

Gert-Fredrik Malt  
Førsteamanuensis Em.  
Institutt for Privatrett, Jur.fak. UiO

Oslo, 20. desember 2023

## NOTAT

### OM HENSYNSSONER MED SÆRLIGE HENSYN I KOMMUNEPLANENS AREALDEL. SÆRLIG OM HENSYNSSONER FOR NATURMILJØ - H560.

#### 1. INNLEDNING

##### 1.1. Notatets hovedgjenstand

Naturvernforbundet i Oslo og Akershus (NOA) har bedt meg om å gi en redegjørelse for reglene om etablering av hensynssoner for angitte særlige hensyn i kommuneplanens arealdel; særlig med henblikk på opprettelse av hensynssoner for naturmiljø og kommunens kompetanse til å gi retningslinjer for tiltak i sonen.

##### 1.2. Bakgrunn

Bakgrunnen for oppdraget er forslaget fra Oslo kommune om innføring bl.a. av en hensynssone Naturmiljø - H560 i neste utgave av Kommuneplanens arealdel - med formål å fremme utviklingen av såkalte "økologiske korridorer" i Oslomarka.

Forslaget til ny arealdel av kommuneplanen for Oslo - "*Kommuneplanens arealdel - Oslo mot 2040*" - med Planbeskrivelse, Plankart, Bestemmelser, Temakart og vedlegg, ble vedtatt av Byrådet og sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn den 22/6-2023.<sup>1</sup> Forslaget om innføring av en hensynssone H560 Naturmiljø fremkommer på forskjellig måte i forslaget:

- som omtalt i *Planbeskrivelsen* på s. 48<sup>2</sup>;
- som markert i et kartutsnitt inntatt i *plankart 2* over hensynssoner (kartutsnitt for Sone med angitte særlige hensyn - hensyn naturmiljø)<sup>3</sup>;
- som et antall *retningslinjer* inntatt i *Bestemmelser med veiledning*, punkt 38.3 (side 35)<sup>4</sup>.

En særlig bakgrunn for kommunens forslag er Biofokus Rapport 2022/115: Økologiske korridorer og områder med særlig store naturverdier i Marka i Oslo kommune.<sup>5</sup>

Forslaget fra Oslo kommune er delvis nyskapende, og aktualiserer spørsmålet om rammene for kommunens kompetanse til å knytte retningslinjer av forskjellig art til hensynssoner. Tilsvarende spørsmål oppstår ved vurdering også av retningslinjer gitt av andre kommuner.

---

<sup>1</sup> Om forslagens enkelte elementer, se nedenfor. Høringsfrist er satt til 22/12-2023. Forslaget antas å ville bli videre bearbeidet til et planvedtak i løpet av 2024. I det følgende vil *forslaget* generelt bli henvisst til og omtalt som *Oslo Kommune Kommuneplan-arealdel. Forslag 2023*, forkortet: *OsloKomm.KPA-Forslag-2023*

<sup>2</sup> Se: [OsloKomm.KPA-Forslag2023.Planbeskrivelse](#).

<sup>3</sup> Se: [OsloKomm.KPA-Forslag2023.Plankart](#). Et skjermbilde av et kart over hensynssone H560 er inntatt bakerst i dette notatet.

<sup>4</sup> Se: [OsloKomm.KPA-Forslag.2023.Bestemmelser](#).

<sup>5</sup> Se: [Biofokus-Rapport-2022-115](#).

Jeg er bedt spesielt om å vurdere rettslige innsigelser som er fremkommet mot forslaget i et høringssvar fra Norskog og i en juridisk vurdering innhentet av Norskog foretatt av adv.firmaet Hjort ved ad. S. Flaaten - i notat datert 7/12-23.<sup>6</sup>

### 1.3. Normgrunnlag

Kommunens adgang til å etablere hensynssoner i kommuneplanens arealdel ble innført med *plan- og bygningsloven* av 27/6-2008 nr. 71 (=pbl), som trådte i kraft i 2009.<sup>7</sup>

Det rettslige *grunnlaget* for innføring av hensynssoner med tilknyttede bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanens arealdel er gitt i *pbl* § 11-8; jf. også §§ 11-2, 11-5, 11-6, 11-9 og 11-11. Se også § 11-1 I om lovens alminnelige formål, og § 11-1 II om plan- og bygningslovens rolle som samordnende lov for enkelte former for planlegging. Reglene om hensynssoner i pbl. kap 11 er gitt en videre anvendelse i reglene om reguleringsplan, se særlig pbl. § 12-6.

Av betydning for inneværende utredning er særlig reglene om hensynssoner etter *pbl* § 11-8 III c, opprettet "med særlig hensyn til bl.a. landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnsstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø".

I notatet vil jeg også berøre forholdet mellom på den ene side reglene i pbl om arealformål og hensynssoner m.v. og på den annen side regler i de som kalles *sektorlovgivning* utenfor pbl, så som *jordlova* - lov 12/5-1995 nr. 23; *skogbruksloven* - lov 27/5-2005 nr. 31; *markaloven* - lov 5/6-2009 nr. 35 og *naturmangfoldloven*, lov 19/6-2009 nr. 100<sup>8</sup>, med tilhørende forskrifter - så som landbruksveiforskriften<sup>9</sup>, og den såkalte *Markaforskriften*.<sup>10</sup>

Sentrale *argumenter for tolkning av plan- og bygningsloven* finnes i lovproposisjonen (=Prop.)<sup>11</sup> og andre forarbeider til loven<sup>12</sup>. Viktige argumenter finnes ellers bl.a. i departementets Lovkommentar til plandelen av pbl. (=Dept.Lovkomm 2022)<sup>13</sup>, i dets Veileder H-2481 B Kommuneplanens arealdel (=Dept.Veileder 2022)<sup>14</sup>, og delvis i juridisk litteratur.<sup>15</sup> Det finnes også noen domstolsavgjørelser og uttalelser av Sivilombudet som har en viss

---

<sup>6</sup> Norskogs høringssvar er udatert, men ble publisert den 14/12-23; se: [Norskog.Høringssvar-14/12-23](#).

For notatet fra adv.firmaet Hjort v. adv. S.O. Flaaten, se: [Hjort.Rettslig vurdering.7/12-23](#). I det følgende vil jeg vise til notatet som *Hjort/Flaaten*.

<sup>7</sup> Ved henvisninger vil jeg vise til loven som "pbl". Ledd (hovedavsnitt) i paragrafer vil bli angitt ved romertall. Ytterligere inndelinger vil bli gitt ved arabertall eller bokstaver, evt med angivelse av avsnitt; f.eks. slik: pbl § 11-8 III c fjerde avsnitt.

<sup>8</sup> Også andre lover kan komme inn i bildet, så som *kulturminneloven* - lov 9/6-1978 nr. 50 og *dyrevelferdsloven*, lov 19/6-2009 nr. 97 (se bl.a. § 15).

<sup>9</sup> Forskrift 28/5-2015 nr. 5540 om planlegging og godkjenning av landbruksveier

<sup>10</sup> Forskrift 10/9-2021 nr. 2698 om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommune ...

<sup>11</sup> *Ot.prp. 28 (2007-2008)*, kommentarer til § 11-8 (prp s. 217-221). Om bakgrunnen for lovforslaget, se Prop. s. 109, 116flg. og 126. Spalter i proposisjonen er angitt med romertall.

<sup>12</sup> Se særlig planlovutvalgets delutredning II - *NOU 2003:14*; særlig s. 101 og kommentarene til lovutk. §§ 9-8 og 9-9.

<sup>13</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, Lovkommentar til plandelen av pbl.; se: [KD-dep.Lovkommentar-pbl-plandelen.2022](#)

<sup>14</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet, veileder kommuneplanens arealdel; se: [Veileder H-2481-B.Kommuneplanens arealdel-2022](#)

<sup>15</sup> Se særlig Innjord (red.): *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Bind I Plandelen. Oslo (Gyldendal) 2010; og O.J. Pedersen o.a.: *Plan- og bygningsrett*. Del. 1. Planlegging og ekspropriasjon. 3. utgave Oslo (Univ.forlaget) 2018. De to verkene sier alt i alt lite om hensynssoner ut over det som fremgår av forarbeidene.

interesse når det gjelder saksbehandling og begrunnelse ved påberopelse av retningslinjer; se nærmere etterhvert.

I noen utstrekning vil jeg vise til eksempler på hensynssoner med tilknyttede retningslinjer opprettet av andre kommuner, hvorav noen inngår i arealplaner som er stadfestet av departementet eller/og omfatter områder i Oslomarka.<sup>16</sup>

#### 1.4. Disposisjon og konklusjoner

I pkt 2 vil jeg si noe generelt om hensynssoner etter pbl § 11-8. I pkt 3 vil jeg si noe nærmere om hensynssoner og om mulige retningslinjer etter § 11-8 III c. I pkt 4 vil jeg kommentere spesielt forslaget fra Oslo kommune om hensynssone H560 naturmiljø med tilhørende retningslinjer. Underveis i notatet vil jeg kommentere innsigelser mot forslaget fremmet av Norskog/adv.firmaet Hjort.

I notatet kommer jeg samlet til å vise at kommunens forslag om hensynssone H560 med tilhørende retningslinjer holder seg innenfor grensene for kommunens kompetanse etter pbl.

## 2. GENERELT OM HENSYNSSONER OG TILKNYTTETE NORMER I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

### 2.1. Definisjon og formål

Hensynssoner er en reguleringsform for arealbruk som kommer i tillegg til (legges oppå ved egne kartlag markert ved skravering) hovedreglene om arealformål i pbl § 11-7. De utgjør "en kartfestet inntegning av hva det er nødvendig å ta hensyn til ved planleggingen av arealene", derunder også etter andre lover.<sup>17</sup>

Om *formålet* med reglene sies det i Prop. at "Hensikten med å skille ut hensynssoner er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi v eiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader."<sup>18</sup>

Reglene har også betydning andre steder i pbl, så som i pbl § 12-6 og for anvendelse av regler i pbl kap. 20, 28 og 29.

### 2.2. Alminnelige vilkår for opprettelse av hensynssoner

2.2.1. Alminnelige vilkår for opprettelse av hensynssoner er gitt i pbl § 11-5 II, 1 jfr § 11-8 I.

Et utgangspunkt gir § 11-5 II, 1 om at "Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og *rammer og betingelser* for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige *hensyn som må ivaretas* ved disponeringen av arealene", og § 11-5 II om at plankartet "i nødvendig utstrekning" skal vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer. I § 11-8 I, 1 sies det at kommuneplanens arealdel "i nødvendig utstrekning" skal vise hensyn og restriksjoner *som har betydning for bruken av areal*; dvs som

---

<sup>16</sup> Henvisninger til retningslinjer i slike tilfeller vil ha denne form: [Kommunenavn] +KPA+ [Vedtaksår] +Best.[=Bestemmelser] +[Paragraf/nummer/sidetail]. Eks.: LierKPA2019 Best. s. 18flg.

<sup>17</sup> Prop. s. 217 II.

<sup>18</sup> Se Prop. s. 217 I.

legger *faktiske eller rettslige premisser* for arealbruken.<sup>19</sup> Ifølge § 11-8 I, 2 kan de markeres i arealdelen som hensynssoner med tilh. retningslinjer og bestemmelser.

2.2.2. Som nevnt skal hensynssonene *i nødvendig utstrekning* vise *viktige* hensyn. I prop. sies det i tråd med det som er sagt, at hensynssoner skal "avgrenses til de interesser som vil ha *vesentlig betydning* for beslutninger om å godkjenne nye tiltak i sonen.<sup>20</sup> Det kravet om viktighet, nødvendighet og vesentlighet som oppstilles her, innebærer først og fremst at hensynssoner ikke må ta sikte på å tilgodese selvfølgelige eller bagatellmessige hensyn, men *særlige* hensyn, som anses viktige for bedømmelse og begrunnelse av tiltak i tråd med arealformålet innenfor hensynssonen, og som ellers lett ville bli satt tilside for andre praktiske hensyn innenfor arealformålet. En del av begrunnelsen kan være at formålet med hensynssonen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved de andre lover og forskrifter som regulerer området - så som reglene i pbl om arealformål med tilhørende bestemmelser, markaloven eller sektorlovgivningen.

2.2.3. Ifølge § 11-8 I 3 kan det angis *flere hensynssoner* for samme areal.

2.2.4. Etter reglene om enkelte hensynssoner i § 11-8 III skal det samtidig med en *betegnelse* av hensynssonen, gis en *karakteristikk* av den, dvs noe som særlig identifiserer (kjennetegner og spesifiserer) sonen, som begrunner opprettelse av den - og som er styrende for hvilke bestemmelser, retningslinjer og hensyn som knyttes til den.<sup>21</sup>

Ordet "karakteristikk" er mitt her. De forskjellige hensynssonene er tenkt angitt og spesifisert på svært forskjellig måte for de forskjellige hensynssonene. I pkt a om sikrings-, støy- og faresoner er det snakk om angivelse av "fareårsak eller miljørisiko"; i pkt b om infrastruktursoner, kreves det angivelse av en særlig "type infrastruktur"; i pkt c kreves angitt en særlig "interesse" for sonen (se nedenfor pkt. 3.1), i pkt d om sone for midlertidig båndlegging er kreves det angivelse av "formålet", i pkt e om soner for fellesplanlegging for flere eiendommer er det naturlig å kreve en viss ytterligere spesifisering av hva slags planleggingssituasjoner og -former det siktes til.

2.2.5. Loven setter ingen begrensning på den *størrelse* (det omfang) en hensynssone kan ha, dvs det arealet den skal dekke. Så lenge vilkåret om viktighet/vesentlighet/interessen er oppfylt for de enkelte hoveddeler av arealet kan det samlede arealet gjerne være stort. (Tenk f.eks. på sikringsoner for flom, ras eller støysoner.).

Det er samtidig intet krav om at hensynets viktighet skal være lik eller åpenbar over hele arealet. Det må godtas hensynssoner som dekker arealer der interessen varierer i styrke, og derfor også soner som virker som naturlige bufferoner i tilknytning til en kjernesone, eller som dekker mindre enkeltarealer hvor hensynet ikke har praktisk betydning.

---

<sup>19</sup> Den siste presiseringen er gitt uttrykkelig i prop. s. 217 II.

<sup>20</sup> Prop. s. 217 II. Se også Dept.veileder 2022 s. 54.

<sup>21</sup> Ordet "interesse" brukes direkte bare om hensynssoner etter § 11-8 III c første avsnitt. Men en tilsvarende angivelse av et uttrykkelig eller forutsatt formål med sonen knyttes også til de andre hensynssonene; se uttrykkelig § 11-8 III d, og mer indirekte i § 11-8 III a, b e og f.

2.2.6. Ifølge § 11-8 II skal det "i nødvendig utstrekning *angis* hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde *i medhold av loven eller andre lover* for å ivareta det hensynet sonen viser." (min uthevelse). Hensikten med denne regelen er ikke å gi en særlig (ekstra) hjemmel for fastsettelse av bestemmelser eller retningslinjer (se nedenfor), men bare sikre *opplysning* om aktuelle regler - inkludert regler gitt utenfor og uavhengig av pbl., som fremmer hensynssonens formål. Et eksempel for Oslo og omkringliggende kommuner gir markaloven

### 2.3. Sekundære normer knyttet til hensynssoner: bestemmelser og retningslinjer

2.3.1. Opprettelsen av en hensynssone etter en av underbestemmelsene i § 11-8 III vil - når sonen er angitt tilstrekkelig konkret med en betegnelse og med fremhevelse av en soneegen foranledning (f.eks. i form av årsak, risiko, infrastrukturelle objekter, formål) - i seg selv kunne forstås som knyttet til *forutsatte sekundære normer* om tiltak og handlinger innenfor sonen. Se noe mer om slike *lovmedsatte* hensyn i pkt. 3.2.

2.3.2. Selv om hensynssoner ikke uten videre er bindende for arealbruk på samme måte som arealformål etter § 11-7, kan det dessuten i noen utstrekning gis tilknyttede formelt bindende normer for arealbruken i form av *bestemmelser*:

Visse regler om bestemmelser er gitt i § 11-8 selv, se § 11-8 III, nærmere bestemt § 11-8 III a annet avsnitt, § 11-8 III b annet avsnitt, § 11-8 III c annet avsnitt, § 11-8 III e annet avsnitt, samt indirekte i § 11-8 III d og f.

Andre regler er gitt i pbl § 11-9 til 11-11; se særlig § 11-9 nr 1, 6 og 7 samt § 11-11.

Ved reguleringsplaner er det en enda større adgang til å gi bestemmelser til hensynssoner; se pbl § 12-7.

Jeg går ikke nærmere inn på dette her.

2.3.3. Et viktig supplement til hensynssoner kan være sekundære normer i form av *retningslinjer*; gitt enten som tillegg til bestemmelser eller uavhengig av dette.<sup>22</sup>

Retningslinjer er ikke som bestemmelsene direkte rettslig avgjørende for beslutninger etter loven. Retningslinjenes funksjon er bidra til å styre (gi føringer for, hensyn ved) utøvelse av *skjønn*. Spørsmål hvor skjønn i denne forstand kan komme inn, kan gjelde spørsmål om utarbeidelse av reguleringsplan, spørsmål om dispensasjon, byggetillatelse o.a.

Forvaltningen vil typisk ha en plikt til å ta hensyn til retningslinjene og de hensyn de setter i sine vedtak, eventuelt også til å gjøre det tydelig i vedtaket eller i begrunnelsen for det at det er tatt slike hensyn.<sup>23</sup>

Kommunens er gitt en uttrykkelig *kompetanse til å knytte retningslinjer til hensynssoner* ved hensynssoner etter § 11-8 III c; se nedenfor i pkt. 3.3 til 3.5. Men kommunen har

---

<sup>22</sup> Om forholdet mellom bestemmelser og retningslinjer, og om retningslinjer generelt, se særlig Prop. s. 217 II og Dept.lovkomm.2022 s. 116. I Prop. s. 217 II sies det at Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone "vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annen lovverk rettslig. Det vil imidlertid gi et bedre og mer helhetlig grunnlag for den avveining som vedkommende myndighet skal foreta innenfor rammen av den lov som gir hjemmel for beslutningen."

<sup>23</sup> Se f.eks. [SOM-2015-2528](#)

mulighet til å gi retningslinjer også ut over det - som supplement til bestemmelser etter § 11-8 III a, b, d eller e. I praksis finnes det også mange eksempler på slike retningslinjer.<sup>24</sup>

Retningslinjer *formuleres* normalt ved bruk av det svake modal verbet "burde", i presensformen *bør*.<sup>25</sup> Men det finnes i praksis mange eksempler på retningslinjer formulert på en skarpere måte, med innhold tilsynelatende som bestemmelser, f.eks. ved å angi at noe påbys (skal være) eller forbys (skal ikke være) på en bestemt måte (se flere eksempler i pkt 3). Dersom det er på det rene at normene er ment som retningslinjer etter § 11-8 III c, er det tilstrekkelig å tolke dem som det (modal innskrenkende), det er altså ikke nødvendig - som Hjort/Flaaten synes å forutsette - å anse dem som uhjemlede og derfor ugyldige bestemmelser.<sup>26</sup>

Retningslinjene kan ikke gå ut over rammene for det *arealformålet etter § 11-7* som de gjelder for.<sup>27</sup> Men rammene for det gitte arealformålet - f.eks. LNFR-områder etter § 11-7 nr. 5 vil ofte kunne forstås så vidt at de gir rom for hensynssoner med retningslinjer som gir virksomheten innenfor hensynssonen et preg av andre arealformål - f.eks. som grønnsoner.<sup>28</sup>

### 3. OM HENSYNSSONER MED SÆRLIGE HENSYN ETTER PBL § 11-8 III C.

#### 3.1. Særlige vilkår for opprettelse av hensynssoner etter § 11-8-III c.

Om alminnelige vilkår for opprettelse etter § 11-5, jfr § 11-8 I, se ovenfor.

Siden 1/7-2017 hjemler pbl. § 11-8 III c opprettelse av hensynssoner "med særlig hensyn til bl.a. landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse."; og dessuten en hensynssone for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder.<sup>29</sup> I Dept-Veileder 2022 skjelnes det i tråd med dette skjematisk mellom 9 forskjellige nummererte hensynssoner etter § 11-8 III c<sup>30</sup>. I inneværende tilfelle handler det om opprettelse av en hensynssone for *naturmiljø*, betegnet som H560.

Hensynssonene for natur- og kulturmiljø betegner loven på en særlig måte, som soner med særlig hensyn til *bevaring av naturmiljø og kulturmiljø*<sup>31</sup>. Dette kan ikke være til hinder for at en hensynssone for naturmiljø tillegges som et videre formål også å *utvikle naturmiljøet*, f.eks. i retning av et større eller mer befestet økologisk mangfold.<sup>32</sup> Det er også mulig å betegne sonen enklere, slik det gjøres i Oslo, som "Hensynssone naturmiljø".

<sup>24</sup> Se OsloKomm.KPA-Forslag2023.Bestemmelser pkt 36.6 (til hensynssone etter § 11-8 IIIa); 37.1 (til hensynssone etter § 11-8 IIIb) og 39.1 (til hensynssone etter § 11-8 III d).

<sup>25</sup> Et eksempel fra Oslo gir retningslinje 3.1, se nedenfor pkt 4.2.3.

<sup>26</sup> Se Hjort/Flaaten s. 10 om retningslinje 1.2.

<sup>27</sup> Se Prop. s. 219 II

<sup>28</sup> Adgangen til å innføre *grønnstruktur* som et eget arealhovedformål ble innført med pbl 2008 § 11-7 nr 3. I forarbeidene sies det uttrykkelig at man etter dette, ved utarbeidelse av kommuneplan for området, kan stå overfor et valg mellom å opprette et område direkte som grønnstruktur etter § 11-7 nr 3, og å opprette det som et annet arealformål kombinert med en hensynssone grønnstruktur med tilhørende retningslinjer; se prop. s. 214 II og 219 I. Det kan også tenkes forskjellige andre kombinasjoner av arealformål (f.eks. LNFR-områder) og hensynssoner.

<sup>29</sup> Hjort/Flaaten baserer seg på en lovtekst eldre enn dette - og overser dessuten hensynssonen i annet avsnitt.

<sup>30</sup> Dept.Veileder 2022 s. 128

<sup>31</sup> Ifølge Dept.Veileder 2022 s. 150 omfatter naturmiljøbegrepet "det biologiske mangfoldet sammen med ivaretagelse av friluftslivs- og landskapsverdier i videste forstand".

<sup>32</sup> OsloKomm.KPAforslag 2023-Best 38.3 kan f.eks. forstås slik; se her pkt 4.2.2.

Loven tillater opprettelse av *differensierte hensynssoner* innenfor hver av hovedkategoriene - og muligens også på tvers av dem. I forarbeidene nevnes flere muligheter, så som differensierte jordbruks- skogbruks- og reindriftssoner.<sup>33</sup> I OsloKomm.KPA-forslag-2023 om hensynssone landbruk skjelves det i tråd med dette mellom en hensynssone jordvern og en hensynssone urbant landbruk. I NittedalKPA2019 er det etablert egne vernesoner etter § 11-8 III c for typer av vernede vassdrag og for mindre bekker.<sup>34</sup>

Om *grunnlaget* for å angi hensynssoner etter bestemmelsen, sies det i forarbeidene at det "f.eks. kan være kartlegging av naturtyper og andre naturforekomster på grunnlag av naturtypekartleggingen eller MiS-kartlegging i skog".<sup>35</sup> Et grunnlag for Oslo kommunes forslag om en hensynssone naturmiljø er som sagt en rapport fra BIOFOKUS om økologiske korridorer.

Loven krever angivelse av en *interesse* knyttet til hensynssonen. Vilkåret kan være oppfylt med angivelse av hensynssonens hovedbetegnelse, f.eks. (som i vårt tilfelle) som hensynssone for *naturmiljø* - ved at dette peker mot interessen som er angitt i loven: *bevaring av naturmiljø*. Men det er mulig å angi mer spesifikke interesser knyttet til sonen; både ved en differensiering av soner som nevnt og som angivelse av sekundærformål eller overordnede hensyn for dem.<sup>36</sup>

### 3.2. Lovsatte hensyn

Som nevnt nedenfor krever loven ikke - heller ikke etter § 11-8 III c - at kommunen gir uttrykkelige retningslinjer for hensynssoner. I prinsippet kan kommunen nøye seg med å fastsette en hensynssone med en særlig betegnelse og angitt interesse, f.eks. en hensynssone naturmiljø H560.

I slike tilfeller må det likevel anses gitt at kommunen pålegger seg selv å ta visse selvfølgelige *lovsatte* (lovforutsatte, lovmedsatte) *hensyn* typisk knyttet til vedkommende interesse. Se noe mer om dette nedenfor.

Jeg kjenner ikke til noe eksempel i praksis på en slik minimal reguleringsform.

### 3.3. Generelt om retningslinjer etter § 11-8 III c

3.1.1. § 11-8 III c gir i tredje og fjerde avsnitt en uttrykkelig hjemmel for å gi *retningslinjer* for tiltak og andre handlinger i hensynssonen. Om retningslinjer generelt, se ovenfor i pkt 2.4. For ordens skyld: Kommunen har *ingen plikt* til å knytte retningslinjer til opprettelsen av en hensynssone etter § 11-8 III c. Om situasjonen i slike tilfeller, se ovenfor i pkt 3.2.

---

<sup>33</sup> Prop. s. 218 II.

<sup>34</sup> I Nittedal KPA2019 er også Marka markert som en egen hensynssone med henvisning til markaloven; her vel tenkt som en opplysning etter § 11-8 II.

<sup>35</sup> Prop. s. 219 I.

<sup>36</sup> Et eksempel gis forsåvidt i Oslo kommunes forslag om hensynssone naturmiljø, der andre kulepunkt fremhever "det berørte områdets funksjon som økologisk korridor". I Nordre Follo KPA2023 §24.2 innledes bestemmelsene for hver av tre særlige hensynssoner bevaring naturmiljø med en angivelse av hva sonen "omfatter", og derved av hva som særlig søkes beskyttet. I ÅsKPA2023 Best § 31.2 sies innledningsvis: "Interesser i hensynssonene: Bevaring av naturmiljø, naturmangfold, landskap og grønn infrastruktur."

3.3.2. I pkt 2.4 har jeg også sagt noe om bruk og forståelse av retningslinjer *formulert som bestemmelser*. Nettopp ved § 11-8 III c er dette noe loven selv legger opp til som mulighet, når den i tredje avsnitt omtaler retningslinjer om "begrensninger" av virksomhet og "vilkår" for tiltak. Retningslinjer formulert tilsynelatende som bestemmelser i denne forstand trenger ikke anses som ugyldige. De kan gis god mening ved å tolkes modalt innskrenkende - som retningslinjer. I kommunal praksis finnes mange eksempler på tilsynelatende skarpe retningslinjer.<sup>37</sup>

3.3.3. Et viktig spørsmål om forståelse av § 11-8 III c generelt, gjelder bestemmelsens *forhold til sektorlovgivningen*. Med uttrykket sikter jeg til andre lover enn pbl som regulerer særlig typer virksomheter eller handlinger, i utgangspunktet uavhengig av pbl. Viktige lover av denne art er jordloven, skogbruksloven, dyrevelferdsloven, markaloven, friluftsløven, naturmangfoldloven og kulturminneløven.

NB: Her i pkt 3.3.3 omtaler jeg bare det generelle spørsmålet om forholdet mellom pbl § 11-8 III c og slike lover. Det særlige spørsmålet om forholdet mellom § 11-8 III c *fjerde avsnitt* og sektorlovgivningen diskuteres nedenfor i pkt 3.5.

Utgangspunktet her - som ellers i lovgivningen - er naturlig at lover som regulerer *forskjellige sider av et livsområde* forutsettes å kunne eksistere og virke side ved side. Dette er nettopp mulig fordi lovene regulerer forskjellige sider av forholdet - og da typisk ut fra formål, interesser og hensyn som ikke ivaretas - eller ikke ivaretas på samme måte - av de andre aktuelle lovene. Spesielt når det gjelder plan- og bygningsloven er dette også et selvfølgelig utgangspunkt. Dette kommer særlig godt frem i forholdet til jordloven, dyrevelferdsloven og skogbruksloven, som anvendt i områder kategorisert i kommuneplanens arealdel som LNFR-områder: Disse lovene har regler om praktisk jordbruk, dyrehold og skogsdrift - som bl.a. kan medføre ønske om å bygge veier og driftsbygninger, eller om andre tekniske tiltak, og de inneholder tildels også selv regler om slike tiltak. Men det er ikke til hinder for at disse tiltakene samtidig er undergitt regulering etter pbl.; så lenge reguleringen etter pbl. ikke direkte griper inn i interne organisatoriske, tekniske eller økonomiske vurderinger etter vedkommende lov. Det pbl - med arealplaner og hensynssoner - regulerer i slike tilfeller er de enkelte fysiske tiltakene (disposisjonene, handlingene), uavhengig av om de samtidig har sitt utspring i og kan forstås som utslag av interne disposisjoner truffet etter vedkommende særlov.

Det som her er sagt gjelder etter min mening både for tiltak etter jordloven, skogbruksloven og dyrevelferdsloven; og ingen av formuleringene i pbl § 11-8 tilsier noe annet. Tilsvarende gjelder også - med visse særlige unntak - også for forholdet mellom de andre sektorlovene som er nevnt ovenfor. Et eksempel av en egen art gir forholdet mellom reguleringer etter naturmangfoldloven og pbl.: At en handling - f.eks. hugging av et tre - ikke utløser et vedtak eller annen særlig rettsvirkning etter naturmangfoldloven (så som et vedtak

---

<sup>37</sup> Se f.eks. AskerKPA2023 Best.20.2; LierKPA2019 Best. s. 18flg ("skal ikke tillates" o.a.); NittedalKPA2019 Best. 1.17.1.4 (Inngrep som er til skade for ... skal unngås. Tiltak som nevnt i ... er ikke tillatt, med mindre...); Nordre FolloKPA2023 Best. § 24.2 (I disse områder skal alle tiltak som kan forringe naturverdiene, unngås.); VestbyKPA2023 Best. § 22 (... innenfor hensynssone "H560 Vassdrag" skal trær av alm (...) med en diameter over ... eller omkrets over bevarer og tillates ikke hogget.... Innenfor hensynssone "H560 Naturmiljø" skal naturtypenes økosystem bevarer.)



om vern etter lovens kap III) trenger ikke bety at de ikke kan vernes særskilt eller gjennom retningslinjer til en hensynssone etter pbl.<sup>38</sup>

Spesielt når det gjelder *skogbruket* mener Norskog/Hjort i motsetning til det som her er sagt at lovens regler om hensynssoner med tilknyttede hensyn generelt må tolkes innskrenkende, så de ikke gis anvendelse overfor skogbrukets virksomhet.<sup>39</sup> Det kan ikke være riktig. Skogbruk og skogbruksloven fremstår naturlig som hørende inn under kjerneområdet for mulige hensyn og retningslinjer etter § 11-8 III c, og det er ingen særlig grunn til å etablere noe unntak for dette. Lovteksten er generell, og å anse den dermed som "temmelig vag"<sup>40</sup> er lite treffende. Å tolke pbl innskrenkende her må være utelukket. Pbl ivaretar sentrale samfunnsinteresser som kan bli påvirket også av tiltak etter disse lovene; og det hører til pbls kjerneområde å gi en regulering av dem som faktiske handlinger.

3.3.4. En variant av spørsmålet om forhold til sektorlovgivningen er spørsmålet om i hvilken utstrekning arealplaner og hensynssoner med tilknyttede normer etter pbl kan regulere eller på annen måte gripe inn i *næringsvirksomhet*.

I forarbeidene til Pbl og i Dept.komm.2022 sies det at § 11-8 III c "ikke gir hjemmel til regulering av næringsvirksomhet. Dette fastsettes med hjemmel i særlov, innenfor de rammer planens arealformål og bestemmelser fastsetter."<sup>41</sup> Rekkevidden av denne angivelige begrensningen er imidlertid ikke helt klar.

Norskog/Hjort gir inntrykk av at den med dette hindrer all regulering av skogbrukets virksomhet.<sup>42</sup> Etter min mening trekker de med dette begrensningen alt for langt. Det sentrale må her som generelt (som sagt ovenfor), være at retningslinjene ikke skal kunne gi en regulering av næringsvirksomhet som sådan, teknisk, organisatorisk eller økonomisk - en slik regulering kan bare foretas i særlovgivningen. Men begrensningen kan ikke være til hinder for at retningslinjer regulerer enkelte tiltak eller andre enkelthandlinger som foretas i og som anses som *utslag* av næringsvirksomhet. Nettopp denne reguleringsmuligheten er ett av plan- og bygningslovens hovedgrep: Det man rammer er ikke en næring direkte, men dens handlinger - og da uavhengig av om de foretas i næring eller ikke.

Mye kan dessuten tale for å forstå den aktuelle begrensningen bare som en presisering av grunnhjemmelen om retningslinjer, i § 11-8 III c tredje avsnitt. Den særlige hjemmelen i § 11-8 III c fjerde avsnitt handler uttrykkelig om tillegg og presiseringer til sektorlovgivningen, så som jordloven, skogbruksloven, naturmangfoldloven, markaloven og kulturminneloven - der den virksomheten som rammes typisk vil være utøvd i næring; og det gir liten mening å begrense reguleringsmyndigheten ytterligere i slike tilfeller; se videre nedenfor i pkt. 3.5.5.

---

<sup>38</sup> Enda et eks. kan være forbud mot bruk av et særlig sprøytemiddel i jordbruk/skogbruk av hensyn til naturmiljøet innenfor en hensynssone for dette.

<sup>39</sup> Hjort/Flaaten s. 6-8, med konklusjon på s. 8. Begrunnelsen er hentet i en generell karakteristik av lovens forhold til sektorlovgivningen, i en antatt alminnelig begrensning i forhold til næringsvirksomhet som nevnt nedenfor, i en spinkel analogi fra en antitese fra § 11-9 nr. 6, i en e.m.m. delvis misforstått tolkning av § 12-7 nr. 9 (med forarbeider), og ellers i reelle hensyn.

<sup>40</sup> Hjort/Flaaten s. 7 tredje avsnitt.

<sup>41</sup> Prop. s. 219 II, Dept.komm.2022 s. 120

<sup>42</sup> Hjort/Flaaten s. 7 fjerde og femte avsnitt.

3.3.5. Formuleringen i § 11-8 III c tredje avsnitt (se nedenfor) kan ellers isolert tyde på at det som kan begrenses i retningslinjer etter bestemmelsen bare er handlinger med en særlig kvalitet som *virksomhet* eller virksomhetsutslag, dvs som flere gjentatte handlinger. Det kan ikke være meningen. Det er lett å tenke seg et behov for retningslinjer også til beskyttelse mot enkelthandlinger, så som ved beskyttelse av særlig verneverdige trær.

### 3.4. Nærmere om retningslinjer etter § 11-8 III c tredje avsnitt

3.4.1. Hovedregelen om retningslinjers innhold etter § 11-8 III c er ifølge *tredje avsnitt* at det kan gis retningslinjer "om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen". I praksis tjener denne enkle setningen som grunnlag for et overraskende mangfold av forskjellige retningslinjer.<sup>43</sup>

3.4.2. Retningslinjer etter tredje avsnitt kan umiddelbart fremstå som regler om at en viss type virksomhet, for å ivareta den angitte interessen i sonen, skal helt eller delvis *unngås* (som begrensning)<sup>44</sup>, eller at den bør foretas, utøves på en særlig måte, eller på særlige vilkår. Særlig praktisk er begrensninger og vilkår når det gjelder oppføring, endring m.v. av faste eller midlertidige bygninger og anlegg, inkl. veier.<sup>45</sup> Slike forhold kan også normeres indirekte, ved retningslinjer om *bevaring* av særlige landskap, naturområder eller naturtyper, og om sikring av slike områder mot inngrep<sup>46</sup>.

3.4.3. En naturlig type *vilkår* kan være krav til *utredning* og *dokumentasjon* av faktiske tilstander, tiltaksmuligheter, risiki og konsekvenser<sup>47</sup>; krav om *kartlegging*,<sup>48</sup> eller andre regler om etablering av et godt faktagrunnlag og *beslutningsgrunnlaget* for eller knyttet til det/den tiltaket/ handlingen/ avgjørelsen det er snakk om<sup>49</sup>. At slike sekundærregler kan gis, følger direkte av ordlyden i tredje avsnitt - og kan også begrunnes i reelle hensyn: Det vil være i alles interesse at grunnlaget for det som gjøres er så godt tilrettelagt som mulig. I praksis er også vilkår som her nevnt vanlige.<sup>50</sup>

3.4.4. Tredje avsnitt nevner ikke uttrykkelig fremhevelse og påberopelse av særlige (materielle) *hensyn* knyttet til hensynssonens interesse - men dette må sees som en naturlig forlengelse av bestemmelsen - og muligheten er uttrykkelig nevnt i forarbeidene<sup>51</sup>. Mest åpenbart er dette i tilfeller hvor det er vanskelig entydig å fastlegge aktuelle begrensninger og vilkår for en virksomhet/ for enkelthandlinger - hvor det er mer praktisk å sette opp ett eller

<sup>43</sup> Se eksempler i fleng ovenfor og nedenfor.

<sup>44</sup> Se som eks. BærumKPA2023 Best. 40 ("Det bør som hovedregel ikke gjøres tiltak innenfor [sonen]"); VestbyKPA2023 Best. § 24.1.

<sup>45</sup> Se f.eks. LierKPA.2019 Best. s. 18.

<sup>46</sup> Se f.eks. AskerKPA2023 Best 20.2.2 I; NittedalKPA2019 Best. 1.17.1.5 (Hovedtrekkene i landskapet må søkes opprettholdt...); VestbyKPA2023 § 22

<sup>47</sup> Se f.eks. ÅsKPA2023 Best. § 31.2, der ett av flere "overordnede" retningslinjer er at dersom det tillates tiltak innenfor sonen så "dokumenteres dett at hensynet bak sonen ivaretas på en tilfredsstillende måte".

<sup>48</sup> Se uttrykkelig: Dept.Veileder 2022 s. 150

<sup>49</sup> Flere eksempler knyttet til forskjellige hensynssoner er nevnt i Dept.Veileder.2022 s. 142-152

<sup>50</sup> Se f.eks. AskerKPA2023 Best 20.2.2 II ("før det gis tillatelse ... skal en fagkyndig biolog kartlegge naturverdier og vurdere evt avbøtende tiltak ...")

<sup>51</sup> Prop. s. 219 II

flere overordnede hensyn som hensynssonen skal fremme. Men det må gjelde generelt. Hensyn har den viktige egenskapen at de kan fremheve ønskede situasjoner eller egenskaper og bidra til både fleksible og til entydige løsninger; vel å merke ved å virke gjennom et skjønn, med underliggende argumenter/momentener, vurderinger og avveininger.<sup>52</sup>

I forarbeidene er særlig fremhevet retningslinjer som angir *hensyn som skal tas for å fremme [kommune-]planens formål* til landbruk, reindrift, friluftsliv, landskap eller vern av natur- eller kulturmiljø.<sup>53</sup>

En variant av hensyn har man i tilfeller hvor det for skjønn settes opp et *formål* og eventuelt et *målbilde*, - f.eks. ved en angivelse av hva man ser for seg som en *ønsket tilstand* for hensynssonen.<sup>54</sup>

3.4.5. Hensyn kan være *enkle* eller *sammensatte*, og mer eller mindre *generelle*. De kan også være ganske spesifikke, f.eks. til beskyttelse av et særlig naturmiljø eller av enkeltindivider innenfor miljøet; så som ved et ønske om å bevare levende eller døde trær. Men i noen slike tilfeller kan det være aktuelt å gi direkte bestemmelser til beskyttelse av vedkommende enkeltobjekter etter § 11-9 nr. 6 (samt etter § 12-7 nr. 6 eller 9).

Det bør heller ikke være noe i veien for å markere *forskjeller mellom hensyn*, mht relevans og *vekt*; f.eks. ved å angi at et hensyn skal tillegges stor, betydelig eller særlig stor vekt. jfr deptveileder s. 61..

I praksis finnes det mange eksempler på retningslinjer med innhold som nevnt her.

### 3.5. Nærmere om retningslinjer etter § 11-8 III c fjerde avsnitt

3.5.1. I § 11-8 III c fjerde avsnitt sies det at den kan gis retningslinjer om hvilke *hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov*.

3.5.2. Regelen i fjerde avsnitt fremstår som en utvidelse i forhold til den adgangen som allerede ligger i tredje avsnitt, til å anvende reglene i pbl og forskjellige sektorlover ved siden av hverandre - og derved til å anvende reglene i pbl, inkludert retningslinjer for hensynssoner oppå reglene etter vedkommende andre lover. Etter fjerde avsnitt er det snakk om en *mer aktiv samordning* av regelsettene, ved en samordning av skjønn og hensyn hjemlet i de forskjellige lovene. *Hensikten* med regelen er ifølge proposisjonen å muliggjøre at kommuneplanen blir "et grunnlag for å sikre en helhetlig forvaltning av arealene ved å legge rammer som skal følges opp av sektormyndigheter etter eget sektorregelverk. Dette vil sikre at planens innhold og bestemmelser også blir fulgt opp og gjennomført ved godkjenningen av enkelttiltak i medhold av annen lovgivning. Begrunnelsen for bestemmelsen er behovet for å forenkle søknads- og saksbehandlingsrutinene i saker der kommunen har forvaltningsmyndighet etter flere lover, og å samordne praktiseringen av de ulike lovene slik at søker får et mer forutsigbart utgangspunkt".<sup>55</sup>

<sup>52</sup> Se f.eks. BærumKPA2023 Best. 40 (2) (Særlig vekt legges på å sikre naturverdiene i området. Det bør settes av buffersoner mellom viktige naturverdier og byggetiltak.)

<sup>53</sup> Prop. s. 219 II (min uthevelse)

<sup>54</sup> Dept.veileder 2022 s. 146f, 149.

<sup>55</sup> Prop. s. 219-II - 220 I. (mine uthevelser).

3.5.3. Lover der kommunen har eller kan ha forvaltermyndighet og hvor det kan være aktuelt å samordne praktiseringen av på denne måten, er bl.a. jordlova, skogbruksloven, markaloven, naturmiljøloven, og kulturminneloven.

Ifølge fjerde avsnitt kan det til hensynssonen gis retningslinjer om hensyn osv, *så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov*. Dette gjelder også i tilfeller hvor kommunen har delegert sin myndighet til andre, f.eks. til interkommunale organer - med bibehold av sin instruksjonsmyndighet.

3.5.4. I fjerde avsnitt brukes uttrykkelig ordet *hensyn*. Ordet bør naturlig forstås på samme måte her som ved tredje avsnitt; og med tilsvarende implikasjoner. Regelen sier direkte at det kan gis retningslinjer om (hvilke) hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning. Praktisk innebærer dette at det her som ved tredje avsnitt (med tilsvarende forbehold som angitt i pkt 3.2) i retningslinjene kan settes ikke bare alminnelig hensyn, men også mer spesifikke begrensninger og vilkår for tiltak/virksomhet/enkelthandlinger.

Regelen åpner direkte for at det settes *hensyn* som skal vektlegges ved praktisering av sektorlovgivningen; og også at hensynene kvalifiseres nærmere mht relevans og vekt.

Som eksempel på *begrensninger* never forarbeidene landbruksveier og og motorisert ferdsel i utmark.<sup>56</sup> Et annet eksempel kan være begrensning av hugst.

Eksempler på *vilkår* kan være krav om en særlig dokumentasjon, meddelelse (underretning om planlagte tiltak) og annen saksbehandling for å sikre vedkommende interesse og hensyn.

3.5.5. I fjerde avsnitt er det tydelig forutsatt at det ikke er grunnlag for en innskrenkende tolkning for å utelukke enkelte sektorlover eller forskrift, så som markaloven, skogloven, jordloven eller markaforskriften. Tvertimot: Det er positivt forutsatt at kommunen, i kraft av sin myndighet etter flere lover, kan la planleggingsformål og hensyn knyttet til hensynssoner gjøre utslaget ved utøvelse av skjønn.<sup>57</sup>

## 4. OSLO KOMMUNENS FORSLAG TIL HENSYNSSONE H560 MED RETNINGSLINJER

### 4.1. Generelt

4.1.1. I forslaget om ny kommuneplan-arealdel for Oslo - Oslo mot 2040, foreslås opprettelse (og delvis videreføring) av en rekke hensynssoner med retningslinjer etter § 11-8; derunder flere hensynssoner for særlig angitte hensyn etter § 11-8 III c. Konkret dreier det seg om fire grupper av hensynssoner med tilknyttede retningslinjer; henholdsvis for *landbruk* (H510-1-2 - med en undertype for jordvern og en annen for urbant landbruk); for bevaring *landskap* (H550); for *naturmiljø* (H560); og for bevaring *kulturmiljø* (H570).

Jeg skal her bare si noe mer om forslaget om *hensynssone naturmiljø* (H560) med tilhørende retningslinjer.<sup>58</sup> Konkret dekker sonen en rekke enkeltområder i forskjellige deler

---

<sup>56</sup> Prop. s. 219 II

<sup>57</sup> Det finnes flere eksempler på retningslinjer etter fjerde avsnitt om hugst. Se f.eks. ÅsKPA2023 s. 29.

<sup>58</sup> Pbl. § 11-8 III c bruker betegnelsen *bevaring av naturmiljø* ved omtale av denne hensynssonen. I forslaget fra Oslo kommune brukes en enklere betegnelse. Materielt sett bør dette ikke ha noen betydning. Men det kan

av Osломarka, av vidt forskjellig form og utstrekning, hvorav noen er atskilte, mens andre berører hverandre på forskjellige måter.<sup>59</sup> Jeg omtaler likevel alt dette som én sone. Sonen ligger i sin helhet innenfor markagrensen etter markaloven<sup>60</sup>, og omfatter både kommunal og privat grunn.

4.1.2. Etableringen av en hensynssone H560 for naturmiljø med de foreslåtte retningslinjene, bør sees i sammenheng med andre deler av forslaget om kommuneplanens arealdel, som direkte eller indirekte berører naturmiljøet.

Viktig å fremheve er en rekke *tematiske bestemmelser* med tilhørende retningslinjer som berører naturmiljøet og som er hjemlet i pbl.; med i spissen bestemmelser hjemlet i pbl § 11-9 nr 1, 6 og 7, eller i § 11-11 nr 1 og 6<sup>61</sup>. Noen slike bestemmelser er bl.a. bestemmelser om *grønne kvaliteter* (pkt 14), om *naturmiljø* (pkt 15), om *trær* (pkt 16), og om *vassdrag* (pkt 17). Flere viktige bestemmelser er også knyttet til enkelte arealformål.<sup>62</sup> Av særlig betydning er bestemmelser knyttet til arealformålet *grønnstruktur* (pkt 33) og til LNFR-områder (pkt 34); der finnes bl.a. en viktig regel om krav om reguleringsplan for tiltak som innebærer ny eller vesentlig oppgradering av landbruksvei (pkt 34.1.c).

4.1.3. Jeg antar at hensynssonen oppfyller *grunnkravene for opprettelse* etter § 11-5, jfr § 11-8 I og II som omtalt foran i pkt 2.<sup>63</sup>

Selv om de områdene sonen dekker er både LNFR-områder, omfattes av markaloven (ved å ligge innenfor markagrensen), og omfattes av skogbruksloven med markaforskriften, mener kommunen åpenbart at det er *nødvendig* å opprette sonen for å beskytte naturmiljøet ytterligere.

Jeg kan heller ikke se noen grunn reise tvil om kommunens vurdering av hensynssonens *utstrekning*. Sonen er stor. Men grensene er trukket opp med omhu. Og kommunen mener åpenbart at nødvendighetskravet er oppfylt for alle deler av den. Avgrensningen er nærmere begrunnet i Biofokus rapport 2022.<sup>64</sup>

4.1.4. Det er angitt en særlig *hovedinteresse* - naturmiljø - knyttet til sonen. I retningslinjene er det dessuten fremhevet som en tilleggsinteresse (tilleggsformål) å utvikle det berørte områdets funksjon som økologisk korridor.

4.1.5. I forslaget foreslås flere *retningslinjer*, fordelt på tre kulepunkter; se nedenfor i pkt 4.2 der jeg angir dem henholdsvis som retningslinje 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, 3.1 og 3.2.

---

muligens forstås som en antydning om at formålet med sonen ikke bare er å bevare naturmiljøet, men også å gi det mulighet for å utvikle seg.

<sup>59</sup> Se skjerm bilde inntatt bakerst.

<sup>60</sup> Lov 5/6-2009 nr. 35 § 2 med tilhørende digitale kart og forskrifter.

<sup>61</sup> Bestemmelsen - med en rekke tilknyttede retningslinjer! - er inntatt i inntatt i OsloKomm.KPA-Forslag2023.Bestemmelser del 2.

<sup>62</sup> Inntatt i OsloKomm.KPA-Forslag2023.Bestemmelser del 3.

<sup>63</sup> Om bakgrunnen for opprettelse av sonen, se Planbeskrivelsen s. 48 og Biofokus-rapport 2022.

<sup>64</sup> Se Planbeskrivelsen s. 48.

Flere av retningslinjene er tilsynelatende formulert som bestemmelser; noe som ikke hindrer dem i å bli forstått på en svakere måte, som retningslinjer.<sup>65</sup>

Som hjemmel for de foreslåtte retningslinjene angis i overskriften bare § 11-8 III c, uten noe skille mellom (første,) tredje og fjerde avsnitt. Retningslinje 1.2 hører klart under fjerde avsnitt. Men ellers kan de foreslåtte retningslinjene forstås slik at de er tenkt å kunne høre inn under begge reglene; se nærmere i pkt 4.2.

4.1.6. *Retningslinjer etter § 11-8 III c fjerde avsnitt* forutsetter at det finnes sektorlover utenfor pbl der kommunen er gitt avgjørelsesmyndighet; se foran i pkt 3.5.3. Noen sentrale lover av betydning for hensynssone H560 i Oslo der Oslo kommune har forvaltningsmyndighet, vil være markaloven, jordlova, skogbruksloven, og skogbruksloven med markaforskriften.

Oslo kommune inngått en særlig avtale med nabokommunene Rælingen og Lørenskog om opprettelse av et *Regionkontor Landbruk* til behandling av saker bl.a. etter disse lovene.<sup>66</sup> Hver av kommunene har betinget seg en instruksjons- og omgjøringsrett for vedtak<sup>67</sup>. Det er etter dette på det rene at vilkårene foreligger for etablering av retningslinjer også etter § 11-8 III c fjerde avsnitt - iallfall når det gjelder praktisering av markaforskriften.

## 4.2. Nærmere om de foreslåtte retningslinjene for hensynssone H 560

4.2.1. I første kulepunkt foreslås to retningslinjer:

(1.1) *Innenfor sonen skal det tas særlige hensyn til naturmiljø og biologisk mangfold.*

(1.2) *Ved søknad om tiltak eller hogst, jfr forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner, skal hensynet til naturmiljø tillegges særlig stor vekt.*

*Retningslinje 1.1* fremstår som en klassisk retningslinje om hensyn som skal tas i sonen. Den fremstår som en overordnet norm, som kan gis anvendelse både etter § 11-8 III tredje avsnitt og etter fjerde avsnitt, i motsetning til retningslinje 1.2 som mest naturlig forstås som en særlig retningslinje etter fjerde avsnitt<sup>68</sup>.

Retningslinjen gjelder uttrykkelig både for planforslag og for søknader om tiltak.

Ifølge regelen skal det tas *særlige hensyn* til *naturmiljø og biologisk mangfold*. Den må forstås slik at den ikke bare krever at det i slike saker særlig tas *hensyn* til de nevnte verdiene, men også at disse hensynene gis en særlig vekt. Et slikt innhold ligger trygt innenfor rammene for hva som kan vedtas, både etter tredje og fjerde avsnitt.

---

<sup>65</sup> Hjort/Flaaten hevder/antyder flere steder at retningslinjene - når de er formulert på en sterk måte - må forstås som bestemmelser og derfor mangler hjemmel (se s. 10 om retningslinje 1.2 og 2.2). Dette argumentet blir innholdsløst når retningslinjene forstås som det.

<sup>66</sup> Se Avtale om Regionkontor Landbruk mellom Rælingen, Oslo og Lørenskog av 15/8-2019. Om avtalens rekkevidde, se særlig pkt 2 tredje avsnitt. Markaloven er ikke uttrykkelig nevnt, noe som kan skyldes at avtalen bygger på en tidligere avtale som viste til eldre regelsett, men såvidt jeg forstår vil avtalen gjelde også for saker etter den loven. Ifølge avtalens pkt 2 tredje avsnitt gjelder avtalen også der kommunen har vedtaksmyndighet etter to andre lover: konsesjonsloven og odelsloven.

<sup>67</sup> Se avtalens pkt 2 sjette avsnitt

<sup>68</sup> Denne viktige forskjellen overses av Hjort/Flaaten (s. 9 flg).

*Retningslinje 1.2* fremstår som en retningslinje særlig myntet på tilfellene etter § 11-8 III c fjerde avsnitt - med særlig henblikk på anvendelse av *markaforskriften*. Den sier at i slike saker - ved søknad om tiltak eller hogst etter forskriften - skal hensynet til naturmiljø tillegges særlig stor vekt. Innholdet ligger trygt innenfor rammene for hva som kan vedtas etter fjerde avsnitt.

4.2.2. I andre kulepunkt foreslås også to retningslinjer:

(2.1) *Ved søknad om tiltak eller hogst skal det sikres et godt beslutningsgrunnlag om naturverdier, med særlig vekt på det berørte områdets funksjon som økologisk korridor og for sammenhengen mellom viktige områder for biologisk mangfold (kartlagte naturtyper, verneområder m.m.).*

(2.2) *Disse funksjonene skal ikke svekkes.*

*Retningslinje 2.1* fremstår både som en alminnelig retningslinje for hensynssonen etter første og tredje avsnitt gjeldende for avgjørelser etter plan- og bygningsloven selv, og som en retningslinje for praktisering av sektorlover etter fjerde avsnitt.

I sin kjerne angir retningslinjen som et overordnet hensyn og mål et ønske om å fremme og derved også å videreutvikle *det berørte områdets funksjon som økologisk korridor*, dvs som middel for å skape en kontakt og sammenheng mellom viktige områder for biologisk mangfold. Som eksempler på slike viktige områder nevnes "kartlagte naturtyper, verneområder m.m." Regelen bygger på en forutsetning om et *målbilde* - en natur preget av biologisk mangfold, og som muliggjør en videreutvikling av dette, som med fordel kan trekkes inn som et underliggende viktig hensyn.

Det retningslinjen direkte gjør, er å stille krav til *beslutningsgrunnlaget* og derved til *saksbehandlingen* ved saker om tiltak eller hogst med henblikk på fremmelse av formålet som nevnt: Ifølge regelen skal det ved søknad og tiltak eller hogst "sikres et godt beslutningsgrunnlag om naturverdier, med særlig vekt på det berørte områdets funksjon som økologisk korridor"(osv).<sup>69</sup>

Mer indirekte uttrykker retningslinjen fremmelse av biologisk mangfold og økologiske korridorer som relevante materielle hensyn i slike saker.

Etter min mening ligger forslaget klart innenfor rammene for hva som kan besluttes etter § 11-8 III c.

*Retningslinje 2.2* har en dobbel funksjon: Dels fremstår retningslinjen som en ytterligere fremhevelse av viktigheten av det materielle innholdet i retningslinje 2.1.

I tillegg stiller regelen tydelig opp et minstekrav til avgjørelser om tiltak/hogst: Selv om det skulle vise seg at en ytterligere styrking av det biologiske mangfoldet og av eventuelle økologiske korridorer i et enkelt tilfelle ikke er mulig å få til - så må man i det minste sørge for at disse verdiene ikke svekkes ved tiltaket.

4.2.3. I tredje kulepunkt foreslås to retningslinjer:

---

<sup>69</sup> Hjort/Flaaten (s. 10) mener denne retningslinjen er "problematisk", når den gir føringer om dokumentasjon. Etter min mening er også denne delen av retningslinjen akseptabel; se pkt 3.4.3.

(3.1) *Nye landbruksveier og større nye turveier og løyper bør unngås.*

(3.2) *Dersom slike tiltak vurderes skal de søkes plassert slik at de gir minst mulig skade for naturmiljøet.* +

*Retningslinje 3.1* fremstår som et naturlig supplement til de strengere reglene om veier og stier som gjelder generelt i LNFRområder og i Marka, etter Arealplanforslagets bestemmelse 34.1.c og markaloven §§ 5, 7, 9.

Direkte sier retningslinjen at nye landbruksveier og større nye turveier bør unngås. Regelen er tydelig formulert som en retningslinje, og den klart i tråd med hensynssonens overordnede formål og hensyn.

Det er naturlig først og fremst å forstå den som en retningslinje for skjønn etter andre lover og forskrifter, etter § 11-8 III c fjerde avsnitt. Men i prinsippet kan den også gis anvendelse utover dette, etter tredje avsnitt.

Hjort/Flaaten mener først og fremst at den foreslåtte retningslinjen om nye *landbruksveier, turveier og løyper* er for unyansert og at den gir begrenset veiledning i forhold til de mange praktiske spørsmål som kan oppstå<sup>70</sup>. Det siste kan det være noe i. Men når retningslinjen tydelig selv åpner for unntak og forutsetter at andre momenter kan komme inn i skjønn ser jeg ikke det som en viktig innvending. I tillegg hevdes det at retningslinjen ikke dekkes av ordlyden i pbl (fjerde avsnitt).<sup>71</sup> Det er misforstått - å si at nye veier osv *bør unngås* innebærer klart at dette settes som et hensyn for skjønn om emnet.

*Retningslinje 3.2* er et naturlig videre supplement til retningslinje 3.1.

Begge reglene holder seg innenfor rammene for hva som kan besluttes etter § 11-8 III c.

---

<sup>70</sup> Hjort/Flaaten s. 11.

<sup>71</sup> Hjort/Flaaten s. 11.



