for eksempel slik at anadrome fiskearters oppgang og utgang fra vassdraget endres.

4.11 Kulturminner

Kulturminner kan finnes i sjøen, det kan være spor knyttet til fiske, fangst, handel eller ferdsel til sjøs, for eksempel seilingsmerker eller skipsvrak. Slike kulturminner kan fredes med hjemmel i kulturminneloven av 9. juni 1978 nr. 50. Kulturminner i loven definert som spor etter menneskelig virksomhet fra steinalderen og fram til vår tid, jf. kulturminneloven §2, 1. ledd. Etter loven kan kulturhistoriske og arkitektoniske kulturminner og kulturmiljøer fredes.

5 Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven

5.1 Kommuneplan

Plan- og bygningsloven kapittel VI handler om kommuneplanlegging.

Alle kommuner plikter å utarbeide en kommuneplan, jf. §20-1, 2. ledd. Planen skal inneholde en kortsiktig og en langsiktig del. Målet med kommuneplanleggingen skal være å ”samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innen sine områder”, jf. §20-1, 1. ledd.

Kommuneplanens langsiktige del skal inneholde en arealdel, jf. §20-1, 2. ledd og §20-4. I arealdelen fastlegges hovedtrekkene i utnyttningen av arealene og de andre naturressursene innenfor kommunens område. Denne skal i nødvendig utstrekning angi områder til bestemte formål, se §20-4, punktene 1-6, der det uttømmende er regnet opp alle de formålene arealdelen kan angi. Disse formålene er: 1. Byggeområder, 2. Landbruks-, natur- og friluftsområder, 3. Områder for råstoffutvinning, 4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret, 5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag og 6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet. Disse seks formålene blir i forarbeidene betegnet som arealbrukskategorier. Denne betegnelsen bruker jeg videre i oppgaven.

Kommuneplanens arealdel er en plan knyttet til et kart over kommunen der arealbruken er angitt i nærmere bestemte arealbruksformål. Kartet viser de arealbrukskategorier som planen fastlegger. Kartet har forskjellig fargelegging og er skravert på forskjellige måter for å vise grensen mellom arealbrukskategoriene. Kartfestingen angir ikke bare grenser, men viser også hvilken arealbruk som er positivt tillatt.¹⁵

¹⁵ Backer s. 144

I kommuneplanens arealdel har kommunene også hjemmel for å gi bestemmelser dersom det er ønskelig, jf. §20-4, 2. ledd. Bestemmelsene utfyller og utdyper den fastlagte arealbruken; de vil presisere, gjøre unntak fra, eller sette vilkår for den bruk som planformålet åpner for. §20-4, 2. ledd, bokstavene a-h utgjør en uttømmende liste.

Det kan gis bestemmelser om:

- krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan før bygging i områder for utbyggingsformål eller råstoffutvinning, jf. a.
- at bygging skal skje i bestemt rekkefølge og at infrastruktur skal være utbygget før eventuell utbygging i utbyggingsområder, jf. b
- utformingen av bygninger (høyde, grad av utnyttning, størrelse, form osv) i utbyggingsområder, jf. b
- at spredt utbygging er tillatt i LNF-område og vilkår for lokalisering av ulik utbygging og arealbruk innen byggeområdene, jf. b
- omfang og lokalisering av spredt bebyggelse i LNF-områder og om fritidsbebyggelse og krav om bebyggelsesplan for disse, jf. c
- krav om utearealer ved spredt bebyggelse i LNF-områder, jf. d
- forbud mot fritidsbebyggelse i hele eller deler av kommunen, jf. e
- forbud mot bestemte byggetiltak i strandsonen, jf. f
- krav om bebyggelsesplan før anlegg på vei settes i gang, jf. g
- at planen ikke skal ha rettsvirkninger etter §20-6, 2. ledd, jf. h.

Bestemmelsene er knyttet til arealbrukskategoriene, og det er angitt hvilke bestemmelser som kan brukes på hvilke arealbrukskategori.

5.2 Kan man bruke arealbrukskategoriene nr. 1-4 og 6 i sjø?

Når man leser loven får man inntrykk av det er bare er arealbrukskategori nr. 5 i §20-4 som kan brukes i sjø. Dette fordi denne spesielt er myntet på sjø, og fordi loven ikke sier noe om at de andre arealbrukskategoriene også kan brukes i sjø.

Når plan- og bygningsloven kom i 1985 var det klart at man kunne bruke de øvrige arealbrukskategoriene ved planlegging i sjø, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 113, der det

står at ”Når det skal angis hvordan vassdrag og sjøområder skal disponeres vil det være naturlig å bruke de arealbrukskategorier som er angitt i punktene foran så langt de passer”. I 1989 ble §20-4, nr. 5 endret. Spørsmålet blir om det fortsatt var meningen at arealbrukskategoriene skal kunne brukes i sjø. I Ot.prp. nr. 51 (1987-88) framgår det at formålet med endringen var å presisere at man ved kommuneplan kan disponere til flerbruksområder i sjø. Siden proposisjonen ikke tar opp temaet betyr vel dette at Regjeringen ikke ønsket å endre på adgangen til å bruke arealbrukskategoriene i sjø, ellers ville vel det ha kommet tydeligere til uttrykk i proposisjonen. Dessuten sies det i NOU 1987:21 s. 67 at utredningsgruppen ville klargjøre det som kommer til uttrykk i lovmotivene fra den gamle loven, nemlig at ”det vil være naturlig å angi bruken ved de arealbrukskategorier som er nevnt, så langt disse passer”. Utvalget mente tydeligvis at det også etter lovendringen skulle være anledning til å bruke §20-4, nr. 1-4 og 6 i sjø.

Myklebust¹⁶ tar det som en selvfølge at arealbrukskategoriene kan brukes i sjø, uten noen drøfting av spørsmålet. Hos Pedersen¹⁷ står det uttrykkelig at ”andre kategorier i 20-4 kan benyttes” ved planlegging i sjø.

I Miljøverndepartementets veileder gis uttrykk for at ”Arealbrukskategoriene i nr. 5 kan brukes sammen med de øvrige arealbrukskategorier 1-4 og 6 i sjø og vassdrag, dvs. den begrenser ikke de andre til bare å gjelde på land. Adgangen til å nytte de øvrige arealbrukskategoriene så langt de passer, eventuelt i kombinasjon med nr. 5, innebærer at det også kan knyttes bestemmelser til planen for vannarealene etter §20-4 andre ledd.”

Konklusjonen blir at man kan bruke arealbrukskategori nr. 1-4 og 6 i kommuneplanens arealdel i sjø. En annen ting er om det er særlig hensiktsmessig å bruke dem i sjø, noe jeg kommer tilbake til i punkt 6.8.

¹⁶ Myklebust s. 111

¹⁷ Pedersen s. 365

5.3 De seks arealbrukskategoriene i sjø

Byggeområder i sjø, jf. §20-4, nr. 1, kan være kai, brygge og molo og oppdrettsanlegg, der det er permanent og direkte adgang fra merdene og til land¹⁸. På slike faste oppdrettsanlegg kan man bruke både §20-4, nr. 5 og nr. 1. Til nr. 1 kan kommunen knytte bestemmelser.

LNF-område kan angis i sjø, jf. §20-4, nr. 2. Et annet spørsmål er om det er særlig hensiktsmessig. For å finne ut dette må man se på hva det innebærer at et område er avsatt til LNF-område på land. Man har ikke adgang til å differensiere de tre formålene, området må angis under ett som landbruks-, natur-, og friluftsområde. Bygging til landbruksformål vil være tillatt fordi det er i samsvar med formålet, jf. §20-6, og dersom kommunen bestemmer det, er spredt bebyggelse tillatt, jf. §20-4, bokstav c. Men slik bygging i sjø er vel neppe særlig praktisk uansett, i sjø vil det vel være mer aktuelt for en kommune å bruke formålene i nr. 5, friluftsområde og naturområde, i stedet for å bruk LNF-område. For i sjøen og i vassdrag kan det angis rene friluftsområder og naturområder, i motsetning til på land¹⁹.

Områder for råstoffutvinning, jf. nr. 3, i sjø kan være uttak av masse som sand, grus, stein, skjellsand osv. Om det også kan gjelde utvinning av tang og tare er usikkert²⁰.

Båndlagte områder eller områder som skal båndlegges senere etter nr. 4 kan også angis i sjø. Dette kan for eksempel være områder som skal vernes etter naturvern- eller kulturminneloven, områder for Forsvaret eller skytefelt i sjøen. Det kan ikke knyttes bestemmelser til slike områder.

Viktige ledd i kommunikasjonssystemet, jf. nr. 6 kan også være aktuelt i sjø. Dette kan være havner, farleder, kabler, rørledninger, lykter, radiofyr, bøyer og opplag av fartøyer²¹.

¹⁸ Sandbæk s. 108

¹⁹ Pedersen s. 365

²⁰ Sandbæk s. 110

²¹ Sandbæk s. 121

5.4 Kan man spesifisere arealbrukskategoriene i sjø?

Generelt sett har kommunene adgang til å spesifisere arealbrukskategoriene, med ett unntak, nemlig LNF-område, jf. Ot. prp. nr. 56 (1984-85) s. 113. Dette skulle ikke stille seg annerledes der arealbrukskategoriene brukes i sjø.

I forarbeidene²² til bestemmelsen står det at ”Arealdelen av kommuneplanen bør angi hovedtrekkene for bruk og vern av vassdrag og sjøområdene nær kysten. Det vil være naturlig å angi bruken ved de arealbrukskategorier som er nevnt, så langt de passer, men det bør kunne gis en nærmere spesifisering av den påtenkte bruk som område for kastevåger, område for aquakultur, område for sport og idrett mv.” I NOU 1987:21 s. 67 siterer utvalget akkurat disse setningene og sier at de ønsker å klargjøre det som kommer til uttrykk her. Utvalget mente tydeligvis at det fortsatt skulle være adgang til å underspesifisere arealbrukskategoriene, også i sjø. Odelstingsproposisjonen gir uttrykk for det samme, om enn ikke så direkte. Konklusjonen blir at arealbrukskategoriene nr. 1-4 og 6 kan spesifiseres ved anvendelse i sjø.

5.5 Kan man kombinere de seks arealbrukskategoriene?

Hovedregelen er at det kan man ikke. Men det er unntak i sjøområder, noe jeg kommer tilbake til under punkt 6.4.

5.6 Rettsvirkningene av planen

Etter plan- og bygningslovens system er det kommuneplanens arealdel som er grunnelementet i den rettslige binding av arealbruken både for land- og sjøareal. Rettsvirkningene av kommuneplanens arealdel framgår av §20-6. Her framgår det at kommuneplanens arealdel er bindende for tiltak som i strid med det arealformål som er oppgitt i planen. Disse tiltakene er uttømmende opplistet i noen paragrafer senere i plan- og bygningsloven. I tillegg er planen bindende for andre tiltak som vil være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7.

²² Ot.prp. nr. 56 (1984-85), s. 49.

5.7 Har kommunene plikt til å planlegge i sjø?

Lovens ordlyd levner ingen tvil om at kommunene har plikt til å utarbeide kommuneplan, jf. §20-1, 2. ledd. I den langsiktige del skal det være en arealdel. Men har kommunene også plikt til å utarbeide arealplan i sjø? I og med at lovens virkeområde går ut til grunnlinjen, jf. §1 og man har planplikt, må plikten gjelde også i sjø.

Men i kommunene er det tydeligvis ikke oppfattet som en plikt, for i praksis er ikke hele sjøarealet planlagt i mange kommuner. Og det har ikke så mye for seg å bare legge ut et område etter §20-4, nr. 5 uten å spesifisere bruken noe mer.

6 Plan- og bygningsloven §20- 4 nr 5.

Plan og bygningsloven §20-4 inneholder en spesiell bestemmelse om arealplanlegging i sjø. I nummer 5 står det at ”*arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi: Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.*”

Planlegging i vassdrag holder jeg utenfor oppgaven min, i og med at jeg skal skrive om arealplanlegging i sjø.

Det var lenge tvil om hva som ligger i begrepet ”bruk og vern”. Før lød bestemmelsen ”Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi bruk og vern av vassdrag og sjøområder nær kysten.” Ved lovendring i 1989 fikk bestemmelsen sin nåværende ordlyd. Før var det altså snakk om bruk og vern, mens det i dag er snakk om bruk *eller* vern, uten at dette nødvendigvis har noe å si rettslig sett.

Bestemmelsen ble endret i 1989²³ nettopp fordi det var tvil om hva som ligger i begrepet ”bruk og vern” i nr. 5, og fordi departementet ville klargjøre i selve lovteksten adgangen til å disponere vassdrag og sjøområder til allment flerbruk.²⁴

Gussgardutvalget foreslo i NOU 1987:21 en tilføyelse i §20-4 nr. 5 for å klargjøre muligheten til å disponere sjøområder til ”ferdsel-, fiske-, natur- og friluftsområde hver for seg eller i kombinasjon”.²⁵ I tillegg ville Fiskeridepartementet ha med akvakultur. Disponering av områder til flerbruk vil si at man kan legge ut området til flere formål på

²³ Lov av 21. april 1989 nr. 17

²⁴ Frihagen 1988 s. 250 og Ot. prp. nr. 51 (1987-88) s.16

²⁵ NOU 1987:21 s. 68

en gang. De fem formålene som i nr. 5 blir i forarbeidene kalt flerbruksformål²⁶. Jeg holder meg til denne betegnelsen i drøftingen videre.

6.1 Begrepet "særskilt"

I bestemmelsen står det at i arealdelen kan det avsettes områder til "særskilt" bruk eller vern. Ordet var ikke med før endringen av bestemmelsen i 1989. Forarbeidene kommenterer ikke endringen. Begrepet "særskilt" betyr antageligvis bare at man ville markere at kommunene har hjemmel for å avsette områder til særskilte formål positivt sett. Ordet har således ingen selvstendig betydning, og kunne slik sett likegodt ha vært utelatt i bestemmelsen.

6.2 Hva innebærer de fem flerbruksformålene?

I forarbeidene²⁷ blir det sagt om alle formålene i nr. 5 at de er formål med sikte på "allmenn flerbruk". Faktisk sett vil akvakultur som regel innebære eksklusiv utnyttelse. Akvakulturanlegg ble likevel tatt med i oppregningen fordi det i enkelte planer kan være hensiktsmessig å la akvakultur inngå i flerbruk. I dette avsnittet skal jeg se nærmere på hva disse fem forskjellige formålene innebærer. Lovens ordlyd sier ingenting om dette, og det gjør heller ikke forarbeidene, med noen få unntak. For hvert formål vil jeg også se på virkningen av at området er utlagt akkurat til dette formålet. Virkningen av kommuneplanen framgår av §20-6, og med hjemmel i denne bestemmelsen kan kommunene hindre bestemte tiltak som vil være i strid med arealformålet. Dette kommer jeg grundigere inn på i kapittel 7.

6.2.1 Ferdsl

Ferdsl er først og fremst båt og skipstrafikk, og kan legges ut for seg selv eller sammen med ett eller flere av de øvrige flerbruksformålene.

I Miljøverndepartementets veileder fremgår det at ferdsl bør sees i forhold arealbrukskategorien "Viktige ledd i kommunikasjonssystemet" og havnelovens

²⁶ Ot. prp. nr. 51 (1987-88) s. 43

²⁷ Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 43

bestemmelser, og at hoved- og bileder bør angis som ”Viktige ledd i kommunikasjonssystemet” i nr. 6. Mindre viktige leder kan eventuelt legges ut som ”ferdsel” etter nr. 5, uten kombinasjon av andre formål. Pedersen derimot skriver at ”Hovedleder for skipsfarten kan angis etter plbl §20-4 første ledd nr. 5 som viktige ledd i kommunikasjonssystemet”.²⁸ Hva som er riktig er ikke godt å si, men §20-4, 1. ledd, nr. 6 er nok rettet mot anlegg av vei og havn osv, altså en *opparbeidet* ferdselsåre. Dette taler i mot at man kan bruke nr. 6 i sjø. Ferdsel i §20-4, nr. 5 forutsetter ikke noe slikt, men skal angi det som er aktuell ferdsel på sjøen. Det kan ikke gis bestemmelser verken etter nr. 5 eller nr. 6, jf. §20-4, 2. ledd.

Rettsvirkningen er at ferdsel må kunne gjennomføres og tiltak som vil være til hinder for ferdselen, for eksempel plassering av merder eller dumping av masse eller gjenstander ikke kan skje. Det er antatt at også plassering av bøyer er tiltak i §20-6 sin forstand.²⁹ Om bøyer går inn under noen av bokstavene i §93 er nok tvilsomt. Men uansett fanges de nok opp av §20-6, 2. ledd fordi de er tiltak til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen. Bruer, bygninger og anlegg kan forutsette nye og endrede seilingsforhold kan også hindres oppført fordi de alle er tiltak omfattes av §20-6, og kan være i strid med formålet ferdsel. Dette kontrolleres gjennom at tiltakene er søknads eller meldingspliktig.

6.2.2 Fiske

Fiske etter saltvannsfisk er i utgangspunktet fritt for alle, men fiskerilovgivningen setter en rekke restriksjoner. Å legge ut fiskeområde i kommuneplanens arealdel kan være aktuelt både når det dreier seg om et område som er viktig for yrkesmessig fiske, og når det er et område som er mye brukt av fritidsfiskere. Reguleringen av forholdet mellom yrkes- og fritidsfiskere reguleres av sektorlovverket.

I den juridiske litteraturen og i veilederen fra Miljøverndepartementet er det enighet om at fiske kan spesifiseres i områder for kastevåger, låssettingsplasser, gyte- og oppvekstområder, fiskefelt, trålfelt, mellomlagring av fisk med mer. Dette har de trolig

²⁸ Pedersen s. 366

²⁹ Sandbæk s. 114 og Miljøverndepartementets veilder s. 50

fra Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 113, altså forarbeidene til bestemmelsen slik den lød før. Her ble det sagt at ”Det er imidlertid ikke noe i veien for at det gis en nærmere spesifisering av den påtenkte bruk, som område for akvakultur, område for kastevåger, område for sport og idrett m.v.” Innholdet i denne proposisjonen skulle videreføres etter endringen, jf. NOU 1987:21 s. 67 og Ot.prp. nr. 51 (1987-88)³⁰. Men etter den gamle regelen var det jo ingen opplisting av formål i nr. 5, slik at kastevåger med videre som nevnt ovenfor, kunne umulig fra starten av være ment som underkategorier av flerbruksformålet fiske. Eller det vil si; formålet fiske var der, for fiske kunne godt oppstilles under nr. 5, men det var ikke uttrykkelig oppregnet i bestemmelsen. Etter endringen har det tydeligvis blitt en vanlig tolkning i litteraturen at man kan spesifisere underformålet fiske. Men samtlige av forfatterne mener at de øvrige formålene i nr. 5 ikke kan spesifiseres. Det er med andre ord noe uklart om det er hjemmel for å underspesifisere flerbruksformålet fiske. Dette kommer jeg også inn på i punkt 6.5.

Formålet fiske kan nyttes både for å sikre vannarealer for næringsmessig eller fritidsrettet fiske mot annen aktivitet, men den kan også med nærmere presisering f.eks. nyttes til vern av fiskens gyte-, vandrings- eller oppholdssteder. Vedtatt arealdel vil innebære at fiske går foran annen bruk av området, og at tiltak som vil være i strid med eller være til vesentlig ulempe, ikke kan skje i strid med formålet, jf. §20-6, 2. ledd. Tiltak som har denne virkning kan være plassering av anlegg, fortøyningsinnretning og dumping av masse eller gjenstander.

6.2.3 Akvakultur

Akvakultur er den virksomhet som er beskrevet i oppdrettsloven og havbeiteloven, se punkt 4.2. Som de øvrige formål vil akvakulturanlegg kunne legges ut som et eget område etter nr. 5, men ved planlegging til akvakultur vil også §20-4, nr. 1, ”Byggeområder”, kunne brukes³¹, og her har kommunen hjemmel for å gi bestemmelser slik at nr. 5 kanskje blir mest aktuell på frittliggende anlegg uten direkte fast tilgang til land.

³⁰ Se også Sandbæk s. 115, Pedersen s. 366 og Miljøverndepartementets veileder s. 50

³¹ Pedersen s. 366 og Miljøverndepartementets veileder s. 50

Dersom et område er avsatt til akvakulturområde, hvilken myndighet har da kommunen i dette området? Myndigheten stopper her. Kommunen har ikke hjemmel til å gi bestemmelser. Det eneste som skjer er at tiltak i strid med akkurat dette formålet blir forbudt, så sant det er regnet opp i §20-6, 2. ledd eller at det kan defineres som et tiltak som er til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen.

Det er vanskelig å finne praktiske eksempler på tiltak som vil være i strid med arealformålet akvakultur, jf. §20-6, men brygger, bøyer, fortøyningsinnretninger eller massedumping oppi eller tett inntil anlegget vil nok være i strid med formålet og dermed kunne hindres med hjemmel i kommuneplanens arealdel.

6.2.4 Naturområde

Kategorien naturområde er en form for vern av sjøområder. Hensikten med å legge ut naturområder er å merke at området har spesielle naturkvaliteter, for eksempel at området har spesielt fugleliv, bunnvegetasjon eller verneverdige marine biotoper.

Eksempel på utnytting som kan komme i konflikt med naturområde, vil være utfylling i sjø, sand- og grusuttak, brygge, opplag av skip og andre fortøyningsinnretninger og akvakulturanlegg. Fiske og ferdsel får stort sett fortsette i slike områder,³² selv om ferdsel bør begrenses, i alle fall i perioder. Problemet er at man ikke kan stanse ferdsel med hjemmel i plan- og bygningsloven, derfor får det fortsette. At et område blir lagt ut til naturområde kan blant annet sikre at det ikke blir ødelagt eller forringet av dumping, oppankring og utlegging av sjøkabler med videre. Om det kan drives havbeitevirksomhet der vil være avhengig av om det medfører tiltak som nevnt i §20-6.

Kommuneplanens arealdel kan være et alternativ eller supplement til naturvernloven for å få vurdert lokalisering og innhold av vernetiltak i plansammenheng. Dersom området har behov for sterkere båndlegging enn det som følger av §20-6 om rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel, må området vernes gjennom vedtak etter sektorlov eller reguleringsplan.³³

³² Sandbæk s. 118

³³ Sandbæk s. 118

6.2.5 Kommunens andre hjemler for å legge ut naturområder i sjø

Arealbrukskategoriene kan også brukes i sjø, og sjøområder kan derfor avsettes til landbruks-, natur- og friluftsområde etter §20-4, nr. 2. Disse må legges ut sammen, man kan ikke legge ut til særskilt naturområde.

Videre kan kommuner verne områder med hjemmel i plan- og bygningsloven §20-4, nr. 4. Bestemmelsen sier at man kan angi ”områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover”. Man også kan verne sjøområder etter denne bestemmelsen. Vernet er her bare er midlertidig, jf. §20-6, 2. ledd, 3. punktum. Dette må følges opp med vedtak etter naturvernloven eller reguleringsplan.

Kommunene kan også verne områder etter §§25 og 26, i reguleringsplan. Men ved regulering til naturvernområde etter plan- og bygningsloven kan kommunen måtte betale erstatning etter naturvernloven §§20, 20b og 20c, jf. plan- og bygningsloven §32, nr. 1, 3. pkt. Om slik erstatning skal betales er avhengig av hvor omfattende vernet er. Noen av vernekategoriene i naturvernloven gir krav på erstatning. Dersom vernet er like omfattende som disse vil kommunen måtte betale erstatning, jf. Rt. 1993 s. 1333 (Småsetran-dommen). Noen slik plikt foreligger ikke ved bruk av arealplan.

Kommunen kan også prøve å få statlige myndigheter til å verne sjøområder etter naturvernloven og annen sektorlovgivning³⁴. Dette vil være aktuelt der kommunen mener at det er et sterkere behov for båndlegging på grunn av disse manglende hjemler for restriksjoner i plan- og bygningsloven. Men her er det bare tale om påvirkning, her har kommunene ingen selvstendig myndighet.

6.2.6 Friluftsområde

Friluftsområder som legges ut for seg selv kan være områder for bading, dykking, båtbruk, roing, seiling, småbåtleder, regattabaner osv. Bruk av friluftsområde i sjø

³⁴ Sandbæk s. 118

alene vil som regel ha tilknytning til friluftsområde eller byggeområde, for eksempel småbåthavn, på land.

I et friluftsområde vil rettsvirkningen etter planen innebære at tiltak som vil være i strid med formålet, for eksempel bøyer og andre fortøyningsinnretninger, ikke kan plasseres der, jf. §20-6³⁵. Bakgrunnen for å angi områder til friluftsområde kan være at man ønsker å begrense aktivitet i forbindelse med de andre formålene i §20-4, 1. ledd, nr. 5, slik at det for eksempel kan bades eller drives båtsport eller lignende. Fiske og ferdsel må være tillatt, for dette har ikke kommunen hjemmel i kommuneplanens arealdel til å forby uansett.³⁶

Kommunene kan sette fartsbegrensninger som er innenfor formålet etter havne- og farvannsloven, jf. §6. Dette har kommunen ikke hjemmel til etter plan- og bygningsloven.

6.3 Inneholder §20-4, 1. ledd, nr. 5 en uttømmende oppregning?

En annen måte å stille dette spørsmålet på er: kan man bruke andre formål enn arealbrukskategoriene og flerbruksformålene ved planlegging i sjø?

Arealbrukskategoriene er uttømmende angitt i §20-4, 1. ledd. Når det gjelder flerbruksformålene i nr. 5 er loven tvetydig, jf. ordet ”herunder”. Det kan bety at oppregningen ikke er uttømmende. Men det kan nok også bety det motsatte, nemlig at listen er uttømmende. Ot.prp. nr. 51 (1987-88) og NOU 1987:21 sier ingenting om dette.

Pedersen mener at listen ikke er uttømmende.³⁷ Sandbæk³⁸ mener at opplistingen ikke er uttømmende, og at loven tillater en nokså fri vurdering av hvilke områder som med hjemmel i nr. 5 kan inngå i en arealplan, og følgelig hva det kan være aktuelt å legge ut til flerbruk.

³⁵ Miljøverndepartementets veileder s. 51 og Sandbæk s. 120

³⁶ Sandbæk s. 119

³⁷ Pedersen s. 365

³⁸ Sandbæk s. 112

I Miljøverndepartementets veileder side 50 sies det at §20-4, nr. 5 ”regner opp en del bruks- og verneformål uten å være uttømmende, jf. formuleringen ”herunder”. Dvs. at det i kommuneplanens arealdel kan avsettes områder til andre formål enn de som er eksplisitt nevnt.”

Alle rettskildene peker mot at oppregningen i §20-4, nr. 5 ikke uttømmende oppgir hvilke formål man kan avsette sjøområder til. De fem flerbruksformålene er altså eksempler på bruk og vern. Men det må være klart at man ikke kan bruke andre formål som faktisk vil være underkategorier av de fem nevnte formålene. Et eksempel er at man angir et område for torskeoppdrett. Dette vil være en spesifisering av formålet akvakultur, noe som det ikke er adgang til, jf. punkt 6.6.

Men kan man avsette til hvilke som helst andre formål? Man skulle kanskje tro at det må være lignende formål som de som allerede er oppregnet. Et eksempel kan være områder med historisk eller kulturell verdi. Når det gjelder kulturminneformål i sjø kan slike derfor angis både etter §20-4, nr. 5 og etter nr. 4, dersom området er fredet eller planlegges fredet etter kulturminneloven. Det er ikke hjemmel for å gi bestemmelser for noen av dem, jf. §20-4, 2. ledd.

6.4 Kan de fem flerbruksformålene kombineres med hverandre eller med arealbrukskategoriene?

Her er loven uklar. I §20-4, nr. 5 står det at det kan angis områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon ”med en eller flere av de nevnte brukskategorier”. Det avgjørende blir hva som menes med begrepet ”brukskategori”. Menes det med brukskategori arealbrukskategori i nr. 1-4 og 6, flerbruksformålene i nr. 5 eller begge deler? Selve ordet brukskategori gjør at jeg heller mot at det er arealbrukskategori det er ment, men i og med at det står ”de nevnte” senere i setningen kan det tyde på at det er de foran oppregnede flerbruksformål det er snakk om.

I Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 43 framgår det at ”Hvilke flerbruksformål som skal medregnes må vurderes i den enkelte planen. Det er derfor tatt inn en presisering om at de oppregnede formålene kan legges ut hver for seg eller i kombinasjon med en eller

flere av de nevnte brukskategorier.” Her går det klart fram at det er flerbruksformålene som er ment. Hensikten med lovendringen var jo nettopp å kunne legge ut disse flerbruksformålene i nr. 5 i kombinasjon. I juridisk teori ser det ut til å være enighet om at det er flerbruksformålene som er ment. Pedersen skriver for eksempel: Det kan således angis såkalte FFNF-områder (ferdsel-, fiske-, natur-, og friluftsområder) uten at bruken er mer spesifisert.³⁹ Det er derfor ingen tvil om at formålene som er regnet i §20-4, nr. 5 kan kombineres.

Men dette utelukker nødvendigvis ikke at formålene også kan kombineres med arealbrukskategoriene i nr. 1-4 og 6, for kanskje innbefatter ordet ”brukskategori” også disse? På land kan man ikke bruke flere arealbrukskategorier på samme område⁴⁰, men i sjø kan det i noen tilfeller kanskje være hensiktsmessig å kunne angi arealbrukskategoriene i kombinasjon med flerbruksformål? Sandbæk skriver for eksempel at flerbruksformålet ferdsel i nr. 5 kan legges ut sammen med arealbrukskategoriene i nr. 1-4 og 6.⁴¹ Men Myklebust⁴² mener derimot at kombinasjonen av flerbruk må ligge innenfor nr. 5, og at sammen med arealbrukskategoriene nr. 1-4 og 6 kan ikke alternativene under nr. 5 opprettes.

Noe interessant her er at den siste delen av setningen ble tilføyd i Odelstingsproposisjonen, for i forslaget til bestemmelse i NOU 1987:21 s. 68 er ikke ”med en eller flere av de nevnte brukskategorier” med. Ut av sammenhengen på Odelstingsproposisjonen side 43 virker det ikke som om de ønsket å endre på innholdet i planlovutvalgets forslag, for da ville det vel ha stått klarere. Det virker som om setningsdelen ble slengt på sånn uten videre.

Konklusjonen min blir at det som på land ikke er adgang til å kombinere arealbrukskategoriene på *ett og samme* sjøområde, men at det er hjemmel for å angi arealbrukskategoriene *i kombinasjon* med flerbruksformålene i nr. 5. Dette er ingen

³⁹ Pedersen s. 365

⁴⁰ Miljøverndepartementets veilder s. 12 og Pedersen s. 356

⁴¹ Sandbæk s. 113

⁴² Myklebust s. 116

bastant konklusjon, for selv om dette kanskje er en naturlig tolkning av ordlyden så bryter det med systemet i §20-4 ellers.

6.5 Kan man underspesifisere flerbruksformålene i §20-4, nr. 5?

Dette er et spørsmål om kommunen kan spesifisere de fem flerbruksformålene i §20-4, nr. 5 ytterligere. Lovens ordlyd gir ingen pekepinn på om dette er tillatt, selv om det faktum at det ikke står noe om det, taler for at slik spesifisering ikke kan skje.

I NOU 1987:21 s. 67 vil man klargjøre det som ”ellers kommer til uttrykk i lovmotivene, sitert ovenfor”. Dette er blant annet at det bør kunne gis en nærmere spesifisering av den påtenkte bruk som område for kastevåger, område for akvakultur, område for sport og idrett m.v. Men ut fra sammenhengen skjønner man at dette nok er myntet på de andre arealbrukskategoriene. I Ot.prp. 51 (1987-88) s. 42 sier Fiskeridepartementet i høringsuttalelse at det vil være naturlig å spesifisere bruken innenfor nr. 5, og bruker de samme eksempler: kastevåger osv. Hvilken vekt denne uttalelsen har fått i departementet sies det ikke noe om.

Pedersen⁴³ mener at flerbruksformålet ”fiske kan spesifiseres i ulike områder for kastevåger, låssettingsplasser, gyte- og oppvekstplasser”. Dette sies også i Miljøverndepartementets veileder s. 50, spalte 1. Og på kartet i veilederen s. 48 og 49 er fiske spesifisert i underformål. Men i spalte 2 blir det sagt om §20-4, 1. ledd, nr. 5 at ”det er ikke adgang til å underspesifisere disse (hoved)-formålene ytterligere, f.eks. ved å skille mellom ulike typer ”akvakultur”.” Også Pedersen mener at dette er den generelle hovedregel, jf. s. 356.

I og med at Fiskeridepartementet i sine høringsuttalelser til det nyeste planlovutvalget⁴⁴ ytret ønske om anledning til å differensiere akvakulturkategorien i den forstand at det kan avsettes områder eksplisitt for laks/ørret - marine arter - skjell eller havbeite at akvakultur er departementets mening tydeligvis at det ikke finnes noen slik anledning etter någjeldende rett.

⁴³ Pedersen s. 366

⁴⁴ NOU 2003:14 s. 192

Man kan trygt si at det er uklart i hvilken grad det er adgang til å spesifisere flerbruksformålene i nr. 5. Den generelle mening er tydeligvis at det ikke er adgang til å spesifisere, men at det er et unntak for fiske. At det er en slik adgang for akkurat fiske stammer nok fra forarbeidene der det blir sagt at det kan spesifiseres områder for kastevåger osv.

6.6 *Må man spesifisere arealbrukskategori nr. 5 nærmere?*

Spørsmålet her er om man kan avsette et område bare til bruk og vern etter §20-4, nr. 5 uten å spesifisere nærmere? Dette har uansett ikke noe for seg, for det vil jo ikke få noen rettsvirkninger, og derfor være helt meningsløst. Lovens ordlyd, forarbeider eller den litteraturen gir ikke noe svar på dette. I Miljøverndepartementets veileder på s. 3 og s. 12 står det at under §20-4, nr. 5 ”må hovedkategorien spesifiseres nærmere”. Med dette menes vel at man ikke ”bare” kan avsette et område til bruk eller vern etter §20-4, nr. 5.

6.7 *Kan det gis utfyllende bestemmelser med hjemmel i 2. ledd for områder som er angitt etter nr. 5?*

Etter plan- og bygningsloven §20-4, 2. ledd bokstav a-f kan det gis utfyllende bestemmelser til arealkategoriene i kommuneplanen. Ingen av disse er direkte knyttet til §20-4, nr. 5. Lovens ordlyd og oppbygging tyder derfor på at det ikke kan knyttes bestemmelser til nr. 5. Spørsmålet blir om loven her likevel ikke er uttømmende på dette feltet.

Da §20-4, nr. 5 skulle endres i 1989 vurderte også planlovutvalget om det skulle gis bestemmelser⁴⁵. De mente at når det gjelder behovet for å kunne gi slike bestemmelser, for eksempel for å gi ferdselsreguleringer, dekker bestemmelsen i §20-4, 2. ledd det som bør være tema i forhold til kommuneplanleggingen. De ville derfor ikke åpne for å la kommunene gi bestemmelser. Odelstingsproposisjonen⁴⁶ fremhever at ingen av

⁴⁵ NOU 1987:21 s. 67

⁴⁶ Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 43

bestemmelsene er knyttet til sjøområdene. Det gis ikke uttrykk for at det skal endres på dette.

Fleischer⁴⁷ mener at verken 1. eller 2. ledd i §20-4 er uttømmende. Han må da mene at det også kan gis utfyllende bestemmelser i sjøområder, på tross av at dette ikke framgår av §20-4. Verken Pedersen, Frihagen, Myklebust eller Backer, *Naturvern* er enig i dette.⁴⁸ Pedersen mener at det riktige må være at det ikke er knyttet særskilte bestemmelser til plan- og bygningsloven §20-4, 1. ledd nr. 5. Også i Miljøverndepartementets veileder side 13 blir det sagt at ”§20-4 andre ledd er uttømmende fastlagt i loven”.

At det er satt opp en liste i andre ledd er et moment i seg selv som taler i mot at listen ikke er uttømmende. For hva er vel hensikten med å lage en slik liste om den ikke skulle være det? Listen over adgangen til å gi bestemmelser er sikkert nøye uttenkt, for hensikten med den er jo å gi hjemmel for hva kommunen skal kunne bestemme i kommuneplanen. Men det kan selvsagt være en eksemplifisering.

Rettskildene taler enstemmig, med unntak av Fleischer, for at det ikke kan gis bestemmelser til §20-4, 1. ledd, nr. 5.

Det siste planlovutvalget foreslår endringer på dette. Det skal kunne gis retningslinjer og bestemmelser, og fastlegges hensynssoner, også i sjøen.⁴⁹ Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 9.

Men der sjøområdet er lagt ut til noen av de øvrige arealbrukskategorier i plan- og bygningsloven §20-4 første ledd, kan det knyttes bestemmelser til disse.⁵⁰ Er området lagt ut til råstoffutvinning, kan det for eksempel gis bestemmelse om reguleringsplan før driften settes i gang. Og ved utbyggingsområder i sjø mener Miljøverndepartementet at

⁴⁷ Fleischer s. 114

⁴⁸ Henholdsvis s. 348, 253, 99 og 309

⁴⁹ NOU 2003:14 s.191

⁵⁰ Pedersen s. 366

det er generell adgang til å stille krav om detaljplan⁵¹. Dette må være der området er utlagt etter §20-4, nr. 1 - byggeområde.

Som jeg kommer tilbake til er det uansett ikke så viktig om det kan gis bestemmelser. Poenget er at virkningene av utleggelse etter nr. 5 må vurderes direkte på grunnlag av plan- og bygningsloven §20-6.⁵²

6.8 Hva kan man oppnå med å bruke nr. 5 og hva kan man oppnå med å bruke de øvrige arealbrukskategoriene?

Jeg kom over til at arealbrukskategoriene kan brukes i sjø. Spørsmålet videre er: Når er det hensiktsmessig å bruke en av disse og når er det riktig å bruke nr. 5?

Om alle eller bare noen av arealbrukskategoriene skal tas med i planen, og hvor detaljert inndelingen innenfor hver kategori skal være, må avgjøres av den enkelte kommune på bakgrunn av de behov som finnes i kommunen.⁵³ Forholdene innad i den enkelte kommune må avgjøre hvilke formål eller kategorier man skal bruke. Arealkonflikter styrer ofte planleggingsbehovet. Hvilke kombinasjoner som er hensiktsmessige ved planlegging må kommunen selv avgjøre ut fra hva som er naturlig i den enkelte kommune.⁵⁴

For en kommune vil hva som kan oppnås være avgjørende for hvilken arealbrukskategori den vil bruke. Spørsmålet blir derfor hva som kan oppnås med å bruke nr. 5 som ikke kan oppnås gjennom nr. 1-4 og 6. Fordelen for kommunen er at de kan gi utfyllende bestemmelser etter §20-4, 2. ledd og det kan stilles krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan, jf. plan- og bygningsloven §23. Men hjemlene for å gi bestemmelser er jo begrenset. Og i motsetning til ved bruk av nr. 5 kan kommunen ikke spesifisere områder for natur- og friluftsområder, for ved bruk av arealbrukskategoriene må disse angis under ett, sammen med landbruk.

⁵¹ Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 43

⁵² Backer, Naturvern s. 272 og Rogstad i Norsk Lovkommentar

⁵³ Sandbæk s. 106

⁵⁴ Frihagen s. 250 og Ot. prp. nr. 51 (1987-88) s. 43

6.9 Vurdering av §20-4, 1. ledd, nr. 5

Når man skal vurdere §20-4, nr.5 må man tenke på hva som skal være formålet med bestemmelsen. Den skal være et redskap for kommunen til å planlegge og angi bruk av sjøområder. Som det har kommet fram i drøftingen min er det mange uklarheter rundt tolkningen av bestemmelsen. Dette gjør at det skapes usikkerhet rundt bruken. For eksempel er det usikkert rundt hvilke formål som kan angis, om disse kan spesifiseres og om de kan kombineres i ett og samme område.

Jeg synes bestemmelsen bærer preg av at den ikke er noe særlig gjennomtenkt. Før endringen i 1989 var det enighet om at bestemmelsen var uklar, og man ville endre den for å presisere adgangen til å kunne flerbruksplanlegge. Bortsett fra at man fikk presisert adgangen til dette ble bestemmelsen etter min mening ikke klarere. Heller ikke forarbeidene bidrar til å klargjøre innholdet, heller tvert i mot. Ordlyden er tilfeldig, særlig de to begrepene ”særskilt” og ”brukskategori” virker bare plassert der uten tanke for hva dette egentlig skal bety. Særlig betydningen av det siste begrepet har mye å si for adgangen til å kombinere flerbruksformål og/eller arealbrukskategorier.

Planlovutvalget har grepet fatt i dette og kommet med forslag til endringer i reglene om kommuneplanens arealdel. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 9.

7 Virkninger av kommuneplanen

§20-6 har overskriften ”virkninger av kommuneplanen”. Første ledd retter seg mot de offentlige organer, og regulerer forholdet til forvaltningens egen virksomhet.

Virkningen for den enkelte grunneier eller rettighetshaver vil her gjelde indirekte. I andre ledd angir loven virkningene for tiltak. Arealdelen av kommuneplanen får etter §20-6 direkte rettsvirkning. Første ledd gjelder hele kommuneplanen, inkludert både den langsiktige og den kortsiktige del. Andre ledd gjelder bare arealdelen.

7.1 §20-6, 1. ledd

”Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen.”, lyder §20-6, 1. ledd. Bestemmelsens regulerer forholdet til forvaltningens egen virksomhet. Det er hele kommuneplanen, ikke bare arealdelen, som skal legges til grunn, altså både den langsiktige del, inkludert arealplanen, og den kortsiktige del. Kommuneplanen skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. Med planlegging menes planlegging etter plan- og bygningsloven. Betegnelsen *forvaltning og utbygging* sikter særlig til kommunens egen areal- og naturressursforvaltning og utbygging.⁵⁵ I dette ligger også at planen skal være grunnlag for myndighetsutøvelse både i enkeltsaker og generelt.

I følge forarbeidene⁵⁶ innebærer bestemmelsen at planen skal være et sentralt styringsinstrument først og fremst for de besluttede organer i kommunen, men også for statlige organer og fylkeskommunale organer som har oppgaver innenfor arealforvaltningen innenfor den enkelte kommune. I sjø vil dette være blant annet være fiskerimyndighetene, eller noen av de andre som har myndighet etter sektorlovene referert til i kapittel 4. Kommuneplanen skal gi et felles grunnlag for beslutning i enkeltsaker enten beslutningsmyndigheten er lagt til kommunale myndigheter eller til

⁵⁵ Frihagen s. 339

⁵⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 116

statlige fagmyndigheter lokalt og sentralt. Kommuneplanen skal også gi grunnlag for utarbeiding av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.⁵⁷

Etter ordlyden i loven står hele kommuneplanen her som et absolutt, lovbestemt direktiv, jf. ”skal legges til grunn”. Bestemmelsen må derfor ved første øyekast forstås slik at kommuneplanen skal være bindende i forhold til kommunens egne organer ved at planen skal legges til grunn for kommunal virksomhet. Forarbeidene må også forstås slik. Det finnes ingen rettspraksis som går direkte på §20-6. Men i juridisk teori er det enighet om at noe rettslig forbud mot at de kommunale styreorganer treffer vedtak som ikke er i samsvar med planen, gir plan- og bygningsloven likevel ikke. Bestemmelsen oppfattes nok heller som et utgangspunkt som kan fravikes. Frihagen begrunner det med at i mange tilfeller har forutsetningene planen bygger på endret seg, slik at kommunale styreorganer kan treffe beslutninger som ikke er i samsvar med planen. Loven må derfor forstås slik at det ut fra første ledd bare er tale om et ikke bindende direktiv til de berørte offentlige organer. Frihagen sier at til tross for ordlyden om at kommuneplanen skal legges til grunn, blir det ut fra innholdet i planen som angitt i §20-1, 2. og 3. ledd og ut fra sammenhengen overfor offentlige organers egen planleggingsvirksomhet bare tale om interne retningslinjer som verken forutsettes å være absolutte eller helt formelt bindende i den forstand at det får direkte konsekvenser hvis de ikke følges.⁵⁸ Pedersen slutter seg til det Frihagen sier her. Som sagt får §20-6, 1. ledd også virkning for fylkeskommunale og statlige virksomheter som har myndighet i kommunen. At bestemmelsen oppfattes som et ikke bindende direktiv må gjelde også i forhold disse sin bruk av lovgivning og andre virkemidler.

Lovgiver har i forarbeidene forutsatt at dersom avviket fra planen er vesentlig, skal kommunen gå veien om å endre kommuneplanen. Men en reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel vil ikke være ugyldig slik at den enkelte kan påberope seg ugyldighet.⁵⁹

⁵⁷ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 116

⁵⁸ Frihagen s. 338 og s. 343

⁵⁹ Pedersen s. 369

7.2 §20-6, 2. ledd

§20-6, 2. ledd lyder: ”Tiltak som nevnt i §§81, 86a, 86b og 93 må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen.”

Annet ledd handler om rettsvirkningen av arealdelen og fastslår at planen i utgangspunktet har virkning for alle tiltak som er nevnt i bestemmelsene §§81, 86a, 86b og 93, dersom ikke annet er uttrykkelig fastsatt, jf. §20-4, 2. ledd, punkt f. Tiltakene som ikke må være i strid med planen er: oppføring, endring reparasjon av driftsbygninger i landbruket (§81), mindre byggearbeid på boligeiendom (§86a), byggearbeid innen en enkelt bedrifts område (§86b) og tiltak som krever søknad og tillatelse (§93). Dette er bestemmelser som er formulert med sikte på byggesaksbehandling, og de avspeiler således hvilke tiltak som skal underkastes søknads- og meldingssystemet. Det samme gjelder i forhold til andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen, jf. §20-6, 2. ledd. Virkningene av utleggelse etter §20-4, 1. ledd, nr. 5 må vurderes direkte på grunnlag av §20-6.⁶⁰

Dette betyr at tiltaket ikke må være i strid med det planformålet området er avsatt til og de bestemmelser som er gitt i planen, jf. ordlyden i §20-6: tiltakene må ”ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan”. Er den bygge- og anleggsvirksomhet det gjelder en annen enn den som er fastsatt for området, er dette i strid med planformålet.⁶¹ Dette gjelder både overfor tiltak som det offentlige setter i verk og private tiltak. Hvilke tiltak som vil være i strid med arealdelen i kommuneplanen vil altså avhenge av hvilken arealbruk som er angitt for det konkrete område.⁶²

Alt dette gjelder også for områder som i planen ikke er utbyggingsarealer. Til disse områdene kan det imidlertid være knyttet bestemmelser om lokalisering av spredt utbygging som kan gjøre at utbyggingen likevel vil være i samsvar med planen, jf.

⁶⁰ Backer, Naturvern s. 272

⁶¹ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 116

⁶² Frihagen s. 356

§20-4, 2. ledd, bokstav c. Tiltaket vil også være i strid med planen når ikke de vilkår som er satt i planen med hensyn til mer detaljert planlegging er oppfylt. Det vil si utfyllende bestemmelser, se særlig §20-4, 2. ledd, bokstav b.

Arealdelen (plankartet med bestemmelser), er således direkte bindende for tiltak som nevnt i §20-6, 2. ledd i offentlig og privat regi. Den resterende del av kommuneplanen, oppstilte mål og retningslinjer i den langsiktige del og det kortsiktige handlingsprogram vil ikke være rettslige skranker på samme måte. Et tiltak i strid med denne del av planen vil ikke føre til ugyldighet.⁶³

Det er viktig å merke seg at dette ikke gjelder for virksomhet som allerede er i gang, denne kan fortsette som før. Arealdelen får bare virkninger der arealbruken endres ved at det settes i gang nye tiltak. Tiltak som var oppført eller virksomhet som var i gang da planen var vedtatt rammes ikke. I forbindelse med dett er det en rekke tolknings spørsmål: Hva er bruksendring, tiltak som har fått tillatelse etter tidligere plan, osv. Disse går jeg ikke nærmere inn på. Angir en kommune et område til naturområde etter nr. 5 får eksisterende akvakulturanlegg fortsatt bestå.

Hvilke rådighetsinnskrenkninger arealdelen fører med seg for den enkelte eiendom, er for det første avhengig av hvilken arealbruk som er fastlagt i arealplanen med utfyllende bestemmelser for det område eiendommen ligger i. Men når det gjelder forbudsvirkningen, kommer plan- og bygningsloven §20-6, 2. ledd inn og knytter planens bindende virkning til bestemte tiltak. Settes det i verk noe som faller utenfor det som i bestemmelsen er definert som tiltak, kan det ikke forbys med hjemmel i arealplanen selv om det skulle være uønsket virksomhet. I slike tilfeller, for eksempel der man vil ha ferdselsforbud, må kommunen prøve å få til vedtak etter sektorlov.

Virkningen i § 20-6 følger de søknads- og meldingspliktige tiltak. Når det gjelder uttrykket tiltak inkluderer dette også bruksendring, deling og endring av drift., jf. §93.

For de søknads- og meldingspliktige tiltak etter §20-6, 2. ledd, 1. setning, er arealdelen bindende uten noen nærmere vurdering av tiltakets virkninger på omgivelsene. Det er

⁶³ Frihagen, s. 343

ikke noe vilkår at det oppstår uheldige virkninger for arealbruken. Men dette kan være et moment for om det skal gis eventuell dispensasjon.

For områder som er båndlagt til spesielle formål etter særlov, vil det som utgangspunkt avhenge av vedkommende særlov hvilke tiltak som skal være tillatt. Der et område i arealdelen er avsatt til særlig båndleggelse etter §20-4, 1. ledd, nr. 4 vil utgangspunktet være at tiltak som ikke direkte har sammenheng med formålet, må anses som vesentlig ulempe for gjennomføring av planen, og er dermed ikke tillatt.⁶⁴

Nå er det ikke slik at alle tiltak som nevnt paragrafene §§ 93, 83,86a og 86b er i strid med arealplanen. Om et tiltak er i strid med planen kommer an på hvilket formål området er utlagt til, jf. §20-6.

7.3 Tiltakene i §§83, 86a og 86b

§83 er driftsbygning i landbruket, og er ikke aktuell i sjøen. Låve ut i sjøen på pæler kan kanskje være aktuelt, men angis da helst som byggeområde. §86a er mindre byggearbeid på boligeiendom. Siden boligeiendom ikke er aktuell i selve sjøen er denne ikke særlig praktisk i sjø. Dette måtte enest være boligeiendom som grenser mot sjøen, og der dette lille byggearbeidet skulle plasseres ute i sjøen. En brygge kan kanskje sies å være et slik mindre byggearbeid. Eller for eksempel et lite hus ute i sjøen på pæler. §86b er byggearbeid innen en enkelt bedrifts område. For at denne skal være praktisk i sjø må det være en bedrift som grenser mot sjøen og vil bygge i sjøen. Også her kan brygge være et slik. Men uansett må man hugse at disse tiltakene er forbudt bare dersom de strider mot formålet med arealplanen, jf. §20-6. En fiskebedrift i et område utlagt til fiskeformål kan bygge på sitt område i sjø, uten at det er i strid med kommuneplanens arealdel. Noe annet blir det dersom sjøen utenfor bedriften er utlagt til naturområde, da vil byggearbeid være i strid med arealdelen.

⁶⁴ Frihagen s. 350

7.4 De søknadspliktige tiltak i §93

Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av varig, midlertidig eller transportabel bygning, konstruksjon eller anlegg, jf. §93, bokstav a, må ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i arealplanen. De midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg var før meldingspliktige.

Arealplanen var ikke bindende for slike tiltak, for §20-6 henviste ikke til §85. De ble tatt med i §93, men Stortinget ville ikke ha dem der, men fjernet ikke formuleringen. §93 må derfor tolkes slik at ”midlertidig og transportabel” må anses som uskrevet.⁶⁵

Etter dette må det være klart at heller ikke henvisningen fra §20-6 gjelder de midlertidige og transportable bygninger, konstruksjoner og anlegg. I sjøområder, som på land, utelukker dette en rekke tiltak, men her kan regelen i §20-6, 2. ledd om at ”andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe” komme inn og gjøre tiltakene forbudt.

Blant de tiltak som arealdelen er bindende for er for det første oppføring av bygning, men dette er selvsagt avhengig av hvilket formål som angis i planen. Inn under bygning går blant annet beboelseshus, fritidsbebyggelse⁶⁶ og forretningsbygg. Bygninger er vel lite praktisk i sjø, men oppføring av bygninger på pæler kan kanskje være aktuelt.

Mange byer utvider seg gradvis ut i sjøen for å få bedre plass ved at man fyller masse ut i sjøen og bygger på disse, men da er nok §20-4, nr. 1 byggeområde mer aktuell å bruke.

Arealplanen er også bindende for oppføring av konstruksjoner og anlegg, jf. §93. Slike er nok mer praktiske i sjø enn bygninger. Dette kan være forskjellige typer av byggverk som kaianlegg, marinaer, bruer, tank- og beholderanlegg, underjordiske anlegg, haller og bedrifter i fjell, idrettsanlegg, kraftledningsanlegg, rørledningsanlegg, vindkraftanlegg og oppdrettsanlegg, jf. §84.⁶⁷ Men det er et vilkår at konstruksjonen eller anlegget er varig i motsetning til midlertidig og eller transportabel, jf. §93.

Bestemmelsen vil også gjelde i sjø, men det er selvsagt begrenset rent praktisk hvilke av disse som er aktuelle i sjø.

⁶⁵ Pedersen s. 372

⁶⁶ Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 116

⁶⁷ Pedersen s. 373

I tillegg til oppføring av bygninger, konstruksjoner og anlegg, er arealplanen bindende for tilbygging, påbygging og underbygging av slike tiltak. Der arealplanen forbyr oppføring av slike, vil også utvidelser være forbudt.

I LNF-områder, som også kan angis i sjø, vil i utgangspunktet bygninger, konstruksjoner og anlegg være i strid med planen, bortsett fra til landbruksformål. Men unntak kan gjelde etter bestemmelse om spredt bebyggelse, jf. §20-4, bokstav c. I så fall kan det oppføres bygninger så langt det er hjemlet i bestemmelsen. Det kan ikke legges begrensninger på landbruksdriften ut fra hensyn til friluftsf- og naturinteresser, med hjemmel i plan- og bygningsloven. Landbruk som jordbruk, skogbruk, reindrift og pelsdyrhold vil falle inn under bestemmelsen. Noen er av den oppfatning at landbruk også vil omfatte fiske som næring, men dette er en uklarhet i loven.⁶⁸ Byggetiltak som skal brukes i tilknytning til landbruksdrift vil være i samsvar med planen, noe som også vil gjelde i sjø, jf. §20-6. Bygningen må inngå i tradisjonell landbruksdrift. Fabrikkmessig landbruksproduksjon, for eksempel akvakulturproduksjon i sjø vil her falle utenfor. Skal arealplan legge begrensninger på landbruksdriften må området angis etter §20-4, 1. ledd, nr. 4 om båndleggelse for naturformål, eventuelt etter nr. 1 som byggeområde.

Arealdelen er bindende for vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av bygning, konstruksjon eller anlegg, jf. bokstav b. Er en slik endring i strid med formålet i arealdelen vil den ikke være tillatt. Dette følger av §20-6. For bygninger vil den sjelden være praktisk på grunn av lite bygninger i sjø, i motsetning til det som er situasjonen for konstruksjoner og anlegg. Pedersen⁶⁹ skriver at bestemmelsen er lite aktuell i forhold til arealplanen. Han må mene dette fordi formålet med konstruksjonene eller anlegget ikke endres, tiltak som allerede er der har jo kommunen ikke hjemmel til å forby, jf. punkt 7.2.

Arealdelen er bindende for bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under §93, bokstav a, jf. bokstav c. Bygning er som sagt ikke særlig praktisk i sjø, men anlegg og konstruksjoner er det en del av i sjø.

⁶⁸ Pedersen s. 374

⁶⁹ Pedersen s. 375

Slik endring eller utvidelse kan være at beholderanlegg med ferskvann i sjø går over til å inneholde drivstoff for småbåter i stedet (selv om dette sikkert er et upraktisk eksempel). Eller at et slikt beholderanlegg utvides. Eksempel på endring av drift kan være at man i et oppdrettsanlegg endrer fiskeslag, selv om dette er neppe en vesentlig endring av driften.

Kommuneplanen er også bindende for rivning av bygning, konstruksjon eller anlegg, som nevnt i §93, bokstav a, jf. bokstav d. I den grad man har bygninger, konstruksjoner eller anlegg i sjø kan rivning av disse i strid med formålet, jf. §20-6 ikke være tillatt. Rivning av anlegg i sjø kan for eksempel kunne komme i strid med båndlegging etter §20-4, nr. 4 ved fredning for eksempel etter kulturminneloven.

Oppføring, endring eller reparasjon av byggt tekniske installasjoner, jf. bokstav e, er arealplanen også bindende for. Pedersen skriver at disse er lite aktuelle i arealplansammenheng. Disse er først og fremst gjort søknadspliktige for å sikre at de tekniske krav blir oppfylt.

Arealdelen er også bindende for oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger, samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig, jf. bokstav f. Dette tiltaket kan jeg vanskelig se har noen praktisk betydning i sjø, for det finnes ikke mange boliger i sjø. Det måtte eneste være husbåter.

Arealdelen er videre bindende for oppføring av gjerder mot veg, reklameskilter og lignende, jf. bokstav g. Denne bestemmelsen kan være aktuell i sjø, man kan tenke seg reklameskilter i havneområder og langs farleder. Gjerder er nok mindre aktuelt, i alle fall langt ut i sjøen. Men ut dit eiendomsretten går må eieren kunne sette opp gjerder eller lignende også i sjø, så sant det ikke strider mot naboens eiendoms- eller strandrett. Tiltakene under denne bestemmelsen vil være forbudt i LNF-områder, og i områder som båndlegges til naturvernformål, jf. nr. 4. Også i natur- og friluftsområder etter nr. 5 vil nok slike tiltak være forbudt. Og i ferdsels-, akvakultur- og fiskeområder etter nr. 5 kan de også hindre formålet.

Deling eller bortfeste av eiendom i over 10 år er også et tiltak som vil kunne nektes dersom det er i strid med formålet, jf. bokstav h. Man kan ikke dele i strid med

arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Dette er praktisk for fast eiendom som ligger ved sjøen og dermed går et stykke ut i denne. Og kanskje finnes det eiendommer som består bare av sjø. Deling av fast eiendom kan være av bare sjødelen, eller at eiendommen blir delt på tvers der hver del får sin sjødel. Er slik deling i strid med formålet vil den være forbudt. Også bortfeste av fast eiendom i sjø kan være aktuelt, for eksempel til akvakulturvirksomhet.

Arealdelen er bindende for vesentlig terrenginngrep, jf. bokstav i. Dette er en samlebetegnelse på alle tiltak som fører til at høyden på eksisterende terreng endres, i sjø blir dette "terreng" sjøbunnen. Det kan være gjennom masseuttak, utsprenning og masseutfylling. Masseuttak innebærer uttak av grus, sand, steinbrudd og så videre. Masseutfylling innebærer det motsatte, at man fyller masse ut i sjøen. Slik uttak utover husbehov omfattes av bestemmelsen, jf. Frihagen s. 361 og Ot.prp. 56 (1984-85) s. 116.

Arealdelen er bindende for anlegg av veier og parkeringsplasser, jf. bokstav j. Anlegg av veier er søknadspliktige, jf. §93 og dermed også forbudt etter §20-6, dersom de vil være i mot formålet. Man kan med en gang slå fast at parkeringsplasser ikke er aktuelt i sjøen. Men veier kan være aktuelt i sjøen, enten under sjøen som tunneler eller over sjøen på bruer og lignende. Noen steder går veien på oppfyllinger av masse ute i sjøen. Men for disse tilfellene er det nok som er §20-4, nr. 6 som er brukt, eventuelt reguleringsplan. Veier vil som regel være forbudt i LNF-områder, med mindre de er landbruksveier, men LNF-område i sjøen er som sagt uansett ikke noe særlig praktisk.

7.5 Andre tiltak som vil være til vesentlig ulempe.

I tillegg til de søknads- og meldingspliktige tiltak i §20-6, 2. ledd, 1. setning er arealplanen med utfyllende bestemmelser også bindende for alle andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen, jf. 2. setning. Tiltaket må også her være i strid med formålet i arealplanen. Bestemmelsen ble gitt der for å fange opp tiltak som det kunne være tvil om er søknads- eller meldingspliktige, jf. Ot.prp. 56 (1984-85) s. 54 og 116. Veganlegg, overføringsanlegg for elektrisk kraft og teletjenester er nevnt som eksempler. Bestemmelsen vil også gjelde i sjøområder.

Hva er ”andre tiltak”? Frihagen⁷⁰ mener at det er nærliggende å anta at disse andre tiltakene i første rekke dreier seg om fysiske tiltak knyttet til permanente virkninger⁷¹. Også Rogstad i Norsk Lovkommentar mener at det må gjelde fysiske arbeider. Tiltak som økonomisk hindrer gjennomføring av planen vil nok ikke rammes.⁷²

Eksempel på tiltak i sjø som blir fanget opp av bestemmelsen kan være bøyer. Det er usikkert om disse går inn under betegnelsen konstruksjoner eller anlegg i §93, og inn under noen andre av de angitte bestemmelser kan bøyer umulig gå. Bøyer er fysiske tiltak, og som regel vil de ha permanente virkninger i den forstand at de brukes i år etter år. Dette taler for at de er tiltak etter §20-6, 2. ledd, 2. setning.

7.6 §20-6, 2. ledd, 3. punktum – tidsbegrensning.

I utgangspunktet er arealplanens rettsvirkninger ikke tidsbegrenset. §20-6, 2. ledd, 3. punktum er en spesialbestemmelse som begrenser virkningen av arealdelen i tid til fire år når det gjelder områder som etter §20-4, 1. ledd, nr. 4 skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover. For å hindre at denne bestemmelsen blir brukt til midlertidig båndlegging av arealer på ubestemt tid uten at formålet blir gjennomført, skal virkningen av arealdelen falle bort etter 4 år fra det tidspunkt kommunestyret har vedtatt planen. For å fange opp tilfeller hvor forsinkelsen skyldes uforutsette omstendigheter, er det hjemmel for departementet til å forlenge virkningen med inntil 2 år etter søknad fra kommunen.⁷³ Her vil planens rettsvirkning innebære et tilnærmet midlertidig vern.

Problemen rundt hva som er ”endelig arealplan” etter §20-6, 2. ledd tar jeg ikke opp.

⁷⁰ Frihagen s. 362

⁷¹ Frihagen s. 363

⁷² Backer, Naturvern s. 469

⁷³ Tyren s. 97

8 Hva kommunen ikke kan styre ved hjelp av kommuneplanens arealdel

Til nå har jeg kun sett på det som kommunene *kan* styre med hjemmel i kommuneplanens arealdel. Hva er det så kommunen ikke har hjemmel til å påvirke gjennom kommuneplanens arealdel? Her vil jeg ta for meg hva som ikke kan styres i forhold til hver enkelt interesse som jeg behandlet i kapittel 4.

8.1 Fiske

Kommunene har ikke hjemmel for å regulere aktiviteten fiske gjennom bruk av kommuneplanens arealdel. Når et område er avsatt til for eksempel naturområde etter plan- og bygningsloven §20-4, nr. 5 har kommunen ingen hjemmel i plan- og bygningsloven for å forby fiske der. Dette gjelder også dersom området er avsatt til andre formål der fiske hindrer formålet. Konklusjonen blir at kommunen ikke har hjemmel gjennom plan- og bygningsloven til å regulere fiske i sjøen, uansett hvilket formål området har. Sandbæk er enig i dette, og mener at i naturområder kan fiske stort sett fortsette.⁷⁴ Det kommunen derimot *har* hjemmel for å gjøre, er å avsette et område til fiske, og da vil tiltak (dersom de er nevnt i §20-6, 2. ledd) i strid med dette formålet kunne nektes.

8.2 Oppdrett

Kan en kommune hindre oppdrettsanlegg gjennom kommuneplanens arealdel? Dette er avhengig av om oppdrett vil være et tiltak som rammes av §20-6. Er oppdrettsanlegg et tiltak etter de nevnte paragrafer, som vil være i strid med arealformålet i området, kan kommunen nekte oppdrett gjennom kommuneplanens arealdel. Det vil vel være enighet om at oppdrettsanlegg er et anlegg eller en konstruksjon i §93's forstand. Men det vil være avgjørende om oppdrettsanlegget er "*varig*" eller ikke. Midlertidige anlegg og konstruksjoner rammes nemlig ikke av §20-6, selv om ordlyden i §93a tyder på dette, se

⁷⁴ Sandbæk s. 118

punkt 7.4. Men det kan likevel hindres dersom tiltaket er til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen, jf. §20-6, 2. setning. Er et område for eksempel avsatt til naturområde etter §20-4, nr. 5, kan oppdrettsanlegg nektes etter denne bestemmelsen.

8.3 Havbeite

Eventuelle bygninger og anlegg i forbindelse med havbeitevirksomhet må behandles etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven §93 og §84. Myndighetene kan ikke gi tillatelse til havbeitevirksomhet der dette innebærer tiltak som nevnt i §20-6, og som vil være i strid med formålet området er lagt ut til i kommuneplanens arealdel. Men kommunen kan ikke hindre den virksomheten som havbeite er med hjemmel i kommuneplanens arealdel. Det har kommunen ikke hjemmel for.

8.4 Havner, samferdsel og farleder

Havn vil være en konstruksjon eller et anlegg om du vil, og derfor være tiltak i §20-6 sin forstand. Havn kan derfor hindres, dersom den vil være i strid med formålet i området. Selve samferdselen og bruk av farleder kan ikke nektes, i det kommunen ikke har hjemmel for restriksjoner på ferdsel i kommuneplanens arealdel. Det som kan nektes er tiltak som ledd i merking og sikring med videre i forbindelse med farledene, dersom det er i strid med formålet.

8.5 Masseopptak, mudring og dumping

Hvilken virkning har det for en tillatelse til dumping eller mudring at et område er avsatt til for eksempel friluftsområde etter §20-3, nr. 5? Dette er avhengig av om dette er et tiltak som går inn under §20-6, 2. ledd, og om det er i strid med formålet i området. Dumping eller mudring kan ikke sies å gå inn under noen av bestemmelse i §20-6. Det måtte enest være §93, bokstav h om vesentlig terrenginngrep. Ellers kan dumping eller mudring kanskje anses som et annet tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen, jf. §20-6, 2. ledd, 2. setning. Neste trinn er å se om denne dumping eller mudringen kan være i strid med formålet. Det er ikke sikkert at dumping eller mudring hindrer for eksempel formålet friluftsområde, i alle fall ikke der

det er dypt. Nærmere land vil slik aktivitet raskere komme i strid med formålet fordi det hindrer ferdsel, bading osv.

Det samme vil gjelde for masseopptak.

8.6 Tang- og taretråling

Tang- og taretråling er en virksomhet. Det vil ikke være noe tiltak i §20-6 sin forstand, slik at tang- og taretråling kan ikke hindres ved hjelp av kommuneplanens arealdel. Ikke en gang i et naturområde kan tang- og taretråling hindres. Forutsetningen er at denne tang- og taretrålingen ikke medfører tiltak som er i strid med arealbruken eller som vesentlig vanskeliggjør gjennomføringen av det planformål området er disponert til, jf. §20-6⁷⁵.

8.7 Friluftsliv, blant annet utøvelse av allemannsretten

Virkningen det har for friluftslivet at områder er avsatt til forskjellige formål i kommuneplanens arealdel er forskjellig etter som hvilket formål området er avsatt til. Spørsmålet blir om man kan hindre friluftsliv med hjemmel i kommuneplanens arealdel? Kan kommunen legge begrensninger på denne ferdselsretten? Og kan man hindre ferdsel som svømming, kano, kajakk, båter, vannscootere, båter og andre framkomstmidler gjennom kommuneplanens arealdel? Svaret på dette blir at uansett hvilket formål kommunen bruker kan den ikke det for kommuneplanens arealdel er bare bindende for visse tiltak, jf. §20-6, ikke for virksomhet og aktiviteter. Svaret blir at kommunen ikke har hjemmel. Men det kan være mulig gjennom reguleringsplan. Sandbæk mener, i samsvar med dette, at i naturområder kan ferdsel ”stort sett forsette”⁷⁶. Kommunen kan ikke gjennom plan- og bygningsloven legge begrensninger på ferdselsretten etter friluftsløven. Vil man styre ferdsel, må man gjøre det gjennom reguleringsplan. Men i havnedistrikt kan kommunen bruke myndighet gjennom hjemler i havne- og farvannsloven til å gi bestemmelser om fart.

⁷⁵ Sandbæk s. 116

⁷⁶ Sandbæk s. 118

8.8 Vern av naturen i sjøområder

Spørsmålet her er om kommunen kan hindre naturvern gjennom kommuneplanens arealdel. Også her er det slik at kommunen gjennom kommuneplanens arealdel bare har hjemmel for å hindre tiltak som nevnt i §20-6. Virksomhet som ferdsel, fiske, tang- og taretråling og andre aktiviteter og virksomheter kan ikke hindres, selv om de kan være i strid med formålet. Likeens med naturvern. Kommunen kan ikke hindre at et område vernes, uansett hvilket formål området skulle være avsatt til fra før i kommuneplanens arealdel.

8.9 Vannressurser

Vannressursloven går ut på å ta vare på vannressursene, slik at det som må være aktuelt her må være å se på hvordan tiltak etter vannressursloven kan hindres med hjemmel i plan- og bygningsloven. Kommuneplanens arealdel er bindende for tiltak som nevnt i §20-6, 2. ledd. Der slik tiltak i vassdrag vil være i strid med formålet, vil de kunne hindres med hjemmel i plan- og bygningsloven.

8.10 Kulturminner

Kulturminner er spor etter menneskelig aktivitet fra steinalderen og fram til vår tid. Slike kulturminner vil være tiltak i §20-6 sin forstand, for de vil nødvendigvis være fysiske. Slike kan ikke pålegges fjernet med hjemmel i kommuneplanens arealdel, for tiltak som allerede er i et område har planen ingen virkning for. Men en kommune kan gjennom bruk av kommuneplanens arealdel hindre at slike kulturminner oppstår, så sant de går inn under det som er definert som tiltak i §20-6. Vilåret er som vanlig at kulturminnetiltaket er i strid med formålet på området. Kommunene kan ikke hindre gjennom kommuneplanens arealdel at et område vernes som kulturminne etter sektorlov.

8.11 Oppsummering

Man kan si at kommunenes muligheter for å styre aktivitet og virksomhet i sjø gjennom kommuneplanens arealdel er sterkt begrenset. Poenget er om tiltaket det søkes eller meldes fra om er i strid med formålet, det vil si med arealbruk eller bestemmelser.

Kommuneplanens rettsvirkninger følger av §20-6 i plan- og bygningsloven. Bare dersom tiltaket går inn under annet ledd i §20-6 og tiltaket er i strid med arealbruk eller bestemmelser, kan kommunen nekte det gjennomført. Virksomhet og aktivitet som ikke medfører tiltak som nevnt i §20-6, 2. ledd har kommunen derfor ingen hjemmel til å styre gjennom bruk av kommuneplanens arealdel.

9 Ny plan- og bygningslov – Planlovutvalgets utredning

I 1998 ble det satt i gang arbeid med ny plan og bygningslov. Det ble nedsatt ett planlovutvalg og ett bygningslovutvalg. Planlovutvalget kom med sin første utredning i 2001 (NOU 2001:7) og den andre om høsten 2003 (NOU 2003:14). Navnet på de to utredningene er ”Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven” I og II. I den siste kommer utvalget med forslag til hvordan bestemmelsene skal lyde, og bemerkninger til dem.

I dette avsnittet vil jeg se på utvalgets forslag til bestemmelser og bemerkningene de kommer med, for slik å kunne finne forskjeller og likheter fra dagens regler. Jeg tar for meg reglene om lovens virkeområde og reglene om kommuneplanens arealdel. Særlig tar jeg for meg den regelen som tilsvarer §20-4, 1. ledd, nr. 5 i dagens lov. Til slutt ser jeg på regler som påbyr sektormyndighetene å ta hensyn til plan- og bygningsloven. Når det gjelder arealplanens rettsvirkninger framgår disse av forslaget §9-6. Bestemmelsen viderefører i hovedsak dagens bestemmelse i §20-6, men er formulert på en annen måte. Denne drøfter jeg ikke på grunn av begrenset plass.

9.1 Lovens geografiske virkeområde

Når det gjelder plan- og bygningslovens virkeområde i sjø foreslår utvalget at den skal gjelde ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, jf. forslag til §1-3, 2. ledd.

Utvalget mener at dagens avgrensning i sjø i unødvendig grad begrenser mulighetene til å klarlegge og avveie interesser i sjøområder, og at virkeområdet bør utvides noe.

Behovet for en bedre samlet kystsoneplanlegging, hvor også sjøfarts- og fiskeriinteresser kommer sterkt inn, gjør dette nødvendig. Også vernebehov tilsier dette. Planlovutvalget vil at kommunal planlegging skal kombineres med statlige planvedtak. En særlig grunn til å utvide virkeområdet er at det også er slik i EU sitt vannressursdirektiv, som skal gjennomføres i Norge blant annet gjennom bruk av planlegging etter plan- og bygningsloven, uttrykkelig gjelder ut til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen.

Bestemmelsen svarer til dagens §1. Plan- og bygningsloven i dag har sitt virkeområde ut til grunnlinjen. Planlovutvalget ser det ikke som noe hinder for å utvide plan- og bygningslovens virkeområde til 1 nautisk mil utenfor grunnlinjen, at kommunegrensene blir ansett for å gå bare ut til grunnlinjen, jf. NOU 2003 s. 244. Utvalget gjør i forslaget ikke noe forsøk på å endre på dette, slik at kommunenes planmyndighet etter forslaget ikke strekkes utenfor grunnlinjen. Men utenfor grunnlinjen har staten full rådighet til å planlegge.

Det kan i forskrift gis bestemmelse om at loven for enkelte sjøområder, formål og virksomheter skal ha et annet virkeområde, jf. §1-3, 2. ledd, siste punktum.

9.2 Kommuneplanens arealdel

Kapittel 9 i forslag til ny lov heter ”Kommuneplan”. §9-1 gir innledende bestemmelser. Kommuneplanene skal inneholde en samfunnsdel, en handlingsdel og en arealdel. For min problemstilling er det sistnevnte som er interessant. §§9-5 til 9-11 gir regler om denne. Kommunene har fire virkemidler i arealdelen, dette er arealformål, hensynssoner, retningslinjer og bestemmelser, jf. §9-5. §9-7 gir regler om arealformål, §9-8 gir regler om hensynssoner og §9-9 gir regler om retningslinjer og bestemmelser. Systemet er annerledes enn etter någjeldende lov. I forhold til dagens lov vil §9-7 tilsvare §20-4, 1. ledd. Og reglene om bestemmelser i §9-9 tilsvare §20-4, 2. ledd. Hensynssoner og retningslinjer er ikke noe det opereres med etter dagens rett.

Kommunens arealdel skal omfatte hele kommunens areal, jf. §9-5. Kommunene vil således ha planleggingsplikt også i sjø. Slik er det også i dag, selv om det nok ikke blir oppfattet som en plikt å planlegge i sjø ute i kommunene. Forslaget innebærer at kommunene ikke trenger å bruke alle arealformålene når den skal vedta arealplan, og kommunene kan bruke de arealformålene den har bruk for etter sitt behov. Slik er det også i dag.

9.3 Arealformål

§9-7, 1. ledd gir en uttømmende liste over de arealformål som kan brukes i kommuneplanens arealdel. For hele arealdelens område skal det angis formål for eksisterende og framtidig arealbruk. Dette kan være byggearealer, fornyelsesarealer, LRNF-arealer og så videre.

9.4 Arealformålet "bruk og vern av sjø"

Det er et eget arealformål myntet på sjø og vassdrag i §9-7, 1. ledd, nr. 4.

Bestemmelsen lyder: *"Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner, herunder for vannoverflate, vannsøyler og bunn. Det kan herunder angis underformål for ferdsel, fiske, havbruk, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon."*

Dette arealformålet skal brukes for å angi arealbruk i sjø og vassdrag og i den tilhørende strandsoner. Bestemmelsen svarer til dagens §20-4, 1. ledd, nr. 5, men den er forandret litt. Den viktigste endringen er at strandsonen også inngår i formålet, slik at det blir en sammenheng i arealstyringen i overgangen mellom land og sjø eller vann.

I tillegg er det åpnet for at man kan planlegge bruk og vern både for vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. Kommunene kan altså ha forskjellige formål på henholdsvis bunn, overflate og på selve vannet. Dette kan være aktuelt for eksempel der man har havbeitevirksomhet på bunnen; her kan det godt drives annen aktivitet på overflaten. Dette må sies å være en forandring fra någjeldende rett.

Utvalgsmedlem Toven foreslår en annen formulering på §9-7, 1. ledd, nr. 4: "Areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner". Begrunnelsen for forslaget er at medlemmet mener at begrepet vannoverflate, vannsøyler og bunn er spesielt myntet på virksomhet i sjø, og bør ikke brukes om vassdrag. Bruk av begrepene kan føre til at kommunene tror at de kan gi bestemmelser om forhold som i dag reguleres av vassdragsmyndigheter, mener hun.

Begrepet "særskilt" er kuttet ut i bestemmelsen. Som jeg skriver i punkt 6.1, kan jeg ikke se at dette ordet har noen funksjon i dagens ordlyd, så da er det heller ingen

mening i å ha det med. Planlovutvalget har ikke kommentert hvorfor de har kuttet ut ordet.

I någjeldende bestemmelse er det i motsetning til i forslaget ny bestemmelse en tilføyelse på slutten av bestemmelsen. Det står ”hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier”. Formuleringen er helt overflødig i bestemmelsen og skaper i dag bare forvirring, jf. punkt 6.4. Planlovutvalget har tydeligvis tatt konsekvensen av dette og kuttet ut hele formuleringen. I stedet har de bare skrevet ”hver for seg eller i kombinasjon”.

Underformålene er de samme som i dagens §20-4, 1. ledd, nr. 5. I dag er betegnelsen på disse flerbruksformål. Begrepet akvakultur er byttet ut med havbruk. Dette ble nok gjort for å få et mer moderne og norsk ord på denne næringen, og fører ikke til noen forskjell i realiteten. Fortsatt kan flerbruksformålene, eller underformålene om du vil, angis alene eller i kombinasjon med ett eller flere av de andre.

9.5 Kombinasjon av arealformål

Av §9-7, 2. ledd, 1. punktum framgår det at ”Kommunen kan kombinere arealformål i påvente av områdeplan eller ny arealdel”.

Som det framgår av §9-7, første ledd kan formålet i nr. 4 kombineres med de øvrige arealformålene i §9-7. Dette må bety at man kan kombinere ett eller flere av underformålene i nr. 4 med ett eller flere arealformål, etter som hvilket behov den enkelte kommune måtte ha. Også etter dagens regler kan man bruke arealbrukskategoriene i sjøen, jf. punkt 5.2. Men det kan brukes bare en arealbrukskategori om gangen, muligens med unntak for sjøområder, jf. punkt 6.4.

Hva vil det si at man kan kombinere bare i påvente av områdeplan eller ny arealdel? Poenget er at det i mange områder av kommunene vil være blandede formål i ett og samme område. Ved å kunne kombinere unngår man en detaljert merking for hele kommunens område i kommuneplanens arealdel, noe som kan ta uforholdsmessig lang tid for en kommune.

9.6 Underformål

Av §9-7, 2. ledd, 2. punktum framgår det at: ”Arealformålene kan ikke deles ytterligere inn i underformål.” Når det gjelder arealformål nr. 4 er det allerede angitt fem underformål i bestemmelsen. Disse kan med andre ord heller ikke spesifiseres ytterligere. På side 300 gir planlovutvalget uttrykk for at når det angis underkategorier i loven gir disse styring på kommuneplannivå som er rimelig, og som ikke bør spesifiseres ytterligere.

Etter gjeldende rett er det mulig å foreta presiseringer og underdeling innenfor arealformålene angitt i loven, med unntak av LNF-områder. Med hensyn til arealbrukskategoriene er bestemmelsen om at det ikke er anledning til å angi underformål således en endring fra någjeldende regler. Men når det gjelder flerbruksformålene i §20-4, 1. ledd, nr. 5 er det etter någjeldende lov ikke anledning til å underspesifisere (kanskje med unntak av fiske, jf. punkt 6.5), slik at i forhold til disse blir det ingen forandring.

I stedet for adgangen til å kunne gi underspesifisering er kommunene gitt andre muligheter til å regulere bruken av områder: Det er gitt hjemmel for forskrift om underdeling, jf. §9-7, 2. ledd, 2. punktum (denne kommer jeg til i punkt 9.4.3), hjemmel i §9-8 til å angi nærmere hensynssoner i sjø og vassdrag, og adgang til å gi nærmere bestemmelser knyttet til formålet som angitt i §9-9, 1. ledd og nr. 3. Disse gir anledning til å se strandsone og sjøareal i sammenheng, og til å angi forskjellige former for nærmere angitte bestemmelser om plankrav, miljø- og funksjonskrav, tilgjengelighet til strandsonen, krav til eventuelle bygninger og anlegg med mer.

9.7 Forskrifter

Utgangspunktet i forslaget er altså at underspesifisering av arealformålene ikke er tillatt. Men av §9-7, 2. ledd, 3. punktum framgår det at ”Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om arealformåls innhold, avgrensning m.v.” I dag er situasjonen den at det er åpent for underspesifisering av arealbrukskategoriene. Etter forslaget skal slik spesifisering altså bare være tillatt dersom det er bestemt i forskrift.

Når det gjelder arealformål nr. 4 om sjø, forutsetter planlovutvalget på side 303 at ”det utarbeides forskrift ut fra de aktuelle behov å kunne spesifisere arealformålet til forskjellige former for bruk og vern enkeltvis eller i kombinasjon”. Denne forskriften må være den som det er gitt hjemmel for i §9-7, 2. ledd, 3. punktum. Planlovutvalget sier videre på side 303 at det regner med at en i den aktuelle forskriften tar med de aktuelle underformålene som i dag inngår i nr. 5 andre ledd, og samtidig utdypet enkelte av formålene etter behov. Det kan særlig være aktuelt for typer havbruk og havbruksanlegg, områder for fiske i form av kaste- og låsettingsplasser, områder for ferdsel- og farleder av forskjellig kategori og betydning, og verneområder, herunder oppvekstområder for fiskeyngel og friluftsområder.

9.8 Differensiering av akvakulturkategorien

Her skal jeg se litt på argumenter for og i mot at kommunene kan differensiere akvakulturkategorien. Bakgrunnen for at utvalget vil ha en slik differensiering er at med dagens regler opplever oppdrettsnæringen å gå glipp av areal fordi kommunene utelukkende avsetter areal til havbruk som er egnet for laks. Mye areal som kunne vært brukt til torsk, skjell og flatfisk blir ikke angitt som akvakulturområde eller som flerbruksområder hvor akvakultur er tatt med. I stedet blir områdene avsatt til fiske og friluftsområder med videre.

Situasjonen blir med forslaget til ny lov blir at forvaltningens styringsmuligheter vil være mer begrensede enn i dagens situasjon. Detaljstyring over bruken av sjøarealene legges til kommunene, selv om det fortsatt er en forutsetning at fiskerimyndighetene skal ha det overordnede ansvaret og skal være de som til sist avgjør hvor vidt det skal gis tillatelse oppdrett eller ei. Et bindende planvedtak fra kommunen om hvilken type havbruk som ønskes i et område vil være til hinder for at fiskerimyndighetene tildeler tillatelse til noe annet. Det krever i så tilfelle dispensasjon fra planvedtaket. I de tilfeller hvor det enten ikke er gjort noen planlegging i sjø eller dersom kommunen ikke har benyttet anledningen til å spesifisere hvilken type havbruk som ønskes vil situasjonen være som i dag.

Når det gjelder oppdrett går det et skille mellom arealplan som redskap for tilrettelegging og konflikthforebygging og behandling av en søknad om konkret

tillatelse⁷⁷. Det er også vesentlige ulikheter mellom vurderingen som ligger til grunn for å avsette et område til akvakulturformål, og det å klarere en konkret lokalitet til dette formålet. Både veterinærmyndigheter, forurensingsmyndigheter, havnemyndigheter og fiskerimyndigheter utøver stor grad av faglig skjønn som er avhengig av den nøyaktige plassering av havbruksvirksomheten. Ingen myndigheter kan ta på seg å finne framtidens beste lokaliteter. At kommunene kan spesifisere områder for havbruk kan nok derfor bli mer konfliktskapende enn avklarende. Planlegging vil bli hypotetisk og svært arbeidskrevende.

Utvalget ser det fortsatt nødvendig med en særskilt konsesjonsordning etter oppdrettsloven og tillatelser etter de andre lovene. Men konsesjonsbehandlingen må så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven.

9.9 Hensynssoner

Etter §9-8 kan kommuneplanens arealdel i tillegg til arealformål angi hensyn, restriksjoner og naturgitte forhold som har betydning for arealbruken i hele eller deler av kommunens areal. Disse hensynene eller restriksjonene skal markeres i arealdelen som hensynssoner. Disse kan ha retningslinjer eller bestemmelser som tilhører seg. I 3. ledd gis en uttømmende oppstilling over hvilke hensynssoner som kan gis, jf. ordlyden ”følgende”. Det er fire forskjellige typer og alle kan brukes i sjø. Disse er:

- Sikrings-, støy, og faresoner.
- Soner med særlige krav til infrastruktur.
- Soner for nærmere angitt bruk eller vern.
- Sone for særlige samarbeids- eller eierformer.

9.10 Retningslinjer

§9-9 slår fast hvilke bestemmelser og veiledende retningslinjer som kan gis til arealformål og hensynssoner i kommuneplanens arealdel.

⁷⁷ NOU 2003:14 s. 192

Dersom en kommune stiller krav om detaljplan eller områdeplan i visse områder eller for visse tiltak kan den vedta retningslinjer for arbeid med slike planer, for eksempel særlige krav til saksbehandling m.v, jf. §9-9, 1. ledd. Reglene om retningslinjer er ikke interessant for problemstillingen min.

9.11 Bestemmelser som ikke er knyttet til bestemte arealformål

I §9-9, 3. ledd er det gitt hjemmel for bestemmelser om infrastruktur i forbindelse med nye bygge- eller anleggstiltak, bestemmelser for å avverge fare med videre. Dette er bestemmelser som gis *uavhengig* av hvilket arealformål området har. Regelen vil også gjelde i sjø med andre ord. Tredje ledd gir bestemmelser tilknyttet hensynssonene i §9-8, 2. ledd.

I dag er det ikke hjemmel for å gi slike bestemmelser, for etter gjeldende rett er bestemmelsene knyttet opp mot hver sine arealbrukskategorier. Hjemlene for bestemmelser er få, og bruken av disse nøye avgrenset til kun å gjelde noen få arealbrukskategorier.

9.12 Bestemmelser som er knyttet til bestemte arealformål

I §9-9, 4. ledd er det hjemmel for bestemmelser som er knyttet opp til hver sine arealformål i §9-7. Bestemmelsen svarer til dagens §20-4, 2. ledd, som ikke gir hjemmel for bestemmelser knyttet til plan- og bygningsloven §20-4, nr. 5. Det blir det altså mulighet til etter den nye loven. Dette blir en utvidelse av kommunenes myndighet.

I §9-9, 4. ledd, nr. 4 har man en spesiell regel for sjø- og vassdragsarealer med tilhørende strandsoner. De to første leddene i nr. 4 er ikke interessante for min problemstilling, i det de gir hjemmel for bestemmelser på land. Disse reglene går på bestemmelser om bygg og anlegg i strandsonen og "vassdragssonen". §9-9, 4. ledd, nr. 4, tredje ledds anvendelsesområde er i sjø og i strandsonen. Kommunen kan etter denne paragrafen gi bestemmelser om plassering, omfang, størrelse, utforming med videre av nye bygninger og anlegg, og om endret bruk av eksisterende av bygninger og

anlegg. Endringen kan forbys i visse områder og til visse formål. Anlegg er nok mest praktisk i sjø.

Etter 1. setning i nr. 4, 4.ledd kan kommunen gi bestemmelser om bruk og vern av vassdrag og sjøområde, herunder bestemmelser om bruk av vannflate, vannsøyle og bunn. Dette betyr at kommunen dersom den ønsker det, kan gi bestemmelser for bare ett av nivåene om gangen, og at det kan gis forskjellige bestemmelser på de tre nivåene. Dette blir en endring, se punkt 9.4 over.

Videre er det hjemmel for bestemmelser tilknyttet noen av underformålene i §9-7, nemlig bestemmelser for områder for fiske, havbruk, annen næringsvirksomhet og ferdsel. Under havbruk og annen næringsvirksomhet kan det gis bestemmelser om lokalisering, omfang og typer av havbruksanlegg. Slik hjemmel har kommunene ikke i dag, og utvalget mener at dette vil føre til en bedre og enklere arealstyring i disse områdene. Det er viktig å merke seg at bestemmelsen ikke gir adgang til å bestemme hvilke arter som skal være tillatt i forskjellige områder.

Tredje punktum nr. 4 sitt 4. ledd gir en begrensning i adgangen til å gi bestemmelser dersom disse vil ha vesentlig betydning for igangværende virksomhet. Da kan de bare pålegges gjennom områdeplan eller detaljplan. Grunnen til dette er at kommuneplanens saksbehandlingsregler ikke er gode nok i forhold til grunneiere og andre rettighetshavere.

Kommunen kan også gi bestemmelser om praktisering av annen lovgivning som regulerer virksomhet i sjøområder, så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov. Motorisert ferdsel i vassdrag og på sjøen er nevnt som eksempel, jf. siste setning. Adgangen til dette er gitt for å få alle reglene inn på en felles arena, nemlig kommuneplanens arealdel. Dette vil være en betydelig forenkling med hensyn til saksbehandling og søknadsrutinene både for kommunen og den enkelte, jf. s. 312 og 310 i NOU 2003:14. Dette blir en endring i forhold til någjeldende rett, der det ikke er hjemmel for å gi bestemmelser om virksomhet i det hele tatt.

At det kan gis bestemmelser om virksomhet er en viktig og stor forandring i kommunenes myndighet. Men betydningen blir selvsagt noe innskrenket ved den ikke kan brukes i forhold til igangværende virksomhet.

9.13 Forslag til overgangsbestemmelser og endringer i andre lover.

I NOU 2003:14 side 33 kommer planlovutvalget med forslag til overgangsbestemmelser og endringer i andre lover, jf. §20-2. Formålet med endringene er at sektormyndighetene skal ta hensyn til planlegging og planer etter plan- og bygningsloven ved utøvelse av sin myndighet. Dette må de også dag, uten at det er gitt bestemmelser om det i hver enkelt lov.

Planutvalget har gjort samme grepet i forhold til en rekke sektorlover. De som er interessante for min problemstilling er naturvernloven, kulturminneloven, oppdrettsloven, lov om laksefiske og innlandsfisk mv. og havbeiteloven. Vern etter naturvernloven skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging etter plan- og bygningsloven, og vedtaket skal komme til uttrykk som arealformål eller hensynssone i arealplan, jf. forslag til nr. 2. Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. har fått samme innhold, jf. forslag til nr. 10. Vern av kulturminner skal også skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven og saksbehandling etter lovens kapittel III og §22a og plan- og bygningsloven skal samordnes, jf. forslag til nr. 5.

I forslag til §20-2 nr. 8 har utvalget foreslått endring i oppdrettsloven. Ny §8a, første ledd med overskriften ”*forholdet til plan- og bygningsloven*” skal inneholde en bestemmelse som sier at vedtak om konsesjon skal så vidt mulig bygge på planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Videre foreslår planlovutvalget at vedtatte planer etter plan- og bygningsloven med rettsvirkning etter plan- og bygningsloven §§9-6, 11-2 eller 12-2 skal legges til grunn for behandlingen av saker om plassering av oppdrettsanlegg. Før slik tillatelse gis skal konsesjonsmyndigheten påse at virksomheten ikke er i strid med slike planer. Hvis tiltaket vil være i strid med slike planer, skal konsesjonsmyndigheten bare gi tillatelse etter loven med samtykke av planmyndigheten. I forslag til tredje ledd vil planlovutvalget at saksbehandlingen etter denne lov og plan- og bygningsloven skal så vidt mulig samordnes. Kongen gir i

forskrift nærmere regler om slik samordning. Forslag til havbeiteloven §11a har samme innhold, jf. nr. 13, men forslaget til bestemmelse er noe annerledes formulert.

9.14 Oppsummering

Det ser ut som forslaget til ny lov vil bli oppklarende med hensyn til arealplanlegging i sjø. De unødvendige og forvirrende begrepene er tatt ut av loven. Slik sett blir kommuneplanens arealdel et bedre redskap for planlegging.

Adgangen til å gi bestemmelser blir utvidet, og det blir adgang til å gi hensynssoner og retningslinjer.

Det at forslaget gir hjemmel for regulering av virksomhet er en viktig endring. I dag kan man bare regulere byggeaktivitet og lignende, jf. §20-6, mens etter den nye loven kan man regulere virksomhet; ferdsel, sjøfart, fiske osv. Kommunene får mulighet til å kontrollere tiltak og virksomhet innen for sitt område helt ut til grunnlinjen. Men i praksis må sektormyndigheten være enig.

Sektormyndighetene blir ved lov pålagt å bygge sin planlegging og sine vedtak på plan- og bygningsloven. Men et samarbeid mellom kommune og disse myndighetene er en forutsetning.

Som en oppsummering kan man si at kommunenes myndighet blir utvidet dersom utvalgets forslag blir vedtatt. Kommunene får til en viss grad også hjemmel til å regulere virksomhet.

10 Konklusjon

10.1 Oppsummering av hovedfunn

Kommuneplanens arealdel er ment å være et styringsinstrument for kommunene. Problemstillingen min er hvordan kommunene kan bruke kommuneplanens arealdel til å styre virksomhet og aktivitet i sjø, sett i forhold til sektorlovgivningen. Det som har kommet fram i drøftingen min er at kommunenes myndighet etter kommuneplanens arealdel er at de har hjemmel til å angi formål i sjø og til å gi bestemmelser knyttet til disse, jf. §20-4, 2. ledd. Kommunenes adgang til å gi bestemmelser er snevre: For det første er forholdene det kan gis bestemmelser om sterkt avgrenset. For det andre er de knyttet opp mot en eller noen få arealbrukskategorier, slik at det er ikke alle arealbrukskategoriene det kan knyttes bestemmelser til i det hele tatt. Kommunen har slik sett svært begrenset myndighet når det gjelder forbud eller påbud om hvordan området nærmere skal brukes eller ikke brukes.

Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel i sjø må derfor ofte kunne vurderes direkte på grunnlag av §20-6. Her framgår det at planen bare er bindende for bestemte tiltak som vil være i strid med formålet på det enkelte området, eller tiltak som vil være til vesentlig ulempe for gjennomføring av planen. Andre forhold kan ikke kommunen styre med hjemmel i kommuneplanens arealdel. Dette gjelder også i forhold til sektorlovgivningen.

Konklusjon og svar på problemstillingen min blir derfor at kommunene ikke har muligheter til å regulere aktivitet og virksomhet gjennom bruk av kommuneplanens arealdel i sjø, sett i forhold til sektorlovgivningen.

10.2 Kommentarer om sterke og svake sider i oppgaven

En svakhet ved oppgaven er at den oversikten jeg gir om interesser i sjøen i kapittel 4 er noe tilfeldig, både med hensyn til hvilke interesser jeg har tatt for meg, og hva jeg skriver om hver enkelt.

11 Litteraturliste

11.1 Lover:

Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 nr. 16

Lov om vitenskapelig utforskning og undersøkelser av andre undersjøiske naturforekomster enn petroleum (kontinentalsokkelloven) av 21. juni 1963 nr. 12

Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63

Lov om Norges økonomiske sone av 17. desember 1976 nr. 91

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50

Lov om forurensing av 13. mars 1981 nr. 6

Saltvannsfiskeloven av 3. juni 1983 nr. 40

Havne- og farvannsloven av 8. juni 1984 nr. 51 § 27

Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. av 14. juni 1985 nr. 68

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

Lov om endring i plan- og bygningsloven av 21. april 1989 nr. 17

Lov om laksefiske og innlandsfisk av 15. mai 1992, nr. 47

Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 21. november 2000

Lov om havbeite av 21. desember 2000 nr. 118

11.2 Forskrifter

Forskrift av 24. februar 1983 om begrenset fart ved passering av badende og om forbud mot ferdsel m.v. innenfor oppmerkede badeområder med hjemmel i lov av 20. juli 1893 nr. 1 om sjøfarten.

Forskrift av 13. juli 1995, nr. 0642 om høsting av tang og tare fastsatt i medhold av kongelig resolusjon i medhold av kontinentalsokkelloven §2 og saltvannsfiskeloven §4, bokstav h.

Forskrift av 4. desember 1997, nr. 1442 om regulering av mudring og dumping i sjø og vassdrag i medhold av forurensingsloven §11.

Forskrift av 24. juni 2003 om saksbehandling og kontroll i byggesaker i medhold av plan- og bygningsloven §6.

11.3 Forarbeider:

NOU 1983:15 Planlov

NOU 1987:21 Samordning av lover om arealdisponering

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

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

Ot.prp. nr. 56 (1984-85) Plan- og bygningslov

Ot.prp. nr. 51 (1987-88) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr 77 og visse andre lover om arealdisponering

Ot.prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.

11.4 Juridisk litteratur:

Backer, Inge Lorange. *Innføring i naturressurs- og miljørett*. 3. utgave. Oslo, 1999.

Backer, Inge Lorange. *Naturvern og naturinngrep*. 1. utgave. Stavanger, 1986.

Eckhoff, Torstein. *Rettskildelære*. 5. utgave. Oslo, 2001.

Falkanger, Thor. *Tingsrett*. 5. utgave. Oslo, 2000.

Fleischer, Carl August. *Plan- og bygningsretten*. 1. utgave. Oslo, 1992.

Frihagen, Arvid. *Plan- og bygningsloven, kommentarutgave, bind II*. 1. utgave Oslo, 1998.

Lilleholt, Kåre. *Fast eiendoms rettsforhold. I: Knophs oversikt over Norges rett*. 12. utgave. Oslo, 2004.

Myklebust, Leiv. *Strand- og sjøområde. Regelverk for bruk og forvaltning*. 1. utgave. Oslo, 1993.

Rogstad, Daniel. I *Norsk Lovkommentar*.

Sandbæk, Ragnar. *Kystzoneplanlegging*. 1. utgave. Bergen, 2003.

Sandene, Erling v/ Rogstad, Daniel. *Planleggings-, regulerings- og bygningsrett*.

I: *Knophs oversikt over Norges rett*. 12. utgave. Oslo, 2004.

Tyren, Carl Wilhelm. *Plan- og bygningsloven og forskriftene i praksis*. 4. utg. Oslo, 2000.

Plan- og bygningsrett. Odd Jarl Pedersen...[et al.]. Oslo, 2000.

11.5 Veileder

Veileder fra Miljødepartementet: ”*Kommuneplanens arealdel*”. Revidert utgave pr. 01.11.2001. T-1382.

11.6 Retningslinjer

Retningslinje av 1. april 1993 fra Nærings og Handelsdepartementet om fylkeskommunens behandling av konsesjoner for kommersiell utnytting av skjellsand, sand og grus på havbunnen i indre farvann i medhold av kontinentalsokkeloven 10

