



VEILEDER FOR BÆREKRAFTIG HYTTEUTBYGGING



1. INNLEDNING

1.1 Resolusjon fra USS landsmøte 22. april 2022 om USS' hyttepolitikk

USS vil bidra til en mer balansert, fakta- og kunnskapsbasert hyttepolitikk

Som en konsekvens av pandemien har bruk, omsetning og bygging av fritidsboliger hatt en relativt stor økning de siste to årene. Dette har ført til økt oppmerksomhet om ulike samfunnsperspektiver knyttet til det norske hyttefenomenet, status og fremtidig utvikling av dette.

USS tar ikke stilling til mer eller mindre utbygging, men er opptatt av at kommunenes fremste verktøy for ivaretaking av lokal råderett, plan- og bygningsloven, ikke svekkes med statlige planretningslinjer og regionale planer.

For mange av USS' medlemskommuner bidrar deltidsinnbyggerne våre sterkt til levende lokalsamfunn, spredt bosetning, sysselsetting og er en reell moturbaniseringskraft. Fritidsboligene brukes stadig mer utenom ferier og helger i og med økt mobilitet og digital kommunikasjon, slik at de i realiteten er å regne for deltidsboliger. Mange utmarkskommuner har negativ folketallsutvikling. Deltidsinnbyggerne bidrar til et betydelig høyere brukertall av både private og offentlige tjenester enn innbyggertallet i kommunen tilsier. Samtidig motvirkes fremmedgjøringen mellom bygd og by i og med kultur- og kunnskapsutveksling.

Det er landsmøtets syn at debatten rundt hyttebygging og deltidsboliger er for unyansert.

Det er behov for en bredere kunnskapsinnhenting hvor også alternativ bruk av folks fritid for eksempel til sydenreiser vurderes opp mot klimakrisen og naturkrisen. På samme måte bør de helsemessige og distriktpolitiske perspektiver av hytter og deltidsboliger kartlegges i en sammenligning med alternativ fritidsbruk. FNs bærekraftsmål bør være styrende for all samfunnsutvikling, og våre hyttetradisjoner bør vurderes innenfor rammene av bærekraftsmålene.» [Uthevet her].



Foto: Ekaterina og Rachel Clare for Pexels

1.2 Formålet med USS' hyttestrategi

I USS formålsparagraf heter det:

«Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS) skal arbeide for å fremme medlemskommunenes interesser i utmarks-spørsmål av enhver karakter. Utmarkskommunenes Sammenslutning skal søke å **styrke det lokale selvstyret i saker om forvaltning av utmark og bedre samspillet mellom hensynet til natur- og miljøvern og lokal næringsutvikling.** Arbeidet i Utmarkskommunenes Sammenslutning skal **skje innenfor de rammer en bærekraftig utvikling og livskraftige lokalsamfunn tilsier.**» [Uthevet her.]

USS medlemskommuner er i hovedsak utmarkskommuner som er store i utstrekning (areal), men med relativt lavt folketall, og mange av USS medlemskommuner er attraktive hytte-/ fritidsboligkommuner. Som det fremgår av landsmøtets resolusjon, erfarer USS blant annet som følge av pandemien at stadig flere velger å oppholde seg i sine fritidsboliger også på hverdager. Det meste av dagens fritidsboliger (også i det følgende kalt deltidsboliger) befinner seg i USS sine medlemskommuner, og i flere medlemskommuner foreligger det planer om ytterligere deltidsbolig utbygging. I flere av USS' medlemskommuner ser man også en trend med negativ folketallsutvikling, samtidig som antall deltidsboliger og dermed «deltidsinnbyggere» øker. Deltidsbeboerne bidrar til lokal verdiskapning innenfor blant annet bygg, anlegg, handel, service og tjenesteproduksjon. Dette gir grunnlag for tjenester og infrastruktur som igjen kan bidra bostedsattraktivitet.

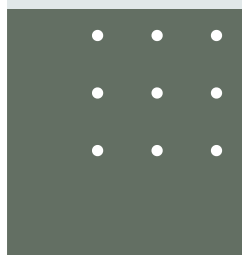


Foto: Annie Spratt og Ian Keefe for Unsplash

Av formålsbestemmelsen fremgår at lokalt selvstyre innenfor en bærekraftig forvaltning er selve fundamentet organisasjonen er tuftet på. Selv om USS ikke tar stilling til «for» eller «imot» hytteutbygging, er det USS oppgave å bistå kommunene og være et talerør overfor sentrale styresmakter for vern om lokaldemokratiet. Kommunene som den primære arealforvalter må i all sin virksomhet, ikke minst arealplanlegging, ha bærekraftperspektivet som sitt bærende prinsipp.

Utgangspunktet for hyttestrategien er naturligvis at kommunene forholder seg til gjeldende regelverk. Grunnen til at kommunene er attraktive hytte-/fritidsboligkommuner er jo nettopp natur-verdien, som lokalbefolkningen har evnet å forvalte på en god måte. Kommunene og lokalbefolkningen sitter med bred kunnskap om sentrale forhold i egen kommune, og har en høy bevissthet om de brede interesseavveininger som må foretas som grunnlag for ytterligere utbygging.

USS ønsker med denne strategien å gi medlemskommunene en oversikt over sentrale temaer som bør vurderes i kommunenes planarbeid – og dermed bidra til en bærekraftig forvaltning av deltidsboligene i kommunen.

1.3 Hvem er strategien rettet mot?

Målgruppen for USS hyttestrategi er både innbyggere, utbyggere, destinasjonsutviklere, administrativt ansatte og politikere i kommuner som er vertskap for hytter/fritidsboliger/deltidsboliger. Strategien inneholder en oversikt over temaer som USS anbefaler at kommunene drøfter i sitt planarbeid. Strategien skal være et hjelpemiddel (verktøy) til å lage gode planer ut ifra lokal kunnskap, og hindre konflikt med statlige planer og retningslinjer.



2. SENTRALE TEMAER FOR PLANARBEIDET OG VED TILRETTELEGGING FOR FRITIDSBOLIGBEBYGGELSE

USS anbefaler at kommunene tar føringen i planarbeidet og at det er kommunen som setter premissene for hva kommunen ønsker med planen. Det har over tid utviklet seg en praksis hvor mange kommuner overlater til potensielle utbyggere av deltidsboliger å utarbeide planer. Det er viktig at utbyggere, som ofte vil ha betydelig erfaring og kompetanse på dette området, løpende er i tett dialog med kommunen. Det er videre viktig at kommunene tar hensyn til Kommunal- og distriktsdepartementets nasjonale veileder for planlegging av fritidsbebyggelse – statlige myndigheter.

Hytteutvalget har identifisert noen temaer som sentrale i et bærekraftsperspektiv. Hytteutvalget vil derfor anbefale at kommunene har et bevisst forhold til følgende temaer som ikke er uttømmende:

- Helhetlige planer, med infrastruktur som for eksempel sti- og løypeplan
- Lokasjon, sentrum vs. periferi (bidrag til sentrumsutvikling)
- Bærekraftig utnyttelse av tomter, med bevisst forhold til grønnkorridorer
- Ta hensyn til fritidsboligens influensområde og innvirkning på naturen
- Krav til energipositive bygg, byggeskikk og/eller bygningsmaterialer
- Helhetlige planer for vann, avløp, renovasjon
- Samferdsel/transport
 - Til og fra destinasjon
 - Bilfritt på destinasjonen
 - Mobilitetsløsninger på destinasjonen
 - Matlevering, transporttjenester mv.
- Varme senger, eller på annen måte legge til rette for større grad av utleie
- Alternative energikilder
- Selvhushold (leie leilighet fremfor å bo på hotell)
- Legge til rette for delingsøkonomi
- Kanalisering av ferdsel i utmarka
- Legge til rette for andre natur og klimavennlige løsninger

3. HVORDAN KOMMUNENE BØR JOBBE MED TEMAENE

3.1 Innledning

I dette punktet beskriver vi hvilke rettslige føringer som gjelder for kommunenes arbeid med planlegging og utbygging av områder for fritidsbebyggelse, og på hvilke stadier i prosessene de ulike temaene bør gis oppmerksomhet.

Plan- og bygningsloven^[1] (pbl.) inneholder de viktigste reglene om disponering av arealer i Norge. Loven utpeker kommunene som den primære planmyndigheten. Det vil si at kommunene har ansvaret for å vedta rettslig bindende arealplaner som er bestemmende for hvilken bruk grunneier kan gjøre av sin eiendom.

Dersom det skal skje utbygging av fritidsboliger, er det nødvendig at vertskommunen legger til rette for utbyggingen gjennom bruk av sin offentligrettslige plan- og bygningsmyndighet. I denne forbindelse opptre kommunen som et ordinært myndighetsorgan som må forholde seg til de regler om saksbehandling og annet som gjelder på området. Denne rollen skiller seg fra andre roller en kommune kan ha i forbindelse med slike utbygginger, som for eksempel næringsutvikler, arealformidler eller i forbindelse med markedsføring av kommunen som turistdestinasjon.

Plan- og bygningsloven inneholder detaljerte regler om hvordan saksbehandlingen skal foregå innenfor lovens virkeområde, som innebærer en spesialregulering sammenliknet med de generelle saksbehandlings-reglene som gjelder for kommuner og andre offentlige organer. Saksbehandlingsreglene i plan- og bygnings-loven skjerper kravene til medvirkning og utredning.

Videre inneholder plan- og bygningsloven en rekke materielle regler som utgjør en ramme for hva kommunenes arealbruksvedtak kan gå ut på. Loven oppstiller et detaljert system, med et hierarki av kommunale- og regionale- og statlige vedtak.

I dette kapitlet blir det gjort rede for plan- og bygningsrettslige forhold som kommunene må forholde seg til i forbindelse med utbygging av fritidsboliger, og på hvilket stadium i en utbyggingsprosess temaene som er opplistet i punkt 2 ovenfor kan ivaretas.

3.2 Generelt om plansystemet

Utgangspunktet om privat eiendomsrett, med tilhørende rett til å bestemme hvordan privat eiendom skal utnyttes, er innskrenket gjennom en rekke lover; herunder plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven, jordloven, friluftsloven, grannelova, forurensningsloven som noen få eksempler.

Plan- og bygningsloven har til formål å samordne reglene om arealbruk slik at det gjennom planprosesser og byggesaker kan skje en samlet avveining av ulike hensyn, og treffes bindende vedtak om hvilken bruk som skal være tillatt. Dette innebærer ikke at et plan- eller byggesaksvedtak medfører at alle rettslige forhold er avklart. Det vil ofte gjenstå både privatrettslige og offentligrettslige forhold som må avklares i tillegg. Samtidig vil allikevel et slikt vedtak innebære at de fleste arealdisponeringsspørsmål av offentligrettslig karakter er avklart.

Plan- og bygningsloven er konstruert med utgangspunkt i prinsippet om at ethvert tiltak må ha hjemmel i loven eller vedtak i medhold i av loven, jf. § 1-6. Begrepet «tiltak» favner svært vidt – også tiltak som ikke er søknadspliktige etter byggesaksreglene i lovens fjerde del. F.eks. vil snøbrøyting anses som et tiltak dersom kommunen har vedtatt planbestemmelser om dette.

[1] Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

3.3 Kommuneplan

3.3.1 Overordnet

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel, jf. pbl. § 11-1. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det er arealdelen til kommuneplanen som har rettslig bindende virkning for hvilken arealbruk som skal være tillatt innenfor kommunen, jf. § 11-6. Arealdelen består av et plankart som viser forskjellige arealformål angitt med ulike farger, tilknyttede skriftlige bestemmelser som nærmere redegjør for betydningen av det enkelte arealformål, samt en planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt, jf. § 11-5 andre ledd.

Det fremgår av pbl. § 11-7 hvilke arealformål kommunene kan benytte på arealplankartet. For fritids-boligutbygging er det arealformål nr. 1 «bebyggelse og anlegg» med underformål «fritidsbebyggelse» som er

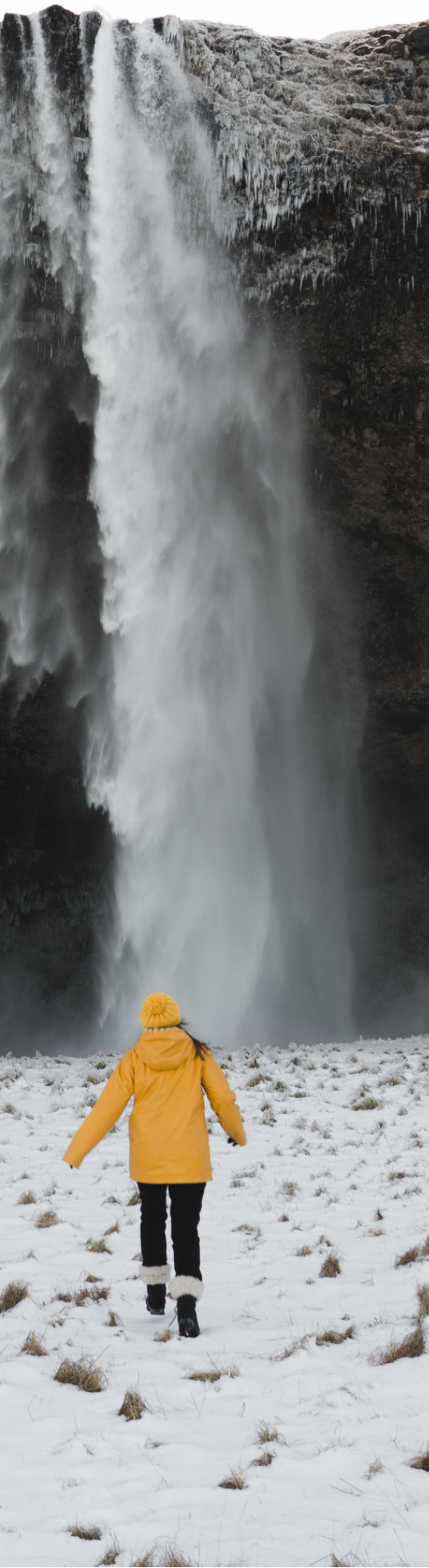
aktuelt. I tillegg vil arealformål nr. 2 «samferdsels-anlegg» med underformål «veg», «parkering» og «traseer for teknisk infrastruktur» og nr. 3 «grønnstruktur» kunne være aktuelt på deler av arealene.

I henhold til pbl. § 11-9 kan kommunen vedta generelle, rettslig bindende bestemmelser til arealdelen. Bestemmelsene kan omhandle en rekke forhold, herunder for eksempel innholdet i utbyggingsavtaler (nr. 2, jf. pkt. 3.6 nedenfor), krav til VA- og annen teknisk infrastruktur (nr. 3), rekkefølgekrav for å sikre utbygging av samfunnsservice eller infrastruktur som blir nødvendig (nr. 4), og byggegrenser, utbyggingsvolum, parkering osv. (nr. 5).

I tillegg kan det etter pbl. § 11-10 vedtas særlige bestemmelser til enkelte arealformål, herunder «bebyggelse og anlegg» og «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» som er aktuelle ved fritidsboligutbygginger. For eksempel kan det allerede i kommuneplanen etter nr. 2 vedtas nærmere bestemmelser om den fysiske utformingen av bebyggelsen, og etter nr. 3 vedtas bestemmelser om lokalisering, bruk og streghetsklasser for avkjørslar til veg. Dette er forhold som det kan være grunn til å være særskilt oppmerksom på dersom det i kommuneplanarbeidet vurderes å utlegge områder for etablering av større områder for fritidsboligutbygging

Den overordnede, grovmaskede karakter som preger kommuneplan-ordningen, må gjenspeiles i planarbeidet og planvedtaket. Det er ikke meningen at alle detaljer som må avklares i forbindelse med en utbygging skal vurderes i kommuneplanen – slike forhold skal utredes og avklares i forbindelse med en reguleringsplan, jf. pkt. 3.4 nedenfor. Formålet er å ta stilling til hva som er hensiktsmessig utbygging på hvilket sted på overordnet nivå. I denne forbindelse må det vurderes konsekvenser for blant annet bosetting, tjenesteyting, og teknisk infrastruktur (overordnet) – i tillegg til konsekvenser for naturmangfold og klima.





3.3.2 Bærekraft-perspektivet i kommuneplan-sammenheng

Av temaene som er listet opp i pkt. 2 ovenfor, er kommuneplan-stadiet særlig egnet til å vurdere og ivareta følgende:

- *Helhetlige planer, med infrastruktur som for eksempel sti- og løypeplan:*
 - Dersom kommunen vurderer å legge ut nye områder til fritidsbebyggelse, er den overordnede oppgaven å vurdere hvordan det påvirker eksisterende infrastruktur og behovet for utvidet kapasitet.
 - Det samme gjelder for eksisterende bebyggelse, dersom kommunen ser et behov for forbedringer i infrastrukturen.
 - I begge tilfeller er identifisering av konsekvenser og behov helt sentralt. Dette har en side til kommunens plikt til å utarbeide en konsekvensutredning.
- *Lokasjon, sentrum vs. periferi (bidrag til sentrumsutvikling)*
 - Det er en kjerneoppgave i en kommuneplanprosess å vurdere slike overordnede spørsmål.
- *Bærekraftig utnyttelse av tomter, med bevisst forhold til grønncorridor*
 - I tråd med pbl. § 11-10 første ledd nr. 2 kan det som nevnt fastsettes bestemmelser for «fysisk utforming av anlegg» i kommuneplanens arealdel. Dette må imidlertid skje på et overordnet nivå, slik at mer detaljerte føringer må ivaretas i reguleringsplan, jf. nedenfor. Å innta overordnede føringer i kommuneplanen er imidlertid vesentlig for å signalisere hvilke forventninger kommunen har til reguleringsplanen.
- *Ta hensyn til fritidsboligens influensområde og innvirkning på naturen*
 - Dette punktet er en del av de overordnede vurderingene knyttet til lokalisering som er særlig relevant i en konsekvensutredning.
 - I mange kommuner vil hensynet til beitedyr og dyretrakk være relevant.
- *Helhetlige planer for vann, avløp og renovasjon*
 - Slike helhetlige planer – som går utover behovet i den enkelte utbygging – må foretas på kommuneplan-nivå.
 - Ofte skjer dette gjennom særskilte kommunedelplaner, i hvert fall når det gjelder vann- og avløp.
 - I kommuneplan-sammenheng, når kommunen vurderer nye områder, er det en forutsetning at den tekniske infrastrukturen har kapasitet til å håndtere et økt volum. Det gjelder både vannforsyning, reservevannforsyning og kapasiteten i avløpsnett og renseanlegg. Mange kommuner har en eldre VA-infrastruktur, og opplever økt oppmerksomhet rundt temaet fra Statsforvalterne. Flere kommuner er truet med utbyggingsstans inntil infrastrukturen er utbedret.

- *Samferdsel/transport*
 - De fleste vurderingene når det gjelder transportløsningene i en gitt utbygging ligger det til reguleringsplanen å foreta. Enkelte overordnede spørsmål må imidlertid tas sammen med lokaliseringsvurderingen, hvor transport er et sentralt tema.
 - Dette gjelder særlig dersom kommunen ser for seg at en form for kollektivtransport til og fra destinasjonen, og eventuelt på destinasjonen, skal være mulig. I kommuneplansammenheng må kommunen i så fall legge ut områder der slik infrastruktur enten er på plass eller mulig å få til. Det ligger i dette at de mest perifere områdene neppe vil være aktuelle for utbygging.
 - Transportbehovet har en side til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og kommunens vurderinger på kommuneplannivå vil være av interesse for andre myndigheter.
- *Varme senger, eller på annen måte legge til rette for større grad av utleie*
 - I plansammenheng er det en avgjørende forskjell på bygninger som brukes av eier, eller de som først og fremst blir bebodd av andre (leiet). Dersom formålet er varme senger, må kommunen i utgangspunktet avsette arealet til næringsformål.
- *Alternative energikilder*
 - På kommuneplannivå er det begrenset hvilke føringer kommunen kan legge for alternative energikilder.
 - Kommunen kan imidlertid vedta at det skal være tilknytningsplikt til vannbåren varme/fjernvarme i områder der det er fattet vedtak om dette etter pbl. § 27-5.
 - Kommunen må være oppmerksom på at bestemmelser og retningslinjer om utforming av bygg m.v. kan være til hinder for bruk av alternative energikilder, eks. takvinkler.





Foto: Colin Moldenhauer og Vidar Nordli Mathisen for Unsplash

3.3.3 Forholdet til statlige og regionale myndigheter

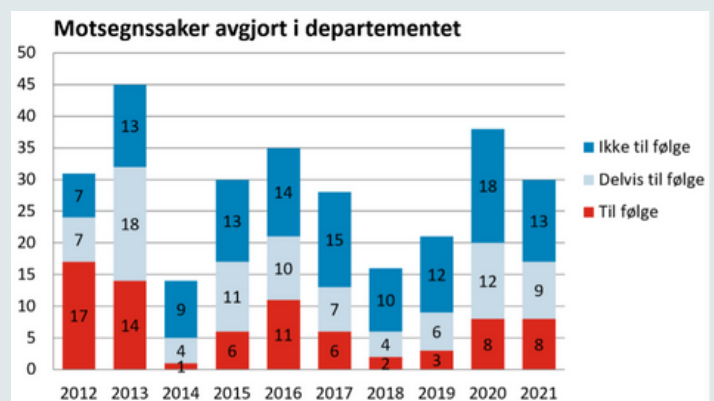
Ved vurderingen av eventuell lokalisering av nye områder for fritidsboligutbygging, er det grunn til å anta at regionale og nasjonale myndigheter vil involvere seg på bakgrunn av sine spesielle ansvarsområder. Både nasjonale og regionale myndigheter har de senere årene vist økt interesse for kommunenes planlegging av områder for fritidsboligutbygging, med særlig oppmerksomhet på konsekvensene for naturmangfold og nedbygging av LNFR-arealer. Med utgangspunkt i de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kan regionale og nasjonale myndigheter ha synspunkter på hvorvidt lokaliseringen er i tråd med nasjonale føringer for sentralisering og reduksjon av transportbehov. Det kan som nevnt fremmes innsigelse mot kommuneplanforslaget.

Utover de overordnede spørsmålene om behovet for og hensiktsmessigheten av mer fritidsboligutbygging, kan statlige og regionale myndigheter ha en oppfatning av

spesielle fagspørsmål som gjør seg gjeldende – herunder infrastruktur (f.eks. strømmnett, strømtilgang, veg), naturmangfold, sikkerhet og beredskap (f.eks. ras og flom).

Det er på kommuneplan-nivå at slike avklaringer overfor nasjonale og regionale myndigheter skal skje, slik at det i utgangspunktet ikke kommer en ny runde dersom arealene i etterkant av at de er avsatt i kommuneplanen blir gjenstand for detaljregulering.

Fra et kommunalt selvstyre-perspektiv er det grunn til å gjenta at det er kommunene som er den primære arealmyndigheten. Dersom kommunen har en bestemt oppfatning av hvordan arealdelen bør se ut skal kommunen naturligvis vurdere nøye de innspill og innsigelser som kommer fra andre myndigheter, men de har ingen plikt til å føye seg. Det ligger i plan- og bygningslovens system at planene blir til gjennom en omfattende medvirkningsprosess, men det er kommunestyret som har ansvar for det endelige resultatet. Dersom kommunen ikke ønsker å etterkomme en innsigelse, bør saken derfor sendes til departementet for endelig avklaring. De senere års statistikk viser at kommunene får fullt eller delvis medhold i det store flertallet av innsigelsessakene som avgjøres av departementet (blå og lyseblå farge i søylediagrammet nedenfor[2]:



[2]https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/innsigelsessaker/id2008038/?expand=factbox2904067

3.4 Reguleringsplan

3.4.1 Overordnet

En reguleringsplan gjelder for et mindre geografisk område enn kommuneplanen, og tar som regel kun for seg de aktuelle tomtene eller deler av tomtene som er tenkt utbygget, dvs. blir berørt av tiltaket. Prosessen for utarbeidelse av en reguleringsplan følger langt på vei det samme formatet som hva gjelder for kommuneplaner, og også innholdsmessig er reglene nokså like – med den forskjell at reguleringsplanene skal være langt mer detaljerte og nøyaktige.

På samme måte som kommuneplaner, består en reguleringsplan av et arealplankart som viser det aktuelle området med ulike farger knyttet til hvilket arealformål som blir benyttet på de ulike stedene innenfor området, jf. § 12-1 første ledd. I tillegg skal det vedtas rettslig bindende bestemmelser som supplerer plankartet og de ulike arealformålene. Det er i disse bestemmelsene at kommunene har en særlig mulighet til å fremme bærekraftaspektet ved en utbygging, for eksempel gjennom å stille krav til ulike tekniske løsninger osv. Mer om dette nedenfor.

Som nevnt innledningsvis følger det av pbl. § 1-6 at det ikke kan gjennomføres tiltak som ikke er i tråd med gjeldende arealplaner. Tilstrekkelig planhjemmel kan i noen tilfeller forankres direkte i kommuneplanen. For andre tiltak vil det imidlertid være nødvendig å utarbeide en reguleringsplan. En slik plikt kan fremgå av kommuneplanen selv, jf. §§ 11-9 nr. 1 og 12-1 andre ledd. I tillegg følger det av § 12-1 tredje ledd at det «for gjennomføringen av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» kreves reguleringsplan, uavhengig av hva kommuneplanen måtte inneholde om temaet. Større utbygginger av områder for fritidsboliger vil nesten alltid falle innunder denne kategorien som følge av tiltakets fysiske størrelse og påvirkning på omgivelsene. I denne vurderingen er det ikke bare behovet for å få en detaljert plan som må tas i betraktning, men også de utredninger og avveininger som en reguleringsprosess inneholder.

Plan- og bygningsloven opererer i kapittel 12 med to typer av reguleringsplaner: områdereguleringsplaner etter § 12-2 og detaljreguleringsplaner etter § 12-3.

- **Områdereguleringsplaner** brukes av kommunen der det er behov for å gi mer detaljerte områdevisse avklaringer av arealbruken. I motsetning til detaljreguleringsplaner, som normalt blir utarbeidet og foreslått av tiltakshaver, må områdereguleringsplaner i utgangspunktet utarbeides av kommunen selv. En område-reguleringsplan vil kunne gi overordnede føringer for et bestemt område med hensyn til bevaring av areal, infrastrukturkrav, rekkefølgekrav, utbyggings-avtaler med videre. Et typisk eksempel for bruk av områdereguleringsplaner er i sentrumsområder der slike planer omfatter hele kvartaler fremfor enkeltbygg eller enkelteiendommer. Områdereguleringsplaner kan også være aktuelt for fritids-boligutbygging der hvor det gjelder større utbygginger, og kommunen ønsker å ha en overordnet styring av utviklingen og utbyggingen mer helhetlig. Det kan i tillegg stilles krav om at det utarbeides detaljreguleringsplan for de enkelte deler av området, som igjen skal følge opp område-reguleringsplanen.
- **Detaljreguleringsplaner** er den vanligste formen for reguleringsplan, og vil typisk gjelde gjennom-føringen av bestemte utbyggingsprosjekter. Som nevnt kan tiltakshaver selv utarbeide og foreslå planen, men den må på vanlig måte behandles og vedtas av kommunen, som har ansvaret for at vedtaket oppfyller alle lovens prosessuelle og materielle krav.



3.4.2 Bestemmelser i reguleringsplan

På samme måte som for kommuneplaner, inneholder plan- og bygningsloven en liste over hvilke arealformål som kan benyttes i reguleringsplaner, jf. § 12-5. Det skilles ikke her mellom område- og detaljreguleringsplaner – arealformålene er de samme – og når det kommer til reguleringsplaner, kan arealformålene kombineres (ikke kun underformålene). De mest aktuelle arealformålene for utbygging av industri anlegg er nr. 1 «bebyggelse og anlegg» og nr. 2 «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur», men også nr. 3 «grønnstruktur» kan være aktuell på deler av området.

I og med at reguleringsplaner skal være detaljerte, er det ofte nødvendig å benytte underformålene i 12-5. Disse suppleres av kart- og planforskriften[3], som angir enda mer detaljerte betegnelser som kan benyttes i reguleringsplaner. For eksempel er det etter forskriften under arealformålet «bebyggelse og anlegg», underformålet «fritidsbebyggelse» supplerende underformål «fritidsbebyggelse-frittliggende», «fritidsbebyggelse-konsentrert», «fritidsbebyggelse-blokk» og «kolonihage». Under areal- og underformålet «teknisk infrastruktur» kan det etter forskriften benyttes underformål for «energinett», «fjernvarmenett», «vann- og avløpsnett» og «sikringsanlegg». Under arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» kan det benyttes underformål som «kjøreveg» og «parkeringsplasser».

Til sammen gir loven og forskriften de nødvendige virkemidler for å innplassere med stor nøyaktighet på reguleringsplankartet hvordan tiltaket skal gjennomføres og se ut. Utrednings- og medvirkningsprosessen vil senere kunne konsentrere seg om å avklare og konsekvensutrede nøyaktig hvordan utbyggingen skal skje.

[3] Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister.

I bestemmelsene som supplerer arealplankartet, skal de nærmere vilkårene som skal gjelde for utbyggingen presiseres. Det fremgår av § 12-7 hva slags bestemmelser som kan vedtas. Relevante eksempler er:

• Bestemmelser om utnyttelsesgrad, utforming, estetikk og bruk etter nr. 1.

- Vilkår for bruk av arealer, bygg og anlegg, f.eks. byggegrenser etter nr. 2.
- Grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet (f.eks. utslipp og støy) etter nr. 3.
- Funksjons- og kvalitetskrav, herunder krav til HMS og annen form for sikkerhet etter nr. 4.
- Trafikkregulerende tiltak etter nr. 7.
- Rekkefølgekrav for å sikre hensiktsmessig og tilstrekkelig utbygging av f.eks. energiforsyning, transport, vegnett, osv. etter nr. 10.
- Bestemmelser om hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal etter nr. 14.

Hvilke bestemmelser som gis i reguleringsplanen har stor praktisk betydning for hvordan en utbygging og drift av et industrianlegg blir i praksis, og dermed hvordan det vil påvirke omgivelsene. Gjennom bestemmelsene kan det settes vilkår som avbøter eventuelle ulemper og ellers setter betingelser for bruken av arealene etter at de er utbygget, jf. pkt. 3.4.3 nedenfor.



Foto: Tobias Lystad for Unsplash



3.4.3 Bærekraft-perspektivet i reguleringsplan

Temaene i pkt. 2 er særlig aktuelle å ivareta på reguleringsplannivået, i form av rettslig bindende bestemmelser, jf. pkt. 3.4.2. Dersom området er avsatt til fritidsbebyggelse, eventuelt næringsformål som skal benyttes til overnatting/utleie, er de overordnede lokaliseringsvurderingene allerede foretatt og avklart. Det er dermed de mer detaljerte, konkrete føringene for utbyggingen av bruken som gjenstår:

- *Bærekraftig utnyttelse av tomter, med bevisst forhold til grønnkorridorer*
 - Det varierer hvor detaljerte reguleringsplaner er. Dersom kommunen ønsker det, kan reguleringsplanene være svært detaljerte når det gjelder hvilke arealer som benyttes til hva.
 - På arealplankartet kan det inntegnes grønnstrukturer som supplerer bebyggelse, samferdselsanlegg (parkering) og infrastruktur.
 - Reguleringsplanen bør ivareta behovet for sammenhengende turdrag og grønnstrukturer, både for å ivareta naturmangfoldet og for å tilrettelegge for beboernes bruk av utmarka i området.
- *Ta hensyn til fritidsboligens influensområde og innvirkning på naturen*
 - Utbyggingens påvirkning på omkringliggende bebyggelse, konsekvenser for andre deler av lokalsamfunnet og innvirkning på naturen er sentrale oppgaver å utrede i en konsekvensutredning.
 - Kommunen bør i planprogrammet identifisere særskilte tema som skal utredes.
 - I mange kommuner vil hensynet til beitedyr og dyretråkk være relevant.
- *Krav til energipositive bygg, byggeskikk og/eller bygningsmaterialer*
 - Byggteknisk forskrift stiller en rekke detaljerte krav til nye bygg. Dette gjelder også for energieffektivitet (forskriften kap. 14), klima- og livsløp (kap. 17) og konstruksjonen for øvrig.
 - Kommunene har ikke hjemmel til å pålegge særskilte energiltak som f.eks solceller m.v., pluss hus e.l.
 - Kommunene bør utforme reguleringsplaner som åpner for – og oppfordrer til f.eks. solceller. Slike tiltak vil være søknadspliktige, og en reguleringsplan vil kunne gi hjemmel for å innvilge søknaden.
 - Kommunen har stor frihet til å stille krav til bebyggelsens utforming, arkitektur, byggeskikk m.v.
 - Kommunen kan stille krav om spesifikke materialvalg.
 - Bestemmelser om utforming kan stå i veien for bærekraftige løsninger. For eksempel vil krav om torvtak stenge for solcellepaneler på tak. Kommunen må ha et bevisst forhold til slike avveininger.

- *Samferdsel/transport*
 - Reguleringsplanen må ivareta en hensiktsmessig atkomst til planområdet. Statens vegvesen vil normalt ha synspunkter på dette i en høringsrunde.
 - Dersom kommunen ønsker å tilrettelegge for at det skal være bilfritt på destinasjonen, må det tilrettelegges for mobilitetsløsninger på destinasjonen. Dette kan være fellesparkering og tilrettelegging for andre transportformer, som f.eks. gang- og sykkelveier, skiløyper og kollektivtransport. Generelt vil områdets plassering være avgjørende for hva som er mulig å få til, og slike overordnede avveininger vil være tema i kommuneplanarbeidet.
- *Varme senger, eller på annen måte legge til rette for større grad av utleie*
 - Dersom kommunen ønsker å tilrettelegge for «varme senger», vil det ofte dreie seg om å regulere til næringsformål (underformål hotell/overnatting) i stedet for fritidsbebyggelse.
 - Det går en grense for hvor mye utleie det kan være av en privat fritidsbolig innenfor fritidsbolig-arealformålet.
 - Dersom kommunen vil pålegge utleieplikt, vil det normalt være nødvendig å benytte næringsformål er arealplanene.
- *Alternative energikilder*
 - Kommunen kan vedta at det skal være tilknytningsplikt til vannbåren varme/fjernvarme i områder der det er fattet vedtak om dette etter pbl. § 27-5.
 - Kommunen kan tilrettelegge for, men ikke pålegge, bruk av andre energikilder.
- *Selvhushold (leie leilighet fremfor å bo på hotell)*
 - Kommunen kan stille krav til bygningers utforming. Kommunen har ikke plikt til å godkjenne planer om et hotell, men kan i stedet tilrettelegge for at det bygges selvstendige leiligheter.
 - Kommunen bør ha et bevisst forhold til hva slags utleiebebyggelse den vil legge til rette for.
- *Legge til rette for delingsøkonomi*
 - Kommunen kan stille krav om at deler av en bebyggelse skal være til felles bruk for flere boenheter.
 - Kommunen kan tilrettelegge for bildeling gjennom å stille krav til parkeringsplasser og hva disse skal brukes til.



3.4.4 Forholdet til andre myndigheter og planer

Andre myndighetsorganer vil ofte involvere seg i reguleringsplanarbeid av denne type, jf. hva som er nevnt ovenfor om kommuneplanprosesser i pkt. 3.3. Plansystemet er bygget opp slik at de overordnede avveiningene skal skje på kommuneplannivå, og det vil derfor være en fordel om reguleringsplanen har forankring for tiltaket i kommuneplanen. Det er imidlertid ikke noe krav om at kommuneplanen må gi åpning for den arealbruk som planforslaget innebærer. Dette følger av pbl. § 1-5 andre ledd, som lyder:

«Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse»

Dette betyr at ny reguleringsplan vil gå foran eldre reguleringsplan for samme areal. Tilsvarende er det grunn til å være oppmerksom at det er en konsekvens av den siterte bestemmelsen at ny kommuneplan vil gå foran eldre reguleringsplan dersom ikke annet fremgår av kommuneplanen selv. Er det meningen at en eldre reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret på arealet, må kommuneplanen uttrykkelig fastslå det, f.eks. gjennom en hensynssone etter § 11-8 tredje ledd f): «[s]one hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret».

Reguleringsplaner er det viktigste virkemiddelet for å få de nødvendige offentligrettslige tillatelser til en utbygging i Norge. Som det vil ha fremgått, har kommunene en hovedrolle i slike prosesser. Dersom en større fritidsboligutbygging blir aktuell, er det derfor nødvendig at kommunen nokså raskt danner seg et bilde av de planmessige sidene ved utbyggingen og gjør de nødvendige forberedelser til et slikt arbeid.

Kommunen har en generell veiledningsplikt etter forvaltningsloven 11, som er ytterligere regulert gjennom bl.a. bestemmelsen om oppstartsmøte i pbl. § 12-8. Det er viktig at kommunen er oppmerksom på at hvilken rolle den har som plan- og bygningsmyndighet, og er seg dette bevisst også ved utøvelsen av de øvrige roller en kommune kan ha i forbindelse med en utbygging.

3.5 Byggesak

I tillegg til å være planmyndighet, er kommunen byggesaksmyndighet i forbindelse med utbygginger. I utbyggingsprosessen er planstadiet passert, og saken dreier seg nå om hvorvidt det skal gis tillatelse til å gjennomføre tiltaket, f.eks. opparbeide tomt, starte anleggsarbeid og til slutt ta i bruk bygningene.

De fleste tiltak krever individuell tillatelse av kommunen. Plan- og bygningsloven § 20-2 fastslår at søknadspliktige tiltak ikke kan utføres uten at søknad er fremsatt og tillatelse er gitt. Søknaden skal være skriftlig, og undertegnet av søkeren og tiltakshaveren. En byggetillatelse er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, og kan påklages av parter eller andre med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28.

Av pbl. § 21-2 femte ledd fremgår det at søknad kan deles opp i søknad om rammetillatelse og søknad om igangsettingstillatelse. Byggesaksforskriften § 6-4 angir innholdet i en rammetillatelse. Tillatelsen skal typisk sikre avklaring av forhold av overordnet samfunnsmessig karakter, som eksempelvis byggets plassering, forholdet til gjeldende plan, sikkerhet mot fare mv. I en igangsettingstillatelse skal det typisk avklares hvordan teknisk prosjektering skal skje. Tiltak kan uansett ikke igangsettes før igangsettingstillatelse er gitt.

Byggesaksreglene er bygget opp slik at byggesaksmyndighetens oppgave er å kontrollere den inngitte søknaden opp mot plangrunnlag og andre relevante bestemmelser. For eksempel følger det av byggesaksforskriften og teknisk forskrift en rekke nasjonale krav til hvordan bygninger skal utformes. Slike krav skal sikre en rekke hensyn, herunder brannsikkerhet, konstruksjonssikkerhet og universell utforming.

Ved store fritidsboligutbygginger, eller næringsutbygginger for hotell eller overnattingstilbud, innebærer byggesaksbehandlingen en omfattende prosess. Byggesaksmyndighetens kontrollerende funksjon medfører allikevel at plan- og bygningsloven er en «ja-lov» på dette stadiet i utbyggingsprosessen: Dersom det omsøkte tiltaket er i tråd med gjeldende planverk og for øvrig tilfredsstiller nasjonale krav forankret i forskrift, har søker rettskrav på å få innvilget søknaden. Dette innebærer at byggesaksbehandlingen er langt mindre politisk i sin natur enn planprosessene.

3.6 Utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kap. 17

I plan- og bygningsloven ble det i 2005 vedtatt regler om utbyggingsavtaler. Lovgiver ønsket å lage tydeligere føringer i en situasjon der stadig flere kommuner benyttet utbyggingsavtaler, og ofte avtalte en rekke forpliktelser som det var diskusjon omkring lovligheten av.[4] Særlig gjaldt dette spørsmålet om hvorvidt det skulle være anledning til å forplikte utbyggeren til å prestere økonomiske ytelser til kommunen for å ivareta behov for oppgraderinger i såkalt sosial infrastruktur. Dette kunne gjelde tilskudd til utvidelser av skole- og barnehagekapasiteten som ble nødvending i forbindelse med utbyggingen. Det fantes ingen lovregulering på feltet, og det var liten kontroll av det som ble avtalt. Det var i tillegg liten grad av innsyn i disse avtaleprosessene.

Proessen endte med at tilskudd til sosial infrastruktur ble forbudt – og dette gjelder fortsatt. Etter lovfestingen av utbyggingsavtalekapitlet i plan- og bygningsloven er det særlig to elementer som skiller reglene om utbyggingsavtaler fra andre avtaleregler: Utbyggingsavtalene er underlagt bestemte saksbehandlingsregler, og det er ikke full avtalefrihet.

Plan- og bygningsloven har følgende definisjon på «utbyggingsavtale» i § 17-1:

«Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan».

Det er altså flere vilkår som må være oppfylt for at det skal være en utbyggingsavtale.

1. For det første er det et vilkår at kommunen er part i avtalen.
2. For det andre er det et vilkår at avtalen gjelder «gjennomføring av kommunal arealplan».
3. For det tredje må avtalen hvile på kommunens planmyndighet etter plan- og bygningsloven.

Det kan ikke være avgjørende at kontrakten er kalt «utbyggingsavtale» for at kapittel 17 skal komme til anvendelse. Det sentrale må være om avtalen er av en slik beskaffenhet at den faller innunder definisjonen i pbl. § 17-1. Det vil si at kommunen er part, og at hensikten er å sikre gjennomføringen av en reguleringsplan og å forplikte kommunen til å bruke plan- og bygningsmyndigheten på en bestemt måte.

For utbyggingsavtalene gjelder det særskilte saksbehandlingsregler i pbl. § 17-4. For det første bestemmer § 17-4 første ledd at «[k]ommunen skal kunngjøre oppstart av forhandlinger om utbyggingsavtale». Dette kravet gjelder for å sikre åpenhet om

[4] Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) s. 5.

prosessen, ettersom det gjelder kommunens bruk av sin kompetanse som plan- og bygningsmyndighet. Forhandlingene i seg selv er det derimot ingen krav til åpenhet omkring. Videre er det et krav etter bestemmelsens andre ledd at forslag til utbyggingsavtaler som gjelder de fleste aktuelle temaer (nærmere avgrenset i pbl. § 17-3 annet og tredje ledd), «legges ut til offentlig ettersyn med 30 dagers frist for merknader». Her får berørte naboer og andre interesserte anledning til å komme med sitt syn på saken. Tredje ledd bestemmer at inngått utbyggings-avtale skal kunngjøres. I femte ledd er det en viktig bestemmelse om at «[k]ommunen [ikke kan] inngå bindende utbyggingsavtale om et område før arealplanen for området er vedtatt». Denne bestemmelsen er vedtatt for å forhindre at kommunen gjennom utbyggingsavtale påtar seg forpliktelser til å vedta reguleringsplaner for området på et senere tidspunkt med et bestemt innhold.

Rammene for hva utbyggingsavtaler nærmere kan inneholde følger av pbl. § 17-3. Bestemmelsen kan anses som en presisering av vilkåret i pbl. § 17-1 om at avtalen må gjelde «gjennomføring av kommunal arealplan», og saksbehandlingsregelen i § 17-4 femte ledd om at reguleringsplan for området må komme først i tid. Det kan etter bestemmelse skilles mellom tre kategorier når det gjelder forhold som utbyggingsavtaler kan inneholde og ikke:

1. Forhold det alltid kan inngås utbyggingsavtaler om.
2. Andre nødvendige tiltak for gjennomføringen av plan, med krav til forholdsmessighet.
3. Forhold det ikke kan inngås utbyggingsavtaler om.

I den første kategorien tilhører forhold som det er gitt bestemmelser om i kommunal arealplan. Tiltak som er nødvendige etter arealplan for området, kan det alltid inntas bestemmelser om i en utbyggingsavtale. Videre vil det alltid kunne inntas bestemmelser i utbyggings-avtalen som gjelder gjennomføringen av en kostnadsfordeling

mellom kommunen og utbygger som følger av loven. Dette kan gjelde krav om refusjon fra kommunen til utbygger for kostnader knyttet til teknisk infrastruktur som andre grunneiere har nytte av, jfr. pbl. kapittel 18. Avtalen kan også gjelde at utbygger skal forskuttere kostnader som kommunen til slutt er forpliktet til å betale, jfr. pbl. § 17-3 fjerde ledd.

Den andre kategorien forhold som kan avtales, er knyttet til en vurdering av tiltakets nødvendighet og forholdsmessighet. Slike tiltak kan være krav om å dekke kostnader til overordnet teknisk infrastruktur, for eksempel ny hovedvannledning, hovedavløpsledning, veikryss, veiutbedring osv., der dette er nødvendig som en konsekvens av utbyggingen. Nødvendighets- og forholdsmessighetsvurderingen følger av § 17-3 tredje ledd. Nødvendighetsvilkåret krever at kostnaden må være nødvendig for gjennomføringen av arealplanen. Dette kan for eksempel dreie seg om oppfyllelsen av et rekkefølgekrav. Forholdsmessighetsvilkåret krever at utbyggers kostnader står i et rimelig forhold til kommunens egne forpliktelser gjennom avtalen.

Den tredje kategorien gjelder forhold det ikke kan tas inn bestemmelser om i en utbyggingsavtale. Det gjelder altså slike tiltak der avtalefriheten ikke gjelder. Et eksempel er at det ikke kan inngås utbyggingsavtaler som pålegger utbygger å dekke kostnader ved lovpålagt sosial infrastruktur, slik som skoler, barnehager og lignende, selv om det kan oppstå et behov for økt kapasitet innenfor disse sektorene som en følge av utbyggingen. Forbudet omfatter også bidrag til alpintanlegg og skiløyper. Dette forbudet følger eksplisitt av forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.[5] Dersom det er et rekkefølgekrav om utbygging av slik kapasitet, og kommunen ikke vil oppfylle dette, må det gis dispensasjon fra rekkefølgekravet. Departementet kan gi samtykke til fravikelse av forbudet i konkrete saker i medhold av pbl. § 17-7.

[5] Forskrift 20. april 2006 nr. 453 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

4. «UTBYGGINGSAVTALER» UTENFOR PLAN- OG BYGNINGSLOVENS SYSTEM (PRIVATRETTLIGE AVTALER)

4.1 Innledning

Temaet for dette kapitlet er avtaler mellom kommune og utbygger i forbindelse med utbygging av større fritidsboligområder eller næringsområder med hoteller eller andre overnattingstilbud.

Begrepet «utbyggingsavtale» har ikke noe klart definert innhold på tvers av de ulike rettsområdene. Begrepet benyttes ofte om avtaler mellom en utbygger og en kommune der utbyggeren for å oppnå et positivt vedtak fra kommunen, påtar seg forpliktelser overfor kommunen for å sikre dette. Innen plan- og bygningsretten er en utbyggingsavtaleordning lovregulert i plan- og bygningsloven kapittel 17. Forholdet til plan- og bygningslovens regler er tema i kapittel 3.6 ovenfor.

Behovet for at det inngås utbyggingsavtaler i forbindelse med større utbygginger – utenfor plan- og bygningsmyndigheten – vil variere med utbyggingens omfang og karakter. Et sentralt hensyn er å inngå en overordnet samarbeidsavtale mellom utbygger og kommunen for å oppnå hensiktsmessige betingelser for å ivareta lokalsamfunnets interesser i forbindelse med utbyggingen. Det er å anta at en virksomhet som foretar store investeringer i et anlegg har en langsiktig interesse i at lokalsamfunnet er ivaretatt. I denne forbindelse er kommunen sentral. Det er kommunen som skal sørge for et tilstrekkelig tilbud av sosial og teknisk infrastruktur, og at lokalsamfunnet blir en attraktiv destinasjon for de som skal kjøpe fritidsboliger eller ellers benytte overnattingstilbud.

4.2 Fysiske vilkår

Store utbygginger kan legge beslag på mye areal både i anleggsfasen og i driftsfasen. Dette vil kunne påvirke omgivelsene og det berørte lokalsamfunnet. Før en utbygging igangsettes, kan det være formålstjenlig at kommunen vurderer om det er ulike fysiske vilkår som kan inntas i en utbyggingsavtale for å sikre lokal-samfunnets interesser.

Eventuelle fysiske vilkår må kommunene selv identifisere på bakgrunn av egne ønsker og behov. Dersom intensjonen bak avtalen er at den skal minimere negative følger av utbyggingen, og maksimere de positive, bør imidlertid tiltakene stå i rimelig sammenheng med selve tiltaket. Det kan være et særlig formål å sørge for gjenbruk og en ellers bærekraftig utbyggingsprosess.

Et eksempel kan være at midlertidige installasjoner gjøres permanente, slik at midlertidige broer, anleggsveier og rigger utformes slik at de kan benyttes av allmenheten etter at anleggsarbeidene er avsluttet. Det samme kan gjelde for permanente installasjoner etter at driftsperioden er avsluttet.

Et annet eksempel er at kommunen får rett til vederlagsfritt masseuttak fra eventuelle massedeponier for overskuddsmasser fra anleggsarbeidene.

Videre kan utbygger påta seg å stå for bygging av gang- og sykkelveier, fotgjengerundergang, krysningsoverganger for skiløyper eller alpintanlegg eller liknende. Særlig der anleggsarbeidene fører til økt trafikk på allerede benyttede strekninger, kan slike tiltak være nærliggende. Tiltakene vil være avbøtende i anleggsfasen, og komme lokalsamfunnet til gode også i ettertid.



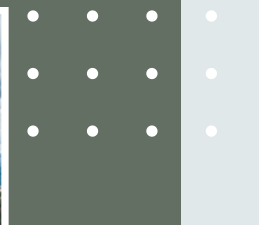


Foto: Simon Sjøkvist/Visit Hardangerfjord
og Simen Sandbæk Skari

4.3 Økonomiske vilkår

Når det gjelder økonomiske vilkår, vil dette i stor grad bero på prosjektets økonomi og graden av ulemper. Også de økonomiske vilkårene bør knyttes til selve utbyggingen. Kommunen må identifisere ulemper som oppstår ved utbyggingen som kan kompenseres med økonomiske midler.

For eksempel kan det avtales at kommunen skal motta tilskudd til et fond for drift av friluftsanlegg, dersom anlegget gjør inngrep i områder som benyttes til dette. Også midler til drift av anlegg for andre former for fysisk aktivitet kan ses som en kompensasjon for inngrep i berørte områder som benyttes til friluftsliv.

Tilsvarende kan andre former for økonomisk støtte avtales, dersom det identifiseres lokale behov som blir nødvendige som følge av utbyggingen. Fordi partene har avtalefrihet, bør ikke vurderingen av hva som har saklig sammenheng med utbyggingen være for streng.

4.4 Forbud mot myndighetsmisbruk, korrupsjon og påvirkningshandel

Utbyggingsavtaler mellom kommuner og utbyggere i forbindelse med utbygginger er på samme måte som forvaltningens øvrige virksomhet underlagt enkelte begrensninger. For det første gjelder skrankene som følger av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren. For det andre kan avtalene og forhandlingene komme i konflikt med strafferettslige forbud mot korrupsjon og påvirkningshandel. Et spørsmål er derfor hvor grensene mot myndighetsmisbruk og straffbare handlinger går.

Det følger av lang og sikker praksis at det gjelder en lære om forbud mot myndighetsmisbruk på alle områder hvor forvaltningen opptrer, både på det privatrettslige og det offentligrettslige. Myndighetsmisbrukslæren gjelder for forvaltningens utøvelse av skjønn, slik som ved avgivelsen av en høringsuttalelse eller inngåelsen av privatrettslig avtale. Innholdsmessig forbyr myndighets-misbrukslæren at forvaltningen tar utenforliggende hensyn, treffer vilkårlige, uforholdsmessige eller sterkt urimelige avgjørelser, eller driver usaklig forskjells-behandling som ikke har sitt grunnlag i loven. Av denne grunn bør det kun inntas avtalebestemmelser som står i en viss sammenheng med de behov som utløses direkte av at den omsøkte utbyggingen finner sted.

I tillegg finnes det strafferettslige skranker for hvilke ytelser som kan avtales, både for kommunen og for utbyggeren. Straffelovens regler om korrupsjon i §§ 387 og 388 og påvirkningshandel i § 389 setter rammene for hva som er tillatt.

Korrupsjon foreligger der noen «for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag» (passiv korrupsjon). Tilsvarende dersom noen «gir eller tilbyr» noen en slik utilbørlig fordel (aktiv korrupsjon). Eksempler på ytelser som kan innebære korrupsjon er ikke bare rene pengeytelser, men også reiser, særlig eksklusive middager, gaver eller liknende.

Det vil være korrupsjon dersom personer som er involvert i beslutningsprosessen tilbys eller mottar slike ytelser. Det sentrale er om ytelsen er en utilbørlig fordel. Den type avtaler og ytelser som er beskrevet i kapitlet her, faller langt på siden av hva som rammes av korrupsjonsreglene. Partene må imidlertid være oppmerksomme på reglene.

Påvirkningshandel foreligger etter straffeloven § 329 når noen for seg selv eller andre «krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag», eller «gir eller tilbyr» noen en slik utilbørlig fordel. Bestemmelsen strafflegger det å delta i en trepartskonstellasjon som innebærer å betale noen for å påvirke en tredjeparts utførelse av sin stilling, verv eller oppdrag, eller å kreve betalt for å drive slik påvirkning. Lobbyisme rammes av trepartskonstellasjonen, men det sentrale tema er igjen om det dreier seg om en «utilbørlig fordel». Så lenge det er åpenhet i prosessen, vil påvirkningshandelsforbudet neppe ramme forholdet. Partene må imidlertid være bevisst på å spille med åpne kort omkring hvem de lar seg påvirke av.

Foto: John O'Nolan for Unsplash



5. INFORMASJON TIL DELTIDSBEBØERNE

For å skape god dialog med andre brukerinteresser og miljøer, bør kommunen opprette informasjonssider på sine hjemmesider og/eller ha informasjonsmøter med deltidsinnbyggerne for å informere om hvilke regler, retningslinjer og/eller «beste praksis» som gjelder. For eksempel om det er gjerdeforbud, båndtvang, spesielle krav til ferdsel og adferd i nasjonalparker/verneområder og betydningen av hensynssoner for villrein eller andre tiltak satt i verk for å ivareta andre interesser. Kommunen bør også gi en oversikt over turstier, og motivere deltidsinnbyggerne til å benytte tilrettelagt infrastruktur. I alle tilfeller bør kommunen avklare med deltidsinnbyggerne i hvilken grad de ønsker involvering/ integrering i kommunens planer, herunder informasjon om status i utbyggingsplaner, nye byggeplaner i kommunen mv.

6. SUPPLEMENT TIL HYTTESTRATEGIEN

USS hyttestrategi er et levende dokument som oppdateres årlig eller ved behov.

I tillegg til hyttestrategien, utarbeider USS temamessige veiledere og fakta-ark som publiseres på hjemmesiden. USS har foreløpig utarbeidet følgende veiledere/fakta-ark:

- USS-veileder: «Flytte til hytte»

7. FORSKNING

USS er opptatt av faktabasert bruk av utmarka, og ser på tilrettelegging for deltidsboligutbygging som utvikling og ikke nedbygging. USS vil derfor motivere til å få på plass et bredere kunnskapsgrunnlag ved å bistå til en helhetlig samfunnsforskning, som i tillegg til å fokusere på natur og miljø skal se hen til verdiskapning, og deltidsinnbyggers betydning for utviklingen i distrikts-Norge.