



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2021 30 stp
Fakultet for landskap og samfunn

Landskapet i kommunal planlegging: en komparativ caseanalyse

Einar Grøtvedt
Master i naturforvaltning

Med lov skal landet bygges

Frostatingsloven (1220-1250)

Sammendrag

Denne oppgaven søker å besvare i hvilken grad hensyn til landskapet blir vurdert og vektlagt av den kommunale planleggingen, og hvorvidt dette blir gjort i tråd med Plan- og bygningslovens rettslige plikter som berører dette temaet. For å undersøke dette tas det utgangspunkt i tre caser i form av reguleringsplanprosesser for utbyggingsprosjekter som har vært gjenstand for offentlig kritikk, med henblikk på å teste lovens rammer for ivaretagelse av landskapet. Casene er Sætre Havn på Hurumlandet, Flisvika i Risør og Mjøstårnet i Brumunddal.

Bakgrunnen for oppgaven er todelt. Etter Norges ratifisering av den europeiske landskapskonvensjonen i 2004, forpliktet landet seg til å etterfølge en rekke mål og tiltak for å styrke landskapets posisjon i norsk planlegging. Et resultat av dette er at landskapet ble viet en større synlighet i dagens gjeldende Plan- og bygningslov fra 2008. Landskapet er også et tema som er gjenstand for konflikt. Ved nye utbyggingsprosjekter oppstår det ofte debatter der lokale innbyggere protesterer mot utbygginger de ikke synes passer inn i landskapet. Disse debattene har den siste tiden tilspisset seg og blitt viet større oppmerksomhet på nasjonalt nivå etter Arkitekturopprørets store oppslutning og medieomtale.

Landskapstematikken berører flere aspekter ved planleggingen, hvilket reflekteres i det empiriske materialet som blir lagt til grunn. Funnene i oppgaven peker på tendenser både ved loven i seg selv og ved planlegging etter loven. Lovens bestemmelser som berører landskapshensyn er løst definerte og gir forvaltningen et relativt stort tolkningsrom. Av tendenser ved planleggingen trekker oppgaven frem at forvaltningens vurderinger av landskapet blir dårlig kommunisert, og at det i liten grad tilrettelegges for medvirkning som gir lokale anledning til å påvirke fremtidig utforming av landskapet slik de selv ønsker. I tillegg kan det fremstå som at vurderingen om bortfall av plikten til å foreta konsekvensutredninger blir feilaktig praktisert i henhold til bestemmelser i forskrift.

Abstract

This thesis aims to ascertain to what degree the consideration of "the landscape" is considered and emphasized within municipal planning, and if this is being done in accordance with the legal duties of the Planning and Building Act. This will be done by examining three zoning plan processes for development projects that have been subject to public criticism, in order to test the legal framework for sustaining the landscape. These will make up the cases of the study. The cases are Sætre Havn in Hurumlandet, Flisvika in Risør and Mjøstårnet in Brumunddal.

The relevance of the thesis can be traced to two incidents. After Norway ratified the European landscape convention in 2004, the country committed to comply with a set of goals and measures in order to enhance the landscape's importance in Norwegian planning. This resulted in the landscape being more prominent in the Planning and Building Act of 2008. The landscape is also a topic of disagreement. There are often times public debates in relation to new development projects, where locals protest against building projects which they deem out of place in relation to the landscape. These debates have in recent times gained support on a national level after the large support and media coverage of the group "Architectural Uprising" (Arkitekturopprøret).

There are several aspects of planning that affect the landscape, which is reflected in the empirical data being presented in this thesis. The findings of the thesis point out tendencies both in regards to the act itself, and to the practical aspects of planning in accordance with the act. The sections of the act that affect the landscape are imprecise and provide the municipal administration a relatively large room for interpretation. Regarding tendencies with planning, the thesis calls attention to the fact that the municipal administration's assessments of the landscape are poorly communicated, and that there is a small degree of facilitation for public participation, from where locals are given the opportunity to influence future shaping of the landscape the way they desire. In addition, it appears that the exception from the duty to conduct an impact assessment is being wrongfully practiced according to regulations on impact assessment.

Forord

Oppgaven markerer avslutningen av det toårige masterstudiet i naturforvaltning ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Oppgaven som utgjør 30 studiepoeng er skrevet våren 2021 ved Fakultet for landskap og samfunn (LANDSAM).

Valget av problemstilling for masteroppgaven har sin bakgrunn i en personlig interesse i jussen bak planlegging, og særlig estetikkens rolle i det hele. Med min hovedsakelig naturvitenskapelige bakgrunn var det nærliggende å velge en innfallsvinkel om estetikk som til en viss grad kan spille videre på dette. Derfor ble det naturlig å ta utgangspunkt i landskapet som gjennomgående tema i oppgaven, noe som viste seg å være riktig så aktuelt både i lys av den tidsaktuelle offentlige debatten rundt arkitektur og målene med den europeiske landskapskonvensjonen.

Jeg ønsker å rette en takk til Tore Edvard Bergaust og Anne Aude for god veiledning av oppgaven, til familie og nære venner for korrekturlesning og konstruktive innspill, til andre bidragsytere for faglig hjelp og tillatelse til bruk av bilder, og til de kommunale planavdelingene tilknyttet casene for assistanse med innhenting av plandokumenter.

Innhold

Sammendrag	I
Abstract	II
Forord	III
1 Innledning.....	1
1.1 Introduksjon	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Caser og avgrensning.....	3
1.4 Metode	4
1.5 Oppgavens oppbygging	5
2 Rammeverk for oppgaven	7
2.1 Landskapsbegrepet	7
2.2 Hvor omtales landskap i loven?.....	7
2.2.1 Landskap i Naturmangfoldloven og Kulturminneloven.....	8
2.2.2 Generelt om Plan- og bygningsloven	9
2.2.3 Landskap i Plan- og bygningsloven	11
2.2.4 Konsekvensutredninger.....	18
2.3 Veiledere og kartlegging av landskap.....	20
3 Empirisk materiale.....	22
3.1 Sætre Havn	22
3.1.1 Bakgrunn.....	24
3.1.2 Planbeskrivelse	26
3.1.3 Høringsuttalelser	27
3.1.4 Konsekvensutredning	28
3.1.5 Kommunens vurdering	29
3.2 Flisvika	29
3.2.1 Bakgrunn.....	31
3.2.2 Planbeskrivelse	33
3.2.3 Høringsuttalelser	35
3.2.4 Konsekvensutredning	36
3.2.5 Kommunens vurdering.....	37
3.3 Mjøstårnet.....	37
3.3.1 Bakgrunn.....	38
3.3.2 Planbeskrivelse	42
3.3.3 Høringsuttalelser	43

3.3.4 Konsekvensutredning	43
3.3.5 Kommunens vurdering	45
3.4 Hvordan fremstilles landskapet i planprosessen?	45
4 Diskusjon	46
4.1 Sætre Havn	46
4.2 Flisvika	48
4.3 Mjøstårnet.....	50
4.4 Felles momenter.....	52
4.5 Hvilken stilling har landskapet i den kommunale vurderingen av større utbyggingsprosjekter?55	
4.6 Blir lovpålagte krav vedrørende landskapet overholdt av forvaltningen?.....	57
5 Avslutning	59
Referanseliste	61

1 Innledning

1.1 Introduksjon

Over hele landet foregår det utstrakte utbygginger i- og endringer av landskapet. Det oppstår stadig debatter om nye utbyggingsprosjekter, og lokale beboere engasjerer seg ofte sterkt og protesterer mot utbygginger som de ikke synes passer inn i landskapet. Til tross for denne motstanden blir mange planer om utbygginger likevel gjennomført etter godkjenning av kommunen.

Denne debatten har tilspisset seg den siste tiden som følge av Arkitekturopprørets raskt økende oppslutning og store oppmerksomhet i media. Her frontes det ofte en oppfatning om at utbyggere har for mye makt i utformingen av sine byggeprosjekter og tilsidesetter estetikk, hvilket går på bekostning av lokalbefolkningens ønsker som blir marginalisert i beslutningsprosessen. I tillegg til utbygger og lokalbefolkning har den kommunale forvaltningen og politikere også roller i prosessen. Kommunen som planmyndighet er satt til å behandle reguleringsplanene fra utbyggere gjennom den kommunale forvaltningen, mens politikerne har avgjørende myndighet til å vedta eller avslå planene når disse blir lagt frem for kommunestyret. Det er altså fire separate interessesfærer som alle skal ha innflytelse i planprosessen etter lovverket.

Dette innebærer at beslutningsprosessen er sammensatt og at det er mange interesser som gjør seg gjeldende i en planprosess i tillegg til landskapet. Blant annet er det utbyggers egeninteresse å få/øke fortjeneste og kommunens interesse i befolkningsvekst og økte skatteinntekter. Uansett hvilke interesser som gjør seg gjeldende skal disse etter lovverket behandles med lik prioritet, med unntak av tiltak i strandsonen hvor hensyn til blant annet landskapet er fremhevet som en prioritert interesse, jf. Plan- og bygningsloven § 1-8. Nøyaktig hvor i planprosessen grunnlaget for konflikt oppstår er vanskelig å fastslå, men ettersom fenomenet forekommer i hele landet kan det være hensiktsmessig å se til lovverket om dette legger begrensninger på forvaltningens handlingsrom.

Engasjementet rundt utbyggingene understreker at dette ikke er noe enkeltfenomen betinget av geografisk plassering, men noe som skjer i mer eller mindre grad over hele landet. Dette i seg selv gir en god nok grunn til å stille spørsmål om hvorvidt hensynet til landskapet blir godt nok ivaretatt i planprosessen til større utbyggingsprosjekter, hvilket denne oppgaven har som formål å undersøke. Overordnet tema for oppgaven er landskapet, og dets posisjon i Plan- og bygningsloven og kommunal planlegging i praksis. Oppgaven søker å belyse i hvilken grad landskapshensyn blir vurdert og vektlagt av den kommunale forvaltningen ved utarbeidelse av større utbyggingsprosjekter, og hvorvidt dette gjøres i tråd med de føringer som blir lagt for dette i lovverket.

Landskapet er fremhevet i Plan- og bygningsloven som et overordnet hensyn som skal ivaretas i enhver form for utbygging. Blant annet implisitt i lovens formålsparagraf § 1-1 av ordlyden "*estetisk utforming av omgivelsene*", og eksplisitt i § 3-1 som lister opp "*Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven*". Landskapets synlige posisjon i Plan- og bygningsloven skyldes at Norge har signert og ratifisert Den Europeiske Landskapskonvensjonen. Konvensjonen forplikter de undertegnede landene til å verne, forvalte og planlegge landskap, og organisere europeisk samarbeid om dette gjennom en rekke tiltak (*Den europeiske landskapskonvensjonen*, 2014). Dette inkluderer blant annet å integrere landskap i lovgivning og politikk, øke kunnskapsnivået om landskap i befolkningen, forbedre kunnskapen om egne landskap og å tilrettelegge for medvirkning fra befolkning og myndigheter (*Den europeiske landskapskonvensjonen*, 2014). Konvensjonen legger altså ikke opp til noe totalvern av alt landskap, men åpner for endringer som beror på allsidige vurderinger og uttalelser fra berørte interessenter. Konvensjonen trådte først i kraft 1. mars 2004, og har i dag blitt ratifisert av 40 land (*Chart of signatures and ratifications of Treaty 176*, 2021).

Landskapskonvensjonens mål og tiltak illustrerer at tematikken rundt landskapet kommer inn i flere aspekter ved planleggingen, og berører også lovens bestemmelser om medvirkning, utredningsplikt og gjennomsiktighet fra forvaltningen. Det er derfor hensiktsmessig å inkludere disse temaene i oppgaven, fordi de utgjør forutsetninger for at endringer i landskapet skal være fattet på et så godt beslutningsgrunnlag som mulig. Den europeiske landskapskonvensjonen definerer "landskap" som et samspill av både naturlige og kulturelle elementer, og legger dermed opp til en bred definisjon av landskapsbegrepet som i prinsippet omfatter alt landskap.

Oppgaven bør ses på som et ledd i Norges ratifisering av Den Europeiske Landskapskonvensjonen. Det fremgår som et selvstendig mål i konvensjonen å "*vurdere om landskap er godt nok ivaretatt i lovverket*" (*Den europeiske landskapskonvensjonen*, 2014). En slik revisjon av lovverket som det legges opp til i denne oppgaven med tematisk avgrensning til å gjelde landskapet er noe som det finnes begrensede mengder av i offentlige dokumenter og fagartikler. Derfor bør denne oppgaven anses som en høyst aktuell problemstilling. Funnene i oppgaven kan være av interesse for den kommunale forvaltningen selv, så vel som nasjonale og regionale myndigheter.

1.2 Problemstilling

Basert på det ovennevnte grunnlaget er problemstillingen som følger:

"I hvilken grad blir landskaphensyn vektlagt i kommunal forvaltningspraksis, sett i lys av de rettslige pliktene til å ivareta landskapet?"

Denne problemstillingen er i seg selv sammensatt, hvilket gjør det hensiktsmessig å dele den opp i flere underspørsmål som til sammen kan gi et utfyllende svar. Problemstillingen forutsetter en synliggjøring av landskapets fremstilling i planprosessen, noe som vil kunne gi et bilde av forvaltningens beslutningsgrunnlag for tema landskap. Hovedproblemstillingen i seg selv lar seg dekonstruere til to delspørsmål. For det første hvor tungtveiende landskapshensynet er og hvordan det trekkes inn i kommunens vurdering. For det andre om denne vurderingen og vektleggingen overholder de rettslige pliktene som berører landskapshensynet, som fremgår av Plan- og bygningsloven. Med dette blir spørsmålene som problemstillingen søker å besvare:

1. Hvordan fremstilles landskapet i planprosessen?
2. Hvilken stilling har landskapet i den kommunale vurderingen av større utbyggingsprosjekter?
3. Blir lovpålagte krav vedrørende landskapet overholdt av forvaltningen?

1.3 Caser og avgrensning

For å besvare oppgavens problemstilling tas det utgangspunkt i tre forskjellige utbyggingsprosjekter og deres tilhørende plandokumenter som caseområder. De tre caseområdene er følgende: Sætre Havn på Hurumlandet, Flisvika i Risør og Mjøstårnet i Brumunddal. Sætre havn er et pågående utbyggingsprosjekt i Sætre på Hurumlandet. Prosjektet består av et flertall boligblokker på inntil 5 etasjer, plassert sentralt i tettstedets sentrumsbebyggelse ved Oslofjorden. Flisvika er et utbyggingsprosjekt bestående av blokkbebyggelse med leiligheter, med en størrelse på 2-4 etasjer. Bebyggelsen er plassert like inntil sjøkanten tett på den karakteristiske Sørlands-bebyggelsen i Risør som preges av hvite frittliggende eneboliger. Mjøstårnet, designet av Voll arkitekter, er et høyhus i tre som stod ferdigstilt i 2019, og har fått tildelt rekorden for å være verdens høyeste trebygning på 85,3 meter (*Mjøstårnet*, u.å.). Bygget er plassert like i nærheten av strandkanten ved Mjøsa i Brumunddal.

Et fellestrekk ved alle tre caseområdene er at de representerer tidstypiske og relevante utbyggingsprosjekter av nyere dato. Samtlige føyer seg innunder karakteristikk som ønske om signalbygg, sentral fortetting og utbygging i strandsonen. Alle planforslagene har medført lokalt engasjement, offentlig diskusjon og debatt i media, men i noen ulik grad. Utvalget er derfor tatt med henblikk på å kunne utforske oppgavens problemstillinger gjennom å undersøke prosjekter som reflekterer samtiden og som gjenspeiler den tidsaktuelle kritikken nevnt tidligere.

Et viktig aspekt ved valg av caseområder er at samtlige av dem har blitt utsatt for offentlig kritikk. Sett i en rent akademisk forstand kunne det være naturlig å foreta en sammenligning opp mot et

eller flere kontroll-prosjekter, som på sin side har fått skryt for sin vektlegging av landskapshensyn. Ettersom et poeng med oppgaven er å foreta en sammenligning i lovmessig forstand, vil de rettslige rammene inneha en slik kontrollerende funksjon. Caseområdene representerer ytterpunkter, i den forstand at de har blitt kritisert. Av den grunn må de ses i lys av lovverket, og ses på som en måte å teste rammene av lovverket i henhold til tema landskap. I forlengelsen av dette kan man likeså stille spørsmål ved hvorvidt det i det hele tatt ville være relevant å sammenligne opp mot et kontroll-prosjekt. Ettersom landskapet er så varierende og unikt for enhver utbygging, er det vanskelig å skulle finne et representativt prosjekt tatt med et objektivt vurderingsgrunnlag som skal utgjøre en ideal standard for andre prosjekter i andre landskapsformer.

Casene for denne oppgaven er tatt med henblikk på utbygging av boligbebyggelse eller kombinerte formål som inneholder boligbebyggelse. Det er viktig å foreta en distinksjon mot utbygging av vindkraftverk som kanskje i større grad er konfliktskapende og innvirkende på landskapet. Dette er dog utenfor denne oppgavens problemstilling, og kan således være gjenstand for en selvstendig oppgave på lignende premisser.

1.4 Metode

Formålet med oppgaven er å undersøke landskapets rettslige status i flere ledd av en planprosess. For det første i Plan- og bygningsloven i seg selv, for det andre i plandokumentene som utgjør oppgavens empiriske materiale, og for det tredje i kommunenes selvstendige vurderinger. For å gjøre dette er det helt sentralt at det metodiske grunnlaget er en empirisk dokumentanalyse. Dette er en kvalitativ analyse av et definert sett dokumenters innhold for å anskaffe empirisk belegg til å besvare en problemstilling (Brinkmann et al., 2012).

Dokumentene undersøkt i denne oppgaven er hovedsakelig juridiske dokumenter og plandokumenter. De juridiske dokumentene knytter seg i størst grad til kapittel 2 "Rammeverk for oppgaven" og består primært av lovtekster, forskrifter og lovforarbeider til utvalgte lovbestemmelser som gir føringer til landskapshensyn. Informasjonsgrunnlaget til disse har blitt supplert av juridisk teori i form av lovkommentarer, veiledere fra statlige organisasjoner som gir opplysninger om lovanvendelse og rettspraksis rundt aktuelle bestemmelser, og tematiske presentasjoner på nettsider til myndighetene som gir informasjon om landskap i arealplanlegging.

Plandokumentene danner grunnlaget for det empiriske materialet for hver case i kapittel 3. Disse dokumentene er anskaffet etter henvendelse og direkte kontakt med hver kommunes planavdeling, samt via direkte tilgang til kommunenes kartportal. I tillegg til plandokumentene direkte tilknyttet

hver case, ble plandokumenter til overordnede planer, retningslinjer og stedsanalyser generert på bakgrunn av en "snøballmetode" ved å etterfølge referanser innad i casenes plandokumenter (Brinkmann et al., 2012).

Datagrunnlaget gir til tider svært store mengder materiale som omtaler og angir retningslinjer for planlegging av landskapet, i plandokumentene som presenteres i denne oppgaven. Det er derfor ikke hensiktsmessig å gjengi alt dette i sin helhet, men å ekstrahere et representativt utvalg som muliggjør å kunne besvare oppgavens problemstilling. Av hensyn til oppgavens gyldighet og pålitelighet er det bevisst forsøkt å gjengi et utvalg som ivaretar integriteten og det helhetlige inntrykket av plandokumentenes omtale av landskapet.

Problemstillingen er som nevnt tatt med utgangspunkt i tre ulike caser. Med forbehold om å kunne besvare problemstillingen er valget av casene tatt med utgangspunkt i å kunne gjenspeile konflikten mellom utbyggere og lokalbefolkningenes ønsker for landskapet. Til forskjell fra et case-studium som tar utgangspunkt i en enhet, er det metodiske grunnlaget for denne oppgaven et komparativt case-studium som tar utgangspunkt i flere enheter (Wæhle et al., 2020). Alle casene er lokalisert i forskjellige kommuner, med det formål å kunne skape et mer nyansert bilde av kommunal praksis i et nasjonalt perspektiv. Dette er hensiktsmessig nettopp fordi konfliktene oppstår på tvers av kommunegrensene, og det vil derfor være gunstig for å forsøke å fange opp tendenser i et nasjonalt perspektiv.

Opgavens kapittel 4 som omhandler diskusjon og tolkning av det empiriske materialet bygger til dels på skribentens egne inntrykk av planprosessen og plandokumentene som er fremlagt. Det er derfor bevisst valgt å ikke trekke noen direkte og konkluderende slutninger om disse, men heller ha en spørrende og inntrykksbasert resolusjon av hensyn til oppgavens validitet. Slutningene er riktignok fundert på et faglig determinert beslutningsgrunnlag, med en innstilling i tråd med problemstillingens utforskende karakter.

1.5 Oppgavens oppbygging

Opgaven er strukturert til å starte med en innledning som presenterer tema og aktualiteten i lys av konflikter som kan oppstå ved nye utbyggingsprosjekter. Med disse forutsetningene spesifiseres oppgavens problemstilling oppdelt i underproblemstillinger, og det metodiske grunnlaget for å besvare disse. I det følgende er oppgaven delt opp i tre hovedkapitler med egne underkapitler, i tillegg til en selvstendig avslutning hvor funnene i oppgaven sammenfattes.

Den første av disse, kapittel 2 "Rammeverk for oppgaven", utgjør det teoretiske grunnlaget for oppgaven i form av de rettslige rammene som berører landskapshensyn, primært fastsatt i Plan- og bygningsloven. Her foretas først en presentasjon av landskapsbegrepet i Naturmangfoldloven og Kulturminneloven, samt noen generelle bestemmelser og begrepsavklaringer ved Plan- og bygningslovens karakter som er relevante og nødvendige forkunnskaper for oppgaven. Hoveddelen av kapittelet er gjennomgangen av lovbestemmelser i Plan- og bygningsloven som legger direkte føringer for ivaretagelse av landskapet. I tillegg gis en kortfattet presentasjon av noen nasjonale veiledere og kartleggingsverktøy av landskapet som gir retningslinjer eller supplerer kunnskapsgrunnlaget for vurderinger og utredninger i plan.

I kapittel 3 "Empirisk materiale" presenteres det spesifikke planinnholdet som representerer kunnskapsgrunnlaget for hver case, og som danner fundamentet for kommunens vurderinger av reguleringsplanene til disse. Herunder inngår en innledende presentasjon av hver case som omfatter en oppsummering av kritikk, samt eksisterende plandokumenter og retningslinjer som legger føringer for utarbeidelse av nye planer og ivaretagelse av lokale landskapshensyn. Deretter gjengis utvalgte vurderinger og utredninger av landskapet fra den konkrete reguleringsplanens planbeskrivelse, innspill til planen i form av høringsuttalelser, planenes forhold til konsekvensutredninger og til slutt kommunenes egne vurderinger og innstillinger. Dette kapittelet i seg selv gir et svar på oppgavens underproblemstilling 1: "Hvordan fremstilles landskapet i planprosessen?"

I kapittel 4 "Diskusjon", sammenfattes det empiriske materialet fra plandokumentene opp mot oppgavens rammeverk i form av juridiske dokumenter og retningslinjer fra myndighetene. Dette gjøres først opp mot en selvstendig drøfting av hver case før noen felles lovbestemmelser av generell karakter diskuteres på tvers av casene, og de resterende to underproblemstillingene drøftes hver for seg. Avslutningsvis i kapittel 5 foretas en generell oppsummering av funnene i oppgaven, samtidig som hovedproblemstillingen blir drøftet.

2 Rammeverk for oppgaven

2.1 Landskapsbegrepet

Den europeiske landskapskonvensjonen definerer landskap som *"et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer"* (Europeisk landskapskonvensjon ETS nr. 176, 2000). Det er denne definisjonen av landskap, med sin inkludering av både det menneskeskapte og det naturlige, som denne oppgaven legger til grunn ved sine omtaler av landskap. Dette fordi det foreligger som et premiss for oppgavens tema å kunne diskutere de aktuelle utbyggingsprosjektene i kontekst av både de bebygde og ubebygde omgivelser, altså alle aspekter ved landskapet. Det er også hensiktsmessig å ta i bruk akkurat denne definisjonen, nettopp fordi Norge har sluttet seg til konvensjonen og er dermed forpliktet til å følge dens bestemmelser.

En annen forutsetning for oppgaven er at landskapsbegrepet anvendes som et estetisk fenomen/norm. Begrepet estetikk handler om erfaringen av det skjønne både i det naturgitte og det menneskeskapte, som har utgangspunkt i den greske filosofien fra antikken. Både i antikken og i våre dager understrekes det at estetikk er en form for sanselig erkjennelse, og derfor visuelt anskuelig. Det er en slik oppfattelse som landskapskonvensjonens definisjon også er i tråd med, jf. ordlyden *"slik folk oppfatter det"*. Landskapet har estetiske kvaliteter fordi det uttrykker en skjønnhet som er tiltalende for oss mennesker. En slik forutsetning er også hensiktsmessig nettopp fordi Plan- og bygningsloven sine bestemmelser om estetikk både implisitt gjennom forarbeider og eksplisitt av ordlyden også omfatter landskapet.

2.2 Hvor omtales landskap i loven?

Som nevnt tidligere har Den europeiske landskapskonvensjonen fremstilt et krav om at landskap skal integreres i undertegnede lands egen lovgivning. I Norge er de viktigste lovene som omhandler landskapet Plan- og bygningsloven (Pbl.), Naturmangfoldloven (Nml.) og Kulturminneloven (Kulml.). Av disse er det spesielt Plan- og bygningsloven som utgjør det primære virkemiddelet for å ivareta landskapet i planleggingen, og vil derfor bli viet et særskilt fokus i det følgende som rammeverk for oppgavens problemstilling. Innledningsvis gis det en kort beskrivelse av Naturmangfoldloven og Kulturminneloven for å gi et inntrykk av lovenes formål og tilknytning til landskap som tema. Videre gjøres det rede for generelle karakterer ved Plan- og bygningsloven og begrepsavklaringer som er

hensiktsmessige å legge til grunn før det går nærmere inn på konkrete bestemmelser i loven som omtaler og legger føringer for landskap, både direkte, indirekte og i lovens forarbeider.

2.2.1 Landskap i Naturmangfoldloven og Kulturminneloven

Naturmangfoldloven er i seg selv ikke det primære virkemiddelet for ivaretagelse av generelle landskapshensyn. Det påpekes i lovens forarbeider at Den europeiske landskapskonvensjonen primært følges opp gjennom andre lover, slik som Plan- og bygningsloven, men at den likevel berøres av deler av konvensjonen (*Ot.prp.nr.52 s. 48, 2008-2009*). Av den grunn foretar denne oppgaven ingen gjennomgående redegjørelse av Naturmangfoldlovens forhold til landskapet, men presenterer det kun som et supplerende kunnskapsgrunnlag i forbindelse med landskapskonvensjonens ratifisering. Tilsvarende vil bli gjort om Kulturminneloven. Sistnevnte lovs alder (1979) gjør dog at det ikke foreligger noen omtale av landskapskonvensjonen i sine forarbeider.

Det fremheves innledningsvis i Naturmangfoldlovens § 1 at lovens formål er "*at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur*". Loven har som grunnverdi å ivareta en bred definisjon av naturmangfold, hvor landskapet utgjør ett av flere momenter. Sett opp mot landskapskonvensjonens definisjon er det her lagt tydelig vekt på den naturlige dimensjonen av begrepet. Dette bekreftes i lovens forarbeider hvor det fremgår at ordlyden omfatter både naturlandskap og kulturpåvirket landskap, men ikke "*landskap som er utelukkende skapt av mennesker, f.eks. byer*" (*Ot.prp.nr.52 s. 370, 2008-2009*). Altså opererer loven her med en snevrere definisjon av landskapsbegrepet enn den som er lagt til grunn i landskapskonvensjonen.

Det kanskje viktigste virkemiddelet som Naturmangfoldloven innehar for ivaretagelse av landskapet spesifikt er bestemmelsen om landskapsvernområde, jf. Nml. § 36. Virkningen av vernet innebærer forbud mot tiltak som kan vesentlig endre det vernede landskapets karakter, samtidig som eksisterende virksomhet kan fortsette og utvikles under samme forutsetninger. Det fremgår av lovens ordlyd at vernet kan omfatte "*natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende*". Forarbeidene til § 36 foretar samme distinksjon som § 1, i den forstand at landskapsdefinisjonen er snevrere her enn i landskapskonvensjonen. Det trekkes fram som eksempel at beskyttelse av områder med tettstedsbebyggelse, eller som er sterkt preget av større tekniske inngrep bør fredes iht.

Kulturminnelovens § 20 *Fredning av kulturmiljø* eller bevares gjennom Plan- og bygningsloven (Ot.prp.nr.52 s. 412, 2008-2009).

Forarbeidene til Kulturminneloven som omhandler § 20 påpeker på sin side "*at rent kvantitativt vil de fleste kulturminner sikres gjennom planlegging etter Plan- og bygningsloven*" (Ot.prp.nr.51 s. 12, 1991-1992). Kulturminneloven har som formål at "*Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. (...) Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål*", jf. Kulml. § 1.

Naturmangfoldloven og Kulturminneloven vil begge ha en lignende effekt på landskap som overordnet tema, men hver av lovene søker å ivareta forskjellige landskapstyper. Førstnevnte naturlandskap og sistnevnte kulturlandskap, selv om det åpnes for en viss grad av overlapp. Fellesnevneren for lovene er at det primære virkemiddelet for ivaretagelse av landskapet er gjennom vern. Dette innebærer at ikke et hvilket som helst landskap kan vernes, men det må være av en viss verdi.

2.2.2 Generelt om Plan- og bygningsloven

Med unntak av Kulturminnelovens og Naturmangfoldlovens vernebestemmelser, foreligger det en tydelig tendens til at landskapet primært forvaltes gjennom Plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er vår viktigste arealforvaltningslov ettersom den gir forvaltningen flere virkemidler for å styre arealbruken. Loven er sektorovergripende, hvilket innebærer at den har en overordnet oppgave i forhold til å koordinere og hensynta mange interesser og sektorlover (lover som regulerer et avgrenset rettsforhold), som gjør seg gjeldende på arealforvaltningens område (Holth & Winge, 2019). Landskapet er en slik interesse. Loven er også sektornøytral i den forstand at den ikke angir noen føringer over hvilke interesser og hensyn som skal prioriteres i forhold til hverandre, men at planmyndighetene skal foreta en individuell og allsidig interesseavveining.

Loven er strukturert med et nivådelt skille mellom planlegging på overordnet nivå og byggesak på detaljert nivå, med ulike lovbestemmelser for hvert styringsmiddel, henholdsvis i lovens plandel og byggesaksdel. Plandelen angir regler om planlegging på forvaltningens tre nivåer: statlig, regionalt og lokalt. Byggesaksdelen gir bestemmelser om behandling av- og formaliteter rundt konkrete byggesaker. Dette skillet sier noe om kronologien og behandlingsforløpet fram til et byggeprosjekt skal realiseres, nemlig ved at det legges opp til en bredere og mer overordnet planlegging som følgelig presiseres gjennom ytterligere planlegging helt ned til det konkrete byggesaksnivået. Denne

gradvise presiseringen skal alltid være i samsvar med overordnede planer, noe som er uttrykkelig presisert i lovens formålsparagraf § 1-1 (3): "*Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak*". Både lovens plandel og byggesaksdel har bestemmelser som skal sikre landskapshensyn, men i noe ulik grad.

I plandelen fremstilles formelle krav og retningslinjer for utarbeidelse av planer på de tre ovennevnte forvaltningsnivåene. For denne oppgaven er det lokale nivået og lovens bestemmelser i kapittel IV *Kommunal planlegging* som er aktuelt. Herunder presenteres både kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, som er rettslig bindende kart som angir føringer for eksisterende og fremtidig bruk av arealer, men på ulikt detaljeringsnivå. Førstnevnte utarbeides av kommunen og legger føringer på et overordnet nivå for arealdisponeringen i hele kommunen, jf. § 11-5. Sistnevnte kan utarbeides av både kommunen og private, og gjelder for et avgrenset område i kommunen. Av reguleringsplaner skiller man mellom områdereguleringer som utarbeides av kommunen, og detaljreguleringer som også kan utarbeides av kommunen, men gjøres i stor grad private. Samtlige av denne oppgavens caser omfatter tiltak utarbeidet i henhold til privatinitierte detaljreguleringsplaner.

Loven operer med begrepet *tiltak*. Definisjonen på dette fremgår av lovens § 1-6 *Tiltak*: "*Med tiltak etter loven menes oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*." Tiltak er altså et vidt-omfattende begrep som i prinsippet innebærer nesten alle tenkelige arbeider på en tomt, med unntak av alminnelig vedlikehold. Lovbestemmelsens andre ledd fastslår at et tiltak slik loven definerer det kun kan iverksettes dersom det ikke er i strid med lovens bestemmelser, forskrifter og rettslig bindende arealplaner. § 20-1 inneholder en mer detaljert presisering av hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsene i lovens byggesaksdel. Skillet mellom plan og tiltak er en viktig forutsetning for denne oppgaven. Planer i seg selv er ikke tiltak, men er etter vedtak et rettslig grunnlag som legger føringer for eventuelle konkrete tiltak som iverksettes.

Plan- og bygningsloven har i § 1-9 en koblingsbestemmelse som fastslår at "*Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven*". Betydningen av dette er at Forvaltningsloven (Fvl.), som på sin side angir føringer og regler for forvaltningsvirksomhet, gjelder fullt ut der Plan- og bygningsloven ikke inneholder ytterligere bestemmelser. Holth og Winge (2019) trekker her inn et scenario hvor Plan- og bygningsloven har særlige bestemmelser, men Forvaltningslovens bestemmelser utgjør en minstestandard, og bruker konsekvensutredninger som et eksempel. Konsekvensutredninger er å anse som en særbestemmelse i Plan- og bygningsloven om utredningsplikt, men er ikke underlagt alle planer. I tillegg til dette har Forvaltningslovens § 17 en

minstestandard om at en sak skal være så godt opplyst som mulig, som gjelder uavhengig av konsekvensutredningsplikten. Konsekvensutredninger er nærmere omtalt i kapittel 2.2.4.

Ettersom et av landskapskonvensjonens delmål er å tilrettelegge for allsidig medvirkning fra både myndigheter og lokalinteressenter, er det relevant å trekke en kobling til lovens bestemmelser om medvirkning. Prinsippet om medvirkning dukker først opp i lovens formålsparagraf § 1 (4), hvor det fremgår at "*planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter*". Videre slås det fast i lovens § 5-1 at medvirkning skal tilrettelegges av vedkommende som fremmer planforslag, samtidig som det er kommunens ansvar å etterfølge at det blir overholdt. § 5-2 gir en legaldefinisjon av begrepene høring og offentlig ettersyn, som utgjør lovens minstekrav for medvirkning til reguleringsplaner, jf. § 12-10. Sagt enkelt så åpner høring for innspill fra offentlige myndigheter og organer, mens offentlig ettersyn åpner for innspill fra enhver interessent. Innspill både fra offentlige og private kan si noe om landskapet slik folk oppfatter det, og er derfor tatt med som et ledd i oppgavens empiriske materiale der det er relevant. Videre i denne oppgaven brukes høringsuttalelse som en fellesbetegnelse på innkomne innspill til en planprosess.

2.2.3 Landskap i Plan- og bygningsloven

Det er flere bestemmelser i Plan- og bygningsloven som omhandler landskap. I det følgende foretas en gjennomgang av disse lovbestemmelsene med hensikt å presentere landskapets posisjon i Plan- og bygningsloven, og etablere et sammenligningsgrunnlag til det empiriske materialet fra de utvalgte caseområdene.

2.2.3.1 Formålsparagrafen

Landskaphensyn dukker først opp implisitt i lovens formålsparagraf, § 1-1 (5), i form av et krav om at "*estetisk utforming av omgivelsene*" skal ivaretas både "*i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak*". At estetikk trekkes fram som et tema i formålsparagrafen innebærer at det er et overordnet mål for hele loven, og skal i teorien være et hensyn som ivaretas i enhver plan og tiltak som følger av loven. De andre overordnede hensynene som nevnes i paragrafen er bærekraftig utvikling, universell utforming og hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. Forarbeidene til bestemmelsen nevner landskap i sin utdyping av paragrafens femte ledd, hvilket understreker at landskapet omfattes av begrepet estetikk. Forarbeidene lyder som følger: "*Der et av stor betydning at den enkelte bygning, bo- og bymiljøer og selve steds- og landskapsformingen er preget av en*

ambisjon om å skape eller beholde noe som er vakkert – i seg selv eller i sammenheng med omgivelsene" (Ot.prp.nr.32 s. 172, 2008). Det presiseres videre at det er mulig å stille estetiske krav både i planer og i enkelte byggesaker. Dette fremgår av senere paragrafer som diskuteres under, med fokus på omtale av landskap.

Ordet "omgivelser" er et uttrykk som går igjen i Plan- og bygningsloven. Forskjellen mellom landskap og omgivelser, foruten om å være forskjellige i begrepets forstand, kan være komplisert å redegjøre for. De er til en viss grad sammenfallende, men ikke nødvendigvis synonyme. Det kan gis inntrykk av at det er en forskjell i skala mellom begrepene hvor omgivelser oppfattes mer direkte og nærmere, mens landskapet er sett fra et mer overordnet nivå. Hvis man legger til grunn en forskjell i skala mellom begrepene, vil "omgivelser" uansett kunne anses å være en del av "landskapet" i mer eller mindre grad uavhengig av skala. I denne oppgaven tolkes begrepene synonymt, spesielt fordi det i lovens forarbeider for de aktuelle bestemmelsene som benytter begrepet "omgivelser" også tas høyde for ivaretagelse av "landskapet".

2.2.3.2 Byggeforbud i strandsonen

Begrepet landskap dukker først opp eksplisitt i lovens § 1-8 *Forbud mot tiltak mv. langs sjø og vassdrag*. Det følger av ordlyden til bestemmelsens første ledd at "*I 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag skal de tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser*". Her trekkes landskap frem i bestemmelsens første ledd som et av flere hensyn som skal vies en særskilt tyngde i vurderingen av hvorvidt et tiltak skal tillates eller ikke innenfor 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag. Dette er den eneste bestemmelsen i loven som utgjør et unntak fra dens overordnede sektornøytralitet, ettersom ovennevnte hensyn skal tillegges en avgjørende vekt (Holth & Winge, 2019). Loven gir altså landskapet en særstilling i form av å være en prioritert interesse når det gjelder vurderingen av tiltak i 100-metersbeltet.

Til tross for tittelen på bestemmelsens ordlyd om "forbud", gjelder det ikke noe absolutt forbud. Den kommunale forvaltningen er gitt fullmakt i tredje ledd til å fastsette "annen byggegrense" i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, og tiltakshaver kan søke dispensasjon etter § 19-2. Dette er dog ikke noe som tilsidesetter hensynene i første ledd. Disse gjelder fullt ut og skal inneha sin prioriterte status så lenge tiltaket er innenfor 100-metersbeltet. Samtidig er det forvaltningen som foretar vurderingen om hvorvidt andre hensyn veier tyngre, og om et tiltak ikke vil forringe disse hensynene i nevneverdig grad.

Av ordlyden i første ledd kan man utlede to viktige aspekter som påvirker strengheten som et tiltak eller en plan skal underligge. For det første er det utslagsgivende for lovbestemmelsens anvendelse å betrakte tiltakets plassering. Hensynene må for planer og tiltak innenfor 100-metersbeltet ivaretas i et visst større omfang enn om det hadde vært plassert utenfor 100-metersbeltet. For det andre er hensynene som bestemmelsen fremhever gitt en særstilling i loven. Dette innebærer at det må stilles krav, jf. *skal*-ordlyden i bestemmelsen, om å ivareta hensynene i et størrelsesforhold hvor lovbestemmelsens opplistede hensyn veies noe tyngre i et nøytralt ståsted enn andre typer hensyn som gjør seg gjeldende. Lovbestemmelsen angir dog ikke at det skal tas *avgjørende* hensyn, hvilket innebærer at det er anledning til å legge stor vekt også på andre hensyn.

Bestemmelsen gir derimot ingen svar på hva som ligger i å ta *særlig hensyn*. Med fokus på landskapshensyn er det nærliggende å tenke at planen/tiltaket ikke skal forringe landskapskarakterer og -verdier. På den annen side så kan man tenke seg at det å vie hensynene mye oppmerksomhet i utredninger og beskrivelser kan tolkes å også ta *særlig hensyn*, selv om planen eller tiltaket i realiteten i mer eller mindre grad avviker fra landskapskarakteren. En for streng håndheving av bestemmelsen kan føre til at et snevert antall tiltak lar seg gjennomføre, mens en for liberal praksis kan tilside sette hensynene i lovbestemmelsen. Dette illustrerer vanskeligheten forvaltningen står overfor, hvor skjønnbasert vurderingen av hensyn som landskapet er, og at vektingen av de ulike hensynene må være balansert.

2.2.3.3 Hensyn i planlegging

Under Plan- og bygningslovens § 3-1 *Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven* oppstilles det en rekke rettskrav som planer skal etterfølge som en utdyping av § 1-1. Av betydning for landskapet er bokstav b) som innebærer å "*sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer*". I tillegg berøres landskapshensyn av bokstav e) "*legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet*". Bestemmelsen er svært generell i ordlyden og sier ingenting om i hvilken utstrekning disse hensynene skal ivaretas, og gir ingen retningslinjer om hva som skal oppfattes som "kvaliteter" og "god forming". Den fremstiller bare et krav om at hensynene *skal* ivaretas i planleggingen og at det oppstilles positive kvalitetskrav i form av at det skal sikres *kvaliteter* og at formingen skal være *god*. Det legges i stor grad opp til at myndighetene og forvaltningen selv vurderer utstrekningen av kvalitetskravene i bestemmelsen.

Det følger av lovens forarbeider at lovbestemmelsen generelt skal forstås som et supplement til lovens formålsparagraf, § 1-1, med et fokus på oppgaver og hensyn som er av vesentlig betydning i plansaker og lovens plansystem (*Ot.prp.nr.32 s. 178, 2008*). Det fremgår videre at bokstav b) spesielt er tilknyttet formålsparagrafens fremheving av bærekraftig utvikling som overordnet hensyn. Med dette avledes det at vurderingene som ligger til grunn for de planfaglige avgjørelser skal være allsidige og fremtidsrettede. Bokstav e) gir uttrykk for viktigheten av den estetiske og funksjonelle utformingen av omgivelsene ved utarbeiding av planer. Forarbeidene trekker frem at sikringen av ovennevnte hensyn kan gjøres direkte i planer ved å avsette arealer til vern, men at det er like viktig å ivareta dem gjennom en helhetlig planlegging og forvaltning som tar sikte på bærekraftig bruk. Med andre ord skal planlegging etter loven alltid inneha landskap som en del av kunnskapsgrunnlaget.

2.2.3.4 Virkemidler i planlegging

I forlengelsen av § 3-1 er den kommunale forvaltningen gitt flere spesifikke muligheter til å legge føringer av hensyn til landskap i arealplanleggingen, gjennom lovbestemmelser knyttet til kommuneplan og reguleringsplaner, hhv. i Plan- og bygningslovens kapittel 11 og 12. De har i praksis tre virkemidler ved utarbeidelse av planer: arealformål, hensynssoner og planbestemmelser (Miljødirektoratet, 2019). Hvilke arealformål som kan tilknyttes et konkret areal fremgår av §§ 11-7 og 12-5. Ingen av de seks overordnede arealformålene nevner landskap eksplisitt, men både Miljødirektoratets Veileder – Landskap i planlegging (2019) og til dels lovens forarbeider utpeker arealformål 5 (Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR)) med underformål b) (areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.) som mest aktuelt utenfor tettbygde strøk. Dette presiseres i *Kart- og planforskriften* (2009) hvor "særlige landskaphensyn" er et eget aktuelt underformål som kan benyttes i reguleringsplaner.

Hensynssoner kan avsettes uavhengig av arealformål, og illustrer hensyn til en sårbarhet som skal ivaretas i planleggingen av det konkrete området. Det fremgår av § 12-6 jf. § 11-8 bokstav c) at det kan opprettes "*sone med særlige hensyn til [bl.a.] landskap*". *Veileder – Kommuneplanens arealdel* (2021) konstaterer at denne hensynssonen "*kan brukes for å ivareta landskap som kan betegnes som særlig verdifulle, så vel som ordinære "hverdagslandskap", forringede landskap, og landskap i forfall*". I motsetning til arealformål, er ikke denne hensynssonen rettslig bindende i den forstand at det kun kan angis retningslinjer og ikke bestemmelser til den, (med unntak av randsonen til nasjonalpark og landskapsvernområde). Den gir likevel en indikasjon på den vektleggingen som forvaltningen kan komme til å foreta i saksbehandling innenfor sonen.

Landskap nevnes eksplisitt i lovens § 11-9 nr. 6 som et tema det i kommuneplan kan gis rettslig bindende planbestemmelser om, uavhengig av arealformål. Forarbeidene trekker herunder parallellen mellom landskap som et estetisk hensyn i form av begrepene landskapsutforming og -estetikk, sammen med estetiske hensyn til bygg og anlegg (*Ot.prp.nr.32 s. 222, 2008*). Som Miljødirektoratet (2019) påpeker, er det viktig med presise planbestemmelser for å ivareta landskapet, spesielt dersom det etter arealformål 5 b) jf. § 11-7 åpnes for spredt bolig-, nærings og fritidsbebyggelse. Som planbestemmelser til reguleringsplan nevnes dog ikke landskap eksplisitt, men det ivaretas implisitt i lovens § 12-7 nr. 1 som omfatter "*Utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet*". Ordlyden tilsier at det kan utarbeides bestemmelser om at utforming av arealer og bygg skal tilpasses landskapet (Miljødirektoratet, 2019).

2.2.3.5 Visuelle kvaliteter

Plan- og bygningslovens § 29-2 *Visuelle kvaliteter*, også kjent som lovens estetikkparagraf, er en viktig lovbestemmelse for ivaretagelse av estetiske hensyn.

Lovens ordlyd er som følger:

"Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv, i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering."

I henhold til lovens ordlyd, fremstiller bestemmelsen et rettskrav om gode visuelle kvaliteter i nye tiltak som skal oppføres, jf. *skal*-ordlyden. For å sikre at nye tiltak oppfyller dette rettskravet må det foretas en estetisk vurdering. Som det fremgår av bestemmelsens ordlyd er denne vurderingen lagt til kommunen. Dette er begrunnet i lovens forarbeider med at "*de lokale bygningsmyndigheter må anses best egnet til å foreta den skjønnsmessige vurderingen, basert på lokal byggeskikk og lokalpolitisk styring av den visuelle utviklingen i kommunen*" (*Ot.prp.nr.45 s. 230, 2008*). Innjord og Zimmermann (2020) påpeker dog at det i tvilstilfeller bør innhentes uttalelser fra sakkyndige med faglig kompetanse dersom kommunene selv ikke innehar dette.

Etter ordlyden er vurderingen å betrakte som en skjønnsvurdering hvor kommunen har fritt forvaltningsskjønn til å vurdere tiltakets visuelle kvaliteter. Dette innebærer at ved en eventuell domstolskontroll av et vedtak, vil domstolene være begrenset til å etterprøve skjønnen innenfor rammene av myndighetsmisbruk, til forskjell fra et rettsanvendelsesskjønn hvor skjønnen kan prøves fullt ut (Holth & Winge, 2019). Skjønnsvurderingen må altså være saklig og forsvarlig, og følge

Forvaltningslovens regler om begrunnelse, jf. Fvl. §§ 24 og 25 (Innjord & Zimmermann, 2020). Det foreligger i denne bestemmelsen altså en distinksjon mellom juridisk skjønn og estetisk skjønn.

Plan- og bygningsloven legger her opp til en skilnad mellom god og dårlig estetikk i form av at den fremstiller et rettskrav om at nye bygg skal ha *gode* visuelle kvaliteter. Ettersom ordlyden krever gode visuelle kvaliteter må det likeså finnes noen kvaliteter på den andre siden av spekteret, som er dårlige. Formålet med bestemmelsen er at det skal foretas en vurdering av de estetiske sidene ved ethvert tiltak, og se til at tiltaket oppfyller kravet om å inneha gode estetiske kvaliteter. For å foreta en slik vurdering er det nødvendig med faglig erfaring og kompetanse for å heve den over et subjektivt nivå. Bakken et al. (2014) foretar en sammenligning med at de fleste kan oppleve at det er noe som mangler med det estetiske, på samme måte som at de fleste kan høre når noen spiller eller synger falskt. Med fagkompetanse vil man lettere kunne påpeke hvor mangelen ligger og gi konstruktive råd for å forbedre tiltaket.

I det følgende presenteres universitetslektor ved NTNU, Eskild Narum Bakken sin redegjørelse av vurderingskriteriene som kan utledes av § 29-2 (Bakken, 2014). Lovbestemmelsen skiller mellom fire separate kriterier som alle skal oppfylle kravet om gode visuelle kvaliteter. Herunder gjelder:

1. Tiltaket i seg selv.
2. Tiltaket i forhold til dets funksjon.
3. Tiltaket i forhold til bygde og naturlige omgivelser.
4. Tiltaket i forhold til dets plassering.

Det er særlig de to sistnevnte kravene som er av relevans for landskapsmessige hensyn, og som blir viet oppmerksomhet videre.

Med kravet i punkt 3. om at et tiltak skal ha gode visuelle kvaliteter i forhold til dets bygde og naturlige omgivelser, siktes det til *generelle omgivelsesrelasjoner* (Bakken, 2014). Her skiller Bakken (2014) mellom kontekstuelle og identitetsbærende elementer som en abstrakt gruppe vurderingskriterier, og formale og ekspressive elementer som en annen konkret gruppe vurderingskriterier. Eksempler på førstnevnte er symbolikk, kontekstuelle forhold som politikk eller økonomi, og sosiale faktorer som stedsbruk eller aktører. Eksempler på sistnevnte er former, proporsjoner, detaljering og kontrast/harmoni. Sammenfattet så omfatter kriteriet en fullstendig vurdering av et konkret tiltaks visuelle kvaliteter i kontekst av den omkringliggende bebyggelsen og naturen. Altså en vurdering av om tiltaket tilfører seg landskapet i nær skala på en god estetisk måte. Lovens forarbeider påpeker at ordlyden ikke omfatter et krav om fullstendig likhet til omgivelsene, men at eventuelle kontraster som tillates må være faglig begrunnede (*Ot.prp.nr.45 s. 342, 2008*).

Kravet i punkt 4. om gode visuelle kvaliteter i forhold til dets plassering sikter på sin side til *spesifikke omgivelsesrelasjoner* (Bakken, 2014). Her er det primært den abstrakte gruppen vurderingskriterier om kontekstuelle og identitetsbærende elementer som gjør seg gjeldende. Tiltaket skal vurderes om dets visuelle kvaliteter er gode sett opp mot flere abstrakte forhold som sier noe om identiteten til stedet. For å illustrere dette trekker Bakken (2014) frem som eksempel at en verkstedbygning i kraft av sin funksjon ikke passer inn på et torg, selv om det skulle oppfylle kravet i kriterium 3 - gode visuelle kvaliteter i forhold til omgivelsene. Lovens forarbeider påpeker at strengheten i alle kravene for øvrig skal stå i relasjon til tiltakets størrelse og synlighet (*Ot.prp.nr.45 s. 341, 2008*). Spesifikt i forhold til krav 4 om plassering nevnes det eksplisitt at det for tiltak som vil prege landskapet nevneverdig kan stilles strengere krav. Oppsummert så innebærer det at kravet om gode visuelle kvaliteter er relativt både i forhold områdets betydning, f.eks. strengere hvis det er av historisk eller kulturell verdi, og i forhold til synlighet, f.eks. strengere som følge av tiltakets størrelse eller visuelle effekt. Man kan si at strengheten i kravet vil øke jo større skala av landskapet som berøres.

Det er viktig å bemerke at bestemmelsen faller inn under lovens byggesaksdel, til forskjell fra ovennevnte bestemmelser i Plan- og bygningsloven som enten hører innunder lovens plandel eller er av mer generell karakter og gjelder loven overordnet for øvrig. Betydningen av dette er at den faglig betingede skjønnsvurderingen som kommunen skal gjennomføre etter § 29-2 først kommer til anvendelse på tiltaksnivå, altså når det søkes om tillatelse til oppføring av et konkret prosjekt. Her er skillet mellom plan og tiltak helt sentralt. Det betyr derimot ikke at man kan tilside sette estetiske hensyn i planleggingen, ettersom det fremheves som et viktig tema også i de ovennevnte paragrafer i plandelen, men selve den faglige kvalitetssikringen som kommunen skal foreta er begrenset til å gjelde på tiltaksnivå.

Det er altså først etter at en plan er vedtatt og det søkes om byggetillatelse i tråd med planen at den estetiske skjønnsvurderingen og kvalitetskontrollen i § 29-2 kommer til anvendelse. I lovens plandel foreligger det ingen tilsvarende bestemmelse som gir forvaltningen myndighet til å overprøve en plan av rent estetiske grunner. § 29-2 kommer heller ikke til anvendelse nettopp fordi denne bestemmelsen kun gjelder for tiltak, og planer er i seg selv ikke tiltak, men legger føringer for eventuelle tiltak innenfor planområdet. For å kunne avslå et forslag til en reguleringsplan av estetiske grunner, må det allerede foreligge retningsgivende dokumenter eller bestemmelser hvor avslaget kan hjemles, for eksempel i kommuneplanens arealdel eller eventuelle estetiske retningslinjer (Bakken, 2021).

At det ikke foreligger en lovhjemmel tilsvarende § 29-2 som gjelder på plannivå, og som gir forvaltningen myndighet til å kunne avslå en plan på grunn av manglende/dårlige visuelle kvaliteter,

innebærer at den estetiske beslutningen blir tatt på politisk nivå når planen legges frem for byggesaksutvalg og kommunestyre (Bakken, 2021). Dette i seg selv er ikke grunnlag for at man kan tilsidesette rettslige krav og hensyn til estetikk, men man kan spørre hvorvidt politikerne som avgjørende myndighet innehar den samme estetiske kompetansen som forvaltningen til å ivareta slike hensyn. Hensikten med at skjønnsutøvelsen i § 29-2 er forbeholdt tiltaksnivå kan tenkes å være fordi det på plannivå er varierende detaljeringsgrad i forhold til visuelle kvaliteter, og at det dermed er mer hensiktsmessig å vente med denne til alle detaljer er lagt fram som byggesøknad (Bakken, 2021).

Hva så hvis et tiltak som omsøkes er i tråd med plan, men vurderes på tiltaksnivå til å ikke inneha gode visuelle kvaliteter? Innjord og Zimmermann (2020) påpeker at bestemmelsen etter omstendighetene kan utgjøre en selvstendig avslagsgrunn. "*Det innebærer at kommunen kan nekte å gi tillatelse til et konkret tiltak av rent estetiske grunner, selv om det ligger innenfor gjeldende reguleringsbestemmelser og andre tekniske og lovmessige krav.*" Denne formuleringen må forstås å gjelde for tilfeller hvor planen ikke går detaljert til verks med å gi bestemmelser av estetisk karakter (Bakken, 2021). Ettersom vedtatte reguleringsplaner er rettslig bindende jf. Pbl. § 12-4, så vil planer med detaljerte bestemmelser om estetikk ikke kunne overprøves av en skjønnsvurdering på tiltaksnivå. Innjord og Zimmermann (2020) påpeker også at myndigheten til å avslå et tiltak etter § 29-2 "*ikke er begrenset til de tilfeller hvor tiltaket gir et kvalifisert negativt visuelt inntrykk*". Det er dog ikke grunnlag for å avslå et tiltak med begrunnelse om at et annet visuelt uttrykk hadde vært å foretrekke (Innjord & Zimmermann, 2020).

Loven gir i seg selv ingen veiledning om hvordan landskap eller estetikk skal vurderes eller hva som kjennetegner et godt landskap eller gode visuelle kvaliteter. Den gir kun et minstekrav i form av at temaene skal utredes og tas med i vurderingen. Det legges i lovverket opp til at en spesifisering av disse generelle kravene skal utdypes i planer og retningslinjer.

2.2.4 Konsekvensutredninger

Et virkemiddel som plan- og bygningsloven gir for å best mulig belyse et tiltaks konsekvenser før det bygges, er konsekvensutredninger. Plan- og bygningslovens § 4-2 (2) fastslår følgende:

"For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi

en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn."

I henhold til lovens forarbeider og Konsekvensutredningsforskriften er hensikten å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir vurdert og tatt i betraktning under forberedelse av en plan, slik at den danner et tilstrekkelig grunnlag for vurderingen av hvorvidt planen skal gjennomføres eller ikke (Ot.prp.nr.32 s. 187, 2008). Bestemmelsen må ses på som et supplement til Forvaltningslovens § 17 som fastslår at forvaltningen er pliktet til å påse at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (Holth & Winge, 2019). Som nevnt tidligere er sistnevnte bestemmelse for øvrig et selvstendig krav som etter koblingsbestemmelsen i Pbl. § 1-9 gjelder uavhengig av om et tiltak er konsekvensutredningspliktig eller ikke.

Holth og Winge (2019) trekker et skille i Pbl. § 4-2 (2) mellom konsekvensutredningsplikt på overordnet plannivå (regionale planer og kommuneplaner) og tiltaksnivå (reguleringsplaner). Førstnevnte utarbeides av offentlig forvaltning, mens sistnevnte primært av private aktører. I dette skillet forventes det en større detaljeringsgrad i utredningene på tiltaksnivå, ettersom disse omfatter et konkret og lokalt avgrenset tiltak. Det er også tilfellet at konsekvensutredninger skjer i regi av fylkeskommuner og kommuner på overordnet plannivå, mens det på tiltaksnivå i stor grad skjer i regi av private.

Samtlige av oppgavens caseområder er utarbeidet med grunnlag i reguleringsplaner, og av den grunn er det bestemmelsene om konsekvensutredninger forbundet med denne plantypen som tas til følge. Lovens ordlyd i § 4-2 (2) reiser spørsmål om hvilke typer reguleringsplaner som omfattes av bestemmelsen, sett i lys av hva som regnes som "*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*". Vurderingsgrunnlaget for dette er utdypet i Konsekvensutredningsforskriften, samt Klima- og miljødepartementets veileder (2017) – *Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger*. I dette vurderingsgrunnlaget har lovgiver silt ut utredningsplikten til å omfatte tiltak av et visst størrelsesomfang og med et visst konfliktpotensial, sett i lys av at utredningsprosessen både kan være tids- og kostnadskreven (Holth & Winge, 2014).

Hvilke konkrete planer som skal konsekvensutredes fremgår av Konsekvensutredningsforskriftens §§ 6 til 8, med en spesifisert opplisting av typer tiltak i forskriftens Vedlegg I og II. Her er det verdt å merke seg at "*reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen*", er unntatt fra kravet om konsekvensutredning, jf. §§ 6 og 8. I følge Miljødirektoratets veileder M-1941 (2021) forutsetter dette unntaket at konsekvensene for *det konkrete tiltaket* må være utredet på et detaljert nivå (tiltaksnivå), og at reguleringsplanen må være i samsvar med overordnet plan. Det er ikke

tilstrekkelig at det "er gjort en overordnet konsekvensutredning for disponering av arealer til utbyggingsformål i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel, kommunedelplan eller regional plan" (Miljødirektoratet, 2021). For planer som ikke pålegges plikt om å konsekvensutredes, gjelder fremdeles Forvaltningslovens § 17 som nevnt tidligere.

Forskriften tar også for seg hvilke temaer og faktorer som skal oppfattes som en del av "miljø og samfunn", og som et tiltak dermed skal utrede konsekvensene for når det vurderes som konsekvensutredningspliktig. Forskriftens § 21 første ledd lyder som følger: "Konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder: (...)" etterfulgt av en opplisting av de ulike faktorene. En faktor som nevnes eksplisitt her er "landskap". Sett i forlengelsen av definisjonen av landskap til landskapskonvensjonen, er også "kulturminner og kulturmiljø" og "arkitektonisk og estetisk utforming, uttrykk og kvalitet" egne faktorer som kan konsekvensutredes og som vil berøre landskaps-hensyn.

2.3 Veiledere og kartlegging av landskap

I forlengelse av de rettmessige pliktene til å ivareta landskapet som følger av loven finnes det flere analysemetoder og kartleggingsverktøy med henblikk på å gjøre nettopp dette. Denne oppgaven tar dog ikke stilling til det metodiske grunnlaget for å kartlegge landskap i det enkelte prosjekt, men drøfter det presenterte grunnlaget i hver enkelt case opp mot lovens bestemmelser. Derfor vil ikke dette bli gjort rede for i detaljer, men vil i det følgende nevnes som et supplement i kunnskapsgrunnlaget.

Landskapsanalyser og stedsanalyser er verktøy som kan gi oversikt over viktige kvaliteter ved landskapet/stedet, og kan utgjøre et grunnlag for vurdering av stedsutvikling og arealdisponering i kommunal planlegging. Stedsanalyser defineres i *Stedsanalyse – innhold og gjennomføring* (1993) som "en systematisering av kunnskap for å forstå stedets historie, situasjon og framtidsmuligheter". Her defineres også landskapsanalyse som en underkategori av stedsanalyser. Det finnes forskjellige veiledere og metoder for å gjennomføre stedsanalyser og landskapsanalyser. *Veileder – Metode for landskapsanalyse i kommuneplan* (2011) er et eksempel på dette som angir en metode for å analysere landskapet og konsekvenser av planlagte arealbruksendringer på kommunalt nivå.

Estetiske veiledere og retningslinjer er et annet verktøy som gjerne angir føringer for kommunale vurderinger av estetiske hensyn, og benyttes som beslutningsgrunnlag i plan- og byggesaker på estetikens premisser. Disse utarbeides gjerne på kommunalt nivå i kombinasjon med- eller som et

ledd i steds- og landskapsanalyser for å underbygge retningslinjer som vedtas. Veilederen Estetikk i plan- og byggesaker (de Vibe, 1997) gir derimot mer generelle retningslinjer for ivaretagelse av estetikk på alle sektornivåer. Den angir utfordringer og mulige løsninger til temaer av estetisk karakter, samt gir den en oversikt over muligheter innenfor lovverket som var gjeldende på den tid. I veilederen omtales landskap som et eget kapittel.

Med formål å styrke arbeidet med landskap har Riksantikvaren opprettet et register av Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) (Riksantikvaren, 2019). Registeret er landsomfattende og er ment å være et planleggingsverktøy for å sikre landskapshensyn. Statusen er ikke ment å verne et område, men skal sørge for at utvikling innenfor området bidrar til å styrke og opprettholde landskapets viktige karaktertrekk. På naturdimensjonen av landskapsbegrepet utgjør NiN (Natur i Norge) -landskapstyper et viktig kartleggingsgrunnlag. NiN landskapstyper er en kartlegging av "*større geografiske områder med enhetlig visuelt preg, skapt av enhetlig dominans av store landformer og kjennetegnet ved karakteristisk fordeling av landformer, natursystemkomplekser, natursystemer og andre landskapselementer*" (Simensen et al., 2019). Også NIJOS (Norsk institutt for jord- og skogkartlegging har utarbeidet et nasjonalt referansesystem for landskap, hvor Norge inndeles i 45 landskapsregioner og 444 underregioner (Puschmann, 2005).

Alle disse ovennevnte verktøyene er nyttige midler for forvaltningen å underbygge sine plan- og byggesaksvurderinger av landskap og estetikk for øvrig, men de er ikke til hinder i at kommunen går lenger i sine estetiske vurderinger. Bakken et al. (2014) påpeker at en kategorisk henvisning til slike retningslinjer alene kan føre til et visuelt fattig miljø, ettersom det bidrar til å kvantifisere estetikken til tilsynelatende objektive minstekrav. Både henvisning til slike minstekrav og subjektiv vurdering er ytterkanter av den estetiske vurderingen. Desto viktigere er det at kommunen har et tilstrekkelig kompetansenivå til å kunne gjennomføre en selvstendig estetisk vurdering.

3 Empirisk materiale

I det følgende vil hvert caseområde presenteres enkeltvis og redegjøres for det materialet som berører landskapsmessige hensyn, og som dermed ligger til grunn for forvaltningens avgjørelser som angår landskapet i prosjektene. Herunder omtales også bestemmelser om estetikk som i sin essens inkluderer og har innvirkninger av landskapsmessig betydning. Presentasjonen vil søke å besvare underproblemstilling 1. nevnt i oppgavens innledning: "*Hvordan fremstilles landskapet i planprosessen?*". Ytterligere drøfting rundt bakgrunnsmateriale og følgelig forsøk på å besvare de to gjenværende delspørsmålene vil gjøres under kapittel 4 Diskusjon.

Det innsamlede empiriske materialet er hentet fra dokumenter som har vært tilgjengelige gjennom kommunenes digitale arkiver og kartportaler, samt andre dokumenter som har blitt sendt etter direkte kommunikasjon med kommunene. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling er det undersøkt de dokumenter som kan inneholde omtale av planens relasjon til landskapet. Herunder reguleringsplanenes planbeskrivelse, innsendte høringsuttalelser, konsekvensutredninger der det finnes og saksdokumenter som gir uttrykk for kommunens innstilling og vurderinger rundt planene. I tillegg er det gjort nærmere undersøkelser av overordnede planer hvor det er aktuelt.

Materialet som presenteres er selektert med fokus på uttalelser, beskrivelser og retningslinjer som knytter seg til det konkrete planområdet landskap generelt, men også tilsvarende som knytter seg til konfliktgrunnlaget i hver case spesielt. Dette for å forsøke å informere og komme til bunns i hva som kan være årsaken til motsetningsforholdene.

3.1 Sætre Havn

Sætre Havn er et utbyggingsprosjekt i form av en sentrumsutvikling for tettstedet Sætre i Asker kommune, daværende Hurum kommune (se Figur 1 nedenfor). Tiltakshaver for utbyggingsprosjektet er Conceptor Eiendomsutvikling AS, med Halvorsen & Reine AS som rådgiver for utarbeidelse av planforslaget. Detaljreguleringen trådte i kraft 30.06.2015.



Figur 1. Øyen, S. (2020). Sætre Havn.

3.1.1 Bakgrunn



Figur 2. Sætre sentrum før utbygging. Hentet fra planbeskrivelsen av detaljregulering – Sætre sentrum (Hurum kommune, 2015c), tilgjengelig fra:

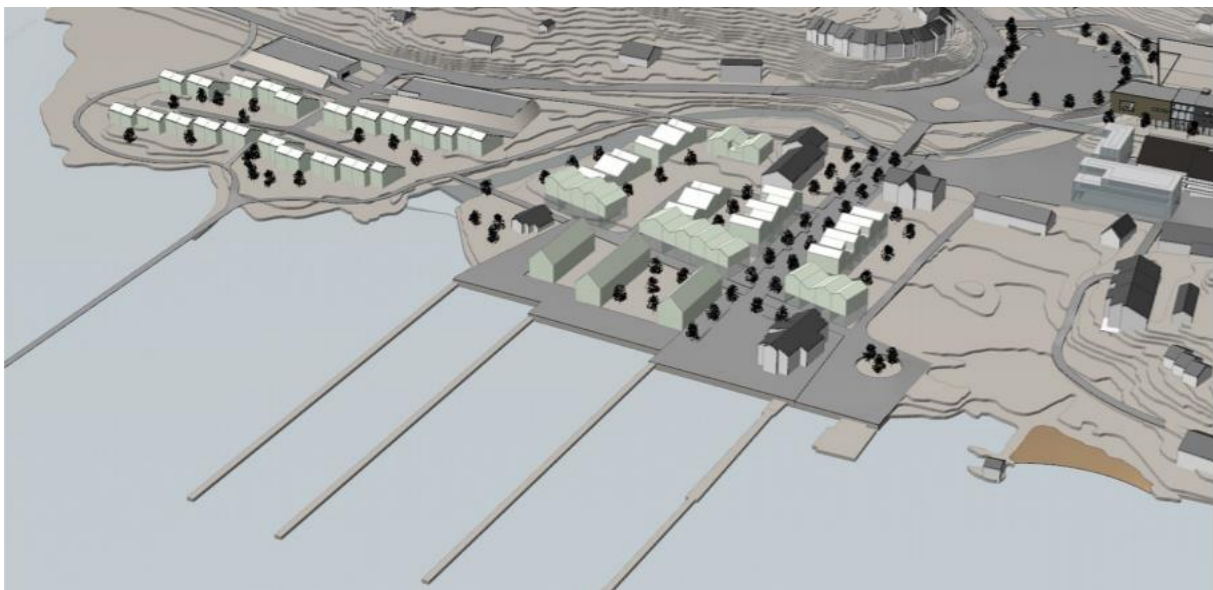
http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3025/06282125/Dokumenter/06282125_Planbeskrivelse-.pdf

Prosjektet møtte bred lokal motstand. Det ble opprettet en lokal ressursgruppe i lys av planforslaget ved navn "Respekt Sætre" av 9 politisk uavhengige innbyggere. Grappa samlet inn 619 underskrifter i løpet av en uke, og etterlyste mer innsyn i prosessen og bredere innbyggermedvirkning rundt utviklingen av sentrumsområdet. De la også fram et forslag om å gjennomføre en "plansmie" for å sikre bedre medvirkning, hvilket i etterkant ble nedstemt av kommunestyret.

Motstanden har også fått bred omtale i aviser hvor kritikken hovedsakelig går på manglende grad av innbyggermedvirkning og manglende stedstilpasning (Harket et al., 2015; Jønholdt, 2015a; Jønholdt, 2015b; Kolstad, 2015; Moslet, 2016; Okkenhaug, 2015; Spaans, 2015; Zaring, 2015). Kritikken samsvarer i stor grad med det som fremgår av kritiske høringsuttalelser som påpekes nedenfor. Prosjektet er også omtalt kritisk i Facebook-gruppen Arkitekturopprøret Norge, og i en egen Facebook-gruppe opprettet på bakgrunn av- og med samme navn som ressursgruppen "Respekt Sætre".

Detaljreguleringsplanen for Sætre Havn ble utarbeidet med Hurum kommune som forslagsstiller, på bakgrunn av en områderegulering for Sætre sentrum øst, trådt i kraft 23.10.2012. Denne

områdereguleringens planbeskrivelse inneholder en stedsanalyse som gir en kortfattet beskrivelse av landskapsrom, lokalklima, kulturmiljø, flom, m.fl. Denne stedsanalysen er ikke et selvstendig dokument utarbeidet etter noen veileder, men heller en presentasjon av situasjonen som et ledd i planbeskrivelsen. Planen legger opp til en småskala fortetting av området i sitt forslag til plankonsept (se Figur 3 nedenfor) Det fremgår av planbeskrivelsens konsekvenser for tema "landskap og kulturmiljø" at stedet er preget av tilfeldig bygningsmønster omkring Sætre gård (markert i Figur 1), et kulturmiljø av høy verdi med røtter tilbake til 1700-tallet. Dette er ikke å oppfatte som en konsekvensutredning i lovens forstand, men en kortfattet beskrivelse av situasjonen, også som ledd i planbeskrivelsen. Planen legger til rette for forsterking og synliggjøring av kulturmiljøet ved å bl.a. "styrke sammenhengen mellom bygningene og kontakten mot sjøen".



Figur 3. Plankonsept for Sætre sentrum. Hentet fra planbeskrivelsen av områderegulering – Sætre sentrum øst (Hurum kommune, 2012), tilgjengelig fra:

http://webhotel3.gisline.no/GisLinePlanarkiv/3025/06282128/Dokumenter/06282128_Planbeskrivelse.pdf

Kommuneplanens arealdels rettslig bindende planbestemmelser for Hurum kommune på gjeldende tidspunkt for utarbeidelse av plan (2007-2019), oppstilte krav til utforming og estetikk for byggeområder. Denne bestemmelsen lyder som følger: "I byggeområdene skal det tas hensyn til byggeskikk mht. tilpassing av nye tiltak til eksisterende bygningsmiljø, terreng, landskap og vegetasjon". Her gis det også retningslinjer for byggeområder som konstaterer at "i alle plan- og byggesaker kan det kreves en redegjørelse for og vurdering av tiltakets estetiske sider, både i forhold til seg selv, omgivelsene og til fjernvirkning." Bevaring av åsprofiler og landskapsilhouetter skal gis avgjørende vekt, og det er krav om utarbeidelse av estetisk analyse for byggverk med fjernvirkning eller som skal utformes som landemerke.

3.1.2 Planbeskrivelse

En planbeskrivelse "*beskriver planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer som gjelder for området*", jf. Plan- og bygningsloven § 4-2. Den er utarbeidet av tiltakshaver, og gir således uttrykk for tiltakshavers egen oppfatning av planforslaget. Riktignok er det et dokument som kommunen tar stilling til og godkjenner et planforslag på bakgrunn av, hvilket innebærer at den utgjør et viktig grunnlag for forvaltningens vurderinger av planen.

I planbeskrivelsen til Sætre Havn sitt kapittel om eksisterende forhold inngår det flere delkapitler som kartlegger blant annet beliggenhet, arealbruk, stedets karakter, siktlinjer, landskap og lokalklima, kulturminner, grøntarealer, m.fl. Samtlige delkapitler inneholder flere kart som gir en oversikt over arealavgrensninger innenfor de ulike nevnte temaene. I delkapittelet "Stedets karakter" omtales området i sin daværende form, (før utbygging), som "*lite bymessig og dårlig strukturert*", sentrumsbebyggelse av varierende kvalitet, sporadisk og slitt bebyggelsesstruktur, mens bygninger omfattet av vernebestemmelser er identitetsskapende for stedet. Landskapet beskrives kort, men eksplisitt i delkapittelet "Landskap og lokalklima". Her omtales mer kvantitative og klimatiske forhold ved landskapet i form av terrenghelning, solforhold og vindretninger, men også en mer kvalitativ og visuelt betinget beskrivelse av landskapet, hvor åser i øst og nord er naturlige avgrensninger av sentrumsområdet og at området åpner seg mot sjøen i sør og øst.

I sin beskrivelse av det konkrete tiltaket som foreslås, er det lagt vekt på funksjonelle fasiliteter som tiltaket vil påføre. Blant annet omtales rekreasjonsareal, universell utforming, uteoppholdsareal og utomhusplan, m.fl. Det henvises til retningslinjer i en separat estetisk veileder som inneholder en mer detaljert beskrivelse av utforming av ulike elementer ved planforslaget, bl.a. utforming av torg, beplantning, fasader. Estetikkveilederen gir uttrykk for at "*det tilstrebes en arkitektur som kan være identitetsskapende for stedet*".

I forbindelse med hensynssoner og sårbare naturområder og kulturmiljøer, omtales Sætre gård og Malersvennenes hus som viktige kulturminner. Planforslaget skal sikre at Sætre gård, (kulturminnet nærmest de foreslåtte tiltakene i planen), får "en tydelig rolle i tettstedsbildet" gjennom opprettholdelse av en "grønn akse" mot strandsonen og Malersvennenes hus. I tillegg skal omkringliggende ny bebyggelse "*sikres et formspråk som respekterer det eksisterende*".

Under "Forslagsstillers redegjørelse for konsekvenser av planforslaget" hevdes bl.a. følgende om tema landskap. "*Planforslaget vil innebære en positiv landskapsbearbeiding*", sammenlignet med dagens bruk som parkeringsplass. "*Bebyggelsen vil definere rommene mot sjøen bedre, og bebyggelsesmønsteret vil danne et oversiktlig tettstedslandskap*". Det hevdes at forslaget ikke

innehar noen uheldige konsekvenser for omkringliggende landskap, og at det ikke vil påvirke landskapsbildet med "*de omkringliggende åsene rundt et plant sentrum*".

Om tema "Estetikk og byggeskikk" hevdes det at ny bebyggelse tilpasses eksisterende både i formuttrykk, materialer og bebyggelsesmønster, dog for sistnevnte karakter skaper den mer orden og tydelighet i sentrumsområdet. Det er lagt særlig vekt på å harmonere med bebyggelse med vernestatus, eksempelvis gjennom nedtrapping av høyder i nærheten av disse. Samtidig gir tiltaket en tydelig fjernvirkning fra sjøveien, med konsekvenser i form av større synlighet i fjordbildet, et gjenkjennbart uttrykk mot sjøen og større tiltrekning av sommerturister. Om tema kulturminner hevdes det at planforslaget bidrar til å bygge opp om ovennevnte kulturminners identitetsbærende rolle for stedet, og at de får en tydeligere fremtoning i tettstedsbildet.

Planbeskrivelsen inneholder følgelig et segment kalt "Forslagsstillers faglige begrunnelse". Herunder fremgår det av tema "utnyttelse, byggehøyder og form" at det er bevisst gjort valg på å skape et enhetlig uttrykk i ny bebyggelse, og kontrast til eksisterende kulturminner, for dette vil fremheve sistnevntes uttrykk. Det hevdes at dagens situasjon (før utbygging) gjorde at kulturminner druknet i et sammensatt og rotete bebyggelsesuttrykk. Bebyggelsen ved Sætre gård vil ha lavere høyde og saltak, mens det mot sjøen vil være høyere med et annet formuttrykk. Sistnevnte vil være identitetsskapende og tiltrekke folk fra fjorden.

3.1.3 Høringsuttalelser

Etter at detaljreguleringen ble lagt til offentlig ettersyn kom det inn totalt 51 merknader, hvorav 38 var fra privatpersoner. Et betydelig flertall av disse merknadene uttrykker misnøye for prosjektet. Tilbakemeldingene går i all hovedsak på kritikk av forslagens utilpassede arkitektur og utforming, byggehøyder, plassering i nærhet til sjøen og manglende samsvar med skisser fra overordnet plan. Blant de uttalende er sameiet Øraveien 5, et leilighetsbygg som ligger inne i planområdet og som ny planlagt bebyggelse skal bygges ved siden av i tre retninger (se Figur 1 og 2). Fra dem uttrykkes det bekymring for tapte solforhold og det å skulle bli innestengt av ny bebyggelse.

Videre følger noen utvalgte høringsuttalelser fra andre privatpersoner som er representative for hva som uttrykkes om planens forhold til landskapet:

"Det eneste jeg ser nå er en blind oppfølging av en trend i tiden ... å ødelegge kystlandskap med gedigne betongkolosser, fordi man tror det er moderne og dermed på sin plass for å fremme en såkalt vekst."

"Vi synes at boligene ut mot sjøen er for høye og massive, noe som dermed også preger og ødelegger profilen av landskapet mot sjøen."

"Byggenes utforming gir ingen assosiasjon til havn, sjø eller maritime kvaliteter."

"Skal småbyer og tettsteder fungere må det bygges i et menneskelig format tilpasset stedets landskap og miljø. Fem etasjer og signalbygg gjenspeiler neppe Sætres særpreg; skjærgårdsidyll."

Fylkesmannen i Buskerud fremmet innsigelse på grunnlag "*mangelfull ivaretagelse av viktige allmenne interesser langs sjøen i tråd med nasjonale føringer*". Bakgrunnen for innsigelsen var planlagt bebyggelse som kraget ut over planlagt strandpromenade og som skulle fundamenteres i sjø. Fylkesmannen gir også uttrykk for at blokkbebyggelsen som er planlagt bryter med Sætres bygningsmiljø som domineres av saltak og lavere byggehøyde, og at de blir ruvende og hindrer utsyn mot sjøen. Det påpekes dog at høyde på bygg og estetisk uttrykk skal tas stilling til av kommunen som plan- og bygningsmyndighet. Fylkesmannen ønsker at byggene plasseres slik at det legges opp til ivaretagelse av siktlinjer mot sjøen, med direkte henvisning til den europeiske landskapskonvensjonen. Innsigelsen ble senere trukket, men det ble opprettholdt en sterk frarådelse mot å tillate bygg som overkrager strandpromenaden. Denne delen av bebyggelsen ble ved sluttbehandling i kommunestyret (30.06.2015) vedtatt tatt ut av planen.

3.1.4 Konsekvensutredning

I planens varsel om oppstart ble planen vurdert etter behov om konsekvensutredning. Vurderingen ble gjort etter en opphevet versjon av dagens forskrift (*Forskrift om konsekvensutredninger*, 2009). Denne forskriften er strukturelt forskjellig fra dagens gjeldende, men er innholdsmessig lik. Planen ble vurdert til å være av en type tiltak som faller innunder krav om konsekvensutredning, men utløser ikke plikt om konsekvensutredning siden dette har blitt utarbeidet på et høyere plannivå. Denne detaljreguleringen ble utarbeidet i samsvar med overordnet plan, Områderegulering Sætre sentrum Øst, trådt i kraft 23.10.2012, og endringer ville ikke påføre miljø og samfunn økt belastning. Som nevnt tidligere så inneholder denne områdereguleringen en beskrivelse av konsekvenser for tiltaket om tema "landskap og kulturmiljø", men det er ikke gjennomført noen konsekvensutredning om dette eller lignende temaer i lovens forstand. Etter kommunikasjon med Asker kommune er planen utredet i forhold til fare for flom. Det er dog usikkert hvorvidt dette er å anse som en konsekvensutredning i lovens forstand.

3.1.5 Kommunens vurdering

Det er utarbeidet en merknadsbehandling hvor både tiltakshaver og til tider Rådmann kommenterer innkommende merknader etter offentlig ettersyn. Innledningsvis er det angitt et sammendrag med noen felles kommentarer på temaer som går igjen i merknadene, herunder bl.a. arkitektur, høyder og utnyttelse. Det er uklart hvorvidt Rådmannen har hatt noen deltakelse i skrivingen av dette sammendraget, ettersom det ligner planbeskrivelsen og fremstår derav mer som tiltakshavers redegjørelse.

Følgende fremgår av Rådmannens vurdering til behandling i planutvalg og kommunestyret. På grunnlag av merknadene etter offentlig ettersyn (2. gangs behandling) har Rådmannen vurdert prosjektet på nytt med særlig fokus på høyde, som følge av uttrykte bekymringer om dette temaet i høringsuttalelsene. På bakgrunn av disse kom Rådmannen fram til at byggehøyde kan reduseres for å tilpasses bebyggelsen i sentrum, samtidig som det opprettholder prosjektets hovedtrekk.

Reduksjonen gjelder enkelte bygninger og varierer mellom 1 m, 1,4 m og 3 m. Det ble ikke funnet grunn til å gjennomføre vesentlige endringer i planutkastet på bakgrunn av innkomne merknader, og dermed ikke behov for ny høringsperiode av plan. Medvirkning er gjennomført iht. Plan- og bygningslovens bestemmelser om krav til varsling, høring og offentlig ettersyn, samt at forslagsstiller *"har sendt ut informasjon til alle postkasser i området og opprettet nettsider der det kunne stilles spørsmål"*. Det nevnes at estetisk veileder er knyttet tettere mot bestemmelsene som juridisk bindende for å sikre god arkitektur og utforming. En redusert sentrumsutbygging med færre boliger, som det gis ønske for i noen høringsuttalelser, er vurdert til å ikke være i tråd med retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging for hele Oslo-området.

Rådmannen gir i sin innstilling ingen individuell kommentar til merknadene som angår tema av landskapsmessig betydning. Det er heller ikke foretatt noen kommentarer av slike tema utover det som er nevnt i merknadsbehandlingen.

3.2 Flisvika

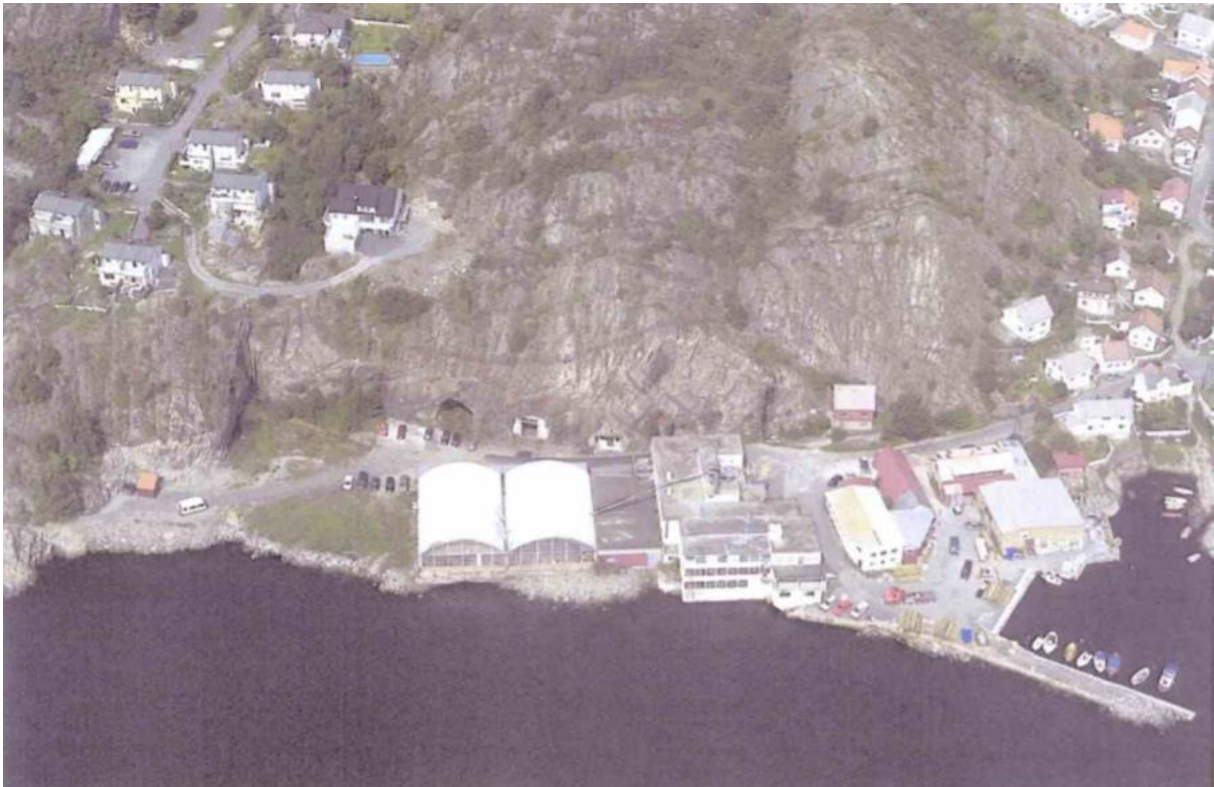
Flisvika er et utbyggingsprosjekt med kombinert bolig- og fritidsbebyggelse, like syd for Risør sentrum i Risør kommune (se Figur 4 nedenfor). Prosjektet er oppført på et tidligere industriområde, og ligger like inntil sjøen. Planen er utarbeidet av Asplan Viak på vegne av Flisvika Utvikling (U.S); O. T. Tønnevold, Flisvika Eiendom og Besas. Detaljreguleringen trådte i kraft 25.09.2008. Planen er utarbeidet i tråd med kommuneplanens arealdel for Risør kommune (2006-2018), hvor området er

avsatt til arealformål tettstedsareal. Flisvika trekkes frem i arealdelens utfyllende bestemmelser og retningslinjer som et sentrumsnært område for utvikling som må vies stor oppmerksomhet.



Figur 4. Ryvind, S. (2020). *Flisvika brygge*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/allerede-utsolgt-i-flisvika-fortsatt-veldig-interessert-i-a-satse-i-risor/s/5-6-322036>

3.2.1 Bakgrunn



Figur 5. *Flisvika før utbygging*. Hentet fra planbeskrivelsen av detaljregulering – Flisvika (Risør kommune, 2008a).

Byggeprosjektet møtte kritikk både underveis i planprosessen og i etterkant av planens vedtak. Kritikken går i hovedsak på bebyggelsens manglende tilpasning til byens arkitektur for øvrig. Velforeningen for nærmeste nabobebyggelse til planområdet, Tangen Vel, påpeker i en presentasjon at bebyggelsen fremstår som fremmed for byen og at den avviker på flere punkter som skala, form og materialuttrykk (Ryvind, 2008). Audun Engh og Erling Okkenhaug har vært synlige i sin kritikk av prosjektet, og har bidratt til å arrangere protestaksjoner mot utbyggingen (Okkenhaug, 2007; Ryvind, 2007; Søhr, 2007; Weldeghebriel, 2007). Andre har gitt uttrykk for misnøye i lokalavisen for blant annet prosjektets ødeleggelse av Risørs egenart (Moe, 2016; Nielsen, 2008; Tolsen, 2008). Lignende kritikk er også å finne på Facebook-siden Arkitekturopprøret Norge.

I 2002 utarbeidet Asplan Viak Sør på vegne av Risør kommune "Sluttrapport for Miljøestetisk plan – Risør". Planen gir retningslinjer av estetisk betydning i et bredt perspektiv for fremtidige tiltak, med mål om at "*estetiske vurderinger skal ligge som basis for kommunal arealforvaltning og kommunale enkeltvedtak*". Planarbeidet ble gjennomført med utgangspunkt i deltakerstyrte og -baserte arbeidsgrupper for hhv. Landskap og grøntstruktur, Trafikk og parkering, Torvet – Indre havn – Holmen, Møblering av offentlige rom, samt en selvstendig styringsgruppe. Arbeidsgruppa for

Landskap og grøntstruktur analyserte områder som kan fortettes, blant andre Flisvika, og trekker fram som viktig at det i forbindelse med detaljplaner gjennomføres landskapsanalyse som avklarer reguleringsformål, utbyggingens omfang og plassering i landskapet.

Arbeidet med den miljøestetiske planen er fundamentert i en Stedsanalyse for Risør (2000), også utarbeidet av Asplan Viak. Stedsanalysen beskriver i separate kapitler landskapet med hovedvekt på dets naturlige elementer, og bebyggelsen. Hvert kapittel munner ut i positive og negative forhold, samt muligheter og begrensninger for temaene. Om muligheter for (natur)landskapet trekkes det frem å ta vare på området naturlige kvaliteter, og at arealene eksponert mot sjøen anses som særlig viktige. Av muligheter for bebyggelsen fremheves å *"sørge for at Risør videreutvikler sitt bygningsmiljø i pakt med tiden, slik at ikke alle bygninger blir kopier av tidligere tiders byggeskikk"*, samtidig som dagens bebyggelsesstruktur og dimensjonering beholdes. På samme tid pekes det på som negativt forhold ved bebyggelsen at *"enkelte bygninger bryter helt med den lokale byggeskikken og håndverkstradisjonen"*.

Kommuneplanens arealdel for Risør kommune (2006-2018) inneholder detaljerte bestemmelser og retningslinjer for landskap. I det følgende nevnes noen relevante utdrag. Den setter krav i sine utfyllende bestemmelser om at *"byggverk skal tilpasses landskap og eksisterende bebyggelse på en måte som gir sammenheng og historisk tilknytning. Bygg i naturområder skal legges landskapstilpasset, underordnet landskapets kvaliteter."* Arealdelen inneholder også *"Retningslinjer for estetisk utforming"*. Det fremgår at for plan- og byggesaker skal tiltakets estetiske kvaliteter vurderes, både i form av dets egenkvalitet, forhold til omgivelsene og fjernvirkning. Retningslinjene inneholder et eget delkapittel om landskap, hvor det fremgår at bygg med fjernvirkning skal underordne seg landskapet, og plasseres skånsomt slik at landskapsbildet ikke endres vesentlig. Det er satt krav om at *"tiltak skal lokaliseres, utformes og opparbeides slik at det oppnås godt visuelt samspill med eksisterende terreng, vegetasjon samt eventuell nærliggende bebyggelse."* Vedlagt arealplanen foreligger det også en egen sjekkliste for estetiske hensyn og miljøinteresser.

En vesentlig distinksjon fra de andre caseområdene er at Flisvikas reguleringsplan ble utarbeidet og vurdert i henhold til en opphevet versjon av Plan- og bygningsloven (*Plan- og bygningsloven – plbl.*, 1985). Loven er forskjellig fra dagens Plan- og bygningsloven både i innhold og struktur, men innehar likevel likhetstrekk som gjør at Flisvika som caseområde på dette grunnlag ikke er til hinder for å belyse oppgavens problemstilling. Å gå for detaljert inn på forskjellene mellom lovene ville vært å gå for langt utenfor denne oppgavens problemstilling. Likevel er det nødvendig å gjøre kort rede for vesentlige ulikheter og likhetstrekk som belyser datidens kontekst for utarbeidelse av Flisvikas

reguleringsplan, og dermed også kunne gi et visst innblikk i hvordan landskapets stilling i loven har endret seg. Dette vil bli gjort i det følgende.

Begrepet "landskap" finnes ikke i loven av 1985, og begrepet må anses å få viet større oppmerksomhet i dagens lov som følge av Norges ratifisering av den europeiske landskapskonvensjonen i 2004. Reguleringsplanen for Flisvika var derimot utarbeidet etter at Norge ratifiserte konvensjonen, og landskapet må således anses som et viktig nasjonalt hensyn på den tiden, selv om det som begrep ikke hadde blitt inkorporert i loven. Likevel var landskap et moment i gjeldende konsekvensutredningsforskrift på det aktuelle tidspunktet for utarbeidelse av Flisvikas reguleringsplan (*Forskrift om konsekvensutredninger*, 2005), og utgjorde dermed et potensielt tema for utredning om planen skulle utløse utredningsplikt.

Den tidligere loven av 1985 hadde på like linje med dagens lov (2008) estetiske hensyn som et fremhevet hensyn i sin formålsparagraf, og i § 74 nr. 2 som dagens § 29-2 er en videreføring av. Bestemmelsen lød: "*Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser.*" Her var også forholdet til omgivelsene inkorporert i loven, med den distinksjonen fra dagens lov at plasseringskravet ikke utgjør et selvstendig, uthevet moment. Lovens adgang til å gi bestemmelser i reguleringsplan er ikke uttømmende, slik som dagens lov er, og var dermed ikke til hinder for å kunne gi bestemmelser av landskapsmessig karakter (*Ot.prp.nr.56 s. 121, 1984-1985*).

3.2.2 Planbeskrivelse

I sin beskrivelse av planområdet presenteres området som sentrumsnært med 500 m avstand luftlinje til Risør torg, og en plassering like inntil Tangen-området med tett, selvgrodd trehusbebyggelse. Det ble gjennomført sprengninger på 50- og 60-tallet med delvis utfyllinger i sjøen, som gjør at området før utbygging fremstår som et sår i landskapet. Berget Storevarden og nabolaget Pettersmyr utgjør bakgrunnen for planområdet over fjellskjæringene etter sprengning (se Figur 4). Området er godt eksponert fra sjøen, men mer skjermet fra andre retninger på grunn av bakenforliggende høydedrag (på cote 50) og bebyggelsen på Tangen. Det angis som et hovedmål med planen at planlagte tiltak skal dekke de skjemmende inngrepene som allerede er gjort, tilpasses skjæringene til terrengformen bak, og trappes ned i høyder mot bebyggelsen på Tangen og mot vannkanten.

Planforslagets bebyggelse karakteriseres i planbeskrivelsen som en sammensatt og dekomponert bebyggelsesstruktur som vil få et preg av småskalabebyggelse. Den foreslåtte bebyggelsen er utarbeidet med utgangspunkt i vinnerutkastet fra en lukket arkitektkonkurranse, som ble bearbeidet til det resultat som gjenspeiles i planbeskrivelsen (se Figur 6 nedenfor). Etter kommunikasjon med Asplan Viak, som har utarbeidet reguleringsplanen, er det dette vinnerutkastet som har dannet grunnlaget for utarbeidelse av planen. Underveis i planprosessen ble det utarbeidet nye illustrasjoner som er mer i tråd med det resultatet som er dagens bygg (se Figur 4). Likheten mellom dem ligger i grunnformen og høyder, mens det visuelle uttrykket er vesentlig forskjellig. Etter kommunikasjon med både Risør kommune og Asplan Viak, er det klart at ulikheten mellom illustrasjoner angitt i planbeskrivelsen og dagens bebyggelse skyldes at selve planbeskrivelsen ikke ble oppdatert ved revidering av planen, kun planbestemmelser og planens kart. Altså er inneværende planbeskrivelse fortsatt gjeldende med endringer som har blitt vedtatt i nyere tid. En konsekvens av dette er at det ligger et hus i planområdet som følger Tangens arkitektoniske uttrykk, bakenfor den nye bebyggelsen nærmest Tangen som var tiltenkt revet i planen.



Figur 6. 3D-visualisering av planforslag med bakgrunn i vinnerutkast fra arkitektkonkurranse. Hentet fra planbeskrivelsen av detaljregulering – Flisvika (Risør kommune, 2008a).

Planen legger opp til et %-BYA på 70%, begrunnet bl.a. med at det etableres felles utearealer på taket til parkeringsanlegg, parkering og trafikk legges under tak, og tomtas spesielle karakter "*gjør det naturlig å etablere et sammenhengende bånd med bebyggelse*". Et mål med planen er at den skal heve den estetiske kvaliteten på arealet, samtidig som nærheten til trehusbyen Risør ivaretas. Herunder trekkes frem sentral beliggenhet og høye skjæringer i fjellet som grunnlag for høy utnyttelse og byggehøyder, samtidig skal høyder og volumer brytes opp for å gi variasjon.

3.2.3 Høringsuttalelser

Aust-Agder Fylkeskommune uttalte etter varsel om igangsetting av planarbeid at "*Flisvikas beliggenhet er meget attraktiv og av svært høy verdi. Landskapsvirkninger av tiltaket sett i forhold til eksisterende bygningsmasse på Tangen, og i forhold til bakenforliggende heier, vil derfor tillegges stor vekt ved behandlingen av planen.*" Derfor anses det som viktig at det utarbeides illustrasjoner av planforslaget. I kraft av forslagetets størrelse uttaler Fylkeskommunen at det bør "*legges vekt på å gi ny bebyggelse et helhetlig og arkitektonisk spennende preg (...) som markerer et skille til den verneverdige bebyggelsen på Tangen*". Samtidig må målestokk og struktur på den nye bebyggelsen forholde seg til den verneverdige trehusbebyggelsen på Tangen på en måte så det ikke oppleves som en konfliktfylt kontrast. Her trekkes opplevelsen fra sjøen frem som viktig, og at utbyggingen ikke må forringe den selvgrodde strukturen med klynger og hus innordnet landskapet. Fylkesmannen i Aust-Agder sin Miljøvernavdeling uttalte at det på grunn av at tiltaket er eksponert mot sjøen, må tas "*tilstrekkelige landskapsmessige hensyn til utbyggingen, både når det gjelder høyde og utforming. Det må legges vekt på at byggene får god landskapsmessig tilpasning i forhold til eksisterende bygningsmasse på Tangen, og i forhold til de bakenforliggende heiene.*" Det anses som viktig at området får høy utnyttelsesgrad på grunn av sin sentrumsnære beliggenhet og arealformål.

Både Fylkeskommunen og Fylkesmannens Miljøvernavdeling fremmet innsigelse i forbindelse med høring av reguleringsplan. Miljøvernavdelingen fremmet innsigelse på grunnlag av flere faktorer ved planen, herunder to byggeområder i planen med utilstrekkelig belyst landskapsvirkning og dominerende forhold til eksisterende trehusbebyggelse. Fylkesutvalget i forlengelsen av Fylkeskommunen vedtok å legge ned innsigelse på grunnlag av at deler av den foreslåtte bebyggelsen vil være problematisk for opplevelsesverdien av Tangen sett fra sjøen, fordi den vil kunne skjule trehusbebyggelsen. Begge innsigelsene ble senere trukket.

Velforeningen for nabolaget Tangen ga en lengre uttalelse til planforslaget sammenlagt med en uttalelse fra arkitektfirmaet PlanArk i samarbeid med siv.ark. Dagfinn Eckhoff, engasjert av

velforeningen. Velforeningens høringsuttalelse tar for seg mange momenter ved planforslaget. Avgrenset til landskapsforhold etterlyses blant annet kvaliteter som kjennetegner Risør i bebyggelsen, og fysiske modeller og illustrasjoner av forslaget. Ovennevnte uttalelser fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen etter varsel om igangsetting av planarbeid trekkes frem, og oppfattes ikke som ivaretatt i planen. Uttalelsen fra PlanArk angir omfattende og detaljerte beskrivelser og illustrasjoner av det planlagte forslaget sine konsekvenser, mangler ved planen, og det etterlyses fastsettelse av gjennomgående mål som burde ha preget hele planprosessen. Det rettes også kritikk mot en rekke forhold ved planforslaget, som den foreslåtte bebyggelsens utforming og forhold til omkringliggende bebyggelse. Blant annet påpekes det at større, sammenhengende bygninger med enhetlig preg vil virke unødvendig dominerende, og at stor grad av repetisjon og annerledes geometri gjør at de ikke forholder seg til stedets struktur og dermed blir fremmed. Om landskap uttales det at kontrastene med Flisvika i landskapet skaper store utfordringer til å gi bebyggelsen tilhørighet, og at planens konsekvenser dermed må illustreres og beskrives. Uttalelsen avsluttes med innspill til videre prosess, og foreslår bredere diskusjon rundt mål og muligheter gjennom å arrangere en plansmie for bred medvirkning til utarbeidelse av ny plan.

Pettersmyr borettslags uttalelse samsvarer med Tangen velforeningens uttalelser om landskapet. Det etterlyses reduserte byggehøyder, tilpasning i form og volum og et uttrykk som harmonerer med Tangen og resten av Risør. Verneforeningen gamle Risør og Søndeled gir uttrykk for samme forhold som velforeningen og borettslaget i sin uttalelse. Fortidsminneforeningens uttalelse til planforslaget berømmer Tangen Vels tilnærming i plansaken og trekker frem PlanArks utredninger som ønskelig i en planbeskrivelse. I tillegg kom det 10 uttalelser fra privatpersoner hvor samtlige uttrykker seg negative til planforslaget som er lagt frem, samtidig som de fleste gir uttrykk for at opprydding av arealet i sin daværende arealbruk anses som positivt.

3.2.4 Konsekvensutredning

Planen omtaler ingen vurdering om hvorvidt tiltaket er pliktig til konsekvensutredning eller ikke, og det er uklart hvorvidt et slikt tiltak vil være utredningspliktig etter gjeldende forskrift på den tiden. Det er derimot gjennomført en ROS-analyse (Risiko og sårbarhet) og en naturmiljøvurdering over konsekvenser for naturmiljø. Det fremgår av denne naturmiljøvurderingen at det ikke er stilt krav til konsekvensutredning av tiltaket.

3.2.5 Kommunens vurdering

I sluttbehandlingen av planen fremgår det av kommunens vurdering at innkomne innsigelser, herunder fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen, er etterfulgt i revidert reguleringsplan. Grepene som er gjort innebærer å redusere byggehøyden til de omtalte byggene, til å kun omfatte to etasjer og trekke dem lenger inn mot land. Øvrige bygg forblir i stor grad uendret, begrunnet med at volumer og byggehøyder anses som akseptable. Hensyn til utbyggingsomfang og bebyggelsen på Tangen anses å bli tilstrekkelig hensyntatt. Det er videre stilt krav om utarbeidelse av en 3D-modell for å synliggjøre forhold til landskap og bebyggelse.

Administrasjonens planfaglige vurderinger som ledd i sluttbehandlingen samsvarer i stor grad med- og til dels gjentar planbeskrivelsens omtale av landskapet. Området representerer et sår i landskapet, det er som mål å heve den estetiske kvaliteten ved området samtidig som nærheten til trehusbyen ivaretas. Skjæringene som følge av sprengninger i fjellveggen åpner for relativt store byggehøyder, og nærheten til sentrum åpner for høy utnyttelsesgrad. Man har også tatt til følge Fylkeskommunens ønske om en arkitektur som skiller seg fra Tangen-bebyggelsen, som innehar "*et helhetlig og arkitektonisk spennende preg*", samtidig som den "*i stor grad forholder seg til nabobebyggelsen i struktur og målestokk*". Videre påpekes viktigheten av å bryte opp høyder og volumer for å gi liv og variasjon i byggene, hvilket planen fastslås å ivareta.

3.3 Mjøstårnet

Mjøstårnet er et høyhus som ligger inntil Mjøsa ved utløpet av elva Brumunda i Brumunddal, Ringsaker kommune (se Figur 7 nedenfor). Det er verdens høyeste bygg i treverk med en høyde på 85,4 meter, og inneholder kombinerte arealformål i form av bl.a. hotell, kontorer og boliger. Tiltakshaver for prosjektet er AB Invest A/S, og planforslaget er utarbeidet av Voll Arkitekter AS som forslagsstiller. Detaljreguleringen trådte i kraft 19.10.2016.



Figur 7. Høgsveen, S. B. (2021). *Mjøstårnet*. Tilgjengelig fra: <https://www.ringsaker-blad.no/byggene-reiser-seg-i-mjoskanten-mye-har-skjedd-siden-grunnstenen-til-dette-bygget-ble-lagt-ned/g/5-79-398172?fbclid=IwAR2zFtRIP-72988939Rfj7OkCyWwTRfzVwDSXruJTaaifluioRLZsFKszDU&access=granted>

3.3.1 Bakgrunn



Figur 8. Lillebo, T. (2015). *Brumunddals strandlinje fra Strandsaga (nærmest), via Stela og Nerkvernstranda til Verven (øverst)*. Tilgjengelig fra: <https://www.h-a.no/2015/nyhet/skal-bli-innlandets-fineste-strand/>

Detaljreguleringen er utarbeidet i forlengelsen av arealformål avsatt i en øvrig reguleringsplan, "Reguleringsplan for E6 Tjernli – Botsenden", hvor området er regulert til arealformål Bolig/Næring/Tjenesteyting/Pumpestasjon/Friområde med krav i planbestemmelser om utarbeidelse av egen detaljregulering. I tillegg er det konkrete området hvor bygget planlegges, regulert i kommuneplanens arealdel til "bybebyggelse".

Selve bygget har fått både ros og kritikk. Som det fremgår av en avstemning på 665 deltakere som ledd i en artikkel i Ringsaker Blad (Strandby, 2019) er det dobbelt så mange som har stemt over at bygget "ser bra ut", som de som har stemt "har ikke helt sansen for det". Av de ni intervjuede lokalpersonene i samme artikkel så går de positive bemerkningene om bygget primært på meningsbærende kvaliteter ved bygget eller det som Bakken (2014) kaller kontekstuelle og identitetsbærende elementer, men lite av formale og ekspressive elementer. Eksempler på de positive bemerkningene er "vilje til å satse", at det er bygd av tre¹ og fasilitetene som bygget medbringer. Kritikken på sin side er rettet mot byggets formale og ekspressive elementer, som byggets visuelle formuttrykk og plassering i landskapet. Bygget har også blitt kritisert gjentatte ganger i Facebook-gruppen "Arkitekturopprøret Norge" hvor kritikken går på tilsvarende forhold rundt tilpasning til landskapet og byggets visuelle formuttrykk. Det er også viet mye oppmerksomhet av Magnusson (2018) i en mer overordnet kritikk av fenomenet "signalbygg", samt i et avisinnlegg av Moslet (2016) som stiller seg spørrende til manglende protester og debatt rundt byggets konsekvenser, og mener at byggets dimensjoner vil "øve vold på harmonien i det åpne kulturlandskapet".

Til tross for at det ikke blir nevnt i planbeskrivelsen, er planen underlagt retningslinjer for estetikk og byggeskikk utarbeidet av Ringsaker kommune og vedtatt 23.05.2007. Dokumentet gir en beskrivelse av de estetiske trekkene til område- og landskapstypene som finnes i Ringsaker, og angir videre retningslinjer for fremtidige tiltak basert på trekkene. For Tettstedene Brumunddal og Moelv trekkes det frem som et av flere negative trekk at "*nye bygg bryter byggehøyder og utnyttingsgrad i gjeldende reguleringsplaner*". Ettersom Mjøstårnet ligger i randsonen av Brumunddal, på andre siden av E6 som bryter koblingen til resten av tettstedet, er det komplisert å trekke frem konkrete retningslinjer fra dokumentet som er treffende for dette prosjektets lokalisering. Derimot fremstiller retningslinjene krav for strandsonen langs Mjøsa, Næra og Mesna, om at "*ny bebyggelse skal ta vare på strandkarakteren*".

¹ Bruken av treverk i bygget er riktignok et argument som kan tolkes i begge retninger. Hvilket element argumentet faller innunder avhenger av hvorvidt det anses positivt på bakgrunn av formale/ekspressive kvaliteter ved materialet i seg selv, eller kontekstuelle grunner som bærekraft, signaleffekt, e.l.

Etter kommunikasjon med Ringsaker kommune fremgår det at de har tatt i bruk en stedsanalyse for Brumunddal og en byggehøydeutredning for Brumunddal som referansegrunnlag i sine landskapsfaglige vurderinger av detaljreguleringen for Mjøstårnet. Stedsanalysen er et eksempelhefte som er ment å illustrere en framgangsmåte basert på prinsippene til Karl Otto Ellefsen og Dag Tvildes "Realistisk byanalyse" (Ellefsen & Tvilde, 1990). Hovedinnholdet i stedsanalysen baserer seg på en rapport, "Brumunddal sentrum – Bygningsmiljø og byggeskikk", og munner ut i retningslinjer for kommunedelplan (1993-2004). Det fremgår dog at retningslinjene er omredigert for å tydeliggjøre analysens prinsipper, selv om de innholdsmessig samsvarer med kommunedelplan.

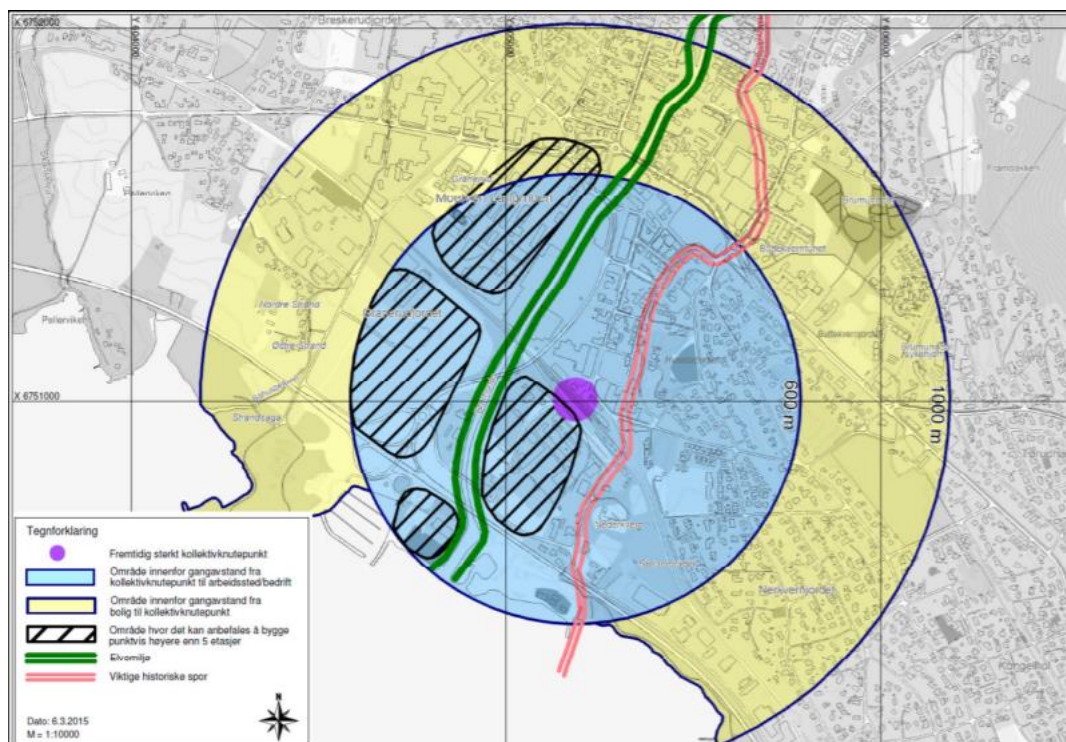
Analysen er gjennomført med fokus på fire tematiske trinn som beskrives i rekkefølgen: landskap, historisk utvikling og primære elementer, bebyggelsens organisering, og bygningene. Det foretas en overordnet beskrivelse av naturen og landskapet, avgrensning av homogene områder med sammenfallende arkitektur og kategorisering av enkeltbygningers bygningstype. I sin inndeling av delområder faller dagens område som huser Mjøstårnet innunder delområdet "Stranda" sammen med mesteparten av arealene sør for E6. Det påpekes at Mjøsstranda ble i stor grad rasert av E6-utbyggingen, samt at tilgjengeligheten til området er dårlig og nærheten til E6 fremstår som sjenerende.

Det presiseres at retningslinjene ikke er juridisk bindende, men veiledende for kommunal planlegging. Av generelle retningslinjer for utviklingsretning fremgår det at Brumunddal "*bør søkes utviklet på bakgrunn av sine historiske og arkitektoniske kontekster*" gjennom "*reetablering og forlengelse av eksisterende gater*" og bearbeiding av grønnstruktur som styrker forbindelser brutt av veiutbygging av nyere tider. Det er videre utarbeidet egne generelle retningslinjer for landskap. Blant annet innebærer de at "*framtidige utbyggingsbehov må fastlegges i forhold til LNF-områder på en måte som ivaretar overordnede landskaphensyn*" og at "*naturlige linjedrag i landskapet ikke bør brytes av bebyggelse eller andre anlegg*". Av retningslinjer for delområde Mjøsstranda trekkes det frem at området bør opparbeides og rustes opp med økt tilgang for gang- og sykkel, og at "*nye bygg kun bør tillates dersom de har direkte sammenheng med bruken av friområdet*".

Byggehøydeutredningen presenterer innledningsvis noe bakgrunnsmateriale som danner utgangspunkt for de vurderinger som er tatt i utredningen. Blant annet henvises det til- og oppsummeres kort deler av stedsanalysen for Brumunddal nevnt ovenfor. Videre trekkes fram Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, hvor det bl.a. gis uttrykk for at det bør vektlegges høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i byer og rundt kollektivknutepunkter, og at det for områder med stort utbyggingspress bør tilrettelegges for

arealutnyttelse utover hva som er typisk på stedet, samtidig som det skal tas hensyn til estetiske kvaliteter, m.fl. Analyser fra Asplan Viak, Transportøkonomisk institutt, FNs klimarapport og Ringsakers kommuneplanens arealdel er også fremhevet som grunnlag for utredningens valg.

Utredningen peker på avstander fra jernbanestasjon som kollektivknutepunkt hvor det i et langsiktig tidsperspektiv ønskes fortetting og omforming, og angir områder hvor det kan anbefales å bygge punktvis høyere enn 5 etasjer. Arealet hvor Mjøstårnet i dag står er avsatt i et kart som et område av sistnevnte kategori (se Figur 9 nedenfor). Det samme er tilfellet for store deler av en vestlig halvsirkel med 600 m radius fra jernbanestasjonen. Utredningen peker på at gateløp parallelt med elveløpet til Brumunda vil gi utsikt til de viktigste landskapsrom-dannende elementene i Brumunddal, åsryggen som avgrenser byen i nord og Mjøsa i sør. Utover det ovennevnte fremlegger bygningshøydeutredningen ingen landskapsfaglig vurdering om hvorfor punktvis bebyggelse høyere enn 5 etasjer er ønsket eller forsvarlig i disse utpekte områdene.



Figur 9. Byggehøydeutredning for Brumunddal. Hentet fra Byggehøydeutredning for Brumunddal (Ringsaker kommune, 2015).

Kommuneplanens arealdel for Ringsaker kommune (2014-2025) har fastsatt byggegrense langs vassdrag med forbud mot tiltak. Planområdet for Mjøstårnet er innenfor denne i plankartet, og kan således bygges ut uten å stride mot byggeforbudet i Pbl. § 1-8. I arealplanens bestemmelser om estetikk og byggeskikk fremgår det at "*ny bebyggelse og nye anlegg skal samspille med og skal videreføre kvalitetene i naturgitte og bygde omgivelser, så som landskap, terreng, vegetasjon,*

uterom, bebyggelse og kulturminner". Videre er det krav om at "kommunens retningslinjer for estetikk og byggeskikk skal legges til grunn ved saksbehandling". I disse retningslinjene er det satt mål om "at alle tiltak fremmer god byggeskikk, skaper gode uterom og tar vare på kvaliteter i eksisterende vegetasjon", og at det ved utforming av et prosjekt bør tas utgangspunkt i eksisterende terreng. Det fremgår videre at tiltakets estetiske sider bør vurderes i alle plan- og byggesaker, både i seg selv, i forhold til omgivelsene og fjernvirkning.

3.3.2 Planbeskrivelse

I planbeskrivelsen til utbyggingsprosjektet fremheves det at intensjonen er å skape et landemerke for regionen i form av Norges høyeste trehus. Det trekkes fram at de viktigste parameterne for utforming av bygget har vært flom, støy, sol og utsikt, signaleffekt og tilrettelegging for besøksintensive funksjoner som svømmehall mv.

Under kapittelet "Virkninger av planen" har forslagsstiller foretatt en kortfattet "Vurdering etter den europeiske landskabskonvention". Innledningsvis påpekes det at konvensjonen "tar ikke sikte på å hindre endringer, men å påvirke endringene i en retning som folk ønsker", og at et mål er å "styrke enkeltmenneskets og lokalsamfunnets medvirkning i arbeidet med planlegging, vern og forvaltning av landskapet." Av hensyn til sistnevnte mål er det utarbeidet illustrasjoner som viser prosjektet fra ulike vinkler i landskapet. Ettersom målet er å skape et signalbygg, vil tiltaket bli godt synlig i landskapet. Det konkluderes med følgende: "Mjøstårnet vil innvirke på landskapsbildet – men ikke negativt."

Beskrivelsen foretar en omtale av prosjektets virkninger på landskapet særlig på nær skala, og i noe mindre grad på fjern skala i kapittelet "Tematisk omtale av virkninger av planen". E6-strekningen og fyllingen den ligger på beskrives som en visuell og fysisk barriere mellom Brumunddal sentrum og Mjøsa. Planområdet, som ligger på en eksisterende fylling i Mjøsa, må utfylles noe mer av hensyn til å skape en harmonisk overgang mot Mjøsa og tilrettelegging for kvartalslekeplass og evt. sandstrand. Det vil også foretas terrengbearbeiding på fyllingen "for å få til mer naturlige overganger mellom de forskjellige bygningsmessige grep og landskapet". På fjern skala fastslås det at tårnet vil være synlig "fra andre siden av Mjøsa, fra Brumunddal sentrum og fra åskammene rundt byen". At tårnet er slankt gjør at bebyggelsen bak ikke mister utsikt til Mjøsa, og har begrensede skyggevirksomheter på omgivelsene. I planbeskrivelsens tabelloversikt over konsekvenser av planforslaget er det etter forslagsstillers vurdering ikke ført opp noen negative konsekvenser. Av relevans for landskapet trekkes her frem "Bearbeiding av terreng og tilplantning iht. en samlet

utomhusplan" som en middels positiv konsekvens (++)), samt *"Etablering av et landemerke for regionen: "Mjøstårnet"* som en stor positiv konsekvens (+++).

3.3.3 Høringsuttalelser

Det kom ikke inn noen høringsuttalelser fra privatpersoner på noe trinn av planprosessens forløp. Av landskapsmessig betydning ble det i en merknad til varslingsplan om igangsetting av detaljreguleringsplan, uttalt av Fylkesmannen i Hedmark at *"planforslaget må ta hensyn til nasjonale mål og føringer"*. Herunder nevnes blant andre føringer *"utbygging godt tilpasset landskapet, jf. den europeiske landskapskonvensjonen"*. Tiltakshaver har i planbeskrivelsen til prosjektet kommentert som et tilsvarende direkte på dette kravet med en kopi av teksten som fremgår av planbeskrivelsens "Vurdering etter den europeiske landskapskonvensjonen" nevnt tidligere.

Det ble fremmet innsigelse av NVE, Statens Vegvesen og Fylkesmannen i Hedmark som senere ble trukket, dog mot temaer som ikke er relevante for denne oppgaven.²

3.3.4 Konsekvensutredning

Planbeskrivelsen inneholder en redegjørelse av planens forhold til forskrift om konsekvensutredning. Av denne fremgår det at *"Ringsaker Kommune vurderer at det ikke er nødvendig med konsekvensutredning da mye allerede er avklart i overordnede planer"*, og tiltaket medfører kun mindre avvik fra denne. Spesifikt henvises det til den tidligere nevnte Reguleringsplan for E6 Tjernli – Botsenden, *"hvor arealbruk og byggetomt i området er fastlagt"*. Forslagsstiller foretar en detaljert vurdering opp mot konsekvensutredningsforskriftens bestemmelser. Denne vurderingen er gjort ut fra en eldre, opphevet forskrift (*Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter pbl, 2014*), men forskriftens innhold som omhandler vurdering av utredningsplikt er sammenlignbar i praksis.

Planen er først vurdert etter forskriftens § 2 *Planer som alltid skal behandles etter forskriften*, bokstav d) som omhandler *"områdereguleringer, og detaljreguleringer på mer enn 15 dekar, som omfatter nye områder til utbyggingsformål"*. Planen vurderes av forslagsstiller til å falle inn under bestemmelsen i kraft av sin størrelse, men den kommer likevel ikke til anvendelse ettersom det ikke er snakk om et nytt område til utbyggingsformål, *"men i stedet om detaljering av allerede regulerte*

² Det ble fremmet innsigelser på bakgrunn av mangler ved flomutredning, gang- og sykkelveiforbindelse, redegjørelse og tilrettelegging for beredskapsadkomst, og avklaring av midlertidige rigg- og anleggsområder.

områder til utbyggingsformål". Deretter vurderes § 2 bokstav f) "reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I". Denne bestemmelsen har et unntak i forskriften som lyder: "Bokstav f gjelder ikke for reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet på høyere plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med overordnet plan." Planens tiltak faller innunder tiltak i Vedlegg I, men forslagsstiller vurderer bestemmelsen til ikke å komme i anvendelse som følge av unntaksbestemmelsen om at konsekvenser er utredet på høyere plannivå.

Med utgangspunkt i at forslagsstiller og kommune mener at det ikke foreligger krav om konsekvensutredning på bakgrunn av at dette er utført i overordnet plan, er det av relevans for oppgaven å undersøke den overordnede plans konsekvensutredning av tema landskap. Dette vil bli gjort i det følgende. Det fremgår av Reguleringsplan for E6 Tjernli – Botsenden kapittel 6 *Konsekvenser av planforslaget* at "De vesentlige konsekvensene er vedtatt i kommunedelplan med konsekvensutredning og gjentas ikke her". For delkapittelet *Landskapsbilde* presiseres det at omtalen herunder er en oppsummering av kommunedelplanen med supplerende opplysninger. Det foretas en beskrivelse med 3D-visualisering av veistrekningens påvirkning på landskapsbildet i form av delstrekninger sett utenfra veien, samt i perspektiv som reisende langs veien. Det nevnes ingenting her om landskapsmessige konsekvenser av fremtidig utbygging på arealet der Mjøstårnet i dag står oppført. Planen sier kun om området at det "kan etableres en urban sjøfront med mulighet for bolig, næring, tjenesteyting og friområde, samt brygge for Skibladner", med forbehold om at det utarbeides egen detaljregulering.

Kommunedelplanen det siktes til ovenfor gjelder for E6-strekningen Hamar grense – Moelv, vedtatt av Ringsaker kommune 22. april 2009. Planen inneholder en konsekvensutredning av den planlagte veistrekningen for ulike temaer, bl.a. prissatte konsekvenser som investeringskostnader og trafikale virkninger, og ikke-prissatte konsekvenser som naturmiljø og kulturminner/kulturmiljø. Det er det ikke-prissatte temaet "Landskapsbilde" som er mest relevant for oppgaven i lys av oppkoblingen mot tomte hvor Mjøstårnet står i dag, og som blir viet fokus herunder. Utredningen av landskapsbildet er gjennomført i henhold til Statens vegvesens Håndbok 140, Konsekvensanalyser. Her inndeles tre strekninger etter områder med enhetlige landskapstrekk, som tildeles en verdi etter landskapets visuelle kvaliteter (liten – stor – middels). Veistrekningens konsekvenser på landskapet tildeles en verdi (liten – stor – middels negativ/positiv) som legges sammen til en samlet vurdering. Delområdet Brumunddal – Økelsrud omfatter Mjøstårnets tomt. Landskapet i dette delområdet er vurdert til å ha middels/stor verdi. "Kontakten med Mjøsa, kombinert med det varierte jord- og skogbrukslandskapet nord for Brumunddal bidrar til at delstrekningen har visuelle kvaliteter som skiller seg noe ut fra det som er vanlig i regionen." Som følge av at området blir mye preget av veianlegg, vurderes konsekvensene for delområdet til å være middels til stort negative. Konsekvensene som blir omtalt

er kun grep som følge av utvidelse av veien slik som nødvendige fyllinger og støyskjerming, samt plassering av rasteplass. Det foreligger ingen utredning av konsekvenser som direkte kan knyttes opp mot detaljreguleringen av Mjøstårnet.

3.3.5 Kommunens vurdering

I dokumentet som omhandler sluttbehandling av detaljreguleringen for Mjøstårnet har kommunen foretatt en vurdering av planforslaget. Innledningsvis trekkes det fram som viktig for kommunen "*å komme i gang med utvikling av tomte*" av hensyn til byutvikling, aktivisering og vitalisering av området. Det antas at fravær av uttalelser fra private interessenter skyldes at deres interesser "*er mindre fremtredende her enn i andre reguleringsplansaker*". Videre påpekes det at å sikre kvalitet i utforming av bygg og anlegg, tilgjengelighet- og kvaliteter for allmennheten er viktigst i saken. I kapittelet "Tematisk vurdering av andre tema (utenom innsigelsene)" utgjør "Allmenne interesser" et selvstendig vurderingstema, på bakgrunn av at dette ble vektlagt i Fylkesmannen og Fylkeskommunen sine uttalelser. Disse anses som godt ivaretatt etter kommunens skjønn. "Selve byggeprosjektet" utgjør et annet vurderingstema, og for dette slås det fast at byggehøyder, byggegrenser, arealbruk, grad av utnyttning, utforming etc. anses som avklarte, ettersom det ikke har kommet inn noen innvendinger ved offentlig ettersyn av planen. Vurdering av tema "Omgivelsene/Båthavna" omtaler endring av funksjoner som følge av tiltaket, og for øvrig ingen vurdering iht. landskap. Rådmannen oppsummerer med et mål om rask planprosess, og fremmer innstilling om forslag til vedtak.

3.4 Hvordan fremstilles landskapet i planprosessen?

Som vist i dette kapittelet, har landskapet blitt omtalt i ulik grad, og hatt en varierende utslagsgivende rolle i prosjektenes visuelle utforming. Vektleggingen i henhold til den kulturelle og naturlige dimensjonen av landskapskonvensjonens definisjon har også variert i stor grad, hvilket blir kommentert i neste kapittel.

4 Diskusjon

Oppgaven har frem til nå redegjort for dens rettslige rammer med utgangspunkt i landskap som tematisk avgrensning, og med hovedfokus på Plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter i kraft av sin betydning for- og store påvirkningsmuligheter på landskapet. Videre har det empiriske materialet til hvert caseområde som berører landskapstematikken blitt presentert.

I det følgende kapittelet vil det innsamlede empiriske materialet fra hver case drøftes enkeltvis. Drøftelsen vil bestå av en diskusjon rundt landskapets posisjon i planprosessene, samtidig som det trekkes paralleller til landskapstematikkens rettslige rammeverk. Deretter vil lovbestemmelsene §§ 1-8 og 29-2 drøftes for seg selv på tvers av casene. Avslutningsvis vil det søkes å besvare de resterende delspørsmålene i problemstillingen:

2. Hvilken stilling har landskapet i den kommunale vurderingen av større utbyggingsprosjekter?
3. Blir lovpålagte krav vedrørende landskapet overholdt av forvaltningen?

4.1 Sætre Havn

Planbeskrivelsen gir en forholdsvis detaljert beskrivelse av den planlagte bebyggelsens konsekvenser for landskapet, særlig på nær skala og i forhold til den kulturelle dimensjonen av landskapsbegrepet. Spesielt detaljert er beskrivelsen av tiltakets arkitektur og forholdet til eksisterende kulturminner, men også forholdet til det omkringliggende naturlandskapet i større skala nevnes. Tiltakshaver har gått langt i planleggingen for å satse på estetikk ved å utarbeide egne detaljerte retningslinjer for prosjektets arkitektoniske uttrykk. Men selv om temaet er viet mye oppmerksomhet betyr ikke det nødvendigvis at det er foretatt særskilte hensyn på uhildede premisser, ettersom tiltakshaver selv har utarbeidet retningslinjene.

Retorikken i planbeskrivelsen og tilhørende estetisk veileder fremstår til tider selvmotsigende. Det hevdes at bebyggelsen skal reflektere Sætres identitet, samtidig som den skal være identitetsskapende for stedet.³ Uttrykket i den nye bebyggelsen vil være enhetlig, samtidig som formuttrykket, høyde og takfasong til nye bygg varierer internt i planen avhengig av om de er plassert i direkte nærhet til kulturminner eller ikke. Området før utbygging er lite bymessig, dårlig strukturert og eksisterende bebyggelsesstruktur er sporadisk og slitt, samtidig skal ny bebyggelse

³ Det er ikke gitt at disse uttalelsene er selvmotsigende, men i kontekst av det empiriske materialet ved planprosessen kan det fremstå slik.

tilpasses eksisterende bebyggelsesmønster. Beskrivelsen omtaler også den nye bebyggelsens forhold til landskapet i et utelukkende positivt vinklet bilde, hvilket gjør at den fremstår lite nyansert.

At beskrivelsen virker lite nyansert forsterkes i lys av høringsuttalelsene som har kommet inn fra privatpersoner, samt Fylkesmannens uttalelse til planforslaget. Planprosessen bærer preg av et motsetningsforhold mellom utbyggers visjon på den ene siden og en betydelig andel av lokalbefolkningen på den annen side som ikke deler denne visjonen. Forvaltningen blir i en slik situasjonen en meklende tredjepart med begrensede tilnæringsmuligheter for å få til noen god løsning for alle parter. Tilnæringsmulighetene blir ytterligere begrenset når forvaltningens handlingsrom i stor grad blir bundet av politiske beslutninger, hvilket var tilfelle da et konkret forslag om å legge opp til bredere medvirkning ble nedstemt av kommunestyret. Dette er selvfølgelig en avgjørelse som farges av planprosessens inneværende tidshorisont og kostnader for utbygger. Likevel gir de innkomne høringsuttalelsene et inntrykk av et planforslag som på det visuelle bryter med befolkningens ønsker for planområdet. I det henseende er det grunn til å stille spørsmål om hvorvidt vedtaket av en slik plan kan sies å følge landskapskonvensjonens delmål om at endringer i landskapsbildet skal bero på allsidig medvirkning.

Dette spørsmålet blir ytterligere tilspisset når Rådmannens vurdering kommer fram til at det ikke ble funnet grunn til å gjennomføre vesentlige endringer i planutkastet med bakgrunn i innkomne merknader. Byggene som kraget ut over sjø, som flere høringsuttalelser uttrykker misnøye om og som Fylkesmannen i utgangspunktet fremmet innsigelse mot, ble heller ikke kommentert i Rådmannens vurdering. Det var kommunestyret selv som vedtok å fjerne disse fra planen. Grepene om å redusere byggehøyde som Rådmannen kom fram til blir et billig kompromiss for de lokale som er imot dette prosjektet i sin helhet, samtidig som utbygger får redusert sin forventede utnyttelse av prosjektet. Når partene i utgangspunktet står så langt fra hverandre om ønsket utvikling, og motparten er en ikke-ubetydelig andel av lokalt berørte, så vitner det om et behov for å legge til rette for en større grad av medvirkning i lys av landskapskonvensjonens delmål.

Inneværende reguleringsplan sett i forhold til sammenhengen med overordnet områderegulering er et moment som enkelte høringsuttalelser har uttrykt misnøye om, og føler de har blitt "*ført bak lyset*". Områdereguleringsplanen tegner et annerledes bilde enn detaljreguleringen. Førstnevnte viser småskala bebyggelse med sadeltak (se Figur 3), sistnevnte blokkbebyggelse på inntil fem etasjer (se Figur 1). Det er riktignok kun avgrensningen av arealformål i områdereguleringens plankart som er rettslig bindende, og detaljreguleringen er dermed ikke lovstridig. Likevel kan man forvente at planen skal gi en idé om hva som kan forventes skal utarbeides i fremtidig detaljregulering, jf. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1 (4) som konstaterer at planlegging og vedtak skal sikre

forutsigbarhet. Således kan de store forskjellene mellom planene gi inntrykk av et uheldig avvik fra Plan- og bygningslovens intensjon om å skape sammenheng i planer fra overordnet til detaljert nivå. Dette blir tydeligere når planenes intensjoner om å forsterke og synliggjøre planområdets kulturminner- og kulturmiljø gjøres på vidt forskjellig måte. I områdereguleringen gjennom å styrke sammenhengene mellom nye bygninger, i detaljreguleringen gjennom bevisst å skape kontrast. Her kan det selvfølgelig ligge flere faktorer til grunn som ikke kommer tydelig fram i planprosessen, som f.eks. lønnsomhet eller ønsket utnyttelsesgrad.

Sett i forhold til overordnet plan fremstår beslutningen om at detaljreguleringen ikke utløste noe krav om konsekvensutredning som diskutabel. Planen vurderes innledningsvis i seg selv til å utløse krav om konsekvensutredning, men at utredningsplikten faller bort på bakgrunn av at det allerede har blitt gjennomført i overordnet områderegulering. Ettersom formålene bak begge planene har samme intensjon, utbygging av tettstedet Sætre sentrum, kan det fremstå som om dette er innenfor bestemmelsene i Konsekvensutredningsforskriften §§ 6 og 8, hvor utredningsplikten faller bort "*der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen*". Likevel er det grunn til å stille spørsmål om hvorvidt detaljreguleringens forholdsvis store visuelle avvik fra områdereguleringen gjør at den kan oppfattes som *det konkrete tiltaket*, og således om vurderingen er i tråd med forskriftens bestemmelse. Det er gjennomført en utredning tilknyttet områdereguleringen for tema "flomfare", og det kan dermed tenkes at dette temaet lar seg overføre til detaljreguleringen uten vesentlige endringer. Derimot det er en annen sak om inneværende plans utbygging kunne utløse krav om andre utredningstemaer enn flomfare.

Det er riktignok ikke foretatt noen konsekvensutredning av tema landskap eller tilgrensende temaer som berører landskap på noen av plannivåene. Det er heller ikke gitt at et krav om konsekvensutredning i detaljreguleringen ville føre til et krav om konsekvensutredning av temaer som berører landskapshensyn. Men på bakgrunn av innkomne høringsuttalelser om bebyggelsen kunne det ha vært hensiktsmessig med en utredning hvor både fordeler og ulemper ved bebyggelsen ble belyst på et objektivt grunnlag. I kraft av å være i strandsonen er det grunner som taler for at hensynene etter § 1-8 som skal ivaretas i *særlig grad*, herunder landskapshensyn, burde blitt utredet på en slik måte. § 1-8 blir diskutert mer detaljert i kapittel 4.4.

4.2 Flisvika

Landskapshensyn har stått sentralt i planarbeidet med Flisvika. Et av formålene med planen, slik det fremgår av planbeskrivelsen, var å skjule skjemmende skjæringer i fjellet bak planlagt bebyggelse,

forårsaket av sprengninger på 50- og 60-tallet. Dette sammen med den sentrale plasseringen nært sentrumsområdet i Risør utgjør grunnlag for de valg som er tatt om utnyttelsesgrad og byggehøyder. Disse vurderingene, sammen med transformasjon av arealbruken fra nedlagt industri til boliger og fritidsbebyggelse, ville *"heve den estetiske kvaliteten på arealet, samtidig som nærheten til trehusbyen ivaretas"*.

Planen søker i stor grad å ta hensyn til den naturlige dimensjonen i landskapsbegrepet etter landskapskonvensjonens definisjon. Det som derimot er konfliktgrunnlaget for de negative reaksjonene på prosjektet og som kritikken hovedsakelig retter seg mot, er forholdet til den kulturelle dimensjonen av landskapsbegrepet. Altså den arkitektoniske utformingen av bebyggelsen i kontekstuell nærhet til den hvite trehusbebyggelsen som dominerer omkringliggende bebygde områder. Denne dimensjonen omtaler planbeskrivelsen i liten grad. Den gjør primært rede for arkitektoniske grep ved den nye bebyggelsen i seg selv, som at en arkitektkonkurranse har vært et referansegrunnlag til- og utgangspunkt for utarbeidelse av den bebyggelsen som presenteres i planbeskrivelsen.

De som kritiserer prosjektet ønsker på sin side et arkitektonisk uttrykk som er mer tilpasset den eksisterende bebyggelsen⁴, mens det etter kommuneadministrasjonens vurdering av planen er lagt vekt på å gi bebyggelsen et helhetlig og arkitektonisk spennende preg som markerer et skille til Tangen-bebyggelsen. Det er vel å merke at kommunen tar her ikke selv stilling til om det ene eller det andre er riktig eller feil grep, men at den ovennevnte beskrivelsen er hva som fremgår av planbestemmelsene og fotomontasje. Ordlyden i administrasjonens vurdering er dog en gjengivelse av Fylkeskommunens uttalelse etter varsel om igangsetting av planarbeid. Dette gjør at det knytter seg usikkerhet til hvorvidt det er en selvstendig kommunal vurdering eller videreføring av en fylkeskommunal vurdering. I forlengelsen av dette kan man stille spørsmål om hva som har vært prosessledende beslutningsgrunnlag for at resultatet ble slik det ble, og hvorvidt det er et resultat av politikk eller en faglig vurdering.

Det er utenfor denne oppgavens rammer å ta stilling til hvorvidt tilpasset/kontrasterende arkitektonisk utforming er riktig for området. Men det fremstår derimot som det prosessledende beslutningsgrunnlaget for hvorfor akkurat kontrasterende bebyggelse var utslagsgivende for denne reguleringsplanen, ikke har blitt godt nok kommunisert. Fylkeskommunen gir heller ikke noen faglig begrunnelse for dette, utover at hensikten er for å markere et skille til Tangen-bebyggelsen uten ytterligere forklaring. I sluttbehandling av planen bemerker kommuneadministrasjonen at den

⁴ Se for eksempel Søhr (2007)

foreslåtte arkitekturen er et gjengående tema i høringsuttalelsene fra privatpersoner. Dette blir derimot ikke ytterligere kommentert i kommunens innspill til høringsuttalelsene.

I lys av misforholdet mellom planen og høringsuttalelsene om oppfatningen av hva som er ønsket arkitektur og fremtidig landskapsbilde for Flisvika-området, så kan det også i denne casen stilles spørsmål om landskapskonvensjonens delmål om at endringer i landskapet skal være tuftet på bred medvirkning, er tilstrekkelig ivaretatt i planprosessen. Det fremgår dog av planbeskrivelsen at planen har tilrettelagt for bred medvirkning utover minstekravet. Her nevnes at det har vært åpent møte for presentasjon av vinnerutkast i arkitektkonkurransen, flere møter med Tangen vel om medvirkning til tiltak i Tangengata (gateløpet fra Risør sentrum til Flisvika), møte med Pettersmyr borettslag om bl.a. høyde på bebyggelsen, og åpent møte hvor planforslag og skisser ble presentert. Det fremstår som at tiltakshaver har gått forholdsvis langt for å sikre medvirkning fra berørte parter. I hvilken grad det har blitt lagt opp til direkte medbestemmelse av det fremtidige landskapsbildet og utformingen av bebyggelsen er derimot usikkert.

Et annet utfordrende aspekt er at planbeskrivelsen ikke ble oppdatert etter revidering av planen, slik at det visuelle uttrykket ved bebyggelsen som presenteres der ikke samsvarer med det endelige resultatet. Selv om innholdet til beskrivelsen i sin helhet lar seg overføre til dagens bebyggelse, og at bebyggelsens fotavtrykk og høydeforhold i stor grad samsvarer, gir det inntrykk av at det mangler et ledd som beslutningen til det endelige vedtaket er tuftet på.

4.3 Mjøstårnet

Planbeskrivelsens omtale av landskapet er kortfattet, men beskrivende om tiltakets grep og påvirkninger, spesielt på nær skala. Det foreligger også separate illustrasjoner som viser fjernvirkning av tiltaket fra ulike perspektiver tatt fra fem ulike himmelretninger, samt sol- og skyggediagrammer for mars og juni måned ved fire tidspunkter hver. På lik linje med Sætre Havn sin planbeskrivelse så omtales planen utelukkende i et positivt vinklet perspektiv, hvilket gir inntrykk av å være lite nyansert og ikke vurdert på et uhildet grunnlag. Et slikt inntrykk blir påfallende når tiltaket etter tiltakshavers vurdering ikke medfører noen negative konsekvenser, verken i stor eller liten grad. Det samme gjelder for tiltakshavers kortfattede vurdering etter landskapskonvensjonen hvor det konkluderes med at tårnet *vil* innvirke på landskapet – men ikke negativt, uten å trekke inn noen refleksjoner eller vurderingskriterier annet enn at det vil gi en positiv signaleffekt.

Det er påfallende at planprosessen er preget av et ønske om et signalbygg, som i mer eller mindre grad har ført til en tilsidesettelse av landskapshensyn. På bakgrunn av tiltakets store høyde og uunngåelige fjernvirkning på landskapsbildet, så er innholdet i utredninger og beskrivelser av landskapet viet en forholdsmessig liten plass i planbeskrivelsen. Målet om å bygge et signalbygg er tydelig uttrykt gjennom hele planbeskrivelsen, blant annet gjennom å være planens hovedhensikt og fremhevet som et de viktigste parameterne for byggets utforming. Landskapsvurderingen på sin side er begrenset til å gi en beskrivelse av terrengutforming i utredningsområdet, og bilder av fjernvirkning og skyggevirking. Det er heller ikke foretatt noen vurdering om signaleffekt på bygget kan være konfliktfylt med andre landskapshensyn. Rådmannens vurdering ved sluttbehandling av plan legger stor vekt på at det er viktig med rask planprosess for å komme i gang med utvikling av området. Forholdet til landskapet blir ikke drøftet, og kvalitet i utforming av bygg og anlegg bemerkes som viktig for saken uten ytterligere kommentarer.

Medvirkningsaspektet ved denne planprosessen er spesiell med tanke på at det ikke kom inn noen høringsuttalelser fra private interessenter i det hele tatt. Hva som er årsaken er det umulig å komme til bunns i, og det er lite hensiktsmessig å spekulere over det. Planprosessen fulgte minstekravene til medvirkning med høring og offentlig ettersyn, og ga således muligheten for å komme med innspill. Kommunen antar i sluttbehandling av plan at fraværet av innspill skyldes at befolkningens interesser *"er mindre fremtredende her enn i andre reguleringsplansaker"*, og anser øvrige forhold ved prosjektet som avklarte. Dette er kommunen innenfor sin fulle rett til å vurdere, ettersom det ligger på privatpersoners eget initiativ å skulle sette seg inn i en planprosess ved offentlig ettersyn, (med unntak av direkte tilgrensede naboer). Likevel er det grunn til å spørre om fravær av innspill fra private til tross for at muligheten ble gitt iht. lovens minstekrav, gir et godt nok beslutningsgrunnlag for kommunen til å erklære øvrige forhold som avklarte, og om dette er i tråd med landskapskonvensjonens delmål om at endringer i landskapet skal være tuftet på bred medvirkning. Selv om kommunen hadde stått med et sterkere beslutningsgrunnlag i sin vurdering dersom det i planprosessen hadde blitt tilrettelagt for medvirkning ut over minstekravet, betyr ikke dette at planen nødvendigvis hadde blitt avslått eller måtte foretatt noen modifikasjoner. Det sentrale her er at vedtak skal fattes på et så godt som mulig beslutningsgrunnlag, jf. Forvaltningsloven § 17. Denne bestemmelsen står også sentralt i vurderingen av hvorvidt landskapstemaet i seg selv er godt nok utredet, og vurderingen om bortfall av konsekvensutredningsplikt.

Reguleringsplanen for E6 Tjernli – Botsenden foretar ingen konsekvensutredning for noen fremtidig utbygging på arealet avsatt til kombinert bebyggelse som Mjøstårnet ble regulert i forlengelsen av. Dette er forståelig ettersom denne planen omfatter en veiutbygging. Planen gir dog en beskrivelse av

muligheter for utbygging på tomten, men det kan ikke legges til grunn som forutsett på dette tidspunkt at det ved detaljregulering skulle oppføres et signalbygg av Mjøstårnets dimensjoner, spesielt med tanke på at det ikke er gitt noe uttrykk for dette i planen. Er det da tilstrekkelig å kunne hevde at saken er utredet i overordnet plan når denne planen kun fastsetter et arealformål til et delområde i planen, med forbehold om at fremtidig utbygging her avklares i en egen plan? Er det tilstrekkelig når planens konsekvenser er utredet med henblikk på en helt annen form for utbygging?

For bortfall av utredningsplikt etter Konsekvensutredningsforskriftens §§ 6 og 8 må som nevnt tidligere *det konkrete tiltaket* være konsekvensutredet i overordnet plan. Det er grunn til å så tvil om Mjøstårnet kan sies å være *det konkrete tiltaket* i detaljreguleringen E6 Tjernli – Botsenden, og om landskapspåvirkningen av Mjøstårnet dermed er tilstrekkelig utredet. Etter Miljødirektoratets veileder M-1941 (2021) forutsetter bortfallet at utredningen er gjennomført på tiltaksnivå, hvilket kan diskuteres med tanke på at selve konsekvensutredningen er gjennomført iht. kommunedelplan, mens detaljreguleringen for E6 Tjernli – Botsenden er en oppsummering av kommunedelplanen med supplerende opplysninger. En slik kategorisk håndheving av bestemmelsen kan derimot fort oppfattes om å også så tvil om detaljreguleringen for E6 i seg selv er tilstrekkelig utredet. Veilederen M-1941 gir dog uttrykk for at "*utredninger fra tidligere planer kan gjenbrukes der de er relevante*", og at "*det vil likevel som regel være nødvendig å supplere med ny kunnskap og nye vurderinger, slik at utredningen tilfredsstiller kravene til en god konsekvensutredning på tiltaksnivå og belyser virkningene av den mer detaljerte planen.*" Det må legges til grunn at et slikt supplement har blitt gjort for detaljreguleringen for E6.

Kjernen av diskusjonen om Mjøstårnets reguleringsplan er derimot om konsekvensutredning for landskapspåvirkning av i all hovedsak en veitrasé kan videreføres som et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for landskapspåvirkning av et høyhus av Mjøstårnets karakter. Dersom kommunen skulle være i sin fulle rett til å konkludere med at planen ikke utløser plikt til å foreta en konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften, er det likevel grunn til å stille spørsmål om hvorvidt dette er intensjonen med forskriften og ikke minst loven.

4.4 Felles momenter

I det følgende vil felles problemstillinger på tvers av caseområdene diskuteres med et fokus på vesentlighetskravet i Plan- og bygningslovens § 1-8 den estetiske vurderingen av tiltakets visuelle kvaliteter i § 29-2.

Samtlige av caseområdene i denne oppgaven ligger innenfor 100-metersbeltet langs sjø eller vassdrag, hvilket innebærer at Plan- og bygningslovens § 1-8 gjelder fullt ut. Som nevnt tidligere legger loven her et premiss om at det skal tas særlig hensyn til landskap, natur- og kulturmiljø, friluftsliv og andre allmenne interesser. Loven gir derimot ingen konkrete retningslinjer for hva som ligger i begrepet å ta *særlig hensyn*. Dette gjør det vanskelig å anvende lovbestemmelsen på casene og vurdere hvorvidt noen av detaljreguleringene kan sies å ha tatt særlig hensyn til landskapet eller ikke. Det er riktignok svært mange andre hensyn som også gjør seg gjeldende i plan- og byggesaker, hvilket innebærer at vurderingen er sammensatt og må vektas og vurderes ulikt fra sak til sak. På grunn av planleggingen og byggesakens kompleksitet, legger loven opp til en relativt stor grad av skjønnsvurdering. Men til tross for denne skjønnsvurderingen må det være innenfor det vesentlighetskravet i § 1-8 om at hensynene som oppstilles skal ivaretas *særlig*.

Hva som ligger i *særlig hensyn* etter § 1-8 blir til en viss grad spesifisert i Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen (2011), men bestemmelsene herunder gjelder kun langs sjø og ikke vassdrag som gjelder for Mjøstårnet. Retningslinjene har en varierende detaljeringsgrad, og gir ingen avklaring i vesentlighetsvurderingen i forhold til andre hensyn og tiltak utenfor 100-metersbeltet. Det presiseres at retningslinjene skal legges til grunn ved kommunal planlegging.

Likevel er det umulig å kunne uttale seg om planbeskrivelsene gjenspeiler en *særlig* hensyntaking, både i kraft av planenes plassering, og om landskapet og de andre hensynene i lovbestemmelsen har blitt vektet i en viss tyngre grad enn andre hensyn som gjør seg gjeldende. Landskapet har blitt omtalt i mer eller mindre grad i alle casenes planbeskrivelser, både eksplisitt og implisitt om den kulturelle og naturlige komponenten av begrepet. I lys av landskapstemaet har planen til Flisvika lagt størst vekt på forholdet til naturlandskapet, til Sætre Havn på arkitektur og estetikk, og til Mjøstårnet på signaleffekt. Det er dog vanskelig å finne noen fellesnevner som gjenspeiler særlig hensyntaking etter § 1-8. Med utgangspunkt i offentlig kritikk som planene har møtt så kan det fremstå som om dette *ikke* har blitt gjort i tilstrekkelig grad, mens på bakgrunn av kommunens innstilling og planenes vedtak så kan det gis inntrykk av at det *har* blitt tatt særlig hensyn. Utformingen av tiltakene er selvfølgelig i varierende grad betinget av tomtens størrelse, men hensynene skal likevel vektas særskilt.

Viktigheten av hensynene i § 1-8 reflekteres i at lovens utgangspunkt er et bygge-*forbud*, og at de opplistede hensyn er av stor allmenn interesse. At det etter lovens ordlyd ikke er mulig å etterprøve hvorvidt en plan eller et tiltak har tatt *særlig hensyn* kan tyde på at det er behov for å synliggjøre i hvilket omfang de opplistede hensynene skal ivaretas, og forholdsmessigheten sammenlignet med planer utenfor 100-metersbeltet. Dette kan eksempelvis implementeres ved at det i

sluttbehandlingen av plan skal foretas en forholdsmessighetsvurdering om vektingen av planens ulike hensyn.

Både Plan- og bygningslovens §§ 1-8 og 3-1 stiller generelle krav til ivaretagelse av landskapshensyn, men i ulikt omfang. Til forskjell fra lovens § 29-2 så gir ingen av disse bestemmelser forvaltningen et fritt forvaltningsskjønn til å foreta en selvstendig faglig vurdering og kvalitetssikring av et tiltaks visuelle kvaliteter, herunder i forhold til landskapet. § 29-2 er i en særstilling ettersom den gir myndighet til å overprøve estetikken ved et tiltak og kompetanse til å avslå tiltaket på grunnlag av det estetiske. Som nevnt i kapittel 2.2.3.5 så er denne myndigheten gitt først på tiltaksnivå, altså etter at planen er vedtatt og det søkes om byggetillatelse av et konkret tiltak. Hvis det på plannivå angis detaljerte bestemmelser om estetikk som blir vedtatt, så innebærer dette at forvaltningens skjønnsvurdering på tiltaksnivå i noen grad innskrenkes, ettersom planens bestemmelser er rettslig bindende. Det er dermed ikke sagt at forvaltningen ikke vurderer det estetiske ved et planforslag i det hele tatt på plannivå, men de har ikke myndighet til å foreta en selvstendig skjønnsvurdering slik som på tiltaksnivå og kunne avvise en plan på det grunnlag.

Av den grunn kan det fremmes en sak for å skulle gi forvaltningen en tilsvarende myndighet på plannivå for å sikre at den estetiske kvalitetssikringen i stor grad ikke blir en politisk beslutning hvor andre hensyn utenforliggende fra det rent estetiske kan være vikarierende argumenter for å tilsidesette estetikken. Spesielt problematisk er det at det mangler en grundig estetisk redegjørelse når politikerne som vedtar planene ikke nødvendigvis sitter med den estetiske kompetansen selv. Det at reguleringsplaner i stor grad har varierende detaljeringsgrad om det estetiske kan på den annen side tale imot en slik myndighet, fordi det ikke i alle planer foreligger tilstrekkelige mengder dokumentasjon på det estetiske til å kunne foreta en estetisk vurdering.

Uavhengig av hvor i plan- og byggesaksprosessen forvaltningen tillegges myndigheten så er det en komplikasjon i seg selv at den i hovedsak ikke er dokumenterbar, og kan dermed ikke anvendes til vurdering opp mot de aktuelle caseområdene i oppgaven. Dermed kan det også fremmes en sak for å skulle gjøre den estetiske vurderingen skriftlig og offentlig synlig. Iht. Innjord og Zimmermann (2020) bør beslutningen til den estetiske vurderingen følge forvaltningslovens regler om begrunnelse av enkeltvedtak jf. Fvl. §§ 24 og 25. Forvaltningsloven § 24 stiller krav om fritak fra begrunnelse når en søknad innvilges, og når tiltakshaver og direkte naboer til planområdet ikke kan tenkes å være misfornøyde med avgjørelsen. Hvorvidt den estetiske vurderingen er å anse som et enkeltvedtak i seg selv eller en prosessledende beslutning er en diskusjon utenforliggende denne oppgaven. Men for situasjoner som Flisvika og Sætre Havn, hvor man har andre interessenter som blir berørt og misfornøyde av vedtaket utenom tiltakshaver og direkte berørte naboer, så kan det av hensyn til

allmennheten være hensiktsmessig å gi en offentlig dokumentasjon av den estetiske vurderingen likevel. Særlig hensynene for å sikre kredibilitet til kommunenes kompetanse til å foreta en selvstendig vurdering av estetikk, og offentlig synlighet i kommunens vurdering er noe som taler for dette. Men også her må dette vektes opp mot prosesseffektivitet og saksbehandlingstid som på sin side kan tale mot.

Det er viktig å presisere at dersom forvaltningen skulle gis myndighet til å foreta en estetisk vurdering på plannivå er det derimot ikke noe som tilsier at privatindividers meninger skal vektes i større grad enn utbyggers interesser. Vurderingen er selvstendig, faglig betinget og skal tas upåvirket av andre hensyn utover det estetiske.

Dette åpner dog for potensielle konflikter når det gjelder befolkningens ønsker for det estetiske ved nye byggeprosjekter, og kan legitimere for tilsidesettelse av disse dersom den estetiske vurderingen tolkes som god til tross for lokale motreaksjoner. Da har man i realiteten ikke kommet lenger enn dagens situasjon. Premissene for det estetiske er allerede i stor grad fastlagt når planforslag fremmes, slik at forvaltningen i liten grad kan ta høringsuttalelser til følge når de kommer inn på et så sent tidspunkt i planprosessen. Dette er noe som taler for at medvirkning fra lokale er noe som må komme tidligere inn i planprosessen, hvor man som innbygger kan medbestemme til å fastsette et rammeverk for utviklingen av det estetiske. På den måten kan man ivareta både den faglige integriteten til den kommunale forvaltningen og landskapskonvensjonens mål om at endringer i landskapet skal være tuftet på bred medvirkning.

4.5 Hvilken stilling har landskapet i den kommunale vurderingen av større utbyggingsprosjekter?

Spørsmålet til er dels vanskelig å besvare ettersom vurderingen fra kommunen sin side ikke alltid kommer like tydelig frem for offentligheten. I de tilfeller hvor kommunen foretar en offentlig vurdering, slik som i sluttbehandling av plan, er disse i stor grad samsvarende med- eller kopier av sitater fra planbeskrivelse, og til dels uttalelser fra andre offentlige myndigheter. Planbeskrivelsen som er utarbeidet av tiltakshaver kan i mer eller mindre grad være preget av tiltakshavers egeninteresse, slik som det gis inntrykk av i noen av de ovennevnte planene. Når den kommunale vurderingen forholder seg ordrett til disse, kan det oppfattes som at vurderingen ikke er fattet på et uhildet grunnlag og reflekterer liten grad av selvstendighet. Særlig i planer som mangler konsekvensutredninger kan dette være problematisk.

Omtalen av begrunnelser og konsekvenser for landskapet, og for øvrig landskapet i seg selv, foreligger i liten grad i sluttbehandlingene. Landskapet som et selvstendig tema trekkes sjeldent frem i sluttbehandling, og det er grunn til å spørre om det da kan sies å ha blitt viet et særskilt hensyn etter Pbl. § 1-8 i kommunens vurdering. Selv når mange av innkomne merknader knytter seg til landskapet eller tilgrensende temaer som visuell utforming av bygg, blir disse temaene i svært liten grad kommentert. Også høringsuttalelser bør ses på som et ledd av kravet i Fvl. § 17 om at forvaltningen skal påse at en sak skal være så godt opplyst som mulig. Når kommunen fatter beslutning i strid med en betydelig mengde innkomne merknader som sier noe annet, eller på bakgrunn av ingen innkomne uttalelser, er det grunn til å stille spørsmål om vurderingen er tilstrekkelig opplyst.

Hva som er underliggende årsak til dette er det vanskelig å svare på med det empiriske materialet som er lagt til grunn i denne oppgaven. Det kan hende at kommunen har vurdert landskapshensyn i utstrakt grad og har kommet frem til at planen ivaretar disse, men i så fall er dette noe som ikke blir godt nok kommunisert til offentligheten. Det kan også hende at loven ikke tilrettelegger i god nok grad for at kommunen gis anledning til å foreta selvstendige vurderinger på plannivå, og er noe som burde undersøkes nærmere. Når dette uansett ikke kommer tydelig fram er det også vanskelig å kunne konkludere med hvilken stilling landskapet har hatt i den kommunale vurderingen.

I selve planbeskrivelsene så har landskapet blitt viet varierende grad av oppmerksomhet, selv om det har vært et tema i alle planene. Vektleggingen av landskapet har tilsynelatende vært forskjøvet i retning av enten den naturlige eller den kulturelle dimensjonen av begrepets definisjon, eller med et helt annet ønske om signaleffekt. Planen som fremstår å ha lagt mest vekt på å tilpasse seg landskapet virker å være Flisvika. Dette til tross for at datidens Plan- og bygningslov fra 1985 ikke hadde like strenge krav om å ivareta landskapet, selv om landskapskonvensjonen riktignok hadde vært ratifisert i tre år på planvedtakets tidspunkt. Årsaken til dette kan peke mot et redusert fokus på landskapet, men det kan like fullt skyldes ulik kommunal praksis eller det faktum at landskapskonvensjonen var relativt ny og mer dagsaktuell under planvedtaket. Forskjellene i omtalen av landskapet mellom planene kan selvfølgelig også skyldes helt naturlige variasjoner i landskapet på planområdene, hvor ulike aspekter i landskapet gjør seg mer gjeldende enn andre. Som i planen til Flisvika var det av stor betydning å skjule et "sår" i fjellandskapet, mens i planen til Sætre Havn stod virkning på kulturminner mer sentralt.

Et annet moment er at forvaltningen i liten grad imøtekommer høringsuttalelser. Dette kan skyldes at muligheten for medvirkning kommer inn på et så sent tidspunkt i planprosessen at revidering av plan vil medføre en uforholdsmessig stor ulempe for utbygger. Hvis så er tilfellet, er dette noe som

tyder på at det skulle vært tilrettelagt for medvirkning på et langt tidligere tidspunkt enn ved høring av ferdig utarbeidet planforslag.

4.6 Blir lovpålagte krav vedrørende landskapet overholdt av forvaltningen?

Plan- og bygningslovens bestemmelser som berører landskapshensyn er hovedsakelig av en generell eller overordnet karakter, og det legges opp til at landskapshensyn ivaretas i mer detaljert grad gjennom planlegging, forskrifter og retningslinjer i forlengelse av loven. Også bestemmelser i overordnede arealplaner, samt retningslinjer og veiledere som berører landskapshensyn er ofte av en såpass generell karakter at det ikke foreligger noe konkret grunnlag til å kunne vurdere hvorvidt disse er overholdt eller ikke. Det være seg vesentlighetskrav som *særlig hensyn*, mer eller mindre fravikelige krav med ordlyden *bør*, eller krav som legger opp til en skjønnsvurdering. Likevel setter loven som minstekrav at landskapstemaet skal integreres i planlegging, selv om den ikke presiserer i hvilken utstrekning. Ettersom samtlige av casene har omtalt landskapet i sitt planverk, kan det ikke konkluderes med at noen av dem har handlet lovstridig etter lovens minstekrav. Men som det har blitt gjort rede for tidligere er det derimot grunnlag til å diskutere hvorvidt omtalen er tilstrekkelig både i omfang og presisjon, og om kommunale vurderinger blir godt nok kommunisert til offentligheten.

Et moment som derimot kan fremstå å stride mot bestemmelser i forskrift, er vurderingen om bortfall av konsekvensutredninger. Som det fremgår av oppgavens diskusjon rundt avgjørelsene om bortfall av konsekvensutredningsplikt til Sætre Havn og Mjøstårnet, kan det virke som om Konsekvensutredningsforskriftens bestemmelser om bortfall, jf. §§ 6 bokstav b) og 8 bokstav b), blir feilaktig praktisert. For både Sætre Havn og Mjøstårnet blir det et spørsmål om detaljreguleringsplanen kan likestilles med konsekvensutredninger gjennomført for øvrige planer, og om de faller innunder forskriftens ordlyd *det konkrete tiltaket*. For Sætre Havn kan det i større grad være et diskusjonsmoment, ettersom overordnet plan har samme formål, men et vesentlig annerledes forslag til plankonsept. For Mjøstårnet fremstår derimot avgjørelsen om bortfall av utredningsplikt i større grad som et brudd på forskriften, siden en konsekvensutredning for en veistrekning vanskelig kan likestilles med et høyhus som Mjøstårnet.

Konsekvensene av et planvedtak fattet på mangelfulle opplysninger er at de kan dømmes som saksbehandlingsfeil og kan medføre ugyldighet (Holth & Winge, 2014). Dersom det skulle bedømmes til at det har vært brudd på saksbehandlingsregler, medfører det ikke uten videre ugyldighet av vedtaket. Forvaltningslovens § 41 fastslår at ved saksbehandlingsfeil av et enkeltvedtak, vil vedtaket likevel være gyldig "*når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på*

vedtakets innhold". Det er utenfor denne oppgavens formål å drøfte hvorvidt denne lovbestemmelsen er anvendelig eller ikke. Uavhengig av hva utfallet måtte være, så kan denne observerte tendensen være grunnlag og antyde et behov for å undersøke praksisen rundt bortfall av konsekvensutredningsplikt nærmere med et større empirisk grunnlag.

5 Avslutning

Oppgaven har hatt som utgangspunkt å besvare hovedproblemstillingen: "*I hvilken grad blir landskapshensyn vektlagt i kommunal forvaltningspraksis, sett i lys av de rettslige pliktene til å ivareta landskapet*". For å besvare denne ble det utledet tre underproblemstillinger som søkte å presentere landskapets fremstilling i planprosessene som utgjør denne oppgavens caser, hvordan den kommunale forvaltningen vurderer landskapet i konfliktfylte utbyggingsprosjekter, og om lovpålagte krav om landskapet har blitt overholdt i vurderingen. Ettersom at disse underproblemstillingene er vanskelige å besvare i seg selv, er det på bakgrunn av disse også vanskelig å komme fram til et entydig svar på hovedproblemstillingen. Selv med tre caser er det empiriske grunnlaget forholdsvis lite for å kunne trekke noen allmenngyldige slutninger om landskapets vektlegging, spesielt sett i lys av planenes varierende vurdering av landskapshensyn seg imellom. Likevel peker funnene i oppgaven på at det foreligger større utfordringer i tolkningsrommet av både loven og planer som kan være gjenstand for revisjon, for å sikre ivaretagelse av landskapskonvensjonens mål så vel som lovens egne intensjoner. I det følgende gis en kort sammenfatning av oppgavens funn.

Selv om landskapet er et av mange hensyn som *skal* ivaretas både gjennom planlegging og vurdering av konkrete tiltak, så gir loven få konkrete holdepunkter til hvilken utstrekning landskapshensyn skal ivaretas. Forvaltningen tillegges en stor grad av skjønn i vurderingen av planens ivaretagelse av landskapshensyn innenfor rammen av Pbl. § 3-1, og det konkrete tiltaks visuelle kvaliteter etter § 29-2. Det samme er tilfellet i forhold til strandsonen, hvor det heller ikke gis noe entydig svar på om vesentlighetskravet i lovens § 1-8 er oppfylt. At selve vurderingene som forvaltningen fatter rundt landskapet kommer til syne for offentligheten i liten eller ingen grad, problematiserer noe direkte svar på hovedproblemstillingen. Mulighetene for å synliggjøre forvaltningens kvalifiserte vurderinger av det estetiske er noe som bør undersøkes nærmere, både på tiltaksnivå etter § 29-2 og ved Kommunedirektørens (tidligere Rådmann) innstilling til sluttbehandling av planer. Det blir ytterligere komplisert pga. forskjellige vilkår og muligheter for planområdene, og ulik vektlegging av landskapshensyn i hver av planene. Spørsmålet skifter fort til hvorvidt planvedtak er fattet på tilstrekkelige opplysninger om landskapet som et av flere hensyn, jf. Fvl. § 17. Her faller temaene om medvirkning og konsekvensutredninger inn.

På bakgrunn av mange negative reaksjoner på temaer av landskapsmessig karakter, eller et fravær av reaksjoner etter høringer, er det grunn til å tro at medvirkningen ikke har vært tilstrekkelig i oppgavens caser. Selv om høringsuttalelsene legger til rette for en viss justering av planene før

vedtak av plan, så kommer disse gjerne inn så sent i planprosessen at endringene blir av liten betydning når partene står så langt fra hverandre. Siden det står som et sentralt delmål i landskapskonvensjonen at det skal tilrettelegges for allsidig medvirkning til forming av landskapet slik folk ønsker det, virker det mot konvensjonens intensjon at medvirkningsmuligheten på landskapets utseende fra de som blir mest berørte, ikke strekker seg lenger enn til reduksjon av høyder i så omfattende utbyggingsprosjekter. I forlengelsen av dette kan det være interessant å se utfallet av et forslag til lovendring i Plan- og bygningsloven fra Vellenes Fellesorganisasjon med formål å sikre bedre medvirkning ved nye utbygginger (*Vellenes Fellesorganisasjon, 2021*).

Vurderingene om bortfall av konsekvensutredning etter Konsekvensutredningsforskriften §§ 6 og 8 er et eget tema i seg selv. Denne oppgaven belyser at det kan foreligge en praksis som fatter vedtak om bortfall på feilaktig grunnlag. Det er dermed ikke tilstrekkelig å kunne vurdere om dette er en utstrakt praksis på bakgrunn av to enkelttilfeller, hvorav det knyttes tvil til om det ene tilfellet kan anses som feilaktig beslutning. Dette er derfor noe som bør undersøkes nærmere.

Referanseliste

- Bakken, E. N. (2014). *Estetisk vurdering 3 - Estetikk i Plan og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: https://www.youtube.com/watch?v=VKZmfzdVCqI&ab_channel=ByggHiG.
- Bakken, E. N., Vagstein, A. M. & Westbø, I. (2014). *Byggeskikk, estetikk og stedsforming: Høgskolen i Høvik og Husbanken*. Tilgjengelig fra: <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Byggeskikk%20estetikk%20og%20stedsforming%20analyse.pdf> (lest 05.04.2021).
- Bakken, E. N. (2021). *Estetisk vurdering etter Pbl. § 29-2* (e-post til Eskild Narum Bakken 21.04.2021).
- Brinkmann, S., Tanggaard, L. & Hansen, W. (2012). *Kvalitative metoder : empiri og teoriutvikling*. Kvalitative metoder en grundbog. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Chart of signatures and ratifications of Treaty 176*. (2021). Tilgjengelig fra: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/176/signatures?p_auth=TN4ipknC (lest 13.03.2021).
- de Vibe, E. S. (1997). *Estetikk i plan- og byggesaker*. T-1179: Miljøverndepartementet
- Kommunal- og arbeidsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/pro/RDEP/rundskriv/t-1997-1179>.
- Den europeiske landskapskonvensjonen*. (2014). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/internasjonalt-plansamarbeid/landskapskonvensjonen/id410080/> (lest 13.03.21).
- Ellefsen, E. & Ellefsen, K. O. (1993). *Stedsanalyse - Eksempel Brumunddal*. T-987: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger20og20brosjyrer/stedsanalyser/t987_stedsanalyse_brumunddal_1993.pdf (lest 11.04.2021).
- Ellefsen, K. O. & Tvilde, D. (1990). Realistisk byanalyse. *Estetikk og byggeskikk - Retningslinjer*. (2007). Ringsaker kommune. Tilgjengelig fra: <https://www.ringsaker.kommune.no/getfile.php/1726650.1897.tswtdswc wd/Eстетiske+retningslinjer.pdf> (lest 07.04.2021).
- Europeisk landskapskonvensjon ETS nr. 176*. (2000). Overenskomster 2004 s 368.
- Forskrift om konsekvensutredninger*. (2005). I 2005 hefte 4 (Vedlegg): Miljøverndepartementet.
- Forskrift om konsekvensutredninger*. (2009). I 2009 hefte 8: Klima- og miljødepartementet.
- Forskrift om konsekvensutredninger*. (2017). Klima- og miljødepartementet.
- Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven*. (2014). I 2014 hefte 17: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Harket, M., Mjeltebakk, B. V., Meland, O., Ibsen, S., Skancke, I. & Skancke, M. (2015, 19. mars). Timeout for Sætre sentrum. *Røyken og Hurums Avis* (lest 09.04.2021).
- Holth, F. & Winge, N. K. (2014). *Konsekvensutredninger : rettsregler, praksis og samfunnsvirksomheter*. Oslo: Universitetsforl.
- Holth, F. & Winge, N. K. (2019). *Plan- og bygningsrett : kort forklart*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.
- Hurum kommune. (2007-2019). *Kommuneplanens arealdel, Bestemmelser og retningslinjer*.
- Hurum kommune. (2012). *Områderegulering - Sætre sentrum øst, Planbeskrivelse*, Plan-ID: 06282128.
- Hurum kommune. (2015a). *Detaljregulering - Sætre sentrum, Estetisk veileder*, Plan-ID: 06282125.
- Hurum kommune. (2015b). *Detaljregulering - Sætre sentrum, Vedtak*, Plan-ID: 06282125.
- Hurum kommune. (2015c). *Detaljregulering - Sætre sentrum, Planbeskrivelse*, Plan-ID: 06282125.
- Innjord, F. A. & Zimmermann, L. (2020). *Plan- og bygningsloven med kommentarer : Bind II : Byggesaksdelen*. 2. utgave. utg. Gyldendals juridiske kommentarserie, b. Bind II. Oslo: Gyldendal.

- Jønholdt, H. A. (2015a, 14. april). "Respekt Sætre" har satt i gang et innbyggerinitiativ for å utsette første behandling av sentrumsplanen for Sætre. *Røyken og Hurums Avis*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/saetre-14april2015.jpg> (lest 09.04.2021).
- Jønholdt, H. A. (2015b, 24. mars). Stedsaktivist mener man må starte på nytt med sentrumsplanene. *Røyken og Hurums Avis*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/roykenhurum-20150324.jpg> (lest 09.04.2021).
- Kolstad, T. V. (2015, 30. april). Kjære politikere - tenk dere om. *Røyken og Hurums Avis*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/saetre-innlegg.jpg> (lest 09.04.2021).
- Magnusson, G. (2018). «Mjøskuken», nytt tilfelle av signalbygg-syken. Tilgjengelig fra: <https://www.sinnamagasinet.no/2018/03/mjoskuken-nytt-tilfelle-av-signalbygg-syken/>.
- Miljødepartementet. (2011). *Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen* (lest 23.03.2021).
- Miljødirektoratet. (2019). *Veileder - Landskap i arealplanlegging*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/landskap-i-arealplanlegging/landskap-i-arealplanlegging/> (lest 17.03.21).
- Miljødirektoratet. (2021). *Veileder M-1941 - Konsekvensutredninger for klima og miljø*. Tilgjengelig fra: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/konsekvensutredninger/> (lest 21.03.2021).
- Mjøstårnet*. (u.å.). Tilgjengelig fra: http://vollark.no/portfolio_page/mjostarnet/.
- Moe, R. B. (2016, 28. august). Risørs fantastiske arv forringes. *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/risor/roros/meninger/risors-fantastiske-arv-forringes/o/5-6-61519> (lest 19.04.2021).
- Moslet, J. (2016, 10. august). Høybygget vil øve vold på harmonien i landskapet. *Ringsaker Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.ringsaker-blad.no/debatt/kommentar/brumunddal/hoybygget-vil-ove-vold-pa-harmonien-i-landskapet/o/5-79-63294> (lest 09.04.2021).
- Nielsen, J. J. (2008, 27. januar). Risørs nye stoltheter? *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/meninger/risors-nye-stoltheter/o/1-39-3308283> (lest 19.04.2021).
- Okkenhaug, E. (2007, 12. september). Byutvikling må skje demokratisk. *Dagbladet*. Tilgjengelig fra: <https://www.dagbladet.no/kultur/byutvikling-ma-skje-demokratisk/66380604> (lest 19.04.2021).
- Okkenhaug, E. (2015, 26. mars). Hvem tar vare på sjelen til Sætre sentrum? *Røyken og Hurums Avis*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/roykenhurum-20150326-12-13.jpg> (lest 09.04.2021).
- Ot.prp.nr.32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*. (2008).
- Ot.prp.nr.45 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. (2008).
- Ot.prp.nr.51 (1991–1992) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner*. (1992).
- Ot.prp.nr.56 (1984–1985) Plan- og bygningslov*. (1985).
- Plan- og bygningslov*. (1985). Miljøverndepartementet.
- Puschmann, O. (2005). *Nasjonalt referansesystem for landskap - beskrivelse av Norges 45 landskapsregioner*. NIJOS rapport 10/2005.
- Ringsaker kommune. (2007). *Estetikk og byggeskikk - Retningslinjer*.
- Ringsaker kommune. (2009). *Kommunedelplan med konsekvensutredning - E6 Hamar grense - Moelv*.
- Ringsaker kommune. (2013). *Detaljregulering - E6, Tjernli - Botsenden, Planbeskrivelse*, Nasjonal arealplan-ID: 3411_2011020795.
- Ringsaker kommune. (2014-2025). *Kommuneplanens arealdel, Bestemmelser og retningslinjer*.
- Ringsaker kommune. (2015). *Byggehøydeutredning for Brumunddal*.
- Ringsaker kommune. (2016a). *Detaljregulering - Mjøstårnet, Planbeskrivelse*, Nasjonal arealplan-ID: 3411_2015060867.

- Ringsaker kommune. (2016b). *Detaljregulering - Mjøstårnet, Innstilling (saksframlegg)*, Nasjonal arealplan-ID: 3411_2015060867.
- Risør kommune. (2006-2018). *Kommuneplanens arealdel, Bestemmelser og retningslinjer*.
- Risør kommune. (2008a). *Detaljregulering - Flisvika, Planbeskrivelse*, Plan-ID: 2008006.
- Risør kommune. (2008b). *Detaljregulering - Flisvika, Vedtak*, Plan-ID: 2008006.
- Ryvind, S. (2007, 3. september). Flisvika-forslaget snylter på Risørs trehusbebyggelse. *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/lokale-nyheter/flisvika-forslaget-snylter-pa-risors-trehusbebyggelse/s/1-39-2968164> (lest 19.04.2021).
- Ryvind, S. (2008, 28. januar). Plansmie for Flisvika? *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/lokale-nyheter/plansmie-for-flisvika/s/1-39-3310844> (lest 19.04.2021).
- Simensen, T., Erikstad, L. & Halvorsen, R. (2019). *NiN landskapstyper - En kort innføring*. Tilgjengelig fra: https://www.researchgate.net/publication/342182593_NiN_landskapstyper_-_En_kort_innforing (lest 26.04.2021).
- Sluttrapport for Miljøestetisk plan - Risør*. (2002). Asplan Viak Sør. Tilgjengelig fra: <https://www.risor.kommune.no/f/id5787c0a-b111-45f5-affa-d3ab3d458cf6/sluttrapport-for-miljoestetisk-plan-risor.pdf> (lest 15.03.2021).
- Spaans, R. (2015, 15. mai). Slaget om sjøsida. *Dag og Tid*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/dagogtid-saetre.pdf> (lest 09.04.2021).
- Stedsanalyse - innhold og gjennomføring*. (1993). T-986: Miljøverndepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/md/vedlegg/veiledninger20og20brosjyrer/stedsanalyser/t986_stedsanalyse_innhold_og_gjennomforing_1993.pdf (lest 26.04.2021).
- Strandby, T. (2019, 19. februar). Ni kjente om Mjøstårnet: – Vi har Trollpikken fra før, nå har Norge fått Trepikken. *Ringsaker Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.ringsaker-blad.no/ni-kjente-om-mjostarnet-vi-har-trollpikken-fra-for-na-har-norge-fatt-trepikken/s/5-79-196750> (lest 08.04.2021).
- Søhr, C. H. (2007, 27. juli). Flisvika-prosjektet angripes. *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/lokale-nyheter/flisvika-prosjektet-angripes/s/1-39-2898981>.
- Tolfsen, B. (2008, 29. januar). Hummer og Canaria i Risør. *Aust Agder Blad*. Tilgjengelig fra: <https://www.austagderblad.no/meninger/hummer-og-canaria-i-risor/o/1-39-3313044> (lest 19.04.2021).
- Veileder - Kommuneplanens arealdel*. (2021). Kommunal- og moderniseringsdepartementet Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ffa528405f53438cae326c321eb6042e/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf> (lest 26.04.2021).
- Veileder - Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse* (2019). Riksantikvaren (lest 25.04.2021).
- Veileder - Metode for landskapsanalyse i kommuneplan*. (2011). Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren (lest 26.04.2021).
- Veileder - Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger*. (2017). Klima- og miljødepartementet. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/167047e811414896b04ec2504dd63995/veileder_kuforskriften-vesentlige-virkninger.pdf (lest 21.03.2021).
- Weldegehebel, L. H. (2007, 31. juli). Brukte nettet for å skape blest. VG. Tilgjengelig fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/yLzpa/brukte-nettet-for-aa-skape-blest> (lest 19.04.2021).
- Wæhle, E., Dahlum, S. & Grønmo, S. (2020). *case-studie*. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/case-studie> (lest 12.05.2021).
- Zaring, P. D. (2015, 26. mars). Sørlandsrefseren om Sætre-planene; -Jeg ville vært veldig bekymret. *Røyken og Hurums avis*. Tilgjengelig fra: <https://www.allgronn.org/stedskraft/roykenhurum-20150326-2-3.jpg> (lest 09.04.2021).



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway