

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen

Sigrid Stokstad, Gro Sandkjær Hanssen, Eivind Junker, Fredrik Holth og Nikolai Winge

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Sigrid Stokstad
Gro Sandkjær Hanssen
Eivind Junker
Fredrik Holth
Nikolai Winge

Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen

NIBR Rapport 2020:17

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2019:10

**Regional bolig-, areal- og transportplanlegging
– status og utviklingsmuligheter**

NIBR-rapport 2019:8

**Intensjoner og praksis for regionale planer for
vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i
vindkraftforvaltningen?**

NIBR-rapport 2019:6

**Kommunal planlegging som redskap for å redusere
sosiale helseforskjeller – Oppsummering av
erfaringer fra tidligere forskning og workshop med
nøkkelaktører**

NIBR-rapport 2020:1

Styring av arealutvikling på områdenivå

NIBR-rapport 2016:10

Staten og bærekraftig byutvikling

Tittel: Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen

Forfatter: Sigrid Stokstad, Gro Sandkjær Hanssen, Eivind Junker, Fredrik Holth og Nikolai Winge

NIBR-rapport: 2020:17

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-313-1 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201635

Prosjektnavn: Bistand til oppfølging av EVAPLAN. Samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Sigrid Stokstad

Referat: Rapporten viser hvordan samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlover om arealbruk er regulert og hva tilgjengelig faglitteratur sier om hvordan samordningen fungerer i praksis. Vi viser også hvordan samordningsutfordringer er løst i svensk og sveitsisk rett. Det norske koblingssystemet framstår som uoversiktlig og uhensiktsmessig. Dette leder til forslag til praksisendringer, men også til anbefaling om en felles koblingsmodell i regelverket.

Sammendrag: Norsk

Dato: August 2020

Antall sider: 112

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2020

Forord

Denne rapporten er utarbeidet for prosjektet «Bistand til oppfølging av EVAPLAN – Samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover» på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Arbeidet er utført av Eivind Junker, Fredrik Holth, Nikolai Winge, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad, med sistnevnte som prosjektleder. Fredrik Holth og Nikolai Winge har skrevet kapittel tre om rettslig regulering av samordningen mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven.

Takk til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet for innspill til arbeidet. Vi takker også medlemmene i referansegruppen for gode bidrag.

Oslo, august 2020

Erik Henningsen,
forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
Summary	6
1 Innledning.....	7
1.1 Om oppdraget.....	7
1.2 Ulike samordningssystemer i lovgivning om arealbruk	8
1.3 Metode	9
1.4 Hovedfunn.....	10
2 Litteraturstudie	11
2.1 Innledning	11
2.2 Litteratursøk.....	11
2.3 Generelt om samordningsbehov	12
2.4 Vertikal samordning – plan- og bygningslovens forventninger om konsistens innad i planhierarkiet	13
2.4.1 Innledning	13
2.4.2 Lovens forventninger om konsistens mellom plannivåene	14
2.4.3 Motstridsregelen (§ 1-5) underminerer konsistensprinsippet	16
2.4.4 Innsigelse som konsistensskapende virkemiddel: Bruk av uformelle planer og KMDs innstramning i bruk av innsigelser svekker konsistens	16
2.4.5 Regionale planers svake status underminerer konsistens	18
2.4.6 Dispensasjoner svekker konsistens	19
2.4.7 Statlig plan – sprik mellom intensjoner og faktisk bruk	20
2.5 Horisontal samordning.....	21
2.5.1 Innledning	21
2.5.2 Hva slags prosess gir best resultat?	21
2.5.3 Konsekvensutredningskravet er en viktig premisse for å kunne samordne – er reglene hensiktsmessig utformet?.....	21
2.5.4 Vindkraftutbygging – et problem for gjennomføring at vesentlige deler av plansystemet er koblet fra.....	22
2.5.5 Svak ivaretagelse av jordvern hensyn i planlegging på kommunalt nivå	22
2.5.6 Grensen mellom oppgaver som er underlagt plan- og bygningsloven og oppgaver som er lagt til sektorlovene er langt fra klar.....	23
2.6 Oppsummering	24
3 Rettslig regulering av samordningen mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven	26
3.1 Innledning	26
3.1.1 Tema.....	26
3.1.2 Kjennetegn ved plan- og bygningsloven	26
3.1.3 Kjennetegn ved sektorlovgivningen	28
3.1.4 Gjelder det et spesialitetsprinsipp i norsk forvaltningsrett?	29
3.1.5 Nærmere om koblingsmodeller	30
3.1.6 Fremstillingen videre og utredningens tre hovedforslag	31
3.2 Klima- og miljødepartementets sektorlover	33
3.2.1 Forurensningsloven.....	33
3.2.2 Naturmangfoldloven	37

3.2.3	Motorferdselsloven	40
3.2.4	Kulturminneloven.....	41
3.2.5	Friluftsløven	44
3.2.6	Markaløven	46
3.2.7	Klimaløven	47
3.3	Landbruks- og matdepartementets sektorlover.....	48
3.3.1	Jordlova	48
3.3.2	Skogbrukslova	52
3.3.3	Reindrifsløven.....	57
3.4	Løver som hører inn under andre departementer	58
3.4.1	Akvakulturløven	58
3.4.2	Mineralloven	63
3.4.3	Veglova.....	65
3.4.4	Jernbaneløven	67
3.4.5	Energiløven, vassdragsreguleringsløven og vannressursløven.....	68
3.4.6	Havressursløven.....	72
3.4.7	Havne- og farvannsløven	74
3.5	Vurdering og forslag til endringer	77
3.5.1	Samlet vurdering av gjeldende rett	77
3.5.2	Forslag til lovendringer	79
4	Svensk og sveitsisk rett	82
4.1	Bakgrunn og utgangspunkt.....	82
4.1.1	Relevans av utenlandske plansystemer og samordningsmekanismer.....	82
4.1.2	Begrunnelse for valg av sammenligningsland	82
4.1.3	Perspektiv: Årsaken til at samordning (ikke) fungerer	83
4.2	Samordning i svensk arealplanlegging.....	84
4.2.1	Kort om geografi, demografi og politikk	84
4.2.2	Det svenske plansystemet	84
4.2.3	Samordning	86
4.3	Samordning i sveitsisk arealplanlegging	88
4.3.1	Grunnleggende om geografi, demografi og politikk	88
4.3.2	Det sveitsiske plansystemet.....	89
4.3.3	Historisk utvikling.....	89
4.3.4	Regulering	90
4.3.5	Samordning	91
4.4	Relasjon til det norske plansystemet.....	93
4.4.1	Prosessuelle grep.....	93
4.4.2	Innholdsmessige grep	93
4.4.3	Sammenstilling	94
5	Drøfting og anbefalinger	95
5.1	Hvor er de store samordningsutfordringene?.....	95
5.1.1	Horisontal samordning	95
5.1.2	Vertikal samordning.....	98
5.2	Hvordan kan samordningsutfordringene løses?	99
5.2.1	Horisontal samordning	99
5.2.2	Vertikal samordning.....	100
5.2.3	Særlig om forslag til endring i plan- og bygningsløven § 19-2 om dispensasjonsvedtaket	101

5.3 Samlede anbefalinger.....	102
Kilder.....	103
Lover 103	
Forskrifter.....	103
Forarbejder	104
Rettspraksis.....	105
Uttalelser fra Sivilombudsmannen.....	105
Litteratur mv.....	106

Sammendrag

Denne rapporten utreder og gir anbefalinger om tiltak for å styrke plan- og bygningsloven som verktøy for samordning i arealforvaltningen. Arbeidet er basert på konklusjoner i en evaluering av plandelen til plan- og bygningsloven (EVAPLAN) fra 2018, andre utredninger og prosjektets eget arbeid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet. Arbeidet er utført av Eivind Junker, Fredrik Holth, Nikolai Winge, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrid Stokstad, med sistnevnte som prosjektleder.

Vi har gjort en litteraturstudie der vi tar for oss vertikal samordning slik den er regulert i plan- og bygningsloven og horisontal samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven. Videre har vi gjort en egen undersøkelse av den horisontale samordningen mellom sektorlover og plan- og bygningsloven, der vi også har formulert forslag til hvordan en alternativ samordningsmodell kan se ut. Så følger et kapittel om komparativ rett, der vi trekker linjer til samordning mellom sektorinteresser og plan- og bygningslovgivning i Sverige og Sveits. Til slutt drøfter vi hvor de store samordningsutfordringene er og gir anbefalinger om hvordan de kan løses. På forhånd var det kjent at samordningen mellom de ulike delene av arealforvaltningen har forbedringspotensial. Dette er bekreftet gjennom utredningen, og behovet for endringer framstår som styrket.

Et hovedfunn er at plan- og bygningslovens krav om og tilrettelegging for samordning mellom sektororganer og forvaltningsnivåer gir en god modell for samordning, og denne modellen framstår som bedre enn samordningsmekanismer som inngår i beslutningsprosesser etter annet lovverk. Det forutsetter imidlertid at de samordningsmekanismene som finnes i plan- og bygningsloven faktisk tas i bruk, og at sektorhensyn på den måten sikres også gjennom plan- og bygningslovens prosessform. Svensk og sveitsisk rett gir eksempler på løsningsalternativer også for norsk rett. Det er særlig grunn til å framheve at både Sveits og Sverige har tydeligere prosessuelle krav til koordinering av planmyndigheten og særlig til regional fysisk planlegging enn det som er tilfellet i det norske systemet. Både svensk og sveitsisk rett går også lenger enn norsk rett i å vekte de ulike interessene i planleggingen.

I prosjektets egen undersøkelse av koblingsmodeller i sektorlover ser vi at koblingene i disse lovene mot plan- og bygningsloven er svært ulike. Dette skaper i sum et fragmentert system som det er vanskelig å ha oversikt over. Dagens system fører til utfordringer i flere retninger. Koblingssystemet er uoversiktlig og vanskelig for borgerne å forholde seg til når man henvender seg til det offentlige med en plan eller et konkret prosjekt. De mange og ulike koblingsmodellene framstår også som uhensiktsmessige fra et myndighetsståsted, der uklar ansvarsfordeling og ulike løsninger kan bidra til å skape ineffektive prosesser. Videre skaper de ulike koblingsmodellene utfordringer for tredjeparter. Naboer, organisasjoner o.l. som skal ivareta sine og sine medlemmers interesser får et komplisert system å forholde seg til. Til sist viser vi at situasjonen med mange ulike modeller ikke bidrar til et overordnet fokus på bærekraftig arealbruk.

Med bakgrunn i dette anbefaler vi en felles koblingsmodell i særlovene. Modellen bygger på at rettslig bindende plan gis forrang i møtet med særlover. Videre foreslår vi at det innføres en bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer saker hvor det er nødvendig med tillatelse både fra planmyndigheten og en eller flere sektormyndigheter. Vi anbefaler også flere lovendringer i forlengelsen av disse hovedgrepene. Potensialet for å forenkle dagens rettsregler framstår som betydelig.

Summary

This report examines and makes recommendations on measures to strengthen the Planning and Building Act as a tool for coordination in land management. The Ministry of Local Government and Modernization has funded the project.

In addition to the Planning and Building Act, a number of other laws have an impact on land use. These laws are related to certain sectoral interests and are enforced by authorities who are specialized within their limited administrative areas. This presents a complex governance challenge between sectors, but also across levels of government since many sectoral issues are divided between national, regional and local governments.

In this project, we have conducted a literature study in which we analyze vertical coordination as it is regulated in the Planning and Building Act and horizontal coordination between the sector legislation and the Planning and Building Act. Furthermore, we have made a separate study of the regulation of the horizontal coordination between sector laws and the Planning and Building Act, where we have also formulated proposals for what an alternative coordination model might look like. In a following chapter on comparative law, we draw lines to the coordination between sectoral interests and planning and building legislation in Sweden and Switzerland. Finally, we discuss where the major coordination problems are and make recommendations on how they can be solved. It was known in advance that the coordination between the various parts of the land management has a potential for improvement. This has been confirmed through the report, and the need for changes appears to be strengthened.

A main finding is that the Planning and Building Act's requirements for and facilitation of coordination between sector bodies and administrative levels provide a good model for coordination, and this model appears to be better than coordination mechanisms that are part of decision-making processes under sectoral laws. However, this presupposes that the coordination mechanisms contained in the Planning and Building Act are actually used, and that sector considerations are ensured through the Planning and Building Act's process form. Swedish and Swiss law provide examples of solution alternatives for Norwegian law. It is reason to emphasize that both Switzerland and Sweden have clearer procedural requirements for coordination of the planning authority and especially for regional physical planning than what we find in the Norwegian system. Both Swedish and Swiss law also go further than Norwegian law in weighting the various interests in planning.

In the project's own study of coordination models in sectoral laws, we see that the connections in these laws to the Planning and Building Act vary substantially. We find a fragmented system that is difficult to keep track of. Today's system leads to challenges in several directions. It is difficult for citizens to relate to when approaching the public sector with a plan or a specific project. It also appears to be problematic from a governmental point of view, where unclear division of responsibilities and different solutions can contribute to creating inefficient processes. Furthermore, the various models create challenges for third parties, such as neighbors, organizations etc. Finally, we show that the situation with many different models may not contribute to an overall focus on sustainable land use. Based on this, we recommend a common coordination model for the sectoral laws.

1 Innledning

1.1 Om oppdraget

Utgangspunktet for denne rapporten er at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker anbefalinger om tiltak for å styrke plan- og bygningsloven som verktøy for samordning i arealforvaltningen. Utredningen og anbefalingene skal baseres på konklusjoner i evalueringen av plandelen til plan- og bygningsloven (EVAPLAN)¹, andre utredninger og prosjektets eget arbeid. Oppdragsgiver for prosjektet er Kommunal- og moderniseringsdepartementet. EVAPLAN viste at samordning er en av de mest kompliserte og viktige utfordringene i planleggingen som må løses på bedre måter enn i dag. EVAPLAN anbefalte endringer både i plan- og bygningsloven og i praktiseringen av loven. Disse anbefalingene berører blant annet hvordan ulike sektorlover virker sammen med plan- og bygningsloven. En målsetting for dette arbeidet er å gi konkrete anbefalinger om videreutviklet metodikk for kategorisering av samordningsmekanismer mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene.

I dette prosjektet redegjør vi for hvilke beslutningsprosesser som anses som problematiske for samordning og effektiv arealforvaltning og gjennomføring, og hvor det er behov for å utvikle lovgivning og praksis. Vi har gjennomført en litteraturstudie av nyere faglitteratur om samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen og undersøkt hvordan samordningsutfordringer er løst i svensk og sveitsisk rett. I tillegg har vi undersøkt hvordan samordningen mellom plan- og bygningsloven og 19 sektorlover med betydning for arealbruk er gjennomført. Med bakgrunn i dette materialet drøfter vi hvor de viktigste samordningsutfordringene ligger og gir anbefalinger om endringer i plan- og bygningsloven, plansystemet og praksis etter loven. Som et ledd i utviklingen av samordningsmekanismer mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen foreslår vi også noen endringer i sektorlovgivningen. Lovendringsforslagene utgjør skisser til modeller for bedre samordning. De angir en retning for hvordan lovgivningen bør endres og viser forslag til hvordan dette kan gjøres.

Kapitlene i utredningen henger innholdsmessig tett sammen, men de har noe ulik innretning. Litteraturgjennomgangen i kapittel to tar for seg henholdsvis vertikal og horisontal samordning og er disponert ut ifra problemformuleringer som kan utledes av litteraturen. Kapittel tre om samordningsmekanismene mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene har naturlig nok horisontal samordning som omdreiningspunkt. Her gir vi innledningsvis en kort omtale av plan- og bygningsloven før vi presenterer de 19 sektorlovene enkeltvis og redegjør for den enkelte lovens regulering av samordning med plan- og bygningsloven. Vi legger vekt på å presentere de ulike hensynene sektorlovene skal ivareta i omtalen av den enkelte loven. Kapitlet ender med en oppsummering og en presentasjon av lovforslagene som er utformet. I kapittel fire om komparativ rett gir vi en presentasjon av svensk og sveitsisk regulering av arealbruk med hovedvekt på planlovgivningen. Deretter viser vi hvilke særtrekk som særlig har interesse for norske forhold. Det komparative materialet tar opp både vertikal og horisontal samordning. I kapittel fem samler vi funn fra de ulike kapitlene for å vise hvor de viktigste utfordringene for samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen ligger før vi til slutt gir noen anbefalinger for hvordan samordningen kan forbedres.

Spørsmålet om hva som er god samordning krever en rekke vurderinger, og det er en utfordring å velge hvilke hensyn som er relevante. I EVAPLAN ble konsekvensene av manglende samordning belyst for enkelte hensyn, blant annet jordvern- og klimahensyn. Slike vurderinger finner vi også i den nyere litteraturen som inngår i kapittel to. I redegjørelsen for samordningen mellom plan- og

¹ Resultatene fra prosjektet EVAPLAN er publisert i to bøker. Hanssen og Aarsæther (red.) Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget (2018) og Hanssen og Aarsæther (red.) Plan- og bygningsloven 2008 En lov for vår tid? Universitetsforlaget (2018)

bygningsloven og et betydelig antall sektorlover som vi gir i kapittel tre, er det grunn til å ta et skritt tilbake og legge an et annet perspektiv. De ulike sektorlovene har formål som vektlegger bruk og vern på ulike måter. Samordningsmekanismene kan ha som konsekvens at viktige hensyn taper, det kan være både vernehensyn og nærings hensyn. Samtidig er det også andre hensyn som kjennetegner god samordning. I kapittel tre har vi særlig lagt vekt på å få fram hvordan samordningsmekanismene virker overfor borgerne, men også mer generelt: Gir samordningen mellom lovene et oversiktlig og forutsigbart system som viser hvilken vekt de ulike hensynene er gitt på en tydelig måte? I kapitlet om drøfting og anbefalinger tar vi med oss bredden i disse perspektivene.

1.2 Ulike samordningssystemer i lovgivning om arealbruk

Temaet for denne utredningen er samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Samtidig legger både plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen på ulike måter til rette for samordning mellom interesser, mellom forvaltningsnivåer og ulike fagmyndigheter. Før vi går inn på samordningsmekanismene som gjelder mellom regelsettene, er det grunn til å gi en kort oversikt over hvilke samordningsmekanismer som ligger innbakt i plan- og bygningsloven og til en viss grad også i sektorlovgivningen.

Plan- og bygningsloven er sektorovergripende og sektornøytral. Det overordnede formålet er bærekraftig utvikling, og de interessene som sektorlovgivningen skal ivareta kan også vektlegges i forvaltningen etter plan- og bygningsloven, jf. § 1-1 første ledd og § 3-1. Plan- og bygningsloven legger opp til en omfattende prosess for å sikre at ulike hensyn og interesser kommer fram og at beslutningstakerne kan gjøre gode avveininger når de treffer vedtak. Generelt heter det i plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd at planleggingen skal være basert på samordning og samarbeid mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Plan- og bygningsloven gir et system for flernivåstyring der stat, fylkeskommune og kommune inngår, se lovens kapittel tre. Den etablerer et hierarki der statlige organer står øverst, men i praksis er det kommunene som treffer det store flertallet av vedtak, slik at de øvrige nivåene må velge om og på hvilken måte de vil gripe inn. Plan- og bygningsforvaltningen har altså et sterkt lokalt element. Dette forsterkes av at lovens kapittel 5 stiller særlige krav til åpenhet og medvirkning i planprosesser, slik at også lokalbefolkning og andre berørte parter kan komme med innspill.

Plan- og bygningslovens mekanismer for vertikal samordning mellom forvaltningsnivåene er ganske mange. Nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer setter rammer for kommunenes forvaltning etter loven, jf. §§ 6-1 og 6-2. Staten kan også selv vedta plan, som går foran eldre kommunale og regionale planer, jf. § 6-4. Når et fylkesting har vedtatt en regional plan, kan departementet gjøre endringer jf. § 8-4 andre ledd. Det samme kan skje med kommunale planer, men der gir også ordningen med statlig klagebehandling jf. § 1-9 og innsigelsesinstituttet slik det er regulert i §§ 5-4 - 5-7 anledning for staten til å gripe inn.

Like viktig som bruk av slike hierarkiske virkemidler er de ulike aktørenes rett og plikt til å delta i planprosesser. Planforslag skal sendes på høring jf. § 5-2, og loven fastsetter da at forslaget skal sendes til alle statlig, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget. Men lovens krav til samordning går betydelig lengre. Hver fylkeskommune skal ha et regionalt planforum for klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer, jf. § 5-3. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt, har plikt til å delta i regionalt planforum. Videre skal fylkestingene og kommunestyrene

vedta henholdsvis regionale og kommunale planstrategier, og har da plikt til å innhente synspunkter fra de øvrige forvaltningsnivåene, jf. §§ 7-1, 7-2 og 10-1. Ved utarbeiding av regional plan har statlige organer og kommuner rett og plikt til å delta jf. § 8-3, og når kommunene skal utarbeide kommuneplaner, skal de ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn, jf. § 11-1. Ved oppstart av arbeidet skal berørte myndigheter varsles om formål og viktige problemstillinger for planarbeidet, jf. § 11-12. Berørte myndigheter skal også varsles ved oppstart av reguleringsplanarbeid, jf. § 12-8. Når plan- og bygningsloven krever at et tiltak må konsekvensutredes, innebærer det at berørte parter, myndigheter og interesser blir involvert under forberedelsen, se kap. 4 og 14. Slik blir kravet om konsekvensutredning også en særskilt samordningsmekanisme. I dispensasjonssaker har kommunen plikt til å la statlige og regionale organer med et ansvarsområde som blir direkte berørt, få uttale seg, jf. § 19-1.

Disse ordningene bidrar til vertikal samordning, men de legger også til rette for horisontal samordning. Den horisontale samordningen innebærer at sektorhensyn synliggjøres i planleggingen. Ulike myndigheter har særlig ansvar for å forvalte slike hensyn. Dette ansvaret kan ligge hos kommunene eller fylkeskommunene, og ikke minst hos fylkesmannsembetene og de mange statlige direktoratene og departementene. I tillegg etablerer sektorlovgivningen en rekke særorganer. Plan- og bygningslovens regler om rett og plikt til å delta i planleggingen er med på å bidra til at de ulike sektorhensynene er ivaretatt i planvedtakene.

Dette suppleres av plan- og bygningslovens regler om vertikal samordning, som i stor grad legger til rette for å gripe inn overfor kommunale vedtak med grunnlag i sektorhensyn. Innsigelsesordningen er spesielt tilrettelagt for dette, men det gjelder også klageretten til offentlige organer og ordningen med statlig klageinstans. Dersom sektorhensyn skal gis prioritet når kommunene ikke gjør det, forutsetter det at statlige organer tar i bruk de tilgjengelige virkemidlene.

I sektorlovgivningen finner vi eksempler på regler som legger til rette for horisontal samordning i formålsbestemmelsene, og ulike regler om høring, blant annet av berørte kommuner. Naturmangfoldlovens bestemmelse om kunngjøring av forslag om nye verneområder og plikt til å søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket, er et eksempel på bestemmelser i sektorlovgivningen som skal sikre samordning, se § 42. I tillegg finner vi særskilt regulering av forholdet til plan- og bygningsloven, der vi har eksempler på at sektorlover gir plan- og bygningsloven forrang, men også lovgivning som holder arealbruk på bestemte sektorområder helt utenfor plan- og bygningslovens system. Vertikal samordning finner vi særlig i ulike klageordninger, der parter og andre med klagerett kan klage til statlig klageorgan. Flere av sektorlovene gir også statsforvaltningen hjemmel til å delegerer myndighet til kommuner, f.eks. kulturminneloven, forurensningsloven, jordlova og vannressursloven. Når myndighet er delegert, står delegerende myndighet i et hierarkisk overordningsforhold. I slike saker er delegerende myndighet klageorgan, men har også instruksjonsmyndighet uavhengig av om vedtak er påklaget.

1.3 Metode

Vi bruker juridisk og samfunnsvitenskapelig metode i prosjektet. Arbeidet er alt overveiende basert på dokumentstudier. Litteraturstudien tar for seg juridisk og samfunnsvitenskapelig faglitteratur. Undersøkelsen av koblingene mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven er basert på juridisk metode. Lovtekst og forarbeider utgjør de sentrale kildene for analysen, og vi har i liten grad gått inn på forvaltningspraksis og forvaltningens egne rundskriv og veiledere. Den komparative analysen bygger først og fremst på lovtekst, juridisk teori om rettstilstanden i de ulike landene og informasjon fra offentlige myndigheter og internasjonale organer.

Vi har også fått innspill fra en referansegruppe som har vært sammensatt av ansatte i Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet i tillegg til personer som arbeider i fylkesmannsembete, fylkeskommune og kommune. Prosjektet har hatt to møter med referansegruppa og mottatt skriftlige innspill til en tidligere versjon av kapittel tre i rapporten. I tillegg har de tre departementene vært med på to separate møter og kommet med skriftlige innspill til utkast til hele rapporten.

1.4 Hovedfunn

Et hovedfunn er at plan- og bygningslovens krav om og tilrettelegging for samordning mellom sektororganer og forvaltningsnivåer gir en god modell for samordning, som er bedre enn de samordningsmekanismene som følger av sektorlovgivningen. Det forutsetter imidlertid at de samordningsmekanismene som finnes faktisk tas i bruk, og at sektorhensyn på den måten sikres også gjennom plan- og bygningslovens prosessform. Vi peker på en rekke faktorer som enkeltvis og samlet sett bidrar til å svekke samordningspotensialet som ligger i plan- og bygningslovens prosessuelle og materielle regler. Svensk og sveitsisk rett gir eksempler på løsningsalternativer også for norsk rett. Det er særlig grunn til å framheve at både Sveits og Sverige har tydeligere prosessuelle krav til koordinering av planmyndigheten og særlig til regional fysisk planlegging enn det som er tilfellet i det norske systemet. Både svensk og sveitsisk rett går også lenger enn norsk rett i å veie betydningen av ulike interesser i planleggingen.

Den horisontale samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen gir samlet sett et komplekst og ganske uklart bilde. Vi har tatt for oss en rekke sektorlover, og viser hvilke særtrekk som gjelder for samordningen med plan- og bygningsloven for den enkelte sektorloven. Med grunnlag i dette foreslår vi lovendringer som vi mener at kan styrke samordningen på den enkelte sektoren og gi et bedre samlet forvaltningsregime i saker som gjelder areal- og ressursbruk. Et ledd i dette er at vi foreslår at noe mer av forvaltningen på sektorlovgivningens områder legges inn under forvaltningen etter plan- og bygningsloven. Når det gjelder jordvernensyn, foreslår vi at de skal gis en særlig beskyttelse i plan- og bygningsloven etter modell fra strandsonevernet.

2 Litteraturstudie

2.1 Innledning

Utgangspunktet for denne studien er funn fra EVAPLAN-prosjektet. Ett av hovedtemaene i evalueringen tok utgangspunkt i Planlovutvalgets intensjon om at plan- og bygningsloven var ment å fungere som en felles arena for sektorer og interesser². Loven skulle samordne interesser vertikalt og horisontalt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i flernivådemokratiet, og mellom ulike sektorer. Sektorlovgivning om ressurs- og arealforvaltning kan overstyre den vertikale samordningen som plan- og bygningsloven legger opp til, og den kan gi bestemte interesser forrang på andre måter enn det som ville blitt resultatet gjennom en prosess etter plan- og bygningsloven. EVAPLAN-prosjektet identifiserte flere samordningsmekanismer som allerede eksisterer, og viste at koblingene mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene er svært ulike.³

Viktige anbefalinger fra EVAPLAN-prosjektet var

- Sterkere prioritering av hensynet til miljømessig bærekraft i formålsbestemmelse.
- Innføring av plikt til å ha arealregnskap. Slik vil sumeffekter av arealplanlegging synliggjøres.
- Endre praktiseringen av innsigelsesordningen, blant annet når det gjelder vektlegging av hensynet til kommunalt selvstyre
- Etablering av et uavhengig kontroll- og overprøvingsorgan i planleggingen.
- Styrke den regionale planleggingen

I denne litteraturstudien skal vi undersøke hva som finnes av nyere studier av den horisontale og vertikale samordningen. Vi ser etter litteratur om hvordan forholdet mellom sektorlover og plan- og bygningsloven er regulert, litteratur som kan belyse problematiske sider ved samordningen i regelverket og litteratur som gir anvisning på hvordan samordningen kan forbedres.

2.2 Litteratursøk

Vi har gjort følgende systematiske søk i Oria, som er en felles portal til det samlede materialet som finnes ved de fleste norske fag- og forskningsbibliotek i tillegg til en mengde elektronisk materiale fra åpne kilder. Vi har brukt den varianten som er tilgjengelig ved Universitetsbiblioteket OsloMet. Vi har inkludert materiale dette biblioteket ikke har tilgang til i søket, og vi har valgt alle materialtyper.

² Winge, Nikolai K. 2017. «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?» *Kart og Plan 77* (1): 7–20.

³ Winge 2017, Hanssen og Aarsæther (red.) 2018b.

Søkeord	Periode	Antall treff	Funn
Plan- og bygningslov	Siste fem år	29 treff	Ingen nye relevante
Naturmangfoldlov	Siste 20 år	15 treff	Mindre relevante
Markalov	Siste 20 år	9 treff	Mindre relevante
Kulturminnelov	Siste 20 år	6 treff	Mindre relevante
Friluftslav	Siste 20 år	2 treff	Mindre relevante
Forurensningslov	Siste 20 år	5 treff	Mindre relevante
Klimalov	Siste 20 år	11 treff	Mindre relevante
Jordlov	Siste 20 år	14 treff	Mindre relevante
Skoglov	Siste 20 år	25 treff	Mindre relevante
Reindrifslav	Siste 20 år	12 treff	Mindre relevante

Oria-søket ga lite stoff til problemstillingene som inngår i denne utredningen. Dette kan kanskje tilskrives at det på dette området kan være vanskelig å treffe med søkeord. Vi har derfor gått igjennom alle publikasjonene i noen utvalgte tidsskrifter fra 2017 og fram til nå. I Kart og Plan har vi funnet åtte relevante artikler. I Plan har vi funnet to relevante artikler, og i Tidsskrift for eiendomsrett har vi funnet én artikkel. Alle disse artiklene er nevnt nedenfor. Vi har ikke funnet relevante artikler i denne periodens utgaver av Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, Tidsskrift for rettsvitenskap, Lov og rett, Jussens venner eller Hefte for kritisk juss.

For å fange opp nyere utvikling har vi også gått igjennom samtlige NOUer fra og med 2017 til april 2020. Blant disse har vi funnet to NOUer med relevant stoff for dette prosjektet, de er omtalt nedenfor i dette kapitlet. (Forarbeidene til ny havne- og farvannslov er omtalt i kapittel tre.)

Vi bruker ellers kunnskap fra egen forskningsvirksomhet om tilgjengelig litteratur i denne framstillingen. Blant annet har vi fått anledning til å referere til Hanne Mindes pågående phd-prosjekt. Dette er ikke publisert materiale, men på grunn av relevansen har vi likevel valgt å bruke stoffet her.

2.3 Generelt om samordningsbehov

I forarbeidene til plan- og bygningsloven er ambisjonene om vertikal og horisontal samordning av de tyngste.⁴ NOU 2001: 7 sier (på side 11-15) at mandatet til planlovutvalget også er å videreføre arbeidet med lovsamordning for å tilstrebe et samfunnsmessig forsvarlig og *forutsigbart system* for forvaltning av landets arealer. «Et bedre system for en helhetlig styring av arealbruken vil kunne gi en betydelig forenkling av mange beslutningsprosesser» (s. 16). Videre er mandatet «Hvordan klargjøring og ivaretagelse av mål og rammer fra riks- og fylkesnivå i den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven kan utvikles og nyttes for å ivareta en arealbruk som sikrer det biologiske mangfoldet, samtidig som bærekraftige byer, tettsteder og bygdesamfunn kan utvikles», og «Bedre bestemmelser for styrket sektorsamordning i behandlingen av de enkelte plansakene for å sikre kvaliteten på de enkelte beslutninger gjennom reelt og forpliktende

⁴ Ot.prop. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen), NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning, NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag

samarbeid fra sektorer og myndighetsorganer i den kommunale planleggingen.» For en nærmere gjennomgang av behandlingen av spørsmålet om samordning mellom sektorlover og plan- og bygningsloven fra 1965 og framover viser vi til Nikolai Winge *Kampen om arealene* kapittel 2.2.⁵

I NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov framhevet utvalget behovet for samarbeid mellom forvaltningsorganer, og foreslo også en prinsippbestemmelse om dette i lovens formålsbestemmelse. Utvalget tok særlig opp situasjonen der et vedtak har hjemmel i flere lover som hører under forskjellige forvaltningsorganer, og reiste spørsmål om vedtaket da formelt kan treffes av ett av dem når det andre har behandlet saken etter sin lov, alternativt at et vedtak kan treffes av flere forvaltningsorganer under ett. Utvalget framhevet at en fordel ved samordning av avgjørelser som treffes etter forskjellige lover er å unngå pålegg som strider mot hverandre og at det for adressaten er enklere å forholde seg til ett vedtaksdokument enn til flere vedtak i atskilte dokumenter.⁶

I NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi vurderte ikke utvalget forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen særskilt, men gikk inn på kommunenes rolle og statens ansvar for å redusere klimarisiko. De uttalte følgende om tverrsektorielle utfordringer:

«Politiske og administrative beslutningsprosesser kan ha en innebygget tendens til nærsynthet, det kan være vanskelig å legge et egnet risikoperspektiv til grunn for å løse utfordringer på tvers av sektorer, fagområder eller geografisk nedslagsområde, og det kan være manglende samsvar mellom den som tar beslutninger og den som bærer konsekvensene. Dette tilsier at myndighetene bør vurdere insentivene i beslutningsprosesser og legge til rette for mer informasjon og kunnskapsdeling om klimarisiko. Videre kan det være viktig å vurdere på hvilket forvaltningsnivå de ulike beslutninger bør treffes.»⁷

Sitatet viser at det er grunn til å vurdere nærmere hvordan tverrsektorielle utfordringer best kan løses. Utvalget gikk blant annet inn på kommunenes rolle og ansvar i planleggingen og statens styringsmuligheter overfor kommunen uten å foreslå klare endringer i de politiske og administrative beslutningsprosessene, men foreslo at staten bør utarbeide en særskilt temaveileder om klimarisiko for å styrke beslutningssystemet i offentlig sektor.

I dette prosjektet undersøker vi først og fremst samordning innad i forvaltningen. I EVAPLAN-prosjektet ble det også framhevet at muligheten for rettslig overprøving av forvaltningen i et uavhengig organ kan gi en mulighet for å sikre at forvaltningen opptrer innenfor lovens ramme, særlig med tanke på å ivareta miljøhensyn.⁸

Vi har også sett særlig etter litteratur om arealregnskap, siden dette også var foreslått som tiltak for bedre samordning i EVAPLAN-prosjektet. Vi har ikke funnet nyere litteratur om dette.

2.4 Vertikal samordning – plan- og bygningslovens forventninger om konsistens innad i planhierarkiet

2.4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven av 2008 danner rammen for et plansystem med klare forventninger om konsistens mellom plannivåene. Dette forutsetter en vertikal samordning og forutsigbarhet i

⁵ Nikolai Winge *Kampen om arealene* Universitetsforlaget 2013 s. 37 flg.

⁶ NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov punkt 14.3.1. Utredningen har vært på høring og saken er nå under behandling i Justis- og beredskapsdepartementet.

⁷ NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi s. 125

⁸ Se også Nikolai Winge *Miljørettens evolusjon – Veien mot et grønt skifte i jussen* Praktisk økonomi & finans 03/2016 (Volum 32)

planavgjørelser på tvers av kommunegrenser. I NOU 2003:14 (s. 125) begrunnes endringsforslag med at «[d]ette vil gi en mer konsistent og samordnet planlegging og forvaltningspraksis». Utvalget etablerte en faglig utredningsgruppe for å vurdere konsekvensene av utvalgets forslag. Utredningsgruppen pekte i sin oppsummering på at en av hovedeffektene av forslagene var et konsistent planhierarki med bindinger, og at dette ville virke positivt inn for verdsetting (men kanskje noe høyere ressursinnsats).⁹ Utvalget forstår dette slik at forslagene som vil kreve grundigere og mer oppdaterte planer, vil gi mulighet til en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursutnyttelse, ved at verdsettingen av arealene blir riktige, og at konflikter kan løses mer effektivt.

Behovet for denne samordningen er i dag like stort som eller større enn i 2008. Et komplekst velferdssamfunn har mange avhengigheter mellom politikkområder, sektormyndigheter og etater. Omfanget av oppgaver som krever samordning på tvers av hierarkiske organisasjoner, vil også økte i takt med de politiske ambisjonene om å ta tak i de gjenstridige problemene som er sektorovergripende, som klima og miljø, sikkerhet og beredskap og folkehelse.¹⁰ På disse områdene har vi sett en omfattende policy-utvikling det siste tiåret, gjennom lov- og forskriftsutvikling (folkehelseloven 2009, vannforskriften, klimaloven 2018) og gjennom nye forvaltningsstrukturer (vannregioner, vannområder, folkehelsenettverk, klimatilpasningsnettverk etc).

Spørsmålet er om de mekanismene for samordning som ble nedfelt i plan- og bygningsloven fungerer godt for å ivareta samordningsutfordringene og de gjensidige avhengighetsforholdene mellom ulike sektorområder i dag, med de nye politiske ambisjonene på de ulike områdene. EVAPLAN-studien pekte på flere områder med forbedringspotensial, som ligger til grunn for diskusjonen vår, men vi vil først og fremst se på den nyeste litteraturen som har kommet etter 2018. Her tar vi først for oss hvordan plan- og bygningslovens forventninger om konsistens mellom plannivåene er ivaretatt i gjeldende regelverk og praksis.

2.4.2 Lovens forventninger om konsistens mellom plannivåene

Loven bygger på et hierarkisk styringsprinsipp, og har en klar forventning om at overordnede planer skal legges til grunn i den mer detaljerte planleggingen.¹¹ Plansystemet etter plan- og bygningsloven forutsetter dermed at styring skal skje ovenfra og ned, og slik at trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer.¹² I andre land blir dette ofte omtalt som kaskadepriippet.¹³ Loven skal altså sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt i kommunal og regional planlegging.¹⁴ Noen slike hensyn er nevnt i loven, mens andre vil være nedfelt i særlovgivning på en rekke områder. Nasjonale hensyn uttrykkes også gjennom nasjonal politikktutforming, nedfelt i statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og nasjonale forventninger.

⁹ NOU 2003:14, s. 225

¹⁰ Hofstad, Hege. 2019. Kommunal planlegging som redskap for å redusere sosiale helseforskjeller - Oppsummering av erfaringer fra tidligere forskning og workshop med nøkkelaktører. NIBR-rapport 2019:6 og Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen, og Simon Neby. 2019. «Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 35 (01): 28–50.

¹¹ Holth, Fredrik, og Nikolai K. Winge. 2019. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl. og Eriksen, Mona Bjørkli. 2019. «I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Osломodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?» Norwegian University of Life Sciences, Ås.

¹² Minde, Hanne Winger. 2021. «Private planer som rettslige styringsmidler – med private planer skal landet bygges? (tentativ tittel)». Ph.D. thesis, Universitetet i Bergen. Hanssen, Gro Sandkjær, og Ragnhild Skogheim. 2019. «Styring av arealutvikling på områdenivå». NIBR-rapport 2019:23. Oslo.

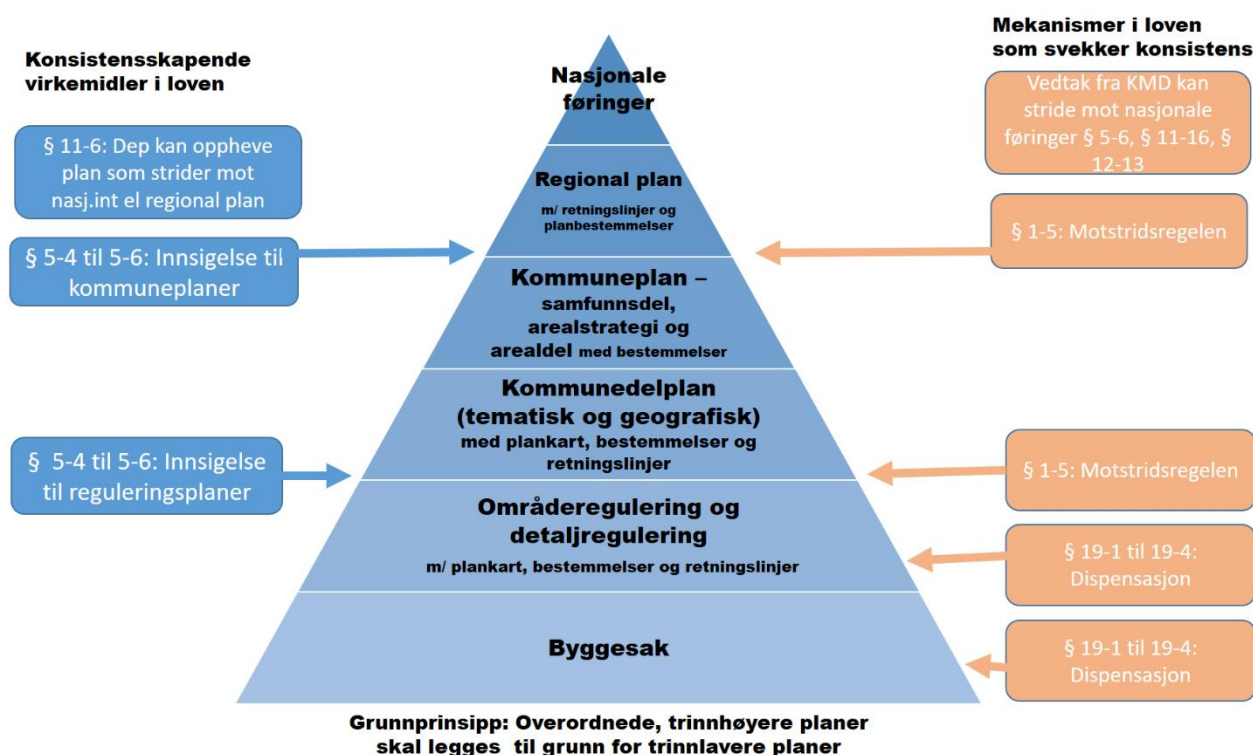
¹³ Simeonova, Vanya, Michiel van Eupen, Jan Clement, Andrea Baraggia, Edgar van der Grift, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Ivan Tosics, og Eva Gerohazi. 2018. «SPIMA - Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas: Targeted Analysis: Final Report». ESPON.

¹⁴ Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, og Nikolai K. Winge. 2018. «Lovens intensjoner». I *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl.

Samtidig sier loven at det er det laveste nivået, kommunene, som er den primære arealmyndigheten, og tildeler kommunene viktige virkemidler. Det er lokaldemokratiet som ifølge loven har et overordnet ansvar for samfunns- og arealutvikling i landets kommuner. Det er derfor vanlig å omtale plansystemet i Norge som et av de mest desentraliserte i Europa.¹⁵ Hensynet til lokaldemokratiet kan også sies å være styrket over tid, noe som bl.a. er kommet til uttrykk gjennom grunnlovsbestemmelsen om lokalt folkestyre, innført så sent som 31. mars 2016 (Grl. § 49). Hensynet til lokalt selvstyre ligger til grunn for at det også er nedfelt mekanismer i loven som potensielt kan underminere konsistensen i planhierarkiet som utformes. Loven har dermed i seg denne spenningen mellom ambisjonen om konsistens og prinsippet om kommunalt selvstyre.¹⁶

Figuren illustrerer det hierarkiske styringsprinsippet i plan- og bygningsloven, med de sterkeste konsistensskapende virkemidlene markert til venstre. Til høyre har vi tegnet inn de mekanismene i loven som underminerer konsistensprinsippet, og som både EVAPLAN-studien og flere nyere studier har problematisert. Vi skal gi en oversikt over diskusjonene i litteraturen.

Figur 2.1: Det hierarkiske styringsprinsippet i plan- og bygningsloven, basert på systemintern sammenheng og konsistens mellom plannivåer, samt mekanismer som understøtter det og svekker det.



Loven betoner helhetlig planlegging, og konsistens – forstått som systemintern konsistens mellom plannivåer, altså trinnhøyere planer og trinnlavere planer.¹⁷ Aarsæther (2018) betoner at utrednings- og lovforarbeidet er preget av en sterk motivasjon for å få et plansystem «i arbeid», et plansystem som er tenkt å være effektivt fordi det er en god sammenheng mellom de komponentene som inngår i det. Ambisjonen om vertikal samordning gjennom konsistens må

¹⁵ Baldersheim, Harald, Sandberg, Siv, Krister Ståhlberg, Morten Øgård, 2001. «Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results». I Ståhlberg, K. (red.), The Nordic Countries and Europe II: Social Sciences. Nordisk Ministerråd 2001: 23

¹⁶ Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, og Nikolai K. Winge. 2018. «Lovens intensjoner». I *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl.

¹⁷ Aarsæther, Nils. 2018. «Eit konsistent plansystem? Ambisjonar og resultat». I *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl. og Minde.2021.

også sees i sammenheng med lovens intensjon om at plansystemet skal fungere som en felles arena for å se sektorinteresser og hensyn i sammenheng, avveie dem mot hverandre, og at kommunestyre og fylkesting tar avgjørelser ut fra et helhetlig og langsiktig perspektiv.¹⁸

2.4.3 Motstridsregelen (§ 1-5) underminerer konsistensprinsippet

I Norge står imidlertid ikke prinsippet om konsistens like sterkt som i mange andre land, først og fremst på grunn av motstridsregelen i § 1-5.¹⁹ Denne regelen sier at «[n]y plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse». I sitt pågående juridiske phd.-arbeid ved Universitetet i Bergen peker Minde på at begrunnelsen for regelen må være at den nyeste planen gir best uttrykk for den ønskede arealdisponeringen innenfor et planområde. Den er blitt til gjennom brede prosesser hvor alle relevante aktører forutsetningsvis har vært involvert. Plansystemet bygger derfor som hovedregel på at den nyeste planen gir uttrykk for den mest oppdaterte og ønskede utviklingen. En ytterligere begrunnelse for motstridsregelen er at den legger til rette for et effektivt og fleksibelt plansystem, fordi regelen innebærer at det ikke er nødvendig at trinnhøyere planer må oppdateres slik at de samsvarer med motstridende trinnlavere planer, før de trinnlavere planene trer i kraft.

Selv om nyere planer må antas å gi uttrykk for den mest oppdaterte og ønskede utviklingen, utgjør motstridsregelen et element som kan underminere den hierarkiske oppbygningen mellom plannivåene og dermed også *konsistens* i plansystemet. Hanne Minde diskuterer dette i sitt pågående juridiske phd.-arbeid. Hun ser på hvordan motstridsregelen kan bidra til manglende konsistens i kommuners planhierarki, og hvordan de konsistensskapende virkemidlene i loven fungerer. Hun påpeker her at i juridisk teori vises det ofte til at selv om motstridsregelen ikke reflekterer plansystemets hierarki, er plansystemet ivaretatt gjennom plan- og bygningslovens regler om innsigelser og departementets adgang til å oppheve reguleringsplaner. Minde etterlyser likevel flere «konsistensskapende virkemidler», som er regler som skal sikre en konsistent og sammenhengende planlegging på tvers av plannivåer. Ifølge Minde er funksjonen til slike konsistensskapende virkemidler viktig for å ivareta en forutsigbar og helhetlig planlegging ved å eliminere motstrid mellom eksisterende (overordnede) planer (trinnhøyere planer) og innsendte planforslag (trinnlave planer). Det er derfor vektige argumenter for at man i større grad må vurdere hvordan lovens regler virker i samsvar med hverandre og søker å sikre sammenheng, symmetri og samspill i planleggingen.

2.4.4 Innsigelse som konsistensskapende virkemiddel: Bruk av uformelle planer og KMDs innstramming i bruk av innsigelser svekker konsistens

Innsigelsesreglene i plan- og bygningsloven har en viktig funksjon ved at de kontrollerer kommunene i planprosessene, og sikrer sammenheng i plansystemet ved å påse at statlige og regionale interesser blir ivaretatt og fulgt opp i den kommunale planleggingen. Minde (2021) og Hanssen og Skogheim (2019) viser at forarbeidene til loven betoner statlige sektormyndigheters (og fylkeskommunens) rett til å fremme innsigelse som en av de viktigste samordningsmekanismene i loven, en adgang som er regulert i § 12-13 for reguleringsplaner og § 11-16 for kommuneplaner (som begge viser til de generelle bestemmelsene i § 5-4 til 5-6). Det følger videre av pbl. § 5-4 fjerde ledd at statlige og regionale organer kan fremme innsigelse til forslag til kommunale planer dersom «planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan». Dette innebærer at det alltid kan fremmes innsigelse til et privat planforslag dersom det kan konstateres motstrid mellom planforslaget og en overordnet plan. I motsetning til innsigelsesadgangen etter pbl. § 5-4 første ledd, stilles det etter fjerde ledd ikke krav om at innsigelsen må være av nasjonal eller av

¹⁸ NOU 2003: 14, s. 59.

¹⁹ Minde 2021, Hanssen og Skogheim 2019. Minde 2021 skriver at betegnelsen «motstridsregel» er lite benyttet i plan- og bygningsrettslig litteratur, med unntak av Innjord (red.) 2010 s. 20 som omtaler regelen i pbl. § 1-5 annet ledd som «motstridsbestemmelsen». Motstridsregelen kan også betegnes som en tidsprioritetsregel.

«vesentlig» betydning for vedkommende organs saksområde. Innsigelser er derfor viktige konsistensskapende virkemidler i loven, ifølge Minde (2021). Når det gjelder adgangen til å fremme innsigelse med den begrunnelse at de er «i strid med» statlige planretningslinjer eller statlige og regionale planbestemmelser, så fremgår det av lovforarbeidene «at det må foreligge en klar motstrid» mellom planforslaget og disse plandokumentene for at en innsigelse kan fremmes. Dette begrunnes med at slike plandokumenter ikke alltid vil være presise i forhold til konkrete situasjoner (Minde 2021).

Manglende rett til innsigelse for berørte statlige og regionale organer fremholdes som en stor svakhet ved de uformelle arealplanene som ofte utformes i store bykommuner.²⁰ I forarbeidene til plan- og bygningsloven går det frem at målet med innsigelsesadgangen er at kommunene ikke skal vedta planer som strider mot statlige og regionale interesser. Studier av fremveksten av de mange uformelle områdeplanene (VPOR, byplangrep etc) viser at mangelen på innsigelsesadgang i vedtaksprosessen av disse uformelle planene, reduserer konsistensen i planhierarkiet, og øker risikoen for at avklaringer med statlige og regionale myndigheters interesser kommer sent i planprosessen, ved å skyves til et detaljert plannivå.²¹

Innsigelse er imidlertid kun et konsistensskapende virkemiddel om det blir tatt i bruk. I juridisk teori forsvares ofte motstridsregelen ifølge Minde (2021) med at det i praksis ikke er mulig å vedta en ny kommuneplan i strid med statlige eller regionale planbestemmelser uten at dette skjer i forståelse med statlige og regionale planmyndigheter. Hvorvidt dette er riktig, beror imidlertid på hvordan plan- og bygningslovens innsigelsesregler regler ivaretar andre myndigheters interesser i planprosessen. Dersom det kan oppstilles *begrensninger* på når andre myndigheters interesser skal tas i betraktning, kan det tenkes at motstridsregelen innebærer at private planer gjelder foran overordnede planer og uten at dette skjer i forståelse med andre myndigheter. Dette kan utfordre sammenhengen i plansystemet. Minde (2021) mener derfor det er viktig å vurdere i hvilken grad de konsistensskapende virkemidlene *faktisk* sikrer motsetningsfrie planer i planprosessen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fra 2014 gitt tydelige signaler til myndighetene om at bruken av innsigelsesinstituttet skal begrenses til de viktigste sakene. De har også uttalt at det skal legges stor vekt på lokal handlefrihet i vurderingen om å fremme innsigelse. KMD har vært forsiktige med å uttale at et formål med retningslinjene, rundskrivet og samordningsordningen, er å heve terskelen for når innsigelser kan fremmes, men det faktum at innsigelsesadgangen er strammet inn har likevel kommet til uttrykk ved flere anledninger. Minde (2021) viser at det at terskelen for innsigelser er hevet, kommer til uttrykk i Prop. 1 S (2017-2018) på s. 23, hvor det opplyses at «Regjeringens arbeid med planprosessene har ført til at terskelen for innsigelser er hevet og antall planer møtt med innsigelser har gått ned. Det tas nå større hensyn til lokaldemokratiet.» Videre er det i Meld. St. 18 (2016-2017) på s. 154 uttalt at «[t]erskelen for motsegner er heva, og kommunane har fått auka handlingsrom».

Riksrevisjonen vurderer dette på samme måte (2018-2019),²² og uttaler at «bruken av innsigelsesinstituttet som verktøy for å ivareta nasjonale interesser er strammet inn» (s.3). Daværende statsråd Monica Mæland har i forbindelse med Riksrevisjonens rapport uttalt at hun er «enig med Riksrevisjonen i at føringene for praktiseringen av innsigelsesinstituttet er strammet inn. Dette er et resultat av bevisst politikk fra regjeringens side siden 2013.». Se vedlegg 2, om Statsrådets svar datert 4. desember 2018, til Riksrevisjonens rapport. Riksrevisjonen uttrykker

²⁰ Grette AS. 2019. «Vurdering av uformelle arealplaner som 'VPOR' og 'byplangrep'. Utredning gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet.»

²¹ Hanssen og Skogheim 2019, Grette AS 2019, Cedell, Sindre. 2018. «Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR)». Norwegian University of Life Sciences, Ås og Fausa, Hans Erlend. 2018. «Valg av planverktøy i utviklingsområder: hvilke vilkår ligger til grunn for Oslo kommunes valg av prosjekt og strategiske planverktøy? Og hvordan kan forutsigbarhet og legitimitet sikres i planprosessene for områder som står ovenfor store endringer?» Norwegian University of Life Sciences, Ås.

²² «Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker - Dokument 3:6 (2018-2019)». 2018. Riksrevisjonen. s. 3.

stor bekymring over om innstrammingen av adgangen til å fremme innsigelser medfører at de interesser som innsigelsesinstituttet skal verne ikke blir godt nok ivaretatt slik at planleggingen bryter med nasjonale mål. Forsøk med fylkesmannens samordning av innsigelser munnet ut i at samordning av statlige innsigelser ble en permanent ordning for alle fylker fra 2019.²³

Minde (2021) vurderer derfor i sitt phd-arbeid, med referanse til Riksrevisjonens arbeid, at dersom terskelen for å fremme innsigelser er for høy, kan det motvirke formålet med innsigelsesreglene ved at terskelhevingen reduserer kontrollen med den kommunale saksbehandlingen. En høy terskel for å fremme innsigelse kan i ytterste konsekvens føre til at statlige og regionale myndigheter avskjæres fra å fremme innsigelser som er viktige for å sikre deres interesser og sammenheng i plansystemet. Med andre ord kan en høy terskel for å fremme innsigelser svekke forutsigbarheten og sammenhengen i plansystemet.

I tillegg til at innsigelsespraksisen svekker konsistensen i planleggingen er det også vist at den økte vektleggingen av lokale interesser bidrar til å svekke miljøinteressene.²⁴

2.4.5 Regionale planers svake status underminerer konsistens

I forarbeidene til loven legges det stor vekt på at regionale planer har en viktig vertikal samordnende funksjon (skape systemintern konsistens), ved å ta opp i seg de nasjonale hensynene og interessene – og tilpasse dem til en regional kontekst i mer detaljerte føringer i planen (Aarsæther 2018, Minde 2021). I regional planlegging etter plan- og bygningsloven skal nasjonale mål og statlige forventninger følges opp og ivaretas, hensynene veies og avklares og omforente regionale løsninger utformes (Kleven 2011, Hanssen og Hofstad 2017). Videre forventes det at «*Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*» (§ 8-2). Nyere forskning viser imidlertid at dette ikke alltid skjer (Hanssen og Hofstad 2017, Hofstad og Hanssen 2015, 2016). Særlig har problemet vært å få statlige sektormyndigheter til å delta i utarbeidelsen av regionale planer, og legge planen til grunn for sin virksomhet når det gjelder utvikling av virkemidler, saksbehandling, lokalisering av statlig virksomhet og hvordan staten disponerer egne arealer (Hanssen og Hofstad 2017, Tennøy mfl. 2017, Millstein mfl. 2016).

Fredrik Holth og Nikolai Winge har vurdert rettslige styringsmidler på regionalt plannivå i en utredning de har gjort for KS.²⁵ Der viser de at bestemmelsene om regional planlegging er vagt utformet og at de ikke sikrer tilstrekkelig oppslutning om regionale planprosesser. Selv om andre myndigheter er forpliktet til å delta i regionale planprosesser, har kravet liten betydning for dem som velger å stå utenfor. Regionale strategier og planer er også i liten grad forpliktende for andre forvaltningsorganer og private aktører. Mangel på rettslige virkninger kan medføre at de regionale planprosessene mister mye av sin legitimitet og gjennomslagskraft i praksis. De foreslo en bestemmelse som gir mulighet for å vedta at hele eller deler av en regional plan kan gjøres rettslig bindende, en bestemmelse som innskrenker kommunenes adgang til å initiere og vedta planer i strid med regional plan, adgang til å fastsette regionale planbestemmelser tilsvarende kommuneplanens arealdel og mulighet for regional planmyndighet til å fastsette generelle rammer for utbyggingsavtaler i regional plan.²⁶

En undersøkelse av avveiningen mellom hensynet til villrein og hensynet til vannkraft i regionale planprosesser fra Audun Ruud og Bjørn Petter Kaltenborn kan illustrere at den regionale planens bidrag til vertikal og horisontal samordning er begrenset. Når den regionale planen bare er

²³ Brev av 22.12. 2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven, referanse 14/2150-149

²⁴ Nyseth, Torill, og Arild Buanes. 2017. «Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer». *Kart og Plan* 77 (1): 14

²⁵ <https://www.ks.no/contentassets/8a7948cbf1fd4ed892183e3fa1034c98/juridisk-betenkning-fredrik-holth-og-nikolai-k-winge.pdf>

²⁶ Fredrik Holth og Nikolai K. Winge *Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven* Juridisk betenkning for KS

retningsgivende og mangler konkrete mekanismer for å avklare interessekonflikter, oppstår det et styringsmessig tomrom. For å sikre at hensynet til villrein blir ivaretatt, anbefaler de en mer målrettet regional plan knyttet opp mot etterprøvbare kvalitetsnormer for villrein. Dette vil også legge et bedre grunnlag for lokale dialogprosesser.²⁷ Byvekstavtaler styrker regional plan, og virker dermed som et konsistensskapende virkemiddel – men ingen garanti for at de alltid vil gjøre det.

Byvekstavtalene er i dag et av regjeringens viktigste grep for å nå målet om at all vekst i persontransport i de største norske byområdene skal tas med kollektiv, sykkel og gange (nullvekstmålet).²⁸ Nullvekstmålet ble etablert som et nasjonalt mål gjennom klimaforliket i 2012 (Stortinget 2012 og Miljøverndepartementet 2012), og senere tatt inn i Nasjonal transportplan (NTP) 2014-2023 og 2018-2029 (Samferdselsdepartementet 2013, 2017).²⁹ De ble innført i de største byområdene i 2017, men er en omforming av tidligere bypakker, belønningsavtaler, bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler.

Avtaleordningen griper inn i det eksisterende flernivåsystemet – hvor lokale planer, regionale planer og nasjonale planinstrumenter allerede utspiller seg i en fininnstilt flernivåsystem. Byvekstavtalene fører sammen arealplanlegging og de store, tunge mobilitetsinvesteringer.³⁰ Når arealdimensjonen nå har kommet tyngre inn i byvekstavtalene, så innebærer en byregiontankegang ifølge Amundsen mfl. 2019 at det *regionale* forvaltningsnivået blir viktigere, selv om det fremdeles er kommunene som er den primære arealmyndigheten i Norge, iht. plan- og bygningsloven. KMD sier på sine nettsider at regionale areal- og transportplaner er utarbeidet med tanke på å sikre sammenheng mellom arealbruk og transport i byområdene og at «byvekstavtalene skal sørge for at disse planene blir fulgt opp».

2.4.6 Dispensasjoner svekker konsistens

Plan- og bygningsloven § 19-2 sier at «Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.» Selv om vilkårene er strenge, så viser praksis at det gis svært mange dispensasjoner, i 2018 ble 14 472 byggesøknader innvilget gjennom vedtak om dispensasjon.³¹ I artikkelen *Styrer dispensasjoner byutviklingen* tar Jakobsen mfl. opp at planer står i fare for å miste sin funksjon når hovedregelen er at dispensasjoner innvilges. De påpeker at dette også innebærer at konsekvensene av mange dispensasjoner oftest ikke er synlige før i ettertid, når utbyggingen er gjennomført. Og heller ikke da gjøres det noen helhetlig vurdering. «Utover det tekniske blir det ikke foretatt konsekvensanalyser av den helhet den enkelte dispensasjon inngår i.»³²

I EVAPLAN-prosjektet ble Stortingets begrunnelse for ikke å støtte regjeringens forslag om å endre lovens dispensasjonsparagraf i 2017 (Hanssen 2018) trukket særlig fram. Svært mange av høringsuttalelsene pekte på at en utvidet adgang til å fravike planverket gjennom dispensasjon,

²⁷ Audun Ruud og Bjørn Petter Kaltenborn *Villrein og vannkraft: Kan regionale planprosesser gjøre en forskjell?* Kart og Plan, Vol. 78, 4-2017, pp. 286–303

²⁸ Tønnesen, Anders, Julie Krogstad, Petter Christiansen, og Karolina Isaksson. 2019. «National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility». *Transport Policy* 81 (mai).

²⁹ Amundsen, Helene, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen, og Hege Westskog. 2019. «Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer». Report. CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo.

³⁰ Amundsen mfl. 2019, Tønnesen mfl. 2019 og Kern, Kristine, Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen (under utarbeidelse) *Institutionalization of Metropolitan Governance: the trade-off between institutionalization and flexibility in intermediary organizations*, sendes til European Planning Studies.

³¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. Høringsnotat. Forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.) s. 20-21. <https://www.regjeringen.no/contentassets/dc62ec3e17cd4dbe9fca6f1104d4c08d/horingsnotat-endringer-i-plan--og-bygningsloven.pdf>

³² Jakobsen, Kristina, Torill Nyseth og Jørn Cruickshank «Styrer dispensasjoner byutviklingen? Plan 06/2017 (Volum 49) s. 14-17.

som er et enkeltvedtak, nettopp ville gå utover den vertikale samordningen. Som fylkesmannen i Troms sa i sin høringsuttalelse:

«En slik diskresjonær adgang til å fravike lov og planverk i enkeltsaker vil etter vår vurdering kunne bidra til å undergrave målet om at kommunene skal styre arealbruken gjennom planlegging, slik loven er tuftet på. Sammenholdt med de foreslåtte begrensningene i framleggingsplikten, vil bestemmelsen kunne medføre at arealstyring i større grad vil skje i gjennom enkeltsaker, med mindre grad av medvirkning fra private og offentlige interesser, og uten en reell adgang til å få overprøvd vurderingen gjennom klage og søksmål» (vår utheving).

Her problematiseres altså den manglende medvirkning fra offentlige interesser (ofte sektormyndigheter) som dispensasjon, som enkeltvedtak, tillater.

Energi- og miljøkomiteen tok denne bekymringen på alvor, og stadfestet prinsippet som tidligere var nedfelt i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) og Innst. O. nr. 57 (2007–2008)) i sin Innst. 181 L (2016–2017), hvor de sier at komiteen legger til grunn at utbygging som en hovedregel skal skje i medhold av plan og etter saksbehandlingsreglene og oppfyllelse av materielle krav i lovens byggesaksdel med forskrifter. Flertallet i komiteen mente i 2017 at regjeringens forslag til lovendring ville begrense statlige og regionale myndigheters adgang til å gi uttalelse i forbindelse med dispensasjon, og at

«... det er svært uheldig at dispensasjonsregelverket skal endres ved at det vil være opp til den enkelte kommune og eget skjønn å bestemme om en sak er av nasjonal eller regional interesse. Flertallet mener at vedtatte planer kan settes til side uten viktige muligheter for medvirkning av myndigheter og at andre blir hørt når det skal søkes om dispensasjon fra plan. Flertallet går imot regjeringens forslag til endringer i pbl. §§ 19-1 og 19-2.»³³

Våren 2020 er dispensasjonsbestemmelsen igjen foreslått endret.³⁴ Forslaget innebærer begrensninger i fylkesmannens og domstolenes kontroll med dispensasjoner. Endringsforslaget er kommentert av Fredrik Holth i Rett24 den 21. april 2020, med konklusjon at endringen sterkt frarådes.³⁵

2.4.7 Statlig plan – sprik mellom intensjoner og faktisk bruk

Som et ledd i bedre gjennomføring av samferdselssaker har det vært en uttalt ambisjon fra regjeringen at den vil bruke statlig plan mer aktivt. Dette skal vurderes konkret i den enkelte saken. Det vil da ikke være innsigelsesmulighet til planen, og det er også et spørsmål om planprosessen vil sikre tilstrekkelig medvirkning. Også i en statlig planprosess vil det være grunn til å prøve å sikre at ulike sektorhensyn og innbyggernes oppfatninger inngår i vurderingene som skal gjøres.

Arvid Strand viser i artikkelen *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter* at det eksisterer et stort sprik mellom intensjoner om bruk og faktisk bruk av statlig plan, der statlig plan brukes mindre enn det som var intensjonen.³⁶ Han påpeker at manglende realisering av intensjonene om mer bruk kanskje har å gjøre med at det ikke er så mye mer å hente når det gjelder tidsbruk, og at vektleggingen av den lokale selvbestemmelsen i planleggingen har tiltatt i styrke de siste årene.

³³ Innst. 181 L (2016–2017) s. 7.

³⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Høringsnotat Sak nr. 19/5267, 02.04 2020 Høring - forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

³⁵ <https://rett24.no/articles/tillit-til-forvaltningen-er-betinget-av-at-det-skjer-en-kontroll> lest 16.06.2020

³⁶ Arvid Strand *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter*. Kart og Plan 03/2018 s. 261-271

2.5 Horisontal samordning

2.5.1 Innledning

EVAPLAN-prosjektet viser at horisontal samordning er etablert i ulike koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlover. Nikolai Winge har vist at det kan etableres en systematikk der det ene ytterpunktet er at plan gis forrang, det andre ytterpunktet at sektor lov gis forrang, mens vi i midten finner likestilte systemer. Vi har ikke funnet litteratur som konkret bygger på dette og videreutvikler det, men vi finner anslag til analyse av hvordan den horisontale samordningen er innrettet og hvordan den fungerer i praksis.

2.5.2 Hva slags prosess gir best resultat?

I artikkelen *Hva kan vi lære fra gjennomførte vilkårsrevisjoner av vannkraftkonsesjoner i Norge?* analyserer Köhler mfl. vilkårsrevisjoner etter vassdragsreguleringloven.³⁷ Den viser at revisjonsprosessene har tatt veldig lang tid, likevel er de endelige vedtakene gjennomgående møtt med kritikk i ettertid. Kritikken retter seg i første rekke mot de primære beslutningene om nye vilkår, men knytter også an til prosess og ikke minst til kunnskapsgrunnlaget. Dette er et eksempel på en prosess som ikke forholder seg til plan- og bygningsloven, og forfatterne relaterer heller ikke tematikken til denne loven. Artikkelen kan likevel bidra til å vise hvilke utfordringer som ligger i andre prosesser for interesseavveining og kunnskapsinnhenting. Prosessene som plan- og bygningsloven legger opp til er omfattende og tidkrevende, men det er ikke gitt at raskere prosesser gir bedre gjennomføringsevne når det kommer til stykket.

Vi har tidligere vist at innstrammingen i bruk av innsigelsesinstituttet kan bidra til å svekke konsistensen i plansystemet. På sett og vis «vinner» lokaldemokratiet i slike saker, men det er også vist at innstrammingen bidrar til å svekke ivaretagelsen av kollektive kvaliteter i planleggingen. Lillin Knutzon har vist at fylkesmannen og fylkeskommunen kan spille en rolle for å ivareta hensynet til lys, luft, utsyn, utsikt, stier, blandet beboersammensetning og arkitektonisk variasjon i saker der kommunene prioriterer bort slike hensyn.³⁸

Når det gjelder samordning av arealbruksprosesser, har Martin Lund Iversen analysert forholdet mellom konseptuell tidligfase og plan for utbyggingstiltak. Han påpeker at faktisk styring av lokalisering bør ligge i plan, og ikke være en konkurrerende beslutningsprosess til plan.³⁹ En konseptuell tidligfase-prosess har som mål å redusere den samlede planleggingstiden for større infrastrukturiltak. Artikkelen viser at innvendingene mot å integrere prosessene er svake, og at det i stedet er behov for å utrede mulige praktiske hindringer. Et ønske om statlig styring bør kunne ivaretas med en økt bruk av statlige virkemidler i plan- og bygningsloven.

2.5.3 Konsekvensutredningskravet er en viktig premis for å kunne samordne – er reglene hensiktsmessig utformet?

I en artikkel om konsekvensutredning i reindriftsområder har Nikolai K. Winge vist at reindriftsinteresser har en viss beskyttelse i regelverket, men at prosessreglene alene ikke gir noen garanti for at reindriftsinteresser blir ivaretatt.⁴⁰ Han foreslår alternative løsninger for at slike interesser blir synliggjort og hensyntatt i utbyggingssaker, ett av dem er å innføre særskilte prosessregler i reindriftsloven som stiller krav til utredning og inkludering av reindriftsinteresser når det planlegges inngrep i reindriftsområder.

³⁷ Berit Köhler, Øystein Aas og Audun Ruud *Hva kan vi lære fra gjennomførte vilkårsrevisjoner av vannkraftkonsesjoner i Norge?* Kart og Plan 01/2019 s. 65-102.

³⁸ Lillin Cathrine Knutzon (2019) *Glipper mulighetene? Kvaliteter i transformasjonsprosjekter – for private, klubben eller kollektivet?* Tidsskrift for boligforskning 01/2019 (Volum 2)

³⁹ Lund-Iversen, Martin (2019) *Konseptuell tidligfase og plan for utbyggingstiltak* Kart og Plan 02/2019 s. 124-137

⁴⁰ Winge, Nikolai K. (2016). *Konsekvensutredning i villreinområder*. Tidsskrift for eiendomsrett 02/2016 101-124

Se også Holth og Winge Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger.⁴¹

2.5.4 Vindkraftutbygging – et problem for gjennomføring at vesentlige deler av plansystemet er koblet fra

Ole Christian Fauchald har analysert det juridiske rammeverket for vindkraftutbygging, og særlig vektlagt spørsmålet om hvorfor de politiske målsetningene for utbygging av vindkraft ikke er realisert. Han viser for det første til at partene har hatt utdaterte og mangelfulle retningslinjer og veiledere å forholde seg til, noe som har gitt dårlig forutberegnelighet for utbyggere. Videre viser han til at saksbehandlingen i vindkraftsaker med fordel kan gjøres mer strømlinjeformet, blant annet ved å unngå dobbeltbehandling som resultat av ordningen med tematiske konfliktvurderinger og ved å strømlinjeforme klage- og innsigelsesmekanismene. Til slutt trekker han fram at sentralisering av beslutningskompetanse «nok ikke er godt egnet til å redusere konfliktnivået i vindkraftsaker.» Når vesentlige deler av plansystemet er koblet fra i disse sakene, kan det snarere antas å ha økt lokal motstand mot prosjekter, og han framholder lokal forankring av vindkraftprosjekter gjennom plansystemet som en sentral mekanisme for å bygge forståelse og aksept.⁴²

En annen fersk studie av prosessene for vindkraftutbygginger konkluderer med at konsesjonsprosessen må bli langt mer gjennomiktig og forutsigbar, og viser til at den lokale mobiliseringen mot vindkraft på land ellers bare vil øke.⁴³ Denne studien viser at noen få, sentrale aktører, grunneierne, utbyggerne og vertskommunen, i praksis har størst innflytelse. Vertskommunens posisjon på det innledende stadiet har svært sterk påvirkning på NVEs konklusjoner. Viktige premisser blir lagt i tidlig uformell kontakt mellom kommunen og utbygger før åpen diskusjon og høring, og NVEs vektning av ulike hensyn i den endelige beslutningen om å gi konsesjon eller ikke framstår som uklar. Dette innebærer at miljømyndigheter, naturverninteresser og friluftinteresser får mindre reell innflytelse i prosessene, og stor motstand mobiliseres på et sent stadium i beslutningsprosessen. Flere kommuner har snudd fra ja til nei til vindkraft, ikke minst etter at prosjektet viser seg å bli større og mer omfattende enn det de først tok stilling til.

Regionale planers funksjon ved vindkraftutbygging er belyst i NIBR-rapporten *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft*.⁴⁴ Undersøkelsen viser at fylkeskommunen står svakt overfor sektormyndigheter og kommuner. Manglende krav til saksbehandlingsprosessen, særlig elementer fra plan- og bygningslovens prosessregler, framheves som årsak til at vi ser et økende konfliktnivå i vindkraftsaker.

Olje- og energidepartementet har nylig fremmet en stortingsmelding om konsesjonsbehandlingen i saker om vindkraft på land, der det foreslås endringer for å gi bedre lokal og regional forankring og skjerpet tidsløp for konsesjonsbehandling.⁴⁵

2.5.5 Svak ivaretagelse av jordvern hensyn i planlegging på kommunalt nivå

Jordvern er et område som reiser særlige krav til samordning. Forvaltningen av jordlova og plan- og bygningsloven ligger på kommunalt nivå. Hvordan er kommunenes evne til å forvalte

⁴¹ Fredrik Holth og Nikolai K. Winge (red.) *Konsekvensturedninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger. Universitetsforlaget 2014.*

⁴² Ole Kristian Fauchald *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer* Rapport Fridtjof Nansens institutt Februar 2018. FNI Report 1/2018. <https://www.fni.no/getfile.php/137519-1521037320/Filer/Publikasjoner/FNI%201-2018%20OKF.pdf>

⁴³ Tor Håkon Jackson Inderberg, Helga Rongsatd, Inger-Lise Saglie, Lars H. Gulbrandsen *Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices* Energy Research & Social Science Volume 52 June 2019 p. 181-191.

⁴⁴ Henrik Wiig, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro Sandkjær Hanssen *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?* NIBR-rapport 2019:14

⁴⁵ Meld. St. 28 (2019-2020) Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen

jordvernet i samfunnsplanleggingen? Kristine Lien Skog, Maria Lauvdal og Maren Øinæs viser i en artikkel fra 2018 at hensikten med å etablere kommunale landbrukskontor i 1994 var å sikre at landbruksinteresser ble ivaretatt i samfunnsplanleggingen. Undersøkelsen deres indikerer at reformen ikke har virket etter intensjonen, ettersom den horisontale samhandlingen er svak i jordvernsaker på kommunalt nivå. De framhever at det kan være behov for å undersøke hvordan den vertikale samhandlingen fungerer, og hvordan regionale og nasjonalt myndigheter samarbeider på tvers.⁴⁶ Den svake ivaretagelsen av jordvern hensyn i planlegging på kommunalt nivå er også utgangspunktet for en annen artikkel fra 2018 av Gro Sandkjær Hanssen, Lina Hamre og Kristine Lien Skog, der de spør hvilken rolle partipolitikk spiller i lokal forvaltning av norske jordressurser. De finner at de politiske skillelinjene ikke har statistisk signifikant effekt på forvaltningen av jordressurser lokalt. Det er en rekke lokalspesifikke årsaker til at omdisponering av dyrekt jord skjer uansett hva som står i partiprogrammet til partiene som har makt lokalt. Hovedfunnet er at jordvernet blir vektet i en lokal kontekst, ikke en partipolitisk kontekst.⁴⁷

2.5.6 Grensen mellom oppgaver som er underlagt plan- og bygningsloven og oppgaver som er lagt til sektorlovene er langt fra klar

Ingunn Elise Myklebust har undersøkt hvordan miljøkrav blir ivaretatt i saker som gjelder akvakultur. Temaet for artikkelen er innholdet i og rekkevidden av planmyndighetenes oppgaver ved planlegging i sjø i kommuneplanens arealdel. Spørsmålet er hva som er underlagt kommunens materielle kompetanse, og hva som eventuelt er særlige spørsmål som må avklares etter akvakulturloven. Hun viser at dette ikke er avklart rettslig.⁴⁸ I artikkelen *Akvakultur og det kommunale sjølvstyret. Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkmiddel for å følge opp nasjonal og regional politikk* drøfter hun hvilken arena som bør gjelde for prioriteringer mellom bruk og vern. Hun viser til at det ikke er gitt at et plansystem som er utviklet primært for å styre utviklingen av næringsaktivitet, industri, landbruk, sentrum osv. på land, alltid passer like godt for å planlegge i detalj hva som bør skal gjelde for flyttbare innretninger i sjø.⁴⁹ Hun framhever at en må vurdere både verktøyet som fins i plan- og bygningsloven og hvilke regler som gjelder for medvirkning og dialog i sektorlovene.

Forholdet mellom kommunal planlegging og sektorstyring for akvakultur er også analysert av Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge.⁵⁰ De har undersøkt arbeidet med produksjonsområdeforskriften, og hevder at det kan synes å ha vært lite tanke for sammenhengen med kystsonoplanlegging etter plan- og bygningsloven og det gjensidige avhengighetsforholdet mellom akvakulturforvaltningens håndheving av produksjonskapasiteten i oppdrettsvirksomheten og arealplanleggingens styring av arealbruken. Tilsvarende viser de at det i kystsonoplanleggingen etter plan- og bygningsloven i liten grad har vært problematisert at oppfølgingen av planene langt på vei er overlatt til andre forvaltningsaktører. «Hvordan disse to systemene kan og bør virke sammen for å oppnå integrert kystsoneforvaltning er tema som fortjener videre oppmerksomhet.»

Spørsmålet om kommunen har hjemmel til å treffe vedtak i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen er behandlet i masteroppgave av Trine Hamre fra 2019. Hun viser at tildeling av akvakulturtillatelser innebærer vanskelige vurderinger som beror på komplekse interesseavveininger, og prosessen ved lokalitetsklarering er svært kompleks. Hun viser at rettstilstanden ikke er klar, men det er sektormyndighetene og fylkeskommunen som gjøre

⁴⁶ Kristine Lien Skog, Maria Lauvdal og Maren Øinæs (2018) Kart og Plan, Vol. 78, pp. 365–376.

⁴⁷ Gro Sandkjær Hanssen, Lina Hamre og Kristine Lien Skog Jordressursar under press: Kan partipolitikken forklara gapet mellom det nasjonale målet for og den lokale forvaltninga av jordressursane? Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift Årgang 34 nr. 2-3-2018 s. 65-89

⁴⁸ Ingunn Elise Myklebust Miljøkrav i saker som gjelde akvakultur Kart og Plan 02/2018, Vol. 78, pp. 174–187

⁴⁹ Ingunn Elise Myklebust Akvakultur og det kommunale sjølvstyret Kart og Plan, 2018 Vol. 78, pp. 188–198

⁵⁰ Knut Bjørn Stokke og Katrine Broch Hauge Mellom kommunal planlegging og sektorstyring for akvakultur Plan 02/2019 (Volum 51)

vrderingene og at det å gi kommunene slikt ansvar på et tidligere stadium ville være med på å undergrave sektormyndighetenes rolle. Det å gi kommunene en sterkere rolle ved lokalitetsklarering, vil være i strid med formålet om en samordning. Hennes konklusjon er at rettskildene gir grunnlag for å bortfortolke integrasjonsprinsippet til fordel for et sektorprinsipp, og at plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 skal tolkes innskrenkende slik at kommune ikke har hjemmel til å vedta bestemmelser i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen.⁵¹

Svein Kornerud trekker motsatt konklusjon i artikkelen «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner».⁵² Kornerud viser hvordan forholdet mellom lokal planmyndighet og regional/nasjonal sektormyndighet på akvakultur-området har utviklet seg over tid. Basert på lovens system og uttalelser fra lovavdelingen og i forarbeidene hevder Kornerud at det er planmyndigheten – altså kommunen – som er best plassert og kvalifisert til å vurdere lokalisering av akvakultur.

I tillegg dokumenterer artikkelen en viss inkonsistens i veiledningen fra planavdelingen/Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD): På den ene siden er det forutsatt at planmyndigheten skal forta en vurdering av arealbruk, og i «nødvendig utstrekning» angi formål og bestemmelser. Dette innebærer å ta stilling til lokalisering av akvakultur. Samtidig legger KMD i rundskriv H-6/18 opp til at kommunene bør overlate konkret avklaring til prosessene etter akvakulturloven. Kornerud antyder at den tilsynelatende indre konflikten i rundskrivet kan være resultatet av et kompromiss mellom sektormyndighetene som har bidratt i utformingen. Hvis artikkelforfatteren har rett, er dette et eklatant eksempel på uklar grense mellom planmyndighet og sektormyndighet.

Et annet felt der fordelingen av oppgaver og myndighet mellom plan- og bygningslovens virkeområde og sektorlovgivningens kan være uklar, er ved oppføring av midlertidige bygninger, konstruksjoner og anlegg, særlig i forbindelse med større bygge- og anleggsprosjekter. Hvilken betydning har det at det er fastsatt ulike byggegrensar i arealplaner og etter veglovens bestemmelser, og hva er den innbyrdes kompetansen mellom kommunen og Statens vegvesen i spørsmål om søknadsplikt og dispensasjon for midlertidige tiltak?⁵³

2.6 Oppsummering

Omfanget av oppgaver som krever samordning på tvers av hierarkiske organisasjoner er stort, og spørsmålet er om samordningsmekanismene som gjelder for areal- og ressursforvaltningen fungerer godt.

Litteraturstudien viser at det generelt er behov for bedre samordning i forvaltningen. Uten at de ferskeste NOUene gir klare føringer for endringer i samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, gir de en oppfordring om å se på mulighetene for å forbedre samordningen mellom ulike forvaltningsorganer og –nivåer med nye øyne.

Litteraturstudien viser også at den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene som skjer innenfor rammen av plan- og bygningsloven selv har stor betydning for i hvilken grad ulike sektorinteresser og andre samfunnsinteresser blir samordnet. Denne vertikale samordningen er et virkemiddel for at plansystemet kan fungere som en felles arena der sektorinteresser og hensyn ses i sammenheng og avveies mot hverandre. Denne vertikale samordningen bidrar også til å realisere et mål om at kommunestyre og fylkesting tar avgjørelser ut fra et helhetlig og

⁵¹ Trine Hamre *Forholdet mellom kommuneplan og lokalitetsklarering. Har kommunen hjemmel til å treffe vedtak i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen?* Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen 2019

⁵² Kornerud, Svein. «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner». *Kart og Plan* 113, nr. 1 (2020): 41–58. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2020-01-04>.

⁵³ Erlend Aarli, Anders Elling Petersen Johansen og Harald S. Kobbe *En brakkerigg til besvær? Om søknadsplikt og dispensasjonskrav for midlertidige tiltak* Tidsskrift for eiendomsrett 02/2019 (Volum 15)

langsiktig perspektiv. I nyere faglitteratur kommer det klart fram at den vertikale samordningen har betydelige svakheter, særlig når det gjelder å sikre hensynet til konsistens i planleggingen.

Det er beskrevet betydelige utfordringer ved den horisontale samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen i nyere faglitteratur, men vi finner i liten grad systematisk analyse på dette området. For eksempel er ikke systematisering av ulike samordningsmekanismer kommet videre etter arbeidet med EVAPLAN-prosjektet. Litteraturen viser at det er utfordringer når det gjelder horisontal samordning av interesser både innad i kommunene og mellom ulike organer. Vi ser også at forankringen hos lokalbefolkningen av vedtak om areal- og ressursbruk kan være sentralt for å sikre gjennomføring av vedtakene, og at det også av effektivitetshensyn kan være grunn til å gjennomføre prosesser som involverer innbyggere og andre offentlige organer selv om slike saksbehandlingsskritt tar tid. Flere fagartikler tar utgangspunkt i uklarheter med hensyn til fordeling av kompetanse mellom myndigheter etter plan- og bygningsloven og sektormyndigheter og søker å gi avklaring der myndighetsfordelingen er uklar uten at svarene nødvendigvis er helt klare.

3 Rettslig regulering av samordningen mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven

3.1 Innledning

3.1.1 Tema

Dette kapitlet undersøker koblingen mellom sektorlover og plan- og bygningsloven. Med sektorlover menes i denne sammenheng lover av betydning for areal- og ressursforvaltningen, som er avgrenset til en bestemt interesse. Det er den horisontale samordningen som er gjenstand for undersøkelse her. Det vil si samordning mellom beslutninger som treffes av sektormyndighetene etter sektorlovene og planmyndighetenes beslutninger i medhold av plan- og bygningsloven. Den vertikale samordningen, det vil si samordning mellom statlig, regional og lokal myndighet innenfor samme beslutningssystem (f.eks. plan- og bygningsloven), behandles i andre deler av rapporten.

Utredningen foretar en systematisk gjennomgang av en rekke sektorlover, hvor det er tre temaer som søkes klarlagt: For det første undersøker vi bestemmelsene som gir sektormyndighetene hjemmel til å treffe vedtak om bruk eller vern av arealene. For det andre undersøker vi hvordan den enkelte sektorlov er koblet sammen med plan- og bygningsloven. For det tredje undersøker vi hvilken kompetanse planmyndighetene har til å treffe vedtak som kan berøre eller gripe inn i sektormyndighetenes forvaltningsområde.

Utredningen forsøker med dette å klarlegge i hvilken utstrekning dagens rettsregler sikrer koordinering og samordning mellom myndighetene når det treffes beslutninger etter både sektorlover og plan- og bygningsloven. Måten regelverket er samordnet på antas å ha betydning for avveiningen mellom de ulike interessene som regelverket skal ivareta. Herunder er det flere hensyn vi søker belyst. For det første drøfter vi om reglene sikrer *forutsigbarhet* for borgerne. Vil den som fremmer et planforslag eller som søker om tillatelse til utbygging enkelt kunne forstå hvilke tillatelser som kreves, hvilken myndighet som har ansvar for de forskjellige sektorene og hvilke krav som stilles til de enkelte tillatelsene? For det andre drøfter vi i hvilken grad rettsreglene bidrar til *effektivitet*, både med hensyn til saksbehandlingstiden i forvaltningen og med tanke på gjennomføring av planer og tiltak. For det tredje drøfter vi rettsreglenes *pedagogiske* sider, med henblikk på om både forvaltningen og borgerne enkelt kan forstå hvilke krav som gjelder, og hvem som bestemmer hva.

På grunnlag av de funn som avdekkes i utredningen vil vi avslutningsvis vurdere behov for endringer i regelverket. Vi introduserer her idéen om «en dør inn - en dør ut» av forvaltningen, og diskuterer muligheten for enkelte endringer i lovgivningen. Ettersom det er koblingsmodeller som er gjenstand for vurdering, foreslår vi lovendringer i både plan- og bygningsloven og sektorlover. Lovforslagene er ment å illustrere hvordan regelverket kan utformes for å sikre bedre samordning i arealforvaltningen. Det kreves flere utredninger enn den foreliggende dersom våre forslag skal forfølges videre. Vi mener allikevel at forslagene peker på mulige forbedringspunkter i dagens lovverk.

3.1.2 Kjennetegn ved plan- og bygningsloven

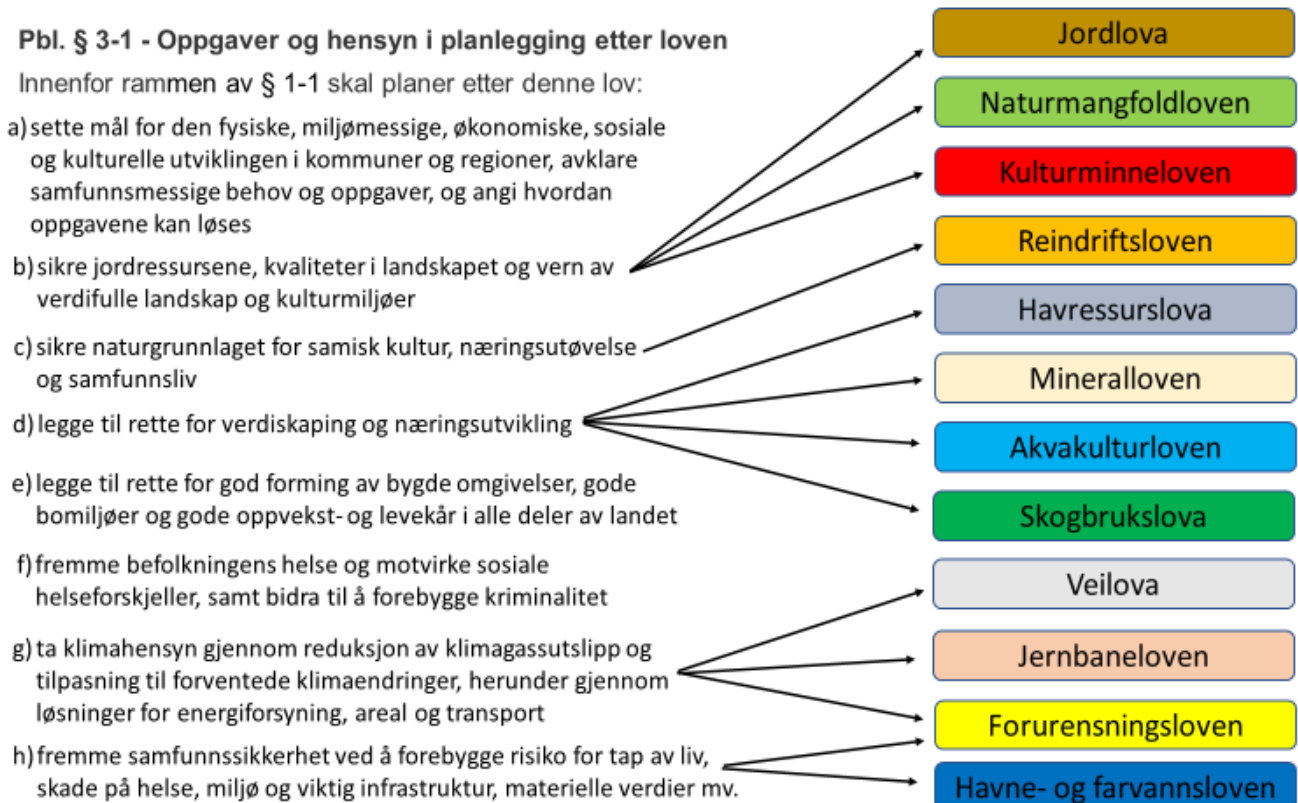
Vårt hovedfokus og rettslige utgangspunkt er sektorlovenes kobling mot plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er ment å være «den felles arena» for sektorer og interesser.⁵⁴ Like fullt finnes det en rekke sektorlover som gir forskjellige myndigheter hjemmel til å treffe vedtak av stor betydning for arealbruken. Areal- og ressursforvaltningen kan således karakteriseres som et

⁵⁴ Dette er gjentatt flere steder i NOU 2001: 7, NOU 2003: 14 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008).

fragmentert og sektorisert rettsområde. Plan- og bygningsloven kommer allikevel i en særstilling ved at ethvert utbyggingstiltak og enhver arealbruksendring som hovedregel er avhengig av tillatelse etter denne loven. Det er derfor viktig å få frem noen kjennetegn ved plan- og bygningsloven innledningsvis.

For det første er plan- og bygningsloven *sektorovergripende*. Kommunenes arealplaner er i utgangspunktet rettslig bindende for all arealbruk som finner sted. I planprosesser er imidlertid sektormyndigheter, gjennom blant annet adgangen til å fremme innsigelse, gitt en rett og plikt til å ivareta deres respektive sektorinteresser. I tillegg er enkelte tiltak knyttet til blant annet energisektoren unntatt fra lovens virkeområde.

For det andre er plan- og bygningsloven *sektornøytral*. Med dette menes at loven ikke er avgrenset til å fremme en bestemt samfunnsinteresse, men skal sikre at alle interesser knyttet til samfunnsutviklingen generelt, og arealbruken spesielt, blir synliggjort og vurdert i planprosessene. Loven oppstiller bærekraftig utvikling som et overordnet formål. Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd lister videre opp en rekke hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom planleggingen. Opplistingen er ikke uttømmende, men er ment å synliggjøre sentrale hensyn som skal inngå i planleggingen. Dette er samtidig hensyn og interesser som er underlagt regulering gjennom særskilte sektorlover.



Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd og enkelte sektorlover vi behandler.

For det tredje utgjør plansystemet en arena hvor det er lokalpolitikere som i all hovedsak treffer avgjørelser. Hensynet til det *kommunale selvstyret* står således sterkt i plan- og bygningsretten. Planlegging handler i realiteten om å foreta en prioritering der ulike interesser står mot hverandre, og det er kommunene som i all hovedsak avgjør hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes i fremtiden. Med uttak av de spesielle regler som gjelder i strandsonen, tar loven i liten grad stilling til hvilke interesser som skal prioriteres der det oppstår arealkonflikter. Dette vil i all hovedsak bero på et lokalpolitisk skjønn utøvet på grunnlag av en konkret vurdering. Det er planene som

skal danne premisset for disse prioriteringene. Lovens plandel kan derfor betegnes som en *prosesslov*. Plandelen oppstiller saksbehandlingsregler og rammer for det skjønnet som skal utøves av politikere, men den bestemmer ikke utfallet av prioriteringene. Med dette som utgangspunkt kan vi også slå fast at det går et vesentlig skille i plan- og bygningsretten mellom juss og politikk. Mens prosessreglene er juss, er selve prioriteringen – altså det endelige vedtaket – en politisk beslutning.

Sektorlovene har egne prosessregler, men der et tiltak er underlag krav om konsekvensutredning vil plan- og bygningslovens kapittel 4 og 14 gjelde. Kravet om konsekvensutredning fungerer i mange tilfeller som et virkemiddel for samordning i forvaltningen. Gjennom planprogram synliggjøres hvilke hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i utbyggingsområdet, og hvilke mulige konsekvenser utbyggingen vil kunne få. Ved at planprogrammet legges ut på høring vil alle involverte myndigheter kunne spille inn sine synspunkter på hva som bør inngå i utredningen. Selve konsekvensutredningen vil utgjøre et felles kunnskapsgrunnlag når myndighetene skal vurdere om, og eventuelt på hvilken måte, utbyggingen skal skje. Konsekvensutredningsforskriften avgjør hvilke planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes, og hvilke planer og tiltak som skal vurderes konsekvensutredet. Innholdet i forskriften er dermed avgjørende for om konsekvensutredning vil fungere som et virkemiddel for samordning.

For det fjerde legger plan- og bygningsloven opp til en *totrinnsprosess*. Det er ikke tilstrekkelig at en arealplan åpner for ulike tiltak. De fleste tiltak krever etter lovens system særskilt tillatelse før de kan gjennomføres. Plan- og bygningsloven § 21-5 åpner opp for at den kommunale bygningsmyndigheten kan vente med å treffe avgjørelse i en konkret sak, dersom tiltaket også er avhengig av tillatelse fra andre myndigheter. Til tross for at bestemmelsenes overskrift omtaler dette som en samordningsplikt er dette etter vårt syn ikke en samordningsbestemmelse. I selve bestemmelsen ser man at kommunen står fritt til om den vil vente med å treffe vedtak inntil tillatelse fra annen sektormyndighet foreligger. Bestemmelsen sier heller ikke noe om hvordan eventuell samordning skal skje. Av denne grunn vil ikke denne bestemmelsen vies mer plass i dette kapitlet.

3.1.3 Kjennetegn ved sektorlovgivningen

Mens plan- og bygningsloven er sektornøytral, er sektorlovene som utgangspunkt avgrenset til en mer eller mindre bestemt samfunns- eller arealinteresse. De sektorlovene vi behandler i denne utredningen spenner over mange samfunnsområder av nokså forskjellig karakter. Vi behandler lover som har til formål å tilrettelegge for utbygging av infrastruktur, lover som gjelder utnyttelse av naturressursene og lover som søker å verne natur og eksisterende arealbruk. Lovene håndheves av forskjellige myndigheter på alle myndighetsnivåer, hvorav enkelte er underlagt politisk instruks fra sine respektive departementer. Dertil kommer at sektorlovene er vedtatt på ulike tidspunkter, hvor det var forskjellige oppfatninger knyttet til spørsmålet om hvor vide fullmakter sektormyndighetene skulle gis, samt hvordan koblingen til plansystemet skulle være.

Selv om sektorlovene omhandler forskjellige samfunns- og arealinteresser, har lovene vi behandler den fellesnevner at lovanvendelsen vil ha betydning for hvordan våre arealer blir forvaltet. Dermed vil også håndhevelsen av én lov kunne berøre eller gripe inn i de interesser som hører inn under de andre sektorlovene. Dette innebærer at den enkelte sektormyndighet ikke kan håndheve sitt regelverk uten at hensyn og interesser som hører inn under andre myndigheters ansvarsområde berøres. Som vi skal se nedenfor gjelder det ikke et strengt spesialitetsprinsipp i norsk forvaltningsrett. Det vil si at enhver sektormyndighet har både rett og til dels plikt til å legge vekt på andre hensyn enn de som ligger i kjernen av deres egen sektorlov. Dette kan skape en noe uklar rettssituasjon med hensyn til ansvarsfordelingen i den offentlige areal- og ressursforvaltningen, og er nok en av årsakene til at det kan oppstå uenighet myndighetene imellom når det gjelder vurdering og vektlegging av forskjellige arealinteresser.⁵⁵

⁵⁵ Dette er grundig behandlet i Winge; *Kampen om arealene*, Universitetsforlaget 2013 s. 37-51.

3.1.4 Gjelder det et spesialitetsprinsipp i norsk forvaltningsrett?

Selv om sektorlovgivningen er avgrenset til å fremme eller ivareta bestemte samfunnsinteresser, vil ethvert vedtak om bruk eller vern av arealer ha betydning for andre myndigheters ansvarsområde. Beslutninger truffet i medhold av plan- og bygningsloven vil også kunne virke inn på sektorområdene, og vice versa. Til sammen gir dette et komplekst forvaltningssystem med til dels uklare og overlappende kompetanseområder. La oss illustrere dette med følgende eksempel:

A fremmer et privat reguleringsplanforslag i et uberørt område, hvor det ønskes etablert et mellomstort industrilokale. En vedtatt reguleringsplan er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å sette i gang virksomheten. I tillegg til kommunens godkjenning gjennom behandling av byggesøknad, er A avhengig av tillatelse etter forurensningsloven grunnet utslipp og støy, samt kulturminneloven grunnet forekomst av legalfredete kulturminner i planområdet. Dermed må både kommunen, forurensningsmyndighetene og kulturminnemyndighetene ta stilling til hvorvidt, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres. I tillegg skal det foretas en vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper for offentlig beslutningstaking. Det vil her være glidende overganger mellom de hensyn og interesser myndighetene skal vurdere. Spørsmålet er om dagens regelverk sikrer tilstrekkelig samordning myndighetene imellom, slik at tiltakshaver ikke opplever at det gis forskjellige tillatelser med sprikende innhold.

Vi skal komme tilbake til dette eksempelet avslutningsvis i vår utredning.

Spørsmålet om hvor langt myndighetene kan gå i å legge vekt på hensyn som hører inn under andre myndigheters ansvarsområde er tradisjonelt diskutert under problemstillingen om det eksisterer et strengt spesialitetsprinsipp i norsk rett. Tidligere eksisterte det et slikt prinsipp i den forstand at et forvaltningsvedtak kunne bli kjent ugyldig dersom det ble lagt vekt på hensyn og interesser som skulle ivaretas av andre myndigheter etter annen lovgivning.

Høyesterett har beveget seg bort fra læren om et spesialitetsprinsipp i norsk rett. Dette ble blant annet slått fast i Lunnerpukkverk-dommen Rt. 1993 s. 528. Spørsmålet i denne saken var om forurensningsmyndighetene kunne avslå en søknad om tillatelse til forurensning ut fra den økte trafikkbelastningen i området og de ulemper dette medførte for nærområdet. Tiltakshaver mente avslaget var ugyldig ettersom transport og trafikale hensyn hører inn under annen lovgivning og andre myndigheters ansvarsområde. Om dette uttalte Høyesterett:

At hensynet til å unngå trafikkforurensning står sentralt ved beslutninger som treffes etter samferdsels- og planlovgivningen, kan ikke begrense forurensningsmyndighetenes adgang til å vektlegge dette ved avgjørelser av utslippssøknader. Det dreier seg om et hensyn som har vesentlig betydning på tvers av forvaltningssektorene. I så måte er dette en del av de overordnede miljøhensyn som det er en målsetning å innarbeide i beslutningsprosessene – jf det prinsipp som nå er nedfelt i grunnloven § 110 b⁵⁶ – og som nettopp miljøvernmyndighetene er satt til å ivareta. For min del finner jeg det nokså klart at også andre miljøulemper enn de forurensningsmessige etter omstendighetene vil kunne tillegges avgjørende vekt som avslagsgrunn etter forurensningsloven. For eksempel må dette kunne gjelde ødeleggelser av naturmiljøet eller estetiske ulemper, også når slike konsekvenser skyldes

⁵⁶ I dag GrL. § 112.

andre sider ved virksomheten enn den forurensning som utløser konsesjonsplikt.

Med dette ble det slått fast at myndighetene har både rett og plikt til å legge vekt på hensyn som må anses som sektorovergripende samfunnsinteresser, selv om slike hensyn og interesser i hovedsak hører inn under annet regelverk og andre myndigheters ansvarsområde. Samtidig bidro dette til å viske ut skillelinjene i forvaltningen, og til mer uklare ansvarsforhold myndighetene imellom.

Areallovgivningen de siste tiårene viser også at lovgiver har forlatt spesialitetsprinsippet. Formålsbestemmelsene i en rekke lover indikerer at hensyn man tidligere kunne knytte til håndhevelse av en konkret sektorlov, nå både kan og skal inngå i en bredere vurdering når det treffes vedtak. Dette uavhengig av den konkrete sektorlovs primære målsetting. Mineralloven § 1 kan tjene som illustrasjon. Bestemmelsen sier:

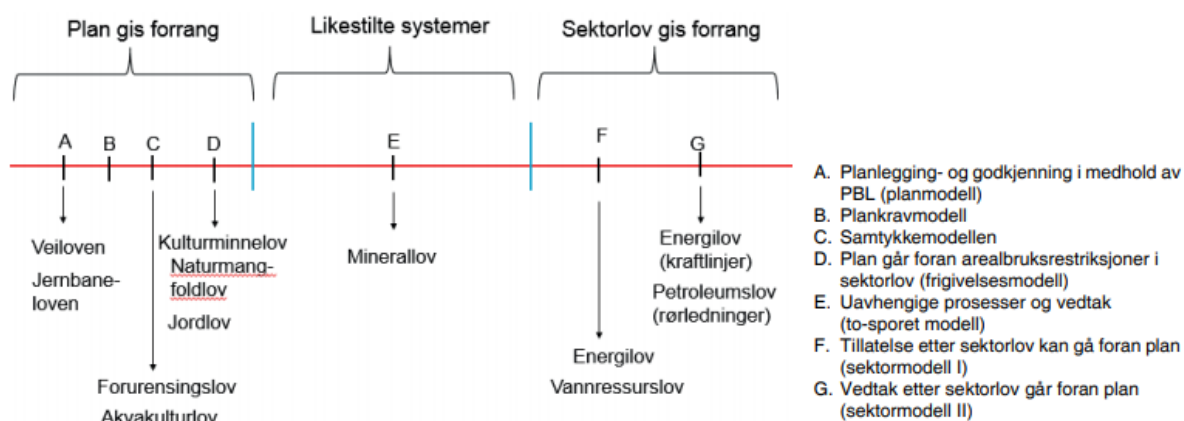
Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.

Det er om lag 20 andre lover som oppstiller bærekraftig utvikling som overordnet formål, og det vil nok være delte meninger blant sektormyndighetene med hensyn til vektlegging av forskjellige hensyn under dette formålet. Samtidig, og i lys av overordnede prinsipper som Grunnloven § 112, er det naturlig og nødvendig at man legger til grunn en vid adgang for sektormyndigheter til å legge vekt på summen av hensyn som kommer til uttrykk gjennom lovgivningen som sådan. Relevansen og vekten av de ulike interesser og hensyn vil selvsagt varierer fra rettsområde til rettsområde og ordlyden i den lovgivningen som er utgangspunktet for en tolkning. Dertil vil sektorlovenes formålsbestemmelser kunne gi en viss indikasjon på skjønnsmarginen til de ulike sektormyndighetene når det gjelder hvilke hensyn de kan og skal legge vekt på.

3.1.5 Nærmere om koblingsmodeller

Gjennomgangen av sektorlovgivningen vil vise at det finnes en rekke forskjellige koblingsmodeller til plan- og bygningsloven. Det er mulig å dele disse i hovedkategorier, men vår erfaring er at hver sektorlov har sine egne varianter som ikke alltid lar seg plassere inn under en bestemt kategori. Det er også vanskelig å plassere de enkelte sektorlovene inn under hovedkategoriene, ettersom én sektorlov ofte har flere koblingsmodeller. I arbeidet med EVAPLAN ble det allikevel forsøkt oppstilt en kategorisering av sektorlover på grunnlag av lovenes kobling til plan- og bygningsloven. Denne figuren illustrerer dette:⁵⁷

⁵⁷ Winge, Nikolai K., «En felles arena for sektorer og interesser» i Hanssen, Gro S. og Aarsæther, Nils (red.) *Plan- og bygningsloven - Fungerer loven etter Intensjonene?* Universitetsforlaget 2018 s. 57-79.



Figuren gjør et hovedskille mellom lover hvor plan gis forrang, hvor plan- og sektorlovene gjelder uavhengig av hverandre, og hvor sektorlov gis forrang. Herunder plasserer figuren et utvalg sektorlover inn under syv hovedkategorier av koblingsmodeller. Denne illustrasjonen kan imidlertid ikke oppfattes som annet enn en grov skisse av gjeldende rett. Som redegjørelsen nedenfor vil vise er det en rekke varianter av koblingsmodeller innenfor hver eneste sektorlov. Blant annet inneholder naturmangfoldloven forskjellige koblingsmodeller til plan- og bygningsloven når det gjelder bestemmelsene om prioriterte arter, områdevern og utvalgte naturtyper. Vi vil derfor bruke enkelte av figurens betegnelse på koblingsmodeller, men samtidig fremheve hvilke særlige regler som gjelder innenfor den enkelte sektorlov.

Figuren får imidlertid frem hovedpoenget om at dagens regelverk ikke inneholder noen konsekvent regulering mellom sektorlover og plansystemet. I denne utredningen vil vi derfor diskutere mulighetene for lovendringer som vil sikre et mer konsekvent lovsystem, og som vil ivareta hensynet til effektivitet og forutsigbarhet i arealforvaltningen.

3.1.6 Fremstillingen videre og utredningens tre hovedforslag

Fremstillingen videre tar for seg et utvalg sektorlover som kan ha betydning for hvordan arealene disponeres. Først gjøres det rede for enkelte sektorlover som hører inn under Klima- og miljødepartementet. Dette omfatter forurensningsloven, naturmangfoldloven, motorferdselloven, kulturminneloven, friluftsløven, markaloven og klimaloven. Deretter tar utredningen for seg et utvalg sektorlover som hører inn under Landbruk- og matdepartementet. Dette omfatter jordlova, skogbrukslova og reindriftsloven. I tillegg tar vi for oss landbruksveiforskriften som også ligger under Landbruks- og matdepartementet. I det tredje hovedpunktet gis en oversikt over enkelte sektorlover som hører inn under andre departementer. Dette omfatter akvakulturloven, mineralloven, veglova, jernbaneloven, energiloven, havressursloven og havne- og farvannsloven. Det er flere grunner til at vi mener at også disse lovene hører hjemme i denne utredningen. For det første oppleves flere av dem som viktige for å illustrere samordningsutfordringer som oppstår i praksis. For det andre står noen av dem i nær sammenheng med lovene som allerede er omtalt, og for det tredje representerer de koblingsmodeller som har overføringsverdi i arbeidet med å videreutvikle samordningsmekanismene mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.

Behandlingen av sektorlovene er ikke uttømmende. Vi søker å gi et innblikk i sektorlovenes koblingsmodeller med den hensikt å belyse noen spørsmål som fremstår som uklare.

I kapittelets siste del foretar vi en samlet vurdering av sektorlovenes koblingsmodeller. Vi vil her vise at dagens rettstilstand er lite konsekvent med hensyn til koordinering mellom sektorlover og plansystemet. Vi vil også vise at vi står overfor et byråkratisk lovsystem med uklar og delvis overlappende ansvarsfordeling mellom myndighetene. Vi påstår at dagens regler fører til en lite

forutsigbar søknadsprosess for den som ønsker å etablere tiltak som innebærer arealbruksendringer, og at lov- og forvaltningssystemet er lite effektivt for å sikre gjennomføring av nye tiltak.

Utredningen diskuterer flere mulige lovendringer. Utgangspunktet for dette prosjektet er endringer innenfor rammen av plan- og bygningsloven. De lovendringene vi foreslår i plan- og bygningsloven, må imidlertid følges av endringer i sektorlovgivningen dersom de skal kunne gjennomføres. Dersom denne utredningen skal fungere som et diskusjonsgrunnlag for videreutvikling av samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, ser vi det som nødvendig med en bred tilnærming når det gjelder vurdering av forbedringspunkter i dagens regelverk. Selve ordlyden i våre forslag til lovendringer må leses med en viss forsiktighet og med den forståelse at teksten kun er ment som illustrasjon på hvordan loven kan utformes. Vi ber derfor leseren om å forsøke å forstå hvilke systemendringer forslagene innebærer og hvilke hensyn de forsøker å ivareta, snarere enn å henge seg opp i detaljene. Enkelte vil nok også oppfatte våre forslag som noe radikale. Til dette kan det sies at de heller følger opp det som har vært lovgivers intensjon helt siden bygningsloven av 1965 ble vedtatt, nemlig at det er plan- og bygningsloven som skal være den felles arena for samordningen i arealforvaltningen. Men selv om dette har vært, og fremdeles er, den rådende intensjonen til den lovgivende forsamling, har vedtakelsen av forskjellige sektorlover opp gjennom tiden skapt utfordringer. Hver sektorlov har mer eller mindre blitt vurdert isolert, uten at det er foretatt en helhetlig vurdering av koblingen mellom sektorlover og plansystemet. Det er også flere sektorer som har blitt unntatt fra kravet om byggesøknad etter plan- og bygningsloven. Resultatet av dette kan vi se nedenfor. Vi har fått en rekke sektorlover med hver sine koblinger til plan- og bygningsloven. Dette lappeteppet av sektorlover har gjort rettssituasjonen uoversiktlig og krevende, både for forvaltningen og for borgerne. Vår utredning forsøker å løse denne gordiske knute gjennom tre hovedforslag til lovendringer:

For det første foreslår vi at alle sektorlover som gir hjemmel til å treffe vedtak om arealbruk får samme koblingsmodell til plan- og bygningsloven. Dette gjelder både sektorlover som gir hjemmel til å nekte ny arealbruk ut fra vernehensyn, og sektorlover som gir hjemmel til å tillate arealinngrep. Vi vil nedenfor argumentere for hvorfor en felles kobling til plan- og bygningsloven kan bidra til å operasjonalisere plan- og bygningslovenes intensjon, og best bidra til et enhetlig og effektivt system.

For det andre foreslår vi en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 1-7 a, som gjelder forholdet til sektorlovgivningen. Forslaget bygger på idéen om «en dør inn - en dør ut» av forvaltningen, og viser hvordan plan- og byggesaksbehandling kan være den felles arena for både planmyndighetene og sektormyndighetene når et tiltak krever tillatelse fra flere myndigheter etter forskjellig regelverk. Vi finner noe av tanken bak dette prinsippet i dagens pbl. § 21-5. Vi bygger med vårt forslag på en tanke om at alle offentlige beslutninger kan samordnes gjennom plan- og bygningsloven, slik at alle offentlige tillatelser og vilkår avklares i én prosess. Klager på hele eller deler av vedtaket, enten klagen kommer fra tiltakshaver, offentlige myndigheter eller fra tredjeparter, behandles og koordineres av Fylkesmannen. På denne måten blir kommunen borgernes kontaktpunkt med forvaltningen, og plan- og bygningsloven den felles arena for alle beslutninger om arealbruk. Vi vil vise hvordan dette kan bidra til økt forutsigbarhet, mer konsekvent praksis, og mer effektiv gjennomføring av planer og tiltak.

For det tredje foreslås en generell opprydding i enkelte sektorlover. Forslaget går både ut på at enkelte bestemmelser i sektorlovene flyttes over til plan- og bygningsloven, og at enkelte sektorlover slås sammen til én felles lov. Vi mener det er på høy tid at det foretas en helhetlig lov- og forskriftsrevisjon innenfor arealforvaltningsretten, og vi håper denne utredningen kan bidra til å belyse hvilke grep som kan tas.

3.2 Klima- og miljødepartementets sektorlover

3.2.1 Forurensningsloven

3.2.1.1 Forurensningslovens formål

Forurensningsloven § 1 slår fast følgende formål:

Denne lov har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall.

Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Ordlyden lest isolert tyder på at loven har et klart avgrenset formål. Loven regulerer forurensning og avfall. Det er også grunn til å merke seg at loven skal sikre «forsvarlig miljøkvalitet». Dette begrepet har i seg selv et bredere nedslagsfelt enn forurensning og avfall, og legitimerer etter vårt syn at beslutninger etter forurensningsloven kan bygge på brede interesseavveininger knyttet til arealbruken.

I motsetning til en del andre sektorlover, nevner forurensningsloven verken prinsippet om bærekraftig utvikling eller andre hensyn som inngår i arealforvaltningen. Dette skyldes nok at loven ble vedtatt i 1981, og at forurensningsloven ikke har gjennomgått store lovrevisjoner siden den gang. På denne tiden var det nok et klarere ansvarsforhold sektormyndighetene imellom, og det var ennå noen år til prinsippet om bærekraftig utvikling ble lansert og Grunnloven § 112 ble vedtatt. I dag må forurensningslovens formål leses i lys av de senere års utvikling på dette rettsområdet. Dette innebærer, som også Høyesterett har slått fast iblant annet Lunner Pukkverkdømmen, at forurensningsmyndighetene også kan legge vekt på hensyn som primært hører inn under andre myndigheters ansvarsområde.

3.2.1.2 Myndighetsutøvelse etter forurensningsloven

Utgangspunktet for myndighetsutøvelse etter loven er at det helt generelt oppstilles et forbud mot forurensning. Forurensningsloven § 7 slår fast:

Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Forurensningsloven § 11 gir hjemmel for å gi individuell tillatelse til forurensning. Loven fordeler denne kompetansen på flere forvaltningsorganer, alt ettersom hvilken virksomhet og type forurensning det er tale om. Kommunen er gitt slik myndighet. Det samme er Fylkesmannen og Miljødirektoratet. Ansvarsfordelingen fremstår som relativt uoversiktlig og fragmentert.

Forurensningsmyndigheten, enten det er tale om kommunen, Fylkesmannen eller Miljødirektoratet, er gitt en meget vid skjønnsmessig adgang til å ta stilling til om en tillatelse skal gis eller ikke. Dette kommer til uttrykk i forurl. § 11 femte ledd. Her slås det fast:

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Loven oppstiller ingen rettslige begrensninger for myndighetenes adgang til å gi tillatelse til forurensning.⁵⁸ Hvorvidt en tillatelse skal gis beror på et faglig, og til dels politisk, skjønn.

Forurensningsloven § 11 femte ledd gir også forurensningsmyndighetene spillerom for skjønn når det gjelder spørsmålet om hvilke hensyn som kan vektlegges i vurderingen om tillatelse skal gis. Formuleringen «fordeler og ulemper som tiltaket kan medføre» setter få rettslige begrensninger. Forurensningshensyn vil være utgangspunktet for vurderingen og skal tillegges stor vekt, men også hensyn som økt sysselsetting, bosetting, estetikk, natur- og jordvern mm. kan være relevante når forurensningsmyndighetene skal ta stilling til en utslippssøknad. Når et tiltak krever tillatelse fra både forurensningsloven, plan- og bygningsloven og andre sektorlover, vil det dermed kunne oppstå uklare grenser med hensyn til ansvarsfordelingen myndighetene imellom.

Utfordringene som er beskrevet over gjør seg i større grad gjeldende når forurensningsmyndighetene skal sette vilkår til en tillatelse. De fleste søknader om utslippstillatelse blir innvilget. Det er i all hovedsak gjennom vilkårsfastsettelse forurensningsmyndighetene søker å ivareta lovens formål om forsvarlig miljøkvalitet. Etter forurensningsloven § 16 er forurensningsmyndigheten gitt en vid adgang til å oppstille vilkår når det gis tillatelse. Bestemmelsen lyder:

I tillatelse etter loven eller forskrift i medhold av loven kan det settes nærmere vilkår for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer. Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rensetiltak, gjenvinning og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid.

Dersom forurensning fra virksomheten jevnlig vil utelukke eller vanskeliggjøre bruk av miljøet til et bestemt formål, kan det settes som vilkår at det treffes tiltak som tilgodeser dette formålet, eller at det gis tilskudd til slike tiltak. Det kan også settes som vilkår at forurenseren ved avtale eller ekspropriasjon erverver eller båndlegger områder som blir sterkt forurenset.

Vi kan se for oss at forurensningsmyndigheten gir tillatelse til plasseringen av en forurensende virksomhet med vilkår om at bygninger ikke oppføres nærmere enn 50 meter fra et vassdrag etter en miljøfaglig vurdering. Det kan likevel være at forurensningsmyndighetenes syn på dette er forskjellig fra planmyndighetenes syn. Planmyndigheten kan i en reguleringsplan ha åpnet for plassering av virksomheten 30 meter fra vassdraget. Vi får da en situasjon hvor en tillatelse fra planmyndigheten er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for gjennomføring av tiltaket.

3.2.1.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Koblingen mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven finner vi i forurensningsloven § 11 fjerde ledd. Bestemmelsens første setning tilkjenner lovivers intensjon. Den slår fast at:

Forurensningsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner.

Bestemmelsen gir uttrykk for en planmodell, men i motsetning til f.eks. veglova og jernbaneloven er det ikke tale om pliktbestemmelse. I forarbeidene til loven sier departementet:⁵⁹

Departementet vil understreke at det også i fremtiden vil være adgang til å avslå søknad om enkeltutslipp under henvisning til at det bør utarbeides en samlet plan for utslippskontroll for et større område eller før det er utarbeidet plan etter bygningsloven eller planloven.

⁵⁸ Det kan diskuteres om forurl. § 11 setter en rettslig grense for myndighetenes adgang til å tillate forurensning. I dag vil de fleste være enige om at en slik grense mer naturlig kan tolkes ut fra Grunnloven § 112.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 110.

I forurensningsloven § 11 fjerde ledd, andre setning finner vi lovens kobling til plan- og bygningsloven. Bestemmelsen lyder:

Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke fra planmyndigheten.

Bestemmelsen innebærer at forurensningsmyndighetene ikke kan gi tillatelse til forurensning dersom virksomheten vil være i strid med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Slik sett vil kommunene i utgangspunktet måtte ta stilling til planspørsmålet før forurensningsmyndighetene treffer vedtak. Som det fremgår av forarbeidene er hensikten med bestemmelsen å unngå at det oppstår et uønsket press i retning av planendring før planmyndigheten har vurdert saken. Bestemmelsen kan slik sett bidra til at forurensningsmyndigheten samordner sin saksbehandling og vurdering med planmyndigheten.

Bestemmelsen åpner også for at planmyndigheten kan gi samtykke til at det gis tillatelse etter forurensningsloven, selv om tiltaket er i strid med gjeldende arealplan. Denne samtykkemodellen reiser enkelte spørsmål. Er det her tale om et fritt forvaltningsskjønn? Må et eventuelt avslag på samtykke begrunnes? Kan dette påklages? Disse spørsmålene er ikke drøftet i forarbeidene, men ordlyden tilsier at kommunen som planmyndighet står fritt til å nekte å samtykke uten at det må gis en begrunnelse, samt at en slik beslutning ikke kan påklages. Dette får da den virkning at forurensningsmyndigheten er avskåret fra å gi tillatelse i strid med plan.

Andre uklare spørsmål er om et samtykke fra planmyndigheten vil begrense forurensningsmyndighetenes mulighet til å sette vilkår til tillatelsen. Kan det gis samtykke fra planmyndigheten med forbehold? Er et samtykke bindende i senere planarbeid? Det er trolig ikke noe enkelt svar på dette, men disse spørsmålene setter på spissen den bekymring man uttalte i forarbeidene til forurensningsloven, nemlig:⁶⁰

at det ikke skal oppstå et uønsket press i retning av planendring før planmyndigheten har vurdert saken.

Selv om forurensningsloven har en kobling til plan- og bygningsloven, mener vi at det er behov for en klargjøring av regelverket. Etter vårt syn vil en bestemmelse i forurensningsloven som bygger på en felles samordningsmodell mellom sektorlovene og plan- og bygningsloven kunne innføres i forurensningsloven. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

3.2.1.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere forurensningsspørsmål

I kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner kan det gis bestemmelser og inntas hensynssoner som til dels kan overlape med forurensningsmyndighetens kompetanse.

Spørsmålet er hvor langt planmyndighetene kan gå i å bruke disse virkemidlene for å ta stilling til spørsmål som hører inn under forurensningsmyndighetenes ansvarsområde. Plan- og bygningsloven gir en uttømmende opplisting av hva det kan gis bestemmelser om i en rettslig bindende arealplan.

Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 og § 12-7 nr. 3 slår fast at det kan gis bestemmelser som gjelder forurensning. Vi viser til § 12-7 nr. 3 om bestemmelser i reguleringsplan som illustrasjon:

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

grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av

60 Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) s. 110.

hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,

Det er klart at slike planbestemmelser kan koordineres med krav i allerede gitte tillatelser etter forurensningsloven. I forarbeidene til plan- og bygningsloven uttales det:⁶¹

I den utstrekning den aktuelle virksomheten omfattes av forurensningslovens regler, må kommunens hjemmel til å treffe vedtak avklares med forurensningsmyndighetene.

Hva som ligger i «avklares med forurensningsmyndighetene» er imidlertid uklart, både med hensyn til form og innhold. Det som også fremstår som uklart er hvor langt planmyndigheten kan gå i å gi bestemmelser som ikke følger av allerede gitt tillatelse eller gjennom avklaring med forurensningsmyndigheten. Kan det settes strengere krav enn hva forurensningsmyndigheten mener er nødvendig? Formuleringen «bestemmelser om miljøkvalitet» er vidtrekkende, og kan nok tas til inntekt for at planmyndigheten er gitt vid kompetanse til også å stille strengere krav enn det forurensningsmyndigheten finner nødvendig. Dette må i stor grad bero på et forvaltningsskjønn. Krav til saklighet og at vilkårene ikke kan være så strenge at formålet ikke lar seg gjennomføre vil uansett være en rettslig begrensning. Det fremstår likevel som uheldig at dette ikke er grundigere diskutert i forarbeidene.

Det er etter vårt syn likevel åpenbart at formuleringen i pbl. § 12-7 nr. 3 som slår fast at det også kan gis bestemmelser som griper inn i lovlig «pågående virksomhet» ikke er holdbar. Bestemmelsen er klart i strid med pbl. § 12-4 som slår fast at reguleringsplaner bare er bestemmende for nye tiltak eller endring i eksisterende tiltak. Lovgiver bør snarest rette opp denne bestemmelsen slik at ordene «og pågående» tas ut av lovteksten. Behovet for å kunne gripe inn i eksisterende virksomhet ivaretas etter forurl. § 18 og etter reglene om ekspropriasjon.

Plan- og bygningsloven § 11-8 og § 12-6 gir rettslig grunnlag for å fastsette hensynssoner i kommunale arealplaner. Til disse hensynssonene kan det også gis bestemmelser. Pbl. § 11-8 slår fast:

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

- a) *Sikrings-, støy- og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko. Det kan gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 1-6, innenfor sonen.*

Dette gir rettslig grunnlag for å sette begrensninger innenfor et planområde av hensyn til forhold innenfor planområdet, men også av hensyn til forhold utenfor planområdet. Kan slike hensynssoner med bestemmelser også gripe inn i lovlig pågående virksomhet? Her mener visom ovenfor at svaret er nei. Slike hensynssoner vil kun være bindende for ny virksomhet. Kommunen er også her gitt vid kompetanse til å forby og sette vilkår for tiltak og virksomheter når det kommer til sikrings-, støy-, og faresoner. Samordningen med sektormyndigheter er forutsatt å skje i planprosessen.

3.2.1.5 Oppsummering

Vi mener forurensningsloven skaper unødvendig usikkerhet med hensyn til en koordinert prosess med planmyndigheten. Løsningen i koblingsmodellen bærer preg av at hensynet til myndighetene selv og fordelingen av ansvarsoppgaver har vært i fokus, ikke hensynet til borgernes behov for en enkel og avklarende prosess. Koblingsmodellen skaper en uforutsigbar situasjon for borgerne. Borgerne må forholde seg til flere myndigheter, hvor grensene for myndighetsutøvelsen i lovene er uklare. Forurensningsloven § 11 er lite pedagogisk oppbygget. Formuleringen

61 Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 233.

«forurensnings spørsmål skal om mulig søkes løst ...» gir liten mening for andre enn myndighetene selv.

På bakgrunn av redegjørelsen over foreslår vi at det vedtas en ny bestemmelse som erstatter forurensningsloven § 11 fjerde ledd. Bestemmelsen slår fast at for tiltak som er plan- og/eller søknadspiktig etter plan- og bygningsloven, skal de nødvendige vurderinger etter forurensningsloven skje i disse prosessene. Bestemmelsen kan lyde:

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspiktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

Hva som ligger i vårt forslag om ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 1-7 a blir nærmere utdypet avslutningsvis i utredningen.

3.2.2 Naturmangfoldloven

3.2.2.1 Naturmangfoldlovens formål

Naturmangfoldloven slår fast formålet i § 1-1:

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.

Bestemmelsen viser at naturmangfoldloven har et langt videre formål enn hva som var tilfelle for naturvernloven av 1970. Mens naturvernloven hadde som formål å verne naturen mot inngrep, åpner naturmangfoldloven for at naturen kan brukes. Lovgiver har med dette ment å signalisere at forvaltning av naturmangfold handler om langt mer enn å verne naturen. Også der naturen brukes til utbyggingsformål eller som annet ressursgrunnlag skal bruken skje med hensyntagen til naturmangfoldet.

Naturmangfoldloven blir ofte beskrevet som en sektorovergripende lov. Dette skyldes at alle offentlige myndigheter skal vurdere naturmangfoldlovens prinsipper for offentlig beslutningstaking ved håndhevelse av deres respektive lover. Vi kommer tilbake til disse prinsippenes betydning nedenfor.

3.2.2.2 Myndighetsutøvelse etter naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder ingen forbudsbestemmelse tilsvarende kulturminneloven § 3, forurensningsloven § 7 og jordlova § 9. Forbud mot inngrep i naturmangfoldet blir først aktuelt der miljømyndighetene har fastsatt forbud i verneforskrift. Hjemler for dette finner vi i § 24 om prioriterte arter og i kapittel 5 om områdevern. Hvilke arealbruksbegrensninger som vil gjelde ved prioriterte arter og områdevern blir fastsatt individuelt i den enkelte forskrift.

Dersom et utbyggingstiltak vil komme i konflikt med vernehensyn i et område underlagt vern, må det søkes om dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48. Miljømyndighetene kan gi individuell dispensasjon så fremt tiltaket «ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig». Om vilkårene for dispensasjon er oppfylt er et rettslig spørsmål som i siste instans kan overprøves av domstolene.⁶² Naturmangfoldloven § 48 sier ikke om det kan knyttes vilkår til en dispensasjon. Etter den ulovfestede vilkårs læren kan imidlertid forvaltningen alltid sette vilkår når det treffes begunstigende vedtak. Kravet er at vilkåret har

⁶² Se Borgarting lagmannsrett dom 12. mars 2015 - LB-2014-40408

saklig sammenheng med det vedtak som treffes og de hensyn hjemmelsloven skal ivareta, samt at vilkåret ikke er uforholdsmessig tyngende i forhold til tillatelsen som gis.

Dersom tiltaket også krever tillatelse etter annet regelverk kan tiltakshaver velge å søke parallelt, jf. § 48 tredje ledd første punktum. Det følger videre av bestemmelsens andre punktum at vedtak i slike tilfeller skal «først fattes etter verneforskriften, dersom ikke annet følger av verneforskriften eller forvaltningsmyndighetens samtykke». Hensikten er å hindre at det blir satt i gang omfattende saksbehandling etter annen lovgivning i de tilfeller det ikke vil bli gitt dispensasjon fra verneforskriften.⁶³ Loven åpner også opp for en samtykkemodell, hvor vernemyndigheten gir sitt samtykke til at det blir gitt tillatelse etter annen lovgivning først. Slik vi har beskrevet ovenfor om forurensningsloven, reiser samtykkemodellen som alltid en del usikkerhet når det gjelder kravet til samtykkets form og innhold.

Naturmangfoldlovens prinsipper for offentlig beslutningstaking kommer i en annen kategori enn vernebestemmelsene. Ifølge § 7 skal alle myndigheter som treffer beslutninger som kan berøre naturmangfold vurdere prinsippene inntatt i lovens §§ 8 til 12. Plikten påhviler offentlige myndigheter, og det er derfor ikke tilstrekkelig at vurderingen fremgår av tiltakshavers egen utredning, f.eks. i en konsekvensutredning utarbeidet av den private part. Bestemmelsene setter ingen materielle skranker for myndighetenes adgang til å gi tillatelse til inngrep i naturmangfold, men etter § 7 skal vurderingen etter §§ 8-12 fremgå av vedtaket. Dersom vurderingene ikke fremgår av vedtaket, er veien til ugyldighet kort.⁶⁴

3.2.2.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Naturmangfoldlovens kobling til plansystemet finner vi blant annet i bestemmelsene om områdevern. Naturmangfoldloven § 41 andre ledd gir uttrykk for en samordningsmodell. I forbindelse med oppstart av vernearbeidet kan spørsmålet om samtidig oppstart av planarbeid etter plan- og bygningsloven avklares med kommunen og fylkeskommunen. Loven gir ingen ytterligere krav til hvordan slik samordning skal skje, men åpner for at det kan gis forskrift som regulerer prosessen nærmere. Slik forskrift er ikke gitt.

Samordningsbestemmelsen i § 41 andre ledd skal sikre at kommunene blir tidlig klar over verneplanene, og muliggjør at kommunen kan samordne og tilpasse sitt planarbeid med verneplanarbeidet. Det følger for øvrig av § 42 annet ledd at varsling til andre myndigheter skal skje på et tidlig tidspunkt i saksforberedelsen, noe som gjør det mulig å tilpasse vernearbeidet til både sektormyndighetenes og planmyndighetenes ønsker og behov.

Etter et verneforslag er kunngjort etter nml. § 42 kan kommunen, samt sektormyndigheter, uten videre avslå en søknad om tillatelse til tiltak innenfor verneområdet, jf. § 44 første ledd første punktum. Bestemmelsen gir kommunene en rett til å avslå en byggesøknad, men ikke en plikt. Det følger videre av bestemmelsens andre punktum at det kan gis tillatelse til tiltak innenfor verneområdet, men kun dersom «tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget». Slik bestemmelsen er formulert vil det være kommunen som avgjør om tiltaket vil være av betydning for verneforslaget. Her kan det oppstå en faglig uenighet mellom kommunen og vernemyndigheten.

En annen kobling til plan- og bygningsloven finner vi i bestemmelsene om utvalgte naturtyper. Ifølge nml. § 53 fjerde ledd skal nye, bindende planer som avklarer arealbruken for en utvalgt naturtype gjelde foran reglene i § 53 første til tredje ledd. Kommunen har etter § 53 andre ledd plikt til å utrede og ta hensyn til utvalgte naturtyper i planarbeidet, men dersom planen tar uttrykkelig stilling til arealbruken vil den gis forrang foran naturmangfoldlovens krav til utredning og vurdering. Lovgiver har her anvendt forrangsmodellen og slik sett forutsatt at hensynet til den

⁶³ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 426.

⁶⁴ Se SOMB-2018/1219 - Karmøy.

utvalgte naturtypen vil avklares i planarbeidet, og at eventuell uenighet mellom kommunen og miljøvernmyndigheter vil avklares gjennom behandling av innsigelse.⁶⁵

Når det gjelder prioriterte arter kan det i forskrift blant annet settes forbud mot «enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse» av arten, jf. nml. § 24 første ledd bokstav a, og gis regler om beskyttelse av økologiske funksjonsområder for arten av et mindre omfang, jf. bokstav b. I skrivende stund er det vedtatt 13 slike forskrifter. Forskriftenes forbud innebærer nokså strenge arealbruksrestriksjoner i områder hvor det eksisterer prioriterte arter. Samtidig inneholder verken naturmangfoldloven eller de enkelte forskriftene noen direkte kobling til plan- og bygningsloven når det gjelder prioriterte arter. Går man inn i de enkelte forskriftene vil man se at enkelte oppstiller bestemmelser om forholdet til annen lovgivning. Det er imidlertid stor variasjon i disse bestemmelsenes utforming, og det er tidvis vanskelig å forstå koblingsmodellens rettslige betydning. Utgangspunktet er at forbudene mot inngrep i prioriterte arter vil gjelde uavhengig av plan- og bygningsloven, slik at en plan eller byggetillatelse ikke vil sette til side forbudene.⁶⁶ Det kreves dermed dispensasjon fra den aktuelle forskriften i tillegg til tillatelse etter plan- og bygningsloven og eventuelt andre sektorlover. Når det ikke er gitt noen bestemmelser om samordning ved slik myndighetsutøvelse, er det fare for at det gis tillatelser med sprikende innhold.

3.2.2.4 Planmyndighetens kompetanse til å forvalte naturmangfold

Hensynet til naturmangfoldet står sentralt i kommunenes planarbeid. En side av dette er, som nevnt, at kommunene skal vurdere prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 i planvedtaket. En annen side er at plan- og bygningsloven gir kommunene hjemmel til å sikre naturmangfold gjennom planvedtak. Plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 6 gir hjemmel til å fastsette generelle bestemmelser i kommuneplanens arealdel om blant annet «miljøkvalitet», «natur» og «landskap». Pbl. § 11-11 nr. 6 gir hjemmel til å fastsette bestemmelser i LNF-områder som regulerer «ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen». På reguleringsplannivå gir § 12-7 nr. 6 hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser for å «sikre naturtyper og annen verdifull natur». Fellesnevneren for disse bestemmelsene er at de i liten grad setter begrensninger for hva slags krav som kan settes til arealbruk, og hvor store begrensninger dette kan legge på arealbruken. Slik sett ser har kommunene i praksis betydelig, overlappende kompetanse med miljømyndighetene.

Koblingen mellom naturmangfoldlovens vernekategorier og plan- og bygningslovens angivelse av arealformål er etter vårt syn for svak. Det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor ikke pbl. § 11-7 og § 12-5 angir «vern etter naturmangfoldloven» som et særskilt arealformål. En slik løsning klargjør at det er den enkelte verneforskrift som setter rammene for arealbruken innenfor verneområdet, noe som ville gjøre rettssituasjonen langt mer forutsigbar for den som planlegger tiltak innenfor verneområdet. Plan- og bygningsloven (1985) hadde arealformålet «Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for forsvaret.» Dette arealformålet er delvis erstattet med anledningen til å gi hensynssoner jf. pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d. Etter denne bestemmelsen kan det fastsettes hensynssone som viser båndlegging etter andre lover. Det er også anledning til å gi bestemmelser til «randsonen» av verneområder.

Selv om både kommuneplanen og reguleringsplaner kan legge restriksjoner på arealbruken ut fra hensynet til naturmangfoldet, er det gjennom hensynssoner koblingen til naturmangfoldloven kommer tydeligst frem. Etter pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c kan det fastsettes en sone med «særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse». Det følger videre av

⁶⁵ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 436.

⁶⁶ Jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 395.

bestemmelsen at det også kan fastsettes soner i randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

3.2.2.5 Oppsummering

Naturmangfoldlovens bestemmelser om vern, utvalgte naturtyper og prioriterte arter har ingen sterk kobling til plansystemet. Vedtak om områdevern legger arealbruksbegrensninger uavhengig av hva som følger av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Det vil si at selv om et utbyggingstiltak er i tråd med kommuneplanen eller en reguleringsplan, vil verneforskriftens bestemmelser like fullt kunne sette begrensninger for tiltaket. Når det gjelder utvalgte naturtyper har lovgiver anvendt en forrangmodell som innebærer at planer som tar uttrykkelig stilling til arealbruken gis forrang foran naturmangfoldlovens krav til utredning og vurdering. Koblingen mellom prioriterte arter og plan- og bygningsloven fremstår på sin side som uklar. Med lovgivers utgangspunkt i at arealplaner skal være en felles arena for beslutninger om arealbruk ville det etter vårt syn være mer pedagogisk, mer forutsigbart og mer brukervennlig om man også av plankartene kunne få en klarere kobling mellom plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven.

På grunnlag av det ovenstående foreslår vi et nytt arealformål i plan- og bygningsloven § 11-7. Denne bestemmelsen gir kommunene hjemmel til å angi verneområde som et særskilt arealformål i kommuneplanen, og eventuelt i reguleringsplaner. Det vil si at verneområdet markers i plankartet, og at det er verneforskriftens bestemmelser som gjelder. Rettslig sett er det liten forskjell på dagens pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav d og vårt forslag. Vi mener likevel en tydeliggjøring av vern som arealformål i planen ville gi en styrking av verneplanen og interessene den representerer. I tillegg ville dette også styrke vernehensynet i plan- og bygningsloven.

Vi foreslår også en endring i naturmangfoldloven § 7, hvor et nytt siste ledd klargjør at det er kommunene som skal foreta en vurdering av naturmangfoldlovens prinsipper der et tiltak er avhengig av tillatelser både fra plan- og bygningsloven og andre sektorlover. Bestemmelsen kan lyde:

Dersom et tiltak eller en virksomhet behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a, skal planmyndigheten foreta vurderingen av prinsippene i §§ 8 til 12.

3.2.3 Motorferdselloven

3.2.3.1 Formål

Motorferdselloven § 1 slår fast lovens formål:

Formålet er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Formålet er å regulere motorferdsel med sikte på vern av naturmiljøet. Hensynet til naturmiljøet og vern om dette er altså et helt sentralt etter loven. Det samme er fremme av trivsel. I forarbeidene er det uttalt at begrepet «naturmiljøet» må tolkes i videste betydning. Det er også vanskelig å lese forarbeidene på annen måte enn at motorferdsel står i en form for motsetning til det lovgiver anser som trivsel.

3.2.3.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Motorferdselloven § 3 slår fast at motorisert ferdsel i utmark er forbudt. Forbudet gjelder for motordrevne kjøretøyer, båter og andre fartøyer samt landing og start med luftfartøyer. Det gjelder en rekke unntak fra dette generelle forbudet, i all hovedsak for ferdsel til ulike nytteformål. Unntakene følger av motorferdselloven §§ 4 til 6. Bruk av *kjøretøyer* reguleres av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark, jf. § 4a i loven.

Det er i all hovedsak kommunene som er vedtaksmyndighet etter motorferdselregelverket. Kommunenes myndighet omfatter både myndighet til å treffe enkeltvedtak og myndighet til å vedta forskrifter.

Selv om lovens unntaksbestemmelser om kjøring i utmark i hovedsak gjelder kjøring til nytteformål er det også gitt en viss åpning for kjøring med rekreasjonsformål på vinterføre. Loven gir kommunen hjemmel til å fastsette lokal forskrift om snøscooterløyper. hvor motorisert ferdsel kan skje. Løypetraseen skal vises i kommuneplanens arealdel, jf. forskriftens § 4a andre ledd tredje punktum.

3.2.3.3 *Kobling til plan- og bygningsloven*

Motorferdselloven har ingen generell koblingsregel mot plan- og bygningsloven. Etter loven § 4a jf. forskriften § 4a kan kommunen fastsette lokal forskrift om snøskuterløyper for fornøyleskjøring. Enkelte av plan- og bygningslovens regler er gitt tilsvarende anvendelse for saksbehandlingen av disse løypene. Etter forskriften § 4a skal forslaget til snøscooterløyper med bestemmelser om bruk «sendes på høring som beskrevet i plan- og bygningsloven § 11-14». Dette er reglene for høring av kommuneplan, som altså skal brukes tilsvarende. Høringsforslaget må blant annet inneholde kart som på en forståelig og entydig måte viser hvor løypealternativene er forslått, samt utsnitt av kommuneplankartet og annen dokumentasjon som er nødvendig for å ta stilling til traséen. Videre skal kommunens vedtak «kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-12 fjerde og femte ledd.»

3.2.3.4 *Planmyndighetens kompetanse til å regulere motorferdsel i utmark*

Planmyndigheten er gjennom bruk av hensynssoner gitt myndighet til å gi bestemmelser i randsonen til landskapsvernområder og nasjonalparker som forbyr motorisert ferdsel. Dette følger av pbl. § 11-8 bokstav c. Slike bestemmelser må gis samtidig med vernevedtaket eller ved revisjon. Dette vil begrense myndigheten til å gi forskrifter og gi tillatelser som tillater motorisert ferdsel. For øvrig kan slike begrensninger kun gis som retningslinjer.

3.2.3.5 *Oppsummering*

Tillatelser etter motorferdselloven kan gis etter en rekke ulike grunnlag i loven. Arealbruken etter loven, om vi vurderer bruken som tiltak, faller i det alt vesentligste utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Man kan reise spørsmål om det er hensiktsmessig å operere med en særskilt motorferdselslov. En løsning kunne være å integrere motorferdselloven i friluftsløven. Dette ble for øvrig foreslått av professor Thor Falkanger i NOU 1992:32 vedlegg 17 side 395.

En annen mulighet er å integrere arealbrukslover som hører inn under kommunene i plan- og bygningsloven, for eksempel å flytte motorferdsellovens bestemmelser om løypetraseer over til plan- og bygningsloven. Slik sett ville forvaltningen av traséer til motorferdsel blitt integrert i kommunenes planlegging, og dermed ville koblingen til andre sektormyndigheters virksomhet blitt mer synlig. Løsningen er diskutert i Prop 35 L (2014-2015) men ble avvist av prinsipielle og praktiske grunner, se proposisjonen kap. 5.1.3.

Vi foreslår at motorferdselslovens bestemmelser integreres som et særskilt kapittel i friluftsløven. Vi foreslår at selve forbudet mot motorisert ferdsel i utmark (dagens § 3) samt dagens § 4 til § 11, flyttes til et nytt kapittel tre i friluftsløven. Lov om motorisert ferdsel i utmark har relativt få bestemmelser. Kommunen er primærmyndighet etter begge lovene. Sanksjons- og straffebestemmelsen kan enkelt samordnes.

3.2.4 **Kulturminneloven**

3.2.4.1 *Kulturminnelovens formål*

Kulturminneloven fastsetter følgende formål:

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.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

Første ledd viser at lovformålet er avgrenset til å sikre ivaretagelse av kulturminner og kulturmiljøer, og at dette er et hensyn som utgjør en del av den sektorovergripende miljø- og ressursforvaltningen. Forarbeidene understreker at hensikten med formuleringen er å vise at det hviler et ansvar på andre sektormyndigheter om å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer ved utøvelse av myndighet etter egen lovgivning.⁶⁷ Dette fremgår for øvrig direkte av formålsbestemmelsens tredje ledd.

Kulturminnehensyn er ofte et sentralt vurderingstema ved arealbruksendringer. Men selv om kulturminnehensyn er et sektorovergripende hensyn, er kulturminneloven avgrenset til vern av kulturminner med kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Forarbeidene presiserer at «det er nasjonale verneverdier som skal ivaretas gjennom anvendelse av loven».⁶⁸ Loven har slik sett et langt mer snevert anvendelsesområde enn å ivareta alle typer kulturminner. Kulturminner uten nasjonal verneverdi skal hensyntas av andre myndigheter etter annen lovgivning.⁶⁹

3.2.4.2 Myndighetsutøvelse etter kulturminneloven

Kulturminneloven hører inn under Klima- og miljødepartementet, men håndhevelsen er i all hovedsak lagt til Riksantikvaren og fylkeskommunene.⁷⁰ Kulturminneloven inneholder flere bestemmelser som gir kulturminnemyndighetene hjemmel til å ivareta kulturminner av nasjonal verdi. Loven oppstiller her et skille mellom legalfredete og vedtaksfredete kulturminner.

Kulturminneloven § 4 angir hva som anses som legalfredete kulturminner. Det vil si kulturminner som er automatisk fredet. Dette omfatter de fleste spor etter menneskelig virksomhet eldre enn 1537, byggverk eldre enn år 1649, samt samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre. Etter § 3 kan ingen sette i gang tiltak som kan føre til inngrep i legalfredete kulturminner.

Forbudsbestemmelsen omfatter både direkte inngrep, så vel som utgravning, tildekning, skjuling og tiltak som fremstår som utilbørlig skjemmende.

Dersom et tiltak berører et legalfredet kulturminne som angitt i § 3 kreves tillatelse etter § 8. Bestemmelsen skiller mellom situasjonen hvor kulturminnet er kjent (synlige kulturminner) og kulturminner som oppdages i forbindelse med grave- og anleggsarbeid.

Etter § 8 første ledd plikter tiltakshaver å varsle kulturminnemyndighetene dersom tiltaket berører et legalfredet kulturminne som nevnt i § 3. Kulturminnemyndighetene avgjør ut fra eget skjønn «om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes». Formuleringen «på hvilken måte» må forstås slik at kulturminnemyndighetene kan sette vilkår til tillatelsen. Dette vil typisk være at kulturminnet flyttes til et museum eller lignende. Ut fra ordlyden må det også være adgang til å sette vilkår om lokalisering og utforming av tiltaket.

Kulturminneloven § 8 andre ledd gjelder kulturminner som ikke er kjent. Slike situasjoner kan oppstå nå det er gitt tillatelse til tiltaket i medhold av annen lovgivning (primært plan- og

⁶⁷ Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 23.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) s. 10.

⁶⁹ Meld. St 16 (2019-2020) fastsetter nye mål i kulturmiljøpolitikken.

⁷⁰ Forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven.

bygningssloven), og at kulturminner først oppdages i forbindelse med utbyggingen. Bestemmelsen setter da krav om at arbeidet stanses i den grad det berører kulturminnet og at kulturminnemyndighetene varsles. Kulturminnemyndighetene skal da avgjøre om arbeidet kan fortsette, evt. på hvilken måte. Avgjørelsen treffes ut fra et fritt skjønn, og det kan settes vilkår for å sikre at kulturminnet ivaretas.

Kulturminner som ikke er automatisk fredet grunnet sin alder kan vernes gjennom et fredningsvedtak. Kulturminneloven § 15 gir hjemmel til å frede enkeltstående kulturminner, mens § 20 gir hjemmel til å verne et større område som et kulturmiljø. Dersom et tiltak vil berøre et vedtaksfredet kulturminne, må det søkes om dispensasjon etter § 15a. Kulturminnemyndigheten kan i «særlige tilfelle» gjøre unntak fra fredningen dersom tiltaket ikke medfører «vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet».

3.2.4.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Når det gjelder legalfredete kulturminner finner vi koblingsbestemmelsen i kulturminneloven § 8 fjerde ledd. Bestemmelsen lyder:

Tillatelse i medhold av første ledd skal ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan som er vedtatt etter denne lovs ikrafttreden. Tilsvarende gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken.

Første punktum slår fast at tillatelse til inngrep i et legalfredet kulturminne ikke er påkrevet der tiltaket er i samsvar med reguleringsplan. Bestemmelsen innebærer at vedtatte reguleringsplaner gis forrang foran kulturminnelovens vernebestemmelser. Bestemmelsen har likhetstrekk med naturmangfoldloven § 53 fjerde ledd om utvalgte naturtyper. Med bruk av forrangmodellen har lovgiver forutsatt at forholdet til synlige kulturminner er avklart under utarbeidelsen av reguleringsplanen.⁷¹ Det vil si at kulturminnemyndighetene har uttalt seg i planprosessen og gitt sitt faglige syn på om, og eventuelt hvordan, tiltaket bør gjennomføres. Dersom kulturminnemyndigheten og kommunen ikke kommer til enighet, må kulturminnemyndigheten eventuelt fremme innsigelse til planen.

Tillatelse etter kulturminneloven § 8 er heller ikke påkrevet i områder som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til bebyggelse og anlegg, så fremt kulturminnemyndigheten har sagt seg enig i arealbruken. Her har lovgiver valgt en samtykkemodell, noe som gir kulturminnemyndighetene større styringsrett enn hva tilfellet er ved forrangmodellen. Formuleringen «sagt seg enig i arealbruken» er upresis, og reiser spørsmålet om det kreves et aktivt samtykke fra kulturminnemyndighetene, eller om det er tilstrekkelig at kulturminnemyndighetene ikke har merknader til planforslaget. Ordlyden taler i retning av at det kreves et aktivt samtykke. Samtykkemodellen medfører spørsmål om hva slags form samtykke skal ha, samt om det kan settes vilkår til samtykket. Det er også grunn til å reise spørsmål om hvorfor det er gitt ulik bestemmelse for reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel på dette punktet.

Dersom legalfredete kulturminner oppdages ved gjennomføringen av planen, krever kulturminneloven § 8 andre ledd at kulturminnemyndighetene gir tillatelse til tiltaket. Som nevnt treffes avgjørelsen ut fra et kulturminnefaglig skjønn, og det kan settes vilkår til tillatelsen.

Når det gjelder fredning av nyere tids kulturminner er det fastsatt nærmere saksbehandlingskrav i kulturminneloven § 22. Det fremgår av første ledd at kulturminnemyndighetene skal ta kontakt med fylkeskommuner og kommuner ved oppstart av fredningsarbeidet. Hensikten med en slik samordningsmodell er å sikre at planmyndighetene får tidlig informasjon og innsikt i verneplanene, slik at det legges til rette for samordning mellom kulturminnemyndighetenes

71 Ot.prp. nr. 7 (1977-1978) s. 29.

fredingsarbeid og planmyndighetene. Det fremgår av bestemmelsen at myndighetene skal «drøfte avgrensning av området, innhold i fredningsbestemmelser og spørsmål om samtidig oppstart av kommunalt eller regionalt planarbeid og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid». Bestemmelsen gir videre hjemmel for å gi forskrift med nærmere bestemmelser om hvordan samordningen skal skje, men en slik forskrift er ikke utarbeidet.

3.2.4.4 *Planmyndighetens kompetanse til å ivareta kulturminner*

Planvedtak og utbyggingstillatelser etter plan- og bygningsloven vil ofte berøre eller gripe inn i kulturminnesektoren. Som nevnt er det imidlertid kun i de tilfeller kulturminner av nasjonal verneverdi blir berørt at kulturminneloven gjør seg gjeldende. For øvrig vil kulturminneverdiene måtte hensyntas av planmyndighetene.

Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 6 gir kommunene vid fullmakt til å fastsette planbestemmelser som legger begrensninger på arealbruken ut fra hensynet til kulturminner. Bestemmelsen er heller ikke avgrenset til kulturminner av lokal eller regional verdi, men kan også omfatte kulturminner som faller inn under kulturminnelovens virkeområde. Når det gjelder vedtaksfredete eller legalfredete kulturminner kan dermed tiltakshaver risikere at kommunen setter andre, og kanskje strengere, krav enn hva som følger av tillatelsen tiltakshaver har fått etter kulturminneloven. Vi ser her et eksempel på at kulturminnemyndighetene og kommunene har delvis overlappende kompetanse, uten at loven avklarer myndighetenes ansvarsområde. Et annet eksempel er plan- og bygningsloven § 29-2 om visuelle kvaliteter. Etter denne bestemmelsen skal kommunen vurdere de estetiske kvalitetene ved et omsøkt byggetiltak. Etter kulturminneloven § 8 vil også estetiske kvaliteter være et relevant vurderingstema når kulturminnemyndigheten skal ta stilling til en søknad om dispensasjon fra legalfredning. Også her kan det være ulikt syn mellom kulturminnemyndighetene og kommunen. I Rt. 1962 s. 530 godtok Høyesterett at kommunen nektet et utbyggingstiltak ut fra skjønnhetshensyn, selv om kulturminnemyndigheten i samme sak hadde kommet til at utbyggingen ikke ville skjemme kulturminnet vesentlig. Slike overlappende kompetanseområder kan bidra til å svekke forutsigbarheten for borgerne.

3.2.4.5 *Oppsummering*

Kulturminneloven har flere koblingsbestemmelser til plan- og bygningsloven. Når det gjelder legalfredete kulturminner gis planer en viss forrang foran kulturminnevernet, jf. § 8 fjerde ledd. Det kreves imidlertid en form for samtykke fra kulturminnemyndighetene for at kommuneplanens areal skal gis forrang, men hva som kvalifiserer som samtykke er noe uklart. Kulturminneloven § 22 legger opp til at fredningsvedtak etter kulturminneloven skal samordnes med planmyndighetenes arbeid. Bestemmelsen sikrer dialog og at det kan finnes omforente løsninger. Fremstillingen over viser også at planmyndighetene har utstrakt myndighet til å gi planbestemmelser for å sikre kulturminner, og at det er uklar ansvarfordeling med hensyn til kulturminnemyndighetenes arbeid. Fra et borgerperspektiv fremstår kulturminnelovens koblingsmodell som utilgjengelig og uforutsigbar.

Vi foreslår nye bestemmelse som erstatter kulturminneloven § 8 fjerde ledd og som inngår som et nytt tredje ledd i § 15a. Poenget med forslaget er å vise at vurderingen av kulturminnet skal skje gjennom planprosesser. Bestemmelsen kan lyde:

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.2.5 Friluftsloven

3.2.5.1 *Formål*

Friluftsloven § 1 slår fast:

Formålet med denne loven er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes.

Loven skal sikre allmenhetens rett til å ferdes og ta opphold mv. i utmark. Høyesterett har i flere saker tatt stilling til innholdet i allmenhetens rettigheter etter friluftsløven. I Rt. 2005 s. 805 (Hvalerdommen) sier Høyesterett:

Friluftsløven har som formål å «verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen, slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes (§ 1). Fastleggelsen av allmenhetens ferdselsrett må skje i lys av dette formålet.

3.2.5.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Myndighetsutøvelsen etter loven er i hovedsak lagt til kommunene. Myndighetsutøvelsen knytter seg i første rekke til:

- Merke, eller gi andre rett til å merke stier, jf. friluftsl. § 35.
- Følge opp ulovligheter jf. friluftsl. § 13, jf. § 40.
- Fastsette avgift for adgang til friluftsområde, jf. friluftsl. § 14.
- Regulere ferdsel, jf. friluftsl. §§2,3 og 15.
- Sperre særlig utsatte områder, jf. friluftsl. § 16.

3.2.5.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Friluftsløven har ingen eksplisitt kobling mot plan- og bygningsloven. Friluftsløven § 19 slår imidlertid fast:

Utøvelse av allemannsretten etter denne lov gjelder med de begrensninger som følger av annen lovgivning eller av forskrifter gitt i medhold av lov.

Lovlige tiltak etter plan- og bygningsloven vil kunne sette til side rettigheter som følger av friluftsløven. Tillatelse til bygging av en fritidsbolig vil f.eks. kunne vanskeliggjøre eller umuliggjøre ferdsel i et område som før byggingen var utmark. Friluftsløven § 19 slår sånn sett fast at friluftsløven viker for lovlige tiltak etter andre lover som hindrer allmenheten ferdsel og opphold mv.

3.2.5.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere friluftshensyn

Planmyndigheten har en vid adgang til å sikre allmenhetens ferdsel og mulighet til opphold gjennom å vedta arealplaner. Bruk av LNF-formål og regulering til grønnstruktur og offentlig veier, torg o.l. sikrer mulighet for ferdsel. Kommunene kan også vedta reguleringsplaner, utelukkende med det for øye å sikre allmenheten ferdselsveier. Planmyndighetene står også fritt til å bortregulere friluftsinnteresser og rettigheter etter friluftsløven. Friluftsløvens vern av allmenhetenes rettigheter rekkes med andre ord ikke lenger enn planmyndighetenes vilje til å ivareta friluftshensyn i deres planlegging.

3.2.5.5 Oppsummering

Friluftsløven sikrer allmenheten rettigheter i utmark. Som vi har sett vil imidlertid lovlig nedbygging av areal sette friluftsløvens rettighetsbestemmelser til side. Det er likevel viktig å understreke at hensynet til friluftslivet alltid vil være et planfaglig relevant hensyn å ta i planprosesser etter plan- og bygningsloven. I hvilken grad man vil sikre allmenn ferdsel i et planområde er imidlertid et politisk spørsmål.

3.2.6 Markaloven

3.2.6.1 Formål

Markaloven § 1 slår fast lovens formål:

Formålet med loven er å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Loven skal sikre Markas grenser og bevare et rikt og variert landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner.

Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.

Lovens formål er å sikre markaområdene rundt Oslo og bidra til å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett.

3.2.6.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Myndigheten etter markaloven er delt mellom flere organer, men i hovedsak håndheves loven av kommunene og fylkesmannen. Vi går ikke her nærmere inn på selve myndighetsfordelingen, men sett hen til vertikal samordning er det verdt å merke seg modellen markaloven bygger på.

Markaloven oppstiller et generelt byggeforbud i marka. Tiltak etter pbl. § 1-6 er forbudt. Forbudet gjelder ikke landbrukstiltak og visse energitiltak jf. markaloven § 5 andre ledd.

Myndighetsutøvelsen etter loven knytter seg i hovedsak til tre forhold:

- Tillatelser til tiltak og dispensasjon fra byggeforbudet, jf. markaloven §§ 14 og 15
- Klagebehandling etter § 16.
- Tillatelser til igangsetting av planarbeid i Marka og stadfesting av vedtatte planer i områder omfattet av markaloven, jf. markaloven §§ 6 og 7.
- Tilsyn og kontroll, jf. markaloven §§ 17 til 19.

3.2.6.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Den direkte koblingen mot plan- og bygningsloven finner vi i markaloven §§ 6, 7 og 8. Den sentrale bestemmelsen er markaloven § 6 som innskrenker kommunenes myndighet til å initiere og vedta kommunale arealplaner i markaområdene. Kommunen kan ikke åpne opp for igangsetting av arbeid med planforslag uten departementets samtykke og kommunens planer i marka må stadfestes av departementet for å få rettslig bindende virkning.

Markaloven § 7 gir kommune myndighet til å åpne for tiltak i arealplaner til tross for byggeforbudet. Dette gjelder:

- Landbrukstiltak
- Stier og løyper
- Idrettsanlegg som kan innpasses loven formål
- Offentlige infrastrukturanlegg

Det er viktig å merke seg at også disse planene skal stadfestes av departementet.

Byggeforbudet kan også fravikes ved statlig plan etter pbl. § 6-4.

Markalovens § 8 slår fast at kommunene innen fire år etter vedtakelse skal sørge for at allerede vedtatte planer er i samsvar med markaloven. Vi har ikke undersøkt om dette er gjort.

3.2.6.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere arealer omfattet av markaloven

Den vide adgangen planmyndighetene generelt har til å vedta arealplaner er snevret kraftig inn i markaloven. Kommunene er kun gitt myndighet til å vedta planer som omhandler en begrenset type tiltak. Likevel er det nok grunn til å påpeke at landbruksunntaket og unntaket for offentlige

infrastrukturiltak i markaloven § 7 gir grunnlag for å vedta planer og å gi tillatelse til store bygge og anleggstiltak innenfor markagrensen.

3.2.6.5 Oppsummering

Markaloven har som hovedformål å fremme og tilrettelegge for friluftsliv, naturopplevelse og idrett, sikre markagrensen og bevare Markas landskap og natur- og kulturmiljø med kulturminner. Loven illustrerer at lovgiver har funnet det nødvendig å gjøre inngrep i kommunens alminnelige adgang til å vedta planer og gi dispensasjoner, for å sikre at formålet med loven ikke undergraves. Med utgangspunkt i plan- og bygningslovens overordnede formål om samordning, og de sterke hensyn som gjøre seg gjeldende i markaloven, er det generelle unntaket for landbrukstiltak et paradoks. Anleggelse av stier og løyper krever tillatelse og i mange tilfeller reguleringsplan, før tillatelse kan gis, jf. markaloven § 9. Reguleringsplikten følger av plan- og bygningsloven. Som vi skal komme tilbake til gjelder etter vårt syn reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd også for landbruksveier. Denne plikten gjelder generelt og selvsagt også innenfor det areal som omfattes av markaloven. Markalovens regulering av plikten til å utarbeide reguleringsplan for større løyper og stier illustrerer paradokset om man skulle legge et annet syn til grunn.

3.2.7 Klimaloven

3.2.7.1 Klimalovens formål

Klimaloven § 1 slår fast følgende formål:

Loven skal fremme gjennomføring av Norges klimamål som ledd i omstilling til et lavutslippssamfunn i Norge i 2050.

Loven skal fremme åpenhet og offentlig debatt om status, retning og framdrift i dette arbeidet.

Loven skal ikke være til hinder for at klimamål fastsatt i eller i medhold av denne lov kan gjennomføres felles med EU.

Formålet med loven er å sikre gjennomføring av Norges klimamål, samt at omstillingen til lavutslippssamfunnet skjer på en åpen og demokratisk måte. Utover å lovfeste Norges klimamål i § 2 og § 3, sier ikke loven noe om hvordan målene skal nås. Omstillingen til lavutslippssamfunnet skal med andre ord skje gjennom politiske vedtak og gjennom håndhevelse av annen lovgivning.

3.2.7.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Rettssubjektene etter loven er regjeringen og Stortinget. Etter §§ 5 og 6 skal regjeringen legge frem rapporter og gjøre rede for status og progresjon overfor Stortinget. Kommunene pålegges ingen plikter etter klimaloven. Loven retter seg heller ikke mot borgerne.

3.2.7.3 Koblingen til plan- og bygningsloven

Klimaloven har ingen direkte kobling til plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har på sin side en helt sentral rolle når det gjelder oppnåelsen av målsetningene i klimaloven.

3.2.7.4 Planmyndighetenes kompetanse til å regulere klimahensyn

Klimahensynet står sentralt i plan- og bygningsloven. Som det overordnede verktøyet for samfunns- og arealplanlegging vil beslutninger som tas i medhold av plan- og bygningsloven ha stor betydning for arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp. Klimalovens forarbeider nevner som eksempel plassering av nye boligfelt, industriområder, veier og lignende.⁷² Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav g fremhever også reduksjon av klimagasser som et av

⁷² Prop. 77 L. (2016-2017) s. 22.

de sentrale hensynene med planlegging. Ansvar påhviler planmyndighetene på alle beslutningsnivåer. På statlig nivå er det blant annet fastsatt statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging,⁷³ som både planmyndighetene og andre sektormyndighetene skal legge til grunn i sin myndighetsutøvelse. Kommunale arealplaner er også et sentralt styringsverktøy for å bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Gjennom planarbeidet, herunder konsekvensutredninger, legges det til rette for at kommunene kan velge de løsninger som i sum gir minst utslipp. Planbestemmelser kan på sin side brukes til å gi føringer som har betydning for klimagassutslipp.⁷⁴

3.2.7.5 Oppsummering

Klimaloven har ingen direkte kobling til verken plan- og bygningsloven eller andre lover av betydning for arealforvaltningen. Samtidig lovfester klimaloven målsetninger som kun kan oppnås dersom det tas tilstrekkelig hensyn til reduksjon av klimagassutslipp gjennom håndhevelse av annen lovgivning. Helt sentralt står plan- og bygningslovens samfunns- og arealplaner. Gjennom helhetlige og samordnende planprosesser kan det treffes tverrsektorielle beslutninger som sikrer at ny arealbruk skjer på en måte som i størst mulig grad bidrar til å redusere klimagassutslipp. For å synliggjøre denne koblingen kunne klimalovens formål kommet tydeligere frem i plan- og bygningsloven. En mulighet er at pbl. § 3-1 første ledd bokstav g henviser direkte til klimalovens formål. Samtidig retter ikke klimalovens seg til kommunene, og vi finner det lite hensiktsmessig med en slik kobling.

3.3 Landbruks- og matdepartementets sektorlover

3.3.1 Jordlova

3.3.1.1 Jordlovas formål

Jordlovas § 1 fastslår følgende formål:

Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.

Første ledd viser at lovens hovedformål er å sikre det som betegnes som «arealressurser». Begrepet har et videre nedslagsfelt enn jordressurser. Forarbeidene understreker at loven skal hensynta et bredt spekter av interesser knyttet til landbruks- og skogbrukseiendommer.⁷⁵ At lovanvendelsen skal skje på grunnlag av brede interesseavveininger kommer tydelig frem av § 1 andre ledd, hvor hensynet til bosetting, arbeid og drift er fremhevet, samt tredje ledd hvor det er

⁷³ Fastsatt ved kgl. res. av 26. september 2014, jf. plan- og bygningsloven § 6-2.

⁷⁴ I brev fra departementet av 31. mai 2019 legger departementet til grunn at; *det er hjemmel til å gi reguleringsbestemmelser om bruk av tre i byggverk etter pbl. § 12-7 nr. 1, 2 og 4. Departementet kan ikke se at loven utelukker at slike bestemmelser også gjelder bruk av tre i bygningskonstruksjonen.*

⁷⁵ Ot.prp. nr. 72 (1993-1994) s. 78.

vist til at arealforvaltningen skal skje ut i fra et langsiktig perspektiv, på en miljøforsvarlig måte, hvor det også skal tas hensyn til vern av dyrket og dyrkbar mark, samt kulturlandskap. Flere av de hensyn som skal ivaretas etter jordlova faller slik sett også inn under andre sektorlover og plan- og bygningsloven.

Selv om formålsbestemmelsen gir inntrykk av at loven har et bredt anvendelsesområde, blir virkeområdet for to bestemmelser i loven – bestemmelsene om omdisponering og deling – betydelig innsnevret gjennom § 2. Som vi skal komme tilbake til nedenfor vil disse bestemmelsene i jordlova som utgangspunkt kun komme til anvendelse for areal angitt som LNF-områder i kommuneplanens arealdel. Lovgiver har slik sett forutsatt at hensynet til jordressursene i denne sammenheng er underlagt en bred vurdering i planprosessene.

3.3.1.2 Myndighetsutøvelse etter jordlova

Myndigheten etter jordlova er fordelt på flere organer. Etter jordlova § 3 er både kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen satt til å ivareta de hensyn jordlova skal ivareta, og til å treffe vedtak av forskjellig karakter. Jordlova gir disse landbruksmyndighetene bl.a. ansvaret for å påse at dyrkbar og dyrket mark faktisk brukes til jordbruksproduksjon, og at deling av landbrukseiendom kun skjer der det foreligger tillatelse. Det er allikevel kommunen som er den sentrale landbruksmyndighet, både ved at kommunen gjennom arealplanlegging kan avgjøre i hvilken grad landbruksinteresser skal prioriteres, og ved at kommunen er gitt myndighet til å avgjøre søknader om omdisponering og deling av landbrukseiendommer.⁷⁶

Jordlova § 8 oppstiller en generell driveplikt for landbruksareal. Plikten knytter seg til eieren av landbrukseiendommen, ikke til eiendommen som sådan. I så måte er bestemmelsen ikke særlig relevant med hensyn til denne utredningen.

Jordlova § 9 første ledd fastsetter et generelt forbud mot bruk av dyrket og dyrkbar mark til annet formål enn jordbruksproduksjon. Med dette oppstiller loven et tilsynelatende strengt vern av jordressursene. Koblingsmodellen i § 2, som vi kommer tilbake til, innebærer imidlertid at forbudets rekkevidde innskrenkes vesentlig.

Etter annet ledd kan det etter søknad gis dispensasjon fra forbudet. Denne myndigheten er i forskrift lagt til kommunene. Bestemmelsen lyder:

Departementet kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til godkjende planar etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan førast attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram alternative løysingar.

Kriteriet «særlege høve» er ikke en rettslig begrensning for kommunens adgang til å gi fritak, men krever at det foretas en konkret vurdering og vektlegging av relevante hensyn. Som det fremgår av § 9 andre ledd andre punktum skal det blant annet tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven. Dette innebærer nok en direkte kobling til plansystemet. Gjeldende arealplaner er dermed gjort til et relevant hensyn i interesseavveiningen etter § 9. Det kan allikevel reises spørsmål ved relevansen av vedtatte arealplaner ved behandlingen av slike søknader. Etter jordlova § 2 gjelder nemlig ikke § 9 og § 12 dersom det er vedtatt reguleringsplan som tilrettelegger for annen bruk enn landbruksvirksomhet. Det samme gjelder dersom området er lagt ut til bebyggelse og anlegg i kommuneplanen. Der tillatelse er påkrevet etter § 9 vil området stort sett være lagt ut til landbruksvirksomhet. I gjeldende arealplan for et konkret område kan det likevel være fremhevet ulike interesser som kan være av betydning for om dispensasjon bør gis.

⁷⁶ Se forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.

Det kan også være gitt bestemmelser om omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk, jf. pbl. § 11-11 nr. 1 som kan være av betydning. Bestemmelsen får trolig i praksis størst anvendelse for landbrukseiendommenes egen virksomhet, eksempelvis ved oppføring av kårboliger, driftsbygninger o.l. på dyrket eller dyrkbar mark.

Etter jordlova § 9 tredje ledd kan det settes vilkår til en tillatelse til omdisponering av dyrket eller dyrkbar jord, så fremt vilkårene er «nødvendige av omsyn til dei føremåla lova skal fremja». Med tanke på formålsbestemmelsens vide formuleringer er det klart at kommunene har vide fullmakter til å sette de vilkår de finner formålstjenlig. Det ulovfestede kravet om at vilkårene må være saklige og ikke uforholdsmessig tyngende, gjelder imidlertid som en ytre ramme.

Jordlova § 12 gjelder deling av landbrukseiendommer, og setter i første ledd krav om tillatelse ved slik deling. Også her er myndigheten delegert til den enkelte kommune. Det ligger ikke noen rettslige begrensninger for kommunens adgang til å tillate deling av landbrukseiendommer. Vurderingen baseres på et landbruksfaglig skjønn. Etter § 12 tredje ledd skal det blant annet legges vekt på om hensynet til vern av arealressursene, hva som gir driftsmessig gode løsninger og andre hensyn som faller inn under formålsbestemmelsen. Selve vektleggingen av slike hensyn kan verken overprøves av ombudsmannen eller domstolene. I en klagesak etter forvaltningsloven skal klageinstansen i utgangspunktet legge stor vekt på det kommunale selvstyre, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. I rundskriv H-1998-2103 er det imidlertid uttalt at nasjonale hensyn gjør seg gjeldende i saker etter både jordlova, skogbrukslova og konsesjonsloven, og at det kommunale selvstyre bør få liten betydning i klagesaker.⁷⁷ Etter jordlova § 12 femte ledd kan det settes vilkår til en delingstillatelse som kommunen finner «nødvendige av omsyn til dei føremåla som lova skal fremja».

Det er ikke noen formell kobling til plansystemet i § 12. Jordlova § 2 innebærer imidlertid at kravet om delingstillatelse ikke får anvendelse i områder som er satt av til annet formål enn landbruk. Der § 12 gjør seg gjeldende, vil plan- og bygningsloven § 20-2 like fullt sette krav om tillatelse til deling av eiendom. Vi står dermed overfor et system hvor samme tiltak krever to tillatelser etter to forskjellig regelverk.

3.3.1.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Jordlovas kobling til plansystemet finner vi i jordlova § 2. Bestemmelsens første og andre ledd lyder:

Denne lova gjeld for heile landet. Føresegnene i §§ 9 og 12 gjeld likevel ikkje for område som:

- a) I reguleringsplan er lagt ut til anna føremål enn landbruk eller hensynssone som med tilhørende bestemmelse fastlegger faresone, jf. plan- og bygningsloven § 12-6.*
- b) I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til
 - 1) bebyggelse og anlegg, eller*
 - 2) landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje.**

⁷⁷ Rundskriv H-1998-2103 punkt 9.

Ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan eller reguleringsplan kan det gjerast vedtak av planmyndigheitene om at føresegnene i §§ 9 og 12 skal gjelde for planområda eller avgrensa deler av dei.

Bestemmelsen slår fast at plan- og bygningsloven gis forrang ved omdisponering og deling hvis en reguleringsplan legger til grunn annet formål enn LNF-R og når kommuneplanens arealdel legger til grunn at det kan skje utbygging. Denne forrangsmodellen innebærer at jordlovas materielle bestemmelser om omdisponering og deling gis et begrenset anvendelsesområde i møte med plan- og bygningsloven. Utbygging til annet formål enn landbruk vil kunne godkjennes etter plan- og bygningsloven uavhengig av jordlovas bestemmelser, dersom tiltaket er i tråd med vedtatt plan. I kommuneplanens arealdel kan konkrete områder være avsatt til spredt bolig eller fritidsbebyggelse. Fradeling og omdisponering vil da verken kreve dispensasjon fra arealformålet i plan- og bygningsloven, eller omdisponeringsforbudet eller delingsforbudet i jordlova §§ 9 og 12. Det vil kun kreve tillatelse etter pbl. § 20-2.

Dersom fradeling skjer i strid med en arealplan står vi overfor en annen situasjon. Da kreves dispensasjon både etter pbl. § 19-2 og jordlova § 12.

3.3.1.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere jordbruksvirksomhet

Lovgiver har gjennom jordlova § 2 forutsatt at landbrukshensyn er vurdert og vektlagt i planprosessene. Det følger av pbl. § 3-1 første ledd bokstav b, at planer skal «sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer». Jordvern er også løftet frem som et av hensynene som skal tillegges stor vekt når kommunene skal ta stilling til en dispensasjonssøknad, jf. pbl. § 19-2 tredje ledd. Det følger også av pbl. § 3-2 at offentlige organer har rett og plikt til å delta i planlegging. Når landbruksareal foreslås omdisponert i planforslag ligger det en forventning om at landbruksmyndighetene som fagmyndighet gir innspill. Her vil både kommunens egen landbruksavdeling og fylkesmannens landbruksavdeling være å regne som landbruksmyndighet. Fylkesmannens landbruksavdeling er også gitt anledning til å fremme innsigelse, jf. pbl. § 5-4 i de tilfeller de, på faglig grunnlag, fraråder en omdisponering.

Der jordlova ikke er satt til side av en arealplan, kommer den prosessuelle koblingen mellom jordlova og plan- og bygningsloven bl.a. opp i forbindelse med dispensasjoner. Krav til delingstillatelse i jordlova skal ivareta mer spesifikke hensyn enn det som følger direkte av plan- og bygningsloven, blant annet hensyn til jordbruksvirksomhet, bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. Mens tillatelse etter jordlova § 12 i stor grad er et forvaltningseskjønn med begrensede prosessuelle krav, oppstiller pbl. § 19-2 rettslige vilkår for å kunne gi dispensasjon. I tillegg er det prosessregler, som blant annet at dispensasjonssøknader skal sendes fagmyndigheter til uttale før dispensasjon eventuelt gis.

3.3.1.5 Oppsummering

Som sektorlov skaper jordlova relativt beskjedne utfordringer i møtet med planer etter plan- og bygningsloven. Jordlovas forrangsmodell innebærer at lovens jordvernbestemmelser i stor grad viker tilbake for disponeringer som skjer i tråd med rettslig bindende arealplaner, og gjelder i stor grad kun der arealplanen og jordlova har sammenfallende interesser.

Når det gjelder LNF-områder vil omdisponering av dyrkbar eller dyrket jord, samt deling av landbrukseiendommer, kreve tillatelse etter både jordlova og plan- og bygningsloven. Det er stort sett sammenfallende vurderinger som må tas etter begge hjemmelsgrunnlag, og det kan derfor reises spørsmål om det hadde vært mer hensiktsmessig om jordvernbestemmelsene i jordlova §§ 2, 9 og 12 ble flyttet over til plan- og bygningsloven. Jordressursene kan på mange måter sammenlignes med strandsonen, og det kan tenkes en tilsvarende bestemmelse for jordvern som byggeforbudet i 100-metersbeltet.

Forslag til ny lovbestemmelse i plan- og bygningsloven:

Pbl. § 1-8 a Bruk av dyrket og dyrkbar jord og deling av eiendom avsatt til landbruksformål

Dyrket jord skal ikke brukes til annet formål enn jordbruksproduksjon. Dyrkbar mark skal ikke brukes slik at den ikke er egnet til landbruksproduksjon.

Eiendom som brukes eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk, og som ikke er avsatt til utbygging i rettslig bindende arealplan, skal ikke deles.

Forbudet i første og andre ledd gjelder ikke for områder som er lagt ut til spredt bolig og fritidsbebyggelse i kommuneplanenes arealdel eller som i reguleringsplan er avsatt til annet formål enn landbruksvirksomhet.

Etter vår oppfatning bør det foretas en revisjon av både jordlova og skogbrukslova herunder de utallige forskriftene og rundskrivene på området, hvor målet bør være å vedta en felles lov. Dette ville etter vårt syn gjøre rettssituasjonen langt mer oversiktlig for både forvaltningen, landbruket selv og tredjeparter.

3.3.2 Skogbrukslova

3.3.2.1 Skogbrukslovas formål

Skogbrukslovas formålsbestemmelse slår fast:

Denne lova har til formål å fremme ei bærekraftig forvaltning av skogressursane i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfaldet, omsyn til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen.

Formålsbestemmelsen viser at loven har en todelt målsetting. For det første skal loven fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene. Her kan vi si at loven legger til grunn at skogbruksressursene skal utnyttes i næringsøyemed, men på en slik måte at ressursgrunnlaget utnyttes innenfor rammen av bærekraftig utvikling. For det andre slår formålsbestemmelsen fast at skogbruksforvaltningen skal skje med hensyntagen til det biologiske mangfoldet, landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen. I likhet med plan- og bygningsloven skal skogbrukslova altså bidra til både bruk og vern.

3.3.2.2 Myndighetsutøvelse etter skogbrukslova

I likhet med jordlova er myndigheten etter skogbrukslova fordelt mellom kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannen, jf. skogbrukslova § 3. Kommunen er også her den sentrale myndighetsaktør ved at de fleste bestemmelser i loven håndheves av kommunene. Loven inneholder få bestemmelser som gjelder krav om tillatelse ved arealbruksendringer. Et viktig unntak er § 7 om veibygging i skog. Bestemmelsen slår fast:

Bygging og ombygging av vegar til skogbruksformål kan berre gjennomførast etter løyve frå kommunen.

Planlegging, bygging og ombygging skal skje på ein måte som tek omsyn til viktige miljøverdiar og som sikrar landbruksfaglege heilskapsløysingar. Det skal leggjast vekt på å oppnå eit rasjonelt vegnett, der det også blir teke omsyn til den nytten vegen kan få for anna næringsverksemd knytt til landbrukseigedommane.

Departementet kan gi nærare forskrifter om planlegging, godkjenning og bygging av skogsvegar og av andre anlegg og tekniske inngrep knytte til skogbruk.

Bestemmelsen gir kommunen myndighet til å gi tillatelse til bygging av veier til skogbruksformål. Dette kan i enkelte tilfeller dreie seg om relativt store arealinngrep. Nærmere regler om planlegging, godkjenning og bygging av skog- og landbruksveier er gitt i forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier.⁷⁸ Denne forskriften er hjemlet både i skogbrukslova § 7 og jordlova §§ 3 og 11. Forskriften dekker dermed landbruksveier som sådan. Dette skaper allikevel enkelte utfordringer fordi jordlova og skogbrukslova har forskjellig kobling til plan- og bygningsloven. Landbruksveier vil ofte gå både i skog og over dyrket og dyrkbar jord.

Forskriftens formålsbestemmelse slår fast:

Formålet med denne forskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon og løsmasseskred, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen.

Forskriften gir kommunen som landbruksmyndighet en vid adgang til å behandle og gi tillatelse til bygging av landbruksveier. Etter forskriften § 3-2 skal det foretas en bred interesseavveining av både landbrukshensyn og miljøhensyn. Etter § 3-3 kan kommunen sette vilkår i tillatelsen som skal sikre at det tas hensyn til andre interesser som blir berørt.

Et annet poenger at forskriften § 2-2 fastsetter et krav om at det kun er landbruksveier med en lengde på mer enn 5 kilometer som skal underlegges en vurdering av behov for konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven § 4-2. Samme bestemmelse følger av forskrift om konsekvensutredninger vedlegg II punkt 1 bokstav i). Dette innebærer at landbruksveier med en lengde mindre enn 5 kilometer er automatisk unntatt fra kravet om konsekvensutredning. ESA har tidligere kritisert Norge for å operere med terskelkriterier som på forhånd siler ut store arealinngrep fra bestemmelsene om konsekvensutredninger. Det er grunn til å stille spørsmål ved om reglene om konsekvensutredninger for landbruksveier oppfyller EU-direktivenes krav.

I vår sammenheng er det også betenkelig at landbruksveier under 5 kilometer er unntatt fra KU-kravet all den tid konsekvensutredninger er et sentralt virkemiddel for samordning mellom sektormyndigheter og planmyndighet.

3.3.2.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Skogbrukslova § 2 andre ledd slår fast:

Lova gjeld sjølv om eit område er verna etter naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nemnt i naturmangfoldloven § 77, eller i plan etter plan- og bygningslova er lagt ut til andre formål enn landbruk, så sant ikkje anna følgjer av verne- eller planvedtaket eller av forskrifter knytt til vedtaket.

Her ser vi et eksempel på at sektorloven gjelder parallelt med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Med denne koblingsmodellen og den vide hjemmelen i landbruksveiforskriften til å gi tillatelse til store arealinngrep, står vi overfor et viktig og omfattende unntak fra krav om byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Byggesaksforskriften (SAK) slår nemlig fast jf. § 4-3 bokstav e, at veier som behandles etter landbruksveiforskriften er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

I forarbeidene til loven er det uttalt:

Skog og grunn som nemnt i første ledd er likevel ikkje omfatta av virkefeltet i lova dersom det går fram av vernevedtak etter naturvernlova eller vedtak etter

⁷⁸ Forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier.

*plan- og bygningslova eller føresegner knytt til vedtaket at heile eller deler av lova ikkje skal gjelde.*⁷⁹

Skogbrukslova åpner for at loven settes til side gjennom planvedtak, herunder bestemmelser til plan. Lovteksten legger slik sett opp til en forrangsmoell, i den forstand at lovens bestemmelser kan fravikes gjennom blant annet planvedtak.

3.3.2.4 *Planmyndighetens kompetanse til å regulere skogbruksvirksomhet*

Landbruksmyndighetene forvalter et omfattende regelverk. Svært mye av dette regelverket dreier seg om annet en myndighetsutøvelse knyttet til arealbruk. I utgangspunktet regnes tradisjonell landbruksvirksomhet som lovlig bruk av arealer angitt som LNF. Planmyndighetenes kompetanse til å regulere landbruksvirksomhet er begrenset på slike arealer. Likevel er det en viss anledning til å gi bestemmelser og fastsette hensynssoner for arealer avsatt til LNF-R formål.

Pbl. § 11-9 nr. 1 slår fast at planmyndigheten kan bestemme at det for bestemte areal eller tiltak er krav om reguleringsplan. Forholdet til skogbrukslova med forskrifter er ikke behandlet i forarbeidene. Etter ordlyden i bestemmelsen er planmyndigheten gitt kompetanse til å innføre en planplikt på tiltak. Landbruksveier som tiltak er ikke unntatt den generelle plikten planmyndigheten har til å kreve reguleringsplan. Her har vi dermed et eksempel på et vedtak som kan sette myndigheten etter skogbrukslova til side. Vi kan heller ikke se at denne kompetansen til å gi bestemmelser er begrenset til skogbrukslova. Myndigheten etter pbl. § 11-9 nr. 1 dekker også jordlova. Ettersom forskrift om planlegging og bygging av landbruksveier er hjemlet både i skogbrukslova og jordlova kan vi slå fast at kommunen kan innføre et reguleringsplankrav før behandling og bygging av landbruksvei kan skje.

Utover pbl. § 11-9 nr. 1 er det vanskelig å se at plan- og bygningsloven hjemler å gi bestemmelser som griper inn i den myndighetsutøvelse som kan skje etter skogbrukslova.

Pbl. § 11-8 hjemler bruk av hensynssoner, herunder bestemmelser til slike soner. Særlig aktuelt her er igjen sikrings- støy og faresoner fastsatt med hjemmel i pbl. § 11-8 nr. 1. I for eksempel rasutsatte områder kan det til slike hensynssoner gis bestemmelser som forbyr hogst og andre inngrep. Disse vil i så fall også være bindende for myndighetene etter skogbrukslova.

3.3.2.5 *Oppsummering*

Skogbrukslova reiser få spørsmål som gjelder koblingsmodellen mot plan- og bygningsloven. Årsaken til dette er naturligvis at skogbruksvirksomhet i det alt vesentligste drives fra arealer avsatt til LNF- formål. Skogbruksvirksomhet er i de fleste tilfeller i tråd med arealformålet og skogbruksmyndighetene kan gi tillatelse etter den myndighet de er gitt i skogbrukslova. Vi har sett at forskrift om behandling og bygging av landbruksveier skaper særskilte problemer. Vi har også sett at slike veier er unntatt byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Byggesaksforskriften § 4-3 slår bare fast at krav i byggesaksdelen ikke gjelder for landbruksveier. I forarbeidene til skogbrukslova er det også tatt høyde for at en arealplan eksplisitt kan sette skogbrukslova til side. Et sentralt poeng som vi ikke kan se er diskutert er den alminnelige planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd. Det følger verken av pbl. § 20-6 eller SAK § 4-3 bokstav e at landbruksveier er unntatt fra plan- og bygningslovens virkeområde. Dette følger heller ikke av landbruksveiforskriften. Vi kan videre slå fast at landbruksveier i utgangspunktet faller innenfor tiltak som lovlig kan gjennomføres i LNF-områder. Bygging av landbruksveier i LNF-områder er altså ikke i seg selv i strid med planformålet. Men kan man med disse utgangspunkter slutte noe med hensyn til den generelle reguleringsplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd?

Vi kan ikke se at det er rettslig grunnlag for å hevde at reguleringsplanplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd er satt til side. Denne er som kjent ikke betinget av at bygging vil være i strid med

⁷⁹ Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) s. 79.

plan. Plikten skal sikre at det skjer en bred og demokratisk prosess når man står overfor arealinngrep som kan betegnes som *større bygge- og anleggstilltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*. For slike tiltak kreves reguleringsplan.

Lovgivers intensjon ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven i 2008 var tydelig:

Planleggingen er ikke minst viktig for å legge til rette for utbygging. Den skal bidra til at interessekonfliktene som knytter seg til arealbruk og arealknapphet kan løses ut fra brede og langsiktige avveininger. En særlig oppgave er å verne viktige miljøverdier i et samfunn med fortsatt økonomisk vekst, befolkningsvekst og en stadig høyere levestandard. Planleggingen skal sikre at disse avveiningene skjer i åpenhet og offentlighet, med mulighet for de berørte til å påvirke utviklingen av sitt lokalsamfunn og nærmiljø. En god offentlig planlegging er ikke minst viktig for å ivareta interesser som ellers står svakt. I vid forstand skal planlegging bidra, direkte og indirekte, til en bedre fordeling av goder mellom ulike grupper.» Utvalget konkluderer med at det vil være minst like sterkt behov for planlegging i de kommende tiårene som i dag.

Departementet slutter seg til dette, og har lagt denne forståelsen til grunn for forslaget til ny plandel av plan- og bygningsloven, som er basert på Planlovutvalgets forslag i NOU 2003:14.⁸⁰

Spørsmålet om planplikt er lite behandlet i juridisk litteratur. Det er også lite rettspraksis. I veilederen «Garden som ressurs» utarbeidet av LMD og KMD slås det generelt fast:

Det generelle reguleringsplankravet i § 12-1 tredje ledd for større bygge- og anleggsarbeider gjelder også for landbruksvirksomhet. Det er kommunene som, ut fra en konkret vurdering av tiltaket, må vurdere om et tiltak faller innenfor dette kravet. Noen tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som i seg selv ikke er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt.

La oss først slå fast det åpenbare. Kravet om utarbeidelse retter seg mot kommunene, ikke den private. Men i dette ligger på den annen side at kommunen som landbruksmyndighet ikke skal gi tillatelse til bygging av en landbruksvei før det foreligger en reguleringsplan, der tiltaket er av en slik art at reguleringsplanplikten slår inn. Innjord m.fl. diskuterer dette spørsmålet i kommentarutgaven til plan- og bygningsloven. Der diskuteres også betydningen av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2009 s. 354 *Kvinnherad energi*. Her slo Høyesterett fast at det ikke var rettslig grunnlag for planmyndighetene til å stanse bygging/foreta utvidelse av et vannkraftverk med begrunnelse i at det var plikt til å utarbeide reguleringsplan. Høyesterett skriver:

I forhold til tiltakshaver foreligger ikke forhold i strid med bestemmelser i eller gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Det kan da ikke være anledning til å stanse tiltak etter § 113 selv om kommunen etter § 23 nr. 1 skulle være forpliktet til å utarbeide en reguleringsplan for området. En slik utvidelse av anvendelsesområdet for § 113 måtte vært nærmere omtalt i forarbeidene til § 23 nr. 1 første ledd andre punktum og eventuelt lovfestet.

Saken ble behandlet etter pbl. (85) § 23 nr. 1, hvor ordlyden var forskjellig fra dagens ordlyd i pbl. § 12-1 tredje ledd. Denne konkrete typen tiltak Kvinnherad-saken gjaldt er etter pbl. § 1-3 unntatt lovens virkeområde. I tillegg slår nå § 12-1 tredje ledd andre setning fast at konsesjonsbehandling erstatter reguleringsplan. I dag fremstår derfor resultatet i Kvinnherad

⁸⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 6.

energi som åpenbart. For andre tiltak, som også er unntatt byggesaksbehandling etter SAK § 4-3, eksempelvis landbruksveier er ikke dette like enkelt. Etter vårt syn gjelder reguleringsplanplikten i § 12-1 tredje ledd fullt ut også for disse tiltakene. Kommunene og sektormyndigheter, som gir tillatelse etter særlovene skal påse at reguleringsplikten er oppfylt før tillatelser til utbygging gis. Spørsmålet om planplikt må ikke blandes sammen med spørsmålet om planmyndigheten har hjemmel til å stanse gjennomføring av et tiltak hvor tillatelser er gitt etter annet lovverk. Planplikten skal følges opp av offentlige myndigheter.

Et annet spørsmål er om det er i tråd med EU-direktivene om konsekvensutredning å legge til grunn av bare landbruksveier med lengde over 5 km utløser en plikt til å vurdere konsekvensutredning.

Landbruksveiforskriften § 2-2 jf. konsekvensutredningsforskriften § 8 jf. vedlegg II slår fast at landbruksveier over 5 km skal underlegges vurdering av konsekvensutredning.⁸¹

European Surveillance Agency (ESA) har tidligere kritisert Norge for måten man har implementert EU- direktivene om konsekvensutredning (Plandirektivet og Tiltaksdirektivet). Kritikken har blant annet vært rettet mot bruk av terskelverdier som på forhånd ekskluderer arealinngrep fra plikten til å utarbeide konsekvensutredninger. Etter de nevnte forskrifter har myndighetene på forhånd avgjort at landbruksveier under fem, kilometers lengde, aldri vil kunne medføre vesentlige miljøvirkninger. Det er vanskelig å se at dette kan være riktig, og det er derfor grunn til å stille spørsmålet om disse bestemmelsene er i tråd med EU-direktivene.

På grunnlag av det ovenstående foreslås en mindre endring i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 1.

Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

omfang, lokalisering og utforming av bygninger, veier og andre anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 andre ledd nr. 5,

I skogbrukslova § 8 andre ledd foreslås følgende endring:

Ved hogst skal det takast omsyn til skogen sin framtidige produksjon og forynging samstundes som det blir teke omsyn til miljøverdiane. Det skal sørgjast for at bruk av stigar, løyper og andre ferdsselsårer ikkje blir unødige vanskeleggjort for allmenta etter at hogsten er avslutta. Kommunen kan påleggje skogeigar å rette opp køyreskadar eller andre skadar etter tiltak i skogen.

Om ein hogst blir planlagt eller skjer i strid med denne lova, reduserer eigedommen sitt produksjonsgrunnlag vesentleg, eller kan få uheldige verknader for miljøverdiane, kan kommunen nekte hogsten eller setje vilkår for korleis den skal gjennomførast. Kommunen skal setje vilkår for hogst som kan få uheldige verknader for allmentas bruk av stiar, løyper og andre ferdsselsårer som er teikna inn i rettsleg bindande arealplan.

Når ikkje anna er fastsett av departementet skal kjøpar og seljar sørgje for at alt skogvirke som blir hogd til foredling, sal eller eksport blir målt. Departementet kan gi nærare forskrifter om registrering og oppgaveplikt i samband med slik måling.

⁸¹ Landbruksveiforskriften viser for øvrig fremdeles til den opphevede konsekvensutredningsforskriften for tiltak etter sektorlover av 2014.

Vi ser at det er mange gode grunner for å utrede å slå sammen jordlova og skogbrukslova. Vi går ikke nærmere inn i dette her. Et tilsvarende forslag ble også fremmet av professor Thor Falkanger i NOU 1992: 32 vedlegg 17 side 394.

3.3.3 Reindrifftsloven

3.3.3.1 *Reindrifftslovens formål*

Reindrift er en arealkrevende næring som er sårbar for arealbruksendringer i form av utbygging og annen menneskelig aktivitet. Reindrifftslovens formål er blant annet å «bidra til sikring av reindrifftsarealene i det samiske reinbeiteområdet som reindrifftsens viktigste ressursgrunnlag», jf. § 1 andre ledd. Loven inneholder få virkemidler for å operasjonalisere dette formålet. Mange av lovens bestemmelser gjelder privatrettslige forhold, hvor grunneiere og reindrifftsutøvere er rettssubjekter. Den mest konkrete bestemmelsen som gjelder arealbruk er § 22 som setter et forbud mot å stenge reindrifftsens flyttleier. Loven kan derfor vanskelig karakteriseres som en typisk arealforvaltningslov. Det er gjennom annen lovgivning hensynet til reindrifften må ivaretas. Dette gjelder både plan- og bygningsloven, samt andre lover som gir sektormyndighetene hjemmel til å tillate arealbruksendringer.

3.3.3.2 *Myndighetsutøvelse etter loven*

Reindrifftsloven hører inn under Landbruks- og matdepartementet. De fleste bestemmelsene gjelder imidlertid ikke myndighetsutøvelse, men regulerer forholdet mellom grunneiere og reindrifftsutøvere, og mellom reindrifftsutøvere.

3.3.3.3 *Koblingen til plan- og bygningsloven*

Reindrifftsloven har ingen sterk kobling til plan- og bygningsloven. Til reindrifftsloven kan det bemerkes at § 63 reiser spørsmål knyttet til arealbruk. Høyesterett uttaler om bestemmelsen:

Bestemmelsen i § 63 første ledd gjelder som påpekt det privatrettslige forholdet mellom grunneieren og innehavere av reindrifftsrettigheter. Plan- og bygningsloven regulerer det offentligrettslige forholdet mellom en grunneier eller annen rettighetshaver og myndighetene. Vedtak som gjelder dette forholdet, kan ikke i noen retning være avgjørende for reindrifftsutøvernes rettsstilling.⁸²

Avgjørelsen viser at det kan oppstå spørsmål og uklarheter mellom privatrettslig forhold og offentlig myndighetsutøvelse som også gjelder koordinering og samordning. Men disse spørsmål er ikke gjenstand for behandling her.

3.3.3.4 *Planmyndighetenes regulering av reindrifftsvirksomhet*

Reindrift er et sentralt hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Etter pbl. § 3-1 første ledd bokstav c, skal planleggingen «sikre naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv». Reindrifften ble også synliggjort som hensyn gjennom at bokstaven R ble integrert i LNF-kategorien i kommuneplanen og reguleringsplaner. Reindrifften er også synliggjort i opplistingen i kapittel 11 i plan- og bygningsloven når det gjelder muligheten til å innta hensynssoner og gi bestemmelser som skal ivareta reindrifften.

3.3.3.5 *Oppsummering*

Reindrifftsloven er ikke en typisk arealforvaltningslov og har heller ikke noen sterk kobling til plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har flere virkemidler for å ivareta reindrifften. Sikring av reindrifften gjennom arealplaner er i stor grad et politisk spørsmål. Likevel er reindrifften anerkjent

⁸² HR-2017-1230-A

som en rettighet som også er beskyttet av internasjonale konvensjoner og Grunnloven. Dette vil i praksis også kunne begrense muligheten til å gjennomføre vedtatte arealplaner.

3.4 Lover som hører inn under andre departementer

3.4.1 Akvakulturloven

3.4.1.1 Lovens formål

Akvakulturloven hører inn under Nærings- og fiskeridepartementet og fastsetter i § 1 følgende formål:

Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.

Bestemmelsen viser at det er tale om en lov som primært skal fremme næringsinteresser og bidra til verdiskaping innenfor akvakultursektoren. Samtidig understreker bestemmelsen at denne virksomheten skal skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Lovens forarbeider definerer ikke bærekraftig utvikling, men presiserer at miljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensing og økologiske effekter.⁸³ Forarbeidenes omtale av formålsbestemmelsen viser videre at lovanvendelsen skal skje på grunnlag av brede interesseavveininger:

Tilgang på areal er ett viktig element for videre vekst i akvakulturnæringen. Tilgangen kan økes ved å få nye arealer avsatt til akvakultur og ved å effektivisere bruken av eksisterende areal. Loven skal fremme dette hensynet gjennom en bred interesseavveining i forhold til andre brukerinteresser i kystsonen der det legges vekt på god sameksistens. Det er derfor nødvendig med en tilnærming til næringens bruk av kystsonen som vurderer den mest optimale forvaltning av de forskjellige hensyn samlet.⁸⁴

Selv om loven har et avgrenset sektorformål vil det være en rekke arealrelaterte hensyn og interesser som må tas i betraktning ved myndighetsutøvelsen. Dette har kommet direkte til syne i loven ved at § 16 pålegger forvaltningen å foreta en bred avveining av arealinteresser ved vurderingen av lokaliteter til akvakultur.

3.4.1.2 Myndighetsutøvelse etter akvakulturloven

Akvakulturloven § 4 andre ledd slår fast at «[i]ngen kan drive akvakultur uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret, jf. § 18 første ledd.» Etter bestemmelsens første ledd er avgjørelsesmyndigheten lagt til departementet, men er i forskrift delegert til fylkeskommunen.⁸⁵

Akvakulturloven legger myndighet til flere organer og søker å sikre en best mulig samordning i behandlingen av søknader om tillatelse. Lovgivers tydelige fokus på samordning med hensyn til forvaltning av akvakulturvirkosomhet og annen offentlig myndighetsutøvelse har kommet til uttrykk i akvakulturloven § 8. Første ledd slår fast:

Myndighetene etter denne lov, lovene nevnt i § 6 første ledd bokstav d og kommunen, herunder som plan- og bygningsmyndighet, plikter å foreta en effektiv og samordnet søknadsbehandling.

⁸³ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁸⁴ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 53.

⁸⁵ FOR-12-2010-05-18-708, forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader, § 3 første ledd

Fylkeskommunen er tildelingsmyndighet for akvakulturtillatelse. I forskrift om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader § 4 første ledd slås det fast at fylkeskommunen innen to uker etter mottak av søknad skal sende denne til kommunen, sektormyndigheter og andre myndigheter som skal gi uttalelse. Dette sikrer at kommunen, forurensningsmyndighetene, fylkesmannen, direktorater, Mattilsynet og andre får anledning til å komme med uttalelse.

Det er særlig to forhold man skal være oppmerksom på når det gjelder denne samordningsmodellen.

For det første er både kommunen og fylkesmannen de mest sentrale myndighetene når det gjelder håndhevelse av plan- og bygningsloven. Dette skulle kanskje tilsi at fylkeskommunen ikke må ta stilling til om et tiltak er i strid med en arealplan eller ikke, men kun forholde seg til en uttalelse fra kommunen eller fylkesmannen. Vi mener det ikke er grunnlag for en slik konklusjon. Fylkeskommunen har et selvstendig ansvar for å påse at et tiltak ikke er i strid med en rettslig bindende arealplan. Dette er en logisk konsekvens av at det i rettslig bindende virkning ikke bare er tale om en virkning for private, men også andre myndigheter og kommunen selv. Domstolene vil eksempelvis ikke være bundet av kommunens eller fylkesmannens tolkning av om tiltaket er i strid med plan eller ikke.

For det andre skal man være oppmerksom på at om et tiltak behandles etter akvakulturloven er medvirkning kun forbeholdt ulike myndigheter. For naboer til et tiltak og miljøorganisasjoner er det av vesentlig betydning for muligheten til å påvirke at kommunene tar stilling til arealbruk i sjø gjennom rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Slik vi ser det har kommunene gjennom pbl. § 11-5 en plikt til å planlegge i sjø. Innenfor en nautisk mil utenfor grunnlinjene må derfor reguleringsplanplikt for akvakulturtiltak vurderes etter pbl. § 12-1.

Ifølge § 5 innebærer en akvakulturtillatelse en rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang. Etter § 5 andre ledd kan forvaltningen fastsette nærmere bestemmelser om innholdet i tillatelsene, enten generelt i form av en forskrift, eller individuelt som vilkår i den enkelte tillatelse.⁸⁶

Akvakulturloven § 6 fastsetter generelle vilkår for tildeling av tillatelse etter loven. Bestemmelsen retter seg mot forvaltningen, og omfatter både materielle og prosessuelle krav som må være oppfylt før det kan gis tillatelse. Flere av kravene i § 6 er ytterligere presisert i andre bestemmelser i loven. Fremstillingen her begrenses derfor til en kort omtale av § 6.

Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav a) setter et materielt krav om at den omsøkte virksomheten er «miljømessig forsvarlig».⁸⁷ Formuleringen er vid og gir forvaltningen rett og plikt til å ta en rekke hensyn og interesser i betraktning når en søknad om tillatelse skal behandles.

Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav b) setter krav om at «kravene i § 15 om forholdet til arealplaner og vernetiltak er oppfylt». Dette materielle kravet innebærer en kobling til både plansystemet og til sektorlover som inneholder bestemmelser om vern. Vi kommer tilbake til denne koblingen nedenfor under omtalen av § 15.

Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav c) angir at arealmessige vurderinger i henhold til § 16 må være foretatt før tillatelse kan tilstås. Bestemmelsen kan ses på som et prosessuelt krav om hvilke utredninger og vurderinger som må foretas som ledd i en søknadsbehandling. Hensikten er

⁸⁶ Dette er nærmere behandlet av Ingunn Myklebust, Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur, Tidskrift for eiendomsrett 2013 s. 100-125.

⁸⁷ Se også akvakulturloven § 10

å sikre at det foretas en bred vurdering av hva som vil være en hensiktsmessig arealbruk før det eventuelt gis tillatelse til akvakulturvirksomhet.

Akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d) lister opp hvilke andre offentligrettslige tillatelser som må være på plass før forvaltningen kan gi tillatelse etter akvakulturloven. Dette er tillatelse etter:

- lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet m.v.,
- lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall,
- lov 21. juni 2019 nr. 70 om havner og farvann, og
- lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

Alt i alt viser denne oversikten at akvakulturloven har en rekke koblinger til andre lover av betydning for arealdisponering.

I det følgende skal vi se nærmere på koblingen mellom akvakulturloven og andre lover, med hovedvekt på koblingen til plansystemet.

3.4.1.3 *Koblingen til plansystemet*

Akvakulturloven § 15 første ledd lyder:

Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med:

- a) vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven*
- b) vedtatte vernetiltak etter kapittel V i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, eller*
- c) vedtatte vernetiltak etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*

Bestemmelsen fastsetter materielle begrensninger i adgangen til å gi tillatelser etter akvakulturloven. Tillatelser kan ikke gis om disse leder til en arealbruk som er i strid med den arealbruken arealplaner etter plan- og bygningsloven gir grunnlag for. Vi kan dermed si at akvakulturloven § 15 ikke bare er en bestemmelse som minner om at det må skje en horisontal samordning med plan- og bygningsloven. Den gir også arealplaner forrang. Forarbeidene understreker at denne forrangsmodellen er forbeholdt rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Dette er likevel ingen særlig omfattende begrensning. Statlige planer, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner er alle rettslig bindende. Regionale planer er ikke rettslig bindende. Vi skal se nedenfor at lovens tilnærming her gir mening når en ser hen til hvem som er myndighet etter akvakulturloven.

Det er ikke bare arealplaner etter plan- og bygningsloven som er gitt forrang. Det er heller ikke anledning til å gi tillatelser til akvakultur når dette er i strid med verneplaner etter naturmangfoldloven og vedtatte vernevedtak etter kulturminneloven.

I tillegg følger det av akvakulturloven § 6 første ledd bokstav d) at det må foreligge tillatelser etter lov om matproduksjon og mattrygghet, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven før det kan gis tillatelse etter akvakulturloven. Vi kan dermed slå fast at akvakulturloven gir en rekke lover forrang.

Koblingsmodellen i akvakulturloven § 15 gir også grunnlag for å understreke at den har en prosessuell side. I behandlingen av søknader om tiltak etter akvakulturloven plikter den offentlige myndighet som behandler søknaden å undersøke om et omsøkt tiltak vil være i strid med gjeldende arealplan for området. Modellen gir grunnlag for å si at akvakulturtiltak kan sidestilles med tiltak etter plan- og bygningsloven slik disse er definert i pbl. § 1-6. Akvakulturtiltak (anlegg i sjø) er unntatt søknadsplikt etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven jf. pbl. § 20-6 jf. SAK § 4-3 bokstav f. Med dette som utgangspunkt kan vi sammenligne akvakulturtiltak med hvilket som helst tiltak på land. Utgangspunktet for tiltak etter akvakulturloven blir svært likt tiltak på land når

det kommer til prosessuelle krav. Tiltak i strid med rettslig bindende planer er ulovlige. Dette gir sammenheng i regelverket. Søknadsplikten for selve akvakulturtiltaket avgjøres ikke etter plan- og bygningsloven, men akvakulturloven.

Det rettslige prosessuelle utgangspunktet etter akvakulturloven § 15 første ledd er at søknad om akvakulturtiltak som er i strid med rettslig bindende arealplan trenger dispensasjon, planendring eller ny plan for å kunne gjennomføres på lovlig måte.

Akvakulturloven § 15 andre ledd gir imidlertid grunnlag for å problematisere dette. Andre ledd sier:

Tillatelse til akvakultur kan likevel gis dersom det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet.

Etter ordlyden «samtykke» skulle man kanskje tenke at dette er en prosessuell bestemmelse som gir grunnlag for planmyndighetene til å la akvakulturloven få forrang. I forarbeidenes særmerknader til akvakulturloven § 15 er det imidlertid understreket at bestemmelsen kun gir grunnlag for en parallell prosess etter akvakulturloven og plan- og bygningsloven.⁸⁸

Samtykkemodellen i akvakulturloven § 15 andre ledd må derfor leses som en effektivitetsbestemmelse. Et samtykke kan eksempelvis lede til at man starter dispensasjonsbehandling etter plan- og bygningsloven § 19-2. En slik dispensasjonsbehandling må skje med utgangspunkt i en skriftlig og grunnlagt søknad fra tiltakshaver. De rettslige vilkårene må være oppfylt, og kommunen som planmyndighet kan ikke gjennom et samtykke etter akvakulturloven § 15 andre ledd forhåndsbinde sin myndighet. Dette gjelder ikke bare med hensyn til dispensasjoner, men selvsagt også planendringer eller en ny planprosess.

3.4.1.4 Planmyndighetenes kompetanse til å regulere akvakultur

Utgangspunktet i akvakulturloven § 15 er at plan- og bygningsloven gis forrang. Dette innebærer klart at rettslig bindende planer er bindende også for akvakulturmyndighetene i deres myndighetsutøvelse. Akvakulturloven bruker imidlertid ikke begrepet rettslig bindende arealplaner, men «arealplaner etter plan- og bygningsloven». Etter ordlyden kan dermed akvakulturmyndighetene heller ikke gi tillatelser i strid med regionale planer. Med plan- og bygningslovens utgangspunkt om å være en arena hvor arealbruken bestemmes, gir dette god mening.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nylig avgjort en regional plansak med *vesentlige innvendinger jf. pbl. § 8-4 andre ledd*, hvor dette spørsmålet burde være berørt. Det er det ikke. Departementet synes helt å se bort ifra akvakulturloven § 15 når den regionale planen diskuteres. Dette er oppsiktsvekkende. Innholdet i den regionale planen og departementets drøfting av denne, herunder vektleggingen av at regionale planer ikke er rettslig bindende, gjøres uten at man på noe vis går inn i ordlyden i akvakulturloven § 15. Med koblingsmodellen der er det ikke avgjørende om planen er rettslig bindende eller ikke når det kommer til styring av akvakultur i sjø gjennom regionale planer.

Når det kommer til planmyndighetens adgang til å regulere sektormyndigheten generelt er rammene gitt i plan- og bygningsloven gjennom anledningen til å vedta arealplaner, fastsette arealformål og hensynsoner og gi bestemmelser. Vi går ikke inn i alle aspekter ved dette her, men finner likevel grunn til å kommentere et spørsmål som har vært diskutert.⁸⁹ Det er planmyndighetens adgang til å gi bestemmelser om miljøkvalitet for akvakulturvirksomhet jf. pbl. § 12-7 nr. 3. Vi kan slå fast at plan- og bygningsloven og akvakulturlovene er overlappende.⁹⁰ Professor Ingunn Elise Myklebust ved Det juridiske fakultet i Bergen har en grundig og god drøftelse av adgangen til å gi bestemmelser om miljøkvalitet for akvakulturvirksomhet. Vi er enig

⁸⁸ Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 68-69.

⁸⁹ Se Ingunn Elise Myklebust, Miljøkrav i saker som gjeld akvakultur, Kart og Plan 2-2018.

⁹⁰ Se også Myklebust s. 179.

med Myklebust i at det nok går en grense for hvor langt planmyndighetene kan gå i å gi slike bestemmelser. Selv om vi deler oppfatningen til Myklebust om at vi snakker om overlappende lovverk, er vi likevel skeptiske til hennes vektleggingen av akvakulturloven ved tolkningen av de rettslige rammene for å gi bestemmelser etter plan- og bygningsloven. Det skal likevel sies at Myklebust ikke konkluderer med hensyn til hvor grensene går. Vi mener likevel at det ikke er grunnlag for å tolke plan- og bygningslovens ordlyd, forarbeider, og klare intensjon om å være sektorovergripende innskrenkende, med grunnlag i en tolking av akvakulturloven. Etter vårt syn taler også forrangsmodellen som akvakulturloven § 15 legger til grunn mot en slik tolkning.

3.4.1.5 Oppsummering

Akvakulturloven reiser mange prinsipielle spørsmål. Kombinasjonen av en forrangsmodell og en samtykkemodell skaper åpenbart en usikkerhet. Likevel er utgangspunktet tydelig. Det skal ikke gis tillatelser til akvakulturtiltak som vil være i strid med arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det er likevel grunn til å peke på at koblingsmodellen ikke skaper forutsigbarhet. Det vil ofte være svært mange myndigheter å forholde seg til. Det vil også til en viss grad være forskjellige myndigheter å forholde seg til, alt ettersom et spørsmål behandles etter plan- og bygningsloven eller akvakulturloven.

Et særlig spørsmål er om det er rettslig grunnlag for å hevde at akvakulturtiltak i sjø er unntatt fra planplikten. Plan- og bygningsloven § 11-5 slår fast at kommunen skal ha en arealdel som dekker hele kommunens areal. Kommunenes areal omfatter også dens sjøarealer. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd slår fast en generell reguleringsplanplikt for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Unntak fra dette klare og generelle utgangspunktet i plan- og bygningsretten krever et klart rettslig grunnlag.⁹¹ Særlig gjelder dette når det har vært en helt sentral og klar målsetting med plan- og bygningsloven av den skal være sektorovergripende og at tillatelser som gjelder arealbruk skal skje i henhold til en plan, ikke som en eller flere enkelttillatelser.

Vi kan for det første slå fast at det ikke er gitt noe eksplisitt unntak fra reguleringsplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd for akvakulturanlegg. Vi mener det heller ikke er rettslig holdbart å forankre et unntak i at akvakulturanlegg er unntatt søknadsplikt etter pbl. § 20-6. Dette er jo innholdsmessig kun et unntak fra søknadsplikten i byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Vi mener videre at det faktum at akvakulturloven i § 15 opererer med en forrangsmodell for arealplaner trekker i retning av at planplikt også gjelder for akvakulturtiltak snarere enn det motsatte.

Det kan selvsagt hevdes at planplikten retter seg mot planmyndigheten og ikke andre myndigheter og private. At den ikke retter seg mot private er åpenbart. Men kan man uten videre legge til grunn at akvakulturmyndigheten, altså fylkeskommunen, kan gi tillatelser til tiltak som bryter med den alminnelige planplikten etter plan- og bygningsloven?

For det første mener vi dette er uheldig. Dette gir en meget tilfeldig og lite forutsigbar situasjon for borgerne, kommunen og andre myndigheter. Dessuten bryter dette med helt sentrale målsettinger i plan- og bygningsloven.

Andre myndigheter har etter plan- og bygningsloven rett og plikt til å delta i den kommunale planleggingen. En praksis hvor fylkeskommunen gir tillatelser til akvakulturanlegg i sjø uten at det skjer en avklaring av eventuell planplikt fremstår som uheldig, vilkårlig og lite i tråd med plan- og bygningslovens intensjon om å være sektorovergripende. Det fremstår best overensstemmende med plan- og bygningslovens system om tillatelse etter akvakulturloven legges til kommunen og at det tydeliggjøres at planplikten gjelder i sjø.

⁹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver i sin veileder: Planlegging i sjø mai 2020: *Det vil vanligvis ikke være nødvendig med reguleringsplan for akvakulturanlegg i sjø*. Departementet viser ikke til noe rettslig grunnlag for dette standpunktet. Departementets forståelse er etter vårt syn ikke holdbar. Reguleringsplikten følger av ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd.

Etter vår mening burde akvakulturloven følge samme modell som de øvrige sektorlovene vi har gjennomgått så langt. I tillegg bør alle nye akvakulturanlegg underlegges reguleringsplikt, og den endelige arealavklaringen gis som byggetillatelse med eventuelle vilkår etter plan- og bygningsloven. Fylkeskommunen kan selvsagt beholde myndigheten til å gi tillatelse etter akvakulturtiltak som ikke gjelder selve arealbruken jf. akvakulturloven kap. V. Dette bør likevel skje i form av en tillatelse som kommunen er ansvarlig for å koordinere og behandle. Med dette foreslås en ny bestemmelse som erstatter § 15 i akvakulturloven:

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.4.2 Mineralloven

3.4.2.1 Minerallovens formål

Mineralloven hører inn under Nærings- og fiskeridepartementet, og slår fast i § 1 at:

Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bruk av mineralressursene i samsvar med prinsippet om en bærekraftig utvikling.

Forarbeidene understreker at loven har et næringsrettet formål.⁹² Samtidig vises det til at:⁹³

Ved anvendelsen av lovens mange skjønnsmessige vurderingstemaer vil formålsbestemmelsen peke på de viktigste hensyn ved skjønnsutøvelsen.

Hvilke konkrete hensyn lovgiver egentlig sikter til her er ikke særlig klart ettersom formålsbestemmelsen bruker formuleringen «bærekraftig utvikling». Formålet må imidlertid leses i sammenheng med § 2 som angir hvilke hensyn som skal ivaretas ved lovanvendelsen. Her nevnes blant annet hensynet til verdiskapning og næringsutvikling, naturgrunnet for samisk kultur, næringsliv og samfunnsnivå, omgivelsene og nærliggende områder under drift, miljømessige konsekvenser og langsiktig planlegging og tilbakeføring. Dette er hensyn og interesser som ofte står i et motsetningsforhold, og viser at tillatelse etter mineralloven skal gis på grunnlag av brede, skjønnsmessige vurderinger.

3.4.2.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Loven oppstiller et skille mellom uttak av grunneiers mineraler og statens mineraler. Dette skillet har betydning ved håndhevelsen av flere av lovens bestemmelser.

Direktoratet for mineralforvaltning kan etter mineralloven § 12 gi tillatelse til prøveuttak av grunneiers mineraler. Slik tillatelse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for prøveuttak. Det må også foreligge avtale med grunneier om rett til å gjøre undersøkelse, eller være gjennomført ekspropriasjon av slik rett.

Undersøkelse av statens mineraler krever tillatelse fra Direktoratet for mineralforvaltning. Det rettslige grunnlaget for slik tillatelse er mineralloven § 13. For undersøkelser av statens mineraler i Finnmark gjelder egne saksbehandlingsregler. Disse følger av mineralloven § 17. Prøveuttak av statens mineraler krever egen tillatelse. Dette følger av mineralloven § 20. Behandling av søknad om utvinningsrett og krav til innholdet i slik tillatelse følger av mineralloven §§ 29 flg.

Bestemmelsene om prøveuttak og utvinningsrett sier lite om hvilke hensyn som skal vurderes når mineralmyndighetene skal behandle en søknad. Det er dermed formålsbestemmelsen og

⁹² Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 100.

⁹³ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 129.

angivelsen av hensyn i § 2 som setter rammen for myndighetenes skjønn. Det vil si at næringshensyn vil være en tungtveiende faktor i vurderingen, men at det også skal ta hensyn til blant annet virksomhetens påvirkning på nærområdene og miljøet for øvrig.

3.4.2.3 *Kobling til plan- og bygningsloven*

Mineralloven § 5 slår fast:

Tillatelser etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning. Leting, undersøkelse, utvinning og drift på mineralske forekomster kan bare utøves innenfor de begrensninger som følger av denne lov og annen lovgivning.

Her ser vi at mineralloven ikke erstatter eventuelle krav etter plan- og bygningsloven, herunder bestemmelser i plan. Mineralloven legger til grunn at i den grad annet lovverk oppstiller krav må disse kravene også være oppfylt før tiltak igangsettes. Særlig relevant her vil være plankrav (etter pbl, § 12-1 tredje ledd eller plankrav etter bestemmelse til kommuneplanens arealdel) og krav om tillatelse for tiltak etter byggesaksdelen. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at det gis tillatelse til prøveuttak eller utvinning før det er innhentet tillatelse etter annet lovverk.

Forarbeidene presiserer at det er tiltakshaver som har ansvaret for å innhente de nødvendige tillatelsene.⁹⁴ Videre heter det i forarbeidene at behandlingen av saker etter mineralloven «skal så langt som mulig søkes samordnet med behandlingen etter annen lovgivning».⁹⁵ Vi ser dermed at lovgiver ikke har fastsatt noen koblingsmodell til verken plan- og bygningsloven eller andre sektorlover, men uttrykt et ønske om at myndighetene samordner seg. Når det samtidig understrekes at det er tiltakshaver som skal innhente de nødvendige tillatelsene, er det grunn til å reise spørsmål om loven legger til rette for at slik samordning lar seg gjøre i praksis.

Mineralloven har svake koblinger til plansystemet, og vi ser dermed et eksempel på en lov som legger opp til at saksbehandlingen etter flere lover kan skje uavhengig av hverandre. Det er vanskelig å forstå dette all den tid mineralloven ble utarbeidet nærmest parallelt med plan- og bygningsloven. Etter vår oppfatning er mangel på koblingsmodeller til plansystemet, både materielle og prosessuelle, en klar svakhet med mineralloven.

3.4.2.4 *Planmyndighetens kompetanse til å regulere sektormyndigheten*

Det er i liten grad overlappende kompetanse etter plan- og bygningsloven og mineralloven. Plan- og bygningsloven, herunder planer etter loven, regulerer først og fremst arealbruk. Mineralloven gir myndighetene hjemmel til å gi tillatelse til prøveuttak og utvinningsrett. Det skjer ingen direkte regulering av myndigheten som er lagt til mineralmyndigheten gjennom vedtak og tillatelser etter plan- og bygningsloven. Men tillatelser gitt av mineralmyndighetene krever i de fleste tilfeller også tillatelse fra planmyndighetene for å kunne iverksettes, i form av en reguleringsplan eller en dispensasjon. Dermed skal kommunen ta stilling til mange av de samme spørsmålene som enten er avklart gjennom utvinningstillatelsen, eller som mineralmyndighetene skal ta stilling til når utvinningssøknaden foreligger. Dette to-sporete systemet kan få uheldige utslag i form av at de involverte myndighetene vurderer tiltaket på forskjellig vis, og setter deretter forskjellige vilkår og bestemmelser i de respektive tillatelsene.

3.4.2.5 *Oppsummering*

Mineralloven illustrerer en lovgivningsteknikk hvor man ikke forsøker å samordne lovene. Man lar lovene nærmest fullt ut virke ved siden av hverandre. Dette vil nok kunne oppleves som lite tilfredsstillende for de som ønsker å gå i gang med mineralvirksomhet. Vi mener løsningen i

⁹⁴ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 131.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) s. 131.

mineralloven viser et klart behov for en felles prosess som leder ut i én tillatelse. Vi foreslår derfor følgende bestemmelse i mineralloven § 5:

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.4.3 Veglova

3.4.3.1 Veglovas formål

Formålsbestemmelsen i veglova sier:

Formålet med denne lova er å trygge planlegging, bygging, vedlikehold og drift av offentlige og private vegar, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.

Også denne formålsbestemmelsen gir loven et bredt nedslagsfelt når det gjelder hvilke hensyn loven kan ivareta. Likevel er det ikke til å komme fra at bestemmelsen klargjør at lovens hovedfokus er etablering og drift av veger, med fokus på trafiksikkerhet.

3.4.3.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Myndighetsutøvelse etter loven knytter seg til tre hovedelementer. For det første beslutning om planlegging og bygging av nye veier (Stortinget og fylkeskommunene). For det andre drift og vedlikehold av eksisterende veier (Statens vegvesen). For det tredje vedtak om ekspropriasjon (Samferdselsdepartementet/Vegdirektoratet). Når det kommer til myndighetsutøvelse etter loven går det naturligvis et skille mellom offentlige veier og private veier. Veglova regulerer begge «veityper», men myndighetsutøvelse er knyttet til offentlige veier.

Kobling til plan- og bygningsloven

Veglova har en tydelig og klar koblingsbestemmelse til plan- og bygningsloven. Veglova § 12 slår fast:

Planlegging av riksveg, fylkesveg og kommunal veg skal skje etter reglane om planlegging i plan- og bygningslova.

Tidligere hadde veglova § 12 egne bestemmelser om planlegging av veier. Dette systemet gjaldt uavhengig av plansystemet, og det oppstod koordineringsutfordringer mellom veimyndighetene og kommunene. Med plan- og bygningsloven av 1985 ble veglova § 12 endret, og nå skulle planlegging av veier så langt som mulig skje i samråd med planmyndighetene. Et samordningsutvalg foreslo kort tid etter at planlegging fullt ut skulle skje etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven, og etter en forsøksperiode ble ordningen etter hvert permanent. Departementets begrunnelse for å flytte planleggingen av veier over til plan- og bygningsloven er illustrerende med hensyn til hva som ønskes oppnådd.⁹⁶

Ved å inkorporere planlegging av veger i dette systemet fullt ut, vil det imidlertid etter departementets mening sikres at fastlegging av vegtraseer i enda sterkere grad ses i sammenheng med øvrig arealdisponering.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) s. 22.

Veglovas bruk av planmodellen bygger altså på tanken om at plan- og bygningsloven er den beste arena for å vurdere arealbruksendringer i sammenheng med andre arealinteresser. Prosessreglene i plan- og bygningsloven gjelder altså fullt ut, med eventuelle unntak eller særbestemmelser i plan- og bygningsloven selv.

3.4.3.3 *Planmyndighetens kompetanse til å regulere veisektoren*

Veglova § 12 slår i realiteten fast at planmyndigheten er gitt vid kompetanse til å regulere veimyndigheten når det kommer til planlegging av nye veier. I tillegg til dette skal vi straks se at planmyndigheten også har kompetanse til å gi bestemmelser om bruk av veien når den står ferdig.

La oss skille mellom planlegging av vei og anledning til å gi bestemmelser om bruken.

Planlegging

Etter plan- og bygningsloven er vei og planlegging av vei en interesse og et hensyn som etter loven i seg selv ikke står sterkere enn andre interesser og hensyn. I praksis og rent prosessuelt stiller dette seg annerledes. For det første har veimyndighetene adgang til å fremme innsigelse til kommunale arealplaner som de mener kommer i konflikt med de interesser veimyndighetene er satt til å forvalte. I praksis viser det seg også at veimyndighetene ofte «vinner frem» med sine innsigelser. For det andre er også veimyndighetene gitt myndighet til å initiere planprosesser. Dette følger av plan- og bygningsloven § 3-7. Bestemmelsen slår fast at veimyndigheten kan initiere en planprosess til tross for at kommunen ikke ønsker et planinitiativ velkommen. I forskrift er slik kompetanse også gitt Nye Veier.

Ekspropriasjon av grunn til veibygging kan kun skje i de tilfeller det foreligger en reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dette følger av forskrift til veglova § 50. Myndigheten til å treffe vedtak ligger som nevnt ovenfor til veimyndighetene.

Bestemmelser om bruk

Plan- og bygningsloven går relativt langt i å gi planmyndigheten rettslig grunnlag for å gi bestemmelser om arealbruk, herunder også veier. Særlig langt går tilsynelatende pbl. § 12-7 nr. 7 som sier at det kan gis bestemmelser om;

trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,

I forarbeidene legges følgende til grunn:

Det kan gis bestemmelser om ulike typer trafikkregulerende tiltak knyttet til blant annet typen trafikk eller kjøremønster, kollektivprioritering og bombruk, sommer- og vinterbruk, inkludert rekkefølgebestemmelser. Det må her i praksis ofte foretas en samordning i forhold til samferdselsmyndighetenes anvendelse av bestemmelser i vegloven og vegtrafikkloven, politiets myndighet mv.

Det forutsettes her at det skjer en samordning mellom samferdselsmyndighetene og planmyndigheten i planprosessen. Dette gir også god mening opp mot den generelle retten og plikten offentlige myndigheter har til å medvirke i planprosesser.

3.4.3.4 *Oppsummering*

Plan- og bygningsloven gjelder fullt ut for planlegging av vei. Prosessuelt gjelder loven for veiplanlegging som ved planlegging av andre tiltak. Noe særlige regler gjelder, men disse kan ikke på noen måte sies å bryte med lovens generelle system. Reguleringsplan er gjennom forskrift til veglova § 50 gjort til en betingelse for å treffe vedtak om ekspropriasjon til offentlig vei. Generelt må det dermed sies at plan- og bygningsloven i stor grad gjelder for planlegging og

etablering av veier. For private veier, og da i særdeleshet landbruksveier stiller dette seg annerledes. Sett hen til de store arealinngrep det der er tale om er dette etter vårt syn oppsiktsvekkende. Vi foreslår ingen endringer i veglovas kobling mot plan- og bygningsloven. Koblingen bygger opp under plan- og bygningslovens intensjoner. For landbruksveier foreslår vi en egne bestemmelser.

3.4.4 Jernbaneloven

3.4.4.1 Jernbanelovens formål

Jernbaneloven har ingen egen formålsbestemmelse. Lovens § 1 slår fast lovens virkeområde. Bestemmelsen sier:

Loven gjelder anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane, forstadsbane og lignende sporbundet transportmiddel. Loven gjelder også faste og løse innretninger og all aktivitet knyttet til jernbane.

3.4.4.2 Myndighetsutøvelse etter loven

For arealbruken er den myndighetsutøvelsen som skjer etter jernbaneloven § 4 helt sentral. Bestemmelsen slår fast at: *Departementet kan fastsette forskrifter om kjøreveiens tekniske utforming for å ivareta hensynet til en sikker og hensiktsmessig trafikkavvikling.* Slike forskrifter vil naturligvis ha stor påvirkning på hvordan kjøreveien planlegges og bygges. I tillegg er det verdt å merke seg at jernbaneloven § 10 opererer med en lovfestet byggegrense på 30 meter fra nærmeste spors midtlinje.

3.4.4.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Jernbaneloven har en tilsvarende koblingsmodell som veglova. Jernbaneloven § 4 andre ledd slår fast:

Planlegging og anlegg av kjørevei skal for øvrig skje etter plan- og bygningsloven.

Vi kan dermed også her slå fast at plan- og bygningslovens prosessregler gjelder fullt ut. På samme måte som for veianlegg gjelder pbl. § 3-7 også for kjørevei etter jernbaneloven.

3.4.4.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere jernbanesektoren

På grunn av kravet om rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven vil jernbanemyndighetenes kompetanse være begrenset av planmyndigheten. Planlegging og bygging av jernbane må skje innenfor rammene av plan- og bygningsloven. Et viktig unntak er det likevel viktig å være oppmerksom på. Det er byggegrenser som fastsettes i medhold av jernbaneloven § 10. Disse blir ikke uten videre satt til side av rettslig bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven. Jernbaneloven § 10 viser bare til reguleringsplaner, men dette må bero på en inkurie. Byggegrenser fastsatt i kommuneplanens arealdel kan slik vi tolker hensikten med jernbaneloven § 10 ikke sette til side byggegrensen på 30 meter som gjelder generelt. Etter § 10 må det innhentes tillatelse fra jernbanemyndighetene der det i reguleringsplan er fastsatt byggegrense på mindre enn 30 meter. Her kom det en presisering i loven i 2017. Bakgrunnen for dette var at det skulle være anledning til å oppstille vilkår ved bygging/tiltak nærmere enn 30 meter der det foreligge en reguleringsplan som åpner for dette.

I jernbaneloven § 10 andre ledd er det gitt en generell adgang til å oppstille vilkår når det gis tillatelse i medhold av bestemmelsen. Hensikten med denne bestemmelsen, som kom inn i loven i 2017, var å få en tilsvarende bestemmelse for jernbane som for veier, jf. vegloven § 32.

3.4.4.5 Oppsummering

Plan- og bygningsloven gjelder fullt ut for planlegging av kjørevei for jernbane. Vedtatte arealplaner utgjør dermed også det rettslige grunnlaget for bygging av slik vei. Vi har likevel sett

at sektormyndighetene etter jernbaneloven håndhever byggegrensen fastsatt i jernbaneloven, også der hvor en reguleringsplan legger til grunn en avvikende grense. Utover nettopp dette er det en svært lik tilnærming til plan- og bygningsloven som den vi finner i veglova. Vi foreslår ingen endringer i jernbanelovens kobling mot plan- og bygningsloven. Koblingen bygger opp under plan- og bygningslovens intensjoner.

3.4.5 Energiloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven

3.4.5.1 Lovenes formål

Vi behandler her energiloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven samlet. Selv om det er store forskjeller mellom disse lovene, regulerer de forskjellige former for energitiltak, og det er lovenes kobling til plan- og bygningsloven i energisaker som er gjenstand for denne delen av utredningen. Vassdragsreguleringsloven og vannressursloven har på sin side delvis overlappende virkeområde, og stort sett de samme koblingsbestemmelsene til plan- og bygningsloven. I det videre vil vi derfor kun omtale vannressursloven og energiloven.

Energiloven kan karakteriseres som en ingeniørteknisk lov som bygger på samfunnsøkonomiske hensyn.⁹⁷ Lovens formål er angitt i § 1-2:

Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

Bestemmelsen slår fast at formålet med loven er å sikre samfunnsmessig rasjonalitet i alle suksessive trinn i ressursstrømmen, fra kraften blir produsert, til fordeling og bruk hos konsumentene. Hva som ligger i «samfunnsmessig rasjonell» er nærmere forklart i lovens for- og etterarbeider, hvor det blant annet er uttalt at: «Med samfunnsmessig rasjonelt og samfunnsøkonomisk lønnsomt legger man til grunn det samme.»⁹⁸ Ved håndhevelsen av loven skal energimyndighetene primært foreta energifaglige vurderinger ut fra hva som gir de beste samfunnsøkonomiske løsninger. Samtidig slår formålsbestemmelsen fast at det herunder skal tas hensyn til «allmenne og private interesser som blir berørt». Denne samlebetegnelsen rommer de fleste hensyn og interesser som kan bli negativt berørt av de arealinngrep energitiltak vil kunne medføre, og gir energimyndighetene både rett og plikt til å treffe sine beslutninger basert på brede interesseavveininger.

Vannressursloven skiller seg fra energiloven ved at den setter naturressursen i sentrum. Loven regulerer både bruk og vern av vassdrag, og utnyttelse av vannressurser til energiforsyning er kun én av flere vassdragstiltak som faller inn under lovens virkeområde. Det ressursorienterte perspektivet kommer til uttrykk i vannressursloven § 1, hvor lovens formål er angitt å være:

Denne lov har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann.

Selv om vannressursloven kan omtales som en ressursorientert lov, vil en konsesjonssak bygge på mange av de samme hensyn som ved håndhevelse av energiloven. Det vil også her være tale om en bred interesseavveining, hvor de samfunnsøkonomiske kraftforsyningshensyn må vurderes opp mot de ulemper vassdragstiltaket vil medføre overfor andre hensyn og interesser.

3.4.5.2 Myndighetsutøvelse etter lovene

De aller fleste energitiltak er avhengig av særskilt tillatelse fra energimyndighetene før tiltaket kan etableres. Energilovens konsesjonsplikt, som blant annet gjelder for vindkraftanlegg og kraftlinjer, fremgår av § 3-1. Første ledd lyder:

⁹⁷ For en nærmere omtale av lovens bakgrunn og dens bærende hensyn, se Winge; Kampen om arealene 2013, s. 172-246.

⁹⁸ Ot.prp. nr. 62 (2008–2009) s. 25.

Anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi, kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon.

Bestemmelsen angir ikke noe vurderingstema, slik at det er formålsbestemmelsens generelle formulering som utgjør rammen for det skjønn som skal utøves ved konsesjonsbehandlingen. Dette viser for det første at energiloven gir myndighetene et vidt spillerom for skjønn i vurderingen om, og eventuelt på hvilke vilkår, det skal gis konsesjon til et omsøkt energitiltak. For det andre at det er tale om en vurdering som hører inn under energimyndighetenes faglige og politiske skjønn, slik at selve avgjørelsen om konsesjon skal gis, ikke kan overprøves rettslig.

Vannressurslovens konsesjonspliktbestemmelse følger av § 8 første ledd:

Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.

I motsetning til energiloven er det gitt en særskilt bestemmelse i vannressursloven om kriterier for konsesjon. Det følger av § 25 at:

Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet.

Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer langsiktige virkninger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.

Bestemmelsen tydeliggjør at konsesjonssøknaden skal avgjøres ut fra en bred avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket. Selv om loven bruker formuleringen «kan bare gis», er det neppe tale om et rettslig kriterium som domstolene kan overprøve. Energimyndighetene er i vannressursloven § 26 gitt vid adgang til å sette avbøtende vilkår i en konsesjon, slik at ulempene ved tiltaket blir så små som mulig.

Samlet sett viser dette at både energiloven og vannressursloven gir energimyndighetene vid myndighet til å avgjøre om, og eventuelt på hvilke vilkår, det skal gis konsesjon til omsøkte energitiltak. Dette vil bero på en vurdering av de samfunnsøkonomiske fordeler ved etableringen av energitiltaket, målt opp mot de skadevirkninger utbyggingen vil medføre. Ettersom energitiltak ofte vil være arealkrevende og alltid vil medføre negative konsekvenser i de områdene tiltakene blir etablert, er det et stort behov for koordinering og samordning mellom energimyndighetene, andre sektormyndigheter og planmyndighetene.

3.4.5.3 *Koblingen til plan- og bygningsloven*

Forholdet mellom energikonsesjoner og kommunale arealplaner har vært et av de mest omstridte temaene innenfor norsk arealforvaltning. Med plan- og bygningsloven av 2008 ble det innført nye regler om forholdet mellom arealplaner og energitiltak, noe som har gitt energisektoren en særstilling i plan- og bygningsloven.

Tidligere gjaldt konsesjonssystemet og plansystemet side om side. Dette innebar at tiltakshaver både var avhengig av konsesjon etter energiloven eller vannressursloven, samt at kommunen ga de nødvendige tillatelser gjennom vedtak av reguleringsplan eller dispensasjon. I arbeidet med energiloven ble planlegging etter plan- og bygningsloven fremhevet som et viktig virkemiddel for å sikre at energitiltak ble samordnet med annen arealbruk:

Planlegging av elektriske anlegg bør følge de vanlige reglene i plan- og bygningsloven. Reglene i plan- og bygningsloven vil også sikre at elektriske anlegg sees i sammenheng med øvrig arealdisponering.⁹⁹

Samordningen mellom energimyndighetene og kommunene skulle imidlertid vise seg å være mer krevende enn lovgiver hadde sett for seg. I forarbeidene til plan- og bygningsloven ble det vist til at det anses som lite effektivt at kommunene skal ha medbestemmelsesrett i energisaker. Dette gjaldt spesielt ved utbygging av kraftlinjer i det regionale og nasjonale forsyningsnettet, som skulle føres gjennom en rekke kommuner. Kraftlinjer ble dermed unntatt fra de aller fleste bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Dette følger av plan- og bygningsloven § 1-3 andre ledd:

For anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 tredje ledd gjelder bare kapittel 2 og 14.

Unntaket gjelder overføringsanlegg som bygges i henhold til individuell anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 første ledd. Dette omfatter linjer i sentral- og regionalnett, mens fordelingsnett som bygges i henhold til områdekonsesjon faller utenfor unntaket. Dette innebærer at større kraftlinjer er unntatt fra plan- og byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Følgen av dette er at større kraftlinjeprojekter kun trenger konsesjon etter energiloven, og kan bygges og drives uavhengig av hvordan arealbruken som berøres av anleggene er fastsatt i rettslig bindende arealplaner.¹⁰⁰ Forrangsmodellen innebærer med andre ord at arealplaner fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven ikke har noen rettsvirkninger for kraftlinjer. I forarbeidene er det sagt lite om hvordan særreguleringen av kraftlinjer er forenlig med intensjonen med plansystemet som et «felles politisk beslutningssystem» som kan «gi et hovedsystem for planlegging og fastlegging av arealbruk som også kan ivareta mange forskjellige sektorbehov og -interesser».¹⁰¹ Ettersom kraftlinjer er meget arealkrevende og utgjør alene en klar hovedandel av beslaglagt areal i norsk natur, skulle man anta at det i slike saker var stort behov for samordning mellom ulike sektorinteresser. Lovgiver har imidlertid lagt større vekt på å effektivisere beslutningsprosessen i kraftlinjesaker, noe som ønskes oppnådd ved å unnta tiltakene fra plansystemet i sin helhet.

Det er grunn til å reise spørsmål ved lovgivers antagelse om at unntaket fra plan- og bygningsloven vil sikre en mer effektiv beslutningsprosess i kraftlinjesaker. Når kraftlinjeprojekter kan bygges uavhengig av gjeldende arealplaner, er det ikke gitt at dette samlet sett vil skape større effektivitet. Særlig gjelder dette dersom en kraftlinjetrasé vil berøre eller gripe inn i arealplaner som båndlegger et område til særskilte bruks- eller bevaringsformål. Som nevnt kan slike planer være et resultat av omfattende samordningsprosesser, hvor forskjellige plan- og sektormyndigheter har kommet frem til den løsning som i størst grad ivaretar fellesskapets interesser. Det er derfor vanskelig å se for seg at energimyndighetenes rett til å skjære gjennom slike planer vil føre til mindre interessekonflikter. Tvert imot er det fare for at det vil oppstå større uenighet knyttet til spørsmål om lokalisering og utforming av det enkelte kraftlinjeprojektet.

Produksjonsanlegg, slik som vindkraft og vannkraft, er ikke unntatt fra plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, annet punktum er det imidlertid slått fast at reguleringsplikten ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi. Dette innebærer at reguleringsplan ikke er påkrevet ved utbygging av vindkraftanlegg og vannkraftanlegg. Dette kan også forstås som en variant av forrangsmodellen, ved at konsesjonsbehandlingen tar over prosessen som skulle skje etter plan- og bygningsloven. Unntaket fra reguleringsplikten er begrunnet ut fra hensynet til effektiv saksbehandling. Forarbeidene viser til at kommuner som er enig i lokaliseringen av tiltaket, ser begrenset

⁹⁹ Ot.prp. nr. 43 (1989–90) s. 58–59.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) s. 40.

¹⁰¹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 38.

nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med konsesjonsbehandlingen.¹⁰² Det vises til tidligere praksis hvor kommunene ofte dispenserte fra reguleringsplikten. Lovgiver har derfor funnet det mer prosesseffektivt å gjøre reguleringsplikten frivillig, enn å videreføre ordningen med et absolutt krav om reguleringsplaner ved etablering av slike utbyggingstiltak. Forarbeidene vier imidlertid lite omtale til den situasjon hvor kommunene ikke ønsker kraftanlegget etablert. De siste årene har vi vært vitne til at mange kommuner kjemper mot at det blir bygd vindkraft i deres kommuner. Det kan tenkes at konfliktnivået ville vært mindre dersom kommunene hadde større medbestemmelsesrett i slike saker.¹⁰³

Forarbeidene understreker at unntaket fra reguleringsplikten ikke er til hinder for at vertskommunen selv kan utarbeide reguleringsplan for slike tiltak. Kommunene kan imidlertid ikke pålegge tiltakshaver å utarbeide forslag til reguleringsplan.¹⁰⁴ Dersom en kommune ønsker å utarbeide reguleringsplan må dette ifølge forarbeidene avklares på et tidlig stadium i konsesjonsprosessen, og senest ved høring av utredningsprogrammet for tiltaket.¹⁰⁵ Kommunene har altså ikke adgang til å iverksette en reguleringsprosess etter at energimyndighetene har igangsatt realitetsbehandlingen av tiltaket.

Selv om produksjonsanlegg er unntatt fra reguleringsplikten, vil en reguleringsplan kunne legge begrensninger for gjennomføringen av slike tiltak. Det samme gjelder også for kommuneplanens arealdel og andre arealplaner og planbestemmelser med rettslig bindende virkninger. Kommunene må med andre ord endre planen eller treffe et dispensasjonsvedtak for at vindkraft- eller vannkraftanlegget kan bygges. Forarbeidene understreker imidlertid at bindende arealplaner ikke er noe rettslig hinder for at konsesjon gis før forholdet til kommunale planer er avklart.¹⁰⁶ Kommunale arealplaner legger slik sett ikke skranker på energimyndighetens vedtakskompetanse. Dette ligner på den reguleringsmodellen som var gjeldende etter plan- og bygningssloven av 1985.

For å unngå at kommunene trenerer eller stanser energitiltak som har fått konsesjon etter energiloven, er det innført en særbestemmelse i plan- og bygningsloven § 6-4 om statlig arealplan. Ifølge bestemmelsens tredje ledd kan statlig planmyndighet i den enkelte sak bestemme at en konsesjon etter energiloven eller vassdragslovgivningen «uten videre skal ha virkning som statlig arealplan». Tilsvarende bestemmelse er også inntatt i energiloven § 3-1 fjerde ledd.¹⁰⁷ Det innebærer at konsesjonsvedtaket kan gis forrang foran eksisterende planer.

Ifølge forarbeidene er bakgrunnen for bestemmelsen først og fremst å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg.¹⁰⁸ Forarbeidene fremhever også at bestemmelsen vil være aktuell i situasjoner hvor det er gitt konsesjon, men hvor tiltaket er i strid med eksisterende planer, og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen.¹⁰⁹ Bestemmelsen er slik sett et virkemiddel for å sikre en mer effektiv beslutningsprosess i energisaker, ved at man kan forhindre at kommunene legger begrensninger for eller hindrer gjennomføringen av energitiltak som er gitt konsesjon etter energiloven. Som et argument mot dette kan det hevdes at vedtakelse av statlig arealplan også vil være prosesskrevende, ettersom slike vedtak som regel vil fastsettes i forbindelse med en klagebehandling. På den andre siden er det grunn til å anta at kommunene vil være mer velvillige til å endre eksisterende arealplaner, eller gi dispensasjon fra planer, når de vet at Olje- og

¹⁰² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 41.

¹⁰³ Når det gjelder vindkraftsaker på land er det kommet signaler fra regjeringen om at de ønsker å styrke kommunenes myndighet. Se Meld. St. 28 (2019-2020).

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 41 og 228.

¹⁰⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 41.

¹⁰⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 41.

¹⁰⁷ Slik også i vassdragsreguleringsloven § 2 femte ledd, og vannressursloven § 22 fjerde ledd, annet punktum.

¹⁰⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 197.

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 197.

energidepartementet har adgang til å fastsette statlige arealplaner for energiltak. Olje- og energidepartementets vedtak i slike saker vil uansett ikke kunne påklages, jf. § 6-4 tredje ledd, annet punktum.

3.4.5.4 *Planmyndighetenes myndighet til å regulere energisektoren*

Ettersom energiltak er løftet ut av plan- og bygningsloven er planmyndighetenes muligheter for å regulere sektorvirksomheten klart begrenset.

Etter energiloven § 2-1 syvende ledd og vannressursloven § 24 tredje ledd gis imidlertid reglene om innsigelse etter plan- og bygningsloven anvendelse på konsesjonssøknader. Dette innebærer at blant annet kommunene kan kreve at det gjennomføres forhandlinger før det treffes endelig konsesjonsvedtak. De myndigheter som har innsigelsesrett gis også klagerett på konsesjonsvedtaket.

3.4.5.5 *Oppsummering*

Viktige og omfattende arealinngrep er gjennom pbl. § 1-3 unntatt fra lovens virkeområde. Unntakene er vanskelig å forklare med utgangspunkt i plan- og bygningslovens klare målsetting om å være arenaen for beslutninger om bruk og vern av arealer og arealressurser. Ettersom kommunens arealplaner kan få stor betydning for gjennomføring av tiltak unntatt fra plan- og bygningsloven, framstår det som uheldig at ikke alle prosesser skjer etter plan- og bygningsloven.

Vi foreslår at unntaket for bestemte tiltak etter energiloven fjernes. Slike tiltak bør også reguleres etter plan- og bygningsloven. Vi mener likevel det er grunn til å forutsette at planer for slike tiltak utarbeides som statlige planer og at konsesjon gis i forbindelse med en slik prosess. Dette vil gi mulighet for god avstemming mellom selve arealbruken og vilkårene for virksomheten i selve konsesjonen. Vi foreslår derfor også her, med de forutsetninger som nevnt ovenfor følgende koblingsmodell.

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.4.6 Havressursloven

3.4.6.1 *Havressurslovens formål*

Havressursloven § 1 slår fast at:

Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av dei viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.

I forarbeidene sies det i omtalen av formålsbestemmelsen blant annet:

Med berekraftig forvaltning meiner departementet vidare ei forvaltning av dei levande marine ressursane som gjev ei høgast mogleg langsiktig avkastning av ressursane, slik at evna til reproduksjon på lengre sikt ikkje vert svekka.¹¹⁰

I tillegg sies det også:

I forvaltninga av fiskeressursane vert det teke omsyn til andre faktorar enn kva som er samfunnsøkonomisk lønsamt. Det er difor også eit formål med lova å medverke til sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna. Slik kan styresmaktene

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 177.

*også ta fordelings- og distriktsomsyn ved forvaltninga av dei villlevande marine ressursane.*¹¹¹

Gjennom ordlyden i formålsbestemmelsen og uttalelsene i forarbeidene kan vi slå fast at lovgiver har lagt til grunn *bærekraftig utvikling* i vid forstand. Loven åpner opp for at en rekke hensyn vil kunne være relevante ved utøvelse av myndighet etter havressursloven. Bugge skriver: *Det er ikke til å komme forbi at loven primært har et næringsmessig perspektiv og først og fremst et fiskeriperspektiv.*¹¹² Vi er enig med Bugge i dette, men vil likevel understreke at myndighetene i sin forvaltning har rettslig handlingsrom til å legge vekt på miljøhensyn i vid forstand ved utøvelse av forvaltningssskjønnet etter loven.

3.4.6.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Havressursloven § 2 slår fast et viktig utgangspunkt for myndighetsutøvelse etter loven, nemlig at: *Dei villlevande marine ressursane ligg til fellesskapet i Noreg.*

Dette blir da et sentralt utgangspunkt for myndighetsutøvelse og håndheving etter loven.

Overordnet kan vi si at myndighetsutøvelsen etter loven består i:

- gi tillatelser til undersøking og uttak gjennom marin biospektering
- fastsette fangstmengder og kvoter
- fastsette regler for fangstmåter, forbud mot fangst m.v.
- kontroll og håndheving

Myndigheten etter loven ligger til departementet (Nærings- og fiskeridepartementet). I praksis utøves myndigheten etter loven av Fiskeridirektoratet. Departementet har også anledning til å delegerer noe kompetanse til fylkeskommunene. I tillegg er det anledning til gjennom forskrift å opprette reguleringsråd jf. havressursloven § 8. Denne adgangen er ikke benyttet.

3.4.6.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Havressursloven har ingen eksplisitt kobling mot plan- og bygningsloven. Bugge konstaterer: *Havressurslova har ikke direkte koplinger til andre lover, og den kan ikke brukes til å regulere annen virksomhet.*¹¹³ Det er likevel ingen tvil om at plan- og bygningsloven kan få betydning for myndighetsutøvelsen etter havressursloven. Plan- og bygningsloven gjelder for kommunenes areal ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Det sier seg selv at rettslig bindende arealplaner kan få stor betydning for myndighetene etter havressursloven. Det er nok grunnlag for å slå fast at havressursloven ikke kan brukes til å regulere annen virksomhet. På den annen side er det nok grunnlag for å slå fast at plan- og bygningsloven gir rettslig grunnlag for å gi bestemmelser som kan regulere nærmest enhver virksomhet innenfor planområdet. Spørsmålet her blir dermed om det er noen grense for hvor langt plan- og bygningsmyndighetene kan gå i å gi bestemmelser for virksomhet som drives etter tillatelse etter havressursloven.

3.4.6.4 Planmyndighetens kompetanse til å regulere havressursvirksomhet

Utgangspunktet etter vårt syn er ganske enkelt. Havressursloven setter ingen begrensninger i den kompetansen kommunen har til å gi bestemmelser etter plan- og bygningsloven. Kommunene må selvsagt holde seg innenfor rammene av plan- og bygningsloven. Det er likevel et annet spørsmål.

¹¹¹ Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) s. 177.

¹¹² Bugge Hans Christian, Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?, Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe 2013 s. 65-88 – (FEST-2013-emb-65), Universitetsforlaget.

¹¹³ Bugge Hans Christian, Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?, Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe 2013 s. 65-88 – (FEST-2013-emb-65), Universitetsforlaget.

I den grad kommunene har anledning til å innta bestemmelser om forbud mot virksomhet eller bestemmelser om hvordan ulike virksomheter skal skje, kan kommunen også gi bestemmelser som griper inn i myndighet som er tillagt andre myndigheter etter annen lovgivning. Det er for så vidt ikke noe oppsiktsvekkende ved dette. Likevel kom spørsmålet på spissen i 2016. Roan kommune hadde i sin kommuneplan inntatt en bestemmelse som forbød tarehøsting innenfor et nærmere bestemt område av kommunens sjøarealer. Fiskeridirektoratet fremmet innsigelse til planen. Direktoratet hevdet at kommunen ikke hadde anledning til å innta en bestemmelse som forbød tarehøsting, da myndigheten etter havressursloven var lagt til Fiskeridirektoratet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet som behandlet innsigelsen slo som et utgangspunkt fast:

Når verken forskriften eller havressursloven eksplisitt har bestemmelser om samordning, vil utgangspunktet være at begge lover gjelder side om side. Dersom kommunen ønsker å synliggjøre hvilket område som bør unntas fra taretråling av hensyn til naturmangfoldet og fiske, kan kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven vedta dette der det ikke er utarbeidet forskrift om høsting av tare. Tilsvarende har kommunen hjemmel i plan- og bygningsloven til å synliggjøre områder i planen som er stengt for taretråling.

Utgangspunktet departementet tar her må være riktig. Lovene gjelder ved siden av hverandre. Vi stiller oss likevel noe undrende til det rettslige grunnlaget for å hevde at en forskrift om høsting av tare skulle være avgjørende for myndigheten til å vedta planer etter plan- og bygningsloven

3.4.6.5 Oppsummering

Havressursloven har ingen bestemmelse som avklarer forholdet til plan- og bygningsloven. Lovenes virkeområde avhenger i realiteten av om det har skjedd myndighetsutøvelse etter loven eller ikke. Foreligger det en rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven er det ingen bestemmelse som avklarer motstrid med eventuelle forskrifter gitt etter havressursloven. I tilfeller hvor man har en regulering av arealbruken etter plan- og bygningsloven, med skjerpede krav etter forskrift hjemlet i havressursloven er dette trolig lite problematisk. Dersom man derimot ser for seg en situasjon der plan- og bygningsloven forbyr bruk og forskrift etter havressursloven legger til rette for bruk får vi en mer problematisk situasjon. Slike situasjoner må i dag løses fra sak til sak. Det er likevel viktig å understreke at arealplaner kun virker fremover i tid, og ikke griper inn i lovlig etablert virksomhet.

Vi foreslår også her følgende lovendring:

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.4.7 Havne- og farvannsloven

3.4.7.1 Havne- og farvannslovens formål

Havne- og farvannsloven har som hovedformål sikre transport til sjøs, sørge for effektive, sikre og miljøvennlige havner, ta hensyn til et konkurransedyktig næringsliv og bidra til å sikre forsvars- og beredskapsinteresser. Formålsbestemmelsen sier:

Loven skal fremme sjøtransport som transportform og legge til rette for effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann, samtidig som det skal tas hensyn til et konkurransedyktig næringsliv. Loven skal ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser.

I forarbeidene til loven¹¹⁴ er særlig det å sikre sjøtransport og havner trukket frem. Som sektorlov kan det legges til grunn at loven i første rekke skal ivareta sjøtransport med nødvendig infrastruktur.

For vårt tema her er følgende uttalelse fra forarbeidene særlig interessant:

«Loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann». Begrepet «miljøvennlig» skal tolkes vidt, slik at de til enhver tid relevante miljøutfordringer skal tas i betraktning. Begrepet omfatter blant annet ivaretagelse av naturmangfold, vern mot forurensning av sjø, støy, mål om å redusere klimagassutslipp, bærekraftig bruk, og hensyn til luftkvalitet.

Det er ikke bare virkninger i farvannet eller i havneområdet som er relevante å vektlegge etter loven, men også uheldige miljøvirkninger på land. Eksempler på uheldige miljøvirkninger som får konsekvenser på land, kan være lokal luftforurensning og støy. At loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn» kan for eksempel få betydning for hvilke krav som stilles til forvaltning og drift av havn, jf. § 28. At loven skal fremme «miljøvennlig [...] bruk av farvann» kan for eksempel få betydning for hvilke ferdselsreguleringer som fastsettes etter § 7 og § 8 eller hvilke tiltak som tillates etter § 14. Videre får det at loven skal fremme «miljøvennlig drift av havn og bruk av farvann» betydning som tolkningsmoment ved tolkningstilv.»¹¹⁵

Disse uttalelsene er meget interessante for vårt tema her. Eksemplene viser til hensyn som åpenbart ikke bare havne- og farvannsloven vil kunne ivareta. Bredden av hensyn viser klart at grensegangen mot reguleringer gjennom forurensningsloven, plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven kan være av spesiell interesse.

3.4.7.2 Myndighetsutøvelse etter loven

Myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven knytter seg først og fremst til regulering av bruk av farvann og bruk av havner. Men også innkreving av gebyr og avgifter, drive tilsyn, foreta innkreving og følge opp med sanksjoner inngår i myndighetsutøvelsen.

Særlig interessant i denne sammenhengen er den myndighetsutøvelse som gjelder arealbruk. Illustrerende for slik myndighetsutøvelse er havne- og farvannsloven § 9 som slår fast kommunens myndighet til å regulere bruken av kommunens sjøarealer. En annen bestemmelse av stor interesse her er havne- og farvannsloven § 14 som bestemmer hvilken virksomhet og hvilke tiltak som krever tillatelse etter havne- og farvannsloven.

3.4.7.3 Kobling til plan- og bygningsloven

Koblingen mot plan- og bygningsloven finner vi i havne- og farvannsloven § 14 fjerde ledd. Bestemmelsen sier:

Myndigheten etter denne loven og kommunen som plan- og bygningsmyndighet skal foreta en effektiv og samordnet behandling av søknader om tillatelse. Tillatelse til tiltak etter denne paragrafen kan ikke gis i strid med vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven uten etter dispensasjon fra plan- og bygningsmyndigheten.

Med utgangspunkt i de kategoriene koblingsmodeller vi har sett på ovenfor står vi her overfor en forrangmodell. Bestemmelsen slår for det første fast at det skal skje en samordning mellom myndigheten etter loven, og kommunen som plan- og bygningsmyndighet.

¹¹⁴ Prop. 86 L (2018-2019) s. 148.

¹¹⁵ Prop. 86 L (2018-2019) s. 148-149.

Forarbeidene til den nye havne- og farvannsloven (2019) viser på dette punktet i stor grad til forarbeidene til den gamle havne- og farvannsloven (2009) § 32. I forarbeidene sies det:

«Tiltak som vil komme i strid med planen kan ikke få tillatelse med mindre det gis dispensasjon fra vedkommende plan- og bygningsmyndighet. Ved tvil om det foreligger motstrid med plan, må vedkommende myndighet gis anledning til å uttale seg. Der en tillatelse vil komme i strid med formålet bak andre plan- eller vernevedtak, vil sektormyndigheten også kunne ta hensyn til dette, men hensynene under havne- og farvannsloven vil som utgangspunkt måtte veie tyngst i vurderingen av om tillatelse skal gis etter havne- og farvannsloven.»¹¹⁶

Ordlyden og forarbeidene er altså tydelige på at vi står overfor en forrangsregel. Planer etter plan- og bygningsloven er bestemmende for om det kan gis tillatelser etter havne- og farvannsloven. Siste setning i sitatet ovenfor kan nok likevel fremstå som litt underlig «formålet bak andre plan- eller vernevedtak ...». Det fremstår som rimelig opplagt at havne- og farvannsmyndigheten kan ta hensyn til for eksempel et vernevedtak i sjø hjemlet i naturmangfoldloven når det er søkt om tillatelse. Det er vel grunnlag for å hevde at det å ikke ta hensyn til slike planer vil kunne utgjøre en mangel ved begrunnelsen for en tillatelse, og dermed utgjøre en saksbehandlingsfeil. Det bør også understrekes at om det gis en tillatelse etter havne- og farvannsloven i strid med en verneplan etter naturmangfoldloven settes ikke verneplanen til side. I så faller vi tilbake til en «klassiker» ved flere av koblingsmodellen vi har sett på. En tillatelse vil være nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å kunne igangsette et tiltak.

3.4.7.4 Planmyndighetens mulighet til å regulere havne- og farvannsektoren

Vi har i dette kapittelet behandlet fire lover som gjelder virksomhet og tiltak i sjø. Akvakulturloven, havne- og farvannsloven, havressursloven og plan- og bygningsloven regulerer alle virksomhet i sjø. Det er som kjent ingen lov som uten videre står over annen lov. Et rangforhold kan imidlertid følge av innholdet i de enkelte lovene. Forrangs-koblingen er et eksempel på nettopp dette. Både akvakulturloven og havne- og farvannsloven gir vedtatte planer etter plan- og bygningsloven forrang i den forstand at det ikke kan gis tillatelser etter disse lovene i strid med vedtatte arealplaner. Havressursloven har ingen eksplisitt kobling mot plan- og bygningsloven. Det er derfor heller ikke grunnlag for å si at arealplaner etter plan- og bygningsloven har forrang der tiltak er i strid med en arealplan, men i tråd med en tillatelse etter havressursloven. Det er her ikke foretatt en samordning mellom lovene. Dette innebærer igjen at tillatelse etter det ene lovverket ofte vil være nødvendig, men ikke tilstrekkelig for iverksetting av virksomhet og tiltak.

Med forrangsløsningen i havne- og farvannsloven vil rommet for myndighetsutøvelse i stor grad defineres av innholdet i arealplaner for de arealene søknad om tillatelse gjelder. Plan- og bygningsloven gjelder også for kommunenes sjøarealer, nærmere bestemt ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjene. Planmyndighetens anledning til å vedta planer som gjelder for sjøområder gjelder i utgangspunktet tilsvarende i sjø som på land. De rettslige rammene plan- og bygningsloven utgjør med hensyn til arealformål, hensynssoner og bestemmelser gjelder i utgangspunktet fullt ut også i sjø. I realiteten innebærer dette at planmyndigheten i stor grad kan begrense myndighetsutøvelsen etter havne- og farvannsloven når det kommer til arealbruk.

3.4.7.5 Oppsummering

Havne- og farvannsloven har i § 14 en tydelig kobling mot plan- og bygningsloven. Forrangsløsningen slår fast at det ikke kan gis tillatelser etter loven dersom gjennomføring av en tillatelse vil være i strid med en vedtatt arealplan. For å gi en tydelig koblingsmodell mot plan- og bygningsloven foreslår vi også her:

¹¹⁶ Ot.prp. nr. 75 (2007-2008) s. 169.

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

3.5 Vurdering og forslag til endringer

3.5.1 Samlet vurdering av gjeldende rett

3.5.1.1 Innledende betraktninger

I vårt arbeid her har vi sett på en rekke ulike koblingsmodeller i sektorlover. Koblingen i disse lovene mot plan- og bygningsloven er svært ulike. Dette skaper i sum et meget fragmentert system som det er vanskelig å ha oversikt over. Vi mener dagens system skaper utfordringer i flere retninger.

For det første, og etter vårt syn det mest alvorlige, er systemet uoversiktlig og vanskelig for borgerne å forholde seg til når man henvender seg til det offentlige med en plan eller et konkret prosjekt. Fra et borgerståsted fremstår prosessene som uforutsigbare. Plan- og bygningslovens system med konkrete frister og rettsvirkninger fremstår som en fattig trøst for den borger som opplever at tillatelser etter plan- og bygningsloven er nødvendige, men ikke tilstrekkelige for å gå i gang med tiltak.

For det andre fremstår de mange og ulike koblingsmodellene også som uhensiktsmessige fra et myndighetsståsted. Uklar ansvarsfordeling og ulike løsninger kan bidra til å skape ineffektive prosesser. Utenfra bærer de ulike koblingsmodellene preg av at det foregår en maktkamp mellom ulike myndigheter om ansvarsområde og myndighet. Dette skaper løsninger som borgerne ikke er tjent med. I mange tilfeller kan man stille spørsmål ved om valg av løsninger først er valgt av hensyn til myndighetene selv, og ikke borgerne og deres behov for myndighetsavklaringer.

For det tredje skaper de ulike koblingsmodellene store utfordringer for tredjeparter. Naboer, organisasjoner o.l. som skal ivareta sine og sine medlemmers interesser får et komplisert system å forholde seg til. Det er vanskelig og kostbart å ivareta sine interesser når beslutninger er spredt rundt i ulike lover og lagt til en rekke ulike myndigheter.

For det fjerde mener vi de ulike modellene ikke bidrar til et overordnet fokus på bærekraftig arealbruk. Riksrevisjonens tidligere undersøkelser er i så måte svært interessante. Vi har ikke noe grunnlag for å hevde at konklusjonene skyldes de ulike koblingsmodellene man finner i lovverket. Vi våger likevel å antyde at summen av ulike koblingsmodeller kan ha bidratt til at Stortingets intensjoner ikke nås.

3.5.1.2 Dagens koblingsmodeller

Vår hovedmålsetting i dette kapittelet har vært å slå fast hvilke koblingsmodeller som eksisterer, utfordringer med disse og ikke minst se på om disse modellene underbygger intensjonen i plan- og bygningsloven om å være en sektorovergripende lov. Er det mulig å forsvare at tillatelser etter andre lover enn plan- og bygningsloven skal være tilstrekkelig for å gå i gang med utbyggingstiltak i strid med rettslig bindende plan for området? Vi mener utgangspunktet for diskusjonen må være at et hvert unntak fra behandling etter plan- og bygningsloven vil svekke plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov. Det må derfor gis svært gode begrunnelser for at det gjennom ulike koblingsmodeller gjøres unntak fra krav om planer og tillatelser etter plan- og bygningsloven.

Vi mener det i dag er uheldige unntak fra plan- og bygningslovens virkeområde (for eksempel energiloven). Sektorlovenes ulike koblingsmodeller kan videre gi grunnlag for rettslig uholdbare konklusjoner med hensyn til planplikt (for eksempel akvakulturloven og landbruksveiforskriften)

og unntakene fra søknadsplikt i pbl. § 20-6, jf. SAK § 4-3 skaper unødvendig uklarhet med hensyn til hvilken myndighet borgerne skal forholde seg til.

Vi mener det ville være en betydelig forenkling om borgerne bare kunne forholde seg til én myndighet. Unntaket fra lovens virkeområde i pbl. § 1-3 bør fjernes. Planplikten gjelder etter vårt syn uavhengig av om et tiltak er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven eller ikke. Unntakene fra søknadsplikt jf. pbl. § 20-6 og SAK § 4-3 bør fjernes. Alle tiltak som etter ordlyden i pbl. § 20-1 jf. pbl. § 20-2 omfattes av loven bør behandles av kommunen som planmyndighet.

Nødvendige tillatelser utover det kommunen kan gi som planmyndighet bør kommunen sørge for at foreligger når tillatelse etter plan- og bygningsloven gis. Vi bygger denne tankegangen på prinsippet om «en dør inn – en dør ut».¹¹⁷ Borgerne skal kunne forholde seg til en myndighet. Forvaltningen må selv avklare om tillatelse kan gis. På denne måten unngår vi at borgerne stadig opplever at en tillatelse er nødvendig, men ikke tilstrekkelig.

Under punkt 3.1.4 brukte vi et eksempel for å illustrere noe av utfordringen med dagens lovverk.

En industribedrift ønsket å etablere seg i en kommune. Reguleringsplan for området er vedtatt. Denne avklarer imidlertid ikke forholdet til legalfredete kulturminner innenfor planområdet og krav til virksomheten med hensyn til forurensning. Kulturminnemyndighet og forurensningsmyndigheten må derfor gi tillatelse til virksomheten. Kommunen må også gi byggetillatelse etter plan- og bygningsloven.

Den som søker om tillatelse til å sette i gang med virksomhet i dette tilfellet kan risikere at tillatelser gis med svært ulikt innhold og på svært ulike vilkår. Det kan være stor grad av motstrid i tillatelsene og man vil også kunne oppleve at tiltaket ikke lar seg iverksette på grunn av slik motstrid. Forurensningsmyndigheten og bygningsmyndigheten kan eksempelvis ha svært ulik oppfatning om byggets plassering, alt ettersom hvilke hensyn det legges vekt på. Vi mener dette er svært uheldig, og unødvendig. Det må kunne forventes at forvaltningen treffer ett vedtak som enten er en tillatelse eller et avslag.

Klage på kommunens vedtak etter vårt forslag avgjøres av fylkesmannen. Prosessreglene er tydelige i plan- og bygningsloven. I planprosesser er det anledning for sektormyndigheter til å fremsette innsigelser. Her vil det også skje en samordning av disse. Rettslig bindende arealplaner vil derfor skape forutsigbarhet for borgene, også med hensyn til de senere tillatelsene som måtte være nødvendig. Borgerne har i utgangspunktet rettskrav på å få innvilget en søknad om byggetillatelse som er i tråd med plan jf. pbl. § 21-4. Den rettslig bindende arealplanen vil også gi en rettslig ramme for sektormyndighetenes standpunkt ved kommunens behandling av søknader etter vår foreslåtte nye bestemmelse pbl. § 1.7 a.

Vi har sett at de ulike sektorlovene har svært ulike koblinger mot plan- og bygningsloven. De ulike koblingsmodellene skaper i seg selv et fragmentert system. Viktigst er nok likevel at disse modellene gir redusert rettssikkerhet for borgerne og manglende forutsigbarhet og effektivitet for forvaltningen selv.

Modellene kan plasseres i hovedkategorier, men gjennom ulike tilføyelser eller alternative modeller utvannes også hovedkategoriene. La oss se på noen utfordringer med dagens modeller:

Planmodellen (jernbaneloven og veglova) legger til grunn at alle tiltak og all bygging i medhold av disse lovene skal skje etter en reguleringsplan. Modellen passer tilsynelatende godt med intensjonen om plan- og bygningsloven som en felles arena og en sektorovergripende lov. Begge lovene er imidlertid i det alt vesentligste unntatt fra byggesaksdelen i loven, herunder

¹¹⁷ Forslaget bygger blant annet på Kommunal- og moderniseringsdepartementets rapport; «Forenkling av utmarksforvaltningen» desember 2014, se særlig s. 27 flg.

søknadsplikten. Dette er etter vårt syn et meget stort inngrep i kommunens myndighet etter loven. Det fremstår som ugrunnet at kommunene ikke skal drive kontroll med byggesakene også etter disse lovene. Planmyndighetens rolle som kontrollinstans synes å være lite diskutert. Intensjonen med unntakene i § 20-6 synes å være hensynet til unødig dobbeltbehandling. Med den rollen kommunen bør ha som kontrollmyndighet og plan- og bygningslovens system for øvrig mener vi det ville være mest logisk om man snudde om på dette. Primært mener vi plan- og bygningslovens ordinære system bør følges.

Forrangsmodellen består som vi har sett av flere ulike modeller. Et hovedskille går mellom lover som gir plan- og bygningsloven forrang og lover som gir særloven forrang. Eksempel på det første er akvakulturloven som slår fast at det ikke kan gis tillatelse i strid med plan. Eksempel på det andre er energiloven. Også denne modellen er tilsynelatende i tråd med hovedintensjonene i plan- og bygningsloven. Akvakulturlovens koblingsmodell åpner likevel for at planmyndigheten kan gi samtykke til at sektormyndigheten gir tillatelse til virksomhet som vil være i strid med plan. Det fremstår for oss som uklart hva som er lovgivers begrunnelse for å gi en slik bestemmelse som skaper en rekke rettslige problemstillinger. De betenkeligheter lovgiver selv har gitt uttrykk for med hensyn til slike samtykker er etter vår oppfatning god grunn til at loven ikke bør åpne opp for å innhente slike samtykker. At akvakulturtiltak i sjø er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven undergraver ytterligere loven som en felles arena for avgjørelser som er bestemmende for arealbruken.

Modellen med likestilte systemer finner vi i mineralloven. Mineralloven slår ganske enkelt fast at tillatelser etter mineralloven ikke erstatter krav om tillatelse etter andre lover. Dette skaper nødvendigvis store utfordringer der mineralmyndigheten (Direktoratet for mineralforvaltning) gir tillatelse, men planmyndigheten (kommunen) ikke vedtar en reguleringsplan eller ikke gir andre nødvendige tillatelser.

3.5.2 Forslag til lovendringer

3.5.2.1 Innledning

Innledningsvis var vi inne på hvilke hovedendringer vi vil foreslå for å forenkle, forbedre og skape større grad av forutsigbarhet. Vi mener fokus i mye av lovarbeidet tidligere har vært rettet mot myndighetene selv, og lite på borgerne og plan- og bygningslovens intensjon om å være sektorovergripende. Vi mener denne intensjonen om den settes ut i livet, også ivaretar borgernes interesser i større grad enn sektorvise avklaringer og dermed også utydelige koblinger til plan- og bygningsloven.

Vårt første hovedforslag bygger på at det bør være en felles koblingsmodell i særlovene. Den bør være enkel, og basere seg på en modell hvor rettslig bindende plan gis forrang.

Vårt andre hovedforslag bygger på at vi får en bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer saker hvor det er nødvendig med tillatelse både fra planmyndigheten og en eller flere sektormyndigheter. Bestemmelsen skal bidra til en vesentlig forenkling for borgerne da de etter denne bestemmelsen kun må forholde seg til kommunen, og kommunen treffer ett vedtak. Som et ledd i dette foreslår vi også å fjerne unntakene for søknadsplikt for tiltak som behandles etter sektorlover. Disse unntakene er slik vi ser det en vesentlig svekkelse av intensjonen om plan- og bygningsloven som arenaen for beslutninger av betydning for arealbruken. Vi har sett hvordan unntakene, eksempelvis for akvakulturanlegg og landbruksveier, skaper en rettslig uklarhet og et fragmentert system. Dette forslaget vil også muliggjøre at dagens pbl. § 1-7, adgangen til å foreta felles behandling av reguleringsplan og rammetillatelse, kan benyttes fullt ut i saker som også involverer sektormyndigheter.

For det tredje foreslår vi en generell opprydding i sektorlovgivningen, hvor enkelte bestemmelser i sektorlovene flyttes over til plan- og bygningsloven og hvor flere lover slås sammen til en felles lov. Vi mener det er et betydelig potensial for å forenkle dagens rettsregler, slik at de blir mer tilgjengelige for borgerne og lettere å håndheve for forvaltningen.

Hva ville vårt forslag innebære for eksempelet vårt under pkt. 3.1.4 og pkt. 3.5.2?

Utgangspunktet er som tidligere. Det foreligger en reguleringsplan som avsetter området til industriformål. Planen angir ikke hvor på området bygninger skal plasseres. Kommunen, forurensningsmyndigheten og kulturminnemyndigheten har kanskje ulike oppfatninger om dette. For den som søker skal det ikke være nødvendig å forholde seg til flere myndigheter. Kommunen, som uansett skal behandle byggesøknaden, får ansvaret for å avklare om de nødvendige tillatelser kan gis. Sektorlovenes koblingsbestemmelse er tydelig på at tillatelser ikke kan gis i strid med rettslig bindende arealplan. Kommunen treffer ett vedtak.

3.5.2.2 Oversikt over forslag til lovendringer

Plan- og bygningsloven:

§ 1-7a:

Kommunen plikter å samordne sin myndighet etter denne lov med sektormyndigheter.

Ved søknader som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven og en eller flere andre lover skal kommunen koordinere saksbehandlingen og sammenstille beslutningene i ett vedtak.

I avgjørelser som krever tillatelser etter flere lover skal kommunen gjøre en samlet vurdering av naturmangfoldloven §§ 8 til 12.

§ 1-8a:

Pbl. § 1-8 a Bruk av dyrket og dyrkbar jord og deling av eiendom avsatt til landbruksformål

Dyrket jord skal ikke brukes til annet formål enn jordbruksproduksjon. Dyrkbar mark skal ikke brukes slik at den ikke er egnet til landbruksproduksjon.

Eiendom som brukes eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk, og som ikke er avsatt til utbygging i rettslig bindende arealplan, skal ikke deles.

Forbudet i første og andre ledd gjelder ikke for områder som er lagt ut til spredt bolig og fritidsbebyggelse i kommuneplanenes arealdel eller som i reguleringsplan er avsatt til annet formål enn landbruksvirksomhet.

§ 11-7 nytt arealformål om vernet areal.

§ 12-1 forskrift til bestemmelsen som klargjør når reguleringsplan skal utarbeides

§ 12-7 nr. 3:

grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning

§ 20-6 og SAK § 4-3 oppheves

Forurensningsloven:

Erstatte § 11 fjerde ledd:

Det kan ikke gis tillatelse etter denne lov i strid med rettslig bindende arealplan etter plan- og bygningsloven.

Tiltak som også krever behandling av planmyndigheten (søknadspliktige tiltak) skal behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a.

Naturmangfoldloven:

Ny § 7 andre ledd:

Dersom et tiltak eller en virksomhet behandles etter plan- og bygningsloven § 1-7 a, skal planmyndigheten foreta vurderingen av prinsippene i §§ 8 til 12.

Motorferdselsloven:

Vi foreslår at selve forbudet mot motorisert ferdsel i utmark (dagens § 3) samt dagens § 4 til § 11, flyttes til et nytt kapittel tre i friluftsløven.

Kulturminneloven:

Erstatte § 8 fjerde ledd: ny felles sektorbestemmelse.

Jordlova:

§ 9 og § 12 oppheves.

Loven slås sammen med skogbrukslova til en felles lov.

Skogbrukslova:

Ny § 8 andre ledd andre punktum:

Kommunen skal setje vilkår for hogst som kan få uheldige verknader for allmentas bruk av stigar, løyper og andre ferdselsårer som er innteikna i rettsleg bindande arealplan.

Loven slås sammen med skogbrukslova til en felles lov.

Akvakulturloven:

Ny § 15: *Ny felles sektorbestemmelse*

Mineralloven:

Ny § 5: *Ny felles sektorbestemmelse*

Energiloven:

Ny § 3-1 andre ledd: *Ny felles sektorbestemmelse*

Vassdragsreguleringsloven:

Ny § 5: *Ny felles sektorbestemmelse*

Vannressursloven:

Ny bestemmelse som erstatter kapittel 25: *Ny felles sektorbestemmelse*

Havressurslova:

Ny bestemmelse: *Ny felles sektorbestemmelse*

Havne- og farvannsloven:

Ny § 14: *Ny felles sektorbestemmelse.*

4 Svensk og sveitsisk rett

4.1 Bakgrunn og utgangspunkt

4.1.1 Relevans av utenlandske plansystemer og samordningsmekanismer

Arealbruk og -planlegging er langt på vei universelle fenomen i menneskers samfunn. I takt med befolkningsøkning og industrialisering har også interessekonfliktene blitt flere og sterkere, etter hvert som menneskelig aktivitet har lagt beslag på stadig større andel av tilgjengelig areal. Siden fenomenet er så vanlig, vil andre nasjoner ha utfordringer med disponering av land og vann som er sammenlignbare med situasjonen i Norge. Studier av andre lands ordninger kan derfor gi grunnlag for å høste nyttige erfaringer.

Under utviklingen av eksisterende norsk planlovgivning har det blitt tatt hensyn til tendenser og innsikt fra andre lands plansystemer. Blant annet ble både nordiske og europeiske trekk trukket frem av Planlovutvalget.¹¹⁸ Norge har dessuten en utstrakt tradisjon for lovsamarbeid, særlig med de øvrige nordiske land. Som konsekvens av dette er det mange paralleller mellom plansystemene i disse landene.

Videre har planministrene i Europarådet (CEMAT) i over 50 år arbeidet for koordinering av arealplanlegging i Europa.¹¹⁹ Blant annet har CEMAT vedtatt felles prinsipper om «Sustainable Spatial Development of the European Continent».¹²⁰ Relevansen av å se hen til andre lands ordninger for arealplanlegging, herunder problemer knyttet til samordning av ulike interesser, er derfor godt forankret både i fag og tradisjon.

4.1.2 Begrunnelse for valg av sammenligningsland

I tråd med forslaget i oppdraget har vi valgt å vurdere og beskrive mekanismene for samordning av hensyn i henholdsvis Sverige og Sveits. Den overordnede begrunnelsen er at vi mener disse lands systemer gir et godt grunnlag for å belyse utfordringer i det norske systemet – samt hente inspirasjon til mulige løsninger. Det er flere konkrete grunner til at vi mener nettopp Sverige og Sveits er velegnede for sammenligning med Norge i denne sammenheng.

I det ytre har de tre landene mange paralleller både geografisk og kulturelt. Alle tre land har relativt liten befolkning, og er høyt industrialiserte land med levestandard langt over det globale og europeiske gjennomsnitt på skalaen Human Development Index.¹²¹ Videre har alle landene store områder som er vanskelig tilgjengelige eller uegnede for bebyggelse og utvikling. Mange slike utilgjengelige områder har imidlertid stor betydning for natur- og miljøinteresser.

Politisk og rettslig sett er det også klare paralleller mellom Norge, Sverige og Sveits. Alle har en sterk lokaldemokratisk grunnholdning, og med unntak av Norge under 2. verdenskrig en lang historie preget av fredelig utøvelse av demokratiske ordninger. Tross markante statsrettslige forskjeller hører også landene til samme rettstradisjon, preget av romerretten og senere den fransk- og tyskdominerte sivilretten. Alle landene er medlemmer av Europarådet, men bare Sverige er medlem av EU.

¹¹⁸ «NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning», Norges offentlige utredninger (Oslo, 31. januar 2001), 63–66, http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2009020404010.

¹¹⁹ Maguelonne Dejeant-Pons, red., *European Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) Basic Texts 1970-2010* (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010).

¹²⁰ «NOU 2001: 7», 63.

¹²¹ United Nations Development Programme, «Human Development Data (1990-2018) | Human Development Reports», 2019, <http://hdr.undp.org/en/data>.

Tross likhetene er det også noen klare forskjeller, særlig med hensyn til hvordan plansystemene er satt sammen, og hvordan konflikter løses. Eksempelvis har Sveits en relativt fersk historie med hensyn til sentrale regler for planlegging, noe som dels skyldes at statsformen gjør det vanskelig å få vedtatt lover som overfører myndighet fra regionalt til nasjonalt nivå. Dette medfører også at det regionale plannivået har betydelig større tyngde i Sveits enn i Norge og Sverige.

En annen vesentlig forskjell er at Norge har juridisk bindende planer på kommunenivå, mens Sverige kun har bindende planer på reguleringsnivå. På den annen side har Sverige mer spesialiserte ordninger for konfliktløsning og overprøving av myndighetsbeslutninger, gjennom særdomstolene og miljøklagenemndene.¹²² Forvaltningsretten i Sverige preges også av at landet i 1998 samlet en rekke sektorlover i miljøbalken.¹²³ Sveits har et mer sammensatt system av forpliktelse til planer, og løsning av konflikter.

Interessante aspekter ved svensk og sveitsisk arealplanlegging er også behandlet i andre arbeider. Blant annet beskriver publikasjoner fra EVAPLAN-prosjektet hvordan sveitsiske planprinsipper vektlegger regionale hensyn.¹²⁴ Et annet eksempel fra eksisterende litteratur er ESPON-studien SPIMA, som tydelig illustrerer hvordan det norske og sveitsiske plansystemet både har likheter og ulemper.¹²⁵ Samlet sett mener vi disse faktorene gjør plansystemene i Sverige og Sveits både like og ulike nok til at det er meningsfylt å sammenligne samordningsregler med dem.

4.1.3 Perspektiv: Årsaken til at samordning (ikke) fungerer

Målet med denne komparative vurderingen er å belyse hvorfor samordning av hensyn synes å fungere bedre (eller dårligere) i to utenlandske rettssystemer. Poenget er å undersøke og evaluere hvilke rammebetingelser som gir mulighet for de forskjellige løsningene. Uten tilfredsstillende kunnskap om konteksten vil det være meningsløst å foreslå overføring av løsninger.

For at vurderingen skal bli nyttig er det derfor helt avgjørende å se eksisterende regler i lys av historisk utvikling og lokale forhold. Sentrale elementer kan være hvordan eiendomsrett og dominerende politiske strømninger har formet arealplanleggingen. For eksempel kan eiendomsrett til utmark i Sveits (mange allmenninger) ha redusert behovet for restriktive nasjonale føringer. Lokalsamfunnene har tatt vare på sine egne ressurser.

Tilsvarende er det relevant å se på hvorfor planregler har kommet i stand. Norges regelverk har i stor grad sprunget ut av bygningsregelverket, mens Sveits' nasjonale planlov var resultatet av frykt for overbelastning av miljø- og naturressurser. I vid forstand handler dette om hvem som «eier» de konkrete interessene, og sammenhengen mellom deres representasjon i planprosessen, samt og muligheten til konfliktløsning. Perspektivet for dette kapittelet er derfor todelt – både hvordan samordning organiseres, og hvorfor det eventuelt fungerer.

¹²² Nikolai K Winge, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?», *Kart og Plan* 77, nr. 1 (2017): 7–20.

¹²³ *Balk* er betegnelse på delen i de gamle landslovene i Sverige – spesifikt 1734-loven. Bakgrunnen var en annen måte å ordne regler på. Balkene har ulike tema, og innholdet har blitt endret jevnlig siden de ble opprinnelig vedtatt. *Miljøbalken* er en av kun tre nye balken vedtatt i moderne tid – sammen med *föräldrabalken* og *socialförsäkringsbalken*.

¹²⁴ Gro Sandkjær Hanssen mfl., «En operativ lov?: Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis - behov for forbedring?», i *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?*, red. Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (Universitetsforlaget, 2018), 491.

¹²⁵ Vanya Simeonova mfl., «SPIMA - Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas: Targeted Analysis: Final Report» (ESPON, 5. mars 2018), <https://research.wur.nl/en/publications/spima-spatial-dynamics-and-strategic-planning-in-metropolitan-are-4>.

4.2 Samordning i svensk arealplanlegging

4.2.1 Kort om geografi, demografi og politikk

Sverige er et av Europas største land i areal, med landoverflate på 407 000 km². Terrenget er i stor grad flatt, bortsett fra fjellkjeden langs vestgrensen mot Norge. Arealet er i Sverige er i all hovedsak skogdekt, med hele 69 % skog. Ulike typer jordbruk dekker 8 % av arealet, mens 3 % av landet er bebygget. Resten består av naturlige enger, myrlandskap og snaufjell.¹²⁶

Politisk er landet et konstitusjonelt demokrati, administrativt inndelt i tre nivåer – staten, 21 len (*län*) og 290 kommuner. Landet er en enhetsstat, hvor det folkevalgte parlamentet *Riksdagen* har den lovgivende myndigheten. Len og kommuner har imidlertid egne folkevalgte organer, og betydelig selvstendig myndighet på sine områder. Ved årsskiftet 2019/2020 hadde landet 10,3 mill. innbyggere.¹²⁷

4.2.2 Det svenske plansystemet

4.2.2.1 Historikk

Sverige har lang tradisjon for regulering av arealbruk og utbygging, men det nasjonale regelverket på området ble betydelig styrket gjennom siste halvdel av 1900-tallet. På 1960-tallet innførte landet enhetlige krav til bygninger, og overførte ansvaret for byggeplaner til kommunene. Dette var et langt skritt på vei mot å etablere et kommunalt planmonopol. I 1987 ble Sveriges første helhetlige plan- og bygningslov vedtatt, og med denne skjedde nok en «lokalifisering», hvor makt ble flyttet fra sentrale organer til kommuner.¹²⁸

Gjeldende plan- og bygningslov (*plan- och bygglag*, PBL) ble vedtatt i 2010.¹²⁹ Den erstatter tidligere plan- og bygningslov (1987), samt lovregler om tekniske krav til byggverk mv. Formålet med lovendringen var å forenkle prosessen rundt planlegging og utbygging, og samtidig skjerpe kontrollen med byggverk. Dessuten styrket loven hensynet til miljø- og klimaforhold, og innførte krav om jevnlig vurdering av behov for oppdatering av planer.¹³⁰

I tillegg til PBL er det flere andre lovregler som påvirker arealbruk og utbygging. Sentral blant disse er bestemmelsene i miljøbalken (*miljöbalken*), vedtatt i 1998. Formålet med miljøbalken er å fremme en bærekraftig utvikling, med sunt og godt miljø for både nåværende og fremtidige generasjoner. Miljøbalken ble til gjennom å samle en rekke separate lover om miljø- og ressursforvaltning. Motivet for dette grepet var å sikre bedre samordning i saker som berørte miljøet. Et av virkemidlene i miljøbalken er riksinteresser, som kommuner skal ta uttrykkelig hensyn til i sin planlegging.¹³¹

Det svenske regelverket for planlegging er fortsatt i utvikling. I 2018 foreslo regjeringen nye regler om regional fysisk planlegging («En ny regional planering. Prop. 2017/18:266»).¹³² Forslaget ble vedtatt, og trådte i kraft 1. april 2019. I første omgang gjelder kravet om regionplanlegging bare for Stockholm og Skåne len, men tanken er at ordningen skal innføres også i andre len når behov

¹²⁶ «Sverige i siffror – enkel statistik från SCB», Sverige i siffror, åpnet 31. mars 2020, <http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/>.

¹²⁷ «Sverige i siffror – enkel statistik från SCB».

¹²⁸ «COMPENDIUM OF SPATIAL PLANNING SYSTEMS IN THE BALTIC SEA REGION COUNTRIES», åpnet 8. mars 2020, <http://www.vasab.leontief.net/countries/sweden.htm>.

¹²⁹ Riksdagsförvaltningen, «Plan- och bygglag (2010:900) t.o.m. SFS 2020:76 - Svensk författningssamling», åpnet 31. mars 2020, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900.

¹³⁰ «boverket.se: Plan- och bygglagstiftningens utveckling», åpnet 22. juli 2016, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>.

¹³¹ Boverket, *Riksentressen: nationella värden och möjligheter* (Karlskrona: Boverket, 2013),

<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/riksentressen-nationella-varden-och-mojligheter.pdf>.

¹³² «En ny regional planering Proposition 2017/18:266 - Riksdagen», åpnet 31. mars 2020,

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-regional-planering_H503266.

og forutsetninger er til stede. Hittil seneste justeringer av den svenske plan- og bygningsloven (*Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900), SFS (2020:253)*) trådte i kraft 15. mai 2020.

4.2.2.2 Regulering

Fysisk arealbruk planlegges på tre nivåer i Sverige. På lensnivå er det i visse len nå innført krav om regionplaner (*regional fysisk planering*, PBL 7 kap). Kommunal fysisk planlegging skjer på to nivåer, henholdsvis den strategiske oversiktsplanen (*översiktsplan*, PBL 3 kap) og i mer konkrete detaljplaner (deltaljplan och områdesbestämmelser, PBL 4 kap). Bare den sistnevnte plantypen er juridisk bindende, jf. PBL 3 kap 2 § og 7 kap 2 §. En kort beskrivelse av disse tre plantypene følger nedenfor, som grunnlag for å vurdere den av samordning og grensesnitt mot sektorlover.

Fysiske regionplaner vedtatt etter PBL er en relativt ny ordning (2019), men erstatter til dels tidligere separate regler. Kravet om fysisk regionplan gjelder så langt bare for Stockholm og Skåne. Innholdet i planen skal være «grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet» (7 kap 2 §). Planen skal også vise hvordan allmenne interesser (PBL 2 kap), riksinteresser og miljøkvalitetsnormer (miljøbalken 3, 4 og 5 kap) er ivaretatt. Gjennom dette skal regionplanen gi veiledning for oversiktsplaner, detaljplaner og områdebestemmelser. Fysiske regionplaner er dermed mer omfattende enn regionale utviklingsplaner, som handler primært om planlegging og oppfølging av det regionale utviklingsarbeidet.¹³³ På dette området har altså det svenske plansystemet mange paralleller til norsk rett.

Oversiktsplaner (*översiktsplaner, ÖP*) brukes av kommunen til å styre fysisk utvikling innen kommunen. PBL pålegger alle kommuner å ha en oppdatert oversiktsplan for hele kommunen. Intensjonen bak plantypen er at den skal gi kommunens politikere en mulighet (og plikt!) til å ta stilling til arealbruk, og presentere et tydelig målbilde. Krav til innhold fremgår av lovens 3-6 §§. I korte trekk dreier det seg om å vise grunntrekk i areal, vann og bebyggelse (på kart), og hvordan planens innhold forholder seg til fellesinteresser i PBL 2 kap, og miljøbalken 3 og 4 kap. Selv om målet med oversiktsplanen er å gi en tydelig retning for arealbruken, er planen bare veiledende. Den kan derfor heller ikke påklages. I praksis vil imidlertid innhold tillegges større vekt hvis planen er oppdatert og tydelig.

Detaljplaner (*deltaljplaner, DP*) er de fysiske arealplaner som brukes på nivået under oversiktsplan, altså innenfor kommunens grenser. Som oversiktsplanen skal detaljplanen omfatte et kart som viser hvilke formål areal kan brukes til, og hvilke bestemmelser om gjelder for dem (PBL 4 kap 30 §). Loven gir relativt detaljerte regler både om når detaljplan kreves, og hvilke bestemmelser planene kan inneholde. Nasjonale myndigheter anbefaler imidlertid at planene uformes med en viss fleksibilitet for å unngå at de blir utdaterte eller vanskelig å håndheve. Det er kommunene som har ansvar for å utarbeide detaljplaner, og skal i arbeidet både ta stilling til fellesinteresser i 2 kap og prinsippene i miljøbalken. I visse tilfeller kan plan unnlates hvis formålet kan ivaretas med områdebestemmelser (4 kap 4 §). Detaljplaner er rettslig bindende, og medfører både rettigheter og plikter.

For helhetens skyld nevnes også at tiltak krever særskilt tillatelse. Mindre tiltak kan være unntatt krav til detaljplan. Søknad om slik tillatelse prøves mot krav i loven. Behovet for selvstendig vurdering avhenger av om tiltaket er innenfor eller utenfor plan.

¹³³ «Lag om regionalt utvecklingsansvar Svensk författningssamling 2010:630 t.o.m. SFS 2019:944 - Riksdagen», åpnet 1. april 2020, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rubriken-upphor-att-galla-u2019-01-01lag_sfs-2010-630.

4.2.3 Samordning

4.2.3.1 Prosessuelle krav til samordning

Det svenske plansystemet har betydelige hierarkiske elementer, selv om deler av beslutningsmyndigheten er overlatt til kommunalt nivå. For planlegging og utnyttning av areal finnes det regler på mange nivåer, med betydelig vekt på de nasjonale variantene.¹³⁴

Regelhierarkiet omfatter bindende regler, henholdsvis grunnlover (*grundlagar*)¹³⁵, ordinære lover (*lagar*), sentrale forskrifter (*förordningar*, vedtas av regjeringen), og forskrifter (*föreskrifter*, vedtas av fagetatene). Dessuten utformer sentrale myndigheter ikke-bindende rundskriv/veiledning (*allmänna råd*). Samlet finnes det en betydelig mengde formell og uformell føring fra statlig nivå. Fagetaten *Boverket* har over 400 ulike verk i sin egen samling av relevante forskrifter og råd knyttet til planlegging og utbygging (*Boverkets författningssamling*, BFS). Det formelle hierarkiet innebærer en samordning av regelverk og tolkning.

I prosessen med arealplaner har vedtaksorganene plikt til å ta hensyn til en rekke hensyn og interesser (se neste underpunkt). PBL har også særskilte regler for å sikre at hensyn blir oppdaget og tatt hensyn til.

Ved forberedelse av oversiktsplaner skal kommunen involvere *länsstyrelsen*, regionen og kommuner som berøres av planforslaget. Dessuten skal innbyggere, andre myndigheter, organisasjoner og andre med vesentlige interesser få mulighet til å delta. Samråd etter PBL 3 kap 8 § skal utføres på en måte som oppfyller kravene til samråd med berørte myndigheter etter miljøbalken (9 a §). Resultatet av samrådet skal beskrives separat i forbindelse med planforslaget. Oversiktsplaner skal også legges ut på høring og offentlig ettersyn. Når planen er vedtatt, skal kommunen informere relevante myndigheter (3 kap 22 §).

Detaljplaner har særskilte regler om utredning og prosess. På samme måte som for de strategiske oversiktsplanene skal også detaljplaner gjennomgå samråd (5 kap 11 §). Fra og med 1. april 2020 har PBL fått en særskilt bestemmelse om planforslag som kan medføre betydelig miljøpåvirkning. I så fall skal det også for detaljplaner gjennomføres samråd etter reglene i miljøbalken. Når samrådet er slutt skal planforslaget gjøres tilgjengelig for offentlig ettersyn og høring (5 kap 18 §). Beslutning om vedtatt detaljplan skal også oversendes relevante myndigheter, samt dem med klagerett.

For å kunne klage er det normalt en forutsetning at man blir negativt berørt av vedtaket, og har ytret seg i løpet av høringsprosessen (se lovens 14 kap 8 § og 11 §).¹³⁶ Kretsen av klageberettigede omfatter også tilgrensende kommuner, regionplanmyndighet, ideelle organisasjoner, samt offentlige organ i kraft av å være grunneiere.¹³⁷ Klagen behandles av Länsstyrelsen, og misfornøyde parter kan deretter bringe saken inn for mark- og miljødomstolen. Avgjørelsen fra mark- og miljødomstolen kan dessuten påklages til mark- og miljøöverdomstolen – som i særlige situasjoner kan tillate videre klage til Högsta domstolen.¹³⁸

Länsstyrelsen (tilsvarende fylkesmannen i norsk forvaltning) skal føre tilsyn med kommunal planlegging, og overprøve kommunale beslutninger ved behov. Regelen om slik overprøving finnes i 11 kap 10 §, og oppstiller fem interesser som länsstyrelsen skal vurdere. Hvis kommunens vedtak berører negativt eller påvirker riksinteresser etter miljøbalken, arealforvaltning på tvers av kommunegrensene, miljøkvalitetsnormer, strandvern eller sikkerhet for

¹³⁴ «Regelhierarki – från lag till allmänt råd», Boverket, åpnet 1. april 2020, <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/regelhierarki/>.

¹³⁵ Sverige har fire «grundlagar»: regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen og yttrandefrihetsgrundlagen. Funksjonen tilsvarer i stor grad Grunnloven i Norge.

¹³⁶ Anna Granath Hansson, «Planprocessen i Sverige – Aktuell Debatt Och Reformförslag», *Kart og Plan* 75, nr. 3 (2015): 251.

¹³⁷ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammelser/overklagande-till-mark--och-miljodomstolen/vem/>

¹³⁸ Christian Fredricsson og Lukas Smas, *En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv*, 2013, 36.

menneskers liv og helse, skal länsstyrelsen overprøve beslutningen. Denne ordningen gjelder bare detaljplaner.

4.2.3.2 *Innholdsmessig samordning*

PBL har et eget kapittel om allmenne og individuelle (*enskilda*) interesser. Etter kapittel 2 skal all saksbehandling etter loven ta hensyn til både de allmenne og de individuelle interessene. Målet er at loven skal bidra til at land- og vannoverflate brukes til det mest passende formål, tatt i betraktning beskaffenhet, tilstand og behov (2 kap 2 §).

I resten av kapittelet om interesser fremhever PBL at loven skal fremme et bredt spekter av verdier og hensyn, fra estetisk tiltalende utforming, via sosialt godt miljø og god ressursforvaltning til økonomisk vekst og boligbygging (3 §). Reglene i 3 til 11 §§ angir en rekke interesser som skal tas hensyn til – slik som helse og sikkerhet, trafikk, vannforsyning, avfallshåndtering, forurensning, støy, historisk og miljømessig verdi.

For samordning er det imidlertid særlig relevant at PBL eksplisitt viser til miljøbalkens bestemmelser om «hushållning» med land- og vannområder. De aktuelle paragrafene i miljøbalken dreier seg om naturinteresser av nasjonal betydning, slik som landbruksjord, areal for reindriftsnæring, områder med verdifulle mineraler eller andre ressurser, samt for totalforsvaret. Dette er temaene som kalles «riksinteresser», og de har særlig betydning siden de skal legges til grunn ved bruk av alle lover med vesentlig betydning for arealbruk, herunder den svenske veiloven (1971:948), jernbaneloven (1995:1649), mineralloven (1991:45) og energiloven (1997:857). Merk at Sverige også har egne planprosesser for infrastruktur – se kort om forholdet til disse nedenfor.

Riksinteresser kan deles i to typer områder: For det første konkrete områder som er avsatt fordi de er store, og har noenlunde enhetlige verdier (se miljøbalken 4 kap). Innenfor disse områdene vil en del tiltak automatisk være utelukket. Den andre typen riksinteresser handler om hvilken betydning et konkret område har for omkringliggende interesser eller samfunnet. Disse vil dermed kunne være relevante i alle ordinære saker etter plan- og bygningsloven. Ettersom miljøbalken skal legges til grunn etter flere lover vil det være av større betydning for helheten at de etterleves. Kort oppsummert omfatter de «relative» riksinteressene i miljøbalken 3 kap følgende:

- Store land- og vannområder som er uberørt eller bare ubetydelig berørt av utbygging eller naturinngrep (3 kap 2 §)
- Land- og vannområder som er særlig økologisk følsomme (3 kap 3 §)
- Jord- og skogbruk som er av nasjonal betydning (3 kap 4 §)
- Land- og vannområder av betydning for reindriftsnæringen, yrkesfisket eller vannforvaltning (3 kap 5 §)
- Land- og vannområder samt øvrig fysisk miljø som har betydning for natur- eller kulturverdier, eller friluftslivet (3 kap 6 §)
- Land- og vannområder som inneholder verdifulle mineraler eller ressurser (3 kap 7 §)
- Land- og vannområder som er særlig egnede for etablering av industriell produksjon, energiproduksjon eller -distribusjon, kommunikasjon, vannforsyning eller avfallshåndtering (3 kap 8 §)
- Land- og vannområder med betydning for totalforsvaret (3 kap 9 §)

Gjennom miljøbalken har miljøhensynene fått en særlig fremtredende posisjon. Det finnes også andre nasjonale mål og prinsipper (blant annet likestilling, tilgjengelighet og helse), men miljøet har likevel særlig sterk beskyttelse gjennom prosessuelle og innholdsmessige krav.

Ved siden av planlegging etter PBL har veiloven og jernbaneloven egne systemer for arealplanlegging. Når planer etter sektorlovene og PBL gjelder samme område oppstår behov for samordning. Siden 2013 har lovene gitt mulighet for forenkling av prosessen (samordning) slik at man unngår dobbeltbehandling, se PBL 5 kap. 7 § og 4 kap. 35 §. Forenklingene innebærer blant annet samordning av medvirkning/høring og utredningskrav.

Et sentralt spørsmål er hvilken prosess som er styrende – altså hvilket regelsett som formelt har forrang. Dette avgjøres ut fra hvilke områder planene dekker. Omfatter detaljplanen hele planen etter sektorloven, styrer PBL-prosessen. Motsatt vil vei- eller jernbanelovens system være førende når infrastrukturplanen omfatter hele detaljplanen. Hvis begge planers virkeområde er det samme, avgjøres spørsmålet konkret. Uansett om prosessen kan forenkles forutsetter nasjonale myndigheter i Sverige at interessene samordnes.¹³⁹

4.2.3.3 *Vurdering av samordning*

Gjennomgangen viser at det svenske plansystemet har mekanismer for både vertikal og horisontal samordning. Regler om samråd og klage, samt länsstyrelsens rett og plikt til overprøving av detaljplaner, bidrar til vertikal samordning. Den horisontale samordningen ivaretas til dels gjennom regler for involvering, høring og offentlig ettersyn – men styres også av innholdsmessige regler. Sammenlignet med norsk planrett har det svenske systemet et tydeligere krav til hvordan miljøhensyn skal ivaretas.

Bakgrunnen for Sveriges sterke oppmerksomhet knyttet til miljøhensyn er lovfestingen i en separat lov med tydelige krav som sikrer at hensynene blir tatt med i prosessen. Det kan likevel stilles spørsmål om hvor stort gjennomslag miljøhensynene får når det kommer til stykket: Kommunene har for eksempel ingen mulighet til å kreve en bestemt miljøprofil i detaljplaner, ettersom hjemmelen for å gi planbestemmelser er begrenset. Selv om planprosessen har tatt utgangspunkt i et markert «grønt» konsept, kan utbygger velge å gå bort fra dette hvis hens innstilling endrer seg etter at planen er vedtatt.

En mulig svakhet ved samordningen i det svenske systemet er at planer først blir rettslig bindende på detaljplan-nivå. Kommunenes oversiktsplaner er bare retningsgivende, og gir dermed begrenset sikkerhet for horisontal samordning – selv om innholdet skal ivareta allmenne interesser. Oversiktsplaner er også unntatt klagerett, noe som gir mindre mulighet for vertikal samordning.

Videre pågår det fortsatt en utvikling av det svenske plansystemet. Relativt nylig er det innført regler om regional fysisk planlegging, og planstrategier. Det synes også å være et åpent spørsmål om de strategiske oversiktsplanene gir godt nok grunnlag for den videre planleggingen. Når det bare er de relativt lokale detaljplanene som er juridisk bindende kan det skape uforutsigbarhet og opportuniste. Her er det aktuelt å trekke parallellen til norsk regionplanlegging, hvor manglende rettslig betydning gjør aktører mindre motivert til å delta. Innføringen av fysiske regionplaner i Sverige ville trolig fått større effekt på samordning om innholdet var rettslig bindende.

4.3 Samordning i sveitsisk arealplanlegging

4.3.1 **Grunnleggende om geografi, demografi og politikk**

Sveits representerer en viss egenart i det politiske landskap. Landet er formelt sett en konføderasjon, det vil si en (avtalebasert) sammenslutning av stater hvor felles beslutninger bare tas hvor alle (eller et større flertall) er enige. Dermed skiller en konføderasjon seg fra en

¹³⁹ Boverket, «Samordna planeringen för bebyggelse och transporter - en kunskapsöversikt».

føderasjon, siden sistnevnte har etablert organer med overordnet myndighet. I en føderasjon oppgir medlemmene formelt sett noe av sin suverenitet til konføderasjonen.¹⁴⁰

Landet har ca. 8.500.000 innbyggere.¹⁴¹ Administrativt består landet av 26 kantoner (20 «hele» og 6 «halve», en betegnelse på at de sistnevnte bare har halv stemmerett i de konføderale organene). Kantonene er igjen delt i drøyt 2200 kommuner (ned fra ca. 3000 rundt 1985¹⁴²). Det er markante forskjeller mellom kantonene. Den minste har ca. 16000 innbyggere, mens den største har ca. 1.500.000.

Sveits er vesentlig mindre enn Sverige og Norge. Landarealet utgjør kun 41285 kvadratkilometer (mot Sveriges drøyt 400000). 30 % av arealet består av skog, nærmere 40 % av jordbruksland og ca 7.5 % bebyggelse. Landet har også betydelige fjellområder som er uegnet for bebyggelse.

4.3.2 Det sveitsiske plansystemet

4.3.3 Historisk utvikling

Det sveitsiske samfunnet er svært desentralisert sammenlignet med mange vestlige land, og i enkelte kantoner har fortsatt det direktedemokratiske folkemøtet *Landsgemeinde* høyeste politiske autoritet. Sveits har for eksempel ingen formell hovedstad (selv om Bern gjerne omtales som «den føderale byen»). Regjeringen i landet ledes av et råd på syv medlemmer, som leder hvert sitt departement. Rollen som statsleder går på rundgang mellom medlemmene i rådet for ett år av gangen. Videre kan kantonene (minst åtte) eller befolkningen (minst 50.000) kreve folkeavstemning om nytt lovverk.¹⁴³ Makten er derfor i stor grad desentralisert, og ligger i stor grad hos kantonene og befolkningen.

Dette preger også systemet for arealplanlegging: Først i 1979 ble det vedtatt regler som forsøkte å håndtere planlegging på føderalt nivå. Dette falt sammen med en utvikling som forholdsmessig reduserte befolkningstettheten i de mest urbane og de mest rurale delene av landet, og øket andelen mellomstore byer (>10000). Planregelverket ble etter hvert akseptert som en konsekvens av at spenningene mellom kantonene økte.¹⁴⁴ Nå er det føderale organer som vedtar rammene, og angir struktur for planarbeidet og planers innhold.

Privat eiendomsrett og markedsliberalisme står også sterkt i Sveits. Hoveddelen av utmark (skog og fjellbeiter) er eid i fellesskap av innbyggerne. Grunnloven ble lenge ansett som et hinder mot arealplanlegging, men i 1969 ble det vedtatt en endring som muliggjorde ekspropriasjon og bruksbegrensning mot kompensasjon. Dette var første gang staten på nasjonalt nivå viste seg villig til å ta fatt i interessekonflikter som ubønnhørlig vil oppstå i et plansystem.¹⁴⁵ Etter videre forberedelse og utredning ble den første planloven vedtatt i 1974, men forkastet i folkeavstemning to år senere. En uttynnet versjon ble vedtatt i 1979, blant annet for å ivareta sentrale verneinteresser.

Et eksempel på behovet for samordnet planlegging oppstod da Zürich på 1960-tallet forsøkte å utvikle systemet for offentlig transport, og samtidig tilby utviklingsområder for industri og bevare fritidsareal, men erfarte at dette ikke lot seg gjøre på kantonnivå alene. Det manglet rett og slett vertikal integrasjon. Kantonen søkte samarbeid med kommunen og regionen, men det viste seg at samarbeidet slo feil. Blant annet manglet den lokale reguleringsplanen transport.¹⁴⁶ Slike situasjoner ble brukt som grunnlag for den føderale rammeplanen innført i 1979.

¹⁴⁰ Ole T. Berg, «konføderasjon», i *Store norske leksikon*, 30. august 2014, <http://snl.no/konf%C3%B8derasjon>.

¹⁴¹ Federal Statistical Office, «Look for Statistics», åpnet 25. mars 2020, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistiken.html>.

¹⁴² Andrew Gilg, «Land Use Planning in Switzerland», *The Town Planning Review* 56, nr. 3 (1985): 317.

¹⁴³ Gilg, 318.

¹⁴⁴ Gilg, 317–18.

¹⁴⁵ Gilg, 320.

¹⁴⁶ Gilg, 325.

Sveits var et av de aller siste industrialiserte land som innførte nasjonale regler om planlegging – og burde derfor ha mulighet til å lære av andres erfaring. Samtidig er Sveits særpreget av lokale politiske krefter, som vanskeliggjør overordnet koordinering.¹⁴⁷

Det viste seg imidlertid at lovverket var utilstrekkelig, og rundt 2010 tok føderale myndigheter igjen opp spørsmålet, og det ble innført et femårig midlertidig forbud mot nye byggeområder (*moratorium*). Problemstillingen ble aktualisert allerede i 2005, da en amerikansk industrigigant ønsket å bygge fabrikk på et av Sveits' viktigste jordbruksområder.¹⁴⁸ Selv om det aldri ble noe av det konkrete prosjektet dannet det utgangspunktet for revisjonsarbeidet. Foreningen Pro Natura samlet over 100.000 underskrifter, og krevde dermed en folkeavstemning om strengere arealpolitikk.

Som en respons utarbeidet føderale myndigheter en endring av 1979-loven. Dette ble vedtatt, men en interessegruppe for grunneiere og næringsdrivende samlet også nok underskrifter til å kreve folkeavstemning. Omtrent 63 % av de avgitte stemmene var for endringene, som deretter trådte i kraft 1. mai 2014.¹⁴⁹ Målet med denne revisjonen var å utnytte det tilgjengelige potensialet for utvikling, heller enn å akseptere nye utbyggingsområder. Revisjonen ble imidlertid kritisert for å innebære en reduksjon av føderalismen.¹⁵⁰

Endelig gjennomførte føderale myndigheter i 2017 nok en revisjonsrunde, hvor fokus var på bygging utenfor byggesoner, regulering av undergrunnen, samarbeid mellom områder som er funksjonelle områder uten nødvendigvis å dele grenser, samt plikten til å balansere interesser.¹⁵¹

4.3.4 Regulering

Sveits er altså et land med et byråkratisk plansystem nokså ulikt det norske og svenske. En av de utenlandske akademikerne som har forsøkt å beskrive det sveitsiske plansystemet konstaterer, noe resignert: «In many ways the problem of Swiss planning is the problem of coordination.»¹⁵² En årsak til dette kan være at utviklingen beskrevet ovenfor har avstedkommen en rekke varianter av planer, innenfor ulike sektorer og nivåer. Hovedgruppene som finnes i bruk i dag er følgende:

- Sektorplaner (*sachpläne, Plans sect*)
- Kantonplaner (*Richtpläne der Kantone, Plan Directeur Cantonal*) – erstattet etter 1979 et mangfoldig og tilfeldig tidligere system av oversiktsplaner, «master plans» osv.
- Arealbruksplaner (vedtas av kommunene, unntatt i kantonene Basel og Geneva¹⁵³)
- Spesialplaner (regulert innad i hver kanton, prosess og innhold varierer)

Konføderasjonens sentrale virkemiddel innenfor plansystemet er sektorplaner (*sachpläne*), se oversikt på den nasjonale innsynsløsningen.¹⁵⁴ Dessuten vedtar og håndhever de nasjonale organene lover på andre områder som påvirker arealbruk, eksempelvis transport, miljøvern, bolig- og energipolitikk. Dessuten kan de sentrale myndighetene også vedta såkalte konsepter, som er overordnede strategiske planer.

¹⁴⁷ Gilg, 336.

¹⁴⁸ Christian Raaflaub, «Tug of War over Scarce Building Areas», SWI swissinfo.ch, 10. januar 2013, https://www.swissinfo.ch/eng/urban-sprawl_tug-of-war-over-scarce-building-areas/34680302.

¹⁴⁹ EspaceSuisse, «RPG-Revision: Das Raumplanungsgesetz wird revidiert», åpnet 25. mars 2020, <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/rechtsgrundlagen/rpg-revision>.

¹⁵⁰ Raaflaub, «Tug of War over Scarce Building Areas».

¹⁵¹ EspaceSuisse, «RPG-Revision»; «Spatial Planning Act: Resisting Urban Sprawl on Building Land in Switzerland», Credit Suisse, åpnet 8. mars 2020, <https://www.credit-suisse.com/ch/en/articles/private-banking/raumplanungsgesetz-gegen-die-zersiedlung-durch-bauland-in-der-schweiz-201905.html>.

¹⁵² Gilg, «Land Use Planning in Switzerland», 323.

¹⁵³ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, «The governance of land use - country fact sheet Switzerland», 2017, 3, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Switzerland.pdf>.

¹⁵⁴ «Swiss Geoportal», geo.admin.ch, åpnet 25. mars 2020, <https://map.geo.admin.ch>.

Det er fortsatt kantonene som har hoveddelen av makten i plansystemet. De har hovedansvar for planleggingen innenfor sine grenser, og vedtar egne lover om dette.¹⁵⁵ Selv om selve prosessen nå er mer likeartet enn tidligere, er det fortsatt en betydelig variasjon mellom kantonene når det gjelder politikk og kapasitet.¹⁵⁶ Når de er formriktig vedtatt, er planene bindende for myndighetene.

4.3.5 Samordning

Artikkel 1 i den sveitsiske loven oppstiller formålet: Landressursene skal utnyttes måteholdent. (Den tyske teksten bruker adjektivet *haushälterisch*, mens den franske lyder *mesurée*. Uoffisiell engelsk oversettelse er *economically*. Selv om uttrykkene har litt forskjellige konnotasjoner oppfatter vi begrensning eller måtehold som fellesnevneren.) Formålsparagrafen pålegger videre en plikt til samordning og koordinering mellom konføderasjonen, kantonene og kommunene (art. 1 og 2).

Nedenfor belyses prosessuelle og materielle krav i den konføderale, sveitsiske planlovgivningen, (*Raumplanungsgesetz*, RPG). Førstnevnte kategori vil si ordninger og prosedyrer som skal legges til rette for at hensyn kommer frem i saken, og interessemotstandere møtes. Materielle krav dreier seg om konkrete avveininger.

4.3.5.1 Prosessuelle krav til samordning

Planmyndighetene har etter RPG art. 4 plikt til å informere offentligheten om mål og fremdrift i planlegging – likedan tilrettelegge for medvirkning (blant annet gjennom offentlig ettersyn). Parallellen til det norske og svenske systemet er tydelig. De overordnede planene skal normalt vurderes hvert tiende år, og om nødvendig revideres. I tillegg kan planene revideres hvis omstendighetene endres, nye oppgaver oppstår eller en generelt sett mer hensiktsmessig løsning er mulig (se artikkel 9). Kantonene har plikt til å samarbeide med konføderale organer og andre kantoner i den grad planarbeidet berører deres interesser (RPG art. 7). Likedan skal kantoner som grenser mot andre nasjoner i nødvendig grad søke samarbeid med relevante myndigheter i de respektive naboland. Det er dessuten kantonene som fastsetter rutinene for hvordan kommuner og andre berettigede aktører deltar i planprosessen.

Før planene blir bindende for konføderasjonen og andre kantoner må den godkjennes av de nasjonale myndighetene (RPG art. 11). Det skal ved vurderingen legges særlig vekt på hvilke virkninger planens arealdisponeringer har utenfor virkeområdet. I det ytre ligner denne ordningen på systemet vi tidligere hadde i norsk rett hvor departementet godkjente planer vedtatt av kommunestyret.¹⁵⁷

Også sveitsisk planlovgivning inneholder visse hierarkiske aspekter, i og med at arealbruksplaner må oppfylle innhold og forutsetninger i overordnede planer. Hvis de nasjonale myndighetene nekter å godkjenne en plan, skal den innlede en megling (*Einigungsverhandlung, procédure de conciliation*) mellom de berørte partene. Viser det seg umulig å oppnå enighet skal de sentrale myndighetene avgjøre spørsmålet.

Den sveitsiske planloven har en særskilt plikt til samordning og koordinering i RPG A 25: Hvis en plan- eller byggesak krever beslutninger fra to eller flere myndigheter, skal en av dem utpekes som ansvarlig for koordinering. Koordinerende myndighet skal sikre nødvendig prosedyre, håndtering av plandokumenter, innspill fra øvrige myndigheter, samt koordinering av selve beslutningene. Et vesentlig poeng og krav er å unngå interne motsigelser. RPG krever også at

¹⁵⁵ International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP) og Federal Office for Spatial Development (ARE), red., «Spatial planning in Switzerland - 40th World Congress of ISoCaRP Special Bulletin», 2004, 6.

¹⁵⁶ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, «The governance of land use - country fact sheet Switzerland».

¹⁵⁷ Se Bygningsloven 1965, §§ 20 og 27

innbyggere skal ha klage- og overprøvningsmuligheter tilsvarende andre offentligrettslige avgjørelser.

4.3.5.2 *Innholdsmessig samordning*

Loven inneholder en del planleggingsprinsipper (art. 3). Disse fungerer som overordnede mål for planleggingen, på tvers av kantonene. Hovedpunktene i prinsippbestemmelsen er å bevare jordbruksareal (1. ledd), redusere utbredelsen av byggeområder samtidig som innbyggernes behov ivaretas (2. ledd) og plassere offentlige bygg på hensiktsmessige steder (3. ledd). Et av vurderingsmomentene som fremheves i loven er regionale behov.¹⁵⁸ Ved lokalisering av boligområder skal det tas tilstrekkelig hensyn til offentlig transport, samt gang- og sykkelstier. Intensjonen bak disse prinsippene er at de skal virke som retningslinjer i avveiningen av interesser planlegging nødvendigvis innebærer.¹⁵⁹

Alle kantoner skal videre ha en hovedplan (*Richtpläne, Plan Directeur*). Dette kravet ble innført med 1979-loven. I 2012-revisjonen ble det lagt til en ny artikkel om utbyggingsområder (*Siedlung, l'urbanisation*), med krav om at regionplanen oppgir

- hvor store utbyggingsområder kantonen har, hvor de ligger og hvordan utvidelse blir koordinert på regionalt nivå
- hvordan utbygging og transport er koordinert, og hvordan utviklingen vil skje på en måteholden og arealrestriktiv måte
- hvordan fortetting av høy kvalitet vil skje
- hvordan byggeområder vil oppfylle kravene i RPG art 15, og
- hvordan fornyelse av områder vil økes.

På nivået under hovedplan vedtas arealbruksplaner (*Nutzungspläne, Plans d'affectation*), som vedtas av kommunene. (I Basel og Geneva vedtas arealbruksplaner av denne type på kanton-nivå). Disse angir byggeområder, jordbruksområder og verneområder (art. 14). Mer spesifikke krav til byggesoner finnes i art. 15 (jf. ovenfor om innholdskravet til hovedplaner). Artikkel 15 var en av bestemmelsene som ble revidert i 2012. I sin nåværende form stiller den relativt strenge krav til bruk av byggeområder. Utgangspunktet er å sikre at det finnes nok byggegrunn, samtidig som det ikke bør være for mye. Kravene til byggeområder er derfor nokså restriktive: Arealbruksplanene skal gi nok areal til forventet utvikling de neste 15 årene (jf. hovedregel om rotasjon hvert 10. år). Hvis eksisterende byggeområder er for store, skal de reduseres.

Videre forutsetter altså loven at byggeområder må plasseres på en hensiktsmessig måte, i tråd med prinsipper for arealplanlegging, uavhengig av administrative grenser. For at det skal kunne legges ut nye byggeområder krever loven at området er egnet for utvikling, at det vil være behov for området de neste 15 år (i tillegg til alt eksisterende), at dyrket mark ikke deles opp, at adkomsten er sikret og at området bidrar til å oppfylle kravene i hovedplanen. Et aspekt som gjør Sveits til et interessant eksempel og objekt for sammenligning er at reglene innebærer et krav om fysisk koordinering av boliger, arbeidsplasser og kollektivtransport.¹⁶⁰

4.3.5.3 *Reell samordning?*

Vurderinger av samordningsmekanismene i sveitsisk rett viser at den vertikale samordningen er begrenset. Selv om hovedplaner og arealbruksplaner i kantonene må rette seg etter nasjonale

¹⁵⁸ Hanssen mfl., «En operativ lov?: Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis - behov for forbedring?», 491.

¹⁵⁹ International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP) og Federal Office for Spatial Development (ARE), «Spatial planning in Switzerland», 9.

¹⁶⁰ Se nærmere i Hanssen mfl., «En operativ lov?: Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis - behov for forbedring?»

strukturplaner og overordnede planer, er det i stor grad lokale myndigheter som avgjør arealbruk.¹⁶¹

Mellom sektorer (horisontalt) skjer mye av samordningen på kantonnivå. Her avklares rammene for utbyggingsområder, i tråd med lovens krav til hovedplaner. Kantonenes hovedplaner skal blant annet vise hvordan utbygging og transport er koordinert. Dermed vil det være vanskelig å forsvare plangrep som tilrettelegger for bygging uten at behovet for kollektivtransport er avklart.

Samlet sett er inntrykket at vekten på det lokale selvstyret gir større byråkrati, og vanskeligheter med å gjennomføre helhetlige reformer. Samtidig har nettopp folkelig engasjementet vært medvirkende til å drive gjennom den eksisterende reguleringen.

4.4 Relasjon til det norske plansystemet

4.4.1 Prosessuelle grep

Både Sveits og Sverige har tydeligere prosessuelle krav til regional fysisk planlegging enn det som er tilfellet i det norske systemet. I Sveits oppstiller loven konkrete krav til avveininger som skal inngå i regionplanene (kantonenes hovedplaner). Sveriges modell med fysisk regionplan ligner til dels på den norske. Imidlertid har svensk PBL strengere krav til innholdet av planene, og derfor større mulighet for konkret nytte av dem. Som analysen av de norske koblingsmodellene viser, foreslås et grep med å samle prosessen bedre i kommunen som knutepunkt. En slik endring av prosessen vil nødvendiggjøre en tydeligere prosess på regionalt nivå. Videre vil det innebære en parallell til det sveitsiske systemet med koordinerende myndighet. Kombinasjonen av et sterkere regionalt plannivå og en brukerorientert organisering av saksbehandling vil kunne sikre reell samordning av både prosess og resultat.

4.4.2 Innholdsmessige grep

Både svensk og sveitsisk rett synes å gå lenger enn norsk rett i å veie betydning av interesser i planlegging. Hovedformålet i den norske loven er bærekraftig utvikling, som i praksis tas til inntekt for svært ulike løsninger. Oppgaver og hensyn er opplistet i pbl. § 3-1, men uten reell rangering.

I den sveitsiske loven er målet angitt som måtehold (artikkel 1, se om tolkning av originalspråk ovenfor). Videre i formålsparagrafen settes prioriteringer om å beskytte naturlige kvaliteter, utvikle «innover» i eksisterende tettsteder, bygge kompakt, oppmuntre til sosial, økonomisk og kulturell aktivitet, sikre matforsyning, forsvar, samt integrasjon og sosialt samhold. Dessuten gir artikkel 3 en rekke prinsipper, blant annet krav til bevaring av natur- og kulturlandskap, kobling til offentlig transport, føring om fortetting, gang- og sykkelveier mv. Sveriges lovverk har en felles og separat lovgivning som oppstiller riksinteresser på miljøområdet. Den nærmeste parallellen vi har til dette i norsk rett er de alminnelige prinsippene i naturmangfoldloven §§ 7-12. Selv om de norske prinsippene nok vil peke i samme retning som de svenske, er den prosessuelle beskyttelsen langt svakere.

I tillegg til selve lovreglene om vekt er det nødvendig å ha mekanismer som sikrer at loven blir fulgt – altså at krav oppfylles, og at prinsipper praktiseres på en hensiktsmessig måte. Uten en viss vertikal samordning vil det kunne oppstå ulik praksis i forskjellige kommuner. Dette vil være lite ønskelig fra et brukerperspektiv, og dessuten lite effektivt.

¹⁶¹ OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, «The governance of land use - country fact sheet Switzerland», 3–4.

4.4.3 Sammenstilling

Vi mener norsk arealplanlegging kan dra nytte av inspirasjon fra både svensk og sveitsisk rett. Som gjennomgangen av de to landenes plansystemer viser, finnes det flere måter å organisere forholdet mellom ulike nivåer og ulike sektorer.

Når det gjelder materiell samordning, mener vi det er hensiktsmessig å se hen til hvordan Sverige og Sveits har særskilte regler om hensyn som skal vektlegges. Begge land har riktignok også separate planer i tillegg til de «rene» arealbruksplanene, eksempelvis for transport.¹⁶² Forskjellen vi finner i svensk og sveitsisk rett er at visse hensyn er gitt sterkere prioritet internt i plansystemene. Istedenfor at kommunen, som i Norge, har anledning til å velge blant et svært bredt spekter av mål for samfunnsutviklingen, gir loven noe snevrere rammer for hva som skal etterstrebes. I Sverige dreier det seg om riksinteresser på miljøområdet, mens Sveits har konkrete mål og prinsipper for arealdisponering.

Gjennom denne formaliserte vektingen av interesser legger loven grunnlaget for horisontal samordning: I et tenkt, stilisert eksempel hvor naturverdier står steilt mot utbyggingsinteresser, vil svensk og sveitsisk planregelverk som hovedregel gi naturen forrang. Tross formålsbestemmelsen om bærekraftig utvikling er det usikkert om resultatet ville blitt det samme etter den norske plan- og bygningsloven. Utfordringene forsterkes i norsk rett ved at ulike sektorlover har forskjellige (og tidvis flere) koblinger til plan- og bygningsloven. Vårt forslag om å samle alle hensyn og vurderinger i ett organ og ett vedtak vil gjøre den reelle samordningen bedre.

Også når det gjelder vertikal samordning viser erfaringer fra andre land at det norske plansystemet kan tjene på endringer. Sveriges plansystem ligner Norges, men de har nylig (2019) tatt regler om fysisk regionplanlegging inn i sin plan- og bygningslov. Bakgrunnen for å styrke det regionale nivået er en erkjennelse av at en del forutsetninger for samfunnsutviklingen (hovedtrekk i arealbruk, vannforvaltning, transport mv.) Også sveitsisk rett har tydeligere vekt på regionalt (delstatlig/kantonalt) nivå i planleggingen. Arealbruksplaner på lokalt nivå skal oppfylle innhold og forutsetninger i overordnede planer. Sammen med de overordnede prinsippene i loven gjør dette at regelverket gir regionale myndigheter i Sveits bedre muligheter for å samordne vertikalt i plansystemet.

Som dette viser, har våre forslag om ytterligere styrking av det regionale plannivået, samt en utvidet horisontal prioritering av arealbruk på kommunalt nivå, klare paralleller i de respektive lands systemer. Hvordan forslagene kan bidra til bedre samordning utdypes nærmere i vurderingen av koblingsmodeller, og videre i drøftingen nedenfor.

¹⁶² OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development, «The governance of land use - country fact sheet Switzerland»; Boverket, «Samordna planeringen för bebyggelse och transporter - en kunskapsöversikt» (Boverket, 2013), <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/samordna-planeringen-for-bebyggelse-och-transporter.pdf>.

5 Drøfting og anbefalinger

5.1 Hvor er de store samordningsutfordringene?

Samordningen mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen har fortsatt betydelige utfordringer. Forholdet påvirkes av både plan- og bygningslovens mekanismer for samordning og av sektorlovgivningens egne reguleringer om forholdet til plan- og bygningsloven. Samordning avhenger av en kobling mellom to (eller flere) regelverk og respektive avgjørelser. I de foregående kapitlene har vi derfor identifisert hvilke deler av de ulike beslutningsprosessene i den norske lovgivningen som utpeker seg som særlig problematiske, samt vist hvordan andre land har valgt å løse tilsvarende problemstillinger. Her samler vi de ulike elementene, og presenterer vårt syn på hvordan det norske systemet best kan videreutvikles.

5.1.1 Horisontal samordning

I EVAPLAN-prosjektet ble sterkere prioritering av hensynet til miljømessig bærekraft i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse løftet fram som et virkemiddel for å oppnå bedre samordning. En slik endring vil stramme inn rammene for skjønnsutøvelse etter plan- og bygningsloven og slik bidra til at hensynene bak flere av sektorlovene vil styrkes. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at formålsbestemmelser er et lite effektivt virkemiddel for bedre samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven. Dette kan reflektere at en formålsbestemmelse i seg selv antas å ha begrenset betydning.

Virkingen av en formålsbestemmelse kan selvsagt være betydelig, men dens funksjon beror på flere faktorer. En vesentlig forutsetning for sterk virkning synes å være en tydelig angivelse av formålet – altså at lovens ordlyd tydelig angir *prioriteringen* av hensyn som skal ivaretas. Erfaringsmessig er det vanskelig å få gjennomslag for en tydelig prioritering i lovverket. Et mulig alternativ er derfor å gi mer konkrete bestemmelser som innsnevrer skjønnsfriheten på avgrensede områder, slik bestemmelsen om strandsonen i plan- og bygningsloven § 1-8 begrenser kommunens handlingsrom for arealdisponering sammenlignet med andre områder.

Et annet alternativ for å sikre at alle hensyn ivaretas i tilstrekkelig grad er å gjennomføre mer aktiv kontroll med at forvaltningen vektlegger hensyn som skal ivaretas etter sektorlovgivningen. Her skal vi bruke en sak fra Sivilombudsmannen for å illustrere hvordan manglende horisontal samordning mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven kan slå ut i praksis.¹⁶³ I denne saken godkjente Kommunal- og moderniseringsdepartementet en kommunedelplan som Fylkesmannen i Rogaland hadde fremmet innsigelse mot. Innsigelsen var blant annet begrunnet med at planen åpner for en vei som vil gi betydelige inngrep i og oppsplitting av et stort sammenhengende natur- og kulturlandskap med viktige landbruks- natur-, friluft- og landskapsverdier. Departementets godkjennelse av planen inneholdt ingen vurderinger etter naturmangfoldloven. Ombudsmannen kom derfor til at departementets vedtak ikke oppfylte kravet i naturmangfoldloven § 7, og at det knyttet seg begrunnet tvil til om denne feilen kunne ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det ble blant annet reist spørsmål ved den store vekten departementet har lagt på hensynet til det kommunale selvstyret i en sak hvor det forelå nasjonale interesser. Ombudsmannen ba om at departementet behandlet saken på nytt. Departementet foretok så en grundig vurdering etter naturmangfoldloven § 7, og veide denne gangen i større grad de nasjonale interessene mot andre relevante hensyn. Videre pekte departementet på konkrete avbøtende og kompenserende tiltak som burde vurderes som en del av arbeidet med reguleringsplanen. Saken ble deretter avsluttet hos Sivilombudsmannen.

¹⁶³ SOMB 2018/1219 av 28.8.2018 Karmøy

En hovedinnvending mot gjeldende samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen er at det finnes et stort antall ulike koblingsmodeller. Dette gir et fragmentert og uoversiktlig system som skaper flere typer utfordringer. Det er vanskelig for borgerne å forholde seg til at tillatelse etter plan- og bygningsloven er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å gå i gang med tiltak. Generelt er det vanskelig og kostbart også for naboer, organisasjoner og andre interessenter å ivareta sine interesser når beslutninger er spredt rundt i ulike lover og lagt til en rekke ulike myndigheter. Videre er situasjonen uheldig fra et myndighetsståsted, der uklar ansvarsfordeling og ulike løsninger kan bidra til å skape ineffektive prosesser der viktige hensyn faller mellom stoler og styringshensyn ikke blir ivaretatt. Vår oppfatning er at situasjonen med ulike koblingsmodeller reduserer muligheten for å oppnå målet om bærekraftig arealbruk.

Koblingsmodellene mellom pbl. og sektorlovgivningen underbygger heller ikke intensjonen om at plan- og bygningsloven skal være en sektorovergripende lov. Etter vår oppfatning er det uheldig at enkelte tema i dag på siden av plan- og bygningslovens virkeområde (for eksempel energiloven). Videre kan ulike koblingsmodeller gi grunnlag for rettslig uholdbare konklusjoner med hensyn til planplikt (for eksempel knyttet til akvakulturloven og landbruksveiforskriften). Likedan kan unntakene fra søknadsplikt i pbl. § 20-6, jf. SAK § 4-3, skape unødvendig uklarhet med hensyn til hvilken myndighet borgerne skal forholde seg til.

Modellene for samordning mellom sektorlovgivningen og plan- og bygningsloven kan plasseres i hovedkategorier.¹⁶⁴ Som diskutert i kapittel tre ovenfor utgjør kategoriseringen en forenkling av forholdet mellom sektorene, blant annet fordi den enkelte sektorlov kan ha flere ulike koblinger til plan- og bygningsloven. Gjennom ulike tilføyelser, nyanser eller alternative modeller utvannes også hovedkategoriene. Selv om kategoriseringen altså har sine begrensninger, mener vi den er illustrerende for å presentere identifiserte utfordringer. Nedenfor følger derfor de sentrale problemene med dagens koblinger mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene vi har identifisert, sortert etter hovedmodellene.

Planmodellen (blant annet hovedmodellen for jernbaneloven og veglova) legger til grunn at alle tiltak og all bygging i medhold av disse lovene skal skje etter en reguleringsplan. Modellen passer tilsynelatende godt med intensjonen om at plan- og bygningsloven skal være en felles arena og en sektorovergripende lov. Imidlertid trekker det klart i motsatt retning at det meste av tiltak i sektorloven er unntatt fra byggesaksdelen i loven, herunder søknadsplikten. Dette er etter vårt syn et svært stort inngrep i kommunens myndighet etter loven. Det er lite som taler for at kommunene skal være forhindret fra å drive kontroll med byggesakene også etter disse lovene. Planmyndighetens rolle som kontrollinstans synes å være lite diskutert i forarbeider og teori. Intensjonen med unntakene i § 20-6 synes å være hensynet til unødig dobbeltbehandling. Grunnet kommunens ideelle rolle som kontrollmyndighet, og plan- og bygningslovens system for øvrig, mener vi det ville være mest logisk om også tiltak etter sektorlov inkluderes. Primært mener vi plan- og bygningslovens ordinære system bør følges.

Forrangsmodellen er en samlekategori som inkluderer flere ulike modeller. Et hovedskille går mellom lover som gir plan- og bygningsloven forrang og lover som gir særloven forrang. Et eksempel på det første er akvakulturloven, som slår fast at det ikke kan gis tillatelse i strid med plan. Motsatt løsning finnes i forholdet mellom plan- og bygningsloven og energiloven. Akvakulturlovens modell er tilsynelatende i tråd med hovedintensjonene i plan- og bygningsloven. Modellen åpner likevel for at planmyndigheten kan gi samtykke til at sektormyndigheten gir tillatelse til virksomhet som vil være i strid med plan. At akvakulturtiltak i sjø er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven undergraver dessuten også plan- og bygningsloven som en felles arena for avgjørelser som er bestemmende for arealbruken.

Likestillingsmodellen hvor sektorloven er likestilt med plan- og bygningsloven illustreres blant annet av mineralloven: Mineralloven slår ganske enkelt fast at tillatelser etter mineralloven ikke

¹⁶⁴ Winge, «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?»

erstatte krav om tillatelse etter andre lover. Dette skaper nødvendigvis store utfordringer der mineralmyndigheten (Direktoratet for mineralforvaltning) gir tillatelse etter sektorloven, samtidig som planmyndigheten (kommunen) unnlater å vedta en reguleringsplan eller gi andre nødvendige tillatelser.

Det oppstår noen særlige utfordringer knyttet til arealformålet i § 11-7 nr. 5, nemlig landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift. Samlet sett omfatter denne kategorien det aller meste arealet i landet. Ettersom landet er stort og lokale forhold ulike, er det konkrete innholdet i slike områder svært variert. Arealinteresser knyttet til de fire hovedkategoriene kan være svært ulike, og det kan dermed oppstå behov for samordning også innenfor samme kategori.

En viktig del av den rettslige rammen er at arealformålet kun kan brukes samlet på kommuneplannivå. I reguleringsplaner (§ 12-5 nr. 5) fremgår det derimot at formålet kan angis «samlet eller hver for seg». Dermed kan en område- eller detaljplan spesifikt angi områder hvor landbruksinteresser skal ha prioritet, og likedan områder for beskyttelse av naturmangfold, utøvelse av friluftsliv eller for reindriftsnæring. I reguleringsplaner kan dessuten arealformål kombineres, noe som er umulig ved kommuneplaner.

Utfordringene knyttet til samordning innen LNFR-områder er derfor mest relevant på kommunenivå. Intensjonen med denne kategorien er å erstatte den tidligere LNF-kategorien, og aktuelt areal dreier seg i all hovedsak om ubebygget grunn.¹⁶⁵ Blant annet er det meningen at utmarksareal i høyfjellet, skogsområder og kystområder med lav befolkningstetthet skal defineres som LNFR. Reindrift kom inn som formål i 2008-loven, blant annet for å gi kommuner mulighet til å bruke formålet på områder hvor det foreligger beiterettigheter etter reindriftsloven.

Samordning innen LNFR vil primært handle om konflikt mellom de ulike formålenes arealbehov. Landbruksaktiviteter er ikke nødvendigvis kompatibelt med naturmangfold, ei heller friluftsliv og reindrift. Avveiningene som skjer innenfor planmyndigheten om bruk av LNFR-formålet faller på siden av denne rapportens tema, som gjelder samordning mellom plan- og bygningsloven og annet lovverk.

Som disse illustrasjonene viser har alle hovedmodellene sine respektive fordeler og ulemper. Hovedproblemet er at mangfoldet av modeller vanskeliggjør den horisontale samordningen. Hvilke (sektor-)hensyn som får gjennomslag vil variere fra sak til sak. Manglende koordinering gjør at planvedtak og tillatelser kan være inkonsistente, dermed motvirkes også lovens hovedformål.

For at det skal kunne skje en effektiv samordning mellom planmyndighetene og sektormyndighetene er det avgjørende at lovgivningen er tydelig på hvilke prosessregler som gjelder, og at den gir anvisning på en viss prioritering når interesser står mot hverandre.

Etter vår oppfatning er hovedutfordringen med horisontal samordningen i dag todelt.

For det første fremstår det problematisk at sektormyndigheter, herunder ansvarlige departementer, legger til grunn en ukorrekt oppfatning med hensyn til reguleringsplikt og konsekvensutredningsplikt. Vi kan her igjen trekke frem landbruksveier og akvakulturanlegg som eksempler. Dette er etter vårt syn alvorlig fordi de samordningsmekanismer særlovene opererer med i stor grad kobles opp mot en rettslig bindende plan.

For det andre fremstår det problematisk at lovgiver i liten grad har gitt signaler om prioritering av ulike interesser når prosesser etter plan- og bygningsloven gjennomføres. Visjonen synes å være at likestilte hensyn og lokalt selvstyre automatisk vil lede til gunstige avveininger. Imidlertid viser

¹⁶⁵ Regjeringens lovkommentar til plan- og bygningsloven, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/?ch=15#id0071>

praksis at visse hensyn oppnår uforholdsmessige fordeler på bekostning av andre. Jordvern kan her trekkes frem som et eksempel.

Til sammenligning har både Sveits og Sverige lovfestet et knippe verdier og hensyn som ved motstrid skal vektlegges tyngre enn øvrige forhold. Slik uttrykkelig prioritering innebærer at planmyndigheten har en klar rettesnor å styre etter, og risikoen knyttet til kontroll eller klagebehandling blir mindre. Selv om den norske plan- og bygningsloven oppstiller bærekraftig utvikling som overordnet formål, er rådende oppfatning om dette begrepet så vidt at det i liten grad gir noen reell veiledning. Derimot er § 3-1 en oversikt over likestilte hensyn, uten klar rangordning.

Vanskeligheter med horisontal samordning skyldes etter vår mening både mangfoldet av koblingsmodeller, og mangelfull prioritering. Vi tror det er nødvendig å utbedre på begge felt for å oppnå god samordning i praksis. Selv om antallet koblingsmodeller reduseres, vil det fortsatt kunne oppstå problemer knyttet til variabel prioritering.

5.1.2 Vertikal samordning

I utgangspunktet legger plan- og bygningsloven godt til rette for vertikal samordning, gjennom ordninger som medvirkningsplikt, involveringsansvar, høring, klage, innsigelse og søksmål. Vi har likevel identifisert viktige utfordringer når det gjelder konsistens innad i plansystemet i lovgivningen, så vel som i måten det praktiseres på. Plan- og bygningsloven etablerer et planhierarki, og et viktig formål med denne styringsmekanismen er konsistens mellom de ulike nivåene i hierarkiet. I kapittel to har vi vist hvordan lovgivning og praksis er med på å underminere denne konsistensen. Tendensen til nedbygging av regionale og nasjonale myndigheters innvirkning på kommunale planer går i motsatt retning av anbefalingene fra EVAPLAN – som la vekt på behovet for styrking, særlig av det regionale nivået.

Innsigelser er en av de mest åpenbare (og kontroversielle) metodene for vertikal samordning i plansystemet. Innsigelser ble innført som en erstatning for den tidligere modellen hvor alle kommunale planer måtte innom departementet for godkjenning. Formålet er å være en sikkerhet for at kommunene ivaretar de nasjonale og regionale interessene loven pålegger kommuner å ta hensyn til. I den politiske debatten har innsigelser imidlertid fått preg av å være et statlig inngrep i eksisterende lokal frihet. Innsigelsesordningen bidrar i realiteten til sammenheng i plansystemet ved at interesser på tvers av kommunegrenser blir ivaretatt og fulgt opp i den kommunale planleggingen. Litteraturgjennomgangen viste at bruk av uformelle planer og måten innsigelsesordningen praktiseres på svekker konsistensen i plansystemet. Interesser som deler av sektorlovgivningen skal ivareta kan bli tatt for lite hensyn til.

Plan- og bygningsloven legger opp til at regionale planer skal ha en viktig samordningsfunksjon mellom forvaltningsnivåene. Funn fra faglitteraturen viser at regionale planer likevel har en svak status, slik at effekten av denne samordningsfunksjonen i praksis blir svak. Et element som kan bidra til å styrke regionale planer er byvekstavgiftene.

Også her er det verdt å se hen til utenlandsk rett, hvor andre land legger større vekt på betydningen av regional planlegging. Sverige har nylig innført generelle regler for regionplanlegging. Foreløpig har bare to regioner kommet i gang med regional planlegging, men intensjonen er å innføre regionplanlegging alle steder det er hensiktsmessig. I Sveits har alle regioner (kantoner) bindende planer for lokalisering av store utbyggingsområder og transport, og utviklingen av disse. Gjennom sterke regionale nivå er målet å oppnå bedre samordning og konsistens på nivået under.

Klageordningen etter fvl. § 28 kan bidra til at nasjonale og regionale interesser og lokale hensyn som ligger til grunn for planene likevel blir ivaretatt. Dersom sektorhensyn skal ivaretas gjennom statlig klagebehandling, er det imidlertid en forutsetning at de blir tillagt tilstrekkelig vekt av

klageinstansen, i konkurranse med andre relevante hensyn.¹⁶⁶ Det er også en vesentlig begrensning at kommuneplanen faller utenfor klagereglene. Likedan er det en utfordring at pbl. § 1-9 avskjærer klagemulighet for myndigheter som «er gitt adgang til» å fremme innsigelse. Bestemmelsens formål er formodentlig å begrense omkamper. Når den praktiske muligheten for innsigelser er begrenset, vil den reelle muligheten for å kunne ta opp konflikter være svært snever.

Litteraturgjennomgangen viser en omfattende dispensasjonspraksis, og hvordan denne bidrar til å undergrave samordningen. Dispensasjonspraksisen i kommunene bidrar også til å svekke konsistensen i plansystemet. Jakobsen mfl. understreker at overdrevet bruk av dispensasjoner kan gjøre at planer mister sin funksjon.

Det gis dels dispensasjon fra nasjonale og regionale hensyn som har fått gjennomslag i nasjonalt regelverk og kommunale planer, men også fra kommunenes egne verdivalg slik de framkommer i planvedtak. De omfattende prosessene for medvirkning og samordning som ligger bak planene mister i praksis betydning når kommunene gir dispensasjon fra planene.¹⁶⁷ Parallelt med vårt arbeid med denne rapporten har Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendt ut forslag om endringer av dispensasjonsreglene (datert 2020-04-03, ref. 19/5267, høringsfrist 2020-09-01). Forslaget innebærer etter departementets beskrivelse dels en presisering av nasjonale og regionale interessers betydning, og dels en liberalisering av vilkårene for å kunne gi dispensasjon. Av hensyn til samordning er det grunn til å sette store spørsmåltegn ved den oppmykningen regjeringen foreslår.¹⁶⁸ Vi går nærmere inn på dette forslaget i punkt 5.2.3.

5.2 Hvordan kan samordningsutfordringene løses?

5.2.1 Horisontal samordning

Litteraturstudien vår gir i liten grad grunnlag for å utforme anbefalinger for hva som kan gi bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Teorien vi har undersøkt behandler primært utfordringene grunnet manglende samordning. Den komparative studien viser at tydeligere prioritering av hensyn og sterkere vektlegging av det regionale nivå kan bidra til bedre samordning på lokalt nivå. Hovedpunktene i disse anbefalingene bygger imidlertid på gjennomgangen av de ulike samordningsmekanismene i utredningens kapittel tre.

Vi mener det ville være en betydelig forenkling om borgerne bare kunne forholde seg til én myndighet. Unntaket fra lovens virkeområde i pbl. § 1-3 bør fjernes. Planplikten gjelder etter vårt syn uavhengig av om et tiltak er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven eller ikke. Unntakene fra søknadsplikt jf. pbl. § 20-6 og SAK § 4-3 bør fjernes. Alle tiltak som etter ordlyden i pbl. § 20-1 jf. pbl. § 20-2 omfattes av loven bør behandles av kommunen som planmyndighet.

Nødvendige tillatelser utover det kommunen kan gi som planmyndighet bør kommunen sørge for at foreligger når tillatelse etter plan- og bygningsloven gis.

Vi anbefaler at det bør være en felles koblingsmodell i sektorlovene. Den bør være enkel, og basere seg på en modell hvor rettslig bindende plan gis forrang. Videre bør vi ha en bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer saker hvor det er nødvendig med tillatelse både fra planmyndigheten og en eller flere sektormyndigheter, tilsvarende regelen i det sveitsiske systemet. Bestemmelsen skal bidra til en vesentlig forenkling for borgerne da de etter denne

¹⁶⁶ Se Høringsnotat fra KMD av 03.04.2020

<https://www.regjeringen.no/contentassets/dc62ec3e17cd4dbe9fca6f1104d4c08d/horingsnotat-endringer-i-plan--og-bygningsloven.pdf> lest 28.04.2020.

¹⁶⁷ I referansegruppen til dette prosjektet trekkes den omfattende dispensasjonspraksisen frem som en faktor som svekker konsistensen i planhierarkiene som utformes: «Dispensasjoner har masse å si (for hvordan samordning ivaretas)».

¹⁶⁸ [regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plan--og-bygningsloven-og-lov-om-eigedomsregistrering-regional-plan-dispensasjon-mv/id2686028/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plan--og-bygningsloven-og-lov-om-eigedomsregistrering-regional-plan-dispensasjon-mv/id2686028/)

bestemmelsen kun må forholde seg til kommunen, og kommunen treffer ett vedtak. Som et ledd i dette foreslår vi også å fjerne unntakene for søknadsplikt for tiltak som behandles etter sektorlover. Til slutt foreslår vi en generell opprydding i sektorlovgivningen, hvor enkelte bestemmelser i sektorlovene flyttes over til plan- og bygningsloven og hvor flere lover slås sammen til en felles lov. Vi mener det er et betydelig potensial for å forenkle dagens rettsregler, slik at de blir mer tilgjengelige for borgerne og lettere å håndheve for forvaltningen. Lovendringsforslagene er presentert i kapittel tre.

Klage på kommunens vedtak etter vårt forslag avgjøres av fylkesmannen. Prosessreglene er tydelige i plan- og bygningsloven. I planprosesser er det anledning for sektormyndigheter til å fremsette innsigelser. Her vil det også skje en samordning og prioritering av disse. Rettslig bindende arealplaner vil derfor skape forutsigbarhet for borgene, også med hensyn til de senere tillatelsene som måtte være nødvendig. Borgerne har i utgangspunktet rettskrav på å få innvilget en søknad om byggetillatelse som er i tråd med plan jf. pbl. § 21-4. Den rettslig bindende arealplanen vil også skape en rettslig ramme for sektormyndighetenes standpunkt ved kommunens behandling av søknader etter vår foreslåtte nye bestemmelse pbl. § 1-7 a.

Endelig mener vi kommunens handlingsrom med hensyn til omdisponering av landbruksjord bør innsnevres i plan- og bygningsloven, slik at denne prioriteringen fremgår direkte av loven. Bakgrunnen for dette er at materiell samordning innenfor en knapp ressurs forutsetter prioritering. I dagens praksis er prioriteringen til dels basert på andre lover, til dels på praksis. En tydeligere formalisering ville økt forutsigbarheten og forenklet prosessen.

5.2.2 Vertikal samordning

Vi har sett at manglende konsistens i praktiseringen av plan- og bygningslovens regler og manglende horisontal samordning er utfordringer i dagens system.

Den komparative studien som er gjort i denne utredningen viser at styrking av det regionale plannivået kan være et virkemiddel for bedre konsistens og samordning. Dette korresponderer godt med anbefalingen fra EVAPLAN-prosjektet. En vei å gå kan være å gi regional planlegging sterkere virkning overfor stat og kommuner. Dette kan det være vanskelig å få gjennomslag for, ikke minst fordi statsforvaltningen, fylkeskommunene og kommunene har ulik demokratisk forankring og ulike demokratiske mandater. Dersom regionnivået skal binde de andre forvaltningsnivåene, krever det en tyngde som folkevalgt nivå (demokratisk legitimitet) som fylkeskommunene neppe har i dagens ordning. Særlig vil det være utfordrende for staten å la seg binde av regional planlegging, selv om statlige organer har deltatt i planprosessen.

Dersom målet er å skape bedre konsistens i planleggingen og ivareta sektorhensyn på en bedre måte, bør det også gjøres tiltak for å endre måten innsigelsesordningen praktiseres på. Det samme gjelder dispensasjonspraksis med tilhørende klagesaksbehandling.

Dersom samordningen ikke greier å ivareta hensynet til miljømessig bærekraftig utvikling, kan det være grunn til å ta opp at vertikal samordning mellom forvaltningsorganer kanskje ikke er tilstrekkelig. Et alternativ for å styrke kontrollen med forvaltningen er å legge til rette for prøving i et uavhengig organ.

Vi har foreslått å legge større deler av samordningen til planforvaltningen med kommunene som primær myndighet. Dersom dette skjer, er det en viktig premisse at den vertikale samordningen etter plan- og bygningsloven tas i bruk på en slik måte at sektorhensyn ikke blir ivaretatt på en dårligere måte enn i dag. Det forutsetter også at den vertikale samordningen ikke svekkes ytterligere gjennom tilsynelatende små endringer i loven.

Organisering og styring av areal- og ressursforvaltningen gjenspeiler nasjonale myndigheters syn på det kommunale selvstyret, men også synet på hvilken vekt ulike sektorhensyn skal ha. Det kommunale selvstyret er en del av norsk rett, ikke minst gjennom kommuneloven av 2018 kapittel to, men dette begrepet angir ikke noe fast avgrenset myndighetsområde for kommunene. Viktige

elementer er at det kommunale selvstyret skal utøves innenfor nasjonale rammer, og at den statlige styringen er underlagt krav om hjemmel i lov. Vi har sett at det lokale innslaget i denne forvaltningen er viktig, ikke minst for å sikre nødvendig aksept for vedtak som blir truffet og deretter effektiv gjennomføring. Samtidig er det et sterkt nasjonalt element i arealforvaltningen, noe både plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen gir tydelig uttrykk for.

Det å legge større deler av forvaltningen til kommunene som primærmyndighet, slik som i plan- og bygningsloven, gir kommunene økt kompetanse. Dersom sektorhensyn samtidig skal ha en effektiv beskyttelse innenfor rammen av plan- og bygningsloven, betyr det at statlige styringsmidler som deltakelse i planprosesser, innsigelser og klagesaksbehandling må tas i bruk.

Samlet viser dette at plan- og bygningslovens mekanismer for vertikal samordning har betydelige utfordringer, selv om de i utgangspunktet ga gode forutsetninger for integrasjon og konsistens mellom nivåene.

5.2.3 Særlig om forslag til endring i plan- og bygningsloven § 19-2 om dispensasjonsvedtaket

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt ut forslag om endringer av dispensasjonsreglene med høringsfrist 1. september 2020.¹⁶⁹ Forslaget innebærer etter departementets beskrivelse dels en presisering av nasjonale og regionale interessers betydning, og dels en liberalisering av vilkårene for å kunne gi dispensasjon. Av hensyn til samordning er det grunn til å sette store spørsmåltegn ved den oppmykningen regjeringen foreslår.¹⁷⁰ Kort oppsummert går endringen ut på å legge til nasjonale og regionale hensyn i vilkåret om vesentlig tilsidesettelse (§ 19-2 første ledd). Samtidig foreslår departementet å fjerne vektingsregelen fra § 19-2 fjerde ledd (om å legge særlig vekt på statlige og regionale rammer), da hensynet bak denne etter departementets syn blir ivaretatt av første ledd. Samtidig foreslår departementet å øke kommunens handlefrihet for dispensasjoner som (etter deres beskrivelse) «bare er av lokalpolitisk art». For sistnevnte typer fjernes kravet om klar overvekt av fordeler, og avveiningen skal være fritt skjønn.

Endringen kan fremstå relativt kosmetisk, men den vil ha store konsekvenser for systematikken i loven, og særlig for vertikal samordning. Departementets hovedbegrunnelse for endringen er å styrke det lokale selvstyret. Imidlertid finner vi det vanskelig å se at dette motivet bør ha særlig styrke, da kommunene allerede har svært stort spillerom for å styre arealbruk gjennom planlegging. Dispensasjoner gjelder ofte krav som er fastsatt i kommunens egne planer (departementet nevner «avstandskrav, utnyttingsgrad, etasjeantall eller plankrav» som eksempler på saker av lokalpolitisk art). Argumentet om lokalt selvstyre blir i mange tilfeller et spørsmål om kommunen skal være nødt til å forholde seg til sine egne vedtak.

Vi mener det er viktige grunner til at forslaget bør avvises. For det første er et grunnleggende premiss for plan- og bygningsretten at dispensasjoner skal være en snever unntaksregel. Arealforvaltning skal først og fremst skje gjennom planprosesser, hvor flest mulig får anledning til å delta. Fjerning av terskelen «klar overvekt» vil gjøre det enklere å begrunne dispensasjoner. Liberal bruk av dispensasjoner undergraver planverktøyet på to måter: På den ene siden mister naboer og andre interessenter incentiv til å delta i planlegging, fordi planer mister reell status som overordnet, omforent norm. Den andre siden av saken er at utviklere i mindre grad vil investere ressurser i planlegging, fordi sjansen til å oppnå ønsket resultat er like stor ved bruk av dispensasjonssøknad.

En annen faktor som taler mot liberalisering av dispensasjonsvilkårene er at forslaget også vil innebære redusert kontroll med kommunenes vedtak. Departementets forslag innebærer at

¹⁶⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Høringsnotat Sak nr. 19/5267, 02.04 2020 Høring - forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)

¹⁷⁰ regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-plan--og-bygningsloven-og-lov-om-eigedomsregistrering-regional-plan-dispensasjon-mv/id2686028/

kommunens egen vurdering av fordeler og ulemper skal være den avgjørende. Hverken klageorgan eller domstoler vil dermed ha mulighet til å overprøve vektingen. I prinsippet er dette akkurat den samme friheten kommunen har i planprosesser, slik Høyesterett blant annet har konstatert i Rt-2007-281 (Barka) (se dommens avsnitt 39). Hele poenget er imidlertid at kommunen har denne friheten knyttet til planer, hvor det er strenge regler for offentlighet, medvirkning og involvering.

Argumentene om aktørenes tillit til planer og (den manglende) muligheten for kontroll med dispensasjoner knytter seg til lovens intensjon og system. I tillegg finner vi det verdt å påpeke at historisk erfaring med praktiseringen av dispensasjoner også gir grunn til forsiktighet med å liberalisere reglene. Sivilombudsmannens foreløpige rapporter om bruk av dispensasjoner i strandsonen viser at praksisen er vesentlig mer liberal enn intensjonen tilsier.¹⁷¹

Målet med denne rapporten er å utrede hvordan samordning i plan- og bygningsloven kan forbedres. Basert på disse momentene mener vi det vil svekke lovens mekanismer for samordning betraktelig om disse forslagene blir vedtatt.

5.3 Samlede anbefalinger

Motivet og hovedmålet for denne utredningen var å videreutvikle kunnskap knyttet til koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlover – samt å foreslå eventuelle tiltak for å forbedre koblingen. Vi har anvendt tre fremgangsmåter for å belyse problemstillingen og begrunne våre anbefalinger, henholdsvis en systematisk gjennomgang av de seneste årenes litteratur på området, dernest en analyse av lovsystemet og de konkrete reglene om kobling, samt en komparativ analyse av svensk og sveitsisk rett. Samlet sett mener vi funnene beskrevet i foregående kapitler underbygger *behovet* for betydelige endringer i regelverket. Vi vil presisere at våre *konkrete* forslag til endringer er *eksempler* på hvordan en slik endring kunne vært gjort. En fullverdig utredning av dette vil kreve betydelig større ressurser enn dette prosjektet ga mulighet for.

Etter vårt syn bør plan- og bygningslovens eksisterende mekanismer for samordning i større grad tas i bruk i praksis.

Våre anbefalinger om lovendringer kan oppsummeres med å gjøre koblingsmodellene færre og enklere, pålegge intern samordning, samt å rydde i deler av sektorlovgivningen. Først og fremst mener vi alle sektorlover bør ha samme koblingsmodell, nemlig at bindende plan har forrang. Dette vil styrke den praktiske, konkrete samordningen, samt bidra til sterkere incentiver for involvering og avklaring mellom myndigheter horisontalt og vertikalt.

Et mindre omfattende alternativ er å innføre en samordningsplikt i plansystemet, slik at planmyndigheten (kommunen) får ansvar for å avklare tillatelser som kreves, i tillegg til planspørsmålet. Parallelt kan visse hensyn styrkes gjennom særskilte tillegg i plan- og bygningsloven, for eksempel en bestemmelse om dyrket mark tilsvarende den om strandsonen, og et eget arealbruksformål om vernet areal.

Både denne og tidligere utredninger har pekt på at reglene i plansystemet gir gode *muligheter* for samordning, både horisontalt og vertikalt. Et hovedproblem synes imidlertid å være mangfoldet av modeller, som gir mulighet for flere «veto-holdere» og utfordrende saksgang. Vi oppfatter at lovens system er komplisert, selv for aktører med de beste forutsetninger og intensjoner. Derfor mener vi lovgivers intensjon om plansystemet som hovedverktøy for arealdisponering best kan realiseres gjennom opprydding og forenkling i regelverket.

¹⁷¹ Se <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>, med ytterligere bakgrunnsinformasjon for vedtaket her: <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/sivilombudsmannen-starter-undersokelser-av-dispensasjonspraksis-i-strandsonen/>

Kilder

Lover

LOV-1814-05-17 Kongeriket Norges Grunnlov

LOV-1917-12-14-17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven)

LOV-1957-06-28-16 om friluftslivet (friluftsløven)

LOV-1963-06-21-23 om vegar (veglova)

LOV-1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

LOV-1977-06-10-82 om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven)

LOV-1978-06-09-50 om kulturminner (kulturminneløven)

LOV-1981-03-13-6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

LOV-1990-06-29-50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiløven)

LOV-1993-06-11-100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneløven)

LOV-1995-05-12-23 om jord (jordlova)

LOV-2000-11-24-82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

LOV-2005-05-27-31 om skogbruk (skogbrukslova)

LOV-2005-06-17-79 om akvakultur (akvakulturloven)

LOV-2007-06-15-40 om reindrift (reindriftsloven)

LOV-2008-06-27-71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

LOV-2009-06-05-35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaløven)

LOV-2009-06-19-100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

LOV-2009-06-19-101 om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

LOV-2011-06-24-29 om folkehelsearbeid (folkehelseløven)

LOV-2017-06-16-60 om klimamål (klimaløven)

Forskrifter

FOR-2003-12-08-1479 Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven

FOR-2006-12-15-1446 om rammer for vannforvaltningen

FOR-2010-05-18-708 om samordning og tidsfrister i behandlingen av akvakultursøknader

FOR-2019-02-15-127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneløven

FOR-2014-09-26-1222 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

FOR-2015-05-28-550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier

FOR-2017-01-16-61 om produksjonsområder for akvakultur av matfisk i sjø av laks, ørret og regnbueørret (produksjonsområdeforskriften)

Forarbeider

NOU 1972: 1 Bruken av Norges naturressurser: prinsipper, krefter, problemer, retningslinjer. Norge gjennom 10 000 år (utredning nr. 3)

NOU 1987: 21 Samordning av lover om arealdisponering

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov

Ot.prp. nr. 7 (1977-1978) Om lov om kulturminner

Ot.prp. nr. 11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)

Ot.prp. nr. 51 (1987-1988) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering

Ot.prp. nr. 43 (1989–90) Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven)

Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner

Ot.prp. nr. 72 (1993-1994) Om lov om jord (jordlova) m.m.

Ot.prp. nr. 28 (2004-2005) Om lov om skogbruk (skogbrukslova)

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)

Ot.prp. nr. 20 (2007-2008) Om lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (havressurslova)

Ot.prop. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 75 (2007-2008). Om lov om havner og farvann. Om lov om havner og farvann

Ot.prp. nr. 62 (2008–2009) Om lov om endringer i energiloven

Ot.prp. nr. 43 (2008-2009) Om lov om erverv og utvinning av mineralressurser (mineralloven)

Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Prop. 77 L. (2016-2017) Lov om klimalov. Klimaloven.

Prop. 86 L (2018–2019). Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

Innst. O. nr. 57 (2007–2008) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

Rettspraksis

Høyesterett dom 21. juni 2005 - HR-2005-989-A

Høyesterett dom 26. februar 2007 – HR-2007-387-A

Høyesterett dom 22. juni 2017 - HR-2017-1230-A

Borgarting lagmannsrett dom 12. mars 2015 - LB-2014-40408

Uttalelser fra Sivilombudsmannen

SOMB-2018/1219 – Karmøy

Litteratur mv.

- Amundsen, Helene, Petter Christiansen, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Anders Tønnesen, og Hege Westskog. 2019. «Byvekstvtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer». Report. CICERO Center for International Climate and Environmental Research - Oslo. <https://pub.cicero.oslo.no/cicero-xmlui/handle/11250/2617470>.
- Asplan Viak. 2016. «Erfaringer med samordning gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven». Oslo. https://www.regjeringen.no/contentassets/6a4f740f35224bd9b72af038245e669f/erfaringer_samordning_sluttrapport.pdf.
- Baldersheim, Harald, Sandberg, Siv, Krister Ståhlberg, Morten Øgård. 2001. «Norden in Europe of the Regions. A Summary of Perspectives and Results». I Ståhlberg, K. (red.), *The Nordic Countries and Europe II: Social Sciences*. Nordisk Ministerråd 2001: 23
- Berg, Ole T. 2014. «konføderasjon». I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/konf%C3%B8derasjon>.
- Boverket. 2013a. *Rikssintressen: nationella värden och möjligheter*. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/riksintressen-nationella-varden-och-mojligheter.pdf>.
- . 2013b. «Samordna planeringen för bebyggelse och transporter - en kunskapsöversikt». 2013:33. Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/samordna-planeringen-for-bebyggelse-och-transporter.pdf>.
- Bugge, Hans Christian. 2013. «Har vi de rettslige redskapene som trengs for en god forvaltning av våre havområder?» i *Forsker og formidler: Festskrift til Erik Magnus Boe 2013 s. 65-88 – (FEST-2013-emb-65)*, Universitetsforlaget.
- Cedell, Sindre. 2018. «Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR)». Norwegian University of Life Sciences, Ås. <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2596806>.
- Central Intelligence Agency. u.å. «Europe :: Switzerland - The World Factbook». Åpnet 24. mars 2020. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sz.html>.
- «COMPENDIUM OF SPATIAL PLANNING SYSTEMS IN THE BALTIC SEA REGION COUNTRIES». u.å. Åpnet 8. mars 2020. <http://www.vasab.leontief.net/countries/sweden.htm>.
- Dejeant-Pons, Maguelonne, red. 2010. *European Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT) Basic Texts 1970-2010*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- DETEC, Federal Department of the Environment, Transport, Energy and Communications. u.å. «Principles of Spatial Planning Policy». Åpnet 8. mars 2020. <https://www.uvek.admin.ch/uvek/en/home/raumentwicklung/raumentwicklungspolitik.html>.
- Eriksen, Mona Bjørkli. 2019. «I hvilken grad vil planleggingen av utviklingsområder ved bruk av planprogram med VPOR etter Osломodellen, avvike fra de prosesser som er definert i plan- og bygningsloven?» Norwegian University of Life Sciences, Ås. <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2629584>.
- EspaceSuisse. u.å. «RPG-Revision: Das Raumplanungsgesetz wird revidiert». Åpnet 25. mars 2020. <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/rechtsgrundlagen/rpg-revision>.

- Fauchald, Ole Kristian. 2018. *Konsesjonsprosessen for vindkraftutbygginger – juridiske rammer* Rapport Fridtjof Nansens institutt Februar 2018. FNI Report 1/2018. <https://www.fni.no/getfile.php/137519-1521037320/Filer/Publikasjoner/FNI%201-2018%20OKF.pdf>
- Fausa, Hans Erlend. 2018. «Valg av planverktøy i utviklingsområder : hvilke vilkår ligger til grunn for Oslo kommunes valg av prosjekt og strategiske planverktøy? Og hvordan kan forutsigbarhet og legitimitet sikres i planprosessene for områder som står ovenfor store endringer?» Norwegian University of Life Sciences, Ås. <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/2557840>.
- Federal Act of 22 June 1979 on Spatial Planning (*Raumplanungsgesetz, RPG*). 1979. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19790171/index.html>.
- Federal Statistical Office. u.å. «Look for Statistics». Åpnet 25. mars 2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistiken.html>.
- Fredricsson, Christian, og Lukas Smas. 2013. *En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internasjonelt perspektiv*.
- Gilg, Andrew. 1985. «Land Use Planning in Switzerland». *The Town Planning Review* 56 (3): 315–38.
- Graver, Hans Petter. 1987. «Samordning av forvaltningsvirksomhet». *Jussens Venner* 69 (08): 291–312.
- Grette AS. 2019. «Vurdering av uformelle arealplaner som 'VPOR' og 'byplangrep'. Utredning gjennomført på oppdrag fra Vegdirektoratet.»
- Hamre, Trine. 2019. *Forholdet mellom kommuneplan og lokalitetsklarering. Har kommunen hjemmel til å treffe vedtak i tilknytning til drift av akvakultur i kommuneplanen?* Masteroppgave, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen 2019
- Hanssen, Gro Sandkjær, Lina Hamre og Kristine Lien Skog. 2018. *Jordressursar under press: Kan partipolitikken forklara gapet mellom det nasjonale målet for og den lokale forvaltninga av jordressursane?* Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift Årgang 34 nr. 2-3-2018 s. 65-89
- Hanssen, Gro Sandkjær og Hege Hofstad. 2016. «Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerollen». NIBR-rapport. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2016/6>.
- Hanssen, Gro Sandkjær, og Hege Hofstad. 2017. «Regional planlegging som flernivåkoordinering». *Kart og Plan* 77 (1). <http://kartogplan.no/Artikler/KP1-2017/Regional%20planlegging%20som%20flernivaakoordinering.pdf>.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Sissel Hovik, Marthe Indset, Jan Erling Klausen, og Knut Bjørn Stokke. 2016. «Implementing EUs Water Framework Directive in Norway: Can the New River Basin Districts Ensure Environmental Policy Integration?» *International Journal of Water Governance*, nr. 4. <https://doi.org/10.7564/15-IJWG87>.
- Hanssen, Gro Sandkjær, og Ragnhild Skogheim. 2019. «Styring av arealutvikling på områdenivå». NIBR-rapport 2019:23. Oslo. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c00b776f6aee480c9ce90db8bdd0e441/nibr---styring-av-arealutvikling-pa-omradeniva-2019.pdf>.
- Hanssen, Gro Sandkjær, og Nils Aarsæther, red. 2018a. *Plan- og bygningsloven 2008: en lov for vår tid?* Oslo: Universitetsforl.

- , red. 2018b. *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforl.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, Hege Hofstad, Helle Tegner Anker, Thomas Kalbro, Arild Buanes, Elin Børrud, mfl. 2018. «En operativ lov? Spenningen mellom lovens intensjoner og planpraksis - behov for forbedring?» I *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther, 481–519. Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær, Nils Aarsæther, og Nikolai K. Winge. 2018. «Lovens intensjoner». I *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl.
- Hansson, Anna Granath. 2015. «Planprocessen i Sverige – Aktuell Debatt Och Reformförslag». *Kart og Plan 75* (3): 6.
- Hofstad, Hege, og Gro Sandkjær Hanssen. 2015. «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå: – Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging». NIBR-rapport. Oslo: By- og regionforskningsinstituttet NIBR. <https://doi.org/10.7577/nibr/rapport/2015/17>.
- Hofstad, Hege. 2018. «Folkehelse – proaktivt grep i pbl. 2008, hva er status ti år etter?» I *Plan- og bygningsloven 2008: en lov for vår tid?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl.
- [Hofstad, Hege](#). 2019. Kommunal planlegging som redskap for å redusere sosiale helseforskjeller - Oppsummering av erfaringer fra tidligere forskning og workshop med nøkkelaktører. NIBR-rapport 2019:6. <https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/kommunal-planlegging-som-redskap-for-a-redusere-sosiale-helseforskjeller-oppsummering-av-erfaringer-fra-tidligere-forskning-og-workshop-med-nokkelaktorer>
- Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (red.) *Konsekvensturedninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*. Universitetsforlaget 2014.
- Holth, Fredrik, og Nikolai K. Winge. 2019. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 2. utg. Oslo: Universitetsforl.
- . u.å. «Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven - juridisk betenkning». KS. Åpnet 23. juni 2020. <https://www.ks.no/contentassets/8a7948cbf1fd4ed892183e3fa1034c98/juridisk-betenkning-fredrik-holth-og-nikolai-k.-winge.pdf>.
- Holth, Fredrik. 2020. Kommentar Rett24. <https://rett24.no/articles/tillit-til-forvaltningen-er-betinget-av-at-det-skjer-en-kontroll> lest 16.06.2020
- Inderberg, Tor Håkon Jackson, Helga Rongstad, Inger-Lise Saglie, Lars H. Gulbrandsen *Who influences windpower licensing decisions in Norway? Formal requirements and informal practices* Energy Research & Social Science Volume 52 June 2019 p. 181-191.
- International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP), og Federal Office for Spatial Development (ARE), red. 2004. «Spatial planning in Switzerland - 40th World Congress of ISoCaRP Special Bulletin».
- Jakobsen, Kristina, Torill Nyseth og Jørn Cruickshank «Styrer dispensasjoner byutviklingen? Plan 06/2017 (Volum 49) s. 14-17.

- Kern, Kristine, Hege Hofstad og Gro Sandkjær Hanssen (under utarbeidelse) Institutionalization of Metropolitan Governance: the trade-off between institutionalization and flexibility in intermediary organizations, sendes til European Planning Studies.
- Kleven, Terje. 2011. *Fra gjenreisning til samfunnsplanlegging: norsk kommuneplanlegging 1965-2005*. Trondheim: Tapir akademisk.
- Knudtson, Lillin Cathrine. 2019. *Glipper mulighetene? Kvaliteter i transformasjonsprosjekter – for private, klubben eller kollektivet?* Tidsskrift for boligforskning 01/2019 (Volum 2)
- Kommunal- og regionaldepartementet. 1998. Retningslinjer for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34. Rundskriv H-2103.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014. «Forenkling av utmarksforvaltningen». Rapport fra faggruppe. Desember 2014.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/regar/rapporter_2014/rapport_faggruppe_utmarksforvaltning_2korr.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. «Delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven, ref. 14/2150-149», 22. desember 2017.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/a7145e31038445efbc705adb4cec52a4/delgering-av-myndighet-til-a-samordne-statlige-innsigelser.pdf>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. *Prop. 1 S (2017–2018)*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-kmd-20172018/id2574517/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017. Berekraftige byar og sterke distrikt.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-18-20162017/id2539348/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet Høringsnotat Sak nr. 19/5267, 02.04 2020 Høring - forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. Planlegging i sjøområdene. Veileder. Mai 2020.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2020. Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven. Revidert utgave 2020.
- Kornerud, Svein. «Miljøkrav for akvakultur i kommunale arealplaner». Kart og Plan 113, nr. 1 (2020): 41–58. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2020-01-04>.
- Kulturdepartementet 2020. Meld. St. 16 (2019–2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold.
- Köhler, Berit, Øystein Aas og Audun Ruud** *Hva kan vi lære fra gjennomførte vilkårsrevisjoner av vannkraftkonsesjoner i Norge?* Kart og Plan 01/2019 s. 65-102.
- Olje- og energidepartementet. 2020. Meld. St. 28 (2019-2020). Vindkraft på land – Endringer i konsesjonsbehandlingen.
- Lund-Iversen, Martin. 2019. Konseptuell tidligfase og plan for utbyggingstiltak Kart og Plan 02/2019 s. 124-137
- Miljøverndepartementet. 2012. Meld. St. 21 (2011-2012) Norsk klimapolitikk.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-21-2011-2012/id679374/>
- Millstein, Marianne, Geir Orderud, Gro Sandkjær Hanssen og Sigrud Stokstad. 2016. Staten og bærekraftig byutvikling. En kartlegging av statens ansvar og roller i byutviklingsavtaler. ISBN: 978-82-8309-115-1. NIBR-rapport 2016:10. <http://hdl.handle.net/20.500.12199/5793>

- Minde, Hanne Winger. 2021. «Private planer som rettslige styringsmidler – med private planer skal landet bygges? (tentativ tittel og årstall, pågående arbeid)». Ph.D. thesis, Universitetet i Bergen.
- Moser, Ruth, og Ueli Straub. 2016. «Swiss Land Governance». AGRIDeA.
- Myklebust, Ingunn Elise. 2013. Vilkår ved vedtak om lokalitetsklarering for akvakultur, *Tidskrift for eiendomsrett* 2013 s. 100-125. Myklebust, Ingunn Elise. 2018. «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret». *Kart og Plan* 78 (2): 11.
- Myklebust, Ingunn Elise. 2018. *Miljøkrav i saker som gjelde akvakultur* Kart og Plan 02/2018, Vol. 78, pp. 174–187
- Nesheim, Torstein, Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen, og Simon Neby. 2019. «Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 35 (01): 28–50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>.
- Nyseth, Torill, og Arild Buanes. 2017. «Når staten skal samordne seg selv: samordning av statlige innsigelser til kommunale planer». *Kart og Plan* 77 (1): 14.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. 2017a. «The governance of land use - country fact sheet Sweden». <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Switzerland.pdf>.
- . 2017b. «The governance of land use - country fact sheet Switzerland». <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/land-use-Switzerland.pdf>.
- «Regelhierarki – från lag till allmänt råd». u.å. Boverket. Åpnet 1. april 2020. <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/regelhierarki/>.
- Riksdagen. 2018. *En ny regional planering Proposition 2017/18:266 - Riksdagen*. u.å. Åpnet 31. mars 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/en-ny-regional-planering_H503266.
- Riksdagsförvaltningen. 2010. *Lag om regionalt utvecklingsansvar Svensk författningssamling 2010:630 t.o.m. SFS 2019:944 – Riksdagen*. u.å. Åpnet 1. april 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/rubriken-upphor-att-galla-u2019-01-01lag_sfs-2010-630
- Riksdagsförvaltningen. u.å. *Plan- och bygglag (2010:900) t.o.m. SFS 2020:76 - Svensk författningssamling*. Åpnet 31. mars 2020. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900.
- Riksrevisjonen. 2018. «Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker - Dokument 3:6 (2018-2019)». <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2018-2019/dok3-201819/dok3-201819-007/>.
- Ruud, Audun, og Bjørn Petter Kaltenborn. 2018. «Villrein og vannkraft: Kan regionale planprosesser gjøre en forskjell?» *Kart og Plan* 77 (3). <http://www.kartogplan.no/Artikler/KP4-2017/KP-4-2017-09-Ruud-Kaltenborn%20Villrein%20og%20vannkraft.pdf>.
- Raaflaub, Christian. 2013. «Tug of War over Scarce Building Areas». SWI Swissinfo.Ch. 10. januar 2013. https://www.swissinfo.ch/eng/urban-sprawl_tug-of-war-over-scarce-building-areas/34680302.
- Samferdselsdepartementet. 2013. «Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023». regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-26-20122013/id722102/>.

- . 2017. «Meld. St. 33 (2016–2017) Nasjonal transportplan 2018–2029». regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20162017/id2546287/>.
- Schmid, W. A. 1993. «Zürich: The spatial planning concept in Switzerland with respect to environmental protection». *Planning Practice & Research* 8 (2): 16–18. <https://doi.org/10.1080/02697459308722877>.
- Simeonova, Vanya, Michiel van Eupen, Jan Clement, Andrea Baraggia, Edgar van der Grift, Gro Sandkjær Hanssen, Hege Hofstad, Ivan Tosics, og Eva Gerohazi. 2018. «SPIMA - Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas: Targeted Analysis: Final Report». ESPON. <https://research.wur.nl/en/publications/spima-spatial-dynamics-and-strategic-planning-in-metropolitan-are-4>.
- Sivilombudsmannen. 2020. Foreløpige rapporter om dispensasjonsvedtak i strandsonen oversendt Kragerø, Lindesnes (tidligere Mandal) og Askøy kommuner. 1. juli 2020. <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/forelopige-rapporter-om-dispensasjonsvedtak-i-strandsonen-oversendt-kragero-lindesnes-tidligere-mandal-og-askoy-kommuner/>,
- Skog, Kristine Lien, Maria Lauvdal og Maren Øinæs. 2018. *Kart og Plan*, Vol. 78, pp. 365–376. «Spatial Planning Act: Resisting Urban Sprawl on Building Land in Switzerland». u.å. Credit Suisse. Åpnet 8. mars 2020. <https://www.credit-suisse.com/ch/en/articles/private-banking/raumplanungsgesetz-gegen-die-zersiedlung-durch-bauland-in-der-schweiz-201905.html>.
- Stokke, Knut Bjørn og Katrine Broch Hauge. 2019. *Mellom kommunal planlegging og sektorstyring for akvakultur* Plan 02/2019 (Volum 51)
- Stortinget, Energi- og miljøkomitéen. 2012. Innst.390 S (2011-2012). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-390/>
- Strand, Arvid. 2018. *Statlig plan i vegsektoren – intensjoner og realiteter*. *Kart og Plan* 03/2018 s. 261-271
- «Sverige i siffror – enkel statistikk frå SCB». u.å. Sverige i siffror. Åpnet 31. mars 2020. <http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/>.
- «Swiss Geoportal». u.å. geo.admin.ch. Åpnet 25. mars 2020. <https://map.geo.admin.ch>.
- Tang, Xi, og Lorenz Hurni. u.å. «REGIONAL SPATIAL PLANNING MAPS: A SINO-SWISS COMPARISON OF CARTOGRAPHIC VISUALIZATION METHODOLOGIES», 15.
- Tennøy, Aud, Marianne Knapkog, Frants Gundersen, Oddrun Helen Hagen, Eva-Gurine Skartland og Kjersti Visnes Øksenholt. 2017. «Statlig lokalisering – hvor og hvorfor?» TØI rapport 1576/2017 <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=45955>
- Tønnesen, Anders, Julie Krogstad, Petter Christiansen, og Karolina Isaksson. 2019. «National goals and tools to fulfil them: A study of opportunities and pitfalls in Norwegian metagovernance of urban mobility». *Transport Policy* 81 (mai). <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.05.018>.
- United Nations Development Programme. 2019. «Human Development Data (1990-2018) | Human Development Reports». 2019. <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Wiig, Henrik, Arne Tesli, Sigrid Stokstad og Gro Sandkjær Hanssen. 2019. *Intensjoner og praksis for regionale planer for vindkraft – Hvilken rolle kan fylkeskommunene ha i vindkraftforvaltningen?* NIBR-rapport 2019:14

- Winge, Nikolai K. 2013. *Kampen om arealene: rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 2016. «Miljørettens evolusjon - Veien mot et grønt skifte i jussen». *Praktisk økonomi & finans* 32 (03): 282–90. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2016-03-07>.
- Winge, Nikolai K. 2016. *Konsekvensutredning i villreinområder*. Tidsskrift for eiendomsrett 02/2016 101-124
- Winge, Nikolai K. 2017. «Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?» *Kart og Plan* 77 (1): 7–20.
- Aarli, Erlend, Anders Elling Petersen Johansen og Harald S. Kobbe. 2019. *En brakkerigg til besvær? Om søknadsplikt og dispensasjonskrav for midlertidige tiltak* Tidsskrift for eiendomsrett 02/2019 (Volum 15)
- Aarsæther, Nils. 2018. «Eit konsistent plansystem? Ambisjonar og resultat». I *Plan- og bygningsloven 2008: fungerer loven etter intensjonene?*, redigert av Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther. Oslo: Universitetsforl.