



LUNNER KOMMUNE
Sandsvegen 1
2740 ROA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Sumeet Singh, 32266813

Lunner - Innsigelse og faglige merknader til kommuneplanens arealdel 2023-2040

Vi viser til brev datert 27. mars 2023 med høring av kommuneplanens arealdel for Lunner kommune 2023 – 2040. Opprinnelig høringsfrist var 14. mai. Vi fikk utsatt frist til 26. mai 2023.

Vi mener det er positivt at planforslaget bygger på FNs bærekraftsmål, og at det foreslås noen plangrep som vil kunne bidra til å nå nasjonale og regionale mål. Vi mener likevel at kunnskapsgrunnlaget for vurderingene og endringene som foreslås kunne ha vært grundigere utarbeidet.

Det er positivt at det er gjennomført noen arealutvekslinger med tilbakeføringer av byggeområder til LNF-områder. Planforslaget legger likevel opp til en økt arealbruk totalt sett, hvor 445 dekar foreslås omdisponert til boligformål og 602 dekar til næringsformål. Kommunen har en stor boligreserve i gjeldende kommuneplan. Vi stiller oss derfor skeptiske til det store omfanget av foreslått omdisponering av arealer som i gjeldende plan er avsatt til LNF-formål.

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.

Vi fremmer innsigelse til planforslaget på grunn av mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten. Planbestemmelsene og plankart har vesentlige mangler som svekker oppfølging av samfunnssikkerhet og avdekte risikoen i kommunen.

Vi fremmer også en generell innsigelse til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag ikke er tilstrekkelig vurdert.



Vi fremmer videre innsigelse til den foreslåtte avgrensningen av LNF-spredd bolig. Vi kan ikke se at denne endringen er konsekvensutredet. Omfanget av fritidsboliger som kan omgjøres til helårsboliger er derfor ikke klart. Videre mener vi at kommunen må se denne avgrensningen i sammenheng med de foreslåtte spredte boligområdene som er tatt inn. Vi mener det totale omfanget av spredt boligbebyggelse vil kunne stride med nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Av hensyn til nasjonale og vesentlig regionale natur-, landbruks- og jordverninteresser og samordnet areal- og transportplanlegging fremmer vi innsigelse til boligområde B11 Ballangrud. Vi fremmer også innsigelse til NÆ2/FOR Ruudsmarka næringspark på grunn av konflikt med nasjonale og vesentlig regionale landbruks- og jordverninteresser og føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Videre fremmer vi innsigelse til B8 Haugenvegen på grunn av konflikt med føringene om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og kartlagt sårbar naturtype.

Av hensyn til nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fremmer vi innsigelse til følgende nye boligområder:

- B3 Haakenstadlinna
- B4 Haakenstadlinna
- B5 Nordre Fegate
- B12 Nedre Ulven
- B15 Øvre Godli

Etter vår vurdering vil noen av arealinnspillene komme i konflikt med regional vannforvaltningsplan, kravene i vannforskriften § 12 og *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag*. Vi fremmer derfor innsigelse til følgende utbyggingsområder:

- B1 Myrvoll
- NÆ3 Tømmerterminal
- TV1/21 Ac Tursti Bøhrenstangen Monserud

Vi fremmer innsigelse til deler av område B10 Malmgruben, av hensyn til truet naturtype.

Våre innsigelser er forankret i rundskrivene fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet. For ytterligere utdyping av innsigelser og ytterligere faglige merknader viser vi til vår vurdering nedenfor.

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

Bakgrunn

Arbeidet med kommuneplanens arealdel har utgangspunkt i kommunens vedtatte planstrategi. Den gjeldende kommuneplanen ble vedtatt 24. oktober 2013. Kommunen viser til at det er flere behov for endringer, både med hensyn til arealbruken og bestemmelser. Planforslaget legger samlet opp til økt arealbruk, selv om det er store boligreserver i gjeldende byggeområder. Kommunen viser til at dette gjøres fordi de erfarer at store deler av reserven er i ferd med å bli realisert. Det legges ikke opp til større områder for ny fritidsbebyggelse.

Vi ga innspill til varslet oppstart av planarbeidet i vårt brev datert 9. november 2020.



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 kommunen har gjort en omfattende jobb med å vurdere alle arealinnspillene som er foreslått til kommuneplanens arealdel, og har gjort en god jobb med å sile ut en rekke arealinnspill. Vi mener likevel at kommunen med fordel kunne ha silt ut flere innspill grunnet kommunens store planreserve i gjeldende kommuneplan.

Vi mener det er positivt at kommuneplanens arealdel er under revisjon, da gjeldende plan ble vedtatt i 2013. En del av de foreslåtte endringene kommer imidlertid 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. Vurderinger av konkrete arealendringer kommer først, mens generelle vurderinger og merknader til bestemmelsene følger lenger ned. Vi viser også til vedleggene til dette brevet.

Vurdering av nye boligområder

I planforslaget er det foreslått å omdisponere 17 arealer til boligformål. For å få til en oversiktlig uttalelse har vi valgt å skrive våre innspill til nye arealer avsatt til boligformål etter en geografisk inndeling av kommunen. Vi har følgende merknader til arealene som er foreslått omdisponert til boligformål:

Grindvoll

I Grindvoll er det foreslått å omdisponere fire arealer til nytt boligformål: B8, B9, B11 og B12. Innspill B9 er allerede bebygd og er i gjeldende kommuneplan avsatt til bolig eller privat tjenesteyting. De resterende innspillene er avsatt til LNF-formål i gjeldende kommuneplan.

Grindvoll ligger omtrent 10 km fra Roa, som er det nærmeste prioriterte tettstedet i kommunen. Området mangler sentrale hverdagslige tjeneste- og handelstjenester, som skole og dagligvarehandel. Ytterligere utbygging i området vil etter vår vurdering være bilbasert.

Vi er særlig skeptiske til innspillene B8, B11 og B12. Konsekvensutredningen for samtlige områder viser at de vil føre til spredt boligbygging som vil være bilbasert. Innspillsområdene ligger også langt unna skoler, idretts- og aktivitetstilbud, som vil gjøre barn avhengige av å bli kjørt for å kunne delta i ulike aktiviteter.

Vi kan ikke se at de nye boligområdene er i tråd med nasjonale føringer for bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi mener kommunen må redusere omfanget av spredt boligbygging.

B8 Haugenvegen

Området B8 er kartlagt med en forekomst av naturtypen kalkfuruskog med stor verdi. Kalkfuruskog er oppført på norsk rødliste for naturtyper som sårbar. Vi mener en omdisponering av dette arealet vil stride med nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet.



B11 Ballangrud

Område B11 er 18,6 dekar og er for det meste klassifisert som innmarksbeite, dvs. dyrka jord. Det ligger omgitt av skog, bebygd areal og veier, i et jordbrukslandskap infiltrert med boligbebyggelse. I tillegg til at boligformålet medfører omdisponering av et stort stykke dyrka jord, vil det representere en boligfortetting som vil øke presset på omkringliggende jordbruksarealer.

Det er også kartlagt en forekomst av naturtypen naturbeitemark med høy lokalitetskvalitet og sentral økosystemfunksjon på innspill B11. Naturbeitemark inngår i vurderingsenheten semi-naturlig eng, som er oppført som sårbar (VU) på norsk rødliste for naturtyper.

B12 Nedre Ulven

På eiendommen som foreslås omdisponert ble det ved naturtypekartlegging i 2001 registrert en rik naturbeitemark med flere rødlistede og krevende engarter. Lokaliteten er imidlertid ikke fanget opp ved naturtypekartlegging i 2018. Dette kan enten skyldes at lokaliteten er oversett, eller at den har endret karakter fra 2001 til 2018. Dersom lokaliteten fortsatt har samme verdi og karakter som i 2018, vil den gi grunnlag for innsigelse for den foreslåtte omdisponeringen, i henhold til rundskriv T-2/16.

Med bakgrunn i nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging fremmer vi **innsigelse** til innspillene B8, B11 og B12. Vi fremmer også innsigelse til innspill B8 med bakgrunn i at det strider med nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet, jf. T-2/16. Videre mener vi at innspill B11 er i strid med nasjonale føringer for jordvern og nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet og fremmer derfor innsigelse til innspillsområdet på bakgrunn av dette.

Oppdalen

I Oppdalen er det foreslått å omdisponere syv områder til boligformål: B2, B3, B4, B5, B7, B13 og B18. Innspill B2 er en videreføring av gjeldende boligformål, men det er gjort en avgrensning 30 meter fra fulldyrka jord. For Innspill B18 har kommunestyret vurdert den eldre bebyggelsesplanen for Orhagen som gyldig i henhold til overgangsbestemmelser i plan- og bygningsloven, og videreført den i den nye kommuneplanen.

De foreslåtte innspillene ligger omtrent 3,6 km eller lengre unna Roa sentrum, som er det nærmeste prioriterte tettstedet. Området mangler sentrale hverdagslige tjeneste- og handelstjenester, som skole og dagligvarehandel. Utbygging i området vil være bilbasert.

Vi er særlig skeptiske til innspillsområdene B3, B4 og B5 på henholdsvis 13,7 daa, 2,8 daa og 4 daa. Vi mener disse strider med overordnede føringer for bolig- areal- og transportplanlegging, ved at de legger til rette for ytterligere spredt boligbygging.

Vi vil anbefale kommunen å tilbakeføre B2 til LNF-formål. Vi kan ikke se at innspillene B7 og B13 på henholdsvis 0,6 daa og 1,3 daa i *vesentlig* grad strider med interesser vi er satt til å ivareta, grunnet innspillenes begrensede omfang.

Med bakgrunn i nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging fremmer vi **innsigelse** til innspillene B3, B4 og B5.

Vi har følgende faglige merknader til to av innspillområdene:

B3 Haakenstadlinna



Innspillsområdet vil dreneres til kalksjøen Harpetjernet og byggeområdet omfatter også bekken mellom Gørrvomma og Harpetjernet. Vi kan ikke se at arealene langs bekken er sikret gjennom bestemmelser om byggeforbud. Vi minner om at bekkelukking vil kreve tillatelser etter andre lover og forskrifter. Lukking av bekker vil også komme i konflikt regional vannforvaltningsplan.

Videre representerer området en fortetting som kan øke potensialet for konflikt mellom bolig- og landbruksinteresser.

Området ligger utenfor dekningsområdet for Miljødirektoratets naturtypekartlegging. Kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold er derfor dårligere enn mange av de andre områdene i planen. Samtidig antas det at området har stort potensial for naturverdier på grunnlag av tidligere artsregistreringer i nærheten, og opplysninger om områdets berggrunn.

B4 Haakenstadlinna

B4 består av 2,8 dekar dyrkbar jord som ligger mellom eksisterende boligeiendommer i nord og sør i et jord- og skogbrukslandskap hvor det er en rekke bebygde og ubebygde boligeiendommer. B4 ligger inneklemt mellom to tomter og er sannsynligvis lite aktuell å dyrke opp. Utbygging av boliger vil imidlertid representere en fortetting som kan øke potensialet for konflikt mellom bolig- og landbruksinteresser i området.

Dette området ligger også utenfor dekningsområdet for Miljødirektoratets naturtypekartlegging. Vi viser til vår merknad til B3. Området har stort potensial for naturverdier på grunnlag av tidligere artsregistreringer i nærheten, og opplysninger om områdets berggrunn.

Grua

Ved Grua tettsted er det foreslått å omdisponere fire følgende arealer til boligformål: B6, B10, B15 og B16. Grua er ikke definert som et prioritert tettsted i kommunen, men er allikevel et etablert tettsted med ulike handels- og tjenestefunksjoner.

B10 Malmgruben

Området ligger omtrent 1,2 km og med 90 høydemeter fra Grua tettstedskjerne. Området har en størrelse på omtrent 81 dekar. Ifølge konsekvensutredningen vil området i stor grad bli bilbasert. Med foreslått gangveg er det gangavstand til skole og jernbanestasjon, men høydeforskjellen mellom tettstedet og innspillsområdet medfører at man antar at mange vil kjøre.

Det er registrert en rekke naturtyper innenfor innspillsområdet ved naturtypekartlegging i 2018. Blant disse er en kalkrik myr og sumpskogsmark som trolig faller inn under den sterkt truede naturtypen rik gransumpskog (EN), og som har moderat lokalitetskvalitet. En omdisponering fra LNF-formål til bolig medfører at disse naturverdiene bygges ned. En avgrensning som ikke omfatter de kartlagte naturverdiene, vil derimot gjøre at man unngår en konflikt.

Vi viser også til at det er store reserver i gjeldende plan, omtrent 500 boliger, i henhold til figur 1 i planbeskrivelsen. Det anslås at innspillsområdet vil kunne tilrettelegge for omtrent 110 boenheter. Vi viser til *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal og transportplanlegging* som sier at potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Vi mener det er uheldig at det foreslås omdisponering av et areal som er kartlagt med naturverdier når kommunen har store reserver i tettstedet.

I nord grenser det til et område med dyrka jord på naboeiendommen gbnr. 67/11. Ifølge konsekvensutredningen har arealet middels til høy bonitet, og i den nord-østlige delen er en del av



arealet klassifisert som dyrkbart. Vi mener at innspillet slik det er foreslått vil komme i konflikt med dyrkbar jord og vil kunne legge press på den dyrkede jorda som grenser til området.

Innspillet omfatter to dammer og et mindre bekkedrag. Vi kan ikke se at dette er nevnt i konsekvensutredningen. En omdisponering vil også kunne komme i konflikt med eksisterende vanddammer og eventuelle funksjonsområder for amfibier.

Vi viser til T-2/16, og fremmer **innsigelse** til innspillsområde B10.

B15 Øvre Godli

Området har en størrelse på 90 dekar og ligger 1,8 km unna Grua tettstedskjerne. Innspillet forutsetter at det lages en ny adkomst til området som vil beslaglegge ytterligere 8 dekar utenfor innspillsområdet. Uten ny adkomst er avstanden til Grua tettsted omtrent 3 km. Området ligger svært eksponert i terrenget og vil være synlig i landskapet utenfor kommunegrensen. Området ligger utenfor Grua tettsted. I konsekvensutredningen legges det til grunn at innspillet er i direkte strid med statlige planretningslinjer. Videre vises det til at området utelukkende vil bli bilbasert.

Vi mener innspillet B15 strider med nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og fremmer **innsigelse** til den foreslåtte omdisponeringen.

Vi har følgende faglige merknader til noen av innspillområdene:

B6 Grua sør

Konsekvensutredningene omtaler hele utbyggingsområdet sør for Grua kirkegård (31A, 31B, 31C) i sammenheng, ikke bare B6. Konsekvensene for gravplassen ved endring av formål fra «barnehagetomt» til boligbebyggelse (B6), virker moderate, men kommunen bør sikre at reguleringsplaner for den øvrige utbyggingen også tar tilstrekkelig hensyn til gravplassens særegne funksjoner.

B16 Grua torg 2

Forslaget om å endre planformål fra LNF til boligbebyggelse ved Grua kirkegård, kan lett endre gravplassens karakter og kvaliteter. Gravplassen omgis i dag av skog. Skogen var også med på å sette rammene for den nye utvidelsen (2018).

For å kunne benytte det etablerte arealet til gravplass, bør det fastsettes en buffersone mot den planlagte bebyggelsen, både for å skjerme sørgende og andre sårbare for direkte innsyn og for å beholde kvalitetene til gravplassen.

Harestua

Ved Harestua er det foreslått tre nye arealer til boligformål: B1, B14 og B17. Harestua er prioritert tettsted i kommunen.

B1 Myrvoll

Innspillet er i konsekvensutredningen vurdert å ha negativ konsekvens for vassdrag på grunn av behov for bekkelukking. Vi viser til at overordnede føringer legger vekt på åpne og naturbaserte løsninger for håndtering av overvann. Videre står det i regionale planretningslinjer for arealplanlegging i regional plan for vannforvaltning punkt 1.2 der det står at elver og bekker som hovedregel ikke skal lukkes. Området omfattes av rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.



Vi fremmer **innsigelse** til innspillet som ikke kan realiseres uten at det er nødvendig å lukke bekker. Vi minner også om at bekkelukking vil kreve tillatelser etter andre lover og forskrifter.

Vi har følgende faglige merknader til noen av innspillområdene:

B14 Hankemoen vest

Innspillsområdet drenerer til Sveselva. Vannforekomsten 002-4091-R Sveselva har dårlig økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand, og vi kan ikke se at konsekvensene for miljøtilstand og mulig påvirkning på vannforekomsten er vurdert og sett i sammenheng med miljømålene.

Avkjøring til området vil være en utfordring ifølge konsekvensutredningen, da det vil måtte anlegges veg over en gammel søppelfylling. Vi viser til [Miljødirektoratets veileder om bygging på nedlagte deponier](#) for informasjon om hvilke hensyn som må ivaretas.

B17 Harestua barnehage

Området som er i dag avsatt til offentlig eller privat tjenesyting, og er en barnehage i dag. Punkt 5d i *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen* sier at det ved omdisponering av areal som er i bruk eller egnet for lek skal skaffes fullverdig erstatning. Kravet til erstatningsareal gjelder også for omdisponering av uregulert areal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek og opphold fører til at de hensyn som er nevnt i pkt. 5b, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.

Boligformål vest for Lunner kirke og kirkegård

Plankartet har markert nytt arealformål boligbebyggelse med grense til Lunner kirkested. Kirken og deler av gravplassen er automatisk fredet etter kulturminneloven. Vi kan ikke se at denne endringen er omtalt i saksdokumentene.

Vurdering av arealer avsatt til LNF-spredd bolig

Kommunen har tidligere hatt en administrativ grense, kalt bygdagrensa. Dette har fungert som en grense hvor det ikke har vært tillat med hyttebygging, men hvor det var lagt til rette for boligbygging. Tidligere kunne man også blant annet få omgjort fritidsboliger til helårsboliger. Denne administrative grensa er omgjort til å være i samsvar med formålet LNF-spredd bolig. Hensikten til kommunen er å tydeliggjøre det juridiske innholdet og legge begrensninger på antallet boliger som kan utvikles spredd. Den administrative bygdagrensa var på 83 000 dekar. Det foreslåtte omfanget for LNF - spredd bolig er på 41 688 dekar.

I henhold til bestemmelse § 5.4 åpnes det for inntil tre boliger i året innenfor LNF-spredd bolig. Det er satt en rekke vilkår for å få oppført spredd boligbebyggelse, blant annet at lokaliseringen ikke skal ligge på dyrket mark/dyrkbar mark, ikke ligge nærmere enn 50 meter fra vassdrag mm.

Videre angir bestemmelse § 2.2.4.3 forutsetninger for å bruksendre fritidsboliger til helårsboliger. Ifølge planbeskrivelsen skal det være en avgrensning på antall fritidsboliger som kan bruksendres til helårsboliger per år (s.7). Vi kan ikke se at ovennevnte bestemmelse angir en avgrensning for hvor mange fritidsboliger som kan omgjøres. Vi kan heller ikke se at denne endringen er konsekvensutredet, noe som gjør det utfordrende å få en oversikt over hvilke følger den foreslåtte endringen medfører. Vi savner blant annet et anslag på hvor mange fritidsboliger som kan omgjøres til helårsboliger.



Vi fremmer **innsigelse** til den foreslåtte avgrensningen av LNF-spredd bolig. Vi kan ikke se at denne endringen er konsekvensutredet. Omfanget av fritidsboliger som kan omgjøres til helårsboliger er derfor ikke klart. Videre mener vi at kommunen må se denne avgrensningen i sammenheng med de foreslåtte spredte boligområdene som er foreslått tatt inn. Vi mener det totale omfanget spredt boligbygging vil kunne stride med nasjonale føringer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Vurdering av nye arealer til sentrumsformål

SF Grua tettstedskjerne

Planområdet inkluderer et areal som er kartlagt som artsrik vegkant med flere krevende engplanter. Naturverdiene gir ikke grunnlag for innsigelse, men vi tror at bevaring eller restaurering av disse naturverdiene kan være forenlig med planformålet. Vi anbefaler at det videre planarbeidet søker å bevare og/eller restaurere den artsrike vegkanten som en del av grønstrukturen mot vei.

Vurdering av arealer til fritidsbebyggelse

FB1 Brattvoll

Innspillet innebærer en utvidelse for å sikre areal til avløpsanlegg til hytteområde i gjeldende arealdel. I konsekvensutredningen står det at tilførsel av næringsstoffer til vassdraget vil øke noe ved etablering av avløpsanlegget og at dette kan være negativt for tilstanden til vassdraget. Vi savner nærmere vurdering av om planlagt arealbruk og utslipp vil medføre en forringelse av miljøtilstanden i vassdraget og dermed være i strid med vannforskriftens bestemmelser om miljømål og regional vannforvaltningsplan.

Vurdering av nye arealer til bebyggelse og anlegg

o_ABA Hadelandsvegen

Hensikten med forslaget er å legge til rette for utvidelse av renseanlegget. Ifølge konsekvensutredningen består utvidelsesarealet av 2,2 dekar fulldyrka jord. Utvidelsen er nødvendig for at anlegget skal kunne betjene urealiserte utbyggingsområder. Alternative arealer er vurdert, men eksisterende infrastruktur og renseanleggets plassering nært vassdrag gjør at disse er vurdert som urealistiske. Med utgangspunkt i gjeldende nasjonale mål og føringer for jordvern mener vi utvidelsen er uheldig. Basert på kommunens redegjørelse om at aktuelle alternativer er vurdert, men forkastet, fremmer vi likevel ikke innsigelse til forslaget.

Vurdering av nye arealer til næringsformål

NÆ1 Harestua næringspark vest

Området drenerer til Sveselva. Vannforekomsten 002-4091-R Sveselva har dårlig økologisk tilstand og dårlig kjemisk tilstand, og vi kan ikke se at konsekvensene for miljøtilstand og mulig påvirkning på vannforekomsten er vurdert og sett i sammenheng med miljømålene.

NÆ2/FOR Ruudsmarka næringspark

Forslaget omfatter et område på ca. 150 dekar nord for Roa sentrum, hvor E16 utgjør en fysisk grense for sentrum. Ifølge konsekvensutredningen er det ca. 17 dekar dyrka mark fordelt på to teiger i området. Med unntak av to bebygde eiendommer (gbnr. 96/55 og 96/57) er resten av området skogsmark med høy bonitet. Så vidt vi kan se inneholder ikke konsekvensutredningen informasjon om at nesten hele skogen i området er klassifisert som dyrkbar.



Det er utarbeidet områderegulering for Roa sentrum. Ifølge konsekvensutredningen er planen ikke vedtatt. Dersom det åpnes for utvikling av Ruudsmarka næringspark, antydes det at arealbruken i sentrumsplanen kan revurderes og ses i sammenheng med arealbruken i Ruudsmarka.

Ønsket om utbygging nord for E16 er tidligere presentert i regionalt planforum. Fra landbruksavdelingens side ble det da pekt på at E16 er en viktig barriere mellom sentrum og jordbruksområdene i nord, og at disse arealene vil komme under utbyggingspress dersom barrieren blir brutt. Dette i tillegg til at Ruudsmarka hovedsakelig består av dyrka og dyrkbar jord, gjør at forslaget etter vår vurdering er i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale jordverninteresser.

Vi viser til konsekvensutredningen som viser at området først og fremst vil være bilbasert. Vi mener dette vil kunne stride med nasjonale føringer samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og det nasjonale målet om å redusere klimagassutslipp. Vi er særlig skeptiske til at det er tiltenkt detaljvarehandel, bevertning og kontor i området.

Det er tidligere gjort registreringer av de truede fugleartene storspove og vipe. Planområdet fremstår som et mulig hekkeområde for vipe. Området ligger utenfor dekningsområdet for Miljødirektoratets naturtypekartlegging. Kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold er derfor dårligere enn mange av de andre områdene i planen. Vi mener en utbygging av området har et potensial til også å komme i konflikt med nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet.

Vi fremmer **innsigelse** til foreslått næringsområde. Vi mener området i vesentlig grad strider med nasjonale og regionale jordverninteresser. Etablering av detaljvarehandel, bevertning og kontor vil også komme i konflikt med *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*, jf. T-2/16.

NÆ3 Tømmerterminal

Området er på 94 dekar, og ligger på oversiden av Hadelandsveien og jernbanen langs Harestuvannet og Strykenvannet. I konsekvensutredningen er det vist til at vannene har moderat tilstand og at det er edelkreps i vassdraget. Tiltaket vil innebære en risiko for forurensning. Videre går det en bekk gjennom området som ikke er omtalt i utredningen. Bekken omfattes av *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag* og må videreføres som en åpen bekk i sin naturlige form.

Vi fremmer **innsigelse** til området da bekken etter vår vurdering ikke er sikret i planforslaget. Dette kan gjøres, fortrinnsvis ved at det innarbeides en grøntkorridor langs bekken på plankartet, eventuelt gjennom planbestemmelser til området.

LSN1 Bislingen

Området utgjør 820 dekar og er avsatt til LNF-spredd næring. Formålet er å etablere utleieenheter i forbindelse med Bislingen naturhotel og skistue, som ikke skal være selvstendige fritidsboliger. Arealet grenser til Marka på tre sider. Det tillates en maksimal utnyttelse på 6000 m² BYA innenfor området.

Vi mener løsningen det legges opp til ikke er arealeffektiv og naturvennlig. Det totale arealet hvor det søkes å åpne opp for spredt bebyggelse er svært stort og gir etter vår mening ikke en god forutsigbarhet på hvor det vil komme ny bebyggelse. Vi forventer å få eventuelle reguleringsplaner på høring, og vil vurdere innsigelse dersom planforslaget strider mot de interessene vi er satt til å ivareta. Vi anbefaler å legge en hensynssone med krav til felles planlegging over området.



Området påvirker et stort areal som ligger utenfor dekningsområdet for Miljødirektoratets naturtypekartlegging. Kunnskapsgrunnlaget for naturmangfold er derfor dårligere enn mange av de andre områdene i planen. Kravet til kunnskapsgrunnlag skjerpes av planens størrelse og potensial for å påvirke natur. Det er tidligere gjort registreringer av viktige, kulturbetingede naturtyper innenfor planområdet. En utredning av naturmangfoldet bør omfatte naturtypekartlegging etter Miljødirektoratets instruks. Utredningen må belyse hvilke konkrete tiltak planen medfører (inkludert anleggsfasen), og hvordan dette påvirker eventuelle naturverdier.

Vurdering av nye turstier

TV1/21Ac Tursti Bøhrenstangen Monserud

Innspillet innebærer opparbeidelse av tursti på 1,4 km langs Harestuvannet. Konsekvensene for vannmiljø og vassdrag er vurdert å være negative. Det vil være nødvendig med fylling i vannet over flere stekninger langs Harestuvannet, og tiltaket berører kantsonen over lengre strekninger. Det er edelkreps i vannet. Vi anser at tiltaket ikke kan etableres uten å komme i konflikt med vannressursloven § 11 om kantvegetasjon. Statsforvalteren er myndighet etter vannressursloven § 11, og ved alle inngrep og skjøtsel som kan redusere kantsonens økologiske funksjon eller funksjonen som buffer mot avrenning, skal Statsforvalteren vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11.

Utfylling i vassdrag vil også kreve tillatelse etter forskrift om fysiske tiltak i vassdrag, hjemlet i lakse- og innlandsfiskeloven dersom NVE ikke konsesjonsbehandler. Siden det er edelkreps i vassdraget, er Statsforvalteren myndighet etter forskriften. Utfylling av masser til sjø eller vassdrag fra land er regulert direkte av forurensningsloven § 11, der vi er myndighet.

Vi ser i utgangspunktet positivt på tiltak som bedrer muligheter for rekreasjon og naturopplevelse i tilknytning til vassdrag. Etablering av en elvesti må imidlertid ikke føre til uheldige inngrep i vassdrag og kantvegetasjon. Vi vil allerede nå gjøre oppmerksom på at vi vil være restriktive til å gi dispensasjon etter vannressursloven til inngrep i kantsonen over lengre strekninger da dette i stor grad vil kunne redusere kantsonens funksjon for økologi og som buffer mot avrenning fra blant annet veien. Videre må *Rikspolitiske retningslinjer for vernetede vassdrag* legges til grunn. Dette innebærer at det skal legges særlig vekt på å unngå inngrep som reduserer verdien for blant annet landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt og fisk.

Vi fremmer **innsigelse** til innspillet ut fra foreliggende beskrivelser av behov for flere utfyllinger og inngrep i kantvegetasjon over lengre strekninger. Vi mener at kommunen må vurdere alternative traseer og muligheter for en enklere og smalere tursti med naturvennlig tilrettelegging for å begrense inngrep i vassdrag og kantvegetasjon.

TV2/21Ad Turveg Grindvoll-Skøien

Planen innebærer en 4,5 km lang turvei som går gjennom et område med flere registrerte naturtyper, til dels med viktige regionale og nasjonale interesser. Kunnskapsgrunnlaget anses ikke å være godt nok til å kunne avgjøre planens påvirkning på naturmangfold, og hvorvidt denne er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Planens påvirkning på de aktuelle naturtypene, og ev. andre naturverdier avhenger av hvor og hvordan turveien anlegges. Det er derfor nødvendig med en utredning som hever kunnskapsgrunnlaget til et nivå der det kan gjøres gode faglige avgjørelser. Vi vurderer at tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø- og samfunn, og at det derfor utløser krav til reguleringsplan jf. §3.1 i bestemmelser og retningslinjer for kommuneplanens arealdel.



Vi forutsetter at det utarbeides en reguleringsplan for tiltaket, og at det i den sammenheng gjøres en utredning av virkninger for naturmangfold. Kunnskapsgrunnlaget om naturverdier i området er godt, men utredningen må i størst mulig grad belyse hvilke konkrete tiltak planen medfører (inkludert anleggsfasen), og hvordan dette påvirker naturverdiene i planområdet. Vi vil vurdere en eventuell reguleringsplans påvirkning på naturmangfold av nasjonal/vesentlig regional betydning når denne kommer på høring, og vil kunne vurdere å fremme innsigelse dersom den strider med hensyn vi er satt til å ivareta.

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.

Lunner er en ny kommune i Viken, og ble overført fra gamle Oppland fylke. Vi ser at det er noe utfordrende at kommunen ikke omfattes fylkesplaner som gjelder for Viken, og heller ikke eldre fylkesplaner for gamle Akershus eller Buskerud. Vi mener likevel det er positivt at kommunen har sett til planverket for Akershus, selv om kommunen ikke er omfattet av dette planverket.

Av det vi kan finne, var Regional plan for Hadeland 2015-2021 sist gjeldende regionale plan som tok for seg bolig, areal og transporttematikken i regionen. I denne planen var Harestua utpekt som regionalt tettsted, og Roa var utpekt som lokalt utviklingsområde. Dette ser ut til å være videreført i kommunes planarbeid.

Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2040, har en vedtatt arealstrategi. Her er Harestua og Roa utpekt som prioriterte tettsteder for utvikling i kommunen. Disse områdene skal i henhold til arealstrategien videreutvikles med sentrumsfunksjoner og fortettede boligområder. Videre viser strategien til at kommunen skal sørge for utbyggingsklare og relevante næringsarealer i kommunen.

Planforslaget til arealdelen legger samlet sett opp til økt arealbruk, selv om kommunen har store reserver. Kommunen viser til at de erfarer at store deler av reservene er i ferd med å realiseres, og at det derfor settes av nye arealer for fremtidig boligbebyggelse. Kommunen foreslår å omdisponere tre større arealer til næring og forretningsformål i tråd med arealstrategien. Planforslaget innebærer at 445 dekar omdisponeres til boligformål og at 602 dekar omdisponeres til næringsformål.

Vi mener det må være et klart behov når det foreslås å omdisponere arealer til utbyggingsformål, og at arealene som foreslås omdisponert må bygge opp under nasjonale og regionale føringer. Av det vi kan lese av Figur 1 i planbeskrivelsen, har kommunen en boligreserve på omtrent 1400 boliger i den gjeldende kommuneplanen. De fleste boligreservene ligger i Harestua og Grua, som har reserver på henholdsvis 800 og 500. Vi mener det er uheldig at kommunen ikke legger opp til at mesteparten av veksten skal skje innenfor de prioriterte tettstedene.

Det er positivt at kommunen har gjennomført en analyse av dagens planverk for å få et grunnlag for hva den kan bety for befolkningsutviklingen. Det er utarbeidet en figur (Figur 2) som illustrerer utviklingen i folketallet, gitt realisering av en sannsynlighetsvurdert planreserve over en 10-årsperiode. Modellen som er utarbeidet avviker i stor grad fra SSBs hovedalternativ. Dette begrunnes med at kommunens erfaringstall med befolkningsvekst foreløpig overgår framskrivningene til SSB. Modellen som kommunen har utarbeidet legger opp til at folketallet vil øke



med 2354 i 2030 sammenlignet med folketallet i fjerde kvartal 2022. SSBs framskrivning viser at folketallet vil øke med 113 i 2030 sammenlignet med fjerde kvartal 2022.

Vi stiller spørsmål ved det store avviket mellom kommunens modell og SSBs framskrivninger for befolkningsvekst. Vi mener at kommunen bør gjøre en grundigere analyse av hva som kan forventes av realistisk vekst i planperioden, og deretter vurdere behovet for å omdisponere nye arealer. Følger vi SSBs hovedalternativ har kommunen et boligbehov på 294-334 boliger frem til 2050, dersom man legger til grunn at kommunen får 2,2 til 2,5 nye innbyggere per boenhet.

Vi stiller også spørsmål ved at det er foreslått flere boligarealer spredt i kommunen, og i mindre grad utbygging på Roa og Harestua, som er prioriterte tettsteder i henhold til kommuneplanens samfunnsdel. Det er foreslått flere nye områder på Grindvoll og i Oppdalen.

Samfunnssikkerhet

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal planmyndigheten 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 egnet til utbyggingsformålet. Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal avmerkes i planen som hensynssone jf. § 11-8.

I bestemmelsene til kommuneplanens arealdel angir § 8.1.6 at det eksisterer en hensynssone for 200-års flom. Bestemmelsen angir forbud mot bygge og anleggstiltak i denne flomsone, og setter forbud mot utfylling av masser som fortrenger/innskrenker flomsone. Hensynssonen som bestemmelsen viser til er ikke gjengitt i plankartet, og det er ut fra plankartet uklart hvor slike hensynssoner finnes.

Vi kan heller ikke se at områdene innenfor *H310 Faresone ras- og skredfare* er markert i plankartet som er på høring.

Det fremmes med bakgrunn i ovenstående **innsigelse** til planforslaget. Dette gjelder både faresoner for flom og ras- og skredfare. Vi viser til §§ 4-3 og § 11-8 om krav til avmerking av faresoner i plankartet til arealdelen.

I § 2.3.1 *Unntak til plankrav* lister kommunen opp forhold som er unntatt for plankrav. Ved å fritta fra krav til reguleringsplan vil det være risiko for at nærmere vurderinger og undersøkelser ikke blir utført, og at fareområdet ikke blir tilstrekkelig utredet på siste plannivå. Dette vil være i strid med føringene i rundskriv *H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesak* s.12 hvor det står at reell fare skal være avklart på siste plannivå, og *ikke* utsettes til byggesøknad.

I tillegg har vi følgende innspill og anbefalinger til planen:

- I bestemmelsene til arealdelen er det gjennomgående vist til det tidligere regelverket TEK 10. Det er TEK17 som er gjeldende byggeteknisk forskrift.
- ROS-analysen av forslag til kommuneplanens arealdel 2023 angir nivåer fra 1 til 5 når det gjøres vurderinger av sannsynlighet og konsekvens ved uønskede hendelser. Det angis imidlertid ikke parametere som viser hva kommunen legger i nivelleringen. ROS-analysen bør inkludere opplysninger om hva som ligger til grunn av tidsintervaller og skadekonsekvenser for hvilket nivå kommunen konkluderer med.

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 dette 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
- Klimahjelpen (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.

Vannmiljø

I regjeringens nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av regionale vannforvaltningsplaner, brev av 19. mars 2019, står det at kommunens arealplanlegging er svært viktig for å nå målet om god tilstand i norsk vann. I henhold til retningslinjer for arealplanlegging i Regional plan for vannforvaltning, godkjent 31. oktober 2022 av Klima- og miljødepartementet punkt 1.1. bør regional plan for vannforvaltning 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 ber om at regional vannforvaltningsplan nevnes som en regional føring i planbeskrivelsen.

Nærmere halvparten av vannforekomstene som berører Lunner kommune, oppnår ikke miljømålene etter vannforskriften og den regionale vannforvaltningsplanen. Arealdelen skal hindre arealbruk og tiltak som forringer miljøtilstanden eller gjør det vanskeligere å nå miljømålene. Kommunen må derfor synliggjøre hvordan arealdelen følger opp miljømålene i vannforskriften og regional vannforvaltningsplan og hvilke virkninger planforslaget antas å kunne ha på miljøtilstanden. 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 \(vannportalen.no\)](#) som fastsetter at for planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurderinger etter vannforskriften samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.

Vi viser til ovennevnte føringer og anser at utredningene i større grad må redegjøre for vannforekomstenes miljøtilstand og hvordan foreslåtte arealbruksendringer kan påvirke måloppnåelsen for berørte vannforekomster. Videre savner vi vurderinger av planforslagets samlede virkninger for vannmiljø. Utredningene skal være tilpasset plannivået.

Vi viser til vår vurdering ovenfor og fremmer på bakgrunn av dette en generell **innsigelse** til planforslaget fordi konsekvenser for miljøtilstand i vassdrag ikke er tilstrekkelig vurdert.

Det er positivt at kommunen har en planbestemmelse om at det for utbyggingsområder i nedbørsfeltet til utvalgt naturtype kalksjøer kreves dokumentasjon av samlet belastning på vassdraget i forbindelse med valg av avløpsløsning. Vi gjentar likevel vår anmodning ved varsel om oppstart om at kommunen 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 vannforvaltningsplanen i kommunens videre saksbehandling for alle vannforekomster, ikke bare kalksjøer.

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 på arealplankartet. Dette bidrar til å sikre viktige natur- og friluftsinnteresser knyttet til vann og vassdrag på overordnet plannivå. Vi ber kommunen gå gjennom planforslaget med sikte på å vurdere og innarbeide en mest mulig sammenhengende grøntsoner langs vassdrag, både for nye og eksisterende byggeområder.

Det er viktig at forslaget til arealdel fastsetter byggegrenser langs vassdrag etter pbl § 11-11 nr. 5. Byggegrensene skal fastsettes ut fra en differensiert forvaltning som tar utgangspunkt i vassdragsverdier, brukerinteresser og arealbruk. For store deler av kommunen må *Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag* legges til grunn. Forslaget til planbestemmelser om byggeforbud er hjemlet i pbl § 11-11 nr. 5 slik at det omfatter LNF-områder og arealer til bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsoner. Kommunen anbefales derfor å vurdere å innarbeide byggeforbud langs vassdrag også for byggeområder.

Videre skal vassdragene 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.

Det er derfor positivt at kommunen gjennom planforslaget synliggjør verdien av kantvegetasjon og ønsker å gi denne en ekstra beskyttelse gjennom arealdelen. Dette er også i tråd med retningslinjene i regional vannforvaltningsplan.

Slik bestemmelsen er formulert, kan det imidlertid se ut som om den gjengir krav til bredde i tråd med vannressursloven. Vi gjør derfor oppmerksom på at det etter § 11 vil være områder der eksisterende kantvegetasjonen må sikres i en bredere sone enn 6 meter. Vannressursloven § 11 gjelder uavhengig av kommuneplanens bestemmelser. Vi vil derfor presisere at ved alle inngrep og skjøtsel som kan redusere kantsonens økologiske funksjon, skal Statsforvalteren vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11 i vannressursloven. [Veileder fra NVE](#) synliggjør ansvarsfordelingen mellom kommune, Statsforvalter og NVE, og forholdet til andre lover.

Overvann

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 overvann er omtalt i planbestemmelsene. Her vises det til kommunens veileder for overvann. Vi har ikke gått nærmere inn i denne veilederen, men forutsetter at den bygger på prinsippene om lokale, åpne og naturbaserte overvannsløsninger i tråd med tretrinnsstrategien. Vi anbefaler kommunen å innarbeide egne bestemmelser til kommuneplanen om at bekkelukking ikke er tillatt og at det i videre plan- og byggesaksarbeid skal



vurderes å gjenåpne lukkede bekker der det er hensiktsmessig. I den forbindelse viser vi til retningslinjene i regional vannforvaltningsplan punkt 1.2 og 1.3.

Overskuddssnø kan ha negative påvirkninger dersom det deponeres i sårbare områder, og vi er opptatt av at det etableres gode løsninger som sørger for at utslipp skjer under kontrollerte forhold. Vi legger til grunn at kommunen har vurdert eventuelle behov for utredninger og arealmessige avklaringer for deponering av snø.

Avløp

Det planlegges utbygging i flere av kommunens områder. Vi kan imidlertid ikke se at det foreligger en vurdering av hvilken tettbebyggelse som de ulike områdene i planforslaget tilhører. Det er avgjørende at kommunen har oversikt over den geografiske utstrekningen og utslippsstørrelsen til tettbebyggelsene sine, da dette har betydning for hvem som er rett forurensningsmyndighet for avløpsanlegg med utslipp >50 pe BOF₅ innenfor tettbebyggelsene. Vi viser til tettbebyggelsesveilederen på nettsidene våre for mer informasjon om tettbebyggelser: <https://www.statsforvalteren.no/nb/oslo-og-viken/miljo-og-klima/avlop/tettbebyggelse/>

Dersom Statsforvalteren er forurensningsmyndighet for en tettbebyggelse, vil avløpsanleggene måtte overholde krav i forurensningsforskriften kapittel 14. Dette innebærer blant annet at avløpsanleggene vil få krav om akkreditert prøvetaking iht. forurensningsforskriften § 14-11. Videre har Miljødirektoratet uttalt i brev av 19. januar 2023 at bruk av infiltrasjon som renseløsning i større tettbebyggelser, ikke vil være godkjent renseløsning. Det er viktig at kommunen hensyntar dette i sin planlegging. Brevet fra Miljødirektoratet kan leses på nettsidene våre: <https://www.statsforvalteren.no/nb/oslo-og-viken/miljo-og-klima/avlop/infiltrasjonsbasseng-som-renselosning-for-avlopsvann-fases-ut/>

Vi minner også om at det i forslag til nytt avløpsdirektiv foreslås å utvide virkeområdet til kapittel 14 til 1 000 pe. Det er viktig at kommunen tar dette i betraktning, da det vil kunne bety at flere tettbebyggelser som tidligere har vært regulert etter kapittel 13, vil gå over til å bli regulert etter kapittel 14. Dette vil kunne ha store konsekvenser for anleggseierne i de berørte områdene.

Lunner kommune skriver at kapasitet på avløpsinfrastruktur har vært et utredningstema, og at det er utfordringer på avløpssiden for flere av utbyggingsforslagene. Egenkontrollrapporten som Lunner kommune har sendt inn til Statsforvalteren, viser at Volla avløpsrenseanlegg ikke klarte rensekravet for fosfor i 2022. Vi minner om bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 27-2 som sier at bortledning av avløpsvann skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Arealplanlegging må sees i sammenheng med avløpsinfrastrukturens kvalitet og kapasitet samt eventuelle behov for tiltak. Kommunen må forsikre seg om at det er god nok kapasitet på avløpsinfrastrukturen til å kunne håndtere den økte belastningen fra den nye bebyggelsen, og at avløpsanlegg drives i tråd med kravene i utslippstillatelse og forurensningsregelverket for øvrig.

I planforslagets bestemmelse § 1.3 har kommunen innarbeidet en rekkefølgebestemmelse som sier at utbygging i områder avsatt til bebyggelse og anleggsformål (eksisterende og nye) ikke kan finne sted før følgende tekniske anlegg for vann og avløp er etablert. Dette synes vi er bra, men vi mener at det også bør presiseres at det ikke kan tillates nye påkoblinger dersom avløpsanleggene ikke driver i tråd med krav i utslippstillatelse og forurensningsregelverket.



I § 1.12 står det at kommunen kan pålegge tilknytningsplikt til offentlig vann- og avløpsanlegg også for fritidsbebyggelse. Vi anbefaler kommunen å innarbeide tilknytningsplikt for fritidsbebyggelse i sine planer. Tilknytning til kommunalt nett bidrar til å ivareta hensynet til folk og dyrs helse, samtidig som at det bidrar til å sikre at det offentlige avløpsnett blir bygd ut og drevet driftsøkonomisk rasjonelt. Tilknytning til kommunalt nett vil som regel være en bedre løsning enn etablering av separate avløpsløsninger.

Lunner kommune skriver at det i flere av utbyggingsområdene ikke vil være mulig å koble seg til kommunalt nett, og at det vil være behov for å etablere separate avløpsløsninger. I slike tilfeller mener Statsforvalteren at det bør satses på større fellesanlegg fremfor flere minirensanlegg eller enkeltløsninger. Vi erfarer at større anlegg er mer robuste og renser bedre, samtidig som det gjør det enklere for kommunen å følge opp anleggene i ettertid. Vi minner også om bestemmelsene i vass- og avløpsanleggslova § 1 som sier at nye vann- og avløpsanlegg skal være eid av kommunen. Kommunen kan gi tillatelse til at nye anlegg skal eies av et andelslag, dersom vilkårene i § 2 første ledd er oppfylt. Vi mener at kommunen bør eie og drifte nye avløpsanlegg >50 pe, da dette gir bedre drift og mindre utslipp av forurensning. Videre anbefaler vi at kommunen å pålegge eksisterende bebyggelse med gamle private avløpsanlegg, å koble seg til de nye planlagte avløpsanleggene.

Lunner kommune opplyser i årsrapporten for 2022 om at de jobber med å utarbeide en hovedplan for vann og avløp (VA-plan). Vi ønsker å presisere viktigheten av å ha en god VA-plan som styringsdokument og verktøy for håndtering av avløp, både på både kort og lang sikt. Planen skal forankres i kommunens behov for tiltak og investeringer, og skal se ulike mål og prioriteringer i sammenheng samt bidra til at miljømålene i vannforskriften oppnås. Ved planlegging av avløp er miljømålene i vannforskriften et viktig premiss. Kommunen er forpliktet til å gjøre vurderinger etter vannforskriften i sin behandling av søknader om utslippstillatelse for avløp. Utslipp fra avløp skal ikke forårsake forringelse av vannforekomster eller vanskeliggjøre oppnåelsen av de fastsatte miljømålene. Kommunen må hensynta dette når de avgjør om utslippstillatelse skal gis, og ved fastsetting av krav i en eventuell tillatelse. Det er resipientens tåleevne/kapasitet som er avgjørende for hvilke krav som må settes. Videre må kommunen se på hvordan totalutslippet fra den planlagte bebyggelsen vil påvirke resipienten, og ikke bare utslippet fra det enkelte avløpsanlegg. Vi viser her til naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning på økosystemet.

Vi registrerer at det i konsekvensutredningen til kommunen står at etablering av avløpsanlegget ved området Fb1 Brattvoll vil føre til en økning i tilførselen av næringsstoffer til vassdraget, og at dette kan være negativt for tilstanden til vassdraget. Kommunen må stille strenge krav i utslippstillatelsen slik at miljøtilstanden i vannforekomsten ikke forringes som følge av utslippet. Dersom det viser seg at området tilhører en tettbebyggelse som er regulert etter kapittel 14, er det Statsforvalteren som skal behandle søknaden om utslippstillatelse.

Vi ser også at utvidelse av Harestua avløpsrenseanlegg nevnes som et alternativ for å øke kapasiteten på avløpsinfrastrukturen i kommunen. Ved en eventuell utvidelse av anlegget er det viktig at kommunen sikrer at dette ikke skjer på bekostning av miljøtilstanden i Harestuvannet eller andre vannforekomster som berøres av tiltaket.

Naturmangfold

Flere av innsjøene i Lunner kommune er kalksjøer som i Naturbase er vurdert som svært viktige (nasjonalt viktige) eller viktige (regionalt viktige). Kalksjøer er en utvalgt naturtype. Utformingen er kransalgessjøer, og det er registrert en rekke rødlistearter. Arealbruk og nye bygge- og anleggstiltak i nedbørsfeltet til kalksjøene må nøye vurderes ut fra samlet belastning på vassdraget. I



planbeskrivelsen står det at kalksjøene er avsatt på arealplankartet som underformål naturområder etter pbl § 11-7 nr. 6. Så vidt vi kan se ut fra blåfargene på kartet, er det kalksjøer i Naturbase (blant annet Kruggerudtjernet, Markatjernet, Harpetjernet, Grønntjernet og Elgsjøen) som ikke har dette underformålet. Vi ber kommunen vurdere dette nærmere.

Vi ser positivt på at det for utbyggingsområder i nedbørsfeltet til utvalgt naturtype kalksjøer er videreført en bestemmelse om at det i reguleringsplanarbeid kreves dokumentasjon av samlet belastning på vassdraget i forbindelse med valg av avløpsløsning. For å synliggjøre og sikre verdiene minner vi om at kommunen også kan knytte planbestemmelser om vern av vannflate, vannsøyle og bunn til underformålet naturområde.

Videre legger vi til grunn at kommunen har vurdert om det er andre arealer av verdi for naturmangfold kan vises med hensynssone bevaring av naturmiljø med tilhørende retningslinjer.

Det er en rekke av områdene hvor kunnskapsgrunnlaget vurderes til å ikke være godt nok. Vi mener det er positivt at det planbestemmelse § 7.3 stiller krav kartlegging i forbindelse med utarbeiding av reguleringsplan der man i konsekvensutredningen i kommuneplanen er i tvil om datagrunnlaget for naturmangfold er godt nok. Vi tolker denne bestemmelsen til å også gjelde for innspillområdene, hvor det, uten tvil, er vurdert at kunnskapsgrunnlaget ikke er godt. Vi vil minne om at dersom senere kartlegginger avdekker naturverdier av nasjonale eller regionale interesse, vil vi kunne vurdere å fremme innsigelse til en eventuell reguleringsplan.

Gravplasser

Gravplassens særegne funksjon skal ivaretas på en verdig måte, særlig som sted for gjennomføring av gravferd, sorgbearbeidelse og som minnested.

Etterlatte og andre sørgende i en sårbar situasjon, må kunne skjermes for direkte innsyn. Det bør legges inn buffersoner der bebyggelsen grenser inn mot gravplassene. Dette er særlig aktuelt for det foreslåtte B16 Grua torg, området sør for Grua kirkegård og vest for Lunner kirke og kirkegård.

Buffersoner kan legges inn som bestemmelser for det nærmeste naboskapet. Bestemmelsene kan omfatte blant annet plassering, byggehøyde og utforming (terrasser, stuevinduer og lignende). Buffersoner kan også markeres på plankartet, for eksempel som et grøntareal. Gravplass skal også skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging, se gravplassforskriften § 2.

Bruk av arealformålene er ikke konsekvent gjennomført. Arealformålet «grav- og urnelund» bør benyttes for alle de tre gravplassene i kommunen slik at planbestemmelser og plankart samsvarer, se planbeskrivelsen side 34. Grua kirkegård har formål «tjenesteyting», noe som ikke er i samsvar med føringene.

Det kan i tillegg legges inn et supplerende punkt med informasjon med henvisning til bestemmelsene i gravplassloven og gravplassforskriften. Gravplasser skal forvaltes med orden og verdighet. Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal godkjennes av Statsforvalteren.

Merknader til planbestemmelser

§ 8 Bestemmelser til hensynssoner

Vi savner at bestemmelsene viser til SOSI-koder, og anbefaler at kommunen innarbeider riktig koder til de ulike hensynssonene som er angitt i bestemmelsene.



§ 1.9 Byggeforsbud langs vassdrag

Bestemmelsen viser til et forbud mot en rekke tiltak innenfor 50-meterssonen fra vassdrag. Vi kan ikke se at bestemmelsene omfatter terrenginngrep, og anbefaler at det tas inn en bestemmelse om dette.

§ 2.2.3 Boligbebyggelse

Det må tas hensyn til gravplassenes særegne funksjoner ved gravferd og som felles minne- og sørgested. Føringerne bør omfatte byggehøyde, plassering og utforming slik at det legges tydelige rammer for reguleringsplanene, se [gravplassforskriften § 2](#).

§ 4 Grønnstruktur

Ifølge konsekvensutredningen er det beiteinteresser knyttet til noen av de foreslåtte utbyggingsområdene. Dette gjelder eksempelvis områdene LSN1 Bislingen, B14 Haneknemoen vest, NÆ1 Harestua næringspark vest, B15 Øvre Godlia, B16 Grua torg 2 og NÆ3 Tømmerterminal. Vi mener det er nødvendig og bra at det ifølge bestemmelsen i § 4 skal tas hensyn til beitedyr ved plassering av bebyggelse og gjerder.

§ 5.1 Kantsoner langs vassdrag

Vi mener denne bestemmelsen ivaretar landbruks- og jordvern hensyn innenfor rammene i gjeldende regelverk for produksjonstilskudd og for regionale miljøtilskudd i jordbruket i Oslo og Viken. Vi anbefaler kommunen å ta høyde for at det kan skje endringer i dette regelverket.

§ 5.3 Kårboliger

Vi mener kommunen i denne bestemmelsen bør ta med at etablering av kårbolig ikke skal medføre omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord.

§ 5.4 Omfang, lokalisering og utforming av spredt boligbebyggelse

Det framgår av bestemmelsen at ny bebyggelse, adkomst eller avløpsanlegg ikke skal ligge på dyrka eller dyrkbar mark, og at «boligbygg bør ligge minst 15 meter fra dyrka eller dyrkbar mark». Det er et kjent og godt dokumentert problem at boligbygging i LNF-områder kan medføre interessekonflikter mellom boliginteressene og landbruksinteressene. Problematikken er beskrevet blant annet på side 27 i Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-2 2021. Med dette som utgangspunkt mener vi kommunen bør vurdere å øke den anbefalte avstanden mellom jordbruksareal og bebyggelse.

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

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

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
Avdelingsdirektør, Klima og miljøvern

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef



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

Dokumentet er elektronisk godkjent

Medsaksbehandlere:

Ståhle Bakstad (landbruk)

Lise Økland (Vannmiljø og forurensing)

Kristian Fosaas (samfunnssikkerhet og beredskap)

Hallvard Holtung (naturforvaltning – skog og fjell)

Idunn Flood (juridisk avdeling)

Tove Frøvoll Thoresen (gravplass)

Vedlegg:

- 1 Veiledning om dispensasjonssaker som gjelde bruksendring av fritidsbolig til bolig
- 2 Internt innspill fra juridisk avdeling til kommuneplanens arealdel - Lunner - 2023 - 2040
- 3 Anmodning om tolkningsuttalelse – bestemmelser til underformålet forretninger og næringsbebyggelse

Kopi til:



«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 hensyn¹. 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.

¹ 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 ressursutnyttningen. 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 ubebygde 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



Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakerliste:

<i>Rakkestad kommune</i>	<i>Postboks 264</i>	<i>1891</i>	<i>RAKKESTAD</i>
<i>Modum kommune</i>	<i>Postboks 38</i>	<i>3371</i>	<i>VIKERSUND</i>
<i>Bærum kommune</i>	<i>Postboks 700</i>	<i>1304</i>	<i>SANDVIKA</i>
<i>Ringerike kommune</i>	<i>Postboks 123 Sentrum</i>	<i>3502</i>	<i>HØNEFOSS</i>
<i>Krødsherad kommune</i>		<i>3536</i>	<i>NORESUND</i>
<i>Frogn kommune</i>	<i>Postboks 10</i>	<i>1441</i>	<i>DRØBAK</i>
<i>Nittedal kommune</i>	<i>Postboks 63</i>	<i>1483</i>	<i>HAGAN</i>
<i>Rælingen kommune</i>	<i>Postboks 100</i>	<i>2025</i>	<i>FJERDINGBY</i>
<i>Nesbyen kommune</i>	<i>Alfarvegen 117</i>	<i>3540</i>	<i>NESBYEN</i>
<i>Sarpsborg kommune</i>	<i>Postboks 237</i>	<i>1702</i>	<i>SARPSBORG</i>
<i>Moss kommune</i>	<i>Postboks 175</i>	<i>1501</i>	<i>MOSS</i>
<i>Kongsberg kommune</i>	<i>Postboks 115</i>	<i>3602</i>	<i>KONGSBERG</i>
<i>Hole kommune</i>	<i>Viksveien 30</i>	<i>3530</i>	<i>RØYSE</i>
<i>Hol kommune</i>	<i>Ålmannvegen 8</i>	<i>3576</i>	<i>HOL</i>
<i>Nesodden kommune</i>	<i>Postboks 123</i>	<i>1451</i>	<i>NESODDTANGEN</i>
<i>Våler kommune</i>	<i>Herredshuset, Kjosveien 1</i>	<i>1592</i>	<i>VÅLER I VIKEN</i>
<i>Råde kommune</i>	<i>Skråtorpveien 2A</i>	<i>1640</i>	<i>RÅDE</i>
<i>Lier kommune</i>	<i>Postboks 205</i>	<i>3401</i>	<i>LIER</i>
<i>Flesberg kommune</i>	<i>Lampelandhagan 7</i>	<i>3623</i>	<i>LAMPELAND</i>
<i>Gjerdrum kommune</i>	<i>Postboks 10</i>	<i>2024</i>	<i>GJERDRUM</i>
<i>Nes kommune</i>	<i>Postboks 114</i>	<i>2151</i>	<i>ÅRNES</i>
<i>Hurdal kommune</i>	<i>Minneåsvegen 3</i>	<i>2090</i>	<i>HURDAL</i>
<i>Fredrikstad kommune</i>	<i>Postboks 1405</i>	<i>1602</i>	<i>FREDRIKSTAD</i>
<i>Hemsedal kommune</i>	<i>Hemsedalsvegen 2889</i>	<i>3560</i>	<i>HEMSEDAL</i>
<i>Nore og Uvdal kommune</i>	<i>Sentrum 16</i>	<i>3630</i>	<i>RØDBERG</i>
<i>Vestby kommune</i>	<i>Postboks 144</i>	<i>1541</i>	<i>VESTBY</i>
<i>Ås kommune</i>	<i>Postboks 195</i>	<i>1431</i>	<i>ÅS</i>
<i>Indre Østfold kommune</i>	<i>Postboks 34</i>	<i>1861</i>	<i>TRØGSTAD</i>
<i>Jevnaker kommune</i>	<i>Kirkegata 6</i>	<i>3520</i>	<i>JEVNAKER</i>
<i>Asker kommune</i>	<i>Katrineåsveien 20</i>	<i>3440</i>	<i>RØYKEN</i>
<i>Skiptvet kommune</i>	<i>Postboks 115</i>	<i>1806</i>	<i>SKIPTVET</i>
<i>Drammen kommune</i>	<i>Postboks 7500</i>	<i>3008</i>	<i>DRAMMEN</i>
<i>Flå kommune</i>	<i>Sentrumsvegen 24</i>	<i>3539</i>	<i>FLÅ</i>
<i>Ål kommune</i>	<i>Tingstugu, Torget</i>	<i>3570</i>	<i>ÅL</i>
<i>Rollag kommune</i>	<i>Vrågåvegen 10</i>	<i>3626</i>	<i>ROLLAG</i>
<i>Enebakk kommune</i>	<i>Prestegårdsveien 4</i>	<i>1912</i>	<i>ENEBAKK</i>
<i>Lørenskog kommune</i>	<i>Postboks 304</i>	<i>1471</i>	<i>LØRENSKOG</i>
<i>Nordre Follo kommune</i>	<i>Postboks 3010</i>	<i>1402</i>	<i>SKI</i>
<i>Lunner kommune</i>	<i>Sandsvegen 1</i>	<i>2740</i>	<i>ROA</i>
<i>Marker kommune</i>	<i>Postboks 114</i>	<i>1871</i>	<i>ØRJE</i>
<i>Halden kommune</i>	<i>Postboks 150</i>	<i>1751</i>	<i>HALDEN</i>
<i>Aremark kommune</i>	<i>Rådhuset</i>	<i>1798</i>	<i>AREMARK</i>
<i>Gol kommune</i>	<i>Gamlevegen 4</i>	<i>3550</i>	<i>GOL</i>
<i>Sigdal kommune</i>	<i>Borgestubakken 2</i>	<i>3350</i>	<i>PRESTFOSS</i>
<i>Aurskog-Høland kommune</i>	<i>Rådhusveien 3</i>	<i>1940</i>	<i>BJØRKELANGEN</i>



<i>Eidsvoll kommune</i>	<i>Postboks 90</i>	<i>2081</i>	<i>EIDSVOLL</i>
<i>Nannestad kommune</i>	<i>Postboks 3</i>	<i>2031</i>	<i>NANNESTAD</i>
<i>Ullensaker kommune</i>	<i>Postboks 470</i>	<i>2051</i>	<i>JESSHEIM</i>
<i>Lillestrøm kommune</i>	<i>Postboks 313</i>	<i>2001</i>	<i>LILLESTRØM</i>
<i>Hvaler kommune</i>	<i>Storveien 32</i>	<i>1680</i>	<i>SKJÆRHALDEN</i>
<i>Øvre Eiker kommune</i>	<i>Postboks 76</i>	<i>3301</i>	<i>HOKKSUND</i>
<i>Oslo kommune</i>	<i>Rådhuset</i>	<i>0037</i>	<i>OSLO</i>



Sak: Kommuneplan - Lunner - arealdel - 2023 - 2040

Vår dato:

12.05.2023

Vår ref.:

2023/12465

Til:

Sumeet Singh

Saksbehandler, innvalgstelefon

Idunn Flood, 69 24 75 30

Kopi til:

Internt innspill fra juridisk avdeling til kommuneplanens arealdel - Lunner

Innledning

Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene i arealdelen for Lunner 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 Lunner 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 sier i sin uttalelse av 05.11.2021¹ 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 skjønsmessig 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 skjønsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende opplisting av bestemmelser vi anser som skjønsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet. Vi viser eksempelvis til:

- § 1.4 «Ved utarbeidelse av reguleringsplaner og ved nybygging, rehabilitering og ombygging skal det vektlegges at alle boliger, offentlige bygg, næringsbygg, fellesområder og utearealer skal kunne brukes av alle mennesker i så stor utstrekning som mulig, uten behov for senere tilpassing eller spesiell utforming.»
- § 1.6.1 «I tillegg kan det der det ligger til rette for det, oppføres ett uthengsskilt som skal være tilpasset gående.»
- § 1.6.2 «Transportmiddelskilt. Permanent eller midlertidig oppstilling av biler, tilhengere og lignende med skilting tilknyttet virksomheten, skal inngå i vurderingen av den samlede skiltingen på eiendommen i tilfeller der de får en framtrødende plassering.»
- § 2.2.3.2, 5.ledd, 3 kulepunkt «I vurderingen av delingssøknader skal det legges særlig vekt på tiltakets plassering på (...)»
- § 2.2.3.4 «Ved fortetting i eksisterende boligområder skal ny bebyggelse harmonere med øvrig bebyggelse.»
- § 4, 3 ledd «Stedstypisk, naturlig vegetasjon skal i størst mulig grad bevares. Viktige trær, trerekker, alléer og eksisterende vegetasjonsområder skal sikres i reguleringsplaner og bevares ved bygge- og anleggstiltak.»

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

- § 1.5 «Kan ivaretas av nærliggende idrettsanlegg eller tilsvarende».
- § 1.6.1 «I tillegg kan det der det ligger til rette for det, oppføres ett uthengsskilt som skal være tilpasset gående.»
- § 1.6.1 «Mindre skilt beregnet for gående med opplysninger om produkter og priser kan tillates.»

¹ Deres referanse 21/3893-3.



- § 1.6.1 «Digitale tavler kan godkjennes når disse ivaretar trafikksikkerheten og er beregnet for de gående.»
- § 1.12 tredje ledd «Kommunen kan pålegge tilknytningsplikt til offentlig vann- og avløpsanlegg også for fritidsbebyggelse.»
- § 2.1.2 andre ledd «For områder som ikke er avsatt til råstoffutvinning på kommuneplankartet, men der det drives eller er drevet råstoffutvinning, kan kommunen kreve godkjent reguleringsplan før driften, dvs. råstoffutvinning, steinknusing eller sortering videreføres eller tas opp igjen.»
- § 2.2.5.3 «Kommunen kan tillate at en eiendom bebygges slik at graden av utnytting blir mindre enn 65 % - BYA, hvis det legges fram en akseptabel plan som viser hvordan eiendommen senere kan bygges ut slik at graden av utnytting blir minimum 65 % - BYA.»

Dette er bestemmelser som gir forvaltningen et skjønnsområde 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:

- § 1.6.3 «Plassering og endring av skilt- og reklameinnretninger er søknadspliktige i henhold til pbl § 20-1, 2.ledd bokstav i).»
- § 1.13 «Tiltak som kan berøre fredet eller bevaringsverdig kulturminne, eller tilhørende sikringssoner, skal oversendes kulturminnemyndigheten (fylkeskommunen) for uttalelse, evt. for godkjenning/dispensasjon dersom det er et fredet kulturminne. Tiltak på alle bygg bygget før 1850 oversendes kulturminnemyndighetene for vurdering.»
- § 1.12 første ledd «(...) Det kan søkes om unntak fra kravet om tilknytning til offentlig vann og avløp for ny bebyggelse i områder avsatt til byggeformål, og ny bebyggelse etter §5.4, forutsatt at utslippstillatelse for separat avløpsanlegg er gitt.»
- § 1.11 «Ved all utbygging skal det utarbeides en massehåndteringsplan som inkluderer (...).»
- § 2.2.3.2, 2.ledd «Fradeling av boligtomt i forbindelse med ny utbygging eller ved fortetting skal gjennomføres før det kan gis tillatelse til bygningsmessige tiltak på tomten.»
- § 2.2.5.4, 5.ledd «Ved nybygg eller tilbygg over 100 m², skal det utarbeides forpliktende utomhusplan som viser hvilken beplantning som inngår i byggesaken.»



- §7.1.3, 3.ledd «I søknaden om rammetillatelse for ny bebyggelse og/eller større ombygging/rehabiliteringer (fortetting eller nye områder), skal det fremvises de konkrete tiltak for overvannshåndtering som følger av rammeplan for overvann. Der rammeplanen mangler i forbindelse med regulering, må en rammeplan for overvann utarbeides i forbindelse med rammesøknaden.»
- § 7.1.3, 4.ledd «I forbindelse med søknad om igangsettingstillatelse skal overvannsanleggene være detaljprosjekttert. Søknader om eventuelt påslipp til kommunalt nett må være godkjent av kommunen, samt at eierskap, drift og vedlikehold av overvannsanlegget må være avklart.»
- § 7.1.5 1.ledd «Større byggeprosjekter skal ha en godkjent lysplan før IG.»
- § 8.2.3 «(...) og alle tiltak innenfor hensynssonen skal oversendes kulturminnemyndighetene i fylkeskommunen for uttalelse.»

Kommentarer til enkeltbestemmelser

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

§ 1. Generelle bestemmelser

(...)

Rettsvirkning

Kommuneplanens arealdel med plankart, tematiske hensynssonekart, bestemmelser og retningslinjer er i henhold til § 11-6 i plan- og bygningsloven (heretter kalt pbl) rettslig bindende for all arealbruk i Lunner kommune, med unntak av de områder der eldre reguleringsplaner fortsatt skal gjelde, jf. pbl § 11- 8, 3. ledd bokstav f). Disse områdene, menea framgår som hensynssoner på plankartet. (...)

I kommuneplanbestemmelsen § 8.3 er det fastsatt sone hvor gjeldende reguleringsplaner skal gjelde og det er angitt hvilke reguleringsplaner som omfattes av hensynssonen. Fra planbeskrivelsen punkt 7 fremgår følgende:

«Detaljeringssone – reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde

I plankartet er det vist detaljeringssoner for alle reguleringsplaner som fortsatt skal gjelde foran kommuneplanen. Reguleringsplanene er tilgjengelige i webkartet til Lunner kommune med noen få unntak.»

Det er noe uklart for oss hva kommunen har ment med bestemmelsen § 1 og hensynssone H910 hvor reguleringsplan fortsatt skal gjelde. Ut fra bestemmelsens formulering og planbeskrivelsen, kan det for oss virke som at kommunens hensikt med bestemmelsen og hensynssonen H910 er at reguleringsplan som omfattes av hensynssonen skal gå foran kommuneplanen ved motstrid.

Vi bemerker at pbl. § 11-8, 3.ledd bokstav f) gir hjemmel for å angi hensynssone hvor gjeldende regulering fortsatt skal gjelde. Pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f) har følgende ordlyd:

«Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.»



I forarbeidene står det at «[d]et er en forutsetning at reguleringsformålet i det regulerte området er det samme som i kommuneplanens arealdel»². Videre fremgår det av forarbeidene³ at:

«Hensikten med å ta inn en presisering som foreslått her er å sikre at eldre reguleringsplaner blir vurdert i forhold til gjeldende nasjonale og regionale interesser, og at reguleringsplaner som videreføres uendret er i samsvar med slike interesser. Når dette framgår uttrykkelig, vil det bidra til at eldre reguleringsplaner ikke videreføres i strid med rikspolitiske bestemmelser, statlige planbestemmelser eller statlige planretningslinjer som er vedtatt etter forrige kommuneplan.»

Når det gjelder hvilke virkninger en slik hensynssone har, viser vi til Prop. 169 L (2020–2021) punkt 5.1:

«Hensikten med denne hensynssonen er å synliggjøre at reguleringsplanen med dens arealformål og bestemmelser, anses som en del av arealdelen til kommuneplanen, jf. pbl. § 1-5 andre ledd.»

Videre følger det av punkt 5.4:

«Betydningen av hensynssone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, må ses i sammenheng med lovens § 1-5 andre ledd. Hensynssonen markerer på plankartet det som allerede følger av pbl. § 1-5 andre ledd. I praksis betyr det at både den nye og eldre planen gjelder for samme geografiske område. Det er kun ved motstrid at ny plan vil gjelde foran eldre plan, med mindre annet er bestemt. Dette kan da være bestemt i egen bestemmelse til den nye planen, eller det kan være slik at den nye planen innebærer en endring av den tidligere planen.

(...)

Hensynssone hvor gjeldende regulering fortsatt skal gjelde etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav f, innebærer kun en markering av rettsreglene som allerede følger av lovens § 1-5 andre ledd, om at ny plan gjelder foran eldre plan. Videre vil en reguleringsplan være gjeldende selv om det vedtas en ny plan, forutsatt at det ikke er motstrid mellom ny og eldre plan».

Vi viser også til «Plan- og bygningsloven med kommentarer Bind I og II»⁴ som uttaler følgende:

«Sonen kan for eksempel nyttes for å opprettholde en eldre regulering til konsentrert hytteutbygging i et område som for øvrig legges ut til LNF(R)-område. At det kan angis soner hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, må ikke forveksles med den tidligere ordningen etter pbl. (1985) § 20-4 andre ledd bokstav h om at deler av kommuneplanens arealdel kunne unntas fra rettsvirkning. Denne ordningen er ikke videreført i den nye loven, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 213. Poenget er at i soner hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde, må det arealformål og de bestemmelser som fremgår av reguleringsplanen, anses som en del av kommuneplanens arealdel. Også i slike områder vil det kunne gis bestemmelser i medhold av §§ 11-9 til 11-11, som i tilfelle vil gå foran de bestemmelser som følger av reguleringsplanen, jf. prinsippet i § 1-5 andre ledd og NOU 2003: 14 s. 303-304.»

² Ot.prp.nr.32 (2007-08) s.221.

³ Prop. 121 L (2013-2014) til § 11-8 bokstav f).

⁴ Plan- og bygningsloven med kommentarer, 2020, Innjord, Zimmermann, s. 262-263.



Basert på det overnevnte kan det stilles spørsmål med hva som er hensikten med en slik hensynssone. Uansett forstår vi dette slik at hensynssonen H910 kun markerer det som allerede følger av pbl. § 1-5 andre ledd. Reguleringsplanens formål og bestemmelser må anses som en del av kommunedelplanen, slik at disse utfyller hverandre. Hensynssonen medfører dermed *ikke* at kommuneplanen ikke har rettsvirkning i de områder der eldre reguleringsplaner skal gjelde. Ved motstrid mellom eldre reguleringsplan og kommuneplanen, vil kommuneplanen gå foran. Dersom kommunen intensjon er at de reguleringsplanene som angitt § 8.3 skal gå foran kommuneplanen ved motstrid, må dette fremgå av bestemmelsen § 1 med henvisning til pbl. § 1-5 andre ledd, samt at det henvises til hvilke reguleringsplaner som skal gjelde foran ved motstrid. Vi ber kommunen ta dette med seg i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

§ 1.3 Rekkefølgebestemmelser

Lovhjemmel: pbl § 11-9 nr.4

Utbygging i områder avsatt til bebyggelse og anleggsformål (eksisterende og nye) kan ikke finne sted før følgende tekniske anlegg er etablert:

- Trafikksikker atkomstveg, herunder trafikksikker planovergang, og trafikksikker avkjørsel/kryss.
- Avkjørselstillatelse.
- Vann og avløp.
- Elektrisitetsforsyning og renovasjon.
- Leke- og aktivitetsområder, iht. planbestemmelser i § 1.11 Leke-, ute-, og oppholdsarealer.
- Det må etableres trafikksikker skoleveg mellom bolig og skole når avstanden er mindre enn 4km. For øvrig må det være trafikksikker skoleveg mellom bolig og nærmeste bussholdeplass. Dette kan gjøres i form av tiltak på vegen eller ved etablering av gang-/sykkelveg.

Utbygging i områder avsatt til bebyggelse og anleggsformål (eksisterende og planlagte) kan ikke finne sted før kommunen har vurdert skole- og barnehagekapasitet og gitt klarsignal til bygging. For områder med krav til reguleringsplan, skal vurderingen foreligge før planen legges ut til offentlig ettersyn. For reguleringsplaner eldre enn 5 år, hvor utbygging ikke er igangsatt, skal det gjøres en ny vurdering av sosial- og teknisk infrastruktur før igangsetting kan tillates.

Har kommunen ment å vise til § 1.5, og ikke § 1.11, i bestemmelsens første ledd femte kulepunkt?

For oss er det uklart hva som er kommunens intensjon med bestemmelsens siste setning om ny vurdering av sosial- og teknisk infrastruktur for reguleringsplaner eldre enn fem år. Dersom kommunen mener at det er behov for rekkefølgebestemmelser som ikke følger av kommuneplan eller reguleringsplan eldre enn fem år, må dette avklares på et tidligere stadige enn ved igangsettingstillatelse. Og når regnes fem år fra – er det vedtak av planen eller tidspunktet for søknad om igangsettingstillatelse?

§ 1.9 Byggeforbud langs vassdrag

Lovhjemmel: pbl § 11-11 nr. 5

Innenfor byggeforbudssonene til vassdrag slik disse er vist på plankartet og i 50- meterssonen til elver og bekker med helårs vannføring, er det forbud mot følgende typer etableringer:

- Brygger og moloer etc.



- Byggetiltak på fritidseiendom som øker arealet på samlet bygningsmasse.
- Bygging på eiendommer uten bebyggelse.
- Nye tiltak lokalisert mellom hovedbygning på eiendommen (fritidsbolig, bolig, våningshus) og strandsonen.
- Oppføring av gjerde.
- Nye anlegg for avløp til annet enn eksisterende våningshus og bolig, når dette ikke er ledd i rehabilitering av et eldre, lovlig etablert anlegg.

Kommunen bør presisere hva som ligger i bestemmelsens første kulepunkt «etc», jf. vår tidligere henvisning til at planbestemmelser skal være «klare og entydige». Videre er det uklart hva som anses som nye «tiltak» i bestemmelsens fjerde kulepunkt. Er dette «tiltak» som definert i pbl. §20-1 eller innbefatter dette også tiltak etter pbl. § 1-6? Videre kan det være en fordel å utdype i en eventuell retningslinje hva som menes med «lokalisert mellom hovedbygning på eiendommen (...) og strandsonen».

§1.10 Sammenføyning av eiendommer etablert før 1980

Kommunen kan etter søknad tillate å endre/slå sammen grunneiendommer opprettet før 1980, selv om det samlede arealet overstiger gjeldende maksimalgrenser for bolig- og fritidseiendommer i §2.2.3.2 og §2.2.4.4. Sammenslåing forutsetter:

- Den nye grunneiendommen utgjør et sammenhengende areal.
- Det er samme hjemmelshavere på grunneiendommene som skal slås sammen.
- At søker kan sannsynliggjøre at grunneiendommene var ment sammenslått gjennom skylddeling eller tilsvarende.

Grunneiendommer kan ikke slås sammen i strid med en rettslig bindende arealplan uten at det er gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Kommunen kan nekte sammenslåing av grunneiendommer med forskjellig gårdsnummer.

Bestemmelsen er skjønnsmessig, jf. ordlyden «kan». Vi viser til våre vurderinger ovenfor under overskriften «skjønnsmessige bestemmelser».

Videre er vi i tvil om bestemmelsen har hjemmel i plan- og bygningsloven. Vi bemerker at det etter gjeldende plan- og bygningslov ikke er hjemmel for å fastsette bestemmelser om minimum eller maksimum størrelse til tomtestørrelse i kommuneplanens arealdel. Dette fremgår av *Spørsmål og Svar* siden til Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) til pbl. § 11-9. KDD har imidlertid sendt forslag om endringer i plan og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. på høring i 2021⁵. KDD foreslår en endring i pbl. § 11-9 nr. 5 som åpner for at kommunen kan gi generelle bestemmelser til kommuneplanen om tomtestørrelse, se høringsbrevet punkt 1.1.5 og 4.2.

Samtidig er det uklart for oss hva som er hensikten med bestemmelsen. Er denne ment som et unntak fra kommuneplanbestemmelsen § 2.1.1 om plankrav i området avsatt til bebyggelse og anlegg? Etter vår vurdering bør bestemmelsen klargjøres og kommunen må påse at den er lovlig forankret.

§1.12 Vann og avløp

Lovhjemmel: pbl §27-1 og §27-2.

(...)

⁵ [Alminnelig høring av forslag til endringer i plan- og bygningsloven \(fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv\) - regjeringen.no](#)



Vann og avløpsanlegg som skal overskjøtes til kommunen skal dimensjoneres og bygges iht. gjeldende sanitærreglement. (...)

Vi stiller spørsmål ved om rett hjemmel for bestemmelsens andre ledd er pbl. § 11-9 nr. 3. Vi ber kommunen merke seg at når det gjelder infrastruktur etter pbl. § 18-1, må de bestemmelser som gis om utforming og dimensjonering av anleggene ligge innenfor de rammer som følger av loven. Opparbeidelsesplikten etter § 18-1 kan derfor ikke utvides ved bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

§1.13 Kulturminner og kulturmiljø

Kulturminner er alle spor etter menneskelig aktivitet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Kulturminneplanen presenterer kulturminner som er lokalt, regionalt og nasjonalt viktige. Kulturminneplanen er ikke en uttømmende beskrivelse av kulturminner i kommunen. (...)

Bestemmelsen er ikke rettslig bindende og bør heller gjøres om til en retningslinje.

§ 2 Bebyggelse og anlegg

§ 2.1.1 Generelt plankrav

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlig virkninger for miljø- og samfunn, kreves det reguleringsplan i h.h.t. pbl § 12-1, 2. og 3. ledd.

Dette følger allerede av plan- og bygningsloven og kan heller gjøres som en retningslinje dersom kommunen ønsker å opplyse om dette.

§ 2.1.3 Unntak fra plankrav

- **Fradeling av hele det nye området for bebyggelse og anlegg under forutsetning av at formålet er i samsvar med fastsatt arealbruk. For ytterligere fradeling(er) internt i området, gjelder plankravet fullt ut.** (vår understrekning)
- **Fradeling av inntil en boligtomt i områder avsatt til boligformål. Bruksendring av eksisterende bygningsmasse til formål i samsvar medvedtatt arealbruk.** (vår understrekning)
- **Etablering av ett boligbygg med inntil to boenheter i områder avsatt til boligformål.**
- **Tiltak som ikke bryter med krav i øvrige kommuneplanbestemmelser.** (vår understrekning)

Det er noe uklart for oss hva som menes med «hele det nye området», jf. bestemmelsens første kulepunkt. Ordlyden i siste kulepunkt «ikke bryter med» bør muligens omformuleres til «ikke i strid med» for å gjøre bestemmelsen klarere.

§ 2.2.2 Parkeringskrav

Hver biloppstillingsplass bør minimum være 18 m². Tabellen angir normert antall biloppstillingsplasser. (...) (vår understrekning)

Hva betyr «normert» i denne sammenhengen? En naturlig forståelse av ordlyden betyr at denne gjelder som norm. Ordlyden gjør det uklart om bestemmelsen er ment som et maksimum eller minimum krav for antall parkeringsplasser. Av planbeskrivelsen punkt 3 fremgår det at «[b]estemmelse knyttet til parkering har fått en vesentlig endring, da ordlyden er snudd fra en minimumsbestemmelse til en maksimumsbestemmelse». Hvis dette er kommunens hensikt med bestemmelsen, bør dette klargjøres. Vi vil også bemerke at maksimumkrav til parkering i realiteten ikke er et krav om parkering, da man kan velge å ikke ha parkeringsplasser.



§ 2.2.3 Boligbebyggelse

§ 2.2.3.1 Definisjon av frittliggende og konsentrert, sammenbygd småhusbebyggelse:

Frittliggende småhusbebyggelse: 1- eller 2-mannsboliger.

Konsentrert småhusbebyggelse: Rekke- eller kjedehus og flermannsboliger som ikke kvalifiserer som blokkbebyggelse.

Blokkbebyggelse: leilighetsbygg med mer enn 2 etasjer.

Vi viser til våre kommentarer til § 2.2.3.3 nedenfor.

§ 2.2.3.2 Fradeling av boligtomter

Bestemmelsen gjelder fradeling av boligtomter i områder avsatt til eksisterende boligbebyggelse i kommuneplanen.

Generelt

Fradeling av boligtomt i forbindelse med ny utbygging eller ved fortettingskal gjennomføres før det kan gis tillatelse til bygningsmessige tiltak på tomten.

Ved etablering av flere bolighus på samme tomt, må det vises mulighet for senere å dele tomten uten at byggetettheten på tomtene hver for seg blir for stor og slik at parkerings- og atkomstløsninger fortsatt blir tilfredsstillende.

I hensynssone høgspenn skal det dokumenteres at magnetfeltet ikke overstige 0,4 mikrotlesla før det kan gis tillatelse til fradeling.

Tomtedeling uten krav til reguleringsplan:

- For eneboliger beliggende i tettstedene Harestua, Grua, Roa, Lunner skal ny tomt eller gjenværende tomt være minimum 500m², maksimum 1.000m². For resterende områder skal tomtestørrelsen være maksimum 2.000m². Krav til grad av utnyttning iht. § 2.2.3.3 skal oppfylles både for ny og gjenværende tomt.
- For tomannsboliger beliggende i tettstedene Harestua, Grua, Roa, Lunner skal samlet tomt eller gjenværende tomt for de to enhetene være minimum 800m², maksimum 1.500m². For resterende områder skal samlet tomtestørrelse være maksimum 2.000m².
- I vurderingen av delingssøknader skal det legges særlig vekt på tiltakets plassering på tomten, topografi, adkomst inkludert stigningsforhold, avløpsforhold, parkering, uterom, samt forholdet til nærområdets bebyggelsesstruktur og karakter.
- Snuplass skal løses innenfor tomten.

Det fremstår som uklart hva hensikten er med denne bestemmelsen. Er det krav til tomtestørrelse, eller er det vilkår for unntak fra plankravet. Slike unntak bør da fremgå av bestemmelsen om unntak fra plankravet. Når det gjelder krav til tomtestørrelse, viser vi til våre kommentarer til kommuneplanbestemmelsen § 1.10.

§ 2.2.3.3 Grad av utnyttning

Områder avsatt til eksisterende byggeområde i kommuneplanen, er frittliggende småhusbebyggelse. For frittliggende småhusbebyggelse tillates en % - BYA på 30 % pr. tomt.

Når det gjelder rett nivå på kommuneplanbestemmelsene, herunder supplering og overstyring av reguleringsbestemmelser, har Kommunal- og distriktsdepartementet uttalt følgende etter henvendelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken⁶:

⁶ Sak 2021/2893 av 5. november 2021.



«Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsling og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.

En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.»

Slik vi forstår departementet, er det i utgangspunktet anledning til å vedta supplerende bestemmelser i kommuneplan.

I hvilken grad kommunen har anledning til å supplere bestemmelser i gjeldende reguleringsplan, må vurderes konkret. Departementet uttaler at en nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter pbl. § 12-14.

Kommuneplanbestemmelsen § 2.2.3.3 fastslår at områder som er avsatt til eksisterende byggeområder i kommuneplanen, er frittliggende småhusbebyggelse. Frittliggende småhusbebyggelse er definert i § 2.2.3.1. Vi antar at dette også innebærer områder som er avsatt til eksisterende byggeområde i kommuneplanen som er regulert. Vi antar at det for reguleringsplaner vedtatt før kommuneplanen, enten hvor det er få begrensninger i utnyttelse av eiendommen og/eller hvor det ikke er angitt hvor mange bygg/boenheter per tomt eller det er motstrid mellom



kommuneplan og reguleringsplan⁷, vil presiseringene kunne anses som en detaljert endring av reguleringsplanen og kan ha stor betydning for berørte grunneiere. Dette taler for at endringen bør gjøres på reguleringsplannivå, jf. hensynet til medvirkning, rettssikkerhet og forutsigbarhet. Vi ber kommunen vurdere nærmere om endringene helst bør gjøres ved endring av reguleringsplan etter pbl. § 12-14, fremfor i kommuneplan.

§ 2.2.4 Fritidsbebyggelse

§ 2.2.4.3 Bruksendring fra fritidsbebyggelse til bolig

Fritidsboliger som ligger innenfor området definert som bygda (se temakart) kan bruksendres til bolig under forutsetning av at følgende krav er oppfylt: (...)

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*⁸. 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.

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.

§ 2.2.4.4 Fradeling av tomter til fritidsbebyggelse

Ved fradeling av ny tomt rundt eksisterende fritidsbolig (fradeling til uendret bruk) eller fradeling av tilleggsarealer til eksisterende bebygd fritidseiendom, skal totalt tomteareal ikke overstige 1.000 m².

Fradeling av nye tomter uten eksisterende fritidsbolig tillates ikke.

Vi viser til våre kommentarer til kommuneplanbestemmelsen § 1.10 om at det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven til å fastsette bestemmelse om tomtestørrelse.

§ 2.2.5 Sentrumsformål, forretninger, næringsbebyggelse

§ 2.2.5.1 Definisjon av varegrupper

Med «plasskrevende varehandel» menes i denne sammenheng følgende varegrupper som er plass- og transportkrevende:

- Motorkjøretøyer
- Landbruksmaskiner
- Trelast og andre byggevarer
- Varer fra planteskole/hagesentre

Med «detaljhandel» menes andre varegrupper enn dette. Møbler, hvitevarer (bl.a. kjøleskap, komfyrer), brunevarer (bl.a. radio og TV m.m.), bank, post, vinmonopol, apotek og lignende skal her regnes som «lett varehandel».

⁷ Se kommentarer til kommuneplanens § 1 ovenfor.

⁸ Referanse 2022/30083 og vedlagt.



Varehandel inngår ikke i begrepet næringsformål, og kan ikke etableres i områder avsatt til næringsformål i kommuneplanen.

Siste ledd i bestemmelsen er i realiteten en retningslinje, og bør etter vår vurdering omformes til dette. Øvrige kommentarer til bestemmelsen fremgår av kommentarer nedenfor under bestemmelsen § 2.2.5.2.

§ 2.2.5.2 Lokalisering av ulik handel

Lunner kommune har fire definerte tettsteder i Arealstrategien i kommuneplanens samfunnsdel: Lunner, Roa, Grua og Harestua, hvorav Roa og Harestua skal utvikles med sentrumsfunksjoner.

- Lunner - 580 m. fra krysset Lunnerlinna/Tomtervegen.
- Roa - mellom Gjøvikbanen og rv4, med utgangspunkt i Kildal-krysset og i en radius på 1km
- Grua - 900 m. fra krysset Myllavegen/Hadelandsvegen, samt Hadelandsparken.
- Harestua - 2,0 km. fra krysset Elvefaret/ Hadelandsvegen, avgrenset av markagrensa.

Lunner og Grua skal utvikles med tettstedskjerne med nærbutikker. På Harestua tillates etablering av detaljhandel i sentrum. Roa er et viktig trafikknutepunkt og skal utvikles med plasskrevende varehandel og detaljhandel for hele kommunen.

Når det gjelder forretning, 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 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 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 arealdel⁹. I foreløpig svar 05.07.2022 og 15.03.2023 svarer KDD at de arbeider med de problemstillingene som vi tar opp.

§ 5 Landbruks- natur- og friluftsområder (LNF)

Lovhjemmel: pbl § 11-11

I LNF-områder er det ikke tillatt å oppføre nye bygninger, nye boenheter eller andre konstruksjoner og anlegg som ikke er ledd i stedbunden næring (landbruksnæring). Det samme gjelder fradeling til slike formål.

Unntak: Tilbygg/påbygg og andre mindre tiltak til eksisterende bygg i LNF-områder vil kunne tillates oppført etter søknad. Det samme vil gjelde for underordnede bygg som garasje, bod og lignende på bebyggt eiendom. Bestemmelsene under §2.2.3 gjelder.

Bestemmelsens andre ledd åpner for visse tiltak som ikke nødvendigvis 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.

⁹ Vår referanse: 2022/1458 og vedlagt.



<https://www.regjeringen.no/contentassets/484b338692f54efeb7db1f649baea921/no/pdfs/veilederspredtbebyggelse-for-pdf-uten-forside.pdf>

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 rammen 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 kommuneplanbestemmelse § 5 andre ledd, må dette anses som angivelse av LNF-spredt ved kun bestemmelser. Vi kan ikke se at det er utarbeidet illustrasjon eller lignende som viser hvor denne bebyggelsen befinner seg. Spørsmålet er om bestemmelsen tilfredsstillende til kravet til omfang og lokalisering, se også kommentarer til §§ 5.4 - 5.6 nedenfor. Vi ber kommunen ta dette med seg i det videre arbeidet med kommuneplanens arealdel.

§ 5.3 Kårboliger

(...) Kommunen kan etter søknad tillate fradeling av kårbolig dersom de langsiktige forutsetningene for å tillate kårbolig er borte.

For å få tillatelse til deling av eiendom, 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. Bestemmelsens andre ledd 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.



Det kan eventuelt gis som retningslinjer. Det bør da presiseres at vilkårene i pbl. § 19-2 må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Det er derfor viktig å presisere at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering der det avgjørende er om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.

§ 5.4 Omfang, lokalisering og utforming av spredt boligbebyggelse

Lokalisering og omfang av spredt boligbebyggelse er definert til eksisterende bebygde boligeiendommer beliggende i LNF-område utenfor Markagrensa, «sonegrense LNF-spredt boligbygging».

I tillegg tillates det inntil 3 boliger i året innenfor denne angitte sonen. Dersom det foreligger flere enn 3 søknader i januar prioriteres søknadene ved politisk behandling etter forenklet konsekvensutredning.

For grad av utnytting og utforming gjelder bestemmelsene §§ 2.2.3.3 og 2.2.3.4. Lokalisering av ny bebyggelse, adkomst eller avløpsanlegg i LNF-områder skal:

- **Ligge innenfor sonegrense LNF-spredt boligbygging, jfr. vedlegg.**
- **Ikke ligge på dyrket eller dyrkbar mark.**
- **Ikke være lokalisert i hensynssoner langs vassdrag slik disse er vist på plankartet eller i 50-meterssonen til bekker og elver med kontinuerlig tilløp (helårsvannføring).**
- **Ikke være lokalisert i hensynssone for kulturminner og tiltaket skal ikke skjemme automatisk fredede kulturminner og deres sikringssoner.**
- **Ikke være lokalisert i hensynssone for bevaring av naturmiljø og tiltaket skal ikke på annen måte berøre områder med utvalgte naturtyper eller arter.**

Lokalisering av ny bebyggelse i LNF-områder skal:

- **Ikke ligge i hensynssone høgspent der magnetfeltet overstiger 0,4 mikrotessa.**
- **Ligge utenfor kartlagte støysoner, jfr. Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging støyretningslinje T-1442.**
- **Ha en lokalitet der vegen mellom skole og bolig eller mellom bolig og nærmeste busstoppested ikke er definert som trafikkarlig av kommunen - med hjemmel i opplæringsloven.**

Boligbygg bør ligge minst 15 m fra dyrka eller dyrkbar mark

Det er en forutsetning for lokalisering at evt. separat avløpsanlegg etableres på egen eiendom og at avkjørselstillatelse fra offentlig veg er gitt.

Arealformålet LNF- spredt bolig og næring (§ 5.6) er vist i plankartet i kombinasjon med bestemmelser. For LNF-spredt fritidsbebyggelse er dette kun angitt med bestemmelser alene i § 5.5. Hvor mange eksisterende boliger, fritidsboliger eller næringsbygg beliggende i LNF-områder som kan utvikles innenfor rammene av bestemmelsene under § 5.4 - 5.6 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-, fritids- 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.



Vi bemerker at det i kommunens brev av 27.03.2023 om høring av kommuneplanen står følgende på s.2:

«Det legges ikke opp til noen nye områder for bygging av fritidsboliger i Lunner kommune. Det åpnes fortsatt for å gjøre om fritidsboliger til boliger innenfor områder som er avsatt til LNF spredt bolig.»

Slik vi leser kommuneplanbestemmelsen § 5.4 har vi noe vanskelig for å se at bestemmelsen tillater bruksendring fra fritidsbebyggelse til boligformål innenfor arealformålet LNF-spredt boligbebyggelse. Vi bemerker at hensynet bak underformålet spredt boligbebyggelse er å sikre at kommunen kan åpne for en viss bebyggelse i området etter nærmere bestemmelser angitt i plan. Kommunen må derfor konkret angi hvilke tiltak som er tillatt innenfor arealformålet. Vi bemerker også at bestemmelsen ikke er tydelig på hvilke tiltak som er tillatt innenfor arealformålet LNF-spredt boligbebyggelse.

§ 5.5 Omfang, lokalisering og utforming av spredt fritidsbebyggelse

Lokalisering og omfang av spredt fritidsbebyggelse er definert til eksisterende bebygde fritidseiendommer beliggende i LNF-område. §1.9 og §§2.2.4.1 - 2.2.4.4 gjelder.

Vi viser til kommentarene til § 5.4.

§ 5.6 Omfang, lokalisering og utforming av spredt næringsbebyggelse

(...)

Vi viser til kommentarene til § 5.4.

§ 8 Bestemmelser til hensynssoner

Lovhjemmel: pbl § 11-8

§8.1.5 Hensynssone offentlig VA

Offentlig VA-infrastruktur har hensynssone 4 meter fra senter VA-anlegg. Det er ikke tillatt med bygge og anleggstiltak innenfor hensynssonen (se kart). Kartet kan inneholde feil og mangler. Ved planlegging av tiltak må ledninger kartlegges og påvises av tiltakshaver.

Vi stiller spørsmål ved å angi hensynssone for offentlig VA-infrastruktur når det fremgår av bestemmelsen at «kartet kan inneholde feil og mangler». Vi ber kommunen vurdere om det ikke er mer hensiktsmessig å fastsette byggegrense til offentlig VA-infrastruktur med hjemmel i pbl. § 11-9 nr. 5.

§ 8.3 Sone for gjeldende reguleringsplaner

Sonen omfatter arealer hvor eldre reguleringsplaner fortsatt skal gjelde, jfr. pbl § 11-8, 2.ledd bokstav f). Dette gjelder følgende reguleringsplaner: (...)

Vi viser til våre kommentarer til kommuneplanbestemmelsen § 1 ovenfor.



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