

Juridisk utredning

Rettslige styringsmidler for regulering av ferdsel

*Handlingsrom og muligheter med hovedvekt på planlegging etter
plan- og bygningsloven*

Utarbeidet av

Holth & Winge AS

28. februar 2022

Innhold

Sammendrag	3
1 Innledning.....	4
1.1 Tema	4
1.2 Bakgrunn	4
1.3 Avgrensninger.....	4
1.4 Den videre fremstillingen	5
2 Regulering gjennom kommunale arealplaner	5
2.1 Innledning.....	5
2.2 Styring av ferdsel i reguleringsplanen	7
2.2.1 Styring av ferdsel gjennom arealformål	7
2.2.2 Styring av ferdsel gjennom reguleringsbestemmelser	7
2.2.3 Styring av ferdsel gjennom bruk av hensynssoner med bestemmelser.....	11
2.2.4 Oppsummering.....	12
2.3 Regulering gjennom kommuneplanens arealdel	13
2.3.1 Styring av ferdsel gjennom arealformål	13
2.3.2 Styring av ferdsel gjennom bestemmelser.....	13
2.3.3 Styring av ferdsel gjennom bruk av hensynssoner med bestemmelser.....	14
2.3.4 Oppsummering av kommuneplanen som styringsmiddel	14
2.4 Foreslåtte bestemmelser i reguleringsplan.....	14
3 Annet rettslig rammeverk for regulering av ferdsel.....	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Friluftsløven.....	16
3.3 Naturmangfoldloven	17
3.3.1 Innledning.....	17
3.3.2 Naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk	17
3.4 Driftstillatelse etter taubaneloven	20
3.4.1 Innledning.....	20
3.4.2 Vilkår i driftstillatelse ut fra hensyn til villrein.....	20
3.4.2 Hvilke muligheter er det for å koordinere søknadsbehandlingen etter taubaneloven med planprosessen etter plan- og bygningsloven?.....	21
3.5 Privatrettslige styringsmidler	22
4 Noen avsluttende betraktninger	22

Sammendrag

Denne utredningen undersøker hvilket rettslig handlingsrom ulike myndigheter, grunneier og tiltakshaver har til å styre ferdsel i utmark. Hovedsiktemålet med utredningen er å undersøke hvilke virkemidler lovverket gir for å begrense den negative effekten økt ferdsel kan få for villreinen på Hardangervidda. Utredningene belyser prinsipielle rettslige sider, men har planene til Hardanger Lift i Ullensvang som et utgangspunkt for diskusjonene.

Vårt ene hovedfunn er at lovverket og styringsvirkemidlene er sammensatte og fragmenterte. Det andre hovedfunn er at mulighetene for å styre ferdselen i et fjellområde, som det her er tale om, er begrenset.

Utredningen gir en grundig gjennomgang av plan- og bygningsloven som mulig rettslig grunnlag for å sette begrensninger på ferdsel innenfor et reguleringsplanområde. Utbyggingsplanene og arealformål vil i seg selv sette klare føringer på handlingsrommet myndighetene har til å sette ferdselsbegrensninger. Ettersom store deler av planområdet er i dagens forslag avsatt til LNFR-område med underformål friluftsområde, er det etter vårt syn en meget begrenset mulighet til å gi bestemmelser om ferdselsrestriksjoner for området. Slike restriksjoner må eventuelt være begrunnet i naturverdier innenfor planområdet.

Etter vårt syn er myndighetenes handlingsrom noe videre dersom ferdselsrestriksjoner gis som bestemmelser til kommuneplanenes arealdel. Særlig gjelder dette dersom det tas inn hensynssoner i randsonene til Hardangervidda nasjonalpark, med bestemmelser som regulerer ferdsel.

Ett virkemiddel som diskuteres i utredningen er mulighet for å gi bestemmelser til reguleringsplaner om krav miljøovervåking. Dette er et virkemiddel som nok er utviklet for et annet formål enn det å styre ferdsel i fjellområder. Virkemiddelet er nok først og fremst tenkt bruk der en virksomhet forventes å kunne forurense, men at det vil kunne være behov for å gripe inn når virkningene av tiltaket blir synlige. Bestemmelser om miljøovervåking er, slik vi ser det, ikke utelukket å bruke på andre områder, eksempelvis styring av ferdsel. Her er vi imidlertid på upløyd rettslig mark, og utforming av bestemmelser til slik miljøovervåking kan være utfordrende både rettslig og praktisk.

I utredningen har vi også tatt for oss Jernbanetilsynet myndighet til å gi en driftstillatelse på vilkår som skal ivareta miljøinteresser, herunder bestemmelser om driften av taubanen for å ivareta villreininteresser. Vi viser at det er et relativt stort handlingsrom til å oppstille vilkår som er saklige og har en sammenheng med virksomheten. Samtidig er det viktig å understreke at Jernbanetilsynet ikke plikter å oppstille slike vilkår. Slike vilkår vil uansett gjelde uavhengig av ulike arealplaner i området. Noen formell kobling mellom plan- og bygningsloven og taubaneloven eksistere ikke.

Muligheten til å styre ferdsel gjennom grunneirollen, når reguleringsformålet er som det foreslåtte, er meget begrenset. Vi har derfor ikke brukt mye plass på dette i denne utredningen.

Vi har trukket frem frilufsloven og naturmangfoldloven som lovgivning det er viktig å være oppmerksom på som rettslige rammer som kan påvirke de vurderingene som gjøres etter taubaneloven og plan- og bygningsloven.

1 Innledning

1.1 Tema

Denne utredningen gjør rede for og diskuterer rettslige virkemidler for regulering av allmennhetens ferdsel av hensyn til villrein. Hensikten er å få klarhet i myndighetenes handlingsrom til å sette arealbruksbegrensninger i området. Hoveddelen av utredningen gjelder spørsmålet om hvordan ferdsel kan reguleres gjennom kommunale arealplaner. Herunder diskuteres både regulering av ferdsel innenfor og utenfor det planlagte reguleringsområdet for Hardanger Lift. Dette innebærer at utredningen først ser på reguleringsplan som styringsmiddel for å regulere ferdsel og deretter på kommuneplanens arealdel. I denne sammenheng drøftes både planformål, planbestemmelser og hensynssoner som aktuelle styringsmidler. Videre behandles enkelte andre rettsgrunnlag som kan være aktuelle for å regulere ferdsel, både offentligrettslige lover og private styringsmidler.

1.2 Bakgrunn

Utbyggingstiltak og andre former for arealbruksendringer i uberørt natur, vil alltid medføre negative konsekvenser for miljø. Når myndighetene skal ta stilling til om slike tiltak skal gjennomføres, er det viktig at de har kjennskap til hvilke muligheter regelverket gir for å sikre at det tas hensyn til berørte miljøinteresser. I noen tilfeller er det mulig å finne frem til løsninger som både ivaretar utbyggers ønsker og hensynet til de interesser som blir negativt berørt, mens det i andre saker ikke lar seg gjøre.

Denne utredningen søker å klargjøre myndighetenes handlingsrom for å sikre at en eventuell etablering av Hardanger Lift skjer med størst mulig hensyntagen til villreinen i området. Vi tar for oss det rettslige handlingsrommet, ikke effekten av eventuelle bestemmelser som gis. Vi behandler ikke virkninger som knytter seg til de direkte konsekvensene av selve utbyggingstiltaket. Det er adgangen til å gi bestemmelser som begrenser ulempene som følge av økt ferdsel, både i og utenfor planområdet, vi behandler.

Det er estimert at tiltaket vil innebære at opp mot 110.000 personer vil fraktes opp til Rossnos hvert eneste år. For de aller fleste vil trolig besøkscenteret på Rossnos være formålet med turen. Enkelte vil imidlertid ferdes videre innover området, noe som kan virke forstyrrende for villrein og medføre ulemper for naturmangfoldet for øvrig. Hardangervidda er et nasjonalt villreinområde, herunder utgjør deler av området en nasjonalpark med landskapsvernområde som har en egen verneforskrift og forvaltningsplan. For Hardangervidda foreligger det en rekke kartlegginger av bl.a. ferdsel og villrein, herunder ROS-analyse foretatt for Trolltunga som destinasjon for turisme.

1.3 Avgrensninger

Utredningens mandat er avgrenset til å vurdere myndighetenes rettslige handlingsrom for å fastsette restriksjoner på allmennhetens ferdsel av hensyn til villrein.

Utredningen tar ikke stilling til spørsmålet om selve reguleringsplanen kan eller bør vedtas og gjennomføres. Dette innebærer at vi heller ikke for oss spørsmål knyttet til de direkte virkningene av selve utbyggingsprosjektet. Utredningen har som formål å klargjøre hvilke muligheter myndighetene har til styre ferdsel som forventes å øke med en eventuell utbygging. Vi retter søkelyset mot hvilke muligheter dagens rettsregler gir for å legge restriksjoner på allmennhetens bruk av arealene i og utenfor reguleringsplanområdet.

Utredningen vurderer heller ikke om det foreligger tilstrekkelig informasjon og kunnskap om de faktiske virkningene av at reguleringsplanen realiseres. Videre avgrenses det mot spørsmål om det foreligger andre rettslige hindringer for planrealisering, både etter nasjonal og internasjonal rett.

1.4 Den videre fremstillingen

Kapittel 2 tar for seg plan- og bygningsloven og gjør rede for kommunens muligheter til å fastsette arealbruksbegrensninger som planmyndighet. Utredningen diskuterer både styring gjennom reguleringsplanen (2.2) og styring gjennom kommuneplanens arealdel (2.3). Det sentrale spørsmålet er hvordan kommunen som planmyndighet kan fastsette arealformål, planbestemmelser og hensynssoner som kan bidra til at ferdsel skjer med minst mulige ulemper for villreinen.

Kapittel 3 tar for seg andre lover av betydning for det foreliggende planarbeidet. Herunder behandles friluftslovens bestemmelser som regulerer allmennhetens ferdselsrett i utmark (3.2) og naturmangfoldlovens bestemmelser som har betydning for villrein (3.3). Videre behandler vi taubaneloven og drøfter hvilke muligheter Jernbanetilsynet har til å sette vilkår i en driftstillatelse av hensyn til villrein (3.4). Til slutt drøftes spørsmålet om hvordan anleggseier selv kan sette restriksjoner for bruken av anlegget i kraft av sitt eierskap (3.5).

Hensikten med utredningen er dels å gi en oversikt over hvilke muligheter dagens rettsregler gir for å legge restriksjoner på arealbruken, og dels å vise hvilke styringsmidler som er mest relevant å anvende i foreliggende sak.

2 Regulering gjennom kommunale arealplaner

2.1 Innledning

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven, pbl.) er det sentrale hjemmelsgrunnlaget når det gjelder offentlig styring av arealbruk. I arealforvaltningen har kommunene en særlig sentral rolle, gjennom deres myndighet til å vedta rettslig bindende planer. Gjennom kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner kan kommunene bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Dette skjer i form av fastsettelse av planformål, hensynssoner og planbestemmelser.

Det er flere bestemmelser i plan- og bygningsloven som kommer til anvendelse i foreliggende prosjekt. For det første faller tiltaket inn under plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd, slik at det må foreligge godkjent reguleringsplan for at tiltaket skal kunne realiseres. Tiltakets størrelse innebærer også at reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel 4 kommer til anvendelse. Dermed kommer de detaljerte kravene i *forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger* også til anvendelse som et ledd i arbeidet med reguleringsplanen.

Hardanger Lift har utarbeidet forslag til reguleringsplan, som omfatter både taubanen og tilhørende bygninger. Etersom det er tale om et privat reguleringsplanforslag, vil de særlige prosesskravene inntatt i *forskrift 12. august 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*, komme til anvendelse. Når Ullensvang kommune mottar planforslaget skal den snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes, jf. pbl. § 12-11. Dette avgjøres på grunnlag av et planfaglig og politisk skjønn, og beslutningen er ikke ansett som et enkeltvedtak som kan påklages. Kommunen står også fritt til å foreta de endringer i reguleringsplanen som den finnes hensiktsmessig, herunder fastsette

planbestemmelser som legger begrensninger for arealbruken. Et sentralt spørsmål i denne utredningen er hvorvidt, og eventuelt hvordan, reguleringsplanen kan brukes til å legge begrensninger på allmennhetens ferdsel.

I Ullensvang kommunes arealplan er både arealene som omfattes av reguleringsplanen, samt villreinområdet, avsatt som LNFR. Det innebærer at området er avsatt til virksomhet knyttet til landbruks-, natur- og friluftsmål. Kommuneplanen vil imidlertid ikke være til hinder for at Ullensvang kommune kan vedta en reguleringsplan i strid med kommuneplanens arealdel. Reguleringsplanen vil ved motstrid med kommuneplanens arealdel ha rettslig forrang, jf. pbl. § 1-5 andre ledd. Dagens kommuneplan legger i liten grad føringer for allmennhetens bruk av området. Et sentralt spørsmål er dermed hvilke muligheter Ullensvang kommune har for å legge føringer og begrensninger for allmennhetens ferdselsmuligheter gjennom endringer i kommuneplanens arealdel.

Utbygging av taubanen og de tilhørende bygningene er underlagt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven, jf. § 20-2, jf. § 20-1. Selv om selve taubanen reguleres av *Lov 22. mai 2017 nr. 29 om taubaner (taubaneloven)*, er ikke denne typen utbyggingstiltak omfattet av unntakene i plan- og bygningsloven § 20-6.¹ Dette innebærer at plan- og bygningslovens byggesaksdel kommer til anvendelse i foreliggende sak, og at bestemmelsene i *forskrift om 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften, SAK)* og *forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift, TEK17)* også kommer til anvendelse. Ullensvang kommune har dermed mulighet til å sette krav til tiltaket, både som planmyndighet og som byggesaksmyndighet.

Plan- og bygningsloven har enkelte særtrekk som skiller denne loven fra andre lover innen arealforvaltningen. Et særtrekk ved loven, især lovens plandel, er at den i all hovedsak er *proessorientert*. Med dette menes at loven oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for forvaltningens skjønn, men den determinerer ikke utfallet av beslutningene. Hvordan arealene skal brukes er derfor i all hovedsak et spørsmål om planfaglige og lokalpolitiske prioriteringer.

Et annet særtrekk ved plan- og bygningsloven er at det er tale om en *sektornøytral* lov. Med dette menes at alle hensyn og interesser er i utgangspunktet likestilte etter loven. Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd viser at planleggingen skal ivareta en rekke hensyn og interesser, herunder både næringsinteresser og verneinteresser. Lovgivers intensjon er at alle hensyn og interesser skal utredes og gis lik mulighet til å ivaretas, men hvilke hensyn som til slutt prioriteres er opp til forvaltningens skjønn. Selv om loven i utgangspunktet er sektornøytral, er enkelte bestemte hensyn trukket frem som spesielt viktige ved lovanvendelsen. Dette er hensyn lovgiver mener bør tillegges spesielt stort vekt når det skal treffes beslutninger om arealbruk. Villreinen er et eksempel på at en interesse/et hensyn er trukket frem i forarbeidene. I forarbeidene kan vi lese:

Norge er det eneste landet i Europa som har intakte høyfjellsøkosystemer med bestander av villrein. Fordi en stor andel av den europeiske villreinbestanden befinner seg i Norge, er villreinen å betrakte som en norsk ansvarsart. Ulike arealinngrep, først og fremst veger, jernbane og kraftutbygginger, har medvirket til å splitte opp villreinens leveområde. De største utfordringene i dag er knyttet til utbygging og aktivitet i randsonene til flere av villreinområdene, og ferdsel inn i områdene.² (vår understreking)

Dette viser at villreinen er et hensyn som helt klart vil legitimere at planmyndighetenes fastsetter strenge krav til arealbruken, herunder regulering av «ferdsel inn i områdene».

¹ Se SAK § 4-3.

² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 31.

I dette kapittelet skal vi undersøke hvilke muligheter Ullensvang kommune har til å regulere den økte ferdselen som følge av en realisering av Hardanger Lift. Vi undersøker først kommunens handlingsrom i reguleringsplanen, hvor både bruk av arealformål, planbestemmelser og hensynsoner diskuteres. Deretter drøfter vi i hvilken utstrekning kommunen kan regulere ferdsel gjennom kommuneplanens arealdel.

2.2 Styring av ferdsel i reguleringsplanen

Styring av ferdsel innenfor et reguleringsplanområde kan skje med utgangspunkt i tre ulike virkemidler. For det første kan ferdsel reguleres gjennom bruk av arealformål. For det andre gjennom reguleringsbestemmelser. For det tredje ved bruk av hensynssoner og bestemmelser til hensynssoner. I dette punktet skal vi klargjøre de rettslige rammene for styring av ferdsel gjennom bruk av disse virkemidlene.

2.2.1 Styring av ferdsel gjennom arealformål

Arealformål i reguleringsplaner innebærer rettslig bindende krav til hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes. Etter pbl. § 12-4 første ledd er reguleringsplanen bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak. Samme bestemmelse presiserer i andre ledd at tiltak «må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser». De rettslige virkningene av arealformål vil sette klare begrensninger for gjennomføring av *utbyggingstiltak* og andre former for *fysiske arealbruksendringer*. Ferdsel vil på sin side sjelden være i strid med arealformål.

Brukes reguleringsformålet grønnstruktur/friområde ligger det i formålet en rettslig premiss om at arealet skal være tilgjengelig for allmenheten. Her setter selve arealformålet grenser for kommunenes adgang til å gi bestemmelser som begrenser eller hindrer allmenhetens ferdsel innenfor planområdet. Fra rettspraksis har vi særlig en sentral avgjørelse fra Høyesterett, som slår fast at for arealer som er avsatt til friområde kan det ikke gis bestemmelser som begrenser allmenhetens tilgang, jf. Rt. 2007 s. 271 (Barkasaken).

For denne utredningen er det imidlertid mest sentralt å se på hva som ligger av mulige virkemidler for å styre ferdsel i områder avsatt til LNFR formål. I utkastet til planforslag er området innenfor reguleringsplanen i all hovedsak foreslått avsatt til LNFR (med underformål friluftsområde). I tillegg er noe avsatt til fremtidige bygninger og noe til grønnstruktur (turveier). LNFR-formålet gir som den klare hovedregel allmenheten tilgang til arealene, både opphold og ferdsel, innenfor rammen av friluftslovens bestemmelser. Sagt på en annen måte vil det, om det ikke er gitt reguleringsbestemmelser om ferdsel innenfor rammene av plan- og bygningsloven, være friluftsløven som styrer ferdsel i LNFR områder.

Dette leder oss over til det som er kjernen i denne utredningen. I hvilken grad kan det gis reguleringsbestemmelser, eller fastsettes hensynssoner med bestemmelser, som styrer allmenhetens ferdsel i LNFR områder.

2.2.2 Styring av ferdsel gjennom reguleringsbestemmelser

Plan- og bygningsloven skiller ikke mellom ulike arealformål når det gjelder til adgangen til å gi bestemmelser i reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-7 nr. 1 til nr. 14. Dette i motsetning til kommuneplanenes arealdel som skiller mellom hvilke bestemmelser som kan gis uavhengig av arealformål, og bestemmelser som bare kan gis til bestemte arealformål. Oppstillingen i pbl. § 12-7 er uttømmende med hensyn til hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplaner.

Innledningsvis er det viktig å presisere at det ikke kan gis bestemmelser til et konkret planområde med rettslig virkning for arealer utenfor området. Dette følger av pbl. § 12-4 som klargjør rettsvirkningen av reguleringsplaner. Det kan derimot gis bestemmelser som legger restriksjoner på bruken av planområdet av hensyn til forhold utenfor planområdet. Dette fremgår uttrykkelig av pbl. § 12-7 nr. 2, men må gjelde generelt for alle typer planbestemmelser.

Vi skal nå se nærmere på hvilke typer bestemmelser i § 12-7 som kan være aktuelle som grunnlag for å gi planbestemmelser om ferdsel. Vi begynner med § 12-7 nr. 1 og 2, som har følgende utforming:

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 1 og 2 de mest generelle og mest omfattende, rettslige grunnlagene når det kommer til styring av arealbruk gjennom planbestemmelser. Satt på spissen kan man si at pbl. § 12-7 nr. 3 til nr. 14 nærmest er presiseringer av nr. 1 og 2. I forarbeidene sies det om nr. 1 at:

I dette ligger muligheter til å styre f.eks. visse former for ferdsel, aktiviteter eller virksomheter som kan være i motstrid med miljøkrav i område- eller detaljplanen.³

Bestemmelsen er relevant, ettersom ordlyden og forarbeidene utvilsomt gir et rettslig grunnlag for styring av arealbruk, herunder styring av ferdsel. Det samme må sies om § 12-7 nr. 2. Formuleringene «vilkår for bruk av arealer» og «forbud mot former for bruk», innebærer en viss grad av overlapp med formuleringene i nr. 1. Det er etter vårt syn hjemmel i begge bestemmelsene for å regulere ferdsel innenfor et planområde. Adgangen til å regulere ferdsel etter nr. 2 er etter ordlyden tilsynelatende noe videre enn etter nr. 1. Etter vårt syn ligger det likevel ingen reelle forskjeller i de rettslige grunnlagene hva gjelder det å styre ferdsel. Styring av ferdsel er som en illustrasjon kun trukket frem under omtalen av nr. 1 i forarbeidene.

Etttersom pbl. § 12-7 ikke skiller mellom arealformål, er det likevel viktig å understreke at den ikke kan leses og forstås uten at det tas hensyn til hvilket arealformål planbestemmelsen knytter seg til. På den ene siden er det åpenbart at § 12-7 nr. 1 og nr. 2 gir kommunene et vidt rettslig handlingsrom til å regulere ferdsel i utbyggingsområder. Riktignok bygger formuleringen «i nødvendig utstrekning» på et krav om saklighet, men spørsmålet om det skal brukes en bestemmelse som styrer ferdsel i slike områder, vil først og fremst bero på en planfaglig og politisk vurdering. På den andre siden vil dette handlingsrommet kunne innsnevres alt etter hvilket planformål som anvendes. I LNFR-områder vil adgangen til å legge restriksjoner på ferdsel være begrenset. Litt forenklet kan man si at det å legge begrensninger på allmennhetens ferdsel i LNFR-områder krever en særskilt begrunnelse. Bruk av underformål til LNFR-kategorien vil imidlertid gi tydeligere føringer. I foreliggende planforslag er store deler av planområdet avsatt til LNFR, med «friluftformål» som underformål. Rettslig sett vil det dermed være vanskeligere å fastsette restriksjoner for ferdselsretten. Da vil nemlig arealformålet

³ Ot.prp. nr.32 (2007-2009) s. 234.

og planbestemmelsen være mer eller mindre motstridende. Dersom underformålet «naturvern» i § 12-7 nr. 5 ble anvendt i planforslaget, kunne dette i større grad legitimert bestemmelser som innebærer ferdselsrestriksjoner i området.

Som nevnt kan planbestemmelser gis for å ivareta hensyn og interesser utenfor planområdet. Hensynet til villrein er som nevnt innledningsvis en interesse som åpenbart legitimerer at det gis bestemmelser innenfor planområdet, som har til formål å ivareta villreinen utenfor planområdet.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 6 kan også være et rettslig grunnlag for å styre ferdsel i ulike områder:

6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,

For denne utredningens vedkommende er det formuleringen «samt sikre naturtyper og annen verdifull natur» som er av interesse. Ordlyden er vid og må forstås slik at den gir grunnlag for å fastsette restriksjoner på ferdsel av hensyn til naturverdier, herunder villrein. Her ser vi hvordan nr. 6 i realiteten er en presisering av nr. 1 og nr. 2. Likevel fungerer pbl. § 12-7 nr. 6 som en påminnelse når det planfaglige og politiske skjønnet skal utøves. Lovgiver har tydeliggjort at hensynet til natur alltid vil være et relevant og saklig hensyn når planer skal vedtas. Dersom kommunen anvender § 12-7 nr. 6 som grunnlag for en planbestemmelse, må begrunnelsen for restriksjoner knyttes til begrepene «sikre naturtyper og annen verdifull natur». Med utgangspunkt i faglige utredninger og vurderinger må det legges til grunn at kommunen har et relativt vidt handlingsrom når det kommer til å gi ferdselsrestriksjoner gjennom reguleringsplanbestemmelser. Samtidig vil slike bestemmelser vanskelig kunne gis i områder avsatt til «friluftformål».

Det er også grunn til å fremheve pbl. § 12-7 nr. 12. Bestemmelsen lyder:

12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,

Sammenlignet med de øvrige punktene i pbl. § 12-7 nr. 1 til nr. 14 er rammen i nr. 12 noe særegen. Den gir kommunene hjemmel til å fastsette krav til ytterligere kunnskapskartlegging. Slike krav til undersøkelser kan gjelde både før og etter planen gjennomføres. Når det gjelder krav til ytterligere kunnskap før planen gjennomføres, har dette en klar side til forvaltningsloven § 17. Etter denne bestemmelsen plikter kommunen å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Selv om kommunen mener å ha et forsvarlig kunnskapsgrunnlag, gir altså § 12-7 nr. 12 hjemmel til å fastsette ytterligere krav til undersøkelser før planen gjennomføres. I Innjord/Zimmermann er det lagt til grunn at krav om undersøkelser før gjennomføring av reguleringsplanen, satt som reguleringsbestemmelse, innebærer at tillatelse ikke kan gis før slik undersøkelse er gjennomført.⁴ Dette reiser igjen nye spørsmål. Hvor langt kan kommunene gå i å oppstille vilkår for å gi tillatelse? Vi vil anta at et krav om undersøkelser oppstilt som bestemmelse i pbl. § 12-7 nr. 12 gir kommunene relativt vide rammer til å oppstille vilkår i en tillatelse, jf. pbl. § 20-2 jf. § 20-1, jf. pbl. § 21-4. Den viktigste begrensingen ligger trolig i at det som begrunner vilkåret er det

⁴ Innjord/Zimmermann, Plan- og bygningsloven med kommentarer Bind I,2. Utg. Universitetsforlaget 2020, s. 361.

samme som begrunnet kravet om ytterligere undersøkelser. Krav om oppfølging etter tiltaket er gjennomført må håndheves med hjemmel i plan- og bygningsloven kap. 32 (ulovlighetsoppfølging).

I vår sammenheng er det mer relevant å se på den andre delen av nr. 12, nemlig krav til miljøovervåking etter at planen er gjennomført. I forarbeidene kan man lese følgende om slike krav:

Krav om undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser ved gjennomføring av planen, skal sikre oppfølging av de undersøkelser som er gjort i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, inkludert vedtak av avbøtende tiltak og bestemmelser. Med gjennomføring menes også anleggs-, gjennomførings- eller driftsfase. Bestemmelsen vil gjøre det mulig å oppdage uforutsette konsekvenser av planen eller tiltak i planen, og med det gi grunnlag for å treffe tiltak som kan motvirke slike virkninger.⁵

Som vi ser av forarbeidene, er et krav om miljøovervåking som planbestemmelse aktuelt i de tilfeller det foreligger usikkerhet med hensyn til virkningene av reguleringsplanen. En slik bestemmelse må inneholde to hovedelementer. For det første må bestemmelsen fastlegge hvilke krav til undersøkelser som skal gjennomføres, herunder krav til tidsrom og geografisk avgrensning. For det andre må bestemmelsen klargjøre hvilke tiltak som skal iverksettes dersom miljøovervåkingen viser for store negative virkninger. Dersom usikkerheten knytter seg til virkningen av ferdselen i området, skal også tiltak rettes mot ferdselsbegrensninger.

Dersom kommunen stiller krav om miljøovervåking i foreliggende sak, bør det oppstilles klare krav til når, hvor og hvordan overvåkingen skal skje, samt klare rammer for hvilke virkninger funnene fra miljøovervåkingen vil medføre med hensyn til ferdselsrestriksjonene i området.

Det er viktig å understreke at det ikke bare er tale om et planfaglig og politisk skjønn når det skal vurderes om det skal stilles krav om overvåking. I konsekvensutredningsforskriften § 29 fjerde ledd slås det fast:

Ansvarlig myndighet skal der det er nødvendig stille krav om overvåking av vesentlige negative virkninger av planen eller tiltaket for miljø og samfunn. Når det stilles krav om overvåking skal ansvarlig myndighet fastsette fremgangsmåten og varigheten og omfanget av overvåkingen.

Forskriften oppstiller her en rettslig plikt, jf. begrepet «skal». Plikten er imidlertid koblet opp mot begrepet «der det er nødvendig». Dermed blir det i realiteten først og fremst et spørsmål om et planfaglig eller politisk skjønn om denne plikten inntreffer eller ikke.

Det er likevel viktig å understreke at vi her beveger oss inn i et rettslig sett, noe ukjent farvann. Denne dynamiske tilnærmingen til krav til tiltaket/virksomheten reiser helt egne spørsmål med hensyn til forutsigbarhet, planers rettsvirkning, kommunenes handlingsrom med mer, som ikke er særlig dyptpløyende behandlet, verken i lovens forarbeider eller i juridisk teori. Sett i sammenheng med reglene om konsekvensutredning og ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 12 er det likevel grunn til å hevde at det rettslig sett ikke er noe i veien for at kommunen kan sette krav om miljøovervåking, som i tillegg gir kommunen rett til å sette ytterligere ferdselsrestriksjoner dersom belastningen i området blir for omfattende. Det er videre grunn til å tro at domstolene vil være tilbakeholdne med å sette til side slike bestemmelser som har en klar forankring til hensyn og interesser som er trukket frem i

⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 235.

utredninger i planprosesser og som i sin tur er grunnlaget for bestemmelser hjemlet i pbl. § 12-7 nr. 12.

2.2.3 Styring av ferdsel gjennom bruk av hensynssoner med bestemmelser

Hensynssoner var et nytt virkemiddel i loven da vi fikk ny plan- og bygningslov i 2008.

I forarbeidene til loven sies det:

Hensikten med å skille ut hensynssoner på denne måten, er å vise hvilke viktige hensyn som må iakttas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere nye planinnspill eller gi veiledning ved behandlingen av dispensasjonssøknader. Både hensynssoner og arealformål skal angis samlet på arealplankartet. Utlegging av hensynssoner vil også gi tiltakshavere større grad av forutberegnelighet ved at de vil være kjent med sonens karakter før det fremmes søknad om å gjennomføre tiltak.⁶

Vi kan si at hensynssoner i praksis er en kobling mellom arealformål (kart) og bestemmelser (tekst), hvor man ved å trekke frem særlig hensyn og interesser innenfor planområdet, synliggjør hva man i senere planarbeid og ved gjennomføring av planer, bør være særlig oppmerksom på.

Hensynssoner skal vises i plankartet, og det kan knyttes både retningslinjer og bestemmelser til sonene. Mens retningslinjene ikke legger rettslige begrensninger på bruken av et område, vil bestemmelser i hensynssoner ha samme rettsvirkninger som arealformål og alminnelige planbestemmelser, jf. pbl. § 12-4.

Plan- og bygningsloven kapittel 12 har ikke en egen opplisting av mulige hensynssoner for reguleringsplaner, men § 12-6 viser til at opplistingen av hensynssoner for kommuneplanens arealdel i § 11-8, også kan anvendes i reguleringsplaner. For denne utredningen er det særlig plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav c, som er av interesse. Bestemmelsen slår fast at det kan fastsettes følgende hensynssone:

c) Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

Vi ser at bestemmelsen fremhever interessene *friluftsliv* og *landskap eller bevaring av naturmiljø*.

Bestemmelsen gir ingen føringer med hensyn til hvilke av disse interessene som skal prioriteres, men understreker at det i den enkelte hensynssone skal angis hvilken interesse som skal ivaretas. Dette betyr at hensynet til å ivareta friluftsliv kan begrunne en hensynssone, samtidig som hensynet til bevaring av naturmiljø kan begrunne en hensynssone som i realiteten forutsetter at det settes begrensninger på ferdsel i samme sone.

⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

Plan- og bygningsloven § 11-8 bokstav c gir videre rom for å sette krav til bruken av området innenfor hensynssonen. Slike krav kan enten fastsettes som bestemmelse, jf. andre ledd, eller som retningslinje, jf. tredje og fjerde ledd. Det er kun krav fastsatt som bestemmelse som har rettslige virkninger og legger begrensninger på den faktiske bruken. Retningslinjene har på sin side til formål å signalisere hva slags bruk som er, eventuelt ikke er, ønskelig innenfor sonen.

Andre ledd slår fast at det kun kan settes bestemmelser i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder. Dette må skje i forbindelse med fastsettelse av ny verneforskrift, eller ved revisjon av verneforskrifter eller forvaltningsplanen for et etablert verneområde. I forarbeidene er det uttalt følgende om bestemmelsen:

For eksempel kan bestemmelser knyttet til en hensynssone for randsonen til et verneområde gi direkte hjemmel til å begrense virksomhet og ferdsel mv. i et areal disponert til landbruks-, natur- og friluftsføremål samt reindrift (LNFR-formål). Dette er gjort for å gi mulighet for å regulere visse former for aktivitet og virksomhet i sonen som vil kunne være til ulempe for de særskilte hensyn som verneområdet skal ivareta, jf. merknaden til § 11-8 bokstav c.⁷

I andre områder, som ikke fungerer som en randsoner for vernet areal, kan det ikke gis bestemmelser i hensynssoner som begrenser ferdsel. I slike områder kan det kun gis retningslinjer for bruken og vilkår for tillatelser. Slik planavgrensningen er gjort for Hardanger Lift fremstår det som lite aktuelt å diskutere bruk av hensynssoner for å regulere ferdsel innenfor reguleringsplanens område. I planforslaget er det lagt inn hensynssone friluftsområde, noe som i realiteten innebærer at hensynet til utøvelse av friluftaktiviteter skal sikres. Bestemmelser om begrenning av ferdsel innenfor denne sonen vil etter vårt syn være problematisk slik planforslaget nå ligger. Både planformålet, herunder angivelse av underformålet friluftsområde, og bruk av hensynssone friluftsområde trekker klart i retning av at planen må forstås å skulle sikre friluftaktiviteter innenfor planområdet, ikke begrense eller forby slik virksomhet.

2.2.4 Oppsummering

Oppsummeringsvis, under behandlingen av rettslige virkemidler for å styre ferdsel gjennom reguleringsplan, kan vi si:

1. Det aktuelle reguleringsformålet er angitt som LNFR, med "friluftsområde" som underformål. Dette begrenser etter vårt syn kommunens adgang til å gi bestemmelser som innebærer ferdselsrestriksjoner.
2. Dersom området inneholder naturkvaliteter som kommunen ønsker ivaretatt, kan kommunen anvende underformålet «naturvern». Med dette som grunnlag kan kommunen med hjemmel i pbl. § 12-7 sette planbestemmelser som legger begrensninger på ferdselen. Både § 12-7 nr. 1, 2 og 6 gir rettslig grunnlag for slike bestemmelser.
3. Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 12 gir kommunen hjemmel til å sette krav om miljøovervåking, herunder krav til hvilke tiltak som kan iverksettes etter planen er gjennomført. Dette kan være et effektivt virkemiddel for å begrense ferdselen i området dersom miljøovervåkingen viser at belastningen blir for stor. Dersom kommunen stiller krav om miljøovervåking bør det oppstilles klare krav til når, hvor og hvordan

⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 212.

overvåkningen skal skje, samt klare rammer for hvilke virkninger funnene fra miljøovervåkningen vil medføre med hensyn til ferdselsrestriksjonene i området.

4. Hensynssoner i reguleringsplanen er trolig et lite effektivt virkemiddel for å regulere ferdselen i området.

2.3 Regulering gjennom kommuneplanens arealdel

2.3.1 Styring av ferdsel gjennom arealformål

Utgangspunktet er det samme her som under omtalen av reguleringsplaner. Enkelte formål gir som et rettslig utgangspunkt allmenheten rett til å ferdes. Enten i form av at noe er/forblir utmark (LNFR-områder), eller opparbeides med en forutsetning om at allmenheten har tilgang (grønnstruktur, gater, torg og lignende). Det sier seg likevel selv at kommunen gjennom å vedta en arealplan for hele kommunens areal (kommuneplanens arealdel) står lang friere i å gi bestemmelser og vedta hensynssoner med utgangspunkt i en helhetlig vurdering av arealbruk.

2.3.2 Styring av ferdsel gjennom bestemmelser

De rettslige rammene for å gi bestemmelser til arealformål i kommuneplanens arealdel er fastsatt i plan- og bygningsloven §§ 11-9, 11-10 og 11-11. Her er det viktig å være oppmerksom på et sentralt skille. Plan- og bygningsloven § 11-9 gir en opplisting av bestemmelser som kan gis uavhengig av arealformål for det enkelte område. Plan- og bygningsloven § 11-11 gir på sin side en opplisting av hva det kan gis bestemmelser om i områder avsatt til LNFR. Vi legger til grunn at det for denne utredningen kun er aktuelt å se på hva det kan gis bestemmelser om til LNFR-områder, da det er denne typen areal som vil "omkranse" utbyggingsområdet på Rossnos.

Ordlyden i §§ 11-9 og 11-11, med unntak av ett punkt, treffer i liten grad styring av ferdsel innenfor LNFR-områder. I pbl. § 11-11 nr. 6 finner vi imidlertid ordlyden som slår fast at det kan gis bestemmelser i nødvendig utstrekning om «ferdsel i områder med spesielle vernehensyn.»

Bestemmelsen kan ikke karakteriseres som en vid adgang til å sette ferdselsbegrensninger. I forarbeidene sies det:

Ferdselsregulering og begrensninger kan bare begrunnes der det gjør seg gjeldende særlige vern hensyn, og der disse har større tyngde enn utøvelsen av den frie ferdselsretten i et avgrenset område. Ett eksempel kan være en tidsbegrenset innskrenkning av ferdsel i viktige hekkeområder for fugl eller i viktige kalvingsområder for rein.⁸

Her ser vi hvordan lovgiver plasserer listen relativt høyt for å gi ferdselsbegrensninger i områder som etter sitt arealformål forutsettes å være tilgjengelige for allmennheten.

Dersom det foreligger dokumentasjon på at visse områder i influensområdet til reguleringsplanen har særskilte vernekvaliteter, kan Ullensvang kommune vurdere å anvende § 11-11 nr. 6 til å fastsette særskilte restriksjoner for ferdselen i områdene. Slike restriksjoner kan f.eks. være at nærmere avgrensede områder skal være avskåret fra ferdsel i bestemte tidsrom. Utover dette gir pbl. § 11-11 lite rom for generelle ferdselsbegrensninger i LNFR-områder. Riktignok hjemler pbl. § 11-9 nr. 8 det å oppstille krav om miljøoppfølging og miljøovervåking. Primært er nok dette en hjemmel for å styre og stille krav til arealbruken når det planlegges en konkret utbygging, som forutsetter reguleringsplan. Det vil da være aktuelt å stille krav til både planen og tiltaket. Der det i

⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 224-225.

kommuneplanens arealdel ikke skal legges til rette for utbygging, er det vanskelig å se at bestemmelsen kan utgjøre grunnlag for restriksjoner/begrensninger i ferdsel.

2.3.3 Styring av ferdsel gjennom bruk av hensynssoner med bestemmelser

Mens kommunene etter vårt syn har et meget begrenset handlingsrom til å styre ferdsel etter pbl. §§ 11-9 og 11-11, tegner det seg et noe annet bilde i pbl. § 11-8. Vi har ovenfor trukket frem kommunens adgang til å gi hensynssoner, herunder gi rettslig bindende bestemmelser, til areal i randsonen av verneområder.

På dette plannivået (kommuneplanens arealdel) åpner det seg opp nye muligheter for planmyndighetene for å styre arealbruk, særlig gjelder dette ferdsel i randsonen til verneområder. Her kan kommunene gi hensynssoner med rettslig bindende bestemmelser. I pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c) sies det at det kan: *fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet*. Det må igjen understrekes at slik sone også kan gis til en reguleringsplan, men det forutsetter et annet krav til geografisk nærhet til planområdet og verneområdet. Kommuneplanenes arealdel gir andre muligheter. Bestemmelser i kommuneplanens arealdel som regulerer/styrer ferdsel, ligger innenfor de rammene bestemmelsen setter. Det er likevel viktig å minne om at slike hensynssoner kun kan fastsettes i forbindelse med vedtakelse eller revisjon av verneforskrifter etter naturmangfoldloven. Dette i seg selv innskrenker kommunenes handlingsrom ytterligere.

I vårt tilfelle er det særlig interessant å se på hvordan villreinutredningen kan brukes som grunnlag for å gi hensynssoner, gjerne i sammenheng med krav til miljøoppfølging og miljøovervåking som er satt som bestemmelser til reguleringsplanen for området. Det bør derfor være en kobling mellom et eventuelt krav om miljøoppfølgingsplan og miljøovervåking i reguleringsplanen, og det arbeidet Ullensvang kommune er i gang med når det gjelder rullering av kommuneplanens arealdel. På denne måten kan funnene fra de undersøkelser som skjer etter reguleringsplanen er gjennomført, innarbeides i kommuneplanens arealdel. Lovens system bygger nok først og fremst på en tanke om at reguleringsplaner skal følge opp de føringer som ligger i kommuneplanenes arealdel, herunder utbygging skal skje der dette er bestemt gjennom vedtak på to nivåer. Likevel er ikke plan- og bygningsloven noe absolutt hierarkisk system, slik at det ikke er adgang til å vedta reguleringsplan for utbygging uten at arealene er avsatt til dette i kommuneplanenes arealdel.

2.3.4 Oppsummering av kommuneplanen som styringsmiddel

På grunnlag av redegjørelsen over, kan vi slå fast følgende:

1. Generelt er det lite rom for å legge begrensninger på allmennhetens ferdselsrett i kommuneplanens arealdel.
2. I randsonen til verneområder kan det fastsettes en særskilt hensynssone med bestemmelser om regulering av ferdsel. Dette kan kun skje i forbindelse med vedtakelse eller revisjon av verneforskrift etter naturmangfoldloven.
3. Et eventuelt krav om miljøoppfølgingsplan og miljøovervåking i reguleringsplanen, kan følges opp i arbeidet med rullering av kommuneplanens arealdel.

2.4 Foreslåtte bestemmelser i reguleringsplan

Vi har ikke grunnlag for å komme med konkrete forslag til planbestemmelser for verken reguleringsplanen eller kommuneplanens arealdel. Vi har påpekt ovenfor at bestemmelser til arealplaner i stor grad handler om utøvelse av et planfaglig og politisk skjønn.

Som en del av utredningen er vi bedt om å vurdere de forslåtte planbestemmelsene som gjelder regulering av ferdsel. Det er spesielt forslaget til følgende planbestemmelse som her er relevant:

Styring av ferdsel (§ 12-7 nr. 6)

For å sikre naturtyper og verdifull natur skal drivar av pendelbanen innhente driftsløyve for besøksforvaltning og ferdsel ved Rossnos. Driftsløyvet skal sikre at ferdsel med utgangspunkt i anlegget skjer på ein måte som:

- *ivaretek besøkjande sin sikkerheit*
- *ivaretek naturmiljøet*
- *tek omsyn til ålmentas interesser og lokal kultur*
- *er i samsvar med lovar og forskrifter for miljø*

Driftsløyve gis av kommunen, som skal innhente høyringsuttale frå aktuelle statlege og regionale høyringsinteresser i sakshandsaminga. Driftsløyve kan gis for inntil 3 år.

Statens naturoppsyn (SNO) skal i medhald av lov om statleg naturoppsyn bl. a. føre kontroll med overhald av friluftsløvas føresegner. Der det blir fastsett særskilte åtfærdsreglar i medhald av friluftsløva § 15, skal oppsyn sjåast som ein kommunal oppgåve.

Vi mener forslaget til reguleringsbestemmelse er problematisk. Det er vanskelig å se at et krav om driftstillatelse for besøksforvaltning og ferdsel ved Rossnos har den nødvendige rettslige forankringen. Som nevnt oppstiller plan- og bygningsloven § 12-7 en rettslig ramme for hvilke planbestemmelser som kan fastsettes. Det innebærer at alle planbestemmelser må være hjemlet i ordlyden i pbl. § 12-7 nr. 1 til nr. 14.

Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til at det gjennom planbestemmelser etableres egne tillatelsesordninger. Forslaget synes å innføre en konsesjonsordning for tre år av gangen. Vi kan ikke se at plan- og bygningsloven, taubaneloven eller andre lover gir hjemmel for å oppstille krav om driftstillatelse for besøksforvaltning og ferdsel.

Det ser ikke ut til at utfordringer knyttet til håndheving av en slik driftstillatelse er problematisert. Eier av anlegget har ikke hjemmel til, gjennom en planbestemmelse som dette, til å utøve "myndighet" overfor privatpersoner som ferdes i området. Slike vi forstår det faktiske grunnlaget i saken, er store deler av planområdet ikke underlagt anleggseiers eiendomsrett, som dermed heller ikke i kraft av grunneierrollen for eksempel heller ikke kan foreta seg noe ved ødeleggelse og forsøpling.

Siste ledd i bestemmelsen framstår som klart overflødig. Statens naturoppsyn plikter å utføre sine oppgaver helt uavhengig av hva som måtte stå i en reguleringsplan. Kommunen har ikke hjemmel til å gi en bestemmelse som tilsynelatende pålegger SNO plikter. Slik bestemmelsen står er den egnet til å forvirre. Den kan ikke håndheves, og ligger utenfor det det kan gis bestemmelser om i en reguleringsplan.

Det er ikke dermed sagt at anleggseier er avskåret fra selv å fastsette krav til bruk av anlegget. Dette er imidlertid privatrettslige krav, som må holdes klart adskilt fra den offentlige myndighetsutøvelsen. Vi behandler dette mer inngående nedenfor i punkt 3.5.

3 Annet rettslig rammeverk for regulering av ferdsel

3.1 Innledning

Ved siden av plan- og bygningsloven er det flere andre lover som kan ha betydning for allmennhetens ferdselsrett. I dette kapittelet behandler vi et utvalg sentrale lover som gir myndighetene mulighet til å regulere ferdsel av hensyn til villrein. Avslutningsvis ser vi på hvilke rettslig handlingsrom tiltakshaver har for selv å sette restriksjoner på bruken av anlegget av hensyn til villrein.

3.2 Friluftsloven

Allmennhetens ferdselsrett har en lang og sterk tradisjon i norsk rett. Utgangspunktet er slått fast i friluftsloven § 2 første ledd:

I utmark kan enhver ferdes til fots hele året, når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet.

Legalitetsprinsippet krever at det foreligger klar lovhjemmel dersom denne rettigheten skal begrenses. Friluftsloven inneholder enkelte bestemmelser som kan medføre begrensninger i allmennhetens ferdselsrett. For det første ligger det en begrensning i den siterte bestemmelsen, ved at ferdsel kun er tillatt «når det skjer hensynsfullt og med tilbørlig varsomhet». Dette aktsomhetskravet er ytterligere definert i friluftsloven § 11 om ferdselskultur. Det fremgår av bestemmelsen første ledd at:

Enhver som ferdes eller oppholder seg på annen manns grunn eller på sjøen utenfor, skal opptre hensynsfullt og varsomt for ikke å volde skade eller ulempe for eier, bruker eller andre, eller påføre miljøet skade. Han plikter å se etter at han ikke etterlater seg stedet i en tilstand som kan virke skjemmende eller føre til skade eller ulempe for noen.

Friluftsloven fastsetter med dette en norm for ferdselskultur og ferdselsadferd som innebærer visse restriksjoner på den frie ferdselsrett. Som det fremgår av § 11 gjelder kravet om hensynsfull og varsom ferdsel ikke kun overfor grunneiers interesser eller andre brukeres interesser. Det er heller ikke tillatt å ferdsel slik at miljøet påføres skade. Dette er relevant med hensyn til at tålegrensen for miljøvirkning vil være lav som følge av ferdsel i villreinområder. Samtidig har nok aktsomhetskravene i friluftsloven begrenset effekt for å forhindre ferdsel, og et aktsomhetskrav alene vil være vanskelig å håndheve i praksis. I foreliggende vil bestemmelsens funksjon først og fremst være av pedagogisk karakter, i form av å opplyse potensielle brukere av området om at det gjelder en lovsatt plikt til å ferdes aktsom i naturen.

Friluftsloven inneholder enkelte bestemmelser som gir myndighetene mulighet til å regulere ferdsel i utmark. Friluftsloven § 2 andre ledd gir kommunen mulighet til å regulere visse type fremkomstmidler i utmark:

Det samme gjelder ferdsel med ride- eller kløvhest, kjelke, tråsykkel eller liknende på veg eller sti i utmark og over alt i utmark på fjellet, såfremt ikke kommunen med samtykke av eieren eller brukeren har forbudt slik ferdsel på nærmere angitte strekninger.

Bestemmelsen innebærer at allmennhetens ferdselsrett ikke er begrenset til «ferdsel til fots», jf. § 2 første ledd. Det er også tillatt med ikke-motoriserte transportmidler, herunder tråsykler. Samme bestemmelsene gir imidlertid kommunen hjemmel til å fastsette «forbud mot slik ferdsel på nærmere angitte strekninger».

Bestemmelsen må leses i sammenheng med friluftsløven §§ 15 og 16 som presiserer kommunens handlingsrom til å fastsette ferdselsrestriksjoner. Friluftsløven § 15 gjelder adferdsregler, og har følgende utforming:

§ 15. (Regulering av ferdsel på visse friluftsområde)

Til regulering av ferdselen på område hvor utfarten er stor, kan kommunen med samtykke av eieren eller brukeren fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge. Reglene skal særlig ta sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og fremme helsetiltak og sanitære forhold.

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å fastsette nærmere regler om ferdsel innenfor bestemte friluftsområder hvor utfarten er stor. Slike bestemmelser må vedtas i form av forskrift etter forvaltningsloven kapittel VII, jf. friluftsløven § 24 tredje ledd. Dette innebærer at det ikke er klagerett på vedtaket. Likevel gis grunneier, rettighetshavere i området, fylkeskommunen, statsforvalter og organiserte friluftslag rett til å bringe vedtaket inn for prøving hos departementet, jf. friluftsløven § 24 femte ledd. (Hvordan henger dette sammen med at det kreves samtykke fra grunneier?)

Det fremgår av friluftsløven § 15 bestemmelser om ferdselsregulering skal ta sikte på å sikre de kvaliteter som friluftslivet nyter godt av, herunder ro og orden, vern av dyre- og planteliv, samt helsetiltak og sanitære forhold. Bestemmelsen gir derimot ikke hjemmel til å forby ferdsel. Det er kun tale om atferdsregler som setter krav til hvordan ferdselen skal skje.

Friluftsløven § 16 gir hjemmel for å forby ferdsel på bestemte eiendommer, hvor ferdselen vil være til skade eller hindre eierens bruk av eiendommen. Dette er med andre ord en bestemmelse som ikke kan anvendes for å regulere ferdsel av hensyn til naturmangfoldet alene.

Selv om friluftsløven inneholder enkelte hjemler for å regulere ferdsel, er det viktig å understreke at friluftsløven er en «svak» lov i møte med annen lovgivning. Friluftsløven § 19 slår fast at allemannsretten gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller forskrifter gitt i medhold av lov. Utmark blir eksempelvis ofte til innmark ved gjennomføring av en arealplan. Plan- og bygningsloven, herunder bestemmelser om kommunale arealplaner, er således et langt mer nærliggende virkemiddel for å regulere ferdsel. Friluftsløvens bestemmelser om adferdsregler, herunder muligheten for å regulere og begrense visse typer ferdsel av hensyn til villrein, vil med andre ord kunne gjennomføres mer effektivt etter plan- og bygningsloven.

3.3 Naturmangfoldloven

3.3.1 Innledning

Naturmangfoldloven har til formål å sikre at naturen ivaretas gjennom bærekraftig bruk og vern, jf. § 1. Med dette marker loven at enhver bruk av natur skal skje på en måte som ikke forringer naturverdier for dagens og morgendagens generasjoner. Loven oppstiller en rekke virkemidler for å operasjonalisere formålet, hvor de mest relevante bestemmelsene i vår sammenheng er bestemmelser om bærekraftig bruk (kapittel 2), bestemmelser om artsforvaltning (kapittel 3) og bestemmelser om områdevern (kapittel 5). I det følgende gjøres det rede for hvilke bestemmelser i naturmangfoldloven som kommer til anvendelse i foreliggende sak, hvor vi spesielt undersøker mulige virkemidler for å regulere ferdsel av hensyn til villreinen på Hardangervidda.

3.3.2 Naturmangfoldlovens bestemmelser om bærekraftig bruk

Naturmangfoldloven kapittel 2 oppstiller en rekke bestemmelser som skal sikre at bruk av natur skjer innenfor rammen av bærekraftprinsippet. Helt sentralt er bestemmelsene om forvaltningsmål for

naturtyper og økosystemer (§ 4) og forvaltningsmål for arter (§ 5). Når det gjelder villrein, er det spesielt nml. § 5 som er relevant. Den slår fast et generelt forvaltningsmål for arter, hvor første ledd lyder som følger:

§ 5. (forvaltningsmål for arter)

Målet er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Bestemmelsene pålegger verken forvaltningen eller private aktører noen direkte forpliktelser, men har betydning for både lovtolkning og skjønnsutøvelse i konkrete saker.⁹ I vår sammenheng innebærer dette at kommunens som plan- og byggesaksmyndighet skal vurdere om utbyggingen av Hardanger Lift med de direkte og indirekte konsekvenser tiltaket medfører, vil være i strid med målet om å ivareta villreinen i området, herunder dets økologiske funksjonsområde. Bestemmelsen innebærer ikke at kommunen er rettslig forpliktet til å stanse et planforslag som er i strid med forvaltningsmålet. Videre vil heller ikke bestemmelsen gi grunnlag for å nekte en utbyggingssøknad i tråd med en vedtatt plan. På den andre siden står kommunen helt fritt til å nekte et planforslag fremmet med henvisning til nml. § 5. I tillegg kan nml. § 5 være et viktig argumentasjonsgrunnlag for kommunen til utformingen av et planforslag, herunder i vurderingen av hvilke arealformål og planbestemmelser som skal fastsettes.

I behandlingen av en reguleringsplan som berører naturmangfoldet, skal kommunen også vurdere planen i lys av prinsippene for offentlig beslutningstaking, inntatt i nml. §§ 8 til 12. Heller ikke dette er bestemmelser som legger rettslige begrensninger for kommunens adgang til å vedta reguleringsplaner, men ifølge § 7 skal det fremgå særskilt av planvedtaket hvordan prinsippene er vurdert og hvilken vekt de er tillagt. I det følgende gis en kort redegjørelse og vurdering av de bestemmelsene som er ansett for å ha størst relevans i foreliggende sak.

Naturmangfoldloven § 8 oppstiller prinsippet om kunnskapsgrunnlag. Første ledd har følgende utforming:

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Bestemmelsen innebærer at kommunen skal så langt det er rimelig sørge for at planvedtaket bygger på vitenskapelig kunnskap om villreinenens bestandssituasjon i området, herunder effektive av påvirkninger. I vår sammenheng betyr dette at kommunen skal foreta en særskilt vurdering av det kunnskapsgrunnlag som foreligger, med hensyn til å avgjøre om dette gir tilstrekkelig grunnlag for å treffe en forsvarlig avgjørelse. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forvaltningsloven § 17 som pålegger kommunen å sørge for at «saken er så godt opplyst som mulig» før vedtak treffes. Det er med andre ord kommunen som har det endelige ansvaret for at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon med hensyn til villreinenens bestandssituasjon, herunder om undersøkelsene av konsekvensene som følge av økt ferdsel i området er tilstrekkelig dokumentert. Naturmangfoldloven

⁹ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 375.

§ 7 innebærer, som nevnt, at kommunens vurdering av kunnskapsgrunnlaget skal fremgå eksplisitt av planvedtaket. Dersom kommunen mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst med hensyn til mulige konsekvenser for villreinen, er de etter fvl. § 17 forpliktet til å nekte planforslaget fremmet, evt. sette planforslaget på vent og samtidig be forslagsstiller om å gjennomføre ytterligere undersøkelser. Bestemmelsen kan også danne grunnlag for krav om miljøoppfølging og miljøovervåking, som vi har behandlet tidligere.

Bestemmelsen om kunnskapsgrunnlag i § 8 må ses i sammenheng med § 9 som knesetter det såkalte føre-var-prinsippet. Bestemmelsen lyder:

§ 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

Offentlige beslutninger som berører naturmangfold, vil alltid være beheftet med en viss grad av usikkerhet med hensyn til konsekvensene av tiltaket. I vår sammenheng innebærer nml. § 9 at kommunen skal foreta en vurdering av hvor stor grad av usikkerhet som foreligger med hensyn til virkningene overfor villrein, herunder hvilken betydning dette skal ha for planvedtaket. Er det usikkerhet knyttet til om tiltaket vil kunne medføre vesentlig skade på villreinen, skal kommunen vurdere hvordan slike skadevirkninger kan unngås. Bestemmelsen gir slik sett et grunnlag for å nekte planforslaget fremmet, evt. sette krav i planen som vil redusere eller forhindre det mulige skadepotensialt. Igjen er det opp til kommunens faglige skjønn å avgjøre utfallet, men det skal fremgå av beslutningen hvordan § 9 er vurdert og vektlagt. Også denne bestemmelsen må ses i sammenheng med fvl. § 17. Dersom kommunen mener det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om de potensielle skadevirkningene for villreinen, skal planforslaget nektes fremmet. Evt. må kommunen pålegge forslagsstiller å innhente ytterligere dokumentasjon.

Bestemmelsene i §§ 10, 11 og 12 skal også vurderes i forbindelse med planvedtaket, og innebærer i korte trekk at hensynet til villreinen skal vurderes i lys av den totale belastningen i området (§ 10), at alle kostnader knyttet til tiltak for å bevare villreinen skal bæres av forslagsstiller (§ 11) og at tiltaket skal bygges og driftes på en måte som i størst mulig grad ivaretar hensynet til villreinen (§ 12). Samtlige vurderinger skal fremgå av planvedtaket, jf. nml. § 7.

I foreliggende sak er også naturmangfoldloven § 13 relevant. Den gir hjemmel til å fastsette særskilte kvalitetsnormer for blant annet bestemte arter. I skrivende stund er det vedtatt to forskrifter om kvalitetsnormer. Dette er kvalitetsnorm for ville bestander av atlantisk laks og kvalitetsnorm for villrein.

Kvalitetsnorm til villrein er gitt i forskrift 23. juni 2020 nr. 1298. I forskriften artikkel 1 er formålet angitt:

Artikkel 1. Formål og virkeområde

Formålet med kvalitetsnormen er å bidra til at villrein, og de ulike villreinområdene, forvaltes på en slik måte at internasjonale forpliktelser overholdes, og at nasjonale målsettinger om ivaretagelse av levedyktige bestander innenfor sine naturlige utbredelsesområder nås. Kvalitetsnormen er retningsgivende for myndighetenes forvaltning i alle saker som har betydning for villrein og skal gi myndighetene et best mulig grunnlag for forvaltningen av bestandene og leveområdene, og faktorene som påvirker disse.

Av denne bestemmelsen er det særlig to forhold som er verdt å merke seg med hensyn til kommunens planbehandling av Hardanger Lift. For det første at kommunen er forpliktet til å foreta en særskilt vurdering av planforslaget opp mot de mål og forpliktelser som knytter seg til villreinforvaltningen. De nasjonale kvalitetsnormene fastsettes av Miljødirektoratet, mens de internasjonale forpliktelsene følger av blant annet Bernkonvensjonen. For det andre fremgår det av artikkel 1 at kvalitetsnormene er ment å være *retningsgivende*. Dette innebærer at kvalitetsnormene i seg selv ikke legger rettslige begrensninger for kommunens myndighet til å vedta planer. Men kommunens vurderings- og begrunnelsesplikt skjerpes i den forstand at planen skal vurderes opp mot kvalitetsnormene og det skal gjøres særskilt rede for hvorvidt, og i hvilken grad, planen vil påvirke bestandssituasjonen og leveområdet til villreinen dersom planen gjennomføres. Kvalitetsnormene vil også kunne utgjøre et grunnlag for å fremme innsigelse til planen, dersom kvalitetsnormene ikke overholdes. Kvalitetsnormene kan også være et viktig grunnlag for kommunenes vurdering av reguleringsplanens innhold, herunder hvilke planbestemmelser som kan fastsettes.

3.4 Driftstillatelse etter taubaneloven

3.4.1 Innledning

Ovenfor har vi sett at Taubaneloven ikke erstatter plan- og bygningslovens krav om søknadsplikt for utbygging av Hardanger Lift. Taubaneloven setter på sin side krav om driftstillatelse, jf. § 6. Myndigheten til å utstede driftstillatelse er lagt til Statens Jernbanetilsyn, jf. *forskrift 21. juni 2017 nr. 906 om taubaner* § 1-4 andre ledd. Selv om taubaneloven kun setter krav om driftstillatelse, har loven et bredere nedslagsfelt enn å regulere *driften* av taubaner. Det følger av taubanelovens formål i § 1 at loven «skal sikre at taubaner blir anlagt, bygget, drevet, vedlikeholdt og fjernet slik at taubaner ikke fører til skade på person, eiendom eller miljø».¹⁰ Av dette kan man trekke to slutninger: For det første at taubaneloven også regulerer forhold knyttet til utbyggingen av taubaner. For det andre at hensynet til å unngå skadevirkninger på miljøinteresser er et saklig hensyn ved myndighetsutøvelse etter taubaneloven. Et sentralt spørsmål i utredningen er hvilke muligheter taubaneloven gir til å sette vilkår til driftstillatelsen ut fra hensynet til villrein. Videre er spørsmålet om hvilke muligheter som finnes for å koordinere søknadsbehandlingen etter taubaneloven med planprosessen etter plan- og bygningsloven.

3.4.2 Vilkår i driftstillatelse ut fra hensyn til villrein

Taubaneloven inneholder ingen eksplisitt vilkårshjemmel, men det fremgår implisitt av flere bestemmelser at Jernbanetilsynet kan sette vilkår til en driftstillatelse. Blant annet heter det i § 5 at taubanevirksomheten skal sikre at «at vilkårene som er satt for taubanen i eller i medhold av denne loven, er oppfylt». Videre heter det i § 17 første ledd at: «Tilsynsmyndigheten kan trekke tilbake driftstillatelse ved brudd på vilkår eller krav som er satt for taubanen». Det er derfor på det rene at

¹⁰ Se også taubaneforskriften § 1-1.

Jernbanetilsynet kan sette vilkår til en driftstillatelse. I mangel av en vilkårshjemmel vil imidlertid forvaltningsrettens ulovfestede vilkårslære komme til anvendelse. Denne læren oppstiller to kriterier for at vilkår til tillatelser skal være gyldige. For det første må vilkårene være saklige. Det vil si at vilkårene må ha saklig sammenheng med den hjemmelslov myndighetens utledes fra, og ha saklig sammenheng med den tillatelsen som gis. For det andre må vilkårene ikke være uforholdsmessig tyngende. Det vil si at vilkårene må ikke være så kostbare eller krevende å gjennomføre, at ulempen overstiger fordelene av tillatelsen. I vår sammenheng er det først og fremst et spørsmål om vilkår av hensyn til villrein vil oppfylle kravet til saklighet.

Når saklighetskravet skal fastlegges, er det naturlig å ta utgangspunkt i taubanelovens formålsbestemmelse. Ved at formålsbestemmelsen uttrykkelig fremhever miljø som et overordnet hensyn i loven, må det kunne oppstilles krav til både etableringen og driften som skal sikre at berørte miljøinteresser blir ivaretatt. Slike vilkår vil f.eks. være estetisk og landskapstilpasset utforming av anlegget og krav om opprydding ved driftsopphør. Spørsmålet er om det også er saklig å sette vilkår som skal regulere brukernes adferd etter frakten er gjennomført, f.eks. forbud mot å medbringe visse typer fremkomstmidler for å unngå uheldig miljøbelastning ved destinasjonsområdet?

Uttalelser i forarbeidene trekker i retning av at Jernbanetilsynets vilkårskompetanse her er mer begrenset. I forarbeidene er det uttalt om § 2 - virkeområdet for loven:

Bestemmelsen må forstås slik at virkeområdet omfatter all aktivitet som har sammenheng med det å frakte personer og gods. All aktivitet omfatter derimot ikke aktivitet før og etter frakten, for eksempel nedfarten for personer i et skianlegg el.¹¹

Uttalelsen tyder på at loven ikke er ment å regulere aktivitet før og etter personfrakten. Dette kan tas til inntekt for at Jernbanetilsynet ikke kan fastsette vilkår som er ment å styre aktiviteten til personene som er fraktet Rossnos-plataet, når de befinner seg der. På den andre siden kan det argumenteres med at det er taubanedriften som vil medføre økt belastning på villreinen i området, og at det derfor må være rom for å sette vilkår som kan bidra til å begrense de negative miljøvirkningene. En slik tolkning finner støtte i både Rt. 1993 s. 528 (Lunner Pukkverk) hvor Høyesterett viser til at miljøhensynet er av «vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene», samt i naturmangfoldlovens kapittel II om forvaltningsmål og prinsipper for offentlig beslutningstaking.

Det er etter dette noe tvilsomt om Jernbanetilsynet har hjemmel til å sette vilkår i en driftstillatelse som har til formål å begrense ferdselen av hensyn til villrein. Vi heller likevel i retning av at dette må være rettslig holdbart, så fremt vilkårene har en klar sammenheng med driftsmåten og påviselig effektiv med hensyn til å ivareta villreinens leveområder. Det er likevel viktig å gjøre oppmerksom på at Jernbanetilsynet ikke har noen plikt til å oppstille slike vilkår.

3.4.2 Hvilke muligheter er det for å koordinere søknadsbehandlingen etter taubaneloven med planprosessen etter plan- og bygningsloven?

Taubaneloven har ingen koblingsbestemmelse til plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven § 21-5 finner vi imidlertid en bestemmelse som åpner opp for at kommunen som byggesaksmyndighet kan vente med å avgjøre byggesaken til det foreligger samtykke eller tillatelse fra «*annen myndighet*». Kommunen kan på denne måten innta en «vente og se holdning» overfor andre myndigheter. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at kommunen, dersom Jernbanetilsynet ikke oppstiller de vilkår kommunen ønsker, må utøve sin myndighet innenfor de rettslige rammene

¹¹ Prop. 162 L (2015-2016) s. 21.

plan- og bygningsloven gir. Vi vil likevel hevde at krav i en byggetillatelse som er rene oppfølginger av bestemmelser i reguleringsplaner ligger innenfor rammene av hva kommunen kan oppstille vilkår om i en byggetillatelse.

For selve håndhevingen, dersom vilkår oppstilt i tillatelser ikke etterleves, vil det være av betydning om ikke bare plan- og bygningsloven virkemidler kan benyttes. Taubaneloven har egne håndhevingsbestemmelser jf. taubaneloven kap. 4, som gir Jernbanetilsynet relativt stor myndighet til å gripe inn overfor en anleggseier som ikke overholder vilkårene i en driftstillatelse.

3.5 Privatrettslige styringsmidler

Spørsmålet videre er om Hardanger Lift, i kraft av sitt eierskap til taubaneanlegget, selv kan sette vilkår for bruk av anlegget som vil bidra til å begrense ulemper som følge av økt ferdsel i området.

Et eierskap til et anlegg gir i de aller fleste tilfeller et godt rettslig utgangspunkt for styring av bruken av anlegget. En eier vil, innenfor rammen av de krav som følger av offentlige tillatelser, vil kunne fastsette regler for hvordan anlegget skal, og ikke skal brukes. Eksempelvis må Hardanger Lift stå svært fritt til å nekte frakt av sykler og lignende fremkomstmidler opp på plataet. Selskapet kan også begrense eller stanse driften i de tidsrom hvor villrein er mest sårbar for forstyrrelser, eller når det er observert villrein i nærheten av Rossnos. Slik vi ser det krever ikke slike tiltak noen nærmere begrunnelse.

Derimot er det mer tvilsomt om anleggseier kan nekte brukerne av Hardanger å ferdes videre innover Hardangervidda. Som vi har sett står allmennhetens ferdselsrett sterkt i norsk rett, og det er kun myndighetene som har hjemmel til å sette ferdselsrestriksjoner i utmark.

Selv om anleggseier står nokså fritt til å bestemme hvordan anlegget skal brukes, og selv om dette vil kunne bidra til å redusere belastningen i området, må slike «selvpålagte» krav holdes adskilt fra de vurderingene myndighetenes skal foreta i behandlingen av reguleringsplanen, byggetillatelsen og driftstillatelsen. For selv om anleggseier legger frem de særskilte krav som skal gjelde for bruk av anlegget, gir dette liten garanti for myndighetene. Så lenge slike krav ikke oppstilles i form av vilkår i de offentlige tillatelsene, vil håndhevelsen og etterlevelsen kun bero på driftseiers vilje. Det er dermed ingen som kan kontrollere at kravene overholdes, og det følger ingen sanksjoner ved brudd. Det er også vanskelig å se at det kan inngås en avtale med kommunen eller Jernbanetilsynet om overholdelse av særskilte bruksregler. Myndighetenes ansvar er begrenset til håndhevelse av lovgivningen, herunder å påse at de krav som er fastsatt i eller i medhold av loven etterleves. Med dette som utgangspunkt fremstår det som klart at myndighetene heller ikke kan legge vekt på at eier, når reguleringsplan vedtas eller driftstillatelse gis, sier seg villig til å sette krav til sin egen virksomhet av hensyn til villrein.

4 Noen avsluttende betraktninger

Denne utredningen har kartlagt og diskutert hvilke styringsmidler regelverket gir for å regulere ferdsel av hensyn til villrein. Utredningen har foretatt en gjennomgang av kommunenes handlingsrom til å fastsette ferdselsrestriksjoner i arealplaner og undersøkt andre mulige rettsgrunnlag for ferdselsrestriksjoner. Vår samlede betraktning er at regelverket gir begrensede muligheter for å regulere ferdselen fra Hardanger Lift. Det er imidlertid et visst handlingsrom som de ansvarlige myndigheter bør være oppmerksomme på.

I kapittel 2 har vi sett at kommunen kan sette ferdselsrestriksjoner i både kommuneplanens arealdel og i reguleringsplanen, i form av planbestemmelser. Dette forutsetter imidlertid at planformålet for de områdene hvor ferdselsrestriksjonene skal gjelde legges ut som naturområder. Dersom det kun er tale om LNFR-områder uten underkategorier, eller der underkategorien «friluftsmål» anvendes, vil det vanskelig kunne gis bestemmelser i planen som begrenser allmennhetens ferdselsrett. Vi har også sett at kommunen kan fastsette krav om miljøovervåkning, og at dette kan være et effektivt virkemiddel for å stramme inn på ferdselsrestriksjonene dersom ferdselen i området medfører for stor belastning for villreinen.

I kapittel 3 har vi sett på ulike rettslige grunnlag som kan være av betydning for styring av ferdsel. Vi har sett at friluftsløven gir en viss adgang til å styre ferdsel, men at adgangen der i stor grad knytter seg til situasjoner hvor skade er i ferd med å oppstå eller har oppstått. Friluftsløvens virkemidler er også i hovedsak innrettet mot konflikter som oppstår mellom allmennhetens ferdselsrett og eier/bruker av en bestemt eiendom. Friluftsløven har dermed begrenset relevans i spørsmålet om styringsmidler for å begrense ferdsel av hensyn til villrein. Naturmangfoldloven tjener først og fremst som et rettslig grunnlag for å stille krav om kunnskap før beslutninger om arealbruk tas. Kravene i loven vil således underbygge og begrunne vedtak truffet med hjemmel i annet lovverk, men oppstiller i seg selv beskjedene virkemidler for å styre ferdsel. I verneområdet er selvsagt bildet helt annerledes. Verneforskrifter kan inneholde svært omfattende og strenge restriksjoner på ferdsel i verneområdet.

Med tanke på utredningens overordnede spørsmål, er det viktig å fremheve mulighetsrommet som ligger i taubaneloven. Vi har sett at Jernbanetilsynet har en nokså vid adgang til å oppstille vilkår i en driftstillatelse. Vi mener det er rettslig grunnlag for å hevde at denne vilkårsadgangen også omfatter muligheten til å sette vilkår som kan bidra til at ferdselen fra taubanen skjer på en måte som skaper minst mulig ulemper for villreinen. Forutsetningen er at slike vilkår forankres i utredninger og kunnskap som er fremkommet gjennom eksempelvis planprosesser. Vi har også sett at anleggseier står nokså fritt til å sette regler for bruken av anlegget, f.eks. begrensninger i driften og forbud mot frakt av sykler på taubanen. Slike selvpålagte krav gir imidlertid ingen garanti for etterlevelse, og det er derfor mer hensiktsmessig av hensyn til etterlevelse og kontroll, at slike krav fastsettes som vilkår i driftstillatelsen etter taubaneloven.