

## NOTAT

Til: Norges Skogeierforbund og Norskog

Fra: Advokatfirmaet Hjort AS  
Ansvarlig advokat: Sveinung O. Flaaten

Dato: 7. desember 2023

Vår ref.: M 4136565.1

---

## RETTLIG VURDERING AV FORHOLDET MELLOM HENSYNSSONE FOR NATURMILJØ OG ALMINNELIG SKOGBRUKSDRIFT MED VIDERE

### 1 INNLEDNING

Hovedspørsmålet er om, og eventuelt hvordan, hensynssoner for naturmiljø vil ha rettsvirkning for alminnelig skogbruksvirksomhet. Vi er også bedt om å si noe om hvorvidt slike hensynssoner kan få rettsvirkning for friluftsliv.

Problemstillingene springer ut av arbeidet med ny arealdel til kommuneplanen for Oslo. Det er utarbeidet et forslag til ny arealdel, datert 22. juni 2023, som blant annet omfatter hensynssone for naturmiljø. Forslaget til plankart viser at hensynssonen dekker relativt omfattende arealer som er foreslått avsatt til LNF(R).<sup>1</sup> Forslaget til bestemmelser med veiledning angir i punkt 38.3 *retningslinjer* knyttet til hensynssonen.

Hensynssonen og retningslinjene er angitt å være hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c. Planforslaget er sendt på høring og lagt ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse eller å fremme innsigelse er 22. desember 2023.

I punkt 2 nedenfor er det først sagt noe overordnet om hensynssoner. Deretter er i punkt 3 gjort en nærmere vurdering av de foreslåtte retningslinjene. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er om forslaget til retningslinjer kan være i strid med loven.

De rene paragrafhenvisingene i det følgende retter seg mot selve plan- og bygningsloven, med mindre noe annet er særskilt angitt.

---

<sup>1</sup> <https://od2.pbe.oslo.kommune.no/xkart/kommuneplaninnsyn/>

## 2 OVERORDNET OM HENSYNSSONER FOR NATURMILJØ

### 2.1 Generelt

I § 11-5 andre ledd heter det at plankartet for arealdelen til kommuneplanen «i nødvendig utstrekning» skal vise «hovedformål» og «hensynssoner» for bruk og vern av arealer. Passusen om at plankartet «i nødvendig utstrekning» skal vise hovedformål og hensynssoner, innebærer at planen ikke skal angi flere restriksjoner enn det som følger av saklige behov.<sup>2</sup>

Arealformål etter § 11-7, herunder hovedformålet LNF(R), gir en konkret angivelse av hva som er lovlig bruk av et nærmere angitt areal.

Hensynssoner etter § 11-8 viser viktige *hensyn* som må bli observert innenfor en nærmere fastsatt sone. Hensynssoner kan bli fastsatt *uavhengig* av hvilke arealformål som er angitt for det aktuelle området.<sup>3</sup> Bruk av hensynssoner skal likevel være avgrenset til interesser som er av *vesentlig* betydning for arealbruken.<sup>4</sup> Planmyndigheten må i det enkelte tilfelle gjøre en *konkret* vurdering av hvilke interesser som skal være beskyttet innenfor den enkelte hensynssone. Hvilke typer av hensynssoner som lovlig kan bli brukt, er *uttømmende* angitt i § 11-8 tredje ledd bokstav a til f. Loven åpner også for å fastsette flere forskjellige hensynssoner for samme areal.

Loven angir syv forskjellige hovedkategorier av hensynssoner, men vår sak er avgrenset til å gjelde hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav c, heretter også kalt «bokstav c-sone». Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c gir hjemmel til å fastsette sone med særlig hensyn til syv angitte interesser, nærmere bestemt «landbruk», «reindrift», «friluftsliv», «grønnstruktur», «landskap», «bevaring av naturmiljø» eller «[bevaring av] kulturmiljø».

### 2.2 Kartfesting av bokstav c-soner

Planforslaget fra Oslo kommune omfatter hensynssone for underkategorien «bevaring av naturmiljø». Hensynssonen er betegnet som sone «H560». En kartfestet hensynssone, som for eksempel sone H560 i vår sak, gir i seg selv bare *opplysning* om den relevante interessen innenfor sonen, som i vårt tilfelle altså er bevaring av naturmiljø. Hvilke *restriksjoner* som eventuelt skal gjelde innenfor en hensynssone, må komme frem av tilknyttede bestemmelser og retningslinjer, noe vi skal si mer om nedenfor.

### 2.3 Styring av bokstav c-soner

Plan- og bygningsloven § 11-8 gir *selvstendig* hjemmel til å fastsette «bestemmelser» og «retningslinjer» knyttet til hensynssoner. Med det mener vi at § 11-8 gir hjemmel til å vedta restriksjoner på arealbruken, utover det som følger av generelle bestemmelser til arealdelen, se § 11-9, eller spesifikke bestemmelser til arealformål, se § 11-10 og § 11-11.

---

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 211 første spalte

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217 første spalte

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217 andre spalte

Samtidig er det slik at plan- og bygningsloven § 11-8 setter *rammer* hva som kan være innholdet i bestemmelser og retningslinjer til hensynssoner. Lovteksten er vidtrekkende, men de anvisningene som følger av § 11-8 må bli ansett som uttømmende for så vidt gjelder rekkevidden av bestemmelser og retningslinjer.

Rettslig sett er det et helt sentralt skille mellom «bestemmelser» og «retningslinjer». Forskjellen mellom «bestemmelser» og «retningslinjer» er avgjørende med hensyn til *rettsvirkning*.

Bestemmelser er gitt *direkte* rettsvirkning. Vi viser i den forbindelse til § 11-5 andre ledd om rettsvirkning av arealdelen til kommuneplanen, hvor det heter at tiltak ikke må være i strid verken arealformål og generelle bestemmelser, eller «bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.» Bestemmelser er rettslig bindende for ikke bare plan- og bygningsmyndigheten, men også andre myndigheter, altså sektormyndigheter, samt grunneiere og rettighetshavere innenfor hensynssonen. I forarbeidene er betydningen av bestemmelser til hensynssoner omtalt slik:

«Bestemmelser til hensynssoner gir rettslig bindende begrensninger – også for private – på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.»<sup>5</sup>

Retningslinjer er bare *veiledende* for plan- og bygningsmyndigheten, samt andre myndigheter, det vil si sektormyndigheter. Retningslinjer er med andre ord *ikke* gitt direkte rettsvirkning.

Poenget med retningslinjer er at de angir hensyn som myndighetene skal medta og vektlegge i sin behandling av konkrete saker innenfor hensynssonen, hvor hjemmelsloven krever en vurdering og avveining av forskjellige momenter. Undertiden gir lover anvisning på et *forvaltningsskjønn*, også kalt fritt skjønn. Der hvor lovgivningen krever utøvelse av forvaltningsskjønn, vil retningslinjene bidra til å angi hvilke hensyn som er *relevante* for skjønnsutøvelsen, eventuelt også antyde noe om hvilken *vekt* de forskjellige hensynene skal bli tillagt. I forarbeidene er betydningen av retningslinjer til hensynssoner kommentert som følger:

«Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil den ikke binde opp avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annet 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>6</sup>

Retningslinjer til hensynssoner kan slik sett få betydning i tre forskjellige sakstyper: (1) regulering etter plan- og bygningsloven, (2) avgjørelse av enkeltsaker etter plan- og bygningslovgivningen, og (3) avgjørelse av enkeltsaker etter sektorlovgivningen, for eksempel skogbrukslovgivningen.

Det mest relevante for vår sak er *sakstype 3*. Når det gjelder *sakstype 2*, vil avsettingen til LNF(R) i seg selv innebære en vesentlig begrensning av hva som utgjør lovlig arealbruk.<sup>7</sup> I vår sak er den lovlige arealbruken ytterligere begrenset gjennom markaloven § 5 om forbud mot bygge- og anleggstiltak. Vi presiserer i den forbindelse at hogst ikke er et tiltak etter plan- og bygningsloven. Hogst utgjør en virksomhet som er styrt av skogbrukslovgivningen.

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217 andre spalte

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 217 andre spalte

<sup>7</sup> Veileder H-2401

For så vidt gjelder *sakstype 1*, viser vi til den særskilte bestemmelsen i markaloven § 6, hvorefter igangsetting av planarbeid krever tillatelse fra departementet. I tillegg må et kommunalt planvedtak bli stadfestet av departementet for å få rettsvirkning. Etter markaloven § 7 kan kommunale planer åpne for visse unntak fra forbudet mot bygge- og anleggstiltak, men departementet skal bare stadfeste slike planer dersom unntak fra forbudet lar seg forene med lovformålet.

I § 11-8 andre ledd heter det at planmyndigheten i nødvendig utstrekning skal angi «hvilke bestemmelser og retningslinjer» som vil gjelde for en hensynssone. Bestemmelsen i § 11-8 andre ledd gir *ikke* selvstendig hjemmel til å fastsette bestemmelser og retningslinjer for hensynssoner. Hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan bli gitt til de forskjellige kategoriene av hensynssoner, følger av § 11-8 tredje ledd bokstav a til f. På den bakgrunn vil vi i det følgende se nærmere på hvilke bestemmelser og retningslinjer det eventuelt er adgang til å fastsette til hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav c. Vi vil først si noe om bestemmelser, se punkt 2.4, og deretter gå nærmere inn på retningslinjer, se punkt 2.5.

## **2.4 Bestemmelser til bokstav c-soner**

I hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav c er det *bare* adgang til å gi bestemmelser for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder, med sikte på å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet. Slike bestemmelser er ikke et aktuelt tema i vår sak.

Loven gir altså ikke hjemmel til å fastsette *andre* bestemmelser tilknyttet bokstav c-soner.. Slik sett er § 11-8 tredje ledd bokstav c relativt sett en lite inngripende hjemmel, ettersom adgangen å gi bestemmelser med direkte rettsvirkning alene retter seg mot randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder.

## **2.5 Retningslinjer til bokstav c-soner**

### **2.5.1 Retningslinjer for myndighetsutøvelse etter plan- og bygningslovgivningen**

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c *tredje* avsnitt gir hjemmel til å fastsette retningslinjer om «begrensninger av virksomhet» og «vilkår for tiltak», med det formål å ivareta interessen i sonen.

Selv om loven nevner både begrensning av virksomhet og vilkår for tiltak, er det klart at retningslinjene ikke vil få direkte rettsvirkning for arealbruken innenfor hensynssonen. Retningslinjene vil ikke i seg selv gi hjemmel til å avslå søknader om tiltak. Retningslinjene som sådanne kan heller ikke gi hjemmel til å nekte eller begrense eksisterende virksomhet.

Der hvor en inngrepshjemmel eller avslagshjemmel i plan- og bygningsloven åpner for skjønnsmessige vurderinger, skal retningslinjene inngå som relevante momenter i den konkrete vurderingen som blir gjort av plan- og bygningsmyndigheten. Poenget er at retningslinjene *ikke* utgjør regler som vil være bestemmende for utfallet i den enkelte sak.

## 2.5.2 Retningslinjer for myndighetsutøvelse etter sektorlovgivningen

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c *fjerde* avsnitt gir hjemmel til å fastsette retningslinjer om hvilke hensyn som skal bli vektlagt ved praktisering av annen lovgivning, så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov. Skogbrukslova er et eksempel på en sektorlov som gir myndighet til kommunen. Markaloven er et annet eksempel.

I forarbeidene heter det at retningslinjer kan gjelde for eksempel landbruksveier og motorisert ferdsel i utmark.<sup>8</sup> I spesialmotivene til § 11-8 tredje ledd bokstav c *fjerde* avsnitt er det uttalt følgende:

«Med slike retningslinjer vil arealdelen av kommuneplanen være 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.»

I det videre vil vi gå nærmere inn på skrankene for å fastsette retningslinjer etter § 11-8 tredje ledd bokstav c.

---

<sup>8</sup> Ot.prp. (2007-2008) side 219 andre spalte

### 3 RETNINGSLINJER TIL HENSYNSSONER FOR NATURMILJØ

#### 3.1 Generelle rammer for retningslinjer

Problemstillingen i det følgende er om § 11-8 tredje ledd bokstav c må bli tolket slik at bestemmelsen *generelt* ikke gir hjemmel til å fastsette retningslinjer som griper inn i selve skogbruksvirksomheten innenfor hensynssonen. Vi står overfor et konkret utslag av det overordnede spørsmålet om forholdet mellom areallovgivningen og skogbrukslovgivningen.

Lovgivningen bygger på et prinsipp om samordning av forskjellige forvaltningsmyndigheter. Til illustrasjon er det i plan- og bygningsloven § 1-1 andre ledd angitt at arealplanleggingen ikke bare skal bidra til *samordning* av statlige, regionale og kommunale oppgaver, men også gi *grunnlag* for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Hovedregelen er at de respektive lovene gjelder ved siden av hverandre, noe som i forarbeidene til plan- og bygningsloven er uttrykt slik:

«Hovedregelen er imidlertid at krav om tillatelse etter annen lovgivning ikke innebærer begrensninger i plan- og bygningslovens virkeområde. De respektive lover og vedtak vil da gjelde side om side for det samme tiltaket, slik at tiltaket må være i samsvar med bestemmelsene i eller i medhold av begge (eller flere) lover.»<sup>9</sup>

Unntak fra nevnte hovedregel kan likevel gjøre seg gjeldende, basert på en konkret tolkning av det enkelte hjemmelsgrunnlaget for retningslinjer. Spørsmålet i vår sak er om § 11-8 tredje ledd bokstav c må bli tolket innskrenkende, nærmere bestemt slik at bestemmelsen ikke hjemler retningslinjer som innebærer styring av selve skogbruksvirksomheten. Slike hensyn må i så fall bli ivaretatt gjennom skogbrukslovgivningen.

I forlengelsen av det ovennevnte, bemerker vi at hensynet til naturmiljø og biologisk mangfold er ivaretatt gjennom både nasjonal og lokal skogbrukslovgivning.

Formålsbestemmelsen i skogbrukslova § 1 angir at loven ikke bare skal fremme en bærekraftig utvikling, men også sikre det biologiske mangfoldet.

Vi viser også til sentral forskrift om bærekraftig skogbruk § 1, som angir at formålet med forskriften er å fremme blant annet et bærekraftig skogbruk som sikrer miljøverdiene i skogen.<sup>10</sup>

Med referanse til det foreliggende planforslaget fra Oslo kommune, vil vi dessuten fremheve lokal forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner, hvor formålsbestemmelsen i § 1 angir et bærekraftig skogbruk som bidrar til ivaretagelse og utvikling av kvaliteter i området, blant annet med hensyn til naturmiljø.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-200) side 17 første spalte

<sup>10</sup> FOR-2006-06-07-593

<sup>11</sup> FOR-2021-09-10-2698

Den lokale forskriften fastslår også i § 7, at hogst er en søknadspiktig aktivitet som krever godkjenning fra kommunen. Den samme bestemmelsen fastslår videre at kommunen i sin søknadsbehandling skal vurdere blant annet hensynet til «naturmiljø».

De foreslåtte retningslinjene fra Oslo kommune sier at hensynet til naturmiljø skal bli tillagt særlig stor vekt ved behandling av søknader om hogst, se forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner. Retningslinjene sier videre at søknader om hogst skal være sikret et godt beslutningsgrunnlag om naturverdier.

Vårt utgangspunkt er at «hogstretningslinjer» isolert sett vil ligge innenfor rammen av ordlyden i § 11-8 tredje ledd bokstav c tredje og fjerde avsnitt. Ordlyden er på den annen side temmelig vag, noe som kan svekke grunnlaget for å trekke sikre slutninger fra lovteksten.

Vi vil fremheve at det er flere andre rettskilder som klart trekker i retning av at loven ikke er ment å hjemle rene «hogstretningslinjer». En sentral kilde i den forbindelse er spesialmotivene til § 11-8 tredje ledd bokstav c, hvor departementet uttaler følgende:

«Det kan gis retningslinjer som angir hvilke hensyn som skal tas for å fremme planens formål til landbruk, reindrift, friluftsliv, landskap eller vern av natur- eller kulturmiljø. Retningslinjene kan ikke gå ut over rammene for formålene i § 11-7 og gir ikke hjemmel til regulering av næringsvirksomhet. Dette fastsettes med hjemmel i særlov, innenfor de rammer planens arealformål og bestemmelser fastsetter.»<sup>12</sup>

Tilsvarende er det i juridisk litteratur fremholdt at retningslinjer etter § 11-8 tredje ledd bokstav c, ikke kan medføre inngrep i selve skogbruksvirksomheten:

«Retningslinjene kan angi begrensninger av virksomhet og sette vilkår for tiltak. De er ikke direkte rettslig bindende og kan derfor ikke være avslagsgrunn, men angir hvilke hensyn som skal tas for å fremme arealformålet. Legges sonen i et LNF (R)-område, kan retningslinjene i seg selv ikke legge begrensninger på næringsvirksomheten. Skal det gripes inn i landbruksdrift eller reindrift, må hjemmelen søkes i sektorlovene som for eksempel jordlov eller skoglov.»<sup>13</sup>

En sammenligning med andre beslektede hjemmelsgrunnlag for bestemmelser og retningslinjer, underbygger at § 11-8 tredje ledd bokstav c ikke gir hjemmel til å fastsette rene «hogstretningslinjer».

Plan- og bygningsloven § 11-9 nummer 6 åpner for å gi generelle «bestemmelser» om blant annet miljøkvalitet og natur. I forarbeidene er det presisert at slike bestemmelser kan gjelde for eksempel «miljøkvalitetsnormer for luftkvalitet, støygrenser og vannkvalitet, eller generelle bestemmelser som tar hensyn til naturtyper og andre viktige forekomster av naturens mangfold.» Forarbeidene sier ingenting om at bestemmelsene også skal kunne gjelde skogbruksvirksomheten som sådan.

---

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-200) side 219 andre spalte

<sup>13</sup> Odd Jarl Pedersen med flere, *Plan- og bygningsrett, del I*, 3. utgave, 2018 side 256

Plan- og bygningsloven § 12-7 nummer 9 gir hjemmel til å fastsette «retningslinjer» for blant annet drift og skjøtsel av arealer avsatt til LNF(R). Ifølge forarbeidene er hjemmelen underlagt klare begrensninger i relasjon til blant annet skogbruksvirksomhet:

«Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer, slik tilfellet er f.eks. innenfor akvakulturnæringen eller landbruksnæringen, herunder skogbruk og reindrift. Her vil planen bare stå som en ytre ramme for arealbruk som så næringsvirksomheten kan skje innenfor i tråd med det som fastsettes etter vedkommende næringsregulering. Bestemmelsen gir imidlertid en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtselstiltak som i dag er hjemlet i særlover, inn i reguleringsplanens bestemmelser. Når reguleringsplan f.eks. brukes som alternativ til vernevedtak etter naturvernloven kan det i reguleringsplan gis samme type skjøtselsbestemmelser som etter naturvernloven.»<sup>14</sup>

En samlet vurdering av rettskildene tilsier at § 11-8 tredje ledd bokstav c *ikke* er ment å gi hjemmel til å fastsette rene «hogstretningslinjer», selv om ordlyden er formulert på en vidtrekkende måte. Det totale rettskildebildet tilsier med andre ord at selve hogsten skal være styrt av skogbrukslovgivningen. Som nevnt ovenfor, står vi overfor et utslag av en mer overgripende problemstilling, som burde vært mer klarlagt i lovgivningen.

**Oppsummering:** De beste grunner taler for at rene «hogstretningslinjer» ikke er dekket av hjemmelsgrunnlaget i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c.

## **3.2 Konkret vurdering av retningslinjene**

### **3.2.0 De foreslåtte retningslinjene**

Uavhengig av hvordan man ser på spørsmålet om rene «hogstretningslinjer» faller innenfor eller utenfor § 11-8 tredje ledd bokstav c, kan det være at de foreslåtte retningslinjene uansett vil være i strid med loven.

Det første vi vil påpeke, er omfanget og utstrekningen på hensynssone 560. Loven angir at det i «nødvendig utstrekning» kan bli fastsatt retningslinjer til hensynssoner. Forarbeidene angir samtidig at hensynssoner skal være reservert for interesser av «vesentlig behov». Klassifiseringen av behovet gjennom ordet «vesentlig», innebærer at bruk av hensynssoner skal være forbeholdt virkninger av noe større.<sup>15</sup>

En særskilt problemstilling er om det foreligger et holdbart faglig grunnlag for den foreslåtte utformingen av hensynssonen. I motsatt fall må hensynssonen i større eller mindre grad må bli innsnevret. Ifølge planbeskrivelsen side 48 er avgrensningen av den foreslåtte hensynssonen basert på en naturfaglig rapport fra 2022.

---

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 234 andre spalte

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 219 andre spalte



Fra vår side er det ikke gjort en nærmere gjennomgang av den bakenforliggende rapporten, for eksempel med hensyn til om, og eventuelt hvordan, forfatterne vurderer og avveier forskjellige interesser i de respektive områdene som er belagt med hensynssone. Planmyndigheten må uansett gjøre en slik vurdering og avveining.

En annen problemstilling er om hensynet til naturmiljø vil være like tungtveiende innenfor *hele* sonen. En alternativ løsning kan være å gi differensierte retningslinjer, slik at innholdet i retningslinjene varierer med styrken på naturvern hensynet. Vi vet ikke om problemstillingen er nærmere utredet av planmyndigheten.

Et ytterligere tema er selve utformingen av retningslinjene. Retningslinjene er formulert slik at de retter seg mot søknader om både «tiltak» og «hogst». Som følge av at markaloven § 5 angir et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak, må vi anta at de foreslåtte retningslinjene i all hovedsak er ment å gjelde for hogst. Vi viser i den forbindelse til planbeskrivelsen side 48, hvor de foreslåtte retningslinjene blant annet er begrunnet slik: «Skogbruk, og særlig flatehogst, har bidratt til reduksjon av naturkvalitetene i området, og kan fortsatt utgjøre en trussel mot disse verdiene.»

**Oppsummering:** Tatt i betraktning den geografiske utstrekningen på sonemarkeringen, kan vi ikke uten videre legge til grunn at den foreslåtte hensynssonen reelt sett er begrenset til å gjelde vesentlige interesser. Slik vi ser det, er omfanget på sonemarkeringen så omfattende at den bør utløse et forsterket krav til begrunnelse. Etter vårt syn fremstår det som nødvendig med en nærmere utredning av om det er tilstrekkelig samsvar mellom soneutforming og behov. Vi vil videre fremheve at de foreslåtte retningslinjene er gitt en kategorisk utforming med hensyn til hogst. En sammenhengende lesning av forslaget tilsier at hensikten langt på vei er å binde opp avgjørelser i enkeltsaker etter skogbrukslovgivningen, noe som vil være rettslig uholdbart. Retningslinjer skal ikke gå utover det å gi et mer helhetlig grunnlag for skjønnsmessige vurderinger etter sektorlovgivningen.

Planforslaget fra Oslo kommune omfatter tre punkter med forskjellige retningslinjer, se forslaget til bestemmelser med veiledning punkt 38.3. Vi vil i det følgende gi særskilte merknader til de foreslåtte retningslinjene.

### **3.2.1 Retningslinje 1**

Retningslinje 1 lyder slik:

- (a) «Innenfor sonen skal det tas særlige hensyn til naturmiljø og biologisk mangfold.»
- (b) «Ved søknad om tiltak eller hogst, jf. forskrift om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner, skal hensynet til naturmiljø tillegges særlig stor vekt.»

Retningslinje 1a fremstår som kurant. Vi finner det derimot noe uklart om retningslinje 1b er ment å være strengere enn retningslinje 1a – «særlig stor vekt» kontra «særlige hensyn». Begrunnelsen i planbeskrivelsen side 48 tilsier at retningslinje 1a og 1b er ment å ha samme innhold: «Retningslinjene til sonen gir føringer om at det ved søknad om tiltak eller hogst skal tas særlige hensyn til naturverdier.» Slik vi ser det, er ikke retningslinje 1a og 1b tilstrekkelig harmonisert. Et annet spørsmål er om det overhodet vil være grunnlag for å gå videre med retningslinje 1b.

Retningslinje 1b anser vi som problematisk. Retningslinjen angir at hensynet til naturmiljø og biologisk mangfold skal bli tillagt «særlig stor vekt». Som nevnt ovenfor, kan retningslinjer også antyde noe om hvilken vekt et hensyn skal bli tillagt. Det er likevel slik at den konkrete vurderingen vil være skjønnsmessig. Problemet er at retningslinje 1b *spesifiserer* vekten av hensynet til naturmiljø.<sup>16</sup> Mye taler for at retningslinjen dermed vil bli avgjørende for vurderingen av den enkelte sak. Slik sett vil det i realiteten være tale om en bestemmelse (regel), og ikke en retningslinje.

**Oppsummering:** Etter vårt syn vil retningslinje 1b reelt sett vil fungere som en bestemmelse, noe som igjen må innebære at forslaget mangler nødvendig hjemmel. Forholdet mellom retningslinje 1a og 1b fremstår uansett som uklart.

### 3.2.2 Retningslinje 2

Retningslinje 2 lyder som følger:

- (a) «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.).»
- (b) «Disse funksjonene skal ikke svekkes.»

Retningslinje 2a fremstår som problematisk, fordi den gir føringer om *dokumentasjon* ved søknad om tiltak eller hogst. Plan- og bygningsloven gir *generelt* ikke hjemmel til å fastsette krav om dokumentasjon ved søknadsbehandling.<sup>17</sup> Lovfestede og ulovfestede saksbehandlingsregler skal gi relevante myndigheter tilstrekkelig hjemmel til å stille krav om dokumentasjon, så langt det er nødvendig for å påse at saken blir tilstrekkelig opplyst. Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c sier heller ikke noe *spesielt* om at retningslinjer kan gjelde saksbehandling og dokumentasjon. Man kan også si det slik at retningslinje 2a vil være unødvendig.

Foruten spørsmålet om hjemmelsgrunnlag, ser vi problemer med utformingen av retningslinje 2a. Det at retningslinjen refererer til et «godt» beslutningsgrunnlag, gir begrenset veiledning. Bruken og plasseringen av ordet «skal» er i seg selv uheldig, ettersom forslaget dermed ligner mer på en bestemmelse enn en retningslinje.

Retningslinje 2b er også problematisk. Når forslaget går ut på at interessene angitt i retningslinje 2a «skal» bli ivaretatt, det vil si *ikke* bli svekket, mister teksten sin funksjon som *retningslinje*. Forklaringen er at forslaget ikke sier noe om vurdering og vektlegging av relevante momenter. Teksten er tvert imot formulert slik at den låser skjønnsmessige vurderinger til et bestemt resultat. Forslaget fremstår derfor som en ren *bestemmelse* (fast regel).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, 2022 side 52

<sup>17</sup> Odd Jarl Pedersen med flere, *Plan- og bygningsrett, del 1*, 3. utgave, 2018 side 344 (reguleringsbestemmelser)

<sup>18</sup> Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, 2022 side 52

**Oppsummering:** Slik vi ser det, vil retningslinje 2 være i strid med plan- og bygningsloven. Retningslinje 2a gjelder et *tema* som etter vårt syn faller utenfor hjemmelsgrunnlaget. Retningslinje 2b er gitt en *utforming* som må innebære at forslaget ikke lar seg hjemle i loven.

### 3.2.3 Retningslinje 3

Retningslinje 3 er sålydende:

- (a) «Nye landbruksveier og større nye turveier og løyper bør unngås.»
- (b) «Dersom slike tiltak vurderes skal de søkes plassert slik at de gir minst mulig skade for naturmiljøet.»

Retningslinje 3a gjelder for det første anlegg av nye «landbruksveier». Reglene om anlegg av landbruksvei utgjør en del av sektorlovgivningen, nærmere bestemt forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier<sup>19</sup>, som er gitt med hjemmel i skogbrukslova § 7. Vi viser også til byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e.<sup>20</sup>

Ettersom landbruksveier er omfattet av sektorlovgivningen, med kommunen som relevant myndighet, vil den relevante hjemmelen for retningslinjer være § 11-8 tredje ledd bokstav c *fjerde* avsnitt: «Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.»

Retningslinjen om landbruksveier er etter vårt syn problematisk. Når loven fastslår at planmyndigheten bare kan gi retningslinjer om *hvilke* hensyn som skal bli vektlagt, vil det føre altfor langt å angi en generell føring om at landbruksveier er noe man bør *unngå*. Vi kan vi ikke se at forslaget lar seg dekke av ordlyden i § 11-8 tredje ledd bokstav c *fjerde* avsnitt.

Retningslinjen om landbruksveier gir grunn til å presisere at bestemmelser og retningslinjer til hensynssoner, ikke kan være i strid med annen lovgivning. Sett hen til hvordan retningslinjen for landbruksveier er utformet, kan vi ikke utelukke at hensikten er å skape en lokal særregel for anlegg av landbruksveier. Retningslinjen angir for alle praktiske formål en «hovedregel» om forbud mot nye landbruksveier. En så kategorisk føring lar seg ikke utlede av den relevante sektorlovgivningen. Vi ser derfor en klar og betydelig risiko for at retningslinje 3a i realiteten vil innebære en endring av sektorlovgivningen. Poenget er at man fort kan komme i en situasjon hvor det er retningslinjen til arealplanen, og ikke vilkårene i sektorlovgivningen, som vil være bestemmelsene for utfallet i enkeltsaker innenfor hensynssonen.

Et annet forhold er at retningslinjen om landbruksveier uansett kan gi begrenset veiledning. En og samme landbruksvei kan fort berøre arealer både innenfor og utenfor en hensynssone. Det sentrale må være en konkret helhetsvurdering av den samlede veistrekningen. Slik vi ser det, kan totalbedømmelsen av veien bli påvirket av forhold både innenfor og utenfor hensynssonen. Også i et slikt perspektiv blir det etter vår oppfatning for bastant med en generell føring om å unngå landbruksveier innenfor sonen.

---

<sup>19</sup> FOR-2015-05-28-550

<sup>20</sup> FOR-2010-03-26-488

Det som derimot vil være forenelig med § 11-8 tredje ledd bokstav c fjerde avsnitt, er å vedta en retningslinje som nøyer seg med å angi «hvilke hensyn» skal gjøre seg gjeldende ved behandlingen av enkeltsaker etter sektorlovgivningen.

Retningslinje 3a gjelder for det andre «større nye turveier og løyper». Slike anlegg utgjør tiltak etter plan- og bygningsloven. Både turveier og løyper er å anse som «veg[tiltak]» etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav l.<sup>21</sup>

Så lenge man står overfor tiltak etter plan- og bygningsloven, gir § 11-8 tredje ledd bokstav c *tredje* avsnitt hjemmel til å fastsette retningslinjer: «Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.»

Retningslinjen for turveier og løyper vil etter vårt syn møte på mange av de samme utfordringene som forslaget knyttet til landbruksveier. Hovedproblemet er den kategoriske utformingen av retningslinjen. Forslaget fremstår mer som en bestemmelse enn en retningslinje.

Retningslinje 3b anser vi i hovedsak som uproblematisk. Forslaget kan bli ansett som et konkret utslag av det generelle prinsippet om å unngå unødvendig miljøforringelse av samfunnsnyttig virksomhet. Vi oppfatter at retningslinje 3b utgjør en presisering av retningslinje 1a.

Etter vårt syn er det likevel en utfordring med formuleringen av retningslinje 3b. Utformingen av retningslinje 3b underbygger at retningslinje 3a er ment som en «hovedregel» om forbud mot nye tiltak. Slik vi ser det, må retningslinje 3b bli omformulert.

**Oppsummering:** De beste grunner taler for at retningslinje 3a vil være i strid med § 11-8 tredje ledd bokstav c fjerde avsnitt. Etter vårt syn vil retningslinje 3b være i samsvar med loven, forutsatt at forslaget blir gitt en mer nøytral formulering.

\*\*\*

---

<sup>21</sup> Ot.prp. nr. 39 (1993-94) side 141