

**TIL** Larvik kommune v/virksomhetsleder arealplan Hege Eick  
**FRA** Advokatfirmaet Hjort DA v/advokatene Anders Evjenth og Jan Gudmund Aanerud  
**DATO** 27. mai 2019

---

## **Båndlegging av arealer etter plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d**

### **1 Innledning**

Larvik kommune er i slutfasen med utarbeiding av kommunedelplan for del av dobbeltsporet jernbane fra Stokke til Larvik. I planarbeidet er det oppstått forskjellige problemstillinger med utgangspunkt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d, som gir hjemmel til å fastsette hensynssone for «*båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven*». Vi viser her til brev av 13. mai 2019 fra Larvik kommune, hvor det i korte trekk er reist spørsmål om tre hovedtemaer:

- Varigheten av båndlegging
- Bestemmelser til båndleggingssoner
- Rekkefølgebestemmelser til kommunedelplanen

De ovennevnte tre hovedtemaene med tilhørende underspørsmål er nærmere omtalt i punkt 3 nedenfor. Konkrete spørsmål knyttet til det enkelte hovedtema er angitt med tekstbokser. I punkt 2 er det først gitt en omtale av forslaget til kommunedelplan. Til slutt er det i punkt 0 gitt noen oppsummerende merknader.

## 2 Forslaget til ny kommunedelplan for dobbelt jernbanespor mellom Stokke og Larvik

Ifølge § 1-1 i forslaget til planbestemmelser, er planområdet vist på «arealplankart datert 29.11.2018 med plan-ID 201825 i Larvik kommune.» Arealdelen til kommunedelplanen er utarbeidet som et hefte hvor båndleggingssonen er inntegnet på ni forskjellige situasjonskart.

Som det fremgår av § 2-1 første ledd i forslaget til planbestemmelser, er formålet med kommunedelplanen å fastsette «korridor» for den delen av nye Vestfoldbanen som skal ligge i Larvik kommune. Planen skal dermed angi arealer for videre detaljplanlegging av jernbanetiltaket.

I § 2-1 andre ledd heter det at endelig «trasé» innenfor nevnte korridor, skal bli fastsatt i senere reguleringsplaner.<sup>1</sup> Det samme gjelder for høyde på bane og nødvendig omlegging av berørt infrastruktur. Vi står dermed overfor en båndlegging i påvente av (regulerings)vedtak etter plan- og bygningsloven.

Vi kan ikke se at saksdokumentene sier noe konkret om antatt oppstartstidspunkt for reguleringsfasen. I planbeskrivelsen side 117 er det derimot uttalt følgende: «Bygging av nytt dobbeltspor fra Tønsberg til Larvik vil etter NTP 2018-2029 foregå mellom 2024 og 2032. Åpningsår for hele strekningen er forventet å være 2032.» I sammendraget til møte i kommunestyret 9. januar 2019, sak 005/19, er det derimot gitt en annen beskrivelse av fremdriftsspørsmålet:

*«Det er ikke bevilget midler til oppstart av et reguleringsplanarbeid for den korridoren som til slutt blir vedtatt gjennom Larvik kommune. Strekningen mellom Virik i Sandefjord og Kleivertunnelen er i jernbanesektorens handlingsprogram gitt oppstart etter 2029. I gjeldende NTP 2018 - 2029 står det fremdeles at ytre InterCity som vår kommune er en del av, skal være ferdig bygget i 2032. Denne fremdriften henger ikke sammen når vi vet at vi står foran en byggeperiode bare gjennom sentrum på inntil 5 år.»*

I samme dokument står det også at rådmannen er «bekymret for fremdriften til prosjektet».

I § 3-1 er det for øvrig inntatt en bestemmelse benevnt plankrav, som lyder slik:

*«Kommunedelplanen for båndlegging av korridor for framtidig jernbanetiltak skal følges opp med reguleringsplaner for tiltaket, jfr. pbl § 12-1.*

*Det skal reguleres jernbaneanlegg med tilhørende stasjonsområder, atkomster til stasjonsområdet, drifts- og tilførselsveger, vegkryss, gang- og sykkelveger, tekniske støttearealer, grøntstruktur, midlertidige anlegg for rigg og drift og andre nødvendige tiltak og anlegg, samt tiltak for hensyn til omgivelsene, herunder støytiltak, vilttiltak, omforming av sideterrenget og andre miljøtiltak.»*

---

<sup>1</sup> Se også planbeskrivelsen side 2, 9 og 55

Båndlegging av arealer er omhandlet i § 4-1 og § 4-2. I § 4-1 heter det: «*Hele planområdet er båndlagt til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter pbl. § 11-7, pkt. 2, jfr. pbl. § 11-8, pkt. d (Hensynssone H710).*» Derneft er det i § 4-2 fastsatt følgende:

*«Alle søknader om tiltak etter pbl § 1-6 forelegges jernbanemyndigheten, med unntak av mindre tiltak etter § 20-4 pkt. a, c, d og e og § 20-5. Energibrønner og andre brønner, samt vesentlige terrenginngrep, tillates ikke uten at det foreligger godkjenning fra jernbanemyndigheten. Endelig løsning og plassering av jernbanetiltaket fastsettes i reguleringsplan.»*

Vi finner det nødvendig å knytte noen særskilte kommentarer til planforslaget:

- Plankartet viser ikke arealformål etter plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd. Ifølge plan- og bygningsloven § 11-5 skal ethvert areal i kommunen være dekket med arealformål i arealdelen til kommuneplanen. Unntak gjelder for «innsigelsesarealer» og «reguleringsplanarealer».<sup>2</sup> Vi kan ikke se at det gjelder andre regler for kommunedelplaner.
- For båndlagte arealer er det naturlig og normalt å stille krav om reguleringsplan. Vi viser til plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 1, som fastslår at kommunen, uavhengig av arealformål, kan vedta bestemmelse med «*krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak*». Formuleringen av § 3-1 i forslaget til bestemmelser for kommunedelplanen er noe uklar. For vår del er det ikke gitt at bestemmelsen oppstiller et *krav* om reguleringsplan. Slik vi ser det, er bestemmelsen av mer beskrivende og opplysende karakter.
- Basert på de foreliggende saksdokumentene, fremstår det som (høyst) uklart om de båndlagte arealene vil bli regulert innen fire år.

---

<sup>2</sup> Se Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, del 1, side 7

### 3 Nærmere om den foreslåtte båndleggingen av arealer

#### 3.1 Spørsmål knyttet til varigheten av båndleggingen

Under henvisning til at sone for båndlegging er tidsbegrenset til fire år, men med adgang til forlengelse med ytterligere fire år, er det reist spørsmål som følger:

Faller rettsvirkningen av båndleggingssonen automatisk bort etter disse maks. 8 årene? Og betyr dette at man da eventuelt må starte planprosessen på nytt dersom det fremdeles er aktuelt å bygge dobbeltsporet?

Rettsvirkningen av båndleggingen bortfaller automatisk ved utløpet av båndleggingsperioden, det vil si etter fire eller åtte år.<sup>3</sup> De underliggende arealformålene vil derimot gjelde videre.

Neste spørsmål er om kommunen i så fall kan igangsette et nytt planarbeid, og dermed videreføre samme eller tilsvarende båndlegging.

Dersom en båndlegging opphører uten at forutsatt regulering er vedtatt, står planmyndigheten i utgangspunktet fritt til å gjøre en fornyet vurdering av arealdisponeringen for de berørte arealene. På den annen side er vilkårene for båndlegging klare og entydige. Et areal kan som hovedregel bli båndlagt i inntil fire år. Båndlegging i ytterligere fire år er en unntaksregel. Etter vårt syn vil det derfor være i strid med loven å videreføre en båndlegging ved nytt planvedtak etter fire eller åtte år. Et eventuelt nytt vedtak for samme areal må som et klart utgangspunkt være (klart) forskjellig fra den den første båndleggingen.

Dersom en kommune unnlater å søke om forlengelse med fire år, vil det være en omgåelse å reparere forholdet ved å treffe et nytt planvedtak. Ettersom loven ikke gir adgang til å forlenge fristen med mer enn fire år, vil det også være en omgåelse å treffe et nytt planvedtak etter åtte år.

Her kan det likevel være rom for to modifikasjoner, som i noen grad kan være overlappende. For det første kan de faktiske forhold ha endret seg betydelig i tiden mellom to planvedtak. I så fall kan det etter omstendighetene være mulig å betrakte to forløpende båndlegginger som selvstendige og uavhengige. For det andre kan det gå noe tid mellom to planvedtak. Sannsynligheten for at det andre planvedtaket er å anse som en selvstendig og uavhengig båndlegging, vil som et utgangspunkt øke i takt med den tidsmessige avstanden fra det første planvedtaket.

Vi viser for øvrig til veileder T-1491 side 116, hvor departementet blant annet uttaler følgende: «*Det aktuelle området kan ikke umiddelbart legges ut til båndlagt område på nytt. Hvis området skal båndlegges på nytt, må formålet for båndleggingen være forskjellig fra forrige gang.*»

---

<sup>3</sup> Se blant annet veileder T-1491 fra Miljøverndepartementet, side 115

For vår del fremstår det som klart at en kommune ikke kan omgå de klare fristreglene i loven bare ved å la det gå *noe tid* før en opplagt «fortsettelsesbåndlegging» blir vedtatt. I det enkelte tilfelle vil nok være relativt enkelt å avgjøre om en ny båndlegging av samme areal er å anse som omgåelse av de lovbestemte fristene.

Etter vårt syn viser det ovennevnte at båndleggingsfristen på fire år er en reell begrensning.<sup>4</sup> Slik vi ser det, krever loven at kommunen skal gjøre en *forutgående vurdering* av om det foreligger en tilstrekkelig grad av sannsynlighet for at de båndlagte arealene vil bli regulert som forutsatt etter fire år.

Når det gjelder sannsynlighetsvurderingen, er det vår oppfatning at båndlegging skal være basert på en saksutredning som tilsier at reguleringsplan *mest sannsynlig* vil bli vedtatt innen fire år. I veileder T-1491 side 116 fremholder departementet at kommunen bare kan treffe vedtak dersom det er «*stor grad av sikkerhet*» for at båndleggingen blir gjennomført, og det er i den forbindelse presisert at rettsvirkningen av hensynssonen vil falle bort fire år etter planvedtaket. Vi bemerker at departementet her unnlater å referere til muligheten for båndlegging i åtte år.

Det som her er nevnt, må man for øvrig se i sammenheng med at båndlegging er et inngripende virkemiddel etter plan- og bygningsloven.

Som et speilbilde av det ovennevnte, må det være relativt klart at spørsmålet forlengelse av båndleggingsfristen skal bero på en *etterfølgende vurdering* fra statlig myndighet. Selv om en kommune med stor grad av sikkerhet legger til grunn at et båndlagt areal vil bli regulert innen fire år, er det alltid vanskelig å gjøre antakelser om fremtiden. I ettertid kan det derfor være gode grunner til å forlenge båndleggingsfristen med fire år. Uavhengig av hva som er terskelen for å få fristforlengelse til åtte år, er det en realitet at loven opererer med en utgangsfrist på fire år. Dersom det vedtakstidspunktet fremstår som mindre sannsynlig at regulering ikke vil bli vedtatt innen fire år, kan vi ikke se at det er hjemmel til å båndlegge arealer.

I forlengelse av varighetstematikken, er det også stilt spørsmål om hjemmelshenvisning, nærmere bestemt følgende:

Hva er korrekt paragrafhensvisning for båndleggingen: Båndlegging for regulering etter § 11-8 d) eller båndlegging til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter § 11-7, pkt. 2, slik det fremkommer i forslaget til bestemmelser til kommunedelplanen, § 4-1.

Planbestemmelsene § 4-1 er foreslått å lyde som følger: «*Hele planområdet er båndlagt til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur etter pbl. § 11-7, pkt. 2, jfr. pbl. § 11-8, pkt. d (Hensynssone H710).*»

---

<sup>4</sup> Se plan- og bygningsloven kapittel 13 om midlertidig forbud mot tiltak, hvor det i § 13-2 også er satt en frist på fire år

Etter vårt syn er det både rettslig holdbart og opplagt hensiktsmessig at planbestemmelsen henviser til § 11-8 tredje ledd bokstav d, som er hjemmelsgrunnlaget for båndleggingssonen. I tillegg bør det fremgå at båndleggingen skjer i påvente av (regulerings)vedtak etter plan- og bygningsloven.

Et annet spørsmål er om planbestemmelsene også skal eller bør henwise til det *formål* eller *arealformål* båndleggingssonen skal sikre.

Bokstav d gjelder (1) sone for båndlegging i *påvente* av vedtak etter (a) plan- og bygningsloven eller (b) andre lover, eventuelt (2) sone for angivelse av arealer som allerede *er* båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, «*med angivelse av formålet*».

Rettskildene gir ikke et klart svar på hva som ligger i formuleringen «*med angivelse av formålet*». Av den grunn er det naturlig å ta utgangspunkt i at selve soneangivelsen etter bokstav d er direkte bindende for arealbruken, nærmere bestemt slik at det ikke er tillatt å gjennomføre tiltak i strid med det *formålet* båndleggingssonen skal ivareta.<sup>5</sup>

I et slikt perspektiv fremstår henvisningen til *hovedformålet* samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur som altfor vidtrekkende.<sup>6</sup> Slik vi ser det, bør henvisningen i planbestemmelsene være innsnevret til det aktuelt *underformålet*, som i vårt tilfelle er «*[jern]bane*».

Vi vil for øvrig presisere av bokstav d ikke refererer til det aktuelle *arealformålet* etter § 11-7. Bestemmelsen bruker tvert imot det videre begrepet «*formålet*». Videre er det slik at uttrykket «*med angivelse av*» går igjen under alle bokstavene i tredje ledd, med unntak for bokstav e og f:

- Bokstav a – sikrings-, støy- og faresoner «*med angivelse av*» fareårsak eller risiko
- Bokstav b – infrastruktursoner «*med angivelse av*» type infrastruktur
- Bokstav c – grønne soner «*med angivelse av*» *interesse*
- Bokstav d – båndleggingssoner «*med angivelse av*» *formålet*

Ifølge Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218 innebærer uttrykket «*med angivelse av*» at en hensynssone ikke skal omfatte alle hensynene innenfor en hovedkategori, «*men at det skal konkretiseres hvilke hensyn sonen gjelder.*» Også i et slikt perspektiv er det for vidtrekkende å referere til *hovedformålet* samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

Vi kan ikke se at det er noe til hinder for at planbestemmelsene gir en mer konkret beskrivelse av hvilket formål sonen er båndlagt for. I vår sak kan det for eksempel fremgå av planbestemmelsene at arealene innenfor sonen er båndlagt for fremtidig fremføring av dobbelt jernbanespor mellom Stokke og Larvik. En slik formålsbeskrivelse vil etter vårt syn være tilstrekkelig.

<sup>5</sup> Se Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, side 250

<sup>6</sup> Se plan- og bygningsloven § 11-7 andre ledd nr. 2

Oppsummert anser vi det som mest riktig og hensiktsmessig at planbestemmelsene ikke bare inneholder en henvisning til relevant underformål etter § 11-7 andre ledd, men også en konkret formålsbeskrivelse. Ettersom selve soneangivelsen binder opp arealbruken, er det av sentral betydning at planen beskriver formålet med båndleggingen. Betydningen av soneangivelsen som sådan er nærmere omtalt nedenfor.<sup>7</sup>

## 3.2 Spørsmål om bestemmelser til båndleggingssoner

### 3.2.1 Nærmere om hjemmelsgrunnlaget for bestemmelser til båndleggingssoner

Larvik kommune viser til at den foreslåtte båndleggingssonen favner over store deler av det sentrale byområdet, inkludert Larvik sentrum. Båndleggingen vil derfor i stor utstrekning begrense både generell byutvikling og konkret eiendomsutvikling. Med referanse til § 4-2 i forslaget til planbestemmelser, er det i den forbindelse stilt spørsmål som følger:

Med utgangspunkt i [§ 4-2] ønsker kommunen å få klarhet i hvilke søknadspliktige tiltak som ikke må forelegges jernbanemyndigheten? Hvilke tiltak vil kunne sies å være i strid med de formål sonen og bestemmelsene til sonen skal ivareta, og i hvilken utstrekning kan jernbanemyndigheten stoppe gjennomføringen av tiltak? Hvilken utvikling kan det erfaringsmessig/juridisk være naturlig å påregne å få gjennomført i et bysentrum i en båndleggingsperiode?

Det første spørsmålet er etter vårt syn enkelt å besvare. Slik § 4-2 første punktum er formulert, skal jernbanemyndigheten få seg forelagt enhver søknad etter plan- og bygningsloven, med mindre det er tale om tiltak etter § 20-4. Tiltak unntatt fra søknadsplikt etter § 20-5 vil heller ikke bli forelagt jernbanemyndigheten.

Et annet spørsmål er om loven gir hjemmel til å vedta det vi kan kalle «foreleggelsesbestemmelsen» i § 4-2 første punktum, noe vil si mer om nedenfor.<sup>8</sup>

Før vi går nærmere inn på de øvrige spørsmålene som er stilt, er det nødvendig å si noe mer om adgangen til å gi rettslig bindende bestemmelser til hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav d.

Som et utgangspunkt vil vi bemerke at § 11-8 andre ledd ikke gir selvstendig hjemmel til å gi bindende bestemmelser om arealbruken innenfor en hensynssone. Vi viser her til Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (3. utgave 2018), del 1, side 253: «*Det følger av § 11-8 annet ledd at det angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde for å ivareta det hensyn sonen viser. Hvilke bestemmelser som kan gis, fremkommer i § 11-8 tredje ledd [bokstav a-f].*»<sup>9</sup> Alternativt kan bestemmelser være hjemlet i §§ 11-9, 11-10 eller 11-11.

<sup>7</sup> Se punkt 3.2.2

<sup>8</sup> Se punkt 3.2.3

<sup>9</sup> Se også Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, side 244

Plan- og bygningsloven § 11-10 og § 11-1 er ikke relevante for vår sak, fordi de bare gjelder bestemmelser til *arealformål*. Plan- og bygningsloven § 11-9 står i en annen stilling, ettersom den hjemler generelle bestemmelser til arealdelen. De enkelte kravhjemlene i § 11-9 nr. 2-8 er derimot lite treffende i vårt tilfelle. Etter vår oppfatning må det være klart at § 11-9 nr. 2-8 ikke gir hjemmel til å vedta § 4-2 i forslaget til planbestemmelser for kommunedelplanen. Som tidligere nevnt, er det derimot et poeng at en båndlegging blir kombinert med et krav om reguleringsplan etter § 11-9 nr. 1.

Vi står da igjen med spørsmålet om § 11-8 tredje ledd gir hjemmel til å vedta forslaget til § 4-2 i planbestemmelsene.

Plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd er strukturert slik en eventuell adgang til å gi bestemmelser eller retningslinjer fremgår av bokstav a-f. Til illustrasjon er det i bokstav a andre ledd inntatt en uttrykkelig hjemmel til å gi bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak innenfor sonen. En tilsvarende hjemmel fremgår ikke av bokstav d.

Vårt utgangspunkt er derfor at bokstav d ikke gir hjemmel til å fastsette bestemmelser med forbud mot eller vilkår for tiltak innenfor sonen. Som nevnt ovenfor, vil soneangivelsen som sådan være direkte bindende for arealbruken. Slik sett er det ikke tillatt å forestå tiltak i strid med båndleggingsformålet. Betydningen av selve soneangivelsen er nærmere omtalt i Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, side 250:

*«Den første typen er soner for midlertidig båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover. Her er selve soneangivelsen direkte bindende for arealbruken i den forstand at det ikke vil være tiltatt å iverksette tiltak i strid med det formålet som sonen er båndlagt for.»*

En uttalelse i lovforarbeidene kan skape noe uklarhet om rettsstilstanden. Vi viser her til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 220, hvor det under særmerknadene til bokstav d er uttalt følgende:

*«Bestemmelsen gir grunnlag for å presisere til hvilke formål et område båndlegges midlertidig og hvilke rådighetsbegrensninger som gjelder inntil det er utarbeidet et nytt forvaltningsgrunnlag for arealet.» (Våre understrekninger)*

Meningsinnholdet i det siterte er noe uklart. Spørsmålet om hvilke rådighetsbegrensninger som gjelder, trenger ikke å referere til noe annet enn selve formålet med båndleggingen, slik dette er beskrevet i den enkelte plan. På den annen side er det mulig å forstå departementet slik at det skal være adgang til å gi bestemmelser for hensynssoner etter bokstav d. I alle tilfeller er det vanskelig å se at uttalelsen fra forarbeidene kan rokke ved det som følger av systematikken i hele § 11-8 og ordlyden i § 11-8 tredje ledd bokstav d. I motsetning til for eksempel bokstav a andre ledd, er det opplagt at bokstav d står uten uttrykkelig hjemmel til å gi bestemmelser og retningslinjer. Vi kan likevel ikke helt utelukke at det siterte fra proposisjonen blir tolket og vektlagt slik at bokstav d også hjemler både bestemmelser og retningslinjer til båndleggingssoner.



### 3.2.2 Nærmere om rådighetsbegrensninger som følge av selve båndleggingssonen

Som nevnt ovenfor, er det vår oppfatning at rettsvirkningen av båndleggingen er direkte knyttet til selve sonen på plankartet. Båndleggingen er i seg selv en restriksjon på arealbruken innenfor sonen.

Mer konkret må arealbruken innenfor sonen være begrenset til tiltak som bidrar til å fremme eller realisere formålet med båndleggingen. Eller med andre ord: Arealbruk som hindrer en gjennomføring av formålet med båndleggingen, er forbudt.

Som et utgangspunkt vil det bare være tillatt å forestå tiltak som er direkte forbundet med båndleggingsformålet, i vårt tilfelle etablering av dobbelt jernbanespor med tilhørende bygninger, anlegg og konstruksjoner.

Andre tiltak kan likevel være av en slik karakter at de ikke uten videre kommer i konflikt med båndleggingsformålet. Sentrale momenter i den forbindelse er arten, omfanget og varigheten av det enkelte tiltak. For det første kan det være adgang til å forestå midlertidige tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav j og § 20-4 første ledd bokstav c. For det andre skal nok en del til før mindre tiltak etter plan- og bygningsloven § 20-4 første ledd bokstav a og g kommer i konflikt med båndleggingsformålet. Tilsvarende må gjelde for tiltak som er unntatt for søknadsplikt etter plan- og bygningsloven § 20-5.

Så lenge et areal er båndlagt, vil det ikke være tillatt å forestå ordinær by- og eiendomsutvikling. Poenget med båndlegging er å «fryse» arealene innenfor sonen frem til det aktuelle formålet kan bli regulert og deretter gjennomført.

Det nevnte viser for øvrig poenget med og viktigheten av å beskrive det formål som sonen er båndlagt for. Dersom et areal blir båndlagt for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, slik det er lagt opp til i vår sak, er det en rekke tiltak som vil være i samsvar med båndleggingsformålet, for eksempel forskjellige vegtiltak.

Etter vårt syn er det en nær sammenheng mellom rettsvirkningen og varigheten av en båndlegging. Etersom båndlegging er så vidt inngripende for arealbruken innenfor sonen, er som en motvekt fastsatt strenge fristregler. Båndlegging skal bare gi et «pusterom» for å få gjennomført en ønsket regulering. Båndlegging fortsetter at de aktuelle arealene blir regulert innen den lovbestemte fristen. I motsatt fall vil som nevnt de underliggende arealformålene «gjenoppstå».

### 3.2.3 Nærmere om rådighetsbegrensninger som følge av bestemmelser til båndleggingssonen

I det følgende vil vi forutsette at § 11-8 tredje ledd bokstav d i prinsippet gir hjemmel til å vedta nærmere bestemmelser om rådighetsbegrensninger innenfor båndleggingssonen. Selv med en slik forutsetning er det vårt standpunkt at loven ikke gir hjemmel til å vedta § 4-2 i forslaget til planbestemmelser.

Foruten det at hjemmelsgrunnlaget er høyst uklart, er det vår oppfatning at de foreslåtte planbestemmelse ikke er tilstrekkelig klare og entydige.

- § 4-2 første punktum: «*Alle søknader om tiltak etter pbl § 1-6 forelegges jernbanemyndigheten, med unntak av mindre tiltak etter § 20-4 pkt. a, c, d og e og § 20-5.*»

*Første punktum* fastslår at alle søknader om tiltak etter pbl § 1-6 skal «forelegges jernbanemyndigheten», med unntak av mindre tiltak etter § 20-4 bokstav a, c, d og e samt § 20-5. Som det fremgår av byggesaksforskriften § 6-2 bokstav o, er «*jernbanemyndighet[en]*» omfattet av samordningsplikten etter plan- og bygningsloven § 21-5. Av den grunn er det vanskelig å se hva som er hensikten med den foreslåtte planbestemmelsen. Bestemmelsen slår inn åpne dører.

Plan- og bygningsloven gir uansett ikke hjemmel til å gi planbestemmelser om byggesaksbehandlingen.<sup>10</sup> Første punktum er utvilsomt en prosessuell bestemmelse. En vedtakelse av den foreslåtte planbestemmelsen vil derfor være i strid med loven.

- § 4-2 andre punktum: «*Energibrønner og andre brønner, samt vesentlige terrenginngrep, tillates ikke uten at det foreligger godkjenning fra jernbanemyndigheten.*»

*Andre punktum* angir at etablering av energibrønner og andre brønner ikke er tillatt innenfor sonen, med mindre det foreligger godkjenning fra jernbanemyndigheten. Energi- og drikkevannsbrønner er blant annet omtalt i uttalelse 30. juni 2011 fra Kommunal- og regionaldepartementet (11/975-2). Departementet fremholder at det skal noe til før brønnboring blir et «*vesentlig terrenginngrep*», eventuelt et «*anlegg*», som er omfattet av byggesaksbestemmelsene.<sup>11</sup> Slik vi oppfatter det, kan visse brønner også falle utenfor plan- og bygningslovgivningen. Forslaget til § 4-2 andre punkt er formulert på en måte som innebærer at enhver brønnboring er forbudt. Vi må derfor konkludere med at det er høyst usikkert om loven gir hjemmel til å vedta bestemmelsen slik den utformet. Forslaget til planbestemmelse bør uansett bli underlagt en nærmere vurdering.

I andre punktum heter det videre at «*vesentlige terrenginngrep*» ikke er tillatt, uten at det foreligger «*godkjenning*» fra jernbanemyndigheten. Poenget med andre punktum fremstår som noe uklart. Motsetningsslutningen fra bestemmelsen er derimot temmelig klar: Andre søknadspliktige tiltak enn brønnboring og «*vesentlige terrenginngrep*», for eksempel oppføring av bygninger, krever ikke godkjenning fra jernbanemyndigheten. Slik sett vil bestemmelsen innebære en betydelig oppmyking i forhold til det som følger av selve båndleggingssonen. En rekke bygninger, anlegg og konstruksjoner, som ikke forutsetter nevneverdige inngrep i grunnen, kan etter omstendighetene representere større hindringer for det fremtidige jernbanetiltaket enn brønnboring og andre terrenginngrep. Også her er det utvilsomt behov for en nærmere vurdering av forslaget til planbestemmelse.

<sup>10</sup> Se blant annet Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (3. utgave 2018), del 1, side 345

<sup>11</sup> Se plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav a og k

Det at «*jernbanemyndigheten*» skal kunne godkjenne brønnboring og vesentlige terrenginngrep er uansett problematisk. Vi legger til grunn at arealene innenfor båndleggingssonen så langt ikke er avsatt til jernbaneformål i kommuneplan eller reguleringsplan. Arealene innenfor sonen er derfor ikke omfattet av jernbaneloven. Slik vi oppfatter det, legger bestemmelsen opp til at jernbanemyndigheten skal kunne avslå eller godkjenne søknader om tiltak etter plan- og bygningsloven. Retten til å avgjøre enkeltsaker er med andre ord overført fra bygningsmyndighet til jernbanemyndighet. Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel for en slik myndighetsoverføring. Det er bygningsmyndigheten som etter søknad skal avslå eventuelle tiltak som er i strid med plan.

Forslaget til planbestemmelse er uansett vanskelig å forene med den generelle dispensasjonshjemmelen i plan- og bygningsloven § 19-2. Etter plan- og bygningsloven er det ikke adgang til å gi planbestemmelser som utvider, innskrenker eller endrer dispensasjonsadgangen etter § 19-2. En naturlig forståelse av ordlyden trekker i retning av at jernbanemyndigheten skal kunne godkjenne brønnboring og vesentlige terrenginngrep på mer eller mindre fritt grunnlag. Forslaget til planbestemmelse kan etter omstendighetene virke som en klar utvidelse av den generelle dispensasjonshjemmelen. Slik sett vil det være i strid med loven å vedta planbestemmelsen.

- § 4-2 tredje punktum: «*Endelig løsning og plassering av jernbanetiltaket fastsettes i reguleringsplan.*»

*Tredje punktum* står uten direkte sammenheng med første og andre punktum. Meget taler for at setningen i nåværende eller endret form hører hjemme i forslaget til § 4-1. I så fall kan setningen bidra til å presisere hjemmelsgrunnlaget for båndleggingssonen. Mer konkret vil det fremgå at vår sak gjelder sone for båndlegging i «*påvente*» av (reguleringsplan)vedtak etter plan- og bygningsloven. Samtidig er det vanskelig å se at bestemmelsen gir noe mer enn det som allerede følger av § 2-1 og § 3-1.

### 3.3 Spørsmål om rekkefølgebestemmelser til kommunedelplanen

Ved førstegangsbehandlingen av planforslaget ble det vedtatt krav om innarbeiding av flere rekkefølgebestemmelser, og det er i den forbindelse reist spørsmål som følger:

[Kommunen ønsker] å få klarhet i hvilken utstrekning det er anledning til å innarbeide rekkefølgebestemmelser til hensynssone for samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur (pbl. § 11-7 pkt. 2), og båndleggingssone (PBL § 11-8 d) - Båndlegging for regulering etter PBL?
---

Vi kan ikke se at plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d gir hjemmel til å fastsette rekkefølgekrav. Eventuelle rekkefølgekrav må derfor være hjemlet i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4.

I § 11-9 nr. 4 er det angitt at kommunen, uavhengig av arealformål, kan vedta bestemmelser om «rekkefølgekrav for å sikre etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur, grønnstruktur før områder tas i bruk og tidspunkt for når områder kan tas i bruk til bygge- og anleggsformål, herunder rekkefølgen på utbyggingen».

Selv om § 11-9 nr. 4 gir generell hjemmel til å fastsette rekkefølgekrav, kan vi vanskelig se at det er rom for bruke bestemmelsen i vår sak. Hensikten med kommunedelplanen er å båndlegge arealer i påvente av regulering til jernbaneformål. Så lenge kommunedelplanen bare gjelder selve båndleggingssonen, fremstår det som prematurt å fastsette rekkefølgekrav for en fremtidig jernbaneregulering. Eller med andre ord: Så lenge innholdet og omfanget av den fremtidige jernbanereguleringen er ukjent, må vi anta at eventuelle rekkefølgebestemmelser ikke vil bli tilstrekkelig klare og entydige.

Et mer nærliggende alternativ kan være at kommunen også fastsetter hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd bokstav b, det vil si soner med «særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur». I så fall vil man i den fremtidige reguleringsplanprosessen få et mer robust og sikkert grunnlag for å vurdere eventuelle rekkefølgebestemmelser.

Vi bemerker at hensynssone etter bokstav b kan gjelde to forskjellige situasjoner. Først har vi tilfeller hvor det i kommune(del)plan allerede er stilt rekkefølgekrav for å sikre nødvendig etablering av samfunnsservice, teknisk infrastruktur og grønnstruktur. Hensynssone etter bokstav b vil i så fall ikke ha noen annen funksjon enn å vise hvor det er fastsatt rekkefølgekrav. Dernest kommer tilfeller hvor det skal bli stilt rekkefølgekrav (i reguleringsplan). Sistnevnte tilfelle er nærmere omtalt i Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, side 248:

*«I den grad det ikke gis nærmere bestemmelser i kommuneplanens arealdel, vil sonen angi områder hvor det legges opp til at slike krav skal stilles i reguleringsplan. Det vil da være naturlig å sikre dette i kommuneplanens arealdel ved å stille krav om reguleringsplan for videre utbygging i sonen, jf. § 11-9 nr. 1. Etter loven skal sonen angi 'type infrastruktur'. I vedlegg II til kart- og planforskriften skilles det i tråd med dette mellom teknisk infrastruktur, samfunnsservice og grønnstruktur. For teknisk infrastruktur vil det både kunne fastsettes soner for 'krav vedrørende infrastruktur', jf. § 11-9 nr. 3, og soner for 'rekkefølgekrav infrastruktur', jf. § 11-9 nr. 4. For samfunnsservice og grønnstruktur vil det under hovedkategorien 'infrastruktursoner' bare være aktuelt å operere med soner for rekkefølgekrav. Slike soner skal i henhold til forskriften spesifiseres som henholdsvis 'rekkefølgekrav samfunnsservice' og 'rekkefølgekrav grønnstruktur'. Ved behov vil flere typer infrastruktursoner kunne angis for samme areal, jf. første ledd siste punktum.» (Vår understrekning)*

Vi viser for øvrig til den relevante delen av Vedlegg IB (tidligere Vedlegg II) til klart- og planforskriften:

Sone med særlige krav til infrastruktur
Krav vedrørende infrastruktur
Rekkefølgekrav infrastruktur
Rekkefølgekrav samfunnsservice
Rekkefølgekrav grønnstruktur

#### 4 Oppsummering

Basert på det som er fremholdt ovenfor, vil vi oppsummert bemerke følgende:

- a. Etter vårt syn er det i beste fall høyst uklart om loven gir hjemmel til å vedta de foreslåtte planbestemmelsene. Slik vi forstår loven, er selve soneangivelsen direkte bindende for arealbruken. Tiltak i strid med båndleggingsformålet er forbudt. Vi kan ikke se at plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav d gir hjemmel til å vedta de foreslåtte planbestemmelsene. Beskrivelsen av formålet med båndleggingssonen er det sentrale.
- b. Selv om vi legger til grunn at loven gir hjemmel til å vedta de foreslåtte planbestemmelsene, er innholdet vanskelig å forene med kravet om at arealplaner skal være klare og entydige. For vår del er det ikke enkelt ha en bestemt oppfatning av hva som er innholdet i de foreslåtte planbestemmelsene. Forslaget til planbestemmelser er også utformet på en måte som kan undergrave formålet med båndleggingen.
- c. Det ovennevnte fremstår som et utsalg av at saken ikke er tilstrekkelig opplyst og utredet, blant annet med hensyn til rettsanvendelsen.
- d. Bruk av virkemidler etter plan- og bygningsloven skal være basert på kritiske vurderinger og konkrete behov. Vi er videre av den oppfatning at båndlegging er forbeholdt tilfeller hvor den ønskede reguleringen mest sannsynlig vil bli vedtatt innen fire år. Slik vi ser det, er det ikke adgang til å båndlegge ut fra et perspektiv på åtte år. Om det er adgang til å forlenge fristen fra fire til åtte år, må bero på en etterfølgende vurdering. I vår sak fremstår det som tvilsomt jernbaneanlegget vil bli regulert innen fire år. Meget taler for at det i beste fall er et åpent spørsmål om kommunen kan vedta den foreslåtte båndleggingen.
- e. I alle tilfeller må formålet med båndleggingssonen være relatert til det konkrete jernbaneanlegget, og ikke generelle samferdselstiltak med infrastruktur. I sistnevnte tilfelle er det mulig å se for seg tiltak som fremmer generell samferdsel og infrastruktur, men som samtidig motvirker det aktuelle jernbaneformålet.

Til slutt vil vi peke på to alternative virkemidler etter plan- og bygningsloven. Spørsmålet om båndlegging er i vår sak knyttet til et omfattende, tidskrevende og regionalt samferdselstiltak. For vår del er det noe vanskelig å se at reglene om båndlegging er rettet mot denne typen tiltak. Vi kan heller ikke se at forslagsstiller gir en vurdering av alternative virkemidler.

Tatt i betraktning arten og omfanget av tiltaket i vår sak, som blant annet går over kommunegrenser, fremstår det som mest riktig å vurdere bruk av regional planbestemmelse etter plan- og bygningsloven § 8-5. Vi viser til § 8-5 første ledd, som lyder slik:

*«Regional planmyndighet1 kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.»*

Bestemmelsen er i Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer, bind 1, side 166-167 omtalt som følger: *«Første ledd gir regional planmyndighet hjemmel til å nedlegge midlertidig forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder iverksettes særskilt angitte bygge- og anleggstiltak uten samtykke, eller bestemme at slike tiltak bare skal kunne iverksettes i samsvar med bindende kommunal arealplan.»* Regionale planbestemmelser er direkte bindende for private rettssubjekter. En regional planbestemmelse må likevel være forankret i en vedtatt regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-1, eventuelt i en regional plan som blir vedtatt samtidig med den regionale planbestemmelsen.

\*\*\*