



Nannestad kommune  
Postboks 3  
2031 NANNESTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Sumeet Singh, 32266813

## Nannestad - Innsigelse og faglige merknader til kommuneplanens arealdel 2023 - 2040

Vi viser til brev datert 5. juni 2023 med høring av kommuneplanen arealdel for Nannestad kommune 2023 – 2040. Opprinnelig høringsfrist var satt til 13. august 2023. Vi fikk utsatt frist til 8. september 2023.

---

**Vi mener det er positivt at det er gjennomført noen tilbakeføringer av byggeområder til LNF. Planforslaget legger opp til en økt arealbruk totalt sett. Vi savner en grundigere vurdering av allerede avsatte områder til byggeformål og fortettingspotensialet i kommunen.**

**Vi stiller oss skeptiske til en del av de foreslåtte omdisponeringene i planforslaget. Det er en del punkter i planforslaget som er av en slik karakter at vi må fremme innsigelse for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir ivaretatt.**

**Ut fra nasjonale og regionale føringer for jordvern og om økt bærekraftig matproduksjon og kulturlandskap fremmer vi samlet innsigelse til foreslåtte nye store næringsområder. Dette er områder som ligger på dyrkbart jordsmonn i skog eller som kommer tett på sammenhengende jordbruksareal og kulturlandskap, og fører til samlet stort tap av store skogareal med høy bonitet i sammenhengende landbruksområder. Dette gjelder N45 og N46, N1, N48a, b og c, og N5c. Bestemmelse 7 for spredt boligbebyggelse i LNF og bestemmelse 10.2 og 10.3 for LNF-områder følger ikke opp plan- og bygningslovens bestemmelser/ krav til avsetning av slike områder. Vi mener at nasjonale og regionale føringer for jordvern, matproduksjon/landbruksdrift og kulturlandskap ikke er ivaretatt i bestemmelsene. Tidligere avsatte byggeområder på dyrka jord mener vi må vurderes endret til LNF-formål fordi nasjonale og regionale føringer for jordvern er forsterket flere ganger. Vi fremmer derfor innsigelse til nordre del av K3.**

**Vi fremmer også innsigelse til de tre nye områdene med spredt boligbygging i LNF, bestemmelse 7, bestemmelsene 10.2 og 10.3 på bakgrunn av manglende**



**konsekvensutredning og konflikt med overordnede føringer for bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi mener også at bestemmelse 7, som unntar trafikksikker skoleveg for etablering av boliger i områder avsatt til LNF-spredd, strider med Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. Vi ber kommunen om å sikre flere kvalitetskriterier i bestemmelse 7.**

**Vi fremmer også innsigelse til områdene N45 og N46 på grunn av konflikt med føringer for samordnet areal- og transportplanlegging. Videre fremmer vi innsigelse til N48a for å sikre viktige hensyn til vannmiljø, natur- og friluftsinnteresser. Vi fremmer også innsigelse til N48b og c på bakgrunn av manglende utredninger og ivaretagelse av vassdragshensyn. Vi fremmer innsigelse til N5c på grunn av konflikt med landskapsvernområde Aurmoen.**

**Vi fremmer også en generell innsigelse til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag ikke er vurdert. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om planen kommer i konflikt med miljømålene satt i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan.**

**Videre fremmer vi innsigelse med hjemmel i plan- og bygningsloven §5-4, på bakgrunn av mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten. Kommuneplanens arealdel ivaretar ikke kommunens plikt etter plan- og bygningsloven §4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).**

---

### **Bakgrunn**

Arbeidet med kommuneplanens arealdel har utgangspunkt i kommunens vedtatte planstrategi. Planarbeidet startet vinteren 2022. Kommunen åpnet opp for arealinnspill og mottok 48 innspill.

Vi ga innspill til varslet oppstart av planarbeidet i vårt brev datert 27. juli 2022.

### **Statsforvalterens rolle**

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser. Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

### **Vurdering**

Vi mener det er positivt at kommunen har silt ut en del arealinnspill, tilbakeført noen arealer til LNF-formål samt redusert flere områder for LNF-spredd bolig. Blant disse er byggeområder som ligger på dyrka jord. Vi gjør oppmerksom på at det vil kreves ny høring av kommuneplanen dersom byggeområdene senere tas inn i igjen i kommuneplanen.

Planforslaget legger ikke opp til mange nye boligområder, men legger opp til svært stor økning i arealbruk totalt sett. Det er foreslått mange nye store områder til næring. Vi savner en grundig vurdering av allerede avsatte områder til byggeformål og fortettingspotensialet i kommunen. Mange tidligere avsatte arealformål omfatter dyrka og dyrkbar jord.

En del av de foreslåtte endringene kommer i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser som ligger innenfor vårt ansvarsområde. På bakgrunn av dette fremmer vi innsigelser og kommer med faglige merknader til noen av grepene i planforslaget. Dette utdypes nedenfor.



Generelle tilbakemeldinger kommer først, deretter vurderinger knyttet til konkrete arealendringer. Vi viser også til våre innspill til bestemmelsene, som ligger ved som et eget vedlegg.

### *Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*

I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging skisseres et sett med planprinsipper som skal fremme en bærekraftig utvikling. I hovedsak må kommunens utbyggingsmønster styres mot utvikling av kompakte tettsteder, slik at arealforbruk og transportbehov reduseres og grunnlaget for kollektivtransport, sykkel og gange styrkes.

Det er positivt at kommunen har utredet boligbehovet for den kommende perioden. Utredningen viser at kommunen har en tilstrekkelig boligreserve for planperioden. Hovedandelen av boligreserven i kommunen ligger i Nannestad sentrum. Vi mener det er positivt at kommunen ikke har lagt opp til store nye arealer til boligformål i planforslaget.

Arealregnskapet viser at tidligere avsatte boligareal er redusert med omtrent 101 dekar, men nye byggeområder utgjør totalt mer enn 1700 dekar der over 1640 dekar er framtidig næringsareal.

I planbeskrivelsen vises det til at særlig Nannestad sentrum vil ha utfordringer dersom en 80 % vekstfordeling følges. Dette vil medføre press på dyrka og dyrkbar jord, karbonrike arealer og gi utfordringer knyttet til grunnforhold. Vi mener kommunen burde ha gjort et større arbeid med å undersøke fortettings- og transformasjonspotensiale i bebygde områder i kommunen. En mer effektiv arealbruk vil kunne være med på å løse noe av utfordringene kommunen har med å vokse i sentrum, uten at dette medfører økt press på dyrka og dyrkbar jord, karbonrike arealer og andre utfordringer.

### *Konsekvensutredningen*

Vi mener at konsekvensutredningen er mangelfull. Det er en rekke tema som ikke er utredet, blant annet vannmiljø. Vi viser til vår innsigelse lengre ned i brevet for mer informasjon om dette. Det er også en rekke endringer i planforslaget som ikke er utredet, både arealinnspill og endringer i bestemmelser. Lenger ned i brevet har vi pekt på noen endringer som burde ha vært en del av konsekvensutredningen.

Vi mener kommunen burde ha lagt mer arbeid i konsekvensutredningen ved å beskrive og tydeliggjøre konsekvensene av de foreslåtte endringene i større grad. En vesentlig del av en konsekvensutredning er vurdering av behovet for nye arealer i forhold til eksisterende arealreserver, samt vurdering av alternativer. Ulike alternativer kan være ulik lokalisering, ulik størrelse og/eller utforming. Vi vil allerede nå varsle at det vil kunne komme innsigelser på reguleringsnivå dersom det kommer ny kunnskap (og/eller nye nasjonale og regionale føringer) om områdene som foreslås omdisponert i dette planforslaget.

Areal tall og omfang av dyrka og dyrkbar jord for hvert enkelt planforslag framgår bare delvis i plandokumentene. På forespørsel har vi mottatt et arealregnskap (mottatt 24.08.2023) med oversikt over tapet av dyrka og dyrkbar jord, skog og myr, for nye arealformål og areal som foreslås tilbakeført til LNF. En slik sammenstilling for planen samlet sett og for det enkelte arealforslag, bør innarbeides i plandokumentene og konsekvensutredningen som kunnskapsgrunnlag for alle.



### *Jordvern, matsikkerhet og kulturlandskap*

Ny nasjonal jordvernstrategi ble vedtatt av Stortinget i juni 2023 med ytterligere forsterket jordvernmål om at omdisponering av dyrka jord ikke skal overstige 2000 dekar per år på landsbasis innen 2030. Det er også føringer om bevaring av dyrkbart jordsmonn, om matsikkerhet og økt bærekraftig matproduksjon og hensyn til kulturlandskapet. Føringene er forankret i FNs bærekraftsmål og begrunnes med hensynet til beredskap og matforsyning i et langsiktig perspektiv - i tillegg er jordsmonn viktig som karbonlager sammen med myr og skog og bidrar til flomdemping/ vannhusholdning og filtrering av vann og er grunnlag for skog/skogbruk og annen natur.

På landsbasis er det estimert at mye dyrka og dyrkbar jord vil gå tapt til større samferdselsformål og andre planlagte større utbygginger. Dette innebærer at det vil være svært lite rom for å omdisponere dyrka og dyrkbar jord til andre byggeformål i kommunene, dersom jordvernmålet skal kunne nås. Hensyn til bærekraftig matproduksjon og matsikkerhet må ivaretas i et langsiktig perspektiv og ses i sammenheng med mål om økt selvforsyning og global matforsyning. Behovet for nye utbygginger må derfor i størst mulig grad løses innenfor eksisterende byggesone og ved god husholdning med avsatte areal. Føringene for jordvern er også forankret i *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2023-2027*.

Det er positivt at enkelte byggeområder er redusert eller tatt ut i kommuneplanforslaget. Ifølge forsterkede nasjonale og regionale føringer for jordvern, bør kommunen vurdere tidligere avsatte byggeområder på nytt, dersom de er i konflikt med nyere nasjonale og regionale føringer for jordvern. Også byggeområder som tidligere er regulert bør vurderes tatt ut.

Vi ser positivt på at kommunen foreslår å endre eller redusere enkelte byggeområder på dyrka og dyrkbar jord tilbake til LNF-formål. Dette gjelder B12 (dyrka jord) og del av B18 (dyrkbar jord) og A2 masseinntak.

Vi forventer at kommunen endrer flere tidligere avsatte byggeområder til LNF-formål når de er i strid med nye nasjonale og regionale føringer for jordvern. Under kommentarer til enkelte byggeområder har vi innsigelse eller merknad til tidligere avsatte byggeområder på dyrka jord som vi mener kommunen bør endre til LNF-formål. Ny nasjonal jordvernstrategi 2023 og tidligere jordvernstrategier, Regional plan for areal- og transport for Oslo og Akershus, samt jordvernbrevet til kommunene fra ministrene i mars 2022 har slike føringer. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2023-2027 ble vedtatt ved kongelig resolusjon i juni 2023, og har føringer om ny vurdering av tidligere avsatte byggeområder:

*«Ved planrevisjoner er det viktig å vurdere om arealer som tidligere har blitt avsatt til formål som innebærer omdisponering av dyrka jord, men som ennå ikke er utbygd, skal tilbakeføres til landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsformål.»* og videre:

*«En effektiv arealbruk med god utnyttelse av arealer som allerede er bebygde, vil kunne bidra til å redusere behovet for å bygge ned dyrka jord. Det er viktig at potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes der alternativet er utbygging på dyrka jord. Mulighetene for å ivareta dyrka jord henger også sammen med det regionale utbyggings- og transportmønsteret.»*

### *Jordvern og matberedskap – Innsigelse og merknader til foreslåtte byggeområder*

Jordvern og matproduksjon skal vektas som nasjonalt og regionalt viktige samfunnshensyn og må ses i et langsiktig perspektiv ved planlegging.



I forslag til ny arealdel er det lagt inn om lag 1600 dekar til nye næringsformål, og en stor andel av dem omfatter areal med kartlagt dyrkbart jordsmonn i skog. Flere tidligere avsatte byggeområder omfatter fulldyrka jordbruksareal, og det er også tidligere avsatt store byggeområder på dyrkbar jord i Nannestad. Ut fra ytterligere forsterkede nasjonale og regionale føringer for jordvern og om økt bærekraftig matproduksjon forventer vi at kommunen reduserer omfanget av byggeområder på dyrka og dyrkbar jord i kommuneplanen.

#### *Nye næringsområder - innsigelse*

Dyrka og dyrkbare jordressurser skal bevares, og dyrkbar jord har samme krav til behandling etter jordloven som dyrka jord. Nasjonal jordvernstrategi har ikke et tallfestet mål for å redusere omdisponering av dyrkbart areal, men følgende framgår: «Den aktuelle reserven av dyrkbar jord (egnet til nydyrking) er mye mindre enn tidligere antatt», ifølge NIBIO, og dette gjelder særlig «... reservene i de klimasonene som er egnet for matkorndyrking.»...«I et langsiktig perspektiv, og med et innskjerpet jordvernmål, er det mindre grunn til å skille mellom dyrket og dyrkbart areal. ...». Dyrkbare jordressurser er grundig vurdert i *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*, NIBIO rapport 38/2023 og *Jordvernets begrunnelser*, NIBIO-rapport 72/ 2021.

Jordvernåret fra 2018 gjennomgår kriterier for innsigelse til byggeområder i landbruksområder. Siden dette året kom i 2018, er nasjonale og regionale føringer for jordvern vesentlig styrket og omfatter også dyrkbar jord og jordsmonnets betydning i tillegg til matproduksjon/matsikkerhet som grunnlag for skog/natur, kulturlandskap, karbonlager, flomdemping og filtrering av vann.

**Ut fra nasjonale og regionale føringer for jordvern, om økt bærekraftig matproduksjon, kulturlandskap og store sammenhengende skogareal/LNF-områder fremmer vi samlet innsigelse til nye store næringsområder som totalt omfatter 1640 dekar byggeområder. De foreslåtte omdisponeringene fører til samlet tap av over 1000 dekar dyrkbart jordsmonn og skog av høy bonitet i store sammenhengende landbruksområder. Nannestad har tidligere avsatt store byggeområder på dyrka og dyrkbar jord og har betydelige arealreserver til byggeformål.**

**Innsigelsen gjelder også konsekvensutredningen for næringsområdene. Næringsområdene ligger ikke i prioriterte næringsområder i regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Store og sammenhengende dyrkbare jordressurser og skog er omfattet av nasjonale og regionale føringer for jordvern og landbruk. Dersom dyrkbare jordressurser og viktige skogressurser foreslås utbygd og må vike for andre samfunnshensyn, må disse ressursene verdsettes og klassifiseres.**

I kapitlet med merknader til konkrete arealinnspill følger nærmere begrunnelser for innsigelse til de nye byggeområdene.

#### *Vannmiljø*

Over halvparten av vannforekomstene i Nannestad kommune oppnår ikke miljømålene etter vannforskriften og den regionale vannforvaltningsplanen. Kommuneplanens arealdel skal legge vekt på å unngå ny aktivitet eller nye inngrep som kan gi påvirkninger som fører til en varig forringelse av tilstanden i vannforekomstene eller gjør det vanskeligere å oppnå miljømålene. For nye inngrep, aktiviteter og utslipp må kommunen ta hensyn til vannmiljøet og i tilstrekkelig grad vurdere effekter av planlagte tiltak opp mot fastsatte miljømål. Ved varsel om oppstart av planarbeidet viste vi til Klima- og miljødepartementets [Nye presiseringer om bruk av vannforskriftens § 12](#)



[vannportalen.no](http://vannportalen.no)) som fastsetter at for planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurderinger etter vannforskriften samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

Forurensning har vært tema i konsekvensutredningen av de ulike innspillene. For flere innspill er det pekt på avrenning som konsekvens, men uten å redegjøre for vannforekomstenes miljøtilstand og hvordan foreslåtte arealbruksendringer kan påvirke måloppnåelsen. Vi kan heller ikke se at det er gjort noen samlede vurderinger av planforslagets virkninger for vannmiljø. Slike vurderinger kan blant annet være relevant i forbindelse med samlede belastninger på resipienter for avløpsanlegg. Utredningene skal være tilpasset plannivået.

I retningslinjer for arealplanlegging i Regional plan for vannforvaltning, godkjent 31. oktober 2022 av Klima- og miljødepartementet står det i punkt 1.1. at regional plan for vannforvaltning bør innarbeides og detaljeres i kommuneplan og underliggende planer, basert på kunnskap om lokale forhold. Videre står det at vannmiljø og vedtatte miljømål skal vurderes og hensyntas i planarbeid som kan påvirke vann.

**Vi fremmer en generell innsigelse til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag ikke er vurdert. Dette gjør det vanskelig å ta stilling til om planen kommer i konflikt med miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan.**

Forslaget til planbestemmelser er heller ikke tydelige på at vannmiljø skal være tema i videre reguleringsplanarbeid. Vi gjentar derfor vår anbefaling ved varsel om oppstart om at kommunen gjennom arealdelen fastsetter bestemmelser om at det i videre plan- og byggesaksarbeid skal redegjøres for hvordan nye tiltak og inngrep kan påvirke miljøtilstanden til en vannforekomst, og at dette må veies opp mot miljømålet til vannforekomsten. Dette vil bidra til søkelys på måloppnåelse etter vannforskriften og vannressursloven i kommunens videre saksbehandling.

Vi ser ellers positivt på forslag til planbestemmelser for sikringssoner for nedslagsfelt for drikkevann og områder for grunnvannsforsyning, da dette også vil forhindre forringelse av miljøtilstand etter vannforskriften. Hensyn til vannkvalitet er også nevnt i forbindelse med tiltak i LNF-formål og unntak fra byggeforbud langs vassdrag.

#### *Vassdragsbelter og kantvegetasjon*

Lokalisering og utforming av ny virksomhet må ta spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag slik at vannmiljø, naturmangfold og rekreasjonsverdier ikke påvirkes negativt. I kommuneplanens arealdel skal vassdragsnære arealer i størst mulig grad avsettes som en del av grøntstrukturen.

I regionale planretningslinjer står det at grøntdrag og restarealer langs vassdrag og sjø som hovedregel skal bevares for å ivareta verdifulle kvaliteter knyttet til vannmiljø, biologisk mangfold og landskapsøkologiske korridorer og landskapselementer.

Det er viktig at arealdelen fastsetter byggegrenser langs vassdrag etter pbl § 11-11 nr. 5. Byggegrensene skal vurderes ut fra en differensiert forvaltning som tar utgangspunkt i vassdragsverdier, brukerinteresser og arealbruk. Forvaltning av kommunens vernede vassdrag er omtalt i retningslinjer i planforslaget. For de vassdragene som omfattes av byggegrensen på 30 meter, kan kommunen vurdere å øke bredden på byggeforbudssonen innenfor områder med vernede vassdrag.



Vi ser svært positivt på bestemmelsen om at bekkelukking ikke er tillatt. I retningslinjene står det at ved alle planer og tiltak som berører lukkede bekker, skal muligheter for gjenåpning vurderes. Vi ber kommunen vurdere å fastsette dette som en bestemmelse. Vi viser til FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer, og temaet er spesielt aktuelt fordi vi nå er inne i FNs tiår for restaurering av økosystemer.

Vassdragene skal være beskyttet av gode, flersjiktete vegetasjonsbelter. Fravær av kantvegetasjon fører til økt avrenning av næringssalter, økt fare for elveerosjon og reduksjon i naturmangfold i og langs vassdragene. Vannressursloven § 11 fastsetter at det langs vassdrag med årssikker vannføring skal opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. I forslaget til retningslinjer til byggeforbud langs vassdrag står det at vannressurslovens minimumskrav til kantvegetasjon skal følges. Vi ser positivt på at kommuneplanen synliggjør hensynet til kantvegetasjonen langs vassdrag. For å gi kantvegetasjonen en ekstra beskyttelse, anbefales imidlertid kommunen også gjennom bestemmelser å fastsette bredden på vegetasjonsbeltet langs vassdrag. Vi viser til regionale planretningslinjer for arealplanlegging som kan påvirke vannmiljø.

### *Naturmangfold*

Ut ifra det vi kan se fra plankartet har ikke alle verneområdene i kommunen fått hensynssone. Dette gjelder deler av Aurmoen landskapsvernområde og sørlige del av Kringler naturreservat. Vi ber om at kommunen er konsekvent med sin bruk av hensynssoner, og ber om at det legges hensynssoner på verneområdene der hvor dette ikke er gjort.

### *Naturmangfold knyttet til vann*

Nannestad kommune har flere bestander av verdifulle arter, for eksempel elvemusling, edelkreps og amfibier med storsalamander. Videre er det svært viktige og viktige naturtyper knyttet til vann. Det er derfor viktig at biologisk mangfold har vært et tema i konsekvensutredningen.

Planbestemmelsene fastsetter at kommunedelplan for naturmangfold skal legges til grunn for all kommunal saksbehandling der det er relevant. Kommunedelplanen omtaler kommunens viktige arter og naturtyper knyttet til vann. Kommunedelplanen har et eget kapittel om elver, bekker og våtmarker og dammer, med mål og tiltak og et kapittel om arealplanlegging. Vi ser positivt på at det er foreslått en rekke planbestemmelser til arealdelen som skal ivareta naturmangfold, både naturtyper og arter, ved utarbeidelse av reguleringsplaner og gjennomføring av tiltak.

Selv om kommunedelplanen for naturmangfold gir gode føringer, vil vi likevel anbefale at kommunen går gjennom plankartet med sikte på å synliggjøre de viktigste arealene på arealplankartet til kommuneplanen. Naturtyper og områder med verdifulle arter knyttet til vann kan avsettes med hensynssone bevaring av naturmiljø med retningslinjer eller med arealkategorien bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone med underformål naturområde. I Nannestad kommune er det i Naturbase blant annet registrert områder med svært viktige evjer, bukter og viker, svært viktige kroksjøer, flomdammer og meanderende elveparti samt viktige bekkedrag. Dette er områder som ikke er synliggjort på arealplankartet. Vi mener også at det er uheldig at vassdrag av noe størrelse, for eksempel Leira, ikke vises på plankartet.

### *Samfunnssikkerhet*

Det er utarbeidet en ROS-analyse og konsekvensutredning til kommuneplanens arealdel 2023-2040. ROS-analyse og KU er gjort i samlet dokument. Vi synes det er positivt at kommunen har koblet



grunnlag fra andre ROS-analyser i kommunen, ved utarbeidelse av denne. Det skal gjøres ROS-analyse for alle planer for utbygging, men det mangler ROS-analyse for noen arealinnspill.

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal planmyndighet ved utarbeidelse av planer for utbygging påse at risiko- og sårbarhetsanalyse utføres. ROS-analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er eget til utbyggingsformålet. ROS-analysen til kommuneplanens arealdel oppfyller ikke dette kravet og ivaretar ikke samfunnssikkerhet på en tilstrekkelig måte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller i sin veileder «samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging» kvalitetskrav til ROS-analysen. Et av disse kravene er ikke oppfylt, og vi anser at det blant annet foreligger følgende mangler ved ROS-analysen:

- I kapittel 5.5 spredt boligbebyggelse i LNF er det beskrevet at Røtterudmoen, Rustadmoen og Melbybyen tas inn. Det er ikke gjennomført ROS-analyse for disse arealene.
- Det er etablert en hensynsone for skytebane uten tilhørende planbestemmelser. Det gjør det utfordrende å vite hva slags hensyn som skal tas i området.

Vi viser i tillegg til innsigelse fra NVE og manglende vurdering av reell fare på siste plannivå og innarbeidelse av vassdragshensyn, herunder flomfare. Vi støtter NVE sin innsigelse på dette.

I tillegg har vi følgende innspill til ROS-analysen:

- Kommunen har gjennomført ROS-analyse for alle arealinnspill, men vurderingene er for generelle og beskriver ikke faktiske risikoforhold, og det er ikke beskrevet risikoreduserende tiltak. Tekst beskrevet i kolonnen kommentar/tiltak beskriver ikke hvordan kommunen har vurdert sannsynlighet- og konsekvenser for de ulike hendelsene.

**På bakgrunn av ovennevnte forhold fremmer vi innsigelse med hjemmel i plan- og bygningsloven § 5-4, på bakgrunn av mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten. Kommuneplanens arealdel ivaretar ikke kommunens plikt etter plan- og bygningsloven § 4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse).**

#### *Anbefalinger:*

Det er viktig å kartlegge og avklare hensynet til samfunnssikkerhet tidlig i planprosessen, da dette skal være førende for kommunens arbeid med kommuneplanens arealdel.

For å hjelpe kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet anbefaler vi et dialogmøte. Dette må kommunen selv ta initiativ til innen rimelig tid. I arbeidet anbefaler vi også at kommunen studerer de krav til innhold som følger av lov med tilhørende forskrifter. Følgende veiledere kan brukes:

- Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging (2017)- DSB
- Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging (2016)- DSB
- Sikkerhet rundt storulykkevirksomheter (2019)- DSB
- Klimahjelperen (2015)- DSB
- Kunnskapsbanken fra DSB
- Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (2020)- KMD
- Konsekvensutredninger, kommuneplanens arealdel (2012)- KMD (Miljøverndepartementet)
- I tillegg til temakart fra NVE, lokale utredninger og andre kilder som er relevante for arbeidet.





### *Overvann og snødeponering*

Klimaendringer og arealendringer med harde flater fører til utfordringer for vannmiljøet, blant annet økte mengder overvann og fremmedvann til avløpsanlegg, økt erosjon, flom, skred og behov for forebyggende og avbøtende tiltak. Det er derfor viktig at kommunen har foreslått planbestemmelser med krav om at overvann skal håndteres lokalt med størst mulig grad av åpne naturbaserte løsninger og at tretrinns-strategien skal benyttes. Bekkeåpning er nevnt som et eksempel på naturbaserte løsninger. Videre stilles det krav om overvannsplaner.

Overskuddssnø kan ha negative påvirkninger dersom det deponeres i sårbare områder. Vi legger til grunn at kommunen i arbeidet med arealdelen har vurdert eventuelle behov for utredninger og arealmessige avklaringer for deponering av snø. Forslaget til planbestemmelser stiller krav om reguleringsplan ved etablering av snødeponi. Vi ser positivt på forslaget til planbestemmelse om at lagring av snø primært skal løses lokalt, og at løsning for håndtering av snø må framgå av alle reguleringsplaner. Videre stilles det krav om at bortkjøring av snø kun kan skje til godkjente anlegg og at det ikke skal dumpes snø i vassdrag eller innenfor raviner.

### *Avløp*

Vi kan ikke se at avløpssituasjonen i kommunen er spesielt omtalt i planbeskrivelsen med konsekvensutredning eller at det er gjort en samlet vurdering av avløpssituasjonen. Arealplanlegging må sees i sammenheng med avløpsinfrastrukturens kvalitet og kapasitet samt eventuelle behov for tiltak. I egenkontrollrapporteringen for 2022 for Nannestad kommune sin avløpssektor, rapporterte dere om at overordnet avløpsplan med handlingsdel sist ble oppdatert i 2016, miljørisikovurdering ble oppdatert i 2018 og risikoklassifisering av ledningsnett med alle overløp ble sist oppdatert i 2018.

Nye utbygginger må ikke skje i områder uten tilstrekkelig avløpskapasitet, eller på bekostning av tiltak satt i verk for å sikre at kommunen driver i tråd med krav for avløp gitt i eller i medhold av lov. Plan- og bygningsloven § 27-2 stiller krav til at avløp skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse. Dette innebærer at det ikke skal skje tilkobling av avløp hvor avløpsanlegg, herunder ledningsnett og avløpsrenseanlegg, ikke er dimensjonert til å ta imot den planlagte økningen av tilførsler. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunen kan planlegge og legge til rette for utbygging. Nannestad må ha god dialog og samarbeid med Ullensaker kommune angående kapasiteten på Gardermoen avløpsrenseanlegg. Vi anbefaler kommunen å utarbeide mer konkrete rekkefølgekrav som også sier noe om at avløpsvann ikke skal tilknyttes avløpsanlegg som ikke har kapasitet eller ikke drives i henhold til forurensningsregelverket.

Kommunen har flere roller i arbeidet med avløpsinfrastrukturen, både som planmyndighet, forurensningsmyndighet og eventuelt anleggseier. En god håndtering av kommunalt avløpsvann skal sikre helsemessig betryggende forhold for vann og avløp og sikre at forurensning unngås. Det er viktig at kommunen skaffer oversikt over tettbebyggelser slik dette er definert i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k. Kommunen skal som en del av den årlige vurderingen, vurdere om etablert behandlingsskapasitet for kommunalt avløpsvann står i forhold til beregnet potensielt utslipp fra tettbebyggelsen/kommunens del av tettbebyggelsen og med vedtatte planer om utbygging.

### *Masseforvaltning*

Det er viktig at det gjøres en helhetlig vurdering av masseforvaltningen i kommunens arealplanlegging. Det er mange utfordringer knyttet til håndtering av overskuddsmasser av jord- og steinmasser fra byggeprosjekter i vår region. For å sikre en god



utnyttelse av ressurser er det satt nasjonale mål om å gjenvinne mest mulig av massene, og dermed redusere et eventuelt masseoverskudd. Dette er også viktig for å sikre en miljømessig bærekraftig arealforvaltning, samt for å redusere klimautslipp og forurensningsfare.

På bakgrunn av dette bør andelen av masser som gjenvinnes øke, og deponering som sluttbehandling bør kun forbeholdes masser uten gjenvinningspotensial. Kommunen bør stille krav om at planer for massehåndtering inkludert ombruk og materialgjenvinning, blir en del av plan- og byggesaksarbeidet i tidlig fase av infrastruktur- og byggeprosjekter. Planen bør utformes i tråd med ressurspyramidens prinsipper om å prioritere reduksjon, ombruk og materialgjenvinning framfor utfylling og deponering. Dette kan redusere presset på bynære grus- og pukkressurser og behovet for massetransport. En helhetlig vurdering av massehåndtering i plansammenheng er et nyttig virkemiddel for å avklare dette.

Det er derfor hensiktsmessig at kommunen utarbeider et masseregnskap og i den sammenheng innhenter nødvendig informasjon om pågående og planlagte utbyggingsprosjekter som gir masseoverskudd eller masseunderskudd. Det er også et poeng å være bevisst på, samt sikre en samordnet ressursutnyttelse også ut over kommunegrensene.

#### *Krav til reguleringsplaner – terrenginngrep*

Vi mener på generell basis at kommuneplaner bør ha krav til reguleringsplan for tiltak som er omfattet av pbl. § 20- 1 første ledd, vi tenker særlig på bokstav k om vesentlig terrenginngrep.

Eventuelt burde det være egne bestemmelser som ivaretar massehåndtering, for eksempel:

- For tiltak som innebærer masseforflytning av et større omfang, som etablering av deponier, kreves alltid reguleringsplan.
- Massedeponi, bakkeplanering og andre tiltak som i vesentlig grad endrer landskapet og kan ha konsekvenser for landskapsbilde, eller biologisk mangfold krever reguleringsplan før gjennomføring.

Overordnet burde kommunen også:

- Avklare områder som kan egne seg for håndtering/sortering for forberedelse til ombruk og/eller materialgjenvinning av overskuddsmasser i kommuneplanens arealdel, både ikke-forurensede naturlige masser og inerte masser.
- Avklare om kommunen har områder som egner seg for deponi eller utfylling, der det vil være behov for dette.

#### *Massedeponi/avfallsdeponi*

Dersom det planlegges for nye områder for permanent disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser, er det svært viktig at kommunen gjør en egnethetsvurdering av arealet med hensyn til naturmangfold, jordvern, matproduksjon, kulturlandskap, friluftsliv, klimagassutslipp, forurensningsfare og områdestabilitet. Faren for erosjon og avrenning er stor ved oppfylling av masser.

Det er viktig at det fremkommer hva slags type håndtering det er avsatt arealer for, og om det er et avfallsdeponi etter avfallsforskriften kap. 9, eller anlegg for permanent disponering av ikke-forurensede jord- og steinmasser som faller utenfor deponiregelverket (unntak i § 9-2). Det bør fremgå tydelig hvilke typer masser som er tiltenkt å skulle kunne deponeres (deponikategori jf. avfallsforskriften § 9-5) på de avsatte områdene. Vi forutsetter at det er tilstrekkelig utredet at oppfyllingen er akseptabel med tanke på fyllingsstabilitet. Det er viktig at det kreves detaljregulering



før bruk av de avsatte områdene for massedisponering, der blant annet endelig terrenghøyde reguleres inn.

Under kommuneplanens avsnitt: Bestemmelser og retningslinjer til arealdelen, kap.

12 om definisjoner står følgende:

- Massemottak; mottakssted for lagring av rene og naturlige masser.
- Massedeponi; deponier for farlig avfall, ordinært avfall eller inert avfall, etter tillatelse fra statsforvalteren og Miljødirektoratet

Vi anbefaler at definisjonene samsvarer med Statsforvalterens og Miljødirektoratets sine begreper, så aktørene får en felles forståelse av innholdet i disse.

Mottakssted for lagring av ikke-forurensede jord- og steinmasser kalles gjerne massedeponi av kommuner og andre aktører. Men det er per juridisk definisjon et avfallsanlegg som tar imot ikke-forurensede jord- og steinmasser til deponering, eller det kan være en enkeltdisponering av næringsavfall (ikke-forurensede jord- og steinmasser) fra et enkelt prosjekt.

Deponier for farlig avfall, ordinært avfall eller inert avfall, er avfallsdeponier og ikke massedeponier. Disse krever tillatelse fra Statsforvalteren (ordinært og inert avfall) og Miljødirektoratet (farlig avfall) etter avfallsforskriften kap. 9 og forurensningsloven § 11.

### *Bestemmelser – Massehåndtering*

#### *3. 11 Massehåndtering*

I kommuneplanens bestemmelser legges det opp til at gjenbruk skal stå sentralt. Det skal utarbeides plan for massehåndteringen av overskuddsmasser.

I bestemmelsen og definisjonsavklaringen i punkt 12 finner vi at begrepet «rene masser» er upresist formulert. Statsforvalteren og Miljødirektoratet benytter begrepet «ikke-forurensende naturlige jord og steinmasser». Jord og stein ansees som forurenset når konsentrasjonen av helse- eller miljøfarlige stoffer overskrider normverdiene for forurenset grunn. Dette følger av definisjonen i forurensningsforskriften § 2-3 bokstav a. Normverdiene er gitt i vedlegg 1 til forskriften. Begrepet «masser» benyttes forskjellig i bransjen, og kan inkludere inerte fraksjoner, som for eksempel betong og asfalt, eller kan være jord iblandet bygg- og rivningsavfall. Kommunen bør derfor være bevisst på hva som ønskes håndtert.

#### *3. 12 Deponering av snø*

Det bemerkes at det i arealdelen ikke er avklart hvor det eventuelt skal legges fremtidig snødeponi. I den forbindelse er det viktig at det gjøres avklaring av områdets grunnforhold slik at man unngår å plassere snødeponi oppå forurenset grunn for å forhindre avrenning fra forurensede masser.

### *Grunnforhold*

Kommuneplanen legger opp til gjennomføring av et omstillingsprosjekt hvor det skal legges til rette for tilgjengelige næringsarealer for en antatt voksende Oslo-region. I forbindelse med prosjektet skal det derfor avsettes arealer til næring.

I den forbindelse er det viktig at det gjøres avklaring av områdets grunnforhold slik at man unngår å plassere næringsvirksomhet oppå forurenset grunn for å forhindre avrenning fra forurensede masser.



Dette gjelder for øvrig generelt der hvor det skal etableres bebyggelse. Det er derfor viktig at kommunen har kontroll på grunnforholdene i områder det planlegges bebyggelse.

Miljødirektoratet anbefaler generelt at det ikke bygges boliger, sosial infrastruktur (barnehager, skoler og helse- og velferdsbygg) eller næringsbygg (f.eks. kontorer, industri, lager) på nedlagte deponier hvor det er gassdannelse eller i randsonen til disse deponiene. På Røtterudmoen ser det ut som at det planlegges et byggefelt på toppen av Røtterud søppelfyllplass (ID 847 i fagsystemet Grunnforurensning).

### Støy

Det er en forventning at kommunene sikrer bedre levekår og folkehelse gjennom arealplanleggingen. Det er viktig å sikre at befolkningen ikke blir utsatt for forurensning, dårlig luftkvalitet og støy. Planleggingen bør sikre at ny utbygging ikke fører til at eksisterende bebyggelse blir utsatt for støy og forurensning over grenseverdiene jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*.

Vi savner hensynssoner for støy fra veg og jernbane i kartet. Vi vil sterkt anbefale at dette innarbeides på lik linje med hensynssoner for Flystøysoner og støy fra Forsvaret, med tilhørende retningslinjer.

Videre anbefaler vi at kommune innarbeider bestemmelser som differensierer mellom hvor det kan tillates støyfølsom bebyggelse i områder som er utsatt for støy, og på hvilke vilkår dette kan gjøres. I Nannestad sentrum vil man for eksempel kunne akseptere at noen boliger etableres i støysoner, med avbøtende tiltak. Dette bør kommunen konkretisere i bestemmelsene.

Utvikling av boligområder i kommunen bør sees i sammenheng med industri, avfalls- og anleggsvirksomhet, samt motor- og skytebaner. Støygrenser kan fastsettes i detaljreguleringsplaner, men det er lite hensiktsmessig å opprette bebyggelse stadig nærmere støyende virksomheter. Dette vil skape konflikt mellom naboer og virksomheter som kan være viktige arbeidsplasser for folk, og gjerne også har en viktig samfunnsoppgave.

### Helse og boforhold

Planforslaget legger vekt på å kunne gi et variert boligtilbud i tettstedene, med lett tilgang til servicetilbud, sentrumsfunksjoner og grønnstruktur/ friluftsområder, som viktige miljø- og trivselselementer. Det vises også til at Nannestad vil følge den nasjonale trenden med færre personer per bolig, og at det finnes et stort antall innflyttere i etableringsfase som i større grad ønsker seg boliger med hage fremfor å bo i blokkbebyggelse.

Vi savner en mer konkret beskrivelse av hvordan kommunens arealstrategi skal klargjøre kommunens langsiktige arealpolitikk og hvordan nasjonale og regionale føringer og mål skal følges opp. Bortsett fra at det nevnes at kommunen bør legge til rette for unge i etableringsfasen, kan vi ikke se kommunens vurdering av hvilke konsekvenser befolkningsutviklingen vil ha for arealplanleggingen. Det er viktig at kommunen legger til rette for at barn og unge har gode boforhold, at unge kan etablere seg på boligmarkedet, at tilflyttende arbeidstakere har et sted å bo, og at eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har tilgang på egnede boliger med universell utforming. Arealplanlegging skal også bidra til at det legges til rette for botilbud for vanskelig stilte i ulike deler av kommunen, og at det blir mulig for eldre som ønsker det å bli boende lenger i egen bolig. Planlegging av boliger til mennesker med psykisk helse- og rusproblemer er en viktig del av kommunes arbeid. Kommunen bør ha en løpende oversikt over hvilke hjelpebehov innbyggerne har



og hvilke muligheter som finnes gjennom for eksempel Husbanken. Kommunen bør se utviklingen i helse- og omsorgstjenester i sammenheng med boligplanlegging og langsiktig økonomi.

Det er viktig at Nannestad kommune bruker samfunns- og arealplanleggingen som virkemidler for å utjevne forskjeller, fremme fysisk og psykisk helse og livskvalitet, forebygge levekårsutfordringer og sikre en balansert utvikling. Dette kan oppnås gjennom boligbygging, tilgang til kultur- og fritidstilbud, grøntområder, transport og aktiviteter som er tilgjengelige på tvers av generasjonene, og lokalisering av teknisk og sosial infrastruktur og offentlige tjenester.

### *Gravplasser*

Statsforvalteren er regional fagmyndighet med innsigelsesrett i forbindelse med regulering av gravplasser og dessuten der slik blir berørt. (Plan- og bygningsloven med Rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.)

Gravplassloven og gravplassforskriften har sentrale bestemmelser om gravplasser.

Regulert areal til ny gravplass eller utvidelse av gravplass skal om mulig også omfatte en buffersone mellom gravplassareal og naboskap. Gravplass skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging. Ingen kan ha veirett over gravplass, det kan heller ikke være noen former for luftstrekk. Ved avsetning av nytt gravplassareal, vær oppmerksom på grunnforholdene, om de er egnet for gravlegging.

Gravplass inngår ofte i et område med fredet/listeført kirke eller andre verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap, slik at gravplassen/kirkestedet som hovedregel skal avsettes som hensynssone.

Det kan være hensiktsmessig å benytte arealformålet «grav- og urnelund» istedenfor «offentlig eller privat tjenesteyting». Gravplassen er i praksis vanskelig å benytte eller omregulere til andre formål.

*Nedenfor er en gjennomgang av våre merknader til nye arealer som omdisponeres:*

### *Arealer avsatt til boligformål*

#### B7 Gartneriet

Området er 5,8 dekar stort og ligger i et eksisterende boligområde. Det er regulert til gartneri, hvor bruken har opphørt og området anses som egnet til fortetting i Maura. Vi har ingen vesentlige merknader til området.

#### B18

Området har ligget inne som framtidig boligbebyggelse i gjeldende arealdel. Ny naturtypekartlegging har konkludert med at det finnes rødlistede naturtyper og arter innenfor området. Kommunen har derfor valgt å redusere arealet til kun å omfatte søndre del av området, hvor det ikke er gjort funn av naturtyper. Arealet er redusert med omtrent 76 dekar. Vi mener det er positivt ut ifra hensyn til verdifull natur at kommunen har vedtatt å redusere området slik at det ikke forringer kartlagte naturtyper og arter.



Videre omfatter området omtrent 16 dekar dyrkbar jord. Vi understreker at samlet tap av både dyrka og dyrkbar jord bør reduseres i kommunen. I bestemmelsene bør det settes krav til minimum 50 meters byggegrense mot jordbruksareal.

#### B19 Fåmyrsøet

Arealformålet foreslås endret fra offentlig formål til bolig. Dette vil være i tråd med planendring som er gjort på reguleringsplan. Vi har ingen merknader.

#### B50 Preståsen øst

Området foreslås omdisponert fra LNF til boligformål. Størrelsen på arealet er i omtrent 80 dekar.

Vi ber kommunen undersøke om arealet består av myr/drenert myr. Ut ifra kartinformasjon ser det ut til at det ligger en myr i området, eller har ligget en myr her som nå er drenert. Vi mener kommunen må undersøke dette nærmere for å få et fullstendig kunnskapsgrunnlag. En potensiell konsekvens dersom det er en myr/tørrlagt myr innenfor området, er utslipp av klimagasser.

Store deler av innspillet ligger i gul støysone. Vi forutsetter at dette hensyntas ved en eventuell regulering.

Området omfatter omtrent 74 dekar dyrkbar jord og grenser mot et større fulldyrka jordbruksareal. Det bør derfor reduseres eller settes minimum 50 meters byggegrense mot jordbruksareal for å unngå konflikter med matproduksjon.

Området ligger innenfor grønn grense, men vi mener kommunen burde ha en innefra-ut tilnærming til utvikling av sentrum. Vi savner at det er gjennomført undersøkelser om fortetningspotensialet i kommunen. Bebygde områder som kan fortettes bør utvikles før dette området tas i bruk. Vi mener derfor at det vil være hensiktsmessig med en rekkefølgebestemmelse som sikrer at allerede avsatte områder og områder som kan fortettes skal bebygges før det nye arealet tas i bruk.

#### Gbnr. 81/68 Gamle Åsvegen

Området utgjør omtrent 680 kvm og ligger mellom tre etablerte bolighus som er avsatt til boligformål. Vi har ingen merknader.

#### *Spredd boligbebyggelse*

Det er lagt til rette for en begrenset spredt boligutbygging i definerte områder i kommunen. Det er foreslått å gjøre endringer i områder avsatt til LNF-spredd. Blant endringene er en reduksjon av tre områder, og Kopperudmoen tas ut. Det er svært positivt at til sammen 85 dekar dyrka jord og 34 dekar dyrkbar jord er endret til LNF-formål. Kommunen har valgt å innføre tre nye mindre områder med dette arealformålet: Røtterudmoen, Rustadmoen og Melbyen. Vi kan ikke se at de nye områdene er konsekvensutredet.

Kommuneplanens arealdel omfattes alltid av kravet om konsekvensutredning. Det er utfordrende å ta stilling til de nye områdene med spredt boligbygging i LNF grunnet manglende utredning.

Bestemmelsene til planforslaget åpner opp for at det kun kan etableres tre eneboliger pr. kalenderår. I tillegg er det foreslått at boligene innenfor LNF-spredd kan ha en tilknyttet selvstendig boenhet. Dette er en endring fra gjeldende kommuneplanbestemmelse, som ikke åpner opp for en selvstendig boenhet i tilknytning til hovedboligen. Vi kan heller ikke se at denne endringen er konsekvensutredet.



Det er uklart om de selvstendige boenhetene kun kan etableres i tilknytning til de tre nye boligene innenfor arealformålet som tillates pr. kalenderår, eller om bestemmelsen åpner opp for at alle boliger innen LNF- spredt bolig kan etablere en selvstendig boenhet. Usikkerheten rundt bestemmelsen gjør at det er vanskelig å ta stilling til den foreslåtte endringen. Dersom endringen kun gjelder nye boenheter innenfor arealformålet, vil dette føre til en dobling av antall boenheter som tillates sammenlignet med dagens bestemmelse. Dette mener vi er en vesentlig økning. Dersom bestemmelsen gjelder alle boliger som ligger i LNF-spredt er kunnskapsgrunnlaget manglende, men vil legge til rette for en markant økning av spredt boligbebyggelse i kommunen.

Vi savner også kvalitetskriterier for nye boliger. Bestemmelsene sikrer ikke at fulldyrka jord, dyrkbar jord, kartlagt naturmangfold, avstand til vassdrag mm. ikke bygges ned. Vi mener kommunen må formulere bestemmelser som sikrer slike kvaliteter.

Videre vises det til i bestemmelse 7 at rekkefølgekravene i 4.1 gjelder, bortsett fra pkt. 4. Bestemmelse 4.1, pkt. 4 sikrer at *trafikksikker skoleveg fram til barneskole og ungdomsskole (ev. fram til nærmeste bussholdeplass dersom området ikke har trafikksikker veg til skolen)* etableres før utbygging. Dette er også en endring fra gjeldende planbestemmelse. Vi kan ikke se at kommunen har gitt en særskilt begrunnelse for denne endringen.

Barn og unge er avhengige av at andre ivaretar deres interesser i plan- og byggesaker. I henhold til plan- og bygningsloven § 3-3 tredje ledd, skal kommunestyret sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. De nasjonale rammene for dette er konkretisert i *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen*, som tar utgangspunkt i følgende to mål:

- a) Sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov
- b) Ivareta det offentlige ansvar for å sikre barn og unge de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn

Vi viser til *Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging* pkt. 5, a. som sier at det skal vies spesiell oppmerksomhet til at arealer og anlegg som brukes av barn og unge er sikret mot blant annet trafikkfare. Dette hensynet er, etter det vi kan se, ikke tilstrekkelig utredet og ivaretatt slik planforslaget nå foreligger.

**Vi mener det er flere mangler i planforslaget som omfatter spredt boligbebyggelse i LNF. De nye områdene som er tatt inn og endringen i bestemmelsene, er ikke utredet. Vi fremmer innsigelse til de nye områdene med spredt boligbebyggelse i LNF på bakgrunn av manglende konsekvensutredning og konflikt med overordnede føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. Ut fra nasjonale og regionale føringer for jordvern og matproduksjon fremmer vi også innsigelse til bestemmelse 7 Spredt boligbygging i LNF fordi det åpnes for én ekstra boenhet per bolig, og fordi det mangler krav om å ikke bygge dyrka og dyrkbar jord og avstand til dyrka jord.**

For å ivareta nasjonale og regionale føringer for jordvern og øvrige landbrukshensyn, tilrår vi at kommunen har en bestemmelse for alle byggeområder og LNF for spredt boligbygging om minst 50



meter byggegrense til dyrka og dyrkbar jord. Dette er viktig for å unngå økt utbyggingspress i landbruksområder og ulemper for matproduksjon og øvrig landbruksdrift.

Kommunen kan vurdere å erstatte bestemmelsen om matjordplan med krav til bevaring av matjordlag og øvrig jordsmonn som grunnlag for videre matproduksjon, dersom utbygging på dyrka og dyrkbar jord ikke kan unngås. Vi anbefaler at kommunen i tillegg har retningslinjer om utarbeiding av matjordplan.

#### *Bestemmelser til arealer satt av til LNF-formål*

Bestemmelse 10.2 åpner opp for etablering av en selvstendig boenhet på eiendommer med eksisterende enebolig i områder som er avsatt til LNF-formål. I bestemmelsenes definisjoner av begreper, er selvstendig boenhet definert som: *del av bygning som inneholder alle nødvendige romfunksjoner som oppholdsrom, kjøkken, bad med dusj og toalett, og som har egen inngang... selvstendig boenhet som ikke er del av bolig kan maksimalt være 50 m<sup>2</sup>.* Gjeldende plan åpner ikke opp for selvstendige boenheter som ikke er en del av en bolig. Slik vi leser den foreslåtte bestemmelsen åpnes det nå opp for at kan etableres en bolig i form av et nytt bygg på eiendommer med etablerte boliger, slik at eiendommene får to selvstendige boenheter.

Vi mener denne endringen vil medføre at en stor andel av boligutviklingen i kommunen vil kunne skje utenfor det prioriterte tettstedet og etablerte grender i kommunen. Vi mener også at kunnskapsgrunnlaget for denne endringen er mangelfullt, da endringen er ikke konsekvensutredet. I tillegg har kommunen definerte tettsteder for spredt boligbygging, omtalt i avsnittet ovenfor.

Vi mener bestemmelsen er i strid med **overordnede føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, samt føringer for jordvern og matproduksjon og fremmer på bakgrunn av dette innsigelse til bestemmelse 10.2.**

Bestemmelse 10.3 åpner opp for mindre næringsvirksomhet i LNF-områder dersom virksomheten ikke påvirker landbruksdriften negativt, og dersom eksisterende bygningsmasse benyttes framfor oppføring av nye bygg. Det er ikke angitt hva som defineres som mindre næringsvirksomhet, men at dette må vurderes i hver enkelt sak. Vi kan ikke se at bestemmelsene til den gjeldende kommuneplanen åpner opp for næring i arealer satt av til LNF.

Vi mener bestemmelsen faller utenfor rammene av hva som tillates innenfor arealformålet LNF. Heller ikke denne endringen er konsekvensutredet, og vi mener kunnskapsgrunnlaget for denne endringen er svært mangelfullt. Vi viser også til at næring skal lokaliseres i områder kommunen har satt av til dette formålet, og skal følge overordnede føringer.

**Vi fremmer innsigelse til bestemmelse 10.3 om ny næring i LNF-områdene som vi mener ikke er i samsvar med veilederen «Garden som ressurs» og plan- og bygningslovens regler for LNF-formål. Bestemmelsen ivaretar etter vårt syn ikke nasjonale og regionale for jordvern og landbrukshensyn i et langsiktig perspektiv, og på bakgrunn av konflikt med overordnede føringer for bolig-, areal- og transportplanlegging. (Se også merknader i kapitlet ovenfor.)**

#### *Arealer avsatt til næring*

##### N1 Kopperud

Kopperudmoen omfatter 158 dekar dyrkbar jord som grenser til jordbruksområder, og fører også til tap av et stort sammenhengende landbruksområde med skog av høy bonitet.





**Vi fremmer innsigelse til området på bakgrunn av at en utbygging er i konflikt med nasjonalt og regionalt viktige hensyn til jordvern, framtidig matsikkerhet og andre landbruksinteresser.**

N3 Bjørkesaga

Området er foreslått tatt inn for å kunne endre trasé for adkomstveg til nåværende næringsområde.

Vi legger til grunn at foreslått ny atkomst til eksisterende næring N3 Bjørkesaga ikke vil omfatte dyrka eller dyrkbar jord. Forslaget må heller ikke fører til økt utbyggingspress i dette store sammenhengende jordbruks-/LNF-området. Ved regulering vil vi kunne gå imot en plan som fører til tap av dyrka og dyrkbar jord.

N5c Moreppen

Området er omtrent 570 dekar stort og foreslås omdisponert fra LNF til næring. Konsekvensutredningen viser at en omdisponering vil ha svært negativ konsekvens for landskap og blågrønn struktur, jordvern, skogbruk og naturmangfold.

Innspillsområdet er lagt helt opp i grensen til Aurmoen landskapsvernområde, som er vernet etter egen forskrift. Formålet med vernet er å verne kvartærgeologiske formelementer og limnologiske forekomster i et landskap der botaniske, zoologiske og kulturhistoriske elementer og fornminner bidrar til å gi området dets særpreg.

Området er også viktig for å ivareta grunnvannsføremkomsten på Gardermoen. En buffer mellom verneområdet og det planlagte industriområdet vil være viktig for å ivareta hensynet til både de kvartærgeologiske formelementene og hensynet til grunnvannsføremkomsten i området. Erfaringer fra andre områder der industriområder ligger tett inntil verneområder viser at det er økt fare for uønskede inngrep inn i verneområdet. Dette kan være fysiske inngrep, forsøpling og akutt forurensning. Dette ser vi flere steder i grenseområdene til diverse verneområder bl.a. på Øvre Romerike, spesielt gjelder dette langs øvrige landskapsvernområder. Aurmoen landskapsvernområde ligger delvis inneklemt mellom tyngre infrastruktur som jernbane, fylkesveier, forsvarets øvings- og treningsområde, industri og bebyggelse. Det er derfor mange negative påvirkninger og trusler mot området. Eksempler på dette er etablering av nye vannledninger og utvidelse av kraftledninger innenfor landskapsvernområdet. En forvaltning der det etableres en buffer inn mot området er viktig for å minimere negativ påvirkning fra alle disse aktørene. Det vernede området har i dag en så stor belastning at Statsforvalteren vurderer det som nødvendig å utarbeide en forvaltningsplan for området, for bedre å kunne ivareta områdets verneverdier.

Vi viser også til naturmangfoldlovens § 49 (utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde). Der står det følgende: «*Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. For annen virksomhet gjelder aktsomhetsplikten etter § 6.*»

Området består av omtrent 570 dekar dyrkbar jord som også er store sammenhengende skogareal med høy bonitet. Vi viser til våre merknader under *Jordvern og matberedskap*.

Videre er området i ROS-analysen vurdert å ha uakseptabel risiko for forurensning av grunnvann. Vi ber kommunen ta inn i planbestemmelsene at det her må gjennomføres nærmere utredninger knyttet til nødvendige risikoreduserende tiltak.



**Vi mener det er svært uheldig at det er foreslått et næringsområde som følger grensen til Aurmoen landskapsvernområde. Vi mener dette vil medføre press på området og vil kunne forringe verdiene i landskapsvernområde. Vi fremmer derfor innsigelse til område N5c, jf. T-2/16. Næringsområdet er også i konflikt med nasjonalt og regionalt viktige hensyn til jordvern, framtidig matsikkerhet og andre landbruksinteresser, fordi det fører til tap av et stort sammenhengende landbruksområde med dyrkbar jord og skog av høy bonitet, og vi har også innsigelse til arealet N5c.**

#### N39b og c Herstua

Området er vurdert å ha negativ konsekvens for avrenning til vassdrag.

Lybekkbekken i syd inngår i vannforekomsten 002-3734-R Hæravassdraget som har moderat økologisk og dårlig kjemisk tilstand. Tilstrekkelig avstand til bekken og avbøtende tiltak mot avrenning er derfor viktig.

Vi **fraråder** at næringsareal på Herstua utvides med N39b og N39c (samlet areal 136 dekar) og begrunner det med hensynet til dyrkbar jord (begge areal), samt større sammenhengende LNF-område, skog med høy bonitet og kulturlandskap når det gjelder N39b. N39c er tidligere regulert og berørt av større inngrep som masseuttak og deponi med krav til istandsetting til LNF-formål/jordbruk etter endt masseuttak og oppfylling/deponi. Ifølge planbeskrivelsen anses arealet ikke særlig egnet for tilbakeføring til landbruksformål. Vi mener at hensynet til dyrkbare jordressurser og bevart matjord i området må opplyses bedre, og kommunen må legge stor vekt på å bevare jordressursene. N39b er et nytt byggeareal i et større sammenhengende LNF-område med ca. 30 dekar dyrkbart jordsmonn i skog med høy bonitet som grenser til jordbruksareal. N39a er tidligere regulert til næring i reguleringsplan for Herstua masseuttak, og vi har ikke merknader.

#### N45 og 46 Piperud

Områdene har en størrelse på henholdsvis 33 dekar og 280 dekar og foreslås omdisponert til næring. I planbeskrivelsen vises det til at områdene vil være gunstige for etablering av handel og arbeidsplassintensive næringer. Begge arealene ligger utenfor grønn grense.

Vi er svært kritiske til at det foreslås å legge inne så store områder hvor det legges til rette for handel og arbeidsplassintensive næringer utenfor det prioriterte tettstedet i kommunen. Tilrettelegging av denne type arbeidsplasser er også sikret gjennom planbestemmelse 9.3. En slik bruk vil etter vår vurdering være i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor det er et mål om å fremme kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima og miljøvennlige transportformer.

Vi viser også til den regionale planen for areal og transport i Oslo og Akershus. Arbeidsplassintensive virksomheter skal i henhold til den regionale planen blant annet ligge i prioriterte byer/ tettsteder og ha sentral lokalisering og god kollektivdekning. Vi kan ikke se at innspillene følger disse overordnede føringene med den type virksomhet som det planlegges for.

Innspill N45 omfatter 26 dekar dyrkbar jord og skog av høy bonitet med god arrondering. Innspill N46 utgjør omtrent 281 dekar skog med høy bonitet, og har en lang grense mot sammenhengende jordbruksområder og kulturlandskap.

Vi viser også til at områdene er vurdert å ha negativ konsekvens for avrenning. Nærmeste vannforekomst 002-3979-R Leirbekken har moderat økologisk og dårlig kjemisk tilstand, og det er viktig med gode avbøtende tiltak mot avrenning. Kommunen må også vurdere å avgrense N45 noe mot syd for å sikre en tilstrekkelig buffer mot bekken.



**Vi fremmer innsigelse til N45 og N46. Vi mener en omdisponering av arealene vil være i strid med overordnede føringer for bolig-, areal og transportplanlegging, samt med nasjonalt og regionalt viktige hensyn til jordvern, framtidig matsikkerhet og andre landbruksinteresser, og byggeområdet fører til tap av et stort sammenhengende landbruksområde med skog av høy bonitet.**

#### N47 Slettemoen vest

Dette er et område som er tatt inn uten at det er opplyst om i planbeskrivelsen. Det er heller ikke konsekvensutredet. Det foreligger et reguleringsplanforslag som vi har fremmet innsigelse til, og som fortsatt er uløst.

Vi savner at kommunen har redegjort for denne endringen og at den er konsekvensutredet. Selv om det er startet et reguleringsarbeid for området, mener vi at kommunen må gjøre helhetlige vurderinger av området og hva det skal benyttes til når det foreslås omdisponert i kommuneplanens arealdel.

#### N48 a, b og c Slettemoen

De tre delområdene N48 a, b og c er foreslått omdisponert til fremtidig næringsområder, med mulighet for masseuttak og mottak, før utbygging. De utgjør til sammen omtrent 470 dekar. Innspillene vil dekke behovet for masseuttak og mottak i lang tid fremover.

Ut fra kartgrunnlaget er det et mindre bekkedrag og dam i N48a (næringsformål med mulighet for massehåndtering). For å synliggjøre dette, anbefaler vi disse avsettes til grøntstruktur.

Ut fra konsekvensutredningen kan forslaget gi avrenning til Leira, og det må iverksettes tiltak for å unngå dette. Videre står det at deler av områdene ligger innenfor 100-metersbeltet langs Leira. Selv om kommunen har fastsatt byggegrenser langs vassdrag og krav til reguleringsplan, ber vi om at det avsettes «grønne» arealformål langs Leira på overordnet plannivå for å sikre viktige hensyn til vannmiljø, natur- og friluftinteresser.

*Videre* omfatter innspillene Bråtabekken som er en sidebekk til Leira. Den inngår i verneplan for vassdrag. Vi anser at ivaretagelse av naturlig bekkeløp, vassdragsbelte og nødvendige buffersoner mot avrenning, i vesentlig grad vil begrense mulighetene for utbygging. Dette er ikke forhold som er omtalt i planbeskrivelse og konsekvensutredning eller synliggjort på plankartet.

Den foreslåtte omdisponeringen fører til samlet tap av ca. 170 dekar dyrkbar jord og tap av større sammenhengende LNF-områder og skog med høy bonitet på begge sider av E16. Vi er særlig kritiske til å utvide næringsområdet i ny retning syd for E16 på større dyrkbare areal og sammenhengende LNF-områder med skog av høy bonitet.

Vi viser også til at vi har en uløst innsigelse til planforslag for Slettemoen vest næringsområde på bakgrunn av naturinteresser. Området er ikke kartlagt, men det er et potensial for at det finnes truede arter innenfor området. Vi savner at dette er gjort rede for.

**Vi fremmer innsigelse til N48a på bakgrunn av strid med viktige hensyn til vannmiljø, natur- og friluftinteresser, fordi byggeformålet er lagt innenfor 100-metersbeltet langs Leira. Vi fremmer innsigelse til N48b og N48c på bakgrunn av manglende utredninger og ivaretagelse av vassdragshensyn. Vi fremmer også innsigelse på bakgrunn av at en omdisponering vil være**



## **i konflikt med nasjonale og regionale viktige hensyn til jordvern, framtidig matsikkerhet og andre landbruksinteresser.**

### *Arealer avsatt til offentlig eller privat tjenesteyting*

#### O20b Ramstadåsen

Innspillet er omtrent 2,9 dekar stort og foreslås omdisponert fra boligformål. Området er bebyggt og endringen er i samsvar med gjeldende bruk og bebyggelse.

#### O35 Maura skole

Innspillet er omtrent 16 dekar stort og foreslås omdisponert fra boligformål. Arealet inngår i pågående reguleringsprosess for utvidelse av Maura skole, hvor kommunen anser det som viktig å sikre området for framtidig utvikling av skolen.

Av hensyn til jordvern bør området endres til LNF-formål. En omdisponering vil føre til oppsplitting av jordbruksareal og tap omtrent 13 dekar fulldyrka jord med svært god jordkvalitet.

#### O44 Holter legekontor

Innspillet er omtrent 4,8 dekar stort og foreslås omdisponert fra næring, slik at det samsvarer med faktisk bruk. Vi har ingen merknader.

### *Byggeområder i gjeldende kommuneplan som bør endres til LNF-formål – innsigelser og merknader*

Avsatte byggeformål på dyrka og dyrkbar jord bør også vurderes tatt ut av kommuneplanen og endret tilbake til LNF-formål. Vi begrunner dette med at nasjonale og regionale føringer for jordvern er vesentlig forsterket siden arealene ble tatt inn i kommuneplanen. Av hensyn til dyrka jord av nasjonal og regional verdi mener vi at Nannestad særlig bør vurdere å tilbakeføre nordre del av K3, N40, N9, O35b, N6b m.fl. og masseområdet på Grani til LNF-formål. Flere av områdene ligger i større sammenhengende jordbruks- og LNF-områder.

## **Ut fra nasjonale og regionale føringer for jordvern og matsikkerhet fremmer vi innsigelse til nordre del av K3 dersom det videreføres som byggeformål.**

Ved forrige rullering av kommuneplanen fremmet vi innsigelse til K3 flyplassrelatert virksomhet på dyrka jord vest for Gardermoen, men etter dialog frafalt vi innsigelsen. Nordre del av K3 på gbnr. 36/120, 36/23, 36/57 m.fl. er ikke regulert og omfatter totalt ca. 127 dekar fulldyrka jord (132 daa ifølge tilsendt arealregnskap) hvor det største jordbruksarealet er på hele 97,6 dekar. Forsterkede nasjonale og regionale mål og føringer for jordvern og om økt bærekraftig matproduksjon tilsier at kommunen bør endre nordre del av K3 med 127 dekar fulldyrka jord, tilbake til LNF-formål, og **vi har innsigelse dersom arealet videreføres.**

**Vi anbefaler at kommunen tilbakefører** regulert, men ikke utbyggt, næringsområde **N40, Rutholen** gbnr. 39/8 og 39/48 som har om lag **32,5 dekar fulldyrka jord** med svært god jordkvalitet. Totalt omfatter gbnr. 39/8 ca. 46 dekar fulldyrka jord (ifølge *gårdskart og AR5 fra NIBIO*) som vil bli berørt eller inneklemt hvis N40 bygges ut. Å ivareta dyrka jord og bærekraftig matproduksjon/matsikkerhet er nasjonalt og regionalt viktig samfunnshensyn som vi mener veier tyngre enn hensynet til utbygging på dette arealet. Vi mener derfor at næringsområdet må endres til LNF-formål.



Vi forutsetter at Nannestad følger opp at Massemottaket på Grani blir LNF-formål igjen i kommuneplan og reguleringsplan innen fastsatt frist. Området omfatter ca. 75 dekar dyrkbar jord og noe dyrka jord. Formålet med reguleringen er jordbruk med oppfylling/opparbeiding av dyrka jord og «... Det er en forutsetning at arealformålet blir LNF i kommuneplan etter endt oppfylling» ifølge 1.1 i reguleringsbestemmelsene.

Tidligere avsatte næringsområder på Moreppen omfatter mye dyrka og dyrkbar jord. Ut fra flyfoto ser det ut til at flere regulerte/avsatte areal ikke er utbygd. Arealregnskapet viser at N6b omfatter 11,3 dekar dyrka jord og er uregulert. Eventuelle andre areal på dyrka og dyrkbar jord (blant annet ikke utbygd del av N5a på 116 dekar dyrkbar jord), bør også vurderes endret tilbake til LNF-formål. Ikke utbygd areal på Bjørkeåsen på dyrka og dyrkbar jord bør reduseres, se vårt innspill nylig til høring av reguleringsplanen.

Vi **fraråder** videreføring av regulert næringsområde N9 gbnr 144/30 om lag 14 dekar dyrka og 19 dekar dyrkbar jord, nord for Mauravegen ved hestesportssenteret Steinsgård. Området bør endres til LNF-formål ut fra forsterka nasjonale og regionale føringer for jordvern og matsikkerhet.

Ellers viser vi til [Statsforvalterens forventninger til kommunal arealplanlegging for 2023](#) og til [overordnede føringer for kommunal planlegging innenfor Statsforvalterens ansvarsområde](#). Vi anbefaler nettsidene [www.planlegging.no](http://www.planlegging.no) og [Miljøstatus](#).

Vi ser frem til videre arbeid med kommuneplanens arealdel for Nannestad kommune og imøteser videre dialog i arbeidet.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordside  
seksjonssjef

*Innsigelsene som fremmes er godkjent av avdelingsdirektør landbruk og direktør for samfunnssikkerhet og beredskap.*

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

Medsaksbehandlere:

Anette Søråas (landbruk)  
Lise Økland (vanmiljø og forurensing)  
Anine Jensen (samfunnssikkerhet og beredskap)  
Hallvard Holtung og Asle Stokkereit (naturforvaltning – skog og fjell)  
Marthine Hjersing (industri, forurensning og avfall)  
Monica Carmen Gåsvatn (helse)  
Anne Danielsen Haugland (juridisk)



Sak: Nannestad - kommuneplan - arealdelen - og samfunnsdelen ( 2023 - 2024 ) - 2023 - 2040

Vår dato:

Vår ref.:

22.08.2023

2022/13953

Til:  
Sumeet Singh

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Anne Danielsen Haugland,

Kopi til:

## Innspill fra juridisk avdeling - kommuneplanens arealdel for Nannestad kommune

### Innledning

Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene i arealdelen for Nannestad kommune har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven.

Hvilke bestemmelser en kommuneplan kan ha er uttømmende fastlagt i plan- og bygningsloven. På den bakgrunn vil bestemmelser som ikke er hjemlet i loven, være ugyldige. Kommunen har, som ansvarlig myndighet, det primære ansvar for utarbeiding av planverket. Vi presiserer at vi med dette ikke har foretatt en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret.

Plan- og bygningsloven gjør det mulig å fastlegge, sikre og framstille ulike hensyn og interesser på flere måter i kommuneplanens arealdel. Det kan skje ved hjelp av arealformål, hensynssoner, generelle planbestemmelser, bestemmelser til arealformål og hensynssoner og ved bruk av kartsymboler. Arealformålene kan suppleres med bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11. Det kan også gis bestemmelser etter § 11-8 i tilknytning til hensynssoner, og generelle bestemmelser etter § 11-9 som har betydning for hvordan arealene kan brukes. Kommunen kan altså gi rettslige bindende bestemmelser med utgangspunkt i plan- og bygningsloven §§ 11-8 til 11-11.

Juridisk avdeling har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til kommuneplan for Nannestad kommune. Vi redegjør for dette nedenfor. Før vi går inn på enkelte bestemmelser, ønsker vi å fremheve viktigheten av å ha klare og entydige bestemmelser og hva man ikke kan ha bestemmelser om.

Vi oppfordrer kommunen til å ta med seg våre innspill i sitt videre planarbeid.

### Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver krav på tillatelse, med mindre søknaden er i strid med regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.), jf. pbl. § 21-4 første ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis. Med den bakgrunn er det problematisk med skjønnsbaserte bestemmelser.



Kommunal- og distriktsdepartementet<sup>1</sup> sier i sin uttalelse av 05.11.2021 at:

#### «Klare og entydige bestemmelser

Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngripende for både de direkte berørte og samfunnet for øvrig, kan en ikke gå langt i å fortolke uklare bestemmelser. Det er derfor viktig at alle bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige, jf. veilederen om kommuneplanens arealdel punkt 4.4 og reguleringsplanveilederen punkt 6.2. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte.

Dersom bestemmelsen overlater en skjønnsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan som både innbyggere og myndigheter forstår innholdet i. Herunder ligger også rettssikkerhetshensynet og behovet for at det ved varsling foreligger en tilstrekkelig klar og entydig plan. Berørte parter må forstå planen for at de skal ha mulighet for å fremme sine interesser, og eventuelt klage på etterfølgende vedtak.»

Flere av de foreslåtte bestemmelsene fremstår som skjønnsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende opplisting av bestemmelser vi anser som skjønnsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet. Vi viser eksempelvis til:

- 2.2 Plankrav:
  - «Følgende unntak fra plankravet gjelder, så fremt de ikke er til hinder for utviklingen av området, eller er i strid med arealbruken og intensjonene i kommuneplanens arealdel...»
  - «Denne bestemmelsen er ikke til hinder for at kommunen kan kreve reguleringsplan dersom det anses hensiktsmessig ut fra sakens kompleksitet.»
- 3.6 Byggegrense langs vann og vassdrag, unntak, 5 kulepunkt: «Mindre tiltak på bebygd eiendom». Hvilke tiltak er det?
- 3.14: «Ved utbygging som berører beiteområder, plikter tiltakshaver å ta hensyn til dette.» Hva ligger i «å ta hensyn til dette»?
- 5.5 om parkering: «Enebolig/tomannsbolig: 2 p-plasser pr. boenhet, hvorav én skal vises under tak.» Hva ligger i «vises under tak»? I 6.2 står det at til hver boenhet skal min. 1 p-plass være under tak. Det bør konkretiseres hva som menes med «vises under tak». Mener man at parkeringsplassen skal være under tak, må man skrive dette.

Videre er mange bestemmelser utformet som klassiske «kan/bør» type-bestemmelser. Vi viser eksempelvis til:

- 3.12: «Lagring av snø skal så vidt mulig løses lokalt.»
- 3.13: «I områder som gjennom kommunens naturtyperegistreringer er av nasjonal eller regional verdi (tilsvarende kategori A = svært viktig og naturverdi B = viktig etter DN-13, eller middels verdi, stor verdi, svært stor verdi etter NiN), skal tiltak som kan forringe

---

<sup>1</sup> Deres referanse 21/3893-3



naturverdiene unngås. I områder som omfatter naturverdier av lokal verdi (tilsvarende naturverdi C = lokalt viktig etter DN-13 eller noe verdi etter NiN), skal alle tiltak som kan forringe naturverdiene søkes unngått.» (vår understrekning)

- 5.3: «Det skal tilstrebes massebalanse i alle utbyggingsprosjekter.» Bestemmelsen er ikke klar og entydig. Videre er det uklart hva som menes med «massebalanse».
- 9.2: «Eksisterende vegetasjon i ytterkant av næringsområdene skal bevares i størst mulig grad.»
- 10.1: «Korntørke og lignende kan oppføres i hensiktsmessig høyde. Høydebegrensing på 9 m (pbl § 29-4, første ledd) gjelder ikke for disse tiltakene.» Hensiktsmessig høyde er også vagt, og kan skape utfordringer i den konkrete byggesaken.
- 6.4: «Krav til opparbeidet lek kan delvis fravikes dersom det allerede finnes en opparbeidet lekeplass innenfor 100 meter fra byggeområdet, og hvis det ligger til rette for å knytte flere boenheter til denne.» Dette er et unntak fra krav til lekeplasser. Ordlyden «kan fravikes» gir inntrykk av at det er opp til kommunens skjønn å fravike kravet. Det er ikke adgang til å vedta egne dispensasjonsbestemmelser i plan. Unntaket bør formuleres slik at kravet ikke gjelder der det er opparbeidet lekeplass innenfor 100 meter fra byggeområdet, og det ligger til rette for å knytte flere boenheter til denne. Det samme gjelder bestemmelsen om «helning», som sier: «Brattere areal kan likevel medregnes dersom det har spesielle bruksverdier for eksempel som akebakke eller tursti».

Dette er bestemmelser som gir forvaltningen et skjønn som skal anvendes i den enkelte sak. Kommunal- og distriktsdepartementet har understreket, både i veilederen om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, at det er viktig at bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige.

### **Hva det ikke kan gis bestemmelser om**

#### Bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt

I veilederen til kommuneplanens arealdel, utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022, står det følgende:

#### **«4.4.7 Hva man ikke kan gi bestemmelser om**

Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir ikke anledning til å gi kommuneplanbestemmelser om saksbehandling eller planprosess, eller om eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader ut over det som følger av § 11-9 nr. 8. I retningslinjene eller planbeskrivelsen kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre rede for hvilke øvrige saksbehandlings- og utredningskrav som vil være aktuelle etter plan- og bygningsloven med byggeforskrifter og konsekvensutredningsbestemmelser, forvaltningsloven, kulturminneloven med flere».

Det er ikke hjemmel for å vedta planbestemmelser om søknadsplikt. Planbestemmelser skal, som nevnt, ikke inneholde saksbehandlingsregler. Dette kan opplyses om i retningslinjer. I forslaget er det flere bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt. Vi viser til:





- 3.1: «Enhver tids gjeldende veileder for *tilrettelegging for rednings- og slokkemannskap* utarbeidet av ØRB, skal legges til grunn i utarbeidelse av VA-rammeplan.»
- 3.6: «Unntakene fritar ikke fra søknadsplikt.»
- 3.8: «*Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging* (T-1442) skal legges til grunn ved arealplanlegging og behandling av enkeltsaker, samt bygge- og anleggsvirksomhet. Ved utarbeidelse av reguleringsplaner og ved større byggetiltak innenfor støysoner skal utbygger/tiltakshaver synliggjøre og beskrive ev. støytiltak. Det vises til enhver tids gjeldende støysonekart fra Avinor og Statens vegvesen.» (vår understrekning)
- 3.9: «Jordvernet skal hensyntas i all arealdisponering. Jordlovens §§ 9 og 12 (om omdisponering og deling) og jordlovens § 8 (om driveplikt) skal gjelde i landbruksområder avsatt eller regulert til framtidig utbygging og masseuttak, inntil tiltak igangsettes i samsvar med vedtatt reguleringsplan.»
- 3.10: «...Der det ikke foreligger reguleringsplan, eller om dokumentasjon på sikker byggegrunn er utdatert, skal områdestabiliteten dokumenteres som sikker i forbindelse med byggesøknad. Dokumentasjonen skal tilfredsstille kravene i *Byggeteknisk forskrift § 7-3* og *NVEs veileder 1/2019 - Sikkerhet mot kvikkleireskred*, eller til enhver tids gjeldende forskrift/veileder. Tiltak i områder under marin grense som medfører mer enn 1 meter terrengavvik og er over 1 dekar i utstrekning, krever søknad om tiltak. Byggningsmyndigheten kan gjøre unntak fra søknadsplikten der det anses som åpenbart uhensiktsmessig.»
- 3.11: «Ved all forvaltning av masser skal gjenbruk stå sentralt. Ved utbygging skal det utarbeides massehåndteringsplan og ev. matjordplan som redegjør for hvordan overskuddsmasser håndteres og hvor de eventuelt blir levert. Matjordplanen skal sikre at matjordlaget brukes til matproduksjon på oppfyllingsområder for ny dyrket jord eller forbedring av dyrket eller dyrkbar jord.»

«Innenfor områder med mulig drivverdige råstoffressurser skal det vurderes utnytting av ressursene før det tillates tiltak som vanskeliggjør framtidig råstoffutvinning.»

- 3.13: «*Kommunedelplan for naturmangfold, vedtatt 26.03.2019*, skal legges til grunn for all kommunal saksbehandling, der det er relevant.»

«Ved gjennomføring av tiltak skal mulige konsekvenser for biologisk mangfold vurderes, dersom det ikke er gjort på reguleringsplannivå. Tiltak med risiko for skade på naturmangfold, og særskilt rødlistearter, bør unngås. I slike tilfeller skal det vurderes hvordan skade kan unngås, og avbøtende tiltak skal utføres. Det skal legges fram en plan for fjerning av eventuelle arter som er på fremmedartslista.

Ved flytting av masser og kjøring av maskiner i områder der fremmede arter er registrert skal tiltak for å hindre spredning legges fram i en massehåndteringsplan.»

- 3.15: «Ved bygge- og anleggstiltak som berører bebyggelse som er SEFRAK-registrert og/eller som er omtalt i kulturminneplanen, skal bebyggelsens verdi som kulturminne vurderes av kommunen, før vedtak fattes. Dersom kulturminnene kan ha regional og/eller nasjonal verdi, som bl.a. bygninger oppført før 1850, skal saken oversendes fylkeskommunen for uttalelse.»



- 5.1: «Det er tillatt å oppføre gjerde med høyde inntil 1,5 m uten søknad.»
- 6.3: «Det skal i byggesaker og regulerings saker redegjøres for hvordan utformingen er ivaretatt. Konkrete løsninger skal vises på utomhusplaner, illustrasjonsplaner eller i reguleringsplaner.»
- 6.4: «T-2/08 Om barn og planlegging, eller den til enhver tids gjeldende overordnet retningslinje, skal legges til grunn for utforming av lekeplasser.»
- 10.1: «Etablering av ridebane krever søknad etter jordlovens § 9.»
- 10.1,10.2 og 10.3: «Enkelte av disse tiltakene vil være søknadspliktige.»
- 10.4: «Unntakene fritar ikke for søknadsplikt.»

«Igangsetting av arbeid med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, krever tillatelse av departementet. Kommunens endelige vedtak om arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som vedrører Marka, må stadfestes av departementet før planen får rettsvirkning etter plan- og bygningsloven.»

«Etablering av stier og løyper krever tillatelse fra kommunen etter *Markaloven*. Anleggelse av større løyper krever tillatelse fra kommunen og reguleringsplan etter plan- og bygningsloven (jf. pbl §12-1).»

- 11.4: «Byggekraner som vil bryte høyderestriksjonene/hinderflatene kan ikke benyttes uten Avinor/ Oslo lufthavn har gitt sin godkjenning.»

### Kommentarer til enkeltbestemmelser

De enkelte bestemmelsene er markert med fet skrift. Våre kommentarer fremgår under hver enkelt bestemmelse.

Først finner vi grunn til å påpeke at ingen av de foreslåtte bestemmelsene har henvisning til hvilke bestemmelser i plan- og bygningsloven de er hjemlet i. Dette bør man med fordel gjøre. Som vår gjennomgang nedenfor viser, stiller vi spørsmål ved gyldigheten av flere av bestemmelsene.

### 2.2 Plankrav

**Følgende unntak fra plankravet gjelder, så fremt de ikke er til hinder for utviklingen av området, eller er i strid med arealbruken og intensjonene i kommuneplanens arealdel:**

- **Mindre tiltak på bebygd eiendom, som f.eks. påbygg, tilbygg, garasjer og uthus, samt alminnelige driftsbygninger i landbruket. Dette gjelder også driftsbygninger over 1000 m<sup>2</sup>.**
- **Tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling etter pbl. § 20-5.**
- **Fradeling av inntil én boligtomt pr. eiendom i områder avsatt til nåværende boligbebyggelse.**
- **Bygging av inntil én enebolig eller tomannsbolig i områder avsatt til nåværende boligbebyggelse.**
- **Bygging av inntil én enebolig i områder avsatt til spredt boligbebyggelse.**

(vår understrekning)



Se våre kommentarer over om skjønnsmessige bestemmelser. I tillegg er det uklart hva som menes med «mindre tiltak». I retningslinjen til bestemmelsen står det: «Hva som anses som mindre tiltak vurderes i forhold til skala og struktur i nærmiljøet». Dette gir ikke veldig klare holdepunkter for skjønnsutøvelsen ved behandling av en konkret byggesak og vil kunne by på utfordringer. Den blir meget skjønnsmessig, og vurderingene av hva som er mindre tiltak kan lett bli vilkårlig og lite forutsigbart.

Når det gjelder unntak fra plankravet for «bygging av inntil én enebolig eller tomannsboliger i områder avsatt til ....», kan det stilles spørsmål ved om det er én enebolig/tomannsbolig per eiendom. Dette bør presiseres.

## 2.3 Krav om og innhold i utbyggingsavtaler

**Ved oppføring av 10 boenheter eller mer, samt større bruksendring som vurderes å ville ha betydning for kommunale tjenester, økonomi, tekniske anlegg eller miljø, skal det inngås utbyggingsavtale med Nannestad kommune. Kommunen kan gjøre unntak der en utbyggingsavtale ikke anses som hensiktsmessig.**

(vår understrekning)

Med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 2 kan kommunen vedta bestemmelser om «innholdet i utbyggingsavtale, jf. § 17-2».

Det er ikke anledning til å vedta bestemmelser om at det skal inngås utbyggingsavtaler. Vi viser til brev fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet til Nøtterøy kommune av 07.10.2010, sak 10/2282, hvor departementet skriver:

«Departementet vil innledningsvis understreke at det ikke er anledning til å stille krav om utbyggingsavtaler i plan, verken materielt eller som rekkefølgekrav. Hjemmelen for kommuneplanbestemmelser om utbyggingsavtaler i pbl. § 11-9 nr. 2 er således ikke hjemmel for å kreve avtale. Det vises til merknadene til bestemmelsen i Miljøverndepartementets lovkommentar:

”Nr. 2. gjelder bestemmelser om utbyggingsavtaler. Hjemmelen for utbyggingsavtaler vil i framtiden være kapittel 17 i ny byggesaksdel. Etter § 17-2 Forutsetningen for bruk av utbyggingsavtaler, fremgår det at utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv. Vedtaket skal angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtaler er forutsetning for utbygging og synliggjøre kommunens forventninger til avtalen.”

Begrepet ”forutsetning for utbygging” kan kanskje misforstås, men skal ikke forstås slik at kommunen kan kreve avtale, jf. nedenfor. Dette er også behandlet i så vel rundskriv H-5/02 punkt 3.6, Ot.prp.nr.22 (2004-2005) punkt 2.3.2 og i senere utgitte veiledere fra departementet.

[...]

Det kan altså ikke vedtas bestemmelser i plan med krav om utbyggingsavtale, og søknad om byggetillatelse kan ikke avslås med den begrunnelse at utbyggingsavtale ikke er inngått. Departementet oppfatter at enkelte har ment at formuleringen gir inntrykk av at kommunen skal vedta bestemmelser om krav om utbyggingsavtale, men det er viktig å huske at man



uansett snakker om frivillige avtaler, inngått i grensesnittet mellom det privatrettslige og det offentligrettslige. En frivillig avtale kan ikke kreves inngått av den ene parten.»

(vår understrekning)

Kommunens foreslåtte bestemmelse om at det skal inngås utbyggingsavtale med Nannestad kommune og at det kan gjøres unntak der en utbyggingsavtale ikke anses som hensiktsmessig, er derfor ugyldig og har ikke rettslig bindende virkning. Det samme gjelder foreslått bestemmelse som sier:

**Der behovet for utbyggingsavtale ikke er tilstrekkelig utredet før planvedtak fattes, kan utbyggingsavtale inngås ved et senere tidspunkt, men før rammetillatelse gis.**

Det kan ikke kreves utbyggingsavtale før byggetillatelse inngås. Se også brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 03.10.2011 i sak 11/951 hvor de skriver:

«Innledningsvis presiserer departementet at kommunen under ingen omstendigheter har hjemmel til å stille vilkår om en utbyggingsavtale. Kommunen kan heller ikke stille som krav i plan at avtale skal inngås før tillatelse gis. Det er videre en viktig premisse at en søknad om byggetillatelse ikke kan avslås med mindre bygningsmyndighetene har hjemmel til det.

En utbyggingsavtale er et verktøy som kan brukes slik at en utbygger frivillig oppfyller en del forutsetninger i lov eller plan, slik at området blir byggeklart. Avtalen kan altså oppfylle rekkefølgekrav eller sikre oppfyllelse av krav til infrastruktur i plan- og bygningsloven (pbl) (jf. særlig § 18-1 og kapittel 27). Kommunen kan ikke kreve avtale, men den kan legge vekt på om avtale er inngått når den vurderer om krav i planen er oppfylt. Et vanlig grunnlag for en utbyggingsavtale er at det foreligger rekkefølgekrav i en vedtatt plan. Det inngås da en avtale om oppfyllelse av rekkefølgekravet, slik at det enten anses oppfylt eller at det eventuelt kan dispenseres fra det. Kommunens posisjon ved avtaleinngåelsen vil i slike tilfeller være at byggetillatelse kan nektes, fordi gjennomføring av tiltaket/utbyggingen er i strid med krav i plan.»

### 3.1 Veg, vann og avløp

**Statens vegvesen sin «Rammeplan for avkjørsler» dat. 01.03.2023, er juridisk bindende, og skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplaner og ved byggesaksbehandling. Rammeplanen følger som eget temakart til kommuneplanen.**

Hva menes her? Er innholdet i planen gjort juridisk bindende gjennom kommuneplanens arealdel? Eller er dette en saksbehandlingsregel? Dette bør komme klarere frem.

### 3.4 Byggegrense langs offentlig veg

**Byggegrense måles fra senterlinje veg.**

**For ny bebyggelse som ikke er hjemlet i vedtatt reguleringsplan, gjelder en generell byggegrense på 50 m fra E16, og 30 m fra fylkesveger.**



For kommunale veger i uregulerte områder, gjelder en byggegrense på 15 m.

Unntak:

Byggegrensen er 15 m for tiltak på bebygde eiendommer langs følgende fylkesveger:

fv.1603 (Åsvegen), fv.1605 (Austaddalsvegen), fv. 1607 (Hombledalsvegen), fv. 1546 (Holtervegen), fv. 1606 (Gamle Hadelandsveg), fv. 1609 (Slettmovegen/Økrivegen), fv. 1608 (Engervegen), fv. 1611 (Preståsvegen), fv. 1590 (Sundbyvegen), fv. 1560 (Aurvegen) og fv. 178 (Løkenvegen).

Byggegrensen gjelder ikke for mindre tiltak jf. § 1.3, forutsatt at disse ikke plasseres nærmere vegen enn eksisterende bebyggelse på eiendommen.

Garasjer, uthus og lignende mindre tiltak inntil 50 m<sup>2</sup> kan plasseres:

- 2 m fra formålsgrense mot grøft/veg, når den er plassert parallelt med vegen.
- 6 m fra formålsgrense mot grøft/veg, når den er plassert med utkjøring mot vegen.

Nettstasjoner og andre lignende tekniske anlegg kan plasseres inntil 3 m fra formålsgrense mot grøft/veg.

Det vises for øvrig til *kommunal vegnorm*.

(Vår understrekning)

Det bør presiseres at unntakene gjelder uregulerte områder. Videre er det uklart hvilken § 1.3 det vises til. Dette må presiseres.

### 3.7 Flom og erosjon

Byggegrensene i pkt. 3.6 ivaretar i de fleste tilfeller også sikkerhet mot flom jf. NVEs veileder 2/2011 – *Flaum og skredfare i arealplanar*.

På flate elve- og bekkesletter vil flom ha større utstrekning. NVEs aktsomhetskart for flom må da benyttes i tillegg til ovennevnte, som grunnlag for å vurdere om flomfare må utredes nærmere. Aktsomhetskartet er basert på en grov terrengmodell og er derfor ikke nøyaktig.

Ved bratte elve- og bekkeløp, spesielt i områder med breelv- og elveavsetninger, bør det vurderes om det kan være erosjonsfare også utenfor byggegrensene i pkt. 3.6. (Se løsmassekart fra NGU) Det gjelder også bekke- og elvevifter der bekken eller elva gjennom tidene har endret løp.

Reell flom- og erosjonsfare jf. *Byggteknisk forskrift* § 7.2, må utredes senest på reguleringsplannivå. Om det ikke er gjort, må sikkerhet mot flom være dokumentert før tiltak igangsettes. Det skal blant annet vurderes fare for skade på grunn av begrenset kapasitet på bruer, kulverter, bekkelukkinger og andre anlegg.

Denne bestemmelsen er både av informativ art, som hører hjemme i retningslinjer, og inneholder få juridisk bindende krav. Formuleringer som «bør det vurderes» er ikke klare og entydige, og kan ikke benyttes som avslagshjemmel. I tillegg er den mer en saksbehandlingsregel. Det kan i plan stilles krav om forhold som skal avklares og belyses videre i reguleringsplan, andre saksbehandlingsregler må vedtas som retningslinjer, ikke juridisk bindende bestemmelser. Se hva vi skrev om dette over.



## 4 Rekkefølgebestemmelser

### 4.2 Særskilte rekkefølgebestemmelser

**2. N39b og N39c: Før utbygging må deler av ny vegforbindelse - «Diagonalen», opparbeides. Områdene kan ikke bygges ut før det er inngått bindende utbyggingsavtale med finansiering av «Diagonalen».**

**3. N1: Før utbygging må deler av ny vegforbindelse - «Diagonalen», opparbeides. Området kan ikke bygges ut før det er inngått bindende utbyggingsavtale med finansiering av «Diagonalen».**

**4. a)N46: Før utbygging må gang- og sykkelveg langs fv. 1611 – Preståsvegen, fra Piperudkrysset til Møllerstadkrysset, opparbeides. Langrennsløype og gang- og sykkelveg langs planområdet som grenser mot E16, må være opparbeidet før utbygging.**

**N46 kan ikke bygges ut før det er inngått bindende utbyggingsavtale med finansiering av gang- og sykkelveg langs fv. 1611 – Preståsvegen.**

**7. For ovenstående pkt. 4a, 5a og 6 gjelder følgende: Kostnadsfordelingen for opparbeidelse av ny gang- og sykkelveg, må fastsettes gjennom egne utbyggingsavtaler.**

Vi viser til våre kommentarer under punkt 2.3 om utbyggingsavtaler. Det er ikke hjemmel for å vedta rekkefølgebestemmelse om at utbyggingsavtale må være inngått. Bestemmelsene er derfor ugyldige.

### 6.5 Grøntområder

**Viktige trær, trerekker, alléer og eksisterende vegetasjonsområder skal sikres i reguleringsplaner og bevares ved bygge- og anleggstiltak.** (vår understrekning).

Hva ligger i dette? Er det forbudt å fjerne trær ved byggetiltak, eller er det en forutsetning at de er vernet gjennom reguleringsplanen? Dette må komme tydeligere frem.

### 8.2 Bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig

**Bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig er tillatt dersom eiendommen ligger i et område som overveiende består av helårsbebyggelse. Boligen må tilfredsstillere krav i byggeteknisk forskrift. Tillatt grad av utnytting settes til BYA = 40%**

For å få tillatelse til bruksendring fra fritidsbolig til bolig, må tiltaket oppfylle krav i plan- og bygningsloven, samt være i tråd med plan, med mindre det er søkes om og gis dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2. Vi viser til Statsforvalteren ved Klima- og miljøvernavdelingen sitt brev av 05.10.2022 om *veiledning om dispensasjonssaker som gjelder bruksendring av fritidsbolig til bolig*<sup>2</sup>. Bestemmelsen er i realiteten en dispensasjonsbestemmelse. Det er ikke adgang til å gi slike bestemmelser i plan, jf. veilederen til kommuneplanens arealdel utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet mars 2022 punkt 4.4.7. Bestemmelsen er derfor ugyldig. Samtidig er det uheldig at en slik bestemmelse kan gi søker en forventning om tillatelse.

---

<sup>2</sup> Referanse 2022/30083 og vedlagt.



Bestemmelsen kan eventuelt gis som en retningslinje. Det bør da presiseres at vilkårene i pbl. § 19-2 må være oppfylt for at dispensasjon kan gis, samt at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering der det avgjørende er om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.

### **9.3 Bestemmelser til særskilte næringsområder**

**nr. 2: «N20: Innenfor området tillates i tillegg til næringsvirksomhet, et begrenset antall boenheter.»**

Må angis som kombinert formål 1800, ikke som næringsformål. Det nærmere innholdet i det kombinerte formålet kan utdypes i bestemmelsene, jf. veiledning til kart og planforskriften. Videre er det uklart hva som menes med «et begrenset antall boenheter». Dette er ikke klart og entydig nok.

## **10 Landbruks-, natur- og friluftformål (LNF)**

### **10.1 Gjennomføring av tiltak**

For øvrig kan følgende tiltak gjennomføres i LNF-områder:

- Etablering av mindre VA-anlegg.
- Hydrotekniske anlegg i landbruket.
- Naturvennlige tilretteleggingstiltak for friluftsliv/rekreasjon for allmennheten etter godkjenning av kommunen.
- Vedlikehold eller reparasjon av godkjente bygninger, konstruksjoner og anlegg.
- Gjenoppbygging av bygning etter brann/skade
- Restaurering av demninger

(vår understrekning).

Med «gjenoppbygging av bygning etter brann/skade menes det landbruksbygninger? Eller er også boliger, fritidsboliger m.m. i LNF-områder omfattet? Det er egen bestemmelse om brann/skade i punkt 10.2 for bolig.

### **10.2 Eksisterende boligtomter**

På eiendommer med eksisterende bolig tillates følgende:

- Oppføring av påbygg, tilbygg, garasjer og uthus, samt etablering av én selvstendig boenhet i tillegg til eksisterende enebolig.
- Oppføring av ny boenhet som følge av at eksisterende boenhet har brent ned (etter år 2000) eller er i så dårlig forfatning at det vil kreve uforholdsmessige kostnader å rehabilitere boligen. Boligens tilstand skal dokumenteres med tilstandsrapport. Tilstandsrapport kan erstattes med bildedokumentasjon der det er åpenbart at boligen er i slik stand som beskrevet over.
- Rehabilitering
- Oppføring av VA-anlegg.

### **10.3 Næring i LNF**

Mindre næringsvirksomhet i LNF-områder er tillatt på følgende vilkår:

- Virksomheten skal ikke påvirke landbruksdriften negativt.
- Eksisterende bygningsmasse skal benyttes, framfor oppføring av nye bygg.

Bestemmelsene 10.2 og 10.3 ledd åpner for visse tiltak som ikke er tilknyttet stedbunden næring. Slike tiltak er ikke i samsvar med planformålet LNF, og må anses som LNF- spredt og vedtas med hjemmel i pbl. § 11-11 nr. 2.

I følge pbl. § 11-11 nr. 2 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om



«at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen». (vår understrekning).

### Veiledning

For videre veiledning om hvordan man angir LNF spredt i kommuneplanens arealdel viser vi til veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse» utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020.

Denne angir hvordan man kan angi LNF spredt bebyggelse i samsvar med de krav som følger av plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2. Vi finner grunn til å vise til noen av vurderingene som fremkommer i veilederen, særlig punkt 3:

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn. Riktig framstilling i plankart og presise bestemmelser er derfor en forutsetning. Det er kart- og planforskriften med tilhørende veiledning som gir Spredt bebyggelse i LNFR-områder hjemles i to bestemmelser; pbl §§ 11-7 nr. 5 bokstav b) og 11-11 nr. 2. I tillegg kommer § 11-11 nr. 5 til anvendelse så langt det er relevant. Det er dermed en del formelle krav til angivelse av arealer til LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det følgende. Kravene gjelder både planlagt framtidig utbygging og angivelse av eksisterende spredt bebyggelse.

**3.1 Kommunen kan velge mellom ulike framstillingsmåter** Det er tre hovedmåter å sette av et område til LNFR spredt bebyggelse:

#### **3.1 Framstillingsmåter for LNFR spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel**

1.a) Arealformål i plankartet i kombinasjon med bestemmelser.

b) Arealformål i kartutsnitt (med egnet målestokk) av plankartet i kombinasjon med bestemmelser.

2. Bestemmelser i kombinasjon med illustrasjoner/illustrasjonskart, som er retningslinjer eller eventuelt er gjort juridisk bindende som bestemmelse innenfor rammene av pbl §§ 11-8, 11-9 og 11-11.

3. Bestemmelser alene, eventuelt kombinert med illustrasjoner uten rettslig virkning, som da vil være retningslinjer.»

Når det gjelder punkt 10.2 og 10.3, må dette anses som angivelse av LNF- spredt ved kun bestemmelser. Hvor mange eksisterende boliger eller næringsbygg beliggende i LNF-områder som kan utvikles innenfor rammene av bestemmelsene i punkt 10.2 og 10.3 er ikke, så vidt vi kan se, markert i plankartet eller angitt med liste over gårds- og bruksnummer. Det er derfor uvisst hvilke konsekvenser utvikling av eksisterende bolig- og næringsseiendommer vil gi. Vi stiller med dette spørsmål til om planbestemmelsene/kartet tilfredsstillende kravene til lokalisering og omfang for eksisterende bebyggelse, jf. pbl. § 11-11 nr. 2. Vi kan heller ikke se at kommunen har utarbeidet illustrasjonskart over hvilke eiendommer det er aktuelt med utvikling innenfor rammene i bestemmelsene. Det åpnes for «mindre næringsvirksomhet». Det fremgår av bestemmelsen at hva som anses som «mindre næringsvirksomhet» må vurderes konkret i hver enkelt sak og at relevante hensyn er påvirkning på omgivelsene, biltrafikk, art og omfang. Veilederen Garden som ressurs, H-





2401 (2017) skal være veiledende. Denne angivelsen kan by på utfordringer ved praktisering av bestemmelsen, og hvilke tiltak som kan tillates bør konkretiseres nærmere.

Vi ber kommunen ta dette med seg i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

### **11.1 Tidligere kartlagte kvikkleiresoner – H310\_1**

Tidligere kartlagte kvikkleiresoner er vist med hensynssone H310\_1 i vedlagt temakart; Faresone rasog skred datert 01.03.2023. Her er det påvist reell fare for kvikkleireskred, men de omfatter kun større soner og områder som kan skli ut (løsneområder). Det kan være forekomster av andre, mindre kvikkleiresoner og utløpsområder for skred utenfor hensynssonene.

### **11.2 Marin grense – H310\_2**

Utenfor de kartlagte kvikkleiresonene er marin grense (ca. 200 moh.) brukt som avgrensning av områder hvor det kan finnes kvikkleire. Områdene er vist med hensynssone H310\_2 i vedlagt temakart; Marin grense datert 01.03.2023.

Under marin grense stilles det krav til at sikkerhet mot kvikkleireskred er ivaretatt i henhold til byggteknisk forskrift § 7-3 og NVEs veileder 1/2019 - *Sikkerhet mot kvikkleireskred* eller til enhver tids gjeldende veileder.

### **11.5 Hensynssoner for nettanlegg – H370\_1 og 2**

Hensynssonene viser sentral- og regionalnettets luftledninger. Hensikten er å ivareta sikkerheten for personer og materielle verdier. Tiltak som berører hensynssonene må vurderes nærmere, bl.a. i samråd med netteier.

### **11.8 Verneområder etter naturvernloven og naturmangfoldloven – H720**

I Nannestad er 9 områder vernet etter naturvernloven. Disse ligger dels også i nabokommuner. Innenfor disse områdene gjelder tilhørende forskrifter. Områdene er:

[...]

### **11.9 Nærfriluftsliv – H530**

Følgende nærfriluftsområder er spesielt innarbeidet i planen:

- Nærfriluftsområde Bjørkeåsen (H530\_1)
- Nærfriluftsområder Maura (H530\_2 og 3)
- Nærfriluftsområde Eltonåsen (H530\_4)
- Nærfriluftsområde Kringler-Slattum (H530\_5)

### **11.10 Kulturmiljø – H570\_1-16 og H570\_17**

Delområder med interessante kulturminnemiljø i *Kommunedelplan for kulturminner* med vedlegg, dat. 14.06.2016, er lagt inn som hensynssoner på vedlagt temakart Kulturminner: Hensynssone c) bevaring av kulturmiljø datert 22.02.2019. Se også pkt. 3.15. For mer utfyllende informasjon om delområdene, vises det til kommunedelplanen.

H570 (Nannestad kirke øst) er et område med høyt potensial for funn av arkeologiske kulturminner. Ved alle tiltak er det krav om arkeologiske registreringer. Fylkeskommunen må varsles om alle tiltak som medfører inngrep i grunnen.

### **11.11 Utvalgte kulturlandskap (UKL) – H510**

«Øya – Nordre Eik» ble i 2009 utpekt som utvalgt kulturlandskap i Akershus. Arealavgrensningen for området framgår på plankartet. Det er utarbeidet en forvaltningsplan for området som beskriver



## **langsigtede målsettinger for istandsetting og skjøtsel av kulturlandskapet, og som er retningsgivende for arbeidet i området**

Disse bestemmelsene fremstår mer som informasjon/ veiledning/saksbehandlingsregler, og bør vedtas som retningslinjer. Videre er det kun anledning til å vedta planbestemmelser til hensynssoner der det uttrykkelig fremgår av bestemmelsen i § 11-8.

I veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 side 57 står det:

«For å ivareta det hensynet sonen viser, skal det i nødvendig utstrekning, etter § 11-8 andre ledd, gis bestemmelser og retningslinjer om hva som gjelder eller skal gjelde i henhold til plan- og bygningsloven eller andre lover. Det betyr at hjemlene i §§ 11-8 til 11-11 er aktuelle i tilknytning til hensynssoner, jf. eksempler og tabeller nedenfor.

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd lister opp hensynssonene, og angir hvilke bestemmelser og retningslinjer som kan gis. For noen av hensynssonene angir loven at det kan gis retningslinjer, men ikke bestemmelser. Bestemmelser til hensynssoner er rettslig bindende - også for private - for bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas. Når det er knyttet retningslinjer til en hensynssone, vil de ikke være rettslig bindende i forhold til avgjørelser av enkeltsaker etter dette eller annet lovverk. Retningslinjer gir føringer for detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven, eller ved behandling etter annen lovgivning der kommunen har vedtaksmyndighet.

Etter § 11-8 tredje ledd bokstav c er det i andre ledd hjemmel for å fastsette bestemmelser til hensynssone i et LNFR-område for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i et tilstøtende verneområde. Videre kan det gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessene i sonen. Det kan også gis retningslinjer for hvilke hensyn som skal vektlegges ved kommunal praktisering av annen lovgivning.»

### **11.12 Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) – H570\_18**

**Hensynssonen omfatter del av område kalt Kringler-Hovin som inngår i KULA-registeret. Jf. rapport Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse i Akershus, Riksantikvaren 2021.**

**Innenfor hensynssonen, som framgår av eget temakart, skal tiltak underordne seg kulturlandskapet som helhet. Ved søknad om tiltak innenfor kulturlandskapet skal fjernvirkning og tiltakets påvirkning på viktige kulturmiljøer og landskap vurderes. Tiltak skal tilpasses landskapets karakter i materialbruk og skala.**

Her er det både informasjon og saksbehandlingsregler. Når det gjelder krav til tiltak, må disse hjemles i pbl. §§ 11-9 til 11-11 ettersom det ikke er anledning til å vedta bestemmelser til hensynssone som gjelder kulturmiljø. Det er kun anledning til å vedta bestemmelser etter § 11-8 c) som knytter seg til verneverdiene i et tilstøtende verneområde.

## **12 Definisjoner**

**Følgende definisjoner legges til grunn i disse planbestemmelsene:**

- ***Plasskrevende varehandel; forretninger som forhandler biler, motorkjøretøyer, landbruksmaskiner, møbler, hvitevarer, trelast og andre større byggevarer, samt salg fra planteskoler og hagesentre.***



- **Detaljhandel; salg av varer/tjenester i små partier til sluttbruker (forbruker eller husholdning) for endelig forbruk.**

Plasskrevende varer er blant annet omtalt i punkt 10.3: Plasskrevende og særlig trafikkskapende næringsvirksomhet er ikke tillatt på boligtomter i LNF. Vi kan ikke se at detaljhandel er omtalt i planbestemmelsene.

Når det gjelder plasskrevende varer og detaljhandel, er spørsmålet hvor detaljerte bestemmelser det er anledning til å vedta i kommuneplan.

#### Forretninger/plasskrevende varer

Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2022 sier dette om underformålet forretninger, under punkt 4.5.2.2.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere.

Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klargjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om detaljhandel og plasskrevende varer. Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

«4.1.5 Forretninger Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser. Vi viser her til at planer i utgangspunktet regulerer fysiske omgivelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6». Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre



alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan. Avklaringer av detaljhandel og plasskrevende varer skal gjøres i reguleringsplan.

Vi sendte 09.03.2022 brev til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) med anmodning om tolkningsuttalelse om disse spørsmålene knyttet til **underformålet forretninger og næringsbebyggelse** i kommuneplanens arealdel<sup>3</sup>. I foreløpig svar 05.07.2022 og 15.03.2023 svarer KDD at de arbeider med de problemstillingene som vi tar opp.

---

<sup>3</sup> Vår referanse 2022/1458 og vedlagt



Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Anne Danielsen Haugland

## Anmodning om tolkningsuttalelse – bestemmelser til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel

Vi ser at det er en økende trend at kommunene foreslår, og vedtar, bestemmelser til kommuneplanens arealdel som i detalj styrer hva slags type forretning og næring som kan tillates i ulike deler av kommunen.

Vi har nedenfor beskrevet noen juridiske problemstillinger vi ønsker tilbakemelding på. Videre er det, avhengig av hvilken tilbakemelding vi får på disse juridiske problemstillingene, noen utfordringer knyttet til hvordan kommunene og høringsinstansene kan sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Problemstillingen er særlig knyttet til føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

### Forretninger:

Når det gjelder underformålet forretninger, har kommunene blant annet foreslått slike bestemmelser for detaljhandel og plasskrevende varer:

«Detaljhandel skal lokaliseres der det er god tilgang til kollektivtilbud, og der det er mange innbyggere som har gang- og sykkelavstand til detaljhandelen.»

«Plasskrevende varehandel skal lokaliseres der hvor det er god biltilgjengelighet, god trafiksikkerhet og tilstrekkelig kapasitet på veinettet.»

«Kommunen definerer følgende varer som plasskrevende: Motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast/byggevarer og planter/hageartikler.»

«I område BF1 tillates det i tillegg til det som er definert som plasskrevende varehandel, hvitevarer, brunevarer og møbler.»



Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2021 sier dette om underformålet *forretninger*, under punkt 4.5.2.3.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere. Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klagjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om differensiering av detaljvarehandel og plasskrevde varer.

Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

#### «4.1.5 Forretninger

Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av 2021 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6».

Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan.

Vi er derfor i tvil om man lovlig kan vedta slike bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Bestemmelser om type forretning kan imidlertid vedtas som retningslinjer som skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Vi stiller også særskilt spørsmål ved om man kan vedta bestemmelser om hva som er plasskrevende varer. Kan kommunen lage sin egen definisjon av dette?



### Næringsbebyggelse:

Kommunene går ofte langt i retning av å foreslå detaljerte bestemmelser om type næringsbebyggelse og lokalisering av næringsbebyggelse. Den samme problemstillingen kan gjøre seg gjeldende for formålene industri og offentlig og privat tjenesteyting.

Eksempler på bestemmelser:

«Næringsbebyggelse skal lokaliseres i samsvar med målsetting om rett virksomhet til rett sted, ABC-prinsippet.»

«Det tillates arealkrevende virksomheter med lite besøk og få arbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Det tillates ikke arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, herunder detaljhandel og rene kontorarbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Etablering av bedrifter som vil medføre sjenerende støy, lukt, røyk eller farlige gasser, tillates ikke på område BN1. Utendørs lagring tillates ikke.»

«På eiendommene BN2 og BN4 tillates det lagervirksomhet og annen virksomhet som genererer lite trafikk og har få ansatte.»

«Innenfor område BN3 tillates etablering av virksomheter med middels arealbehov og middels tetthet av ansatte eller besøkende/kunder. Bilverksteder, håndverksbedrifter og kombinasjoner av lager/kontor/verksteder/ laboratorier er eksempler på virksomheter som tillates her. Det tillates ikke virksomheter som genererer store mengder med tungtransport.»

«I næringsområdet på xxxxxx kan det etableres håndverks- og produksjonsbedrifter, IT-industri, lager og spedisjonsvirksomhet med tilhørende anlegg. Kontorer tillates i kombinasjon med virksomheter som nevnt.»

«Innenfor feltet tillates det etablert næring tilknyttet foredling av landbruksprodukter.»

Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over kan vi ikke se at den åpner for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Bestemmelsene sitert over går langt i retning av å angi type næringsvirksomhet, og det kan videre stilles spørsmål ved om man med dette også går i retningen av å vedta bestemmelser som regulerer bransje og varegrupper. Videre kan begrensninger blant annet i antall besøkende og hvor arbeidsplassintensiv virksomheten kan være anses så spisset inn mot type virksomhet at det utelater enkelte bransjer. Dersom man ønsker å begrense utbyggingsvolum, trafikk og støy, bør dette kanskje heller gjøres gjennom bestemmelser om for eksempel antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy?



Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet næring er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-9 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel punkt 4.5.2.2.10 at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet næringsbebyggelse som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Når det gjelder overnevnte bestemmelser, bemerker vi også at de ikke er klare og entydige. De er skjønnsbaserte, lite forutsigbare og vil være vanskelig å praktisere. Dette er uansett et annet tema.

Det avgjørende som Statsforvalteren ønsker svar på er hvor detaljerte bestemmelser som kan vedtas til formålet næringsbebyggelse og forretninger. Åpner pbl. § 11-9 nr. 5, eller andre bestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel for å vedta bestemmelser om type handel, type næringsvirksomhet, lokalisering av forretninger og næringsbebyggelse, antall ansatte m.m.?

### **Nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging**

Kommuneplanens arealdel er viktig for å følge opp nasjonale og regionale føringer, herunder føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Kommunene innretter kommuneplanene på svært ulik måte, med varierende bruk av arealformål, bestemmelser, plankrav og retningslinjer.

Det er et krevende arbeid, både for kommunene og høringsinstansene, å sikre at kommunenes arealplaner ivaretar nasjonale og regionale føringer. Samtidig må dette gjøres på juridisk riktig måte. Dersom det ikke er hjemmel til å styre lokalisering av typer virksomhet i kommuneplanens arealdel gjennom bestemmelser, gir dette en utfordring for oppfølging av nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det vil i så fall bli særdeles viktig at tilnærmet enhver utbygging, bruksendring o.l. er omfattet av krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Det vil da være reguleringsplanprosessene som må sikre dette.

Dersom det kun kan gis *retningslinjer* om disse tema, kan det gi dårlig forutsigbarhet for de som skal utarbeide reguleringsplaner. Det vil også gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig nok medvirkning i kommuneplanprosessen. Høringsinstansene har ikke anledning til å fremme innsigelse til, og kreve endring av retningslinjer. Det kan da bli vedtatt kommuneplaner som har retningslinjer som strider med nasjonale og regionale føringer. Høringsinstansene vil da måtte fremme innsigelse til reguleringsplaner som er i tråd med kommuneplanens retningslinjer, men ikke i tråd med regionale og nasjonale føringer.

### Forretninger

Det er en kjent utfordring med bransjegliedning og styringsutfordringer knyttet til etablering av forretninger. Ved KMDs avgjørelse ved behandling av vesentlige innvendinger til Akershus fylkeskommunes *Regional plan for handel, service og senterstruktur* er det blant annet vurdert at:

«Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper.»

«Planen gir videre veiledning til kommunene, som grunnlag for å definere hvilke arealkrevende virksomheter for salg av plasskrevende varer som kan tillates etablert utenfor sentrumsområdene.»

Som eksempler på gjeldende kommuneplaner som blant annet har differensiert ulike typer næring og handel, kan vi vise til arealdelene til [Kongsberg](#) og [Sandnes](#), som på ulike måter har kategorisert typer næring og handel med bestemmelser for lokalisering. Det hadde vært nyttig med en





tilbakemelding på om bestemmelsene i disse kommuneplanene er i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vi imøteser veiledning på hvilket hjemmelsgrunnlag kommunene kan og bør bruke for å følge opp nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet for alle parter.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør  
Juridisk avdeling

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Vedlegg:

1 Brev fra KMD til Viken fylkeskommune av 10.06.2020 sak 19/3192



«Mottakernavn»

«Adresse»

«Postnr» «Poststed»

«Kontakt»

Saksbehandler, innvalgstelefon

Kristian Tveiten, 32286833

## Veiledning om dispensasjonssaker som gjelder bruksendring av fritidsbolig til bolig

Vi ønsker med dette brevet å veilede kommunene om behandlingen av dispensasjonssaker som gjelder bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig. Bakgrunnen for dette er at vi har erfart en økende pågang av slike saker i kommunene og tilhørende ulik praksis i måten disse behandles på.

Oppsummert er det følgende forhold vi redegjør for i dette brevet:

- Hver dispensasjonssak må behandles konkret og hver for seg. Tilrettelegging for forenklet saksbehandling er i strid med plan- og bygningsloven og forvaltningsloven.
- Statsforvalteren og Viken fylkeskommune skal få anledning til å uttale seg i sakene, og disse uttalelsene skal være del av den samlede vurderingen.
- Personlige og økonomiske forhold tillegges i utgangspunktet mindre vekt i en dispensasjonsvurdering. Det er først og fremst samfunnsmessig hensyn, og særlig arealdisponeringshensyn, som tillegges vekt i vurderingen. Dette gjelder også ved bruk av midlertidig dispensasjon.
- Utstrakt dispensasjonspraksis må unngås, ettersom det bidrar til å undergrave arealplaner som overordnede og demokratisk forankret styringsverktøy.

Innledningsvis vil vi vise til vår nye [dispensasjonsveileder](#), der det gis en klargjøring av hvilke hensyn som er relevante og hvilke vurderinger kommunene må foreta i dispensasjonssaker. I tillegg presiserer veilederen hva slags saker Viken fylkeskommune og vi ønsker tilsendt for uttalelse. Veilederen er ment som støtte for kommunene sin saksbehandling og utforming av dispensasjonsvedtak i samsvar med kravene i plan- og bygningsloven. Dette brevet er ment som et faglig supplement til dispensasjonsveilederen, for de sakene som spesifikt gjelder bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig.

### Om dispensasjon og vurdering etter plan- og bygningsloven

Dispensasjon etter plan- og bygningslovens (pbl.) bestemmelser innebærer at det i et enkelttilfelle gis unntak fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven. En fraviker en regel gjennom å gi dispensasjon. Fritidsboliger ligger som oftest i områder avsatt til LNF-formål eller



fritidsbebyggelse i kommuneplanens arealdel, og mange ligger også i 100-metersbeltet langs sjø eller vassdrag, jf. plan- og bygningsloven § 1-8. I tillegg inngår mange fritidsboliger i reguleringsplaner.

Ved utarbeidelse av arealplaner stilles en rekke krav i pbl. som sikrer grundig medvirkning og vurderingsprosesser før planen kan vedtas. Det er et viktig prinsipp at planene ikke skal undergraves som informasjons- og beslutningsgrunnlag og at forutsigbarheten ikke svekkes. Vedtatte arealplaner, herunder de som omfatter fritidsbebyggelse, har vært gjenstand for en viktig og omfattende medvirkningsprosess der sivilsamfunn og berørte statlige og regionale myndigheter har hatt anledning til å påvirke innholdet i planen. En praksis der det stadig gis dispensasjoner uthuler og svekker arealplaner som overordnede og demokratisk forankret styringsverktøy.

Med dette som utgangspunkt, er det følgelig ikke uproblematisk å dispensere fra arealplaner for bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig. Å fravike lov eller gjeldende planer skal ikke være en kurant sak. Dette må både være grundig og faglig begrunnet, og det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak. Denne vurderingen må oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse og saksopplysning i fvl. §§ 17 og 25. Det må fremgå at momentene som er vektlagt i vurderingen er saklige og relevante.

Dispensasjonsvurderingen skal knyttes til hensynene bak arealformålet og bestemmelsen(e) det søkes dispensasjon fra, med utgangspunkt i omsøkt arealbruk og de konsekvenser dette kan ha for de hensyn som arealformålet/bestemmelsen(e) skal ivareta. For at en dispensasjon for bruksendring eventuelt skal kunne innvilges, må kommunen gjøre en konkret vurdering av følgende vilkår ut fra den arealbruken en bruksendring vil medføre, jf. pbl. 19-2:

1. *Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt.*
2. *Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene.*

Hvilke hensyn som er relevante i en dispensasjonsvurdering, må sees i sammenheng med de offentlige hensyn som skal ivaretas i loven og gjennom planlegging. Individuelle hensyn, hensyn som er begrunnet i søkers særskilte situasjon, og som ikke er en objektiv fordel ved eiendommen, er i utgangspunktet ikke relevante hensyn<sup>1</sup>. Dette tilsier at personlige og økonomiske fordeler for søker i utgangspunktet tillegges mindre vekt i dispensasjonsvurderingen. Det er i første rekke fordeler knyttet til areal- og ressursutnytting som vil være relevante momenter. Sosialmedisinske, personlige og/eller andre menneskelige hensyn kan som en hovedregel ikke få avgjørende vekt i dispensasjonsvurderingen. Slike forhold kan kun tillegges vekt i helt spesielle tilfeller.

### **Oversendelse av saker til statlige og regionale myndigheter**

Som det fremgår av det første vilkåret i pbl. § 19-2, kan det blant annet ikke gis dispensasjon dersom nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Saker som gjelder bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig, vil i mange tilfeller berøre statlige og regionale myndigheter sine ansvarsområder. Det mest åpenbare eksempelet på dette er samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Ofte er også barn og unges interesser relevant. Det er derfor statlige og regionale myndigheter skal få anledning til å uttale seg før kommunen eventuelt gir dispensasjon, jf. pbl. § 19-1. Disse uttalelsene skal være en del av kommunen sin samlede vurdering i en dispensasjonssak. En presisering av hvilke saker vi og fylkeskommunen ønsker oversendt, finnes i oversikten på s. 18-19 i dispensasjonsveilederen.

---

<sup>1</sup> Uttalelse fra Sivilombudet 13.02.2015 i [sak 2014/2104](#).



Vi har erfart at kommuner har fattet positivt vedtak om dispensasjon uten at vi eller fylkeskommunen har fått anledning til å uttale oss. Følgelig har vi heller ikke fått tilsendt enkeltvedtaket og dermed heller ikke fått mulighet til å påklage dette i henhold til pbl. § 1-9. Vi minner om at manglende høring før vedtak blir fattet, manglende eller utilstrekkelig begrunnelse for vedtaket, eller manglende forutgående vurderinger, kan være en saksbehandlingsfeil som kan føre til at vedtaket er ugyldig, jf. fvl. § 41.

### **Om forenklet saksbehandling og bruk av midlertidig dispensasjon**

Vi har registrert at noen kommuner ønsker eller forsøker å tilrettelegge for en forenklet behandling av bruksendringssaker, blant annet ved å utforme retningslinjer i kommuneplaner eller utarbeide en prinsippsak eller et prinsippvedtak. Vi understreker at kommunene må forholde seg til gjeldende regelverk når det gjelder bruksendring. Bruksendringer er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven. Det vil være nødvendig å søke dispensasjon fra arealplaner, og det kan også være nødvendig å søke dispensasjon fra byggtekniske forskriftskrav. Vi understreker at kommunene ikke har adgang til å dispensere fra saksbehandlingsregler, jf. pbl. § 19-2 andre ledd siste setning.

Ulike typer tilrettelegging for å forenkle saksbehandlingen, herunder ved å unngå innhenting av uttalelser fra berørte statlige og regionale myndigheter og/eller unnlate å gjøre konkrete vurderinger av vilkårene i pbl. § 19-2 i hver enkeltsak, vil være i strid med saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven og forvaltningsloven. I den sammenheng presiserer vi at berørte myndigheter vil vurdere den enkelte saken konkret, og det er derfor ikke tilstrekkelig å innhente en generell uttalelse for å avklare «prinsipielle forhold» i forkant av eventuelle søknader.

Vi har også registrert at noen kommuner, for å ikke undergrave intensjonen i gjeldende planer, gir midlertidig dispensasjoner, jf. pbl § 19-3. Hensikten er at dispensasjonen gis til den enkelte søker slik at tillatelse til bruksendring opphører ved fraflytting eller eierskifte.

Vi har forståelse for hensikten med dette, men problemet oppstår når midlertidigheten knyttes til personlige forhold. For det første bemerker vi at vilkårene for dispensasjon i pbl. § 19-2 andre ledd også må være oppfylt for midlertidige dispensasjoner. Det vil si at fordelene med midlertidigheten må være klart større enn ulempene, med utgangspunkt i relevante forhold knyttet til areal- og ressursutnytingen. Heller ikke i sammenheng med midlertidig dispensasjon, vil personlige, økonomiske eller andre menneskelige fordeler tillegges særlig vekt i vurderingen. For det andre mener vi det er tvilsomt om en slik dispensasjon kan anses som midlertidig, selv om den ikke er evigvarende. Dersom eier ikke selger eller flytter fra eiendommen vil bruksendringen potensielt kunne gjelde i mange tiår. For å bøte på dette, ser vi at noen kommuner har vedtak om midlertidig dispensasjon med et bestemt antall år. For slike vedtak har vi imidlertid vanskeligheter med å se hvordan en fastsatt periode begrunnes med fordeler knyttet til de hensyn som kan forankres i plan- og bygningsloven. Tilsvarende problematikk oppstår om det eventuelt søkes om en forlengelse av den midlertidige dispensasjonen, som dermed i praksis kan bli en permanent ordning.

### **Tekniske krav ved bruksendring og dispensasjon fra byggteknisk forskrift**

Hensynene bak reglene om søknadsplikt, tekniske krav og ansvarsbelegning er i hovedsak å sikre trygge bomiljø. I byggteknisk forskrift stilles det minimumskrav til sikkerhet, miljø, helse, universell utforming og energi. Ansvarsrettssystemet er bygget opp slik at det stilles krav om at faglig kvalifiserte personer har ansvar for å sikre at tekniske krav er oppfylt i det enkelte byggetiltaket. Hvilke tiltak som må ansvarsbelegges følger av pbl.



En innvending mot dette er å hevde at søknader om bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig faller inn under pbl. § 20-4, bokstav e om «andre mindre tiltak som etter kommunens skjønn kan forestås av tiltakshaver» og som derfor er unntatt fra krav om ansvarlig foretak etter pbl. § 20-3. Denne skjønnsmessige unntaksadgangen er kommentert i forarbeidene i Ot.prp.nr.45 (2007-2008) på s. 314 (vår utheving):

[Bestemmelsen] gir kommunen anledning til etter skjønn å unnta også andre mindre tiltak fra § 20-1 andre ledd. Dette kan være mindre tiltak på ubebygd eiendom.  
*Kommunens adgang til å gjøre skjønnsmessig unntak gjelder ikke generelt, men kun for den konkrete saken.* Aktuelle unntakstilfeller kan for eksempel være søknader om bruksendring som ikke forutsetter søknadspliktige byggearbeider.

I forlengelsen av ovennevnte merknader vedrørende tilrettelegging for forenklet saksbehandling, kan kommunen etter dette ikke gjøre et generelt unntak fra krav om ansvarsbelegning ved bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig. Det må foretas en konkret vurdering i hver sak, som må oppfylle forvaltningslovens krav til begrunnelse og saksopplysning i fvl. §§ 17 og 25. Det vil derfor ikke være tilstrekkelig å henvise til en prinsipiell vurdering eller vedtak om at kommunen anser bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig som et mindre tiltak som kan unntas krav til ansvarsbelegning etter pbl. § 20-4 bokstav e. I tillegg må kommunen i den konkrete vurderingen av om vilkårene til å innvilge dispensasjon er tilstede, vektlegge konsekvensene av omsøkt bruksendring med hensyn til kravene i byggeteknisk forskrift.

### **Konkluderende merknader**

Vi har stor forståelse for at kommuner ønsker å legge til rette for økt tilflytting, men det er viktig at dette gjøres i tråd med gjeldende regelverk. Hver enkelt dispensasjonssak må vurderes for seg, statlige og regionale myndigheter må få anledning til å uttale seg, og hvert enkeltvedtak må være saklig og relevant begrunnet i henhold til vilkårene i pbl. § 19-2.

En utstrakt dispensasjonspraksis for bruksendring av fritidsbolig til helårsbolig undergraver gjeldende arealplaner og vil i mange tilfeller innebære en vesentlig tilsidesettelse av gjeldende nasjonale og regionale interesser. Om det i kommunen sitt plangrunnlag ønskes å legge til rette for økt tilflytting, må det skje gjennom vedtak av nye og/eller endring av eksisterende arealplaner i samsvar med plan- og bygningslovens regler om dette. Som nevnt over skal planprosessen ivareta demokratihensyn gjennom offentlig medvirkning og utredningskrav.

Avslutningsvis gjør vi oppmerksom på at regjeringen har informert om [arbeidet med potensielle endringer](#) i *statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Vi minner også om Kommunal- og distriktsdepartementets [nye veileder for planlegging av fritidsboliger](#).

Vi håper dette brevet har bidratt til å oppklare noen sentrale forhold i forbindelse med dispensasjonssaker om bruksendring fra fritidsbolig til helårsbolig.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth  
avdelingsdirektør  
Klima- og miljøvernavdelingen

Eli Kristin Nordsiden  
seksjonssjef