



HAMMERVOLL ♦ PIND

Austevoll kommune v/ordfører
Birkelandsveien 2
5392 STOREBØ

Vår referanse: 6521 - NK
Ansvarlig advokat: Nina Kibsgaard
Dokumentnummer: 28791

E-post: morten.storebo@austevollkommune.no

Bergen, den 11.5.2017

NOTAT- VURDERING KYSTSONEPLAN

1 INNLEDNING – OPPGAVEBESKRIVELSE

Advokatfirmaet Hammervoll Pind DA er av Austevoll kommune v/ordfører bedt om å vurdere Hordaland fylkeskommune sitt forslag til kystsonoplan.

Vi har fått forelagt oss fylkeskommunens høringsutkast (plankart, bestemmelser og planbeskrivelse med konsekvensutredning), samt Austevoll kommune sitt vedtak m/saksutredninger datert 16.3.17.

Fylkeskommunen sendte ut en avgrenset høring i februar 2017, med bakgrunn i endringer knyttet til arealsoner og andre detaljer. Den avgrensede høringen er utgangspunktet for vår vurdering.

Vi anser oppdraget å omfatte en kort fremstilling av overordnede krav til regional planlegging etter plan- og bygningsloven, samt hvilke følger planframlegget kan medføre for arealplanlegging for Austevoll kommune. Det er videre tatt sikte på å utrede deler av de spørsmål som kommunen har stilt i sitt vedtak datert 16.3.17. Vi har etter avtale avgrenset oppdraget mot mulige saksbehandlingsfeil og detaljert, materielt innhold i kart og bestemmelser.

2 KONKLUSJON

Kystsonoplanen er ikke *juridisk bindende* for Austevoll kommunes nåværende eller fremtidige arealplaner. Rettsvirkningene av vedtatte arealplaner vil ikke endres som følge av kystsonoplanen. Kystsonoplanen vil likevel legge klare føringer for kommunens fremtidige arealplanlegging, og gir grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter. Kystsonoplanens rettskildevækt i tilfeller hvor det dispenseres fra egen kommuneplan ved motstrid eller planforslag er høyst uavklart.

3 DRØFTELSE

3.1 Generelle bestemmelser - Regional planlegging

Det følger av plan- og bygningsloven § 8-3 at kommunene har rett og plikt til å delta i planleggingen av regional plan. I forkant av planutarbeidelse skal det utarbeides en regional planstrategi. Planstrategien skal være et resultat av drøftelser mellom de mest berørte myndigheter og kommuner, jf. O.J Pedersen mfl., *Plan- og bygningsrett* del 1, Oslo 2010 s. 144. Planprogrammet danner grunnlaget for

OSLO / BERGEN / HALDEN / STAVANGER

ADVOKATFIRMAET HAMMERVOLL PIND DA

BRYGGEN 3-5, 5003 BERGEN / POSTBOKS 343 SENTRUM, 5804 BERGEN / TLF: 55 69 99 50 / ORG.NR: 989 590 189 MVA / HAMMERVOLLPIND.NO



utarbeidelsen av planen, og skal ta utgangspunkt i planstrategien. Planprogrammet skal redegjøre for formålet med planarbeidet.

I høringsutgaven for «Regional kystsoneplan for Sunnhordland og Ytre Hardanger» dat. 13.2.17, side 5 heter det at den regionale kystsoneplanen er forankret i *Regional planstrategi for Hordaland 2010-2012*. Innledningsvis påpeker vi at behovet for kystsoneplan må spesifiseres med tydeligere forankring i konkrete behov eller i planstrategien. I tillegg bør kystsoneplanen forankres i planstrategi fra 2012-2016, ettersom planstrategien fra 2010-2012 er utdatert.

Etter at planprogrammet har vært på høring, skal det etter pbl. § 4-2 første ledd utarbeides et planforslag med planbeskrivelse. Planbeskrivelsen skal beskrive planens formål, hovedinnholdet i planutkastet og virkningene av planen skal gjengis og beskrives. Det skal også redegjøres for om planen er i samsvar med overordnede planer. Dersom planen skal ha retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, følger det av pbl. § 4-2 andre ledd at det skal foreligge en konsekvensutredning (heretter KU). I denne sammenheng påpekes at kystsoneplanens KU bare i svært begrenset grad redegjør for de konsekvenser planforslaget får næringen, herunder særlig akvakultur.

En kommune som blir direkte berørt av planen, og har vesentlige innvendinger mot planens formål eller retningslinjer, kan kreve saken bragt inn for departementet i medhold av pbl. § 8-4 andre ledd.

Den regionale planen skal ta opp arealbruksspørsmål. Det finnes ikke egne bestemmelser om arealbrukskategorier for regional plan, men forarbeidene forutsetter at arealbruksformål og hensynssoner i pbl. § 11-7 skal brukes så langt de passer, jf. Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 202. I høringsutgaven til kystsoneplanen er det satt av ulike «arealsoner» med tilhørende retningslinjer. Det er også avsatt «hvite soner» i plankartet. Det kan være grunn til å stille spørsmål med retningslinjenes virkning for disse områdene. Det vil knyttes nærmere kommentarer til enkelte av arealsonene.

3.2 Kystsoneplanen

3.1.1 Formålet

Det fremgår av planbeskrivelsen at formålet med planen er å sikre «ei berekraftig forvaltning av sjøareal og strandsone i Sunnhordlandsregionen og ytre Hardanger». Videre skal planen «sikre gode rammevilkår for havbruksnæringa som ei stor og viktig næring i regionen [...] og sjøretta næringsareal». Planen skal også være «retningsgivande for vidare kommunal planlegging» med vekt på at den regionale planen er en «overordna plan, som ikkje fangar opp alle lokale tilhøve».

En regionalplan skal være løsningen på kommuneoverskridende utfordringer, og gi retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i spørsmål som får *vesentlig virkninger* ut over grensen for en kommune eller som enkelt kommune ikke kan løse innenfor sitt område. Se om dette i O.J. Pedersen m.fl. *Plan- og bygningsrett* s. 152 jf. også Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 91.

De retningslinjene eller planbestemmelsene som fastsettes i regionalplan skal ikke regulere lokale forhold som kommunen selv kan løse gjennom egne arealplaner. I det følgende vil vi vurdere konkrete retningslinjer som er inntatt i kystsoneplanen og avslutningsvis; om de bidrar til å fremme formålet til planen.

3.1.2 Retningslinjer og planbestemmelser

Det følger av pbl. § 8-5 at det kan vedtas planbestemmelser som er juridisk bindende for kommunens virksomhet. En *regional planbestemmelse* må gjelde for nærmere avgrensede områder, og er en fastsatt retningslinje for arealbruk. Det kan gis bestemmelser om forbud for særskilte bygge- eller anleggstiltak etter pbl. § 20-1, og antageligvis alle tiltak som omfattes av pbl. § 1-6.



Virkning av planbestemmelser vedtatt etter pbl. § 8-5 er at byggeforbudet gjelder på samme måte som i en kommunal arealplan. Ved søknader om tiltak i områder med byggeforbud må kommunen avslå søknader da de ikke har hjemmel til å innvilge søknaden. Byggeforbud kan vedtas med varighet i inntil 10 år fra endelig vedtakelse av plan, jf. pbl. § 8-5 første ledd andre setning.

Av pbl. § 8-5 kan det også slutes at en regional plan kan ha *retningslinjer av veiledende karakter*, men disse er ikke juridisk bindende. Planen med tilhørende bestemmelser skal likevel «legges til grunn for» kommunens videre planlegging og virksomhet, jf. pbl. § 8-2.

Det påpekes i forarbeidene at selv om regionalplanen med dens bestemmelser og retningslinjer skal legges til grunn, medfører planen ikke absolutte forpliktelser av rettslig art for kommunen, jf. Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 200. Likevel må det foreligge *endringer i forutsetningene* eller *andre særlige grunner* for å fravike en vedtatt regionplan, jf. forarbeidene. Utgangspunktet etter dette er at kommunen kun unntaksvis kan komme med forslag som strider med kystsoneplanen.

I planforslaget presiseres det at retningslinjene er «retningsgjevande» og at «rettsleg bindande arealbruk vert fastlagt i den kommunale arealplanlegginga», jf. høringsutkastet pkt. 1 «Rammer og verknad» s. 6 og retningslinjene § 1.4. Av dette slutter vi at fylkeskommunen ikke har inntatt planbestemmelser i medhold av pbl. § 8-5, og at det er tale om *veiledende retningslinjer*. Retningslinjene i kystsoneplanen er derfor ikke juridisk bindende. Likevel skal kommunen bare unntaksvis fravike kystsoneplanens retningslinjer.

Problemstillinger knyttet til veiledende retningslinjer ble eksempelvis belyst i forbindelse med Avinors støysonekart for Bergen og omegn fra juni 2014. Det ble presisert i «Veileder til retningslinjene for behandling av støy i arealplanlegging» at retningslinjene *ikke* var juridisk bindende. Likevel sendte fylkesmannen i Hordaland brev dat. 15.9.2014 til alle berørte kommuner med instruks om at statlige støyretningslinjer og støysonekartet skulle legges til grunn for *all saksbehandling* etter plan- og bygningsloven. Dette skulle gjelde uavhengig av hva kommunens egne planer tilsa. Fylkesmannens brev ble kritisert fra flere hold, blant annet fordi det ikke var grunnlag for å slå fast at kommunene uten videre måtte legge støykartet til grunn for byggesaksbehandling i konkrete saker. Saken illustrerer at veiledende retningslinjer kan skape betydelig tolkningstvil. Dette vil selvsagt også bero på hvordan de ulike planretningslinjene er *utformet*.

Selv om planretningslinjene er veiledende, gir den regionale planen grunnlag for innsigelse fra berørte offentlige myndigheter. Som illustrert ovenfor har veiledende retningslinjer medført tolkningstvil om i hvilken grad de er bindende og hvilken betydning de får for kommunens arealforvaltning. Retningslinjene tilhørende kystsoneplanen gir grunn for ytterligere forvirring gjennom bruk av formuleringer som «skal», «bør», «må» etc. Eksempelvis «skal» nye areal for akvakultur og større varige tekniske inngrep innenfor arealsone «landskapsområde» ikke tillates, jf. retningslinjene § 3.1.2. De ulike formuleringene bidrar på denne måten til at det er usikkert i hvilken grad de må vektlegges. Etter vårt skjønn bør derfor samtlige retningsgivende retningslinjer utarbeides med samme formulering. For Austevoll kommune med betydelig satsing på akvakultur og andre sjørelaterte næringer vurderer vi planforslaget som problematisk for kommunen. Videre vurderer vi planforslaget å ikke fremme planens definerte formål på dette punkt.

Videre benyttes svært detaljerte skildringer i retningslinjene, jf. eksempelvis §§ 2.39, 2.40, 2.41 og 2.42 om størrelse, utforming og høyde på «naust». I retningslinjene er det flere tilsvarende bestemmelser. Etter vårt skjønn vil retningslinjer av en slik detaljeringsgrad være uegnet i en overordnet regionalplan, og egner seg bedre i kommunens egne arealplaner. Det er også uklart hvordan svært detaljerte retningslinjer bidrar til å løse «spørsmål som får *vesentlig virkninger* ut over grensen for en kommune eller som enkelt kommune ikke kan løse innenfor sitt område», jf. pkt. 3.1.1. Det kan videre stilles spørsmål om foreslåtte retningslinjer av denne karakter kommer i strid med det kommunale selvstyret.



3.1.4 Konsekvenser av den regionale kystzoneplanen

3.1.4.1 Eksisterende arealplaner

Spørsmålet om forholdet mellom eksisterende arealplaner og kystzoneplanen blir tatt opp i planens retningslinje § 1.4 hvor «tidlegare godkjente og gjeldende kommuneplanar og reguleringsplanar innanfor planområdet gjeld uavhengig av denne planen». Gjeldende kommuneplan og reguleringsplaner går derfor *foran* kystzoneplanen ved en eventuell motstrid.

3.1.4.2 Fremtidig arealforvaltning

Nærmere konsekvenser som planforslaget vil få for fremtidig planlegging, herunder kommuneplan og reguleringsplan, er det ikke gjort rede for i planbeskrivelsen. Som tidligere nevnt skal regional plan *legges til grunn* for kommunal planlegging og virksomhet, jf. pbl. § 8-2. Dette gir kystzoneplanen et vidt og uoversiktlig nedslagsfelt. Ny utvikling og virksomhet skal derfor legge kystzoneplanen til grunn. I tillegg vil retningslinjene gi grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter, jf. retningslinjene § 1.3. Kommunens muligheter til å regulere egen arealbruk i fremtiden er derfor betydelig innskrenket gjennom kystzoneplanen.

Konsekvensen for de tilfellene kommunen ønsker å fravike egen kommuneplan gjennom en dispensasjon eller reguleringsplan, er ikke klargjort i høringsutkastet. Dispensasjoner og reguleringsendringer faller naturlig inn under kommunal virksomhet. Konsekvensen av virksomhet i strid med *planbestemmelser* etter pbl. § 8-5 er klar, ettersom kommunen i dette tilfellet ikke har hjemmel til å innvilge tiltaket. *Veiledende retningslinjer* er ikke juridisk bindende for kommunen, men skal likevel bare unntaksvis fravikes. I tillegg til dette vil regionale myndigheter alltid få samtlige dispensasjoner til uttale, ettersom det berører deres område, jf. pbl. § 19-2 (4).

Kystzoneplanen kan derfor bety en ytterligere begrensning av kommunens arealforvaltning for dispensasjoner og planforslag. Dersom kommunen dispenserer fra egne arealplaner, vil kystzoneplanens begrensninger komme til anvendelse. Innenfor arealsone «landskap» skal det eksempelvis i «hovudsak ikke tillatast» nye areal for akvakultur eller større, varige tekniske inngrep, jf. retningslinjene § 3.1.2. Dersom kommunen likevel ser behov for å gi tillate akvakultur gjennom dispensasjon fra egen kommuneplan, antas mulighetene for dette å være betydelig redusert dersom tiltaket strider med kystzoneplanen.

Dispensasjon eller planforslag *i motstrid med egen kommuneplan og Kystzoneplanen* må således i stor grad underordnes Kystzoneplanen og dens retningslinjer.

3.2 Avslutningsvis

Kystzoneplanen for Ytre Hardanger og Sunnhordaland er ikke juridisk bindende. Planen vil likevel være førende for fremtidig arealforvaltning i Austevoll kommune, og vil legge begrensninger på planlegging. Det antas at kystzoneplanen også vil legge ytterligere innskrenkninger for dispensasjoner og reguleringsplaner i motstrid med kommuneplanen.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Hammervoll Pind DA

ELLEN HØYSÆTER-FJELDDALEN

Advokatfullmektig

ellen.hoysater.fjelddalen@hammervollpind.no