

ALTERNATIVE INNRETNINGAR FOR INNFORING AV FORBOD MOT NEDBYGGING AV MYR I NORSK RETT

*Av professor Ingunn Elise Myklebust
og postdoktor Siv Elén Årskog Vedvik
Det juridiske fakultetet, Universitetet i Bergen*



Foto: Colourbox

*Utgjeiing for Klima- og miljodepartementet, Kommunal- og
distriktsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet*

Innhald

Oppdraget	4
Vårt tilbod	6
Gjennomføring av arbeidet	8
Alternative koplingsmodellar, konklusjonar og tilrådingar	9
1. Innleiing	11
1.1 Introduksjon	11
1.2 Myromgrepet – karakter og kjenneteikn	14
1.3 Naturmangfaldlova	15
1.4 Plan- og bygningslova	17
2. Staten sitt handlerom ved innføring av nye reglar	19
2.1. Innleiing	19
2.2. Klima- og miljø	19
2.2.1 Parisavtalen og FN-konvensjonen om biologisk mangfald m.m.	19
2.2.2 Grunnlova § 112 og forvaltning av natur og miljø	22
2.2.3 Prinsippa i naturmangfaldlova	23
2.3 Det kommunale sjølvstyret	23
2.3.1 Det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre	23
2.3.2 Grunnlova § 49 sitt vern av det kommunale sjølvstyret	24
2.3.3 Prinsippa i kommunelova - og verdiane bak dei	25
2.4 Privat eigedomsrett	27
2.4.1 Den Europeiske menneskerettskonvensjonen	27
2.4.2 Grunnlova § 105 og vernet av privat eigedomsrett	28
2.5 Kunnskapsgrunnlaget, politiske prioriteringar og tilhøvet mellom stat og kommune	29
2.6 Utsyn: innretningar for vern av myr i EU og andre skandinaviske land	30
2.6.1 Innleiing	30
2.6.2 Natura 2000	30
2.6.3 Dansk myrforvaltning	32
2.6.4 Svensk myrforvaltning	34
3. Myrvern i naturmangfaldlova eller plan- og bygningslova, og samspelet mellom lovene	35
3.1. Problemstilling	35
3.2 Styring etter naturmangfaldlova: forbod, omsynssone og dispensasjon	36
3.2.1 Innleiing	36
3.2.2 Formulering av forbodsregelen	36
3.2.3 Kopling til plan- og bygningslova gjennom omsynssone	37

3.2.4 Dispensasjonsheimelen	39
3.2.5. Tidspunkt for dispensasjonsvurderinga	42
3.3. Styring etter plan- og bygningslova: ei samanlikning til byggjeforbodet i 100-metersbeltet, med strengare modell for styring.....	44
3.3.1 Innleiing	44
3.3.2 Ny regel om byggjeforbod på myr, krav om reguleringsplan og vilkår for å vedta plan	46
3.3.3 Kartfesting og styring gjennom omsynssoner	52
3.3.4 Statlege planretningslinjer for myr	53
3.3.5 Motsegn som kontrollverkemiddel, og Kommunal- og distriktsdepartementet som avgjerdsorgan	54
3.3.6. Reguleringsplan om myr som gjenstand for klage og domstolskontroll – særleg om karakteren av skjønnsutøvinga	57
3.3.7 Rettslege rammer for dispensasjon frå byggjeforbod og plankrav	61
3.3.8. Klage over og domstolskontroll med dispensasjon – særleg om overprøving av skjønnsutøvinga.....	63
3.3.9 Misbruk av dispensasjonsregelen og statleg overtaking av ansvaret.....	65
3.3.10 Byggjeforbodet og tilhøvet til «tiltaksomgrepet» og reglane om søknadspliktige tiltak	65
3.4 Mellomløysing: frigivingsmodell	66
3.5 Tilhøvet til eksisterande planar	67
3.6 Behov for ikraftsetjings- eller overgangsreglar?	69
4. Fordelar og ulemper med dei ulike modellane	70
4.1. Innleiing	70
4.2. Implementering av Naturavtalen og måloppnåing	70
4.3. Forholdet mellom kommunal og statleg kompetanse.....	71
4.4. Omsynet til heilskapleg styring.....	72
4.5. Omsynet til fleksibilitet	73
4.6. Omsynet til effektivitet.....	74
4.7 Oppsummering og tilråding.....	75
5. Konklusjon	77
Referansar	78

Oppdraget

Bilag 1: Kundens beskrivelse av oppdraget

Plan- og bygningsloven skal fungere som en sektorovergripende og sektornøytral lov. Med det menes at plan- og bygningsloven i seg selv i liten grad tar stilling til hvilke samfunns- og sektorinteresser som skal prioriteres. For saker og vedtak som gjelder bruk og vern av arealer innebærer dette at plan- og bygningsloven har få krav til løsninger i den enkelte plansak. Loven peker på noen viktige hensyn som skal søkes ivarettatt i prosessen, og så gjelder det spesielle regler for strandsonen. Sektorlovgivningen kan gi langt klarere føringer for de planfaglige og lokalpolitiske vurderingene som må gjøres før vedtak blir fattet. Det er samspillet mellom myndigheter som ivaretar de ulike nasjonale og regionale hensynene og kravene, medvirkning fra innbyggere og andre berørte, og til slutt den lokalpolitiske sluttbehandlingen, som leder fram til utformingen av den endelige vedtatte planen. Kravet til samordning med andre sektorlover og myndigheter følger direkte av loven, og er fremhevet av lovgiver som en viktig intensjon for at plansystemet skal fungere som en felles arena for kartlegging og vurdering av sektorer og interesser i arealforvaltningen.

Blant annet følger det av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 at det overordnede formålet om bærekraftig utvikling skal ivaretas gjennom en koordinering av en rekke lovverk som berører utnyttelse av arealer, ofte omtalt som «sektorlovgivning». Videre står det i § 3-1 at planlegging etter plan- og bygningsloven skal være basert på helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning. Dette er med på å sikre at forskjellige hensyn og interesser underlegges en bredere vurdering enn hva som ville vært tilfellet dersom avklaringen kun blir håndtert med ståsted i den enkelte sektorlovgivning. Eksempler på sektorlover som er underlagt slik samordning er akvakulturloven, mineralloven, skogbruks- og landbrukslovgivning og naturvernlovgivning.

Til oppdraget vises det til at Stortinget høsten 2022 fattet følgende anmodningsvedtak: «Stortinget ber regjeringen legge frem forslag om forbud mot nedbygging av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal utredes mulige dispensasjoner fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.» jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 108.

Det finnes flere alternative modeller for å innføre et byggeforbud på myr. Det finnes også flere alternativer for å koble et byggeforbud på myr sammen med plan- og bygningsloven. Forbudet kan innføres i naturmangfoldloven, men også hjemles kun i plan- og bygningsloven. For den nærmere innretningen av et forbud ber Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet om at oppdragstaker gjennomfører en utredning av fordeler og ulemper ved en forankring av forbudet mot nedbygging av myr i henholdsvis naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven, og hvordan koblingen mellom lovverkene best kan sikres med sikte på å reelt sett redusere nedbygging av myr. Utredningen skal også fremme forslag til aktuelle lovbestemmelser.

Nærmere om kravene til utredningen

Siktemålet med utredningen er å få bistand til nærmere utforming av nytt regelverk som kan tas videre i et høringsforslag.

Oppdragstaker skal:

1. Vurdere og foreslå alternative innretninger for hvordan et forbud mot nedbygging av myr kan innføres på en hensiktsmessig måte - herunder avklare forholdet til plan- og bygningsloven som samlende lov for arealforvaltningen. Alternativer skal omfatte forslag til lovbestemmelser.
2. Vurdere og foreslå hvordan nytt regelverk skal gjelde i forhold til eksisterende arealplaner og byggesak/byggesaksforskriften (SAK). Det skal eventuelt utarbeides forslag til overgangsbestemmelser.
3. Vurdere og foreslå hvordan unntak fra forbud mot nedbygging av myr kan tilpasses på en hensiktsmessig måte for å ta vare på andre arealer med høy verdi og samfunnskritisk infrastruktur.

Forslagene skal begrunnes og det skal redegjøres for hvordan ordninger som foreslås vil kunne fungere i praksis. Oppdragstaker kan drøfte relevante og tilstøtende problemstillinger. Utkast til rapport ønskes levert 16. april 2025. Endelig rapport skal leveres innen utgangen av april.

De alternative innretningene av forbudet må omtale ulike koblingsmodeller mellom naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven. Oppdragstaker skal også beskrive hvordan alternativene kan påvirke balansen mellom statlig styring og lokalt selvstyre. For øvrig står oppdragstaker relativt fritt med hensyn til hvor omfattende arbeid det legges ned i analyser og forslag. Oppdragsgiver ønsker et oppstartsmøte kort tid etter kontraktsinngåelse, og vil bruke oppstartsmøtet for utredningen til å drøfte omfanget. Tidspunkt for oppstartsmøte avtales nærmere etter kontraktsinngåelse.

Definisjonen av myr samt administrative, økonomiske og andre konsekvenser av et forbud mot nedbygging av myr er allerede utarbeidet av Miljødirektoratet, og er ikke en del av oppdraget. Det er følgelig ikke krav om en fullstendig utredning etter utredningsinstruksen. Det vises i denne sammenheng til at Miljødirektoratet, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, har utredet et forslag til forbud mot nedbygging av myr. Utredningen ble levert 1. desember 2023. Direktoratet foreslo her at et forbud plassert i naturmangfoldloven, og at unntak fra forbudet gjøres gjennom dispensasjon fra Statsforvalteren.

Departementene kan være hjelpelige og bidra til avklaringer underveis i oppdraget. Eventuelle behov for underveismøter eller statusmøter avklares i oppstartsmøtet.

Bilag 2: Konsulentens spesifisering av oppdraget

*Oppdraget vil bli gjennomført av professor **Ingunn Elise Myklebust** og postdoktor **Siv-Elén Årskog Vedvik**, begge ved Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen, i rolla som nøkkelpersonar.*

Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har bede om ei utgreiing av alternative innretningar for korleis eit forbod mot nedbygging av myr kan innførast i norsk lovgiving.

Bakgrunnen for oppdraget er anmodningsvedtak i Stortinget hausten 2022 om å legge fram eit forslag om forbod mot nedbygging av myr til utbyggingsformål. Anmodinga er også omtala i Meld. St. 35 (2023–2024), Bærekraftig bruk og bevaring av natur — Norsk handlingsplan for naturmangfold, s. 131, fordi iverksetting av tiltak for vern av myr er aktuelt som verkemiddel for å gjennomføre norske plikter etter m.a. Naturavtalen og Klimaavtalen. Som vist til fleire stadar i Naturmeldinga, er vern av myr viktig både fordi nedbygging fører til utslepp av karbon og hindrar framtidig opptak av karbon på desse areala, og av omsyn til m.a. fugl, insekt og mose. I dag har myr fått eit visst vern gjennom Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging, der det er lagt til grunn ei forventning om at omdisponering og nedbygging av karbonrike areal, inkludert myr, tidevannsump og andre typar våtmark og skog, skal unngåast «så langt som mulig», slik at areala si evne til å halde på karbon kan oppretthaldast. Eit spørsmål er om slike føringar er tilstrekkeleg, og korleis eit eventuelt byggjeforbod skal utformast.

Vi oppfattar bestillinga som klar. I vår utgreiing vil vi sjå nærare på korleis ein forbodsregel kan utformast, kva organ som bør vere ansvarleg styresmakt og eventuell dispensasjonsstyresmakt, krav til sakshandsaming, aktuell lovgiving (plassering i naturmangfaldlov eller plan- og bygningslov), og fordelar og ulemper ved ulike alternativ for regulering. Utgreiinga vil bli gjennomført med grunnlag i vår omfattande kompetanse og forståing for plan- og bygningsretten si rolle i samfunnet og som verkemiddel for styring og forvaltning, og især forståing for lovgivingsprosessar knytt til byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Som støtte i arbeidet vil det også trekkjast vekslar på kunnskap frå kollegaer knytt til forskargruppe i forvaltningsrett og forskargruppe for klima-, energi- og miljørett, der også fleire frå Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen er tungt inne i spørsmål som gjeld forvaltning av areal- og ressursar og ansvar og kompetansefordeling mellom styresmakter og private.

Metode og gjennomføring

Gjennomføringa av prosjektet vil vere basert på *vitskapleg juridisk metode*. Kjernen i den vitskaplege juridiske metoden er at forskaren baserer si undersøking på juridiske kjelder. Desse kjeldene utgjer typisk nasjonal og internasjonal lovgeving, forskrifter, dommar og administrativ praksis. Ettersom vi har som mål å undersøke kva som kan vere gode løysingar for norsk arealforvaltning – og myrforvaltning – *for framtida*, vil samanliknande juridiske løysingar for andre arealtypar eller sektorar, med liknande spørsmål, der relevant verktøy allereie er på plass, vere ein viktig del av metoden. Ei slik komparativ funksjonell tilnærming, er veletablert innan juridisk metode. Metoden fokuserer altså på å finne og vurdere de juridiske reglar og forskrifter som har same funksjon på ulike områder (eller land), og hente argument frå dette. Like reglar om tilsvarande like spørsmål, kan i seg sjølv stundom vere eit argument for effektiv forvaltning.

Per i dag er *byggjeforbodet i 100-metersbeltet* det einaste allmenne byggjeforbodet, og det er dermed naturleg å trekkje vekslar på røynslar frå dette ved forslag til utforming av reglar om byggjeforbod på myr. Som ein del av vår analyse vil vi difor sjå på m.a. historikken til byggjeforbodet i 100-metersbeltet, endringar og stadige diskusjonar om fordelar og ulemper med ulike tilnærmingar til lovstyring på dette området, som vi også har delteke i på ulikt vis gjennom artiklar, oppdateringar i Karnov lovkommentar, deltaking i relevante lovutval osv., som eit viktig erfaringsgrunnlag for utgreiinga. Aktuelle spørsmål er m.a. korleis eit forbod skal «implementerast» i *planprosessar* etter plan- og bygningslova, vurdering av behov for nasjonale retningslinjer, «byggegrense»-diskusjonar, og utforminga av *dispensasjonsreglar*, og kven som skal vere høyringsinstansar og vedtaksstyresmakt her m.m. I utgreiinga vil vi – som bestilt i oppdraget – også sjå nærare på fordelar og ulemper med plassering av byggjeforbodet i *Plan- og bygningslov versus Naturmangfaldlova*, og uavhengig av plassering i lov; vurdere tilhøvet til eksisterande reguleringsplanar, reglar i byggesaksforskrifta og behov for eventuelle overgangsreglar.

På bakgrunn av dette føreslår vi aktuelle alternative lovføresegner. Tidsfristen for utgreiinga er kort, og det er derfor ikkje rom for å gå i detalj på *alle spørsmål* i høve til korleis ulike former for regulering kan verke inn på alle andre sektorinteresser som eit byggjeforbod vil kunne kome i konflikt med som t.d. landbruk, offentleg og privat infrastruktur, eller meir konkrete miljøverdiar som t.d. særlege raudlisteartar m.m., som lever i eller brukar slike område. I praksis betyr det at *tyngdepunktet* i utgreiinga vil knytte seg til korleis ulike reglar vil verke inn på heilskapleg arealplanlegging, område for det kommunale sjølvstyret/ statleg styring, vern og forventningar knytt til privat eigedomsrett/vedtekne reguleringsplanar, men også ulike regelalternativa sin verknad for å nå klimamål. Eit viktig spørsmål – som vi skal sjå på – er også kva som bør vere området for forvaltningsskjønn og kva som er bør vere området for rettsbruksskjønn, altså gjenstand for domstolskontroll. Samstundes betyr det at vi nok vil vere meir varsame med heilt konkrete lovforslag knytt til korleis *eventuelle unntaksreglar* frå eit byggjeforbod skal utformast. Her må vi nok nøye oss med vise alternative modellar for styring, utan å kunne klare å spikre eit heilt ferdig lovforslag. Vi trur at dette nok vil krevje grundigare prosessar og større tverrvitskapleg kunnskap og samarbeid.

Gjennomføring av arbeidet

Oppdraget er utført i samsvar med oppdragsskildringa frå Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet, og med fokus på våre spesifikasjonar. I arbeidet har vi drøfta alternative innretningar for innføring av eit byggjeforbod på myr, og m.a. korleis ulike rettslege verkemiddel for styring kan påverke balansen mellom statleg styring og kommunalt sjølvstyre. Kontrakt for gjennomføring av arbeidet er underteikna 28. februar 2025, oppstartmøte gjennomført 11. mars 2025, tilbakemelding på utkast 23. april, og rapporten er levert som avtalt innan *utgangen av april 2025*.

Professor Ingunn Elise Myklebust og postdoktor Siv Elén Årskog Vedvik, begge ved Det juridiske fakultet, UiB, har gjennomført arbeidet saman i form av daglege møter og skriving i felles dokument, og slik at *begge stiller seg bak alle vurderingar og konklusjonar*. Som ein del av prosessen har vi drøfta fleire av dei aktuelle problemstillingane i arbeidet med relevante forskargrupper og fagmiljø ved Universitetet.

Vitskapleg assistent, Synne Hoen Teppan, har delteke i arbeidet med innspel til tekst, korrektur og kjeldekontroll.

30. april 2025

Ingunn Elise Myklebust

Professor

*Det juridiske fakultet
Universitetet i Bergen*

Siv Elén Årskog Vedvik

Postdoktor

*Det juridiske fakultet
Universitetet i Bergen*

ISBN: Nummer:

Referanse til publikasjonen: Myklebust, I E og Vedvik, S E, Rapport om alternative innretningar for innføring av forbod mot nedbygging av myr i norsk rett.

Alternative koplingsmodellar, konklusjonar og tilrådingar

I dette arbeidet ser vi på tre ulike modellar for korleis eit forbod mot nedbygging av myr kan takast inn i norsk lovgiving, og framhevar det forslaget som vi trur i størst mogeleg grad kan møte forventningar til klima- og naturmål, samtidig som det møter allmenne krav til effektiv, heilskapleg og tillitsskapande forvaltning. Det handlar både om kva vi trur er mogeleg å få til ei rask implementering av, og kva vi meiner ein kan oppnå sosial og demokratisk aksept for. Styring av arealbruk skjer ikkje gjennom normer som er «hogne i stein», men normer som må tilpassast samfunnet til ei kvar tid. Vi tenkjer at eit byggjeforbod på myr med høve til «frigiving» (gjennom plan og/eller dispensasjon) kan implementerast i lovverket på tre alternative måtar:

- I tråd med lovforslaget frå Miljødirektoratet, som ein del av systemet under naturmangfaldlova og med sterk statleg styring i alle ledd.
- I plan- og bygningslova under kommunal og heilskapleg forvaltning, etter modell frå byggjeforbodet i strandsona, men med eit strengare grep for statleg styring og kontroll. (Dette er vår primære tilråding).
- Ei mellomløyse, der forbodet kjem til uttrykk i naturmangfaldlova, men der område kan «frigjevast» i reguleringsplan. I denne modellen vil kompetansen til å innvilge dispensasjon liggje til statsforvaltaren etter naturmangfaldlova.

Vi meiner at modellen som legg myrforvaltninga til kommunane etter plan- og bygningslova er den beste, i hovudsak fordi det er så mykje ulikarta myr i landet vår; av ulik karakter, fysisk omfang og verdi. Kva som er dei motståande interessene, kan også variere, sjølv om det er ein føresetnad at terskelen for å setje til side forbodet må vere høg, for å oppnå måla med vernet. I ein slik samanheng meiner vi at heilskapleg arealplanlegging er viktig.

Vi meiner at det er behov for å lovfeste reglar som opnar for ei viss grad av fleksibilitet i forvaltninga av forbodet, og meiner at *nærleiksprinsippet* tilseier at kommunane bør ha «førstelinjeansvar», og at den eksisterande plan- og bygningslovgivinga – med visse justeringar – kan gi ei god ramme for å forvalte myrreal som ein del av kommunal arealplanlegging.

Vi trekkjer fram desse prinsippa for forvaltninga av myr som del av vår primære tilråding:

- Byggjeforbodet kjem til uttrykk i plan- og bygningslova § 1-8 a)
- Byggjeforbodet skal handhevast av kommunen gjennom arealplanlegging og omsynssoner som grunnlag for vedtak. Reglane om omsynssoner bør endrast for å vere eit betre verktøy for formidling av kunnskap om bandlegging, og høve til *utvide* myrvernet etter ei konkret vurdering.
- Det må innførast plankrav, slik at kommunen berre kan setje til side byggjeforbodet gjennom vedtak om reguleringsplan. Dette bør også kome til uttrykk i § 1-8 a)

- Det *bør innførast terskel* i lova for å setje byggjeforbodet til side gjennom plan som kjem til uttrykk i § 1-8 a)
- Det bør utarbeidast *nye og tilpassa statlege planretningslinjer* som viser korleis ulike interesser skal avvegast mot kvarandre i planlegginga, etter modell frå planretningslinjene som gjeld strandsoneforvaltning.
- Statlege planstyresmakter skal – som i dag – *delta* aktivt i den kommunale arealplanlegginga gjennom alle relevante planprosessar og kontradiksjon.
- Statlege planstyresmakter skal – som i dag – *kontrollere* den kommunale arealplanlegginga gjennom motsegn og eventuelt klage og overprøving. Mangel på motsegn til kommuneplanen sin arealdel, skal ikkje vere til hinder for motsegn til reguleringsplan.
- Plan- og bygningslova opnar for å gi dispensasjon frå byggjeforbodet og frå plankravet, men lista for å innvilge dette er høg.
- Kommunen kan *miste kompetansen* til å gi dispensasjon i slike saker, dersom intensjonane bak reglane ikkje blir etterlevd. Dette kan kome til uttrykk ved tilføyingar i § 19-4.

1. Innleiing

1.1 Introduksjon

Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet har gitt oss i oppdrag å utgreie *alternative innretningar for korleis eit forbod mot nedbygging av myr kan innførast i norsk lovgiving*. Oppdraget vårt byggjer vidare på høyringsnotatet frå Miljødirektoratet 01.12.2023 (*høyringsnotatet frå Miljødirektoratet*), der det m.a. er gjort greie for kva som skal vere omfatta av omgrepet «myr», myra si betydning for klima og natur, kva som finst av aktuelle verkemiddel for å verne myr i dag, utforminga av regel om byggjeforbod på myr, saksbehandlingsreglar m.m.

Oppdraget vårt er såleis eit *tilleggsoppdrag*, som ikkje inneber å svare på *alle* spørsmål kring innføring av eit forbod mot nedbygging av myr i norsk lovgiving, og heller ikkje å ta stilling til andre spørsmål som elles er omfatta av utgreiingsinstruksen.

Det vi er bedne om, er å sjå på alternative innretningar for korleis byggjeforbodet kan innførast, og kome med forslag til lovreglar, m.a.o. *ulike koplingsmodellar* mellom naturmangfaldlova og plan- og bygningslova. Slik vi tolkar oppdraget, er dette for det første eit spørsmål om korleis naturmangfaldlova og plan- og bygningslova skal verke saman, dersom myrforbodet kjem til uttrykk i naturmangfaldlova (som føreslått av Miljødirektoratet), men også om eit myrforbod alternativt kan implementerast som del av heilskapleg planlegging etter plan- og bygningslova underlagt kommunal forvaltning. Ein tredje modell kan vere ein kombinasjon av dei to første. Bakgrunnen for oppdraget er oppmodingsvedtaket i Stortinget hausten 2022 om å legge fram eit forslag om forbod mot nedbygging av myr til utbyggingsformål.¹ Det lyder slik:

«Stortinget ber regjeringen legge frem **forslag om forbud mot nedbygging** av myr til utbyggingsformål i løpet av 2023. Det skal **utredes mulige dispensasjoner** fra forbudet for å ta vare på andre arealer med høy verdi og utbygging av samfunnskritisk infrastruktur. Målet er at forbudet **reelt sett skal redusere nedbyggingen av myr.**»

Kor strengt eit forbod skal vere, styrast dels *direkte* gjennom utforminga av forbodsregelen, men også gjennom system for korleis forbodet kan *handhevast og forvaltast* gjennom arealplanlegging og gjennom dispensasjonsreglar. Vårt oppdrag gjeld det siste. I valet mellom ulike måtar å nærare forvalte byggjeforbodet på, legg vi til grunn forbodsregelen slik den er føreslått av Miljødirektoratet:

56a. (forbud mot nedbygging av myr)

Nedbygging av myr til utbyggingsformål er forbudt. Formålet med forbudet er å hindre nedbygging av myr på grunn av myras betydning som karbonlager, for klimatilpasning og for naturmangfold. Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

¹ Sjå vedtak om statsbudsjettet for 2023, des. 2022, vedtak nr. 108 (2022–2023).

Som nedbygging av myr regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretninger.

I dette notatet vil vi for enkelheita si skuld omtale forslaget om forbod mot nedbygging av myr som eit «byggjeforbod», sjølv om forbodet vil vere retta mot ulike typar terrenginngrep og tiltak som forringar myra og såleis ikkje mot «bygging» i seg sjølv. Også forbodet mot tiltak i strandsona etter pbl. § 1-8 er vanleg å omtale som eit «byggjeforbod», sjølv om også det forbodet rettar seg mot ulike typar tiltak. Kva forbodet gjeld, må her, som for strandsona, avgjerast ut frå det som blir ordlyden i lova.

Plasseringa av byggjeforbodet i høvesvis naturmangfaldlova eller plan- og bygningslova, reguleringa av samspelet mellom byggjeforbodet og kommune- eller reguleringsplanar, og kva reglar ein har for dispensasjon, vil kunne ha *betydning for kor strengt forbodet blir praktisert*. Samtidig vil val av heimelslov og kompetansefordeling mellom forvaltningsnivåa, ha betydning for kva som *inngår i heilskapleg arealplanlegging*, rommet for *fleksibilitet i handhevinga, effektivitet i planlegginga* og i kor stor grad *omsynet til det kommunale sjølvstyret* har ein plass i forvaltninga av forbodet. For å nå målet om at forbodet skal vere «reelt» og redusere nedbygging av myr, oppfattar vi at det er ønskjeleg med *ein relativt streng forbodsregel*, og at alle aktuelle løysingsalternativ må sikte mot eit slikt mål. Som ein del av utforminga av rettsreglar med skjønsmessige vurderingar, er det også sentralt å klargjere i kva tilfelle skjønnet er «fritt», og i kva tilfelle skjønsmessige vurderingar kan overprøvast av ein domstol. I utgangspunktet er det opp til lovgivar å bestemme om vilkåra ein vel å lovfeste inneber vurderingar som kan overprøvast rettsleg eller ikkje.²

Forvaltning av myr er i dag ei oppgåve som inngår plan- og bygningslova, men utan noko lovfesta form for vern. Overordna styring av kommunal planlegging skjer gjennom Nasjonale forventningar og statlege planretningslinjer frå regjeringa. Desse styringsverkemidla er ikkje rettsleg bindande for borgaren, men skal liggje til grunn for regional og kommunal forvaltning. Nasjonale forventningar og statlege planretningslinjer kan gi både generelle og konkrete føringar, som t.d. strandsoneretningslinjene illustrerer. Dette kjem vi særleg tilbake til under kap. 3.3.4. Eit byggjeforbod på myr som kjem til uttrykk i lov, vil også binde borgaren, på same måte som byggjeforbodet i strandsona. I denne rapporten ser vi derfor på om eit forbod mot nedbygging av myr bør regulerast likt, eller ulikt som byggjeforbodet i 100-metersbeltet, jf. pbl. § 1-8. Vi ser m.a. på om eit byggjeforbod bør kombinerast *med plankrav* for å kunne setje forbodet til side, og om det bør vere ein *terskel* for å setje byggjeforbodet til side gjennom plan.

I val av reguleringsmåte, vil ein – som nemnt – måtte vege opp imot kvarandre ønsket om eit sterk og statisk myrvern, og behovet for heilskapleg planlegging og høvet til å ta omsyn til andre samfunnsbehov og andre areal av høg verdi. Vi vil prøve å trekkje fram fordelar og ulemper med ulike reguleringsmodellar og seie kva vi trur er den totalt sett beste løysinga – i dag – med tanke på å oppnå formålet med forbodet (måloppnåing) samanhalde med omsynet til dei andre interessene som er nemnde.

² Sjø t.d. Hans Petter Graver og Henriette N. Tøssebro, Alminnelig forvaltningsrett, 6. utgåve, 2024, s. 192.

I Meld. St. 35 (2023-24), Bærekraftig bruk og bevaring av natur, Norsk handlingsplan for naturmangfald (*Naturmeldinga*) – som har kome etter forslaget for Miljødirektoratet – er det gitt visse, men ikkje så tydelege, føringar for korleis arbeidsfordelinga mellom forvaltningsnivåa skal vere i saker som gjeld klima- og miljø. På s. 71 heiter det:

«For å nå det nasjonale målet om å redusere tap av særlig viktige naturarealer, vil regjeringen løfte frem prinsipper som skal bidra til en mer arealgjerrig og bærekraftig arealforvaltning på land fremover. Prinsippene er ikke et nytt forvaltningssystem, men er nasjonale, politiske føringar som skal praktiseres innenfor rammen av lover, forskrifter og statlige planretningslinjer. De skal ligge til grunn for statlig, regional og kommunal arealforvaltning og bidra til forutsigbarhet og grunnlag for å dekke sentrale samfunnsbehov nasjonalt og lokalt. De skal støtte opp under lokale myndigheters arbeid med å ta gode beslutninger for natur innenfor det kommunale selvstyret og ta høyde for en differensiert arealforvaltning tilpasset regionale og lokale forhold.»

Verdien av klima- og miljø, og verdien av det kommunale sjølvstyret, er ikkje storleikar som nødvendigvis må stå mot einannan. Som vi har vore inne på, kan likevel ei særleg sterk statleg styring, eller statleg *prioritering* av klima og miljø, utfordre det som elles ville ha vore kommunen sitt rom for å gjere val. I ei tid med stadig større konkurranse om areala, vil kva for forvaltningsnivå som har det praktiske forvaltningsansvaret for myr, kunne ha betydning.

Vi oppfattar Naturmeldinga slik at ein ønskjer at ei sterkare prioritering av klima- og miljø framover, men at ein – i stor grad – ønskjer ei politikkkutforming som *skal ansvarleggjere kommunane*, og gi kommunane ei sentral rolle i eit slikt skifte. På s. 71 heiter det t.d. at kommunane har ei «nøkkelrolle i arbeidet med å ta vare på naturarealer gjennom sin arealplanlegging, og denne rollen ligger fast».³

Sjølv om ein i rådgivings- eller lovgivarrolla naturlegvis ikkje er direkte bunden av føringane i Naturmeldinga, kan det vere grunn til å ha ein tanke for kva for løysingar som vil få gjennomslag i Stortinget, slik at ein kan sikre ei rask og effektiv implementering. Eit generelt byggjeforbod på myr, vil gripe inn i den arealforvaltninga som i dag er ei oppgåve for kommunen, og det kan vere behov for å sjå på kva som kan gi ei god måloppnåing på både kort og litt lengre sikt. Ei pragmatisk tilnærming kan vere å få på plass raske lovendringar, som gir høve til skjerpa statleg styring etter kvart, dersom det viser seg å vere behov for det.

Målet vårt er først og fremst å kome med innspel på eit overordna nivå og med fokus på systembetragtningar. Før vi i kap. 3 går nærare inn på ulike modellar for innføring av eit byggjeforbod på myr i norsk rett, vil vi derfor i kap. 2 gjere greie for internasjonale og nasjonale reglar som kan vere med å trekkje opp handlerommet for val av løysingar, eller tydeleggjere retningar og utviklingstrekk.

I kap. 3 vil vi så sjå på *tre aktuelle tilnærmingar* for implementering av byggjeforbodet på myr; ein med utgangspunkt i naturmangfaldlova, ein med utgangspunkt i plan- og bygningslova og endeleg ein modell som kan vere ein kombinasjon, eller ei mellomløysing. Som skissert i oppdragstilbodet vårt, ønskjer vi særleg å sjå nærare på om det er noko å vinne på å trekkje parallelar til byggjeforbodet i 100-metersbeltet, som i dag er det einaste allmenne byggjeforbodet i norsk rett. Vi ser m.a. på om det kan ha ein effektivitetsgevinst å regulere byggeforbodet på myr på tilnærma same måte, og om tilnærma like reglar kan byggje opp under eit ønskje om einskapleg og tillitsskapande forvaltning.⁴ Som ledd i utgreiinga av ei eventuell

³ Sjå også Meld. St. 35 (2023-2024) t.d. på s. 85-86 og s. 88.

⁴ Sml. t.d. formålsføresegna i forslaget om ny forvaltningslov, Prop. 79 L (2024-2025) s. 487.

plassering i plan- og bygningslova, ser vi også særskilt på spørsmål som kan oppstå knytt til kontroll og overprøving av kommunale vedtak, hos statsforvaltar og i domstolane, og då særleg på skilnaden mellom vurderingar som inneber fritt skjønn og rettsbruksskjønn.

Uavhengig av om eit byggjeforbod kjem til uttrykk i naturmangfaldlova eller i plan- og bygningslova, er det også behov for å sjå nærare på korleis forbodet skal inngå som ein integrert del av kommunal arealplanlegging og kome til uttrykk i omsynssonar i planen, anten som bandlagt areal etter sektorlov, eller forbodssone etter pbl. Tilhøvet til reglane om kva som er søknadspliktige tiltak, og eventuelle overgangsreglar, skal også vurderast. Avslutningsvis i kap. 4 ser vi på fordelar og ulemper med ulike innretningar av myrforbodet, vurdert utifrå meir sentrale prinsipp og mål som arealforvaltninga skal tene, og som kan «spele seg ulikt ut» i ulike regelverk. I kap. 5 kjem så rapporten sine konklusjonar.

1.2 Myromgrepet – karakter og kjenneteikn

I høyringsforslaget frå Miljødirektoratet – som vår tilleggsutgreiing knyt seg til – er det gitt ein definisjon på kva myr er, og ei omtale av kor viktig den er for klima og naturmangfald. Det siste vil vi ikkje gjenta eller utdjupe vidare her, men vi finn grun til å minne om korleis området for myrvernet er definert, fordi det vil vere ein nær samanheng mellom kva karakter og kjenneteikn myr har, og kva som kan vere treffsikre måtar å regulere – og verne verdifulle element i – dette arealet på. På s. 9-10 heiter det følgjande:

«For å innrette avgrensningen av myr slik at regelverket treffer presist og inkluderer all myr som har de kvaliteter og funksjoner forbudet skal beskytte (jf. ordlyden i oppdraget),... har [vi] valgt å definere myr slik i forskriften § 3 tredje ledd: Som myr regnes areal med myrvegetasjon og torvdannelse. Denne definisjonen vurderes forenelig også med det folk flest oppfatter som myr, uavhengig av torvdybde eller i hvilket terreng, høydelag eller geografisk område myra befinner seg i. Det er Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr 10 viktig for en mest mulig effektiv virkning av forbudet at definisjonen av myr er gjenkjennelig. Med myrvegetasjon mener man arter som har myr som hovedutbredelsesområde. Disse artene vil variere ut ifra hva slags type myr man har. Typiske karakterarter er fuktrevende arter som bl.a. ulike typer moser, særlig torvmoser. I tillegg er det en rekke plantearter av lyng-, myrullstarr, men også sivarter, bjønnskjegg, soldogg, tranebær og molte. I rikmyr finner man gjerne sjeldne orkideer. Torv er stedegent akkumulert materiale, hvis tørrvekt utgjøres av mer enn 30 % dødt organisk materiale (Lyngstad et al. 2023). Myrdefinisjonen stiller ingen krav til arealenes kvalitet. Også myrområder som er forringet som følge av tiltak i myra, vil være omfattet av forbudet så lenge området fortsatt består av myrvegetasjon og har torv i substratet. Dette kan for eksempel være myr som er grøftet for å produsere skog, men hvor dette har vært mislykket eller grøftet for nydyrking, men som likevel ikke har blitt dyrka opp. Også forringet myr vil ha kvaliteter som er viktige å beskytte. Det er ofte store restverdier i myra ved at den fortsatt inneholder store lagre av karbon, og den kan også ha viktige økologiske funksjoner. Videre taler hensynet til et forståelig og enkelt praktiserbart regelverk for at forbudsbestemmelsen ikke knyttes til vanskelig tilgjengelige parametre, som myras konkrete kvaliteter. Hensynet til kvaliteter og dermed den konkrete verdien av myrarealer bør komme inn i vurderingen når dispensasjon eventuelt skal gis og vurderes opp mot andre arealer. For å få et regelverk som det er enkelt å praktisere er det viktig både for myndigheter, tiltakshavere og andre at det finnes karttjenester som kan vise forekomster av myr i tråd med definisjonen i forbudet.»

Myra som forbudet gjeld dekkjer altså i utgangspunktet **alt areal av myrvegetasjon og torv, uavhengig av djupne, terrenget elles, høyde eller geografi**. Med myrvegetasjon siktar ein til artar som har myr som «hovedutbredelsesområde», noko som kan variere for ulike typar myr. Torv er stadeige, akkumulert materiale, som i tørr vekt har meir enn 30 % dødt organisk materiale. Det stillast «ingen krav til arealenes kvalitet», og altså slik at også myr som er forringa er omfatta av forbudet. Eit mål med eit breitt omgrep er at det skal vere «forståelig og enkelt» å praktisere. Så er det altså lagt til grunn at omsynet til kvaliteten på myra kan kome

inn i «vurderingen når dispensasjon eventuelt skal gis og vurderes opp mot andre arealer». For ordens skyld, bør det opplyst at dette er eit anna myr-omgrep enn det som er nytta i jordlova § 11, utdjupa i Forskrift om nydyrking (1997), og dermed ikkje eit «legalomgrep», men eit omgrep som er tilpassa den konkrete rettslege konteksten.⁵

Eit spørsmål som vi stiller oss, er om areal som har såpass ulikearta verdiar, kan ha behov for fleksibilitet også i reguleringa, slik at styrken på vernet i nokon grad kan tilpasse seg den konkrete verdien av myra, alternativ plassering for aktuelle tiltak, og kva «konkurrerende» tiltak det er tale om. Ein tanke er at dess større ulikskap det kan vere i variasjonsrikdommen på eit slikt areal, dess større behov vil det vere for å ha eit fleksibelt styringsverktøy for forvaltninga av arealet.

1.3 Naturmangfaldlova

Målet i naturmangfaldlova er at «naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfald og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, [...] nå og i fremtiden». jf. naturmangfaldlova § 1. Lova er ei «fullmaktslov» på den måte at styrken på vernet blir konkretisert gjennom forskrifter til dei aktuelle vernevedtak.⁶ Det er statlege styresmakter som gjer vedtak om vern, men forvaltningsstyremakta i eit verneområde kan vere kommunen, statsforvaltaren eller eit eige vernestyre, jf. naturmangfaldlova § 62 (2).

Naturmangfaldlova gjennomfører ei heil rekkje internasjonale konvensjonar, m.a. konvensjonen om biologisk mangfald (Convention on Biodiversity – CBD), som er den første globale avtalen om vern og bærekraftig bruk av biologisk mangfald, og Ramsarkonvensjonen (Convention on Wetlands), som er ein global avtale om vern av viktige område av våtmark, strandsone, fuktenger, ulike typar ferskvatn, elvar og sjøområde ned til 6 meters djup. I dag er det 63 slike Ramsarområde i Noreg.⁷ Naturmangfaldlova har føresegnar om vern av særskilte førekomstar og særskilte område. I §§ 4 og 5 er det heimlar for å sikre naturtypar og artar i sine naturlege område, medan det i §§ 35-39 er heimlar for å sikre større område med ulike former for kvalitetar og verneføremål (nasjonalpark, landskapsvern, naturreservat, biotopvern og marine verneområde).⁸ Dei ovanfor nemnde Ramsarområda er alle verna etter anten naturvernlova, naturmangfaldlova eller svalbardmiljølova, svært mange som naturreservat for «våtmarkssystem». I desse områda inngår altså myr som del av større system som er verna.¹⁰

Kva for aktivitet som kan sameinast med verneformålet, går fram av forskrifter til vernevedtak. Frå før har lova – som nemnt – ingen allmenne forbodsreglar, eller spesifikke reglar om vern av myr, men myrreal kan altså inngå i ulike verneformer som allereie finst, både som områdevern og vern av naturtypar. Byggjeforbodet i 100-metersbeltet, kjem – som kjent – til uttrykk i plan- og bygningslova § 1-8 tredje ledd.

*I naturmangfaldlova er det i dag to alternativ for å kunne gje dispensasjon frå **vedtak** om vern.*

⁵ Sml FOR-1997-05-02-423, § 3 der det heiter at: «Med myr menes arealer med myrvegetasjon og minst 30 cm tykt torvlag»

⁶ Sjå Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 315.

⁷ Ramsar (2023)

⁸ Sjå nærare Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett (2022) s. 260–264.

⁹ Miljødirektoratet, Veileder for behandling av utbyggingssaker som kan berøre Ramsarområder og andre vernede våtmarksområder (2013).

¹⁰ Sjå nærare Miljøstatus, «Vernet areal i våtmark». [Miljøindikator 1.3.4](#)

Alternativ 1, er at tiltaket ikkje «strider mot vernevedtakets formål» og ikkje «påvirker verneverdiene nevneverdig, jf. 48 første ledd.

I lovforarbeida, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424, er det presisert at kva som er i strid med verneformålet vil variere frå vernekategori til vernekategori og med korleis verneformålet er skildra i den enkelte verneforskrifta. Det er også peika på at praksis kan vere strengare i «naturrestervater enn i nasjonalparker og særleg landskapsvernområder», at ein må sjå på «miljøtilstanden i det enkelte verneområdet» og «tiltakets omfang, art og plassering», men også at tiltak og bruk som «forutsetter større tekniske inngrep vil det som regel ikke være mulig å dispensere for i alle verneområder». Ved at føreseigna brukar ordet «nevneverdig» er målet i følge forarbeida å få fram at det skal vere ein snever adgang til å gi dispensasjon, og berre i dei tilfelle tiltaket vil ha avgrensa verknad for verneverdiane. Siktemålet med denne presiseringa er å sikre at vernevedtaket ikkje blir uthøla gjennom omfattande dispensasjonar. Føreseigna viser tydeleg at omsynet til verneverdiane skal vere overordna til dømes næringsinteresser.

Alternativ 2, er at «vesentlige samfunnsinteresser» gjer dispensasjon «nødvendig», jf. § 48 første ledd tredje alternativ. I andre ledd, er det presisert at det i avveginga mellom dei vesentlege samfunnsinteressene og omsynet til verneområdet, særleg skal leggjast vekt på «verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted.»

I saker om vesentlege samfunnsinteresser *kan* det altså givast dispensasjon sjølv om det vil vere i strid med verneformålet og sjølv om det påverkar verneverdiane negativt. Men omsynet til verneinteressene skal vege svært tungt i avveginga, og Høgsterett presiserte i LB-2014-40408, Sørkedalsaken, at «en ren interesseovervekt vil på langt nær være tilstrekkelig». I denne saka la lagmannsretten også til grunn at vurderinga av om desse vilkåra er oppfylte, er rettsbruksskjønn:

«Hvorvidt det etter naturmangfoldloven § 48 første ledd foreligger **«vesentlige samfunnsinteresser»** og om disse gjør en dispensasjon **«nødvendig»** er etter lagmannsrettens **syn et rettsanvendelsesskjønn** som domstolene kan prøve fullt ut. Lovens ordlyd gir liten veiledning, men det er ingen holdepunkter i lovens forarbeider som tilser at denne vurderingen skal være unntatt fra domstolenes prøvingsadgang. Dette taler for at domstolene kan prøve fullt ut om disse vilkårene er oppfylt. Vurderingen krever ingen særlig faglig kompetanse ut over den juridiske, og domstolene må antas å være like godt egnet til å foreta vurderingen som forvaltningen.» (Vår utheving.)

Med tilvising til lovforarbeida, presiserer lagmannsretten også at inngrep som

«...skader eller forringer verneverdiene, skal så langt som mulig unngås eller begrenses og bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil, jf. Ot.prp.nr.52 (2008–2009). Unntaksbestemmelsen vil derfor ha et **meget snevert** anvendelsesområde.» (Vår utheving.)

Eit spørsmål for oss, er om dispensasjonsreglar som er utvikla for å passe for område der det er gjort konkrete vernevedtak – og som derfor er meint å vere svært strenge – passar like godt i på tilfelle det er tale om høvet til å gjere unntak frå allmenne forbodsreglar. *Det ligg ope i dagen at strenge og allmenne forbodsreglar kan reise større behov for dispensasjon, enn det meir konkret retta – og individuelt vurderte – vernevedtak normalt vil gjere.* I sistnemnde tilfelle vil verneverdien og aktivitet i utgangspunktet vere konkret vurdert allereie som ein del av vernevedtaket. Særleg kan dette bli ei aktuell problemstilling for myr, fordi område som er definert som myr kan vere av svært ulik storleik. Kor mykje myr det er i ei kommune, vil også

kunne variere, slik at nokre kommunar vil kunne ha større behov for å få tilgang til slikt areal for å sikre same type utviklingstiltak som ei anna kommune med mindre myrareal. Eit spørsmål vi ser på, er derfor om det kan vere behov for å knytte eit forbod om bygging på myr tettare til styring gjennom arealplanlegging, og/eller meir opne dispensasjonsreglar med større rom for fleksibel tilnærming i kombinasjon med ulike former for statleg styring.

1.4 Plan- og bygningslova

Plan- og bygningslova er i dag langt på veg ei prosesslov, på den måten at lova har eit særleg fokus på saksbehandlingsreglar, medan kommunen i utgangspunktet kan prioritere fritt mellom arealformål. Eit viktig unntak er her reglane om byggjeforbod i 100-metersbeltet, som viser at også denne lova har materielle reglar som gjer at nokre areal «går inn i planprosessen» med eit anna forteikn enn anna areal, og der utgangspunktet er at området skal vere bygd. Vi kan seie at dette er område som «ligg i raudt».

Ved fleire korsvegar har det vore stilt spørsmål ved om plan- og bygningslova burde ha strengare reglar for bygging, og burde ha «nei» som utgangspunkt for *alt* areal. Eit generelt forbod mot bygging i form av eit krav til plan som vilkår for bygging (plankrav) vart forsøkt innført gjennom planlova av 1981, men dette møtte stor politisk motstand, og var ein av grunnane til at lova aldri vart sett i kraft.¹¹ Lova av 1985 bygde i stor grad på lova av 1981, og har med seg element både av plankrav og «byggjerett». På den eine sida skal alt areal underkastast rettsleg bindande kommuneplan, og i visse tilfelle reguleringsplan, men på den andre sida har aktørar rett til å byggje viss det ikkje er *i strid med* lov eller plan. Om ein vel å kalle plan- og bygningslova, ei «ja-lov», eller «nei-lov», avheng dermed om ein legg vekt på dei vide heimlane for offentleg kontroll, eller det allmenne utgangspunktet om heimel i lov for å nekte tiltak. Det sentrale i denne samanhengen er at forvaltninga har kontroll med all utbygging, samtidig som borgaren har høve til å fremje planar, søkje om løyve og kunne påverke utviklinga i kommunen. Ved «passiv styring», vil det praktiske utgangspunktet vere at mykje areal kan vere ope for bygging. Ved «aktiv og streng styring», vil det praktiske utgangspunktet vere stramme rammer kring eigedomsretten, og høve til utvikling. Praktisk viktig med 1985-lova var også at kravet om statleg godkjenning av alle kommune- og reguleringsplanar vart teke bort, slik at kommunane frå dette tidspunktet kan «eigengodkjenne» kommunale arealplanar så lenge det ikkje er uløyste motsegner til planen. Dette gir kommunane stort rom til å prioritere mellom vekst og vern, men også til å avgjere kor langt ein vil gå i detaljstyring av ulike former for aktivitet. Vedtakskompetansen er i dei aller fleste saker lagt til kommunane, og lova er dermed viktig for å operasjonalisere verdiar i det *kommunale sjølvstyret*.¹²

Eit utviklingstrekk ved plan- og bygningslovgivinga er at den stadig har blitt meir sektorovergripande; først gjennom Bygningslova frå 1965, som var den første som gjaldt heile landet, vidare i 1985-lova som gav kommunen ansvaret for fleire oppgåver,¹³ og til slutt gjennom 2008-lova. Som eit prinsipp for gjeldande lov, er det framheva i lovforarbeida at planlegging skal gi «felles rammer for bruk og vern av arealressurser regionalt og kommunalt,

¹¹ Sjø Ot.prp.nr.56 (1984-1985) om Plan- og bygningslov s. 7.

¹² Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 34, jf. § 1-1 første ledd og § 2-2 i lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) av 22. juni 2018 nr. 83.

¹³ NOU 2001:7 om bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven s. 71.

og sikre at privat utbygging skjer innanfor disse rammene».¹⁴ Ved auka fokus på at plan- og bygningslova skal vere ein felles arena for heilskapleg forvaltning, har reglane om prosess blitt stadig viktigare. Lova har relativt sterk rettsleg normering av saksbehandlinga gjennom krav om m.a. varsel, medverknad, dialog og saksutgreiingar, og blir derfor – som vi har vore inne på – ofte kalla ei *prosesslov*.¹⁵ Lova blir også rekna som den viktigaste *miljølova*, fordi det er den mest sentrale lova for balanseringa av bruk og vern ved store og små tiltak rundt omkring i kommunane.¹⁶ Som nemnt har lova få reglar om prioritering mellom oppgåver, men det er ikkje – slik vi ser – noko strukturmessige hindringar som tilseier at lovgivar ikkje kan vere tydelegare på korleis ulike former for arealbruk skal vektast. Byggjeforbodet i 100-metersbeltet er nettopp ein slik *materiell regel*.

Sidan 2008 har areal stadig kome sterkare under press, og modellen med kommunen i rolla som sektorovergripande- eller “samordnade” organ er kanskje ikkje eit like opplagt val i regulering av nye oppgåver, som forvaltning av eit byggjeforbod på myr, som då 2008-lova var innført. Samtidig kan systembetraktingar og omsynet til likskap med andre oppgåver som kommunen har, framleis vere eit argument for at nettopp kommunen må forvalte byggjeforbodet i myrområde. Plan- og bygningslova som ramme for styring kan også i større grad møte behov for fleksibilitet, som vil vere der fordi kommunar kan ulik storleik, og fordi kva som finst av myrareal i kommunane kan variere mykje, utan at vi har oversikta over det. Vi stiller derfor spørsmål ved om plan- og bygningslova kan vere ein arena for eit slikt byggjeforbod, men slik at ein tilpassar – og skjerpar – reguleringa samanlikna med byggeforbodet i 100-metersbeltet, for å gi myra eit sterkt nok vern. Systemlikskap med byggjeforbodet i strandsona, og det at myr ofte finst i nettopp denne sona, kan også gjere det praktisk at myr og strandsone i stor grad blir forvalta etter same mønster.

Medan strandsona kan teiknast inn på plankartet gjennom reglar om byggjegransar, vil verkemiddelet som er mest aktuelt for å *identifisere* myrområde, vere bruk av omsynssoner, jf. § 11-8 tredje avsnitt (kommuneplan) og 12-6 (reguleringsplan). Omsynssoner er eit verktøy som kan nyttast for å vise restriksjonar på areal både i medhald av plan- og bygningslova og andre lover, jf. § 11-8 andre ledd. Som vi skal sjå kan eit aktuelt verkemiddel i plan- og bygningslova, vere å innføre eit lovfesta krav om reguleringsplan som vilkår for nedbygging av myr. Eit slikt *plankrav* er innført for vindkraft i pbl. § 12-1 tredje ledd. Eit mål med plankravet vil vere å sikre kontradiktoriske prosessar og høve til å fremje motsegn, også for areal som er små, og for tiltak som det elles kunne vore mogleg å få løyve til om det berre var i samsvar med kommuneplanen sin arealdel, jf. § 11-10 nr. 1. Ettersom det er eit mål at kommuneplanen sin arealdel skal vere grovmaska, er det ikkje gitt at mindre myrområde er tilstrekkeleg kartlagde og tydeleggjorde på dette plannivået. Ein kan her også samanlikne med systemet som gjeld for oreigning av privat eigedomsrett, sml. § 16-2. Det som er felles er at reguleringsplan er nødvendig for å skaffe eit tilstrekkeleg grunnlag for å vurdere alle interesser som står mot kvarandre, både samfunnsinteressene som kan tale for endring, og interessene som tilseier «status qua».

Nedanfor kjem vi nærare tilbake til korleis eit forbod kan setjast til side gjennom detaljplanlegging og eventuelt gjennom dispensasjon frå plankrav og byggjeforbod med heimel

¹⁴ Sjå Ot.prp nr. 32 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven plandelen) s. 6.

¹⁵ Fredrik Holth og Nikolai K.Winge, *Plan- og bygningsrett*, 3. utgave. Universitetsforlaget, s. 27.

¹⁶ Sjå t.d. Hans Christian Bugge, *Lærebok i miljøforvaltningsrett* (2022) s. 209.

i plan- og bygningslova. Endeleg ser vi om det kan tenkjast ein tredje modell, der «frigiving» av myrområdet kan skje i medhald av planlegging etter plan- og bygningslova, men at dispensasjon berre kan givast etter naturmangfaldlova. Ein slik «frigivingsmodell» kan vere ei mellomløyising.

2. Staten sitt handlerom ved innføring av nye reglar

2.1. Innleiing

Når ein skal gjere endringar i lovgivinga, må det skje innanfor ramma av krav som blir stilt i Grunnlova og i internasjonal rett som Noreg er bunde av. Lovgivar må mellom anna ta omsyn til vernet av klima- og naturmangfald på den eine sida, og vernet av etablerte rettar på den andre sida. I spørsmålet om *korleis* reglane skal kome til uttrykk, vil nasjonalstaten ha rom for skjønn, men vi vil likevel vise korleis ulike internasjonale normer, Grunnlova og rettslege prinsipp, gjer at det kan vere omsyn som står mot kvarandre, og at val av reguleringsform kan ha betydning for korleis slike interesser balanserast mot kvarandre.

2.2. Klima- og miljø

2.2.1 Parisavtalen og FN-konvensjonen om biologisk mangfald m.m.

Parisavtalen gir Noreg plikt til å kutte klimagassutslepp. Når klimagassutsleppa skal ned, må det påverke forvaltninga av areal, utbygging og infrastruktur, og det gir behov for å setje i verk tiltak som karbonlagring og klimatilpassing.¹⁷ FNs konvensjon om biologisk mangfald (CBD) er ein global avtale som har som mål å bevare biologisk mangfald, sikre berekraftig bruk av naturressursar og sørgje for ei rettferdig fordeling av fordelane ved bruk av genetiske ressursar. Konvensjonen vart vedteken under miljø- og utviklingskonferansen i Rio de Janeiro i 1992, saman med FNs klimakonvensjon og FNs forørkningskonvensjon, og tok til å gjelde 29. desember 1993.¹⁸ Regelverket er også omtalt i høyringsnotatet frå Miljødirektoratet, og blir ikkje drøfta vidare her.¹⁹

I denne samanhengen vil vi likevel framheve det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfald – Naturavtalen – som vart vedteken under COP15 i 2022, og som set konkrete, globale mål for å stanse tapet av naturmangfald fram mot 2030 og 2050. Rammeverket inneheld fire langsiktige hovudmål knytt til 2050-visjonen for naturmangfald, og 23 meir konkrete mål fram mot 2050.²⁰ Det første målet i avtalen er at alt areal skal omfattast av deltakarbasert og heilskapleg arealplanlegging:

1. Reducing threats to biodiversity TARGET 1 Ensure that all areas are under participatory, integrated and biodiversity inclusive spatial planning and/or effective management processes addressing land- and sea-use change, to bring the loss of areas of high biodiversity importance, including ecosystems of high

¹⁷ Klima- og miljødepartementet, «Internasjonale klimaforhandlingar», sist oppdatert 21.02.2025, <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/de-internasjonale-klimaforhandlingene/id2741333/?expand=factbox2741345>

¹⁸ St.meld. nr. 35 (2023-2024), s. 17.

¹⁹ Miljødirektoratet, "Høyringsnotat om forbud mot nedbygging av myr", 01.12.2023, s. 15.

²⁰ Miljødirektoratet, "Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) og naturavtalen", sist oppdatert 09.11.2023, [Konvensjon om biologisk mangfold \(CBD\) og naturavtalen - miljodirektoratet.no](https://www.miljodirektoratet.no/konvensjon-om-biologisk-mangfold-cbd-og-naturavtalen)

ecological integrity, close to zero by 2030, while respecting the rights of indigenous peoples and local communities²¹.

Målet har koplinger til FN's berekraftsmål, delmåla 14.2, 15.1, 15.2, 15.5 og 15.9.²² Mål 14 byggjer vidare på dei strukturelle utfordringane som kjem fram i arbeidet med arealforvaltning, og understrekar at naturmangfald og verdiane til dette må integrerast fullt ut i politiske prosessar og regelverks-, planleggings- og utviklingsprosessar. Dette inneber at naturomsyn ikkje skal behandlast isolert, men gjennomgåande innarbeidast i sektorovergripande avgjerder. Dette kan ha betydning både for korleis ein arbeider med heilskapleg arealplanlegging, men også prosess.²³ I Meld. St. 35 (2023–2024) har Regjeringa sett følgjande plan for å nå det første delmålet:

«Norge vil arbeide for å redusere nedbyggingen av særlig viktige naturarealer innen 2030, og begrense netto tap av særlig viktige naturarealer til et minimum innen 2050. Målet skal oppnås gjennom en deltakende og helhetlig arealplanlegging, med utgangspunkt i lokalt selvstyre og respekt for urfolks rettigheter. Dette vil være Norges nasjonale bidrag til mål 1 i naturavtalen.»

For norsk rett sitt vedkomande, vil det her bli behov for ein gjennomgang av særleg plan- og bygningslova, og eventuelt ei innstramming av system for statleg kontroll, for å oppnå at forvaltninga styrer mot dei same måla som Naturavtalen. Som nemnt innleiingsvis er det ingen tydelege føringar for akkurat korleis dette skal skje, men Regjeringa framhevar kommunen si rolle og respekt for samiske rettar. Uavhengig av utforming av regelverk og forvaltningssystem har alle partar i konvensjonen plikt til å rapportere om korleis dei gjennomfører avtalen gjennom nasjonale handlingsplanar.²⁴

Det tredje målet i Naturavtalen er 30 % av alle land- og havområde skal vernast innan 2030:

«TARGET 3 Ensure and enable that by 2030 at least 30 per cent of terrestrial and inland water areas, and of marine and coastal areas, especially areas of particular importance for biodiversity and ecosystem functions and services, are effectively conserved and managed through ecologically representative, well-connected and equitably governed systems of protected areas and other effective area-based conservation measures, recognizing indigenous and traditional territories, where applicable, and integrated into wider landscapes, seascapes and the ocean, while ensuring that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes, recognizing and respecting the rights of indigenous peoples and local communities, including over their traditional territories.»

Norge har lenge arbeida med å verne *eit utval* av alle typar natur gjennom områdevern. I naturmeldinga er det lagt til grunn at «Norge bør ha et bevaringsmål for landarealene på minst 30 prosent innen 2030».²⁵ I dag er omtrent 17 prosent av alt landareal i Noreg verna etter naturmangfaldlova, noko som tilseier at behov for vern av ytterlegare 13 prosent.²⁶ Stortinget vedtok m.a. under handsaminga av Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet at 10 prosent av skogen skal vernast. Det er også gåande prosesser med å vurdere utviding av nasjonalparker og landskapsvernområde, og eventuelt opprette nye slike områder.²⁷ I Naturmeldinga er det ikkje sagt noko om ein ser føre seg at den politiske målsettinga om forbod mot nedbygging av

²¹ Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, Convention on Biological Diversity (CBD), vedtatt 15. april 2023, 15/4. [Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework](https://www.cbd.int/doc/decisions/2023/15/4/15-4-en.pdf)

²² St.meld. nr. 35 (2023-2024), s. 81.

²³ Regjeringen.no, «Norges gjennomføring og bidrag til å oppfylle globale mål for natur», s. 1, https://www.regjeringen.no/contentassets/d97d950f9ba040c9a70e42c76f3d798f/mal-14_tabell.pdf

²⁴ Miljødirektoratet, «Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) og naturavtalen», 2023, <https://www.miljodirektoratet.no/regelverk/konvensjoner/biologisk-mangfold/>

²⁵ Sjå St.meld. nr. 35 (2023-2024), s. 102.

²⁶ Sjå NOU 2023: 25, omstilling til lavutslipp, s. 89.

²⁷ Sjå St.meld. nr. 35 (2023-2024), s. 65

myr skal inngå i dette 30 prosentmålet, eller om det skal inngå i målet som krev at alt areal skal forvaltest berekraftig for å unngå bit-for-bit nedbygging. Vi oppfattar dermed at dette så langt er eit «ope spørsmål».

Korleis ein byggjer opp regelstruktur og forvaltningssystem for vern av myr, kan ha betydning for om regelverket er med på å realisere det første eller det tredje målet under Naturavtalen. Men vi kan også sjå føre oss begge deler. Som vi har vore inne på, er det mogeleg å ha sterkare fokus på behov for vedtaksfreding av nokre særleg viktige, eller store, myrområde, samtidig som den totale myrforvaltninga styrast etter allmenne forbodsreglar med noko større grad av fleksibilitet for å gjere unntak. Som det vil gå fram av denne analysen, er vår tilnærming til dette spørsmålet at Norge bør vurdere om fleire myrareal kan omfattast av vernevedtak, men at det sentrale i denne samanhengen først og fremst er å få på plass allmenne forbodsreglar for å unngå «bit-for-bit»- nedbygging av myrareal meir allment. Vi meiner at vern av myrareal gjennom ein slik allmenn forbodsregel – på same måte som vern av strandsona – ikkje kan inkluderast når Noreg skal rapportere på kor mykje areal som er verna etter Naturavtalen.²⁸ Det er vanskeleg å operere med «tellekantar» for det vernet ein allmenn forbodsregel gir, både fordi det ikkje er oversikt over kor mykje myr som finst, og fordi det nok vil vere vanskeleg å ha full oversikt over kor mange unntak som vil bli gjord i enkeltsaker.

Internasjonale domstolar har den seinaste tida understreka nasjonalstatane sitt ansvar for å følgje opp klimamål, samtidig som også desse organa gir nasjonalstatane fridom i framgangsmåte og verkemiddel for å nå måla. Fokuset ligg på kravet om at det *faktisk skjer*, og på kravet om *rapportering*. KlimaSeniorinnen-dommen frå EMD gir nasjonalstatar betydeleg handlingsrom til å bestemme korleis klimamål skal implementerast.²⁹ Vi understrekar likevel at KlimaSeniorinnen-dommen er tydeleg på at det er nødvendig med klare og tidsbestemte mål for utsleppskutt, noko som krev at Noreg vedtek konkrete klimamål og handlingsplanar. Regelverket må difor utformast slik at det er mogeleg å ha eit heilskapleg nasjonalt karbonbudsjett og sikre at alle sektorar bidreg til utsleppskutt. Vi kan seie det slik at EMK ikkje er førande for korleis Norge skal implementere nye miljøkrav, men krev at reglane vi innfører er effektive.

Til slutt her nemner vi at klimalova frå 2017 lovfestar dei norske måla om reduksjon i klimautslepp.³⁰ Men heller ikkje klimalova legg bindingar på *korleis* klimautsleppa skal reduserast, eller på kva verkemiddel staten skal ta i bruk. Lovforarbeida presiserer at dette er politiske spørsmål, som lova ikkje tek stilling til.³¹

²⁸ Sml. Holth og Winge ” Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030“, 2024, [naturavtalens-tredje-delmal-holth-winge-og-nina-13.09.2024.pdf](#) s. 44

²⁹ European Court of Human Rights, Grand Chamber, «Case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, (Application no.53600/20), side 169. Dommen seier mellom anna at dei nødvendige politiske tiltaka og verkemidla som trengst for å oppnå tilstrekkeleg førebygging og tilpassing, kan variere noko frå stat til stat, avhengig av fleire faktorar som til dømes økonomisk struktur, geografiske og demografiske forhold og andre samfunnsmessige tilhøve, jf. avsnitt 421.

³⁰ Lov 16. Juni 2017 nr. 60 om klima (klimalova).

³¹ Prop. 182 L (2020-2021) s. 7.

2.2.2 Grunnlova § 112 og forvaltning av natur og miljø

I Grunnlova § 112 heiter det:

«Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.

Borgarane har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om verknadene av planlagde og iverksette inngrep i naturen, slik at dei kan ivareta den retten dei har etter føregåande ledd.

Statens styresmakter skal iverksette tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane».

Innføring av byggjeforbod på myr, vil vere eit tiltak som kan fremje natur- og miljømål, jf. Grunnlova § 112 tredje ledd. Spørsmålet om *mangel på lovregulering* av byggjeforbod på myr kan vere ei handlingsunnlating, som eventuelt kan kome i strid med tiltaksplikta i tredje ledd, er ikkje relevant å ta stilling til her. Spørsmålet for oss, er om Grunnlova § 112 første og andre ledd set krav til lovgjevar når det gjeld *innhaldet* i lover som skal fremje miljøet.

Lovforarbeida seier lite om kva konkrete føringar grunnlovsføresegna legg på lovgjevar. Som Bugge skriv, synast ein der «ganske enkelt å legge grunn at grunnlovsbestemmelsen er gjennomført der det er gitt regler.»³² I sakene som så langt har vore for Høgsterett, har hovudtemaet vore *forvaltninga* sitt handlerom etter grunnlovsføresegna. I HR-2020- 2472-P, Klimadommen, er tolking av Grunnlova § 112 likevel eit tema i seg sjølv. Høgsterett gjekk gjennom historikken til grunnlovsføresegna, og dei ulike lovforarbeida, og understreka at sjølv om § 112 tredje ledd gir ei aktiv plikt til å setje i verk adekvate tiltak, så er det «opp til styresmaktene å velja tiltak».³³ *Korleis* ein skal nå klimamåla, er dermed i stor grad overlate til Stortinget å avgjere. Høgsterett understreka derfor også at når Stortinget har gjort vedtak, eller «samtykt til» eit vedtak, så vil terskelen for å setje dette vedtaket til side som stridande mot Grl. § 112 vere «svært høg».³⁴

Også dei andre sakene som har vore for Høgsterett om forvaltninga sitt handlerom etter Grunnlova § 112, understrekar det same. HR-2021-662-A, Ulvedommen, viser at Høgsterett er svært varsam med å overprøve forvaltninga når Stortinget har gjort faglege og politiske vurderingar av prioriteringar mellom ulike nyttige mål, og der det er vanskeleg å spore ein tydeleg årsakssamanheng mellom norsk forvaltningspraksis og vanskar med å nå det aktuelle målet.

Vi legg etter dette til grunn at Grunnlova § 112 *ikkje* set føringar for korleis eit byggjeforbod på myr skal utformast.

Grunnlovsføresegna føreset likevel – på same måte som dei internasjonale normene – at ein vedtek reglar som vil vere effektive for det ein skisserer som mål. I den samanhengen nemner vi at departementet si oppfatning om at byggjegrenseregelen for strandsonevernet i pbl. § 1-8 berre skulle gjelde for framtidige planar, vart kritisert for å ha gått for fort gjennom, og at ein ikkje hadde gjort tilstrekkelege vurderingar av *konsekvensane* av ei slik mild forståing av

³² Sjå Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett (2022) s. 165.

³³ HR-2020-2472-P avsnitt 137.

³⁴ Ibid avsnitt 142.

rekkevidda til byggjeforbodet.³⁵ Dette kjem vi tilbake til i kap. 3.5, der vi diskuterer kva verknad innføring av byggjeforbodet på myr bør ha for eksisterande planar.

2.2.3 Prinsippa i naturmangfaldlova

Naturmangfaldlova gjeld som overbygning mellom sektorlover, men har på same måte som Grunnlova andre ledd, prinsipp i §§ 8-12, som kan ha relevans også ved utarbeiding av lovreglar. Sjølv om *lovgivar* ikkje er bunden av desse prinsippa, er det naturleg at ein ved val av lovregulering og i dei krava ein stiller til effektiv forvaltning av naturverdiar, ser på kva for løysing som i best mogeleg grad tek i vare slikt som føre-var-prinsippet, samla belastning m.m. Samtidig må desse prinsippa målast mot fordelar ved styring gjennom heilskaplege planprosessar og effektivitet i form av krav til at sakshandsaming ikkje skal vere meir omfattande enn det som er nødvendig.

2.3 Det kommunale sjølvstyret

2.3.1 Det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre

Det europeiske charteret om lokalt sjølvstyre («charteret») er ein konvensjon frå Europarådet som vart vedteken i 1985, og som Noreg ratifiserte i 1989.³⁶ Ein grunnleggande tanke bak denne konvensjonen, var at det å sikre dei europeiske *lokalsamfunna* sine rettar og fridomar er viktig for å sikre *menneska* sine rettar og fridomar.³⁷ Demokrati og lokalt sjølvstyre heng derfor saman.³⁸ I artikkel 3 nr. 1 definerer charteret kva lokalt sjølvstyre inneber:

«Local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population.»

Definisjonen legg altså til grunn at det lokale nivået – i vårt styresett kommunane – må ha rett til på eige ansvar å regulere og administrere ein stor del av det offentlege sine oppgåver for at ein skal kunne seie at ein nasjon har lokalt sjølvstyre. Samtidig krev *ikkje* charteret at spesielle typar oppgåver må leggst til det lokale nivået. Som det heiter i charteret sin Explanatory Report, er det, med tanke på at charteret skal gjelde for ei rekkje land med til dels svært ulike styringsstrukturar og tradisjonar for oppgåvedeling, «not possible to define precisely what affairs local authorities should be entitled to regulate and manage.»³⁹ Charteret gir likevel *retningslinjer* for statane sine vurderingar av oppgåvefordeling, som særleg er viktige ved innføring av ny lovgiving. Det heiter i artikkel 4 nr. 3 første setning at «in preference» skal offentlege oppgåver leggst til «those authorities which are closest to the citizen». I vårt styresett, vil det bety kommunane. Når charteret brukar ordlyden «in preference», markerer det samtidig at dette er eit utgangspunkt og eit mål, men at det kan gjerast konkrete vurderingar frå

³⁵ Myklebust, I. E., & Fauchald, O. K. (2019). *Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112*, i O. K. Fauchald & E. Smith (Red.), *Mellom jus og politikk* (s. 215-230). Fagbokforlaget, s. 202.

³⁶ The Council of Europe, The Congress of Local and Regional Authorities, *Resolution 64 (1968) on a declaration of principles on local autonomy*, 3. oktober 1968

³⁷ Dette kjem tydeleg fram i Resolution 64 (1968) on a Declaration of Principles on Local Autonomy. Bakgrunnen for charteret og målsetjingane med det, er grundig behandla i Stokstad, *En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre*, i «Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?», Harald Baldersheim og Eivind Smith (red) 2011. Om charteret si betydning, sjå også nærare i Stokstad, *Kommunalt selvstyre. Stortinget, statsforvaltningen og kommunene* (UiO 2012).

³⁸ Sjø Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government s. 2-3, der det heiter at charteret «...embodies the conviction that the degree of self-government enjoyed by local authorities may be regarded as a touchstone of genuine democracy.» Rapporten er eit forarbeidsdokument med kommentarar til charteret.

³⁹ Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government s. 5.

nasjon til nasjon og frå forvaltningsområde til forvaltningsområde. I artikkel 4 nr. 3 andre setning heiter det vidare at «[a]llocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.» Forvaltningsoppgåver som i liten grad opnar for lokalt skjønn, kan det til dømes vere lite formålstenleg å legge til det lokale nivået.

I artikkel 4 nr. 4 er det vidare presisert at kompetansen som blir tildelt kommunane, ikkje må svekkast eller avgrensast av statleg eller regionalt nivå *med mindre* det er «provided for by the law». Det vil altså ikkje vere i strid med charteret at ei lov som gir kompetanse til kommunen samtidig legg tilsynsmynde og overprøvingsrett til statlege organ. Men slike kontrollordningar kan ikkje vere så omfattande at kommunane formelt eller reelt er «limited to merely acting as agents of higher authorities».⁴⁰ Ei regulering som inneber at kommunane utfører oppgåvene, men at staten har full instruksjonsmynde og uavgrensa overprøvingsrett, vil ikkje møte charteret sitt krav om at kommunane skal «regulate and manage» forvaltningsoppgåvene, jf artikkel 3 nr. 1.⁴¹

Charteret krev i artikkel 2 at lokalt sjølvstyre «shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the constitution». Hos oss vernar Grunnlova § 49 andre avsnitt som vart vedteken i 2016 om lokaldemokratiet, og kommunelova som vart vedteken i 2018 følgjer opp med eigne føresegner om det kommunale sjølvstyret. Vi ser på den norske reguleringa straks nedanfor. Dei retningslinene i charteret som vi har sett på her, står samtidig på eigne bein, og tilseier at lovgjevar må gjere ei *vurdering* av om oppgåvene som skal regulerast kan og bør leggst til det lokale nivået: for å trygge lokaldemokratiet, er utgangspunktet at ansvaret for forvaltningsoppgåver bør plasserast så nært innbyggjarane som mogleg, og det vil seie hos kommunane.

2.3.2 Grunnlova § 49 sitt vern av det kommunale sjølvstyret

I Grunnlova § 49 andre avsnitt står det følgjande:

«Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.»

Føresegna, som vart vedteken i 2016, vernar om det norske lokaldemokratiet. Ho slår fast at dei lokale folkevalde organa – kommunestyra – har rett til å «styre lokale tilhøve». Grunnlovsføresegna gir på den måten Stortinget som lovgjevar ei plikt til å tildele kommunane ansvar for lokale forvaltningsoppgåver.⁴² Kva tilhøve som skal reknast som lokale, seier derimot ikkje grunnlovsføresegna noko om. Dette spørsmålet overlet Grunnlova til den alminnelege lovgivinga å avgjere, gjennom regulering av forholdet mellom kommunal og statleg kompetanse på dei ulike forvaltningsområda. Innstillinga frå stortingskomitéen om grunnlovsforslaget, viser samtidig at ein såg føre seg at føresegna skulle ha betydning nettopp ved innføring av ny regulering:

«Flertallet vil også fremheve at i statsforvaltningens rolle som regelutformer vil en ny bestemmelse derfor kunne få betydning ved utforming av nye lovutkast og vedtakelse av forskrifter og instruksjoner som angår kommunale oppgaver. Dette fordi nye regelverksinitiativ kan bli møtt med at oppgaven kan

⁴⁰ Sjå uttale i Explanatory Report s. 4.

⁴¹ Sjå nærare i Siv Elén Årskog Vedvik Vedvik, *Motsegn. Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, kap. 2.3.2.2

⁴² Sjå ibid, kap. 2.3.3.3.

og bør styres og løses lokalt. Dette vil være et uttrykk for subsidiaritetsprinsippet som er velkjent fra EU-retten.»⁴³

Ein variant av subsidiaritetsprinsippet – nærleiksprinsippet – finn vi som omtalt ovanfor også i Det Europeiske Charteret om lokalt sjølvstyre, som slår fast i artikkel 4 nr. 3 at «in preference» skal offentlege oppgåver leggest til «those authorities which are closest to the citizen».⁴⁴ Sjølv om grunnlovsføresegna ikkje uttrykkeleg slår fast dette prinsippet, så kviler retten ho gir dei lokale folkevalde organa til å styre lokale tilhøve også på denne nærleikstanken.⁴⁵ Grunnlovsføresegna legg ansvar på lovgjevar for å vurdere kva oppgåver som bør ligge til kommunane. Om lovgjevar ikkje gjer ei vurdering av om dei forvaltningsoppgåvene som skal regulerast er av ein slik karakter at dei kan og bør løysast lokalt, vil det vere vanskeleg å foreine med innbyggjarane sin grunnlovsfesta rett til å styre lokale tilhøve.⁴⁶

Om ei oppgåve blir lagt til kommunane, står samtidig ikkje grunnlovsføresegna i vegen for at statlege organ kan ha rolla som kontroll- og overprøvingsinstans. Det vart uttrykkeleg presisert i grunnlovsforarbeida at føresegna ikkje skulle ha betydning for den etablerte ordninga med statleg klageinstans for kommunale vedtak.⁴⁷ Det er ein føresetnad at slike kontrollordningar har heimel i lov. Plan- og bygningslova sitt system, der statsforvaltaren er klageinstans og statlege organ har klagerett på enkeltvedtak og rett til å fremje motsegn i plansaker, er døme på slike lovregulerte ordningar som ikkje vil bryte med grunnlovsvernet.

2.3.3 Prinsippa i kommunelova - og verdiane bak dei

Grunnlova § 49 andre avsnitt legg i andre setning til grunn at nærare regulering av det lokale folkevalde nivået skal skje gjennom lov. I 2018 vart det vedteke ny kommunelov, og der finn vi i §§ 2-1 og 2-2 rammer og prinsipp for nasjonale styresmakter sitt forhold til kommunane.⁴⁸ Kommunelova er, i motsetnad til Grunnlova, ei lov med same trinnhøgde som plan- og bygningslova, naturmangfaldlova og andre særlover. Ho legg derfor ikkje rettslege band på Stortinget når nye særlovsreglar skal bli vedtekne. Det at ein i kommunelova, som ei oppfølging av grunnlovsfestinga av lokaldemokratiet, har vedteke generelle prinsipp for staten sitt forhold til kommunane, gir likevel klare retningslinjer for kva ein som lovgjevar bør ta omsyn til ved utforming av nye reglar. I den samanhengen er det særleg *nærleiksprinsippet* og *proporsjonalitetsprinsippet* det er grunn til å feste seg ved.

Det følgjer av § 2-2 andre avsnitt at offentlege oppgåver «bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggjane». Ordlyden gjer det klart at kommunane ikkje med denne føresegna i hand kan krevje å få ansvar for bestemte forvaltningsoppgåver, men er samtidig tydeleg på at det er eit mål å gi kommunane ansvar.

I lovforarbeida er det vist til at vurderinga av kva forvaltningsnivå som skal tildelast ei forvaltningsoppgåve, mellom anna vil måtte baserast på kva mål som er sette for nasjonal

⁴³ Innst. 182 S (2015-2016) s. 6-7.

⁴⁴ Det Europeiske Charteret om lokalt sjølvstyre (European Charter of Local Self-Government ETS nr. 122, ratifisert av Noreg 26. mai 1989).

⁴⁵ Sjå også Sigrd Stokstad og Eivind Smith i *Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning*, KS rapport 2024 s. 51, og s. 58, der det heiter at «...Grl. § 49 andre ledd i alle fall er en grunnlovsfestet understrekning av subsidiaritet som viktig retningslinje ved organiseringen av den samlede offentlig sektor.»

⁴⁶ Vedvik, *ibid.*

⁴⁷ Innst.182 S (2015-2016) s. 7.

⁴⁸ Lov 22. Juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

politikk på området, og ei avveging mot andre omsyn og prinsipp for oppgåvefordeling. Om saksområdet er strengt regelbunde, og det dermed er lite lokalt handlerom, *kan* det vere lite formålstenleg å legge ansvaret til kommunane. Samtidig framheva departementet i lovforarbeida at det skal vere «gode grunner for ikke å legge en oppgave nær innbyggerne».⁴⁹ Også på område som er prega av sterk statleg styring, kan nemleg det å legge ansvar for iverksetjinga til kommunane ha ein verdi, fordi statleg politikk då i større grad kan tilpassast forholda i den enkelte kommunen.

Vi understrekar at sjølv om kommunelova *lovfestar* nærleiksprinsippet, så var dette også frå før eit etablert prinsipp for oppgåvefordelinga i norsk forvaltning.⁵⁰ Den lokale tilpassinga og *tillempinga av nasjonale krav* som ein kan få ved å plassere ei oppgåve hos kommunane, er eigna til å ivareta dei verdiane som det kommunale sjølvstyret byggjer på; fridom (autonomi), demokrati og effektivitet.⁵¹ Det at lokalpolitikarane får sitje i «førarsetet» når ei oppgåve skal forvalta, gir høve til å utnytte det lokale handlingsrommet som finst i gjennomføringa av nasjonale krav, sjølv om dette ikkje nødvendigvis er veldig stort eller gir veldig mange handlingsalternativ. *Effektiviteten* i å plassere ei oppgåve hos kommunane vil også vere eit argument, særleg der kommunane har ansvar for tilgrensande oppgåver. I Meld. St. 14, Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner, er det mellom anna halde fram at «*oppgaver som krever stor grad av koordinering, og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan*».⁵²

Det er samtidig ikkje slik at det å plassere ei oppgåve hos kommunane må bety at staten ikkje skal kunne overprøve vurderingane som blir gjort i enkeltsaker; i kva grad kommunane forvaltar interesser som ikkje berre er lokale, men også regionale og nasjonale, er viktig i vurderinga av kor stram den statlege kontrollen bør vere. Nettopp dette kjem til uttrykk i kommunelova § 2-2 første avsnitt, som slår fast at «det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». I lovproposisjonen heiter det følgjande om dette *proporsjonalitetsprinsippet*:

«Prinsippet anerkjenner statlig styring og kontroll, for eksempel ved klage, tilsyn og innsigelser, men vurderinger må gjøres ved innføring og anvendelse av slike styringsmidler.»⁵³

Vidare same stad blir det understreka at prinsippet vil vere «særleg rettet mot vurderinger knyttet til arbeidet med innføring av slike lover, dog selvsagt slik at Stortinget ikke er bundet av prinsippet.»

Prinsippet har betydning når ein skal vurdere korleis ansvarsfordelinga mellom forvaltningsnivåa bør vere på eit område, om det er nødvendig for å sikre nasjonale omsyn at staten har motsegnrett eller klagerett på kommunale avgjerder, og kva vilkåra for å bruke slike verkemiddel eventuelt skal vere.⁵⁴

⁴⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 356.

⁵⁰ Sjø t.d. NOU 2000:22 Om oppgåvefordelinga mellom stat, region og kommune s. 460, St.meld.nr. 31 (2000-2001) s. 8 og Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel.

⁵¹ Sjø nærare om desse verdiane og betydninga i oppgåvefordelinga i td. Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune – styring og samspel s. 13 flg.

⁵² Meld. St. 14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner s. 19, med tilvising til NOU 2000: 20 Om oppgåvefordelinga mellom stat, region og kommune.

⁵³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 356.

⁵⁴ Sjø Vedvik, *ibid*, kap. 2.3.4.5.

Både nærleiksprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet er med på å ivareta det kommunale sjølvstyret, på den måten at dei krev at *vurderingar blir gjort* av kva oppgåver kommunane kan og bør få, og kor sterk den statlege kontrollen skal vere.

2.4 Privat eigedomsrett

2.4.1 Den Europeiske menneskerettskonvensjonen

I EMK P1-1 heiter det:

«Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.»

Som lovgjevar, må ein ta omsyn til at utøvinga av myndigheit også må skje innanfor rammene av reglar som vernar om etablerte posisjonar. Regelutvikling må skje på ein slik måte at det ikkje kjem i strid med allmenne krav til lovheimel, saklegheit og proporsjonalitet, jf. standarden i EMK P1-1.

I tråd med praksis frå den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er det sentralt at nasjonalstaten har stor grad av skjønnsfridom i vurderinga av kva som er legitime formål for lovgiving og i vurderingar av proporsjonalitet. Typisk for utforminga og gjennomføringa av miljøpolitikk, er nettopp at nasjonale myndigheiter kan ha eit breitt spekter av moglege tiltak, og slik at nokon kan vere meir inngripande enn andre, men der det kan vere gode grunnar til at ein treng desse.

Den europeiske menneskerettsdomstolen støttar seg på argumentet om at nasjonale myndigheiter generelt er betre rusta til å vurdere lokale behov og forhold for å avgjere kva tiltak som er nødvendige. Som Henrik Jorem forklarar i si PhD-avhandling (s. 215-217) med tilvising til praksis etter EMD, har staten eit særleg ansvar for å respondere raskt i saker som gjeld omsynet til miljøet. Som påpeikt mellom anna i saka O'Sullivan McCarthy Mussel Development mot Irland i 2018, står omsynet til miljø og klima her i ei særstilling. I den konkrete saka, som gjaldt mellombels stopp av konsesjon for retten til hausting av blåskjell som følgje av auka internasjonale og nasjonale miljøkrav til vern av fugl med meir, seier EMD (avsnitt 124) – meir generelt – at: «environmental protection policies, where the community's general interest is pre-eminent, confer on the State a margin of appreciation that is greater than when exclusively civil rights are at stake».

Det er lite tvil om at innføring av eit allment byggjeforbod med heimel i lov i seg sjølv ikkje er i strid med EMK. I tillegg må slike reglar vere tilstrekkeleg klare, tilgjengelege og føreseielege.⁵⁵ I tilfelle der tiltakshavar allereie har fått byggeløyve når forbodet blir innført, er rommet under EMK P1-1 vere mindre.⁵⁶ Kva for reglar som bør gjelde ved inngrep i løpande

⁵⁵ Sjå t.d. Carbonara and Ventura v. Italy (Application no. 24638/94). EMD konkluderte i dommen med at dette utgjorde eit brot på Artikkel 1 i første tilleggsprotokoll til EMK, som beskyttar retten til eigedom. Domstolen understreka at "kravet om lovligheit betyr at reglene i nasjonal rett må være tilstrekkelig tilgjengelige, presise og forutsigbare".

⁵⁶ Sjå t.d. **Stretch mot Storbritannia** frå 24. juni 2003.

aktivitet og for omgjerding av vedtak, går vi ikkje nærare inn på her, sidan dette lovforslaget berre rettar seg mot nye utbyggingstiltak.

2.4.2 Grunnlova § 105 og vernet av privat eigedomsrett

I Grunnlova § 105 heiter det at:

«Krev omsyn til samfunnet at nokon må gje frå seg sin faste eller rørlege eigedom til offentleg bruk, skal ho eller han få fullt vederlag av statskassa.»

Kva tid råderettsinnskrenkingar er så omfattande at dei må likestillast med avståing av rettar, er eit spørsmål som – kanskje særleg tidlegare – har vore eit tilbakevendande tema i juridisk teori og praksis. Etter kvart som behovet for offentleg styring av areal har blitt stadig større, har det gradvis utvikla seg både aksept for at råderettsinnskrenkingar kan skje utan erstatning, og relevant praksis som forklarar kvar grensa mellom oreigning og råderettsinnskrenking går. Som vi straks kjem tilbake til, er det mange likskapstrekk mellom det allmenne byggjeforbodet i strandsona og eit allment byggjeforbod på myr, og i så måte kan det også trekkjast vekslar på avklaringar av denne forbodsregelen mot grensene i Grunnlova § 105.

I den velkjende Strandlovdommen, Rt. 1970 s. 67, som igjen følgjer opp Konesjonslovdommen, Rt. 1918 s. 401, kom Høgsterett til at strandeigarane i saka – og dermed alle strandeigarar – måtte finne seg innføring av byggeforbod i 100-metersbeltet utan at det vart svara erstatning. Det viktige i vår samanheng er korleis Høgsterett i denne saka balanserer omsynet til strandeigaren mot omsynet til ivaretaking av miljøverdiar, og på den måten definerer staten sitt handlerom for styring. Høgsterett ser framover, og vurderer miljøet sin verdi både for inneverande og framtidige generasjonar. Høgsterett understrekar at areala langs stranda er ein knapp ressurs, som utløyser behov for styring gjennom planlegging og avgrensingar. Slik skildrar Høgsterett det som ein i dag gjerne ville subsumere under omgrepet «økosystembasert forvaltning»:

«Det stadig økende press etter landsteder ved kysten og allmennhetens store behov for plass til friluftsliv og rekreasjon er uttrykk for den levestandard vårt moderne industrisamfunn gir. I denne situasjon er det blitt tvingende nødvendig å begrense bebyggelse langs selve kyststripene og å hindre spredt og tilfeldig bebyggelse uten samlet plan. (s. 71-72)».

Dommen er samstemt og klar, og har ei prinsipiell grunngeving. Sjølv om Høgsterett tek atterhald for eventuelt – i samband med permanent lov – å vurdere spørsmålet om erstatning på nytt – gir domstolen klart uttrykk for kva den meiner er lovgivar og forvaltninga sitt handlerom for å prioritere miljøinteresser. I etterkant av dommen har Fleischer uttrykt det slik at det er «forholdsvis sjelden at det overlates til domstolene å avgjøre spørsmål som har en slik rekkevidde i relasjon til vitale samfunnsmessige interesser».⁵⁷ Dommen var ein viktig seier både for omsynet til miljøet og for vern av allemannsretten, som i denne samanhengen vart ei side av same sak. I fleire seinare saker som gjeld råderettsavgrensing, har ein også særleg framheva at ein må tole meir i saker som gjeld «alle», slik som eit allment byggjeforbod på myr også vil vere.⁵⁸

⁵⁷ Sjå Fleischer, Carl August, Strandlovdommen, Lov og Rett, 1970 s. 209-223, på s. 209.

⁵⁸ Sjå t.d. Rt. 2004 s. 1985 (Barns fiskerett) avsnitt 59, Rt. 1970 s. 67 (Strandlovdommen) på s. 74 og Rt. 2008 s. 1747 (Hopen naturreservat) avsnitt 49 og avsnitt 52.

Slik vi ser det, vil vernet av den private eigedomsretten ha lite å seie for om byggjeforbodet på myr bør kome til uttrykk i naturmangfaldlova eller plan- og bygningslova, ettersom dei interessene som skal kunne setje byggjeforbodet til side uansett i svært liten grad vil kunne vere av klassisk privat karakter, men i større grad vil gjelde offentlege – eller meir allmennyttige – tiltak. Dette kjem vi tilbake til.

2.5 Kunnskapsgrunnlaget, politiske prioriteringar og tilhøvet mellom stat og kommune

I *høyringsnotatet frå Miljødirektoratet* som alt er levert til departementet, er det gjort greie for eit grundig faktagrunnlag for byggjeforbod på myr.⁵⁹ Vi viser til dette, og framhevar at det i dag er betydeleg kunnskap om norsk myr, og slik vi forstår det også mogeleg å *kartfeste* myrarealet på ein slik måte at det ikkje er praktisk vanskeleg for kommunale og statlege forvaltningsorgan å identifisere dei.

I *Naturmeldinga* – som har kome etter Miljødirektoratet sitt notat til departementet – er det også samla mykje kunnskap om *verdien av myrareal*, men meldinga set – slik vi les den – ingen tydelege føringar for korleis eit byggjeforbod på myr kan implementerast i norsk rett. Nokre stadar er ein inne på aktuelle prioriteringar, som t.d. på s. 79, der det er sagt at «(r)egjeringen vil så langt som mulig unngå å planlegge samferdselsprosjekter gjennom områder med klima- og miljøverdier av nasjonal eller vesentlig regional interesse.» På s. 86 heiter det også at ved etablering av «vindkraft og kraftledninger er typisk avbøtende tiltak etablering av viltkorridorer, detaljplassering av turbiner og veier for å unngå myrområder, merking av blader for å unngå fuglekollisjoner, radarstyrt lysmerking, fugleavvisere på liner og justeringer av linjefremføringen.»

Naturmeldinga gir elles – som nemnt innleiingsvis i kap. 1.1. og i kap. 2.2.1. – ingen tydelege føringar for kva for forvaltningsnivå som skal ha hovudansvaret for forvaltning av myr, men seier på s. 9 at kommunane «har en nøkkelrolle i arbeidet for å nå naturmålene» og på s. 206 m.a. at tiltaka som «regjeringen legger frem i meldingen er utarbeidet med særlig tanke på å sikre det lokale selvstyret over arealene og å gi distriktskommuner støtte for å sikre utvikling og levedyktige lokalsamfunn». Vi oppfattar med dette at den sitjande regjeringa – men også Stortinget, som har vedteke *Naturmeldinga* – i alle fall har eit generelt ønskje om at kommunen si rolle i arealforvaltninga ikkje skal svekkjast. Det er derfor naturleg at ein ikkje berre vurderer naturmangfaldlova som mogleg heimelslov for eit byggjeforbod på myr, men også plan- og bygningslova, som etter dei allmenne reglane i større grad gir ansvar til kommunen, og samtidig har eit sterkt fokus på å vere ein felles arena for styring og samordning mellom dei tre forvaltningsnivåa, jf. pbl. § 3-2. Det heiter her at ansvaret for planlegging etter lova ligg til «kommunestyrene, regionale myndigheter og Kongen».

Vi kan også nemne at Stortinget i tillegg til å ha bede om forslag til eit allment byggjeforbod på myr, også har bede regjeringa om å utarbeide forslag om forbod mot *næringsmessig uttak av myr*. Klima- og miljødepartementet sitt høyringsnotat om slikt forbod har vore på høyring, med høyringsfrist 28.02.25.⁶⁰ I høyringsnotatet er forbodet foreslege innteke i naturmangfaldlova § 56 a. Det blir sett forbod mot «næringsmessig uttak av myr til torvprodukt eller andre tekniske formål». Forbodet skal gjelde for nye torvuttak, og det blir derfor gjort unntak for område «som er åpnet for næringsmessig uttak av myr i arealplan etter plan- og bygningsloven» før lova blir sett i kraft. Det er presisert i høyringsnotatet at det

⁵⁹ Sjå høyringsnotatet frå Miljødirektoratet, s. 7-15.

⁶⁰ [Forslag til ny bestemmelse i naturmangfoldloven - forbud mot nye torvuttak - miljødirektoratet.no](#)

betyr at området må ha vore avsett til «bebyggelse og anlegg» med underformål «råstoffutvinning» i kommuneplanen sin arealdel. Forslaget til forbod mot næringsmessig uttak av myr, vil regulere næringa sin bruk av naturressursen myr. Forbodet vi skal utgreie, vil derimot vere eit allment forbod mot nedbygging av myr til utbyggingsformål, og såleis i større grad rette seg mot forvaltninga av myrareala. Her er det ikkje nødvendigvis dei same omsyna som gjer seg gjeldande, og slik vi ser det, er det derfor ikkje grunn til å streve etter like løysingar for desse to forboda når det gjeld verken kva lov dei skal plasserast i, kven som skal vere forvaltningsorgan eller spørsmålet om forbodet også skal slå gjennom overfor reguleringsplanar som er vedtekne på tidspunktet lova tek til å gjelde. Vi kjem derfor ikkje til å gjere løpande samanlikningar med dette forslaget.

Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Noreg er ein einskapsstat, og følgeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål.⁶¹ Sjølv om Naturmeldinga må seiast å ha lite fokus på statleg styring, endrar ho ikkje på dette utgangspunktet for fleirnivåstyring. I Meld. St. 12 (2011-2012) er det lagt til grunn at rammestyring skal vere hovudprinsippet for styringa av kommunesektoren, men vidare at m.a. omsynet til miljøet og berekraftig utvikling er nasjonale mål som kan grunnje behov for statleg styring, og dermed også for å avgrense kommunen og fylkeskommunen sin handlefridom. Meldinga slår fast at det er staten som har det overordna ansvaret for forvaltninga av naturressursar, klima- og forureiningsspørsmål, og at det er staten som må fastsetje overordna mål og rammer på desse områda – sjølv om kommunar og fylkeskommunar vil spele ei *sentral rolle i den praktiske gjennomføringa av miljøpolitikken*.⁶²

2.6 Utsyn: innretningar for vern av myr i EU og andre skandinaviske land

2.6.1 Innleiing

Når ein vurderer korleis eit forbod mot nedbygging av myr kan innførast i norsk lovgiving, er det relevant å sjå til regelverk i EU og andre skandinaviske land, som Danmark og Sverige, som har liknande juridiske tradisjonar som Noreg. Sjølv om EU sine direktiv for ivaretaking av artar og naturtypar *ikkje* er inkluderte i EØS-avtalen og derfor *ikkje gjeld for Noreg*, kan direktiva vise løysingar for balansering av interesser, som også har verdi hos oss. På same måte kan dansk og svensk rett vere med på å gi eit breiare referansegrunnlag. Nedanfor gir vi derfor ei *kort* og overordna oversikt over EU-regelverket og dansk og svensk rett, utan at vi går inn i detaljar i reguleringane.

2.6.2 Natura 2000

EU sitt Natura 2000- nettverk er eit omfattande nettverk av verneområde som omfattar dei mest verdifulle og trua artane og naturtypane i Europa. Nettverket er forankra i dei såkalla naturdirektiva; Fugledirektivet frå 1979 (oppdatert i 2009) og Habitatdirektivet frå 1992. Fugledirektivet førte til opprettinga av spesielle verneområde for særleg trua fugleartar og trekkfuglar. Habitatdirektivet bygde vidare på dette ved å etablere område for vern av eit breitt spekter av naturtypar og artar. Målet med direktiva er å sikre langsiktig vern og berekraftig

⁶¹ Sjå t.d. St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane, St.meld. nr. 33 (2007-2008) Eit sterkt lokaldemokrati s. 7 og Meld. St. 12 (2011-2012) Stat og kommune - styring og samspel, s. 5.

⁶² St.meld. nr. 12 (2011-2012) Stat og kommune - styring og samspel, s. 5

forvaltning av naturlig habitat og artar, og slik bidra til å bevare det biologiske mangfaldet i Europa.⁶³

For å oppfylle måla i direktiva har EU-landa plikt til å identifisere og forvalte Natura 2000-område.⁶⁴ Habitatdirektivet inneheld ei uttømande liste over naturtypar og artar av felleseuropeisk verdi, jf. vedlegg I og II. Fleire myrtypar er klassifiserte som slike naturtypar, mellom anna aktiv høgmyr, overgangsmyr og kalkmyr.⁶⁵ Når eit område blir teke inn i Natura 2000-nettverket, skal det forvaltast slik at inngrep og aktivitet som kan skade naturverdiane blir unngått.⁶⁶ Medlemsstatane er har særleg plikt til å hindre forringing («deterioration») og vesentleg forstyrning («significant disturbance») av naturtypar og artar, jf. art. 6 nr. 2.⁶⁷

For å sikre ei heilskapleg og effektiv forvaltning krev habitatdirektivet at det blir utarbeidd eigne forvaltningsplanar for kvart Natura 2000-område.⁶⁸ Planane skal mellom anna omfatte overvaking, rapportering om naturens tilstand og vurdering av moglege truslar – mellom anna menneskelege aktivitet som landbruk og infrastrukturutvikling.⁶⁹ Dette kjem til uttrykk i habitatdirektivet art. 6 nr. 1, som slår fast at verneområde skal etablere «the necessary conservation measures involving, if need be, appropriate management plans specifically designed for the sites».⁷⁰

I tillegg til forvaltningskrava har Natura 2000-status direkte verknad for kva slags tiltak som er tillatne, i eller utanfor verneområda.⁷¹ Dersom nye planar eller prosjekt kan få «significant effect» på eit verneområde, må det gjennomførast ei grundig vurdering («appropriate assessment») i tråd med art. 6 nr. 3. Dersom denne utgreiinga avdekkjer vesentlege negative verknader, skal den aktuelle planen eller søknaden som hovudregel avslåast. Løyve kan berre givast etter offentleg medverknad, og i tilfelle som rører prioriterte artar eller område, skal EU-kommisjonen uttale seg.⁷²

Unntak frå vernet kan gjerast dersom det føreligg «imperative reasons of overriding public interest» og det ikkje finst alternative løysingar, jf. art. 6 nr. 4. I slike tilfelle må staten setje i verk kompensierende tiltak for å sikre heilskapen i Natura 2000, og EU-kommisjonen skal

⁶³ European Environment Agency, "The Natura 2000 protected areas network", 2023, [The Natura 2000 protected areas network — European Environment Agency](#)

⁶⁴ Mikael Larsson, «Motion till riksdagen 2024/25:487- Översyn av regler för Natura 2000-områden i Sverige». Data.riksdgaen.se, side 2, <https://data.riksdagen.se/fil/0583AB4D-9A9C-44F3-B968-2C7263DC41E>

⁶⁵ Naturvårdsverket 2020, «Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv», side 90, <https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6900/978-91-620-6914-8.pdf>

⁶⁶ Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, «Fakta om Natura 2000-områdene», [Fakta om Natura 2000-områdene - Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø](#)

⁶⁷ Sigrid Eskeland Schütz og Elise Johansen, «Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs», Det juridiske fakultet Universitet i Bergen, 2023, side 87.

⁶⁸ Danmarks Jægerforbund, «Natura 2000», <https://www.jaegerforbundet.dk/vildt-og-natur/trackvildt/natura-2000/>

⁶⁹ Miljøstyrelsen, «Natura 2000-plan for Danmark», 2011, <https://mst.dk/media/alfh01d2/nationalnatura2000plan.pdf>

⁷⁰ Sigrid Eskeland Schütz og Elise Johansen, «Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs», Det juridiske fakultet Universitet i Bergen, 2023, side 87

⁷¹ Ibid, side 87.

⁷² Ibid, side 88.

informerast.⁷³ Trass i unntaksmoglegheiter opprettheld EU-retten eit strengt vern av Natura 2000-områda.⁷⁴

2.6.3 Dansk myrforvaltning

I dansk lovgiving har ein hatt føresegner om vern av myr heilt sidan 1978.⁷⁵ Danmark har ikkje ein allmenn regel om byggjeforbod på *all* myr, men Naturbeskyttelsesloven set forbod mot inngrep i større myrer, og myrer som *inngår i eit større område saman med andre, opplista, «beskyttede naturtyper»*⁷⁶ Det følgjer av § 3 stk. 2 at

«Der må ikke foretages ændringer i tilstanden af...

- 1) Heder
- 2) **Moser og lidnende,**
- 3) Strandenge og strandsumpe samt
- 4) Ferske enge og biologiske overdrev

når sådanne naturtyper enkeltvis, tilsammen eller i forbindelse med de søer, der er nævnt i stk. 1, **er større end 2.500 m²** i sammenhængende areal.»⁷⁷

Vidare følgjer det av § 3 stk. 3 at

«Der må heller ikke foretages ændring i tilstanden af moser og lignende, der er mindre end 2.500 m², når de ligger i forbindelse med en sø eller et vandløb, der er omfattet av beskyttelsen i stk. 1».

Vernet i stk. 1 gjeld «naturlige søer» med areal over 100 m² og vannløp som er utpeika som «beskyttede».

Hovudmålet med føresegna er å bevare sårbare naturområde i sin naturlege tilstand. Dette inneber at endringar som oppdyrking, utbygging eller andre inngrep som hovudregel er forbodne.⁷⁸

Ettersom ein etter reglane i § 3 skal *legge saman* arealet myra og det dei andre naturtypane utgjer, er det ikkje av avgjerande betydning kor stor sjølve myra er. Slik vernar ein også område der det er ein glidande overgang mellom dei ulike naturtypane, og der det er ein «mosaikk» av slike naturtypar saman. *Mindre myrområde, som verken åleine eller saman med dei andre utvalde naturtypane fyller arealkravet, set lova ikkje forbod mot å gjere inngrep i.*

Gjennom reglane i Naturbeskyttelsesloven har ein altså gjort ei vurdering av kva for myrer som ein særleg treng å verne. Det er inngrepstidspunktet som er avgjerande for vurderinga av om eit areal er omfatta av vernet, noko som betyr at eit areal i praksis kan «vekse seg inn i og vekse seg ut av» vernet.⁷⁹

⁷³ Ibid, side 88.

⁷⁴ Ibid, side 89.

⁷⁵ Miljø- og Fødevarerministeriet, "Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper", 2019, side 14, <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2019/12/978-87-7038-139-0.pdf>

⁷⁶ LBKG 2024-06-28 nr. 927 Naturbeskyttelsesloven.

⁷⁷ Sjå også Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, «Beskyttede moser». Sgavmst.dk, <https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/3-beskyttede-naturtyper/beskyttelse-af-3-naturtyper/moser>

⁷⁸ Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, «Beskyttelse af § 3-naturtyper». Sgavmst.dk, <https://sgavmst.dk/natur-og-jagt/naturbeskyttelse/3-beskyttede-naturtyper/beskyttelse-af-3-naturtyper>

⁷⁹ Sjå nærare i Koester, Naturbeskyttelsesloven med kommentarer, (2009) s. 92.

Dispensasjonskompetansen er etter § 65 lagt til *kommunane*, som i «særlige tilfælde» kan «godta undtagelse» frå inngrepsforbodet. Lovforarbeida legg til grunn at forbodet skal praktiserast strengt, og presiserer at det ikkje er nok at sterke jordbruksinteresser eller økonomiske interesser talar for inngrepet – det må vere tale om eit område som «*ud fra fredningsmæssige hensyn vurderes som uden særlig interesse, for at man eventuelt kan acceptere, at der sker indgreb i dets tilstand, eller at det påtænkte indgreb i sig selv ikke skønnes at medføre nogen afgørende forrykning af tilstanden i området.*»⁸⁰ Samtidig blir det peika på at ein ikkje kan utelukke at det til dømes er «*store landbruksmæssige interesser i et givet projekt, samtidig med at den pågældende naturlokalitet er af mindre interesse.*» Det blir vidare presisert at eit lite areal ikkje nødvendigvis har minst verdi, og at ein må gjere ei konkret vurdering av verknaden dispensasjonen vil få for naturverdiane i området.

Den strenge dispensasjonsføresegna speglar at myrvernet ikkje gjeld all myr, men myr som åleine eller saman med andre utvalde naturtypar utgjør eit større område. Samtidig opnar ho for at kommunane kan gjere konkrete vurderingar av verdien av det aktuelle myrområdet og naturområdet det inngår i, opp imot andre interesser.

Myrtypar som inngår i Natura 2000- område, jf. kap. 2.6.2 ovanfor, er det eigne reglar for. Utpeikinga av desse områda skjer gjennom Miljømålsloven.⁸¹ Omtrent **41 %** av myrområda som er omfatta av vernet i Naturbeskyttelsesloven § 3 ligg i Natura 2000-område.⁸² Når det blir søkt dispensasjon, må kommunen vurdere om prosjektet i seg sjølv eller i samband med andre prosjekt, kan påverke eit Natura 2000-område vesentleg.⁸³ Dersom dette ikkje kan utelukkast, må det gjennomførast ei *konsekvensutgreiing*. Om ein på bakgrunn av den konkluderer med at ein aktivitet kan skade eit Natura 2000-område sin «integritet», kan kommunen *ikkje* innvilge dispensasjon.⁸⁴ For dei myrene som inngår i Natura 2000-område, er såleis vernet sterkare enn for dei andre myrområda som er verna etter § 3, og meir å samanlikne med *områdevern* etter norsk rett.

Vi nemner i den samanhengen også at kommuneplanar *ikkje kan* stride mot Natura 2000-planar eller handleplanar utarbeidde i medhald av den nemnde Miljømålslova, jf. Planloven § 11 stk. 4.⁸⁵ Natura 2000-områda skal gå fram av kommuneplanen, og det skal fastsetjast retningslinjer i planen i tråd med krava som gjeld for desse områda - liknande som for omsynssoner som viser areal med restriksjonar i norske planar. I kommunale planprosessar, ligg det ein veto-rett til staten som i stor grad liknar det norske motsegnssystemet.⁸⁶ Vetoretten gjeld «nationale interesser», noko som mellom anna omfattar ivaretaking av natur- og miljø. Som hos oss blir spørsmålet om kva som til kvar tid er nasjonale interesser og kva som skal til for å fremje motsegn, fastsett politisk og kan vere i endring.⁸⁷

⁸⁰ Sjå Karnovs lovkommentar til Naturbeskyttelsesloven § 3, ved Lasse Baaner.

⁸¹ LBKG 2023-05-26 nr. 692 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder, Miljømålsloven

⁸² Miljø- og Fødevarerministeriet, Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, kap. 4.3, s. 52, <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2019/12/978-87-7038-139-0.pdf>

⁸³ jf. Habitatbekendtgørelsen § 6 jf § 7 stk 2 nr. 1.

⁸⁴ Miljø- og Fødevarerministeriet, Vejledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper, kap. 4.3, side 54, <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2019/12/978-87-7038-139-0.pdf>

⁸⁵ LBKG 2024-05-29 nr. 572 Planloven.

⁸⁶ Sjå nærare om det danske motsegnssystemet i Vedvik, Motsegn, kapittel 4.3.2.

⁸⁷ Ein skilnad er at planloven berre gir motsegnsrett til kommuneplanen for fire kategoriar av nasjonale interesser - derimellom natur og miljø, jr. § 29 stk. 1. Sjå Oversikt over nationale interesser i

Informasjon og oversikt over kva område som er omfatta av ulike typar vern, blir gitt gjennom «Danmarks Arealinformasjon» på Danmarks miljøportal. Gjennom denne plattform får myndigheiter, verksemdar og innbyggjarar tilgang til ei rekkje datasett og meir enn 1000 kartlag som gjeld arealbruk, verna naturområde og miljøvernreglar. Plattformen gjer det mogleg å visualisere og analysere informasjon om eigedomsforhold, arealbruk og miljøvern.⁸⁸

2.6.4 Svensk myrforvaltning

Svensk rett har heller ikkje noko allment forbod mot nedbygging av myr. Miljöbalken (1998:808), som er den sentrale miljølova, etablerer søknadsplikt og krav om løyve for «markavvatning» (drenering) som har til formål å gjere eigedomen meir eigna til eit bestemt formål, men det er berre *forbod* mot slike tiltak i område der regjeringa har bestemt særskilt at våtmarkene er særleg viktige å bevare.⁸⁹ Det blir gjort i forskrift, som listar opp kva område i Sverige forbodet gjeld for.⁹⁰ Länsstyrelsen (som kan samanliknast med statsforvaltaren) kan gi dispensasjon frå forbodet i «särskilda skäl». Det er presisert i lovforarbeida at det er ein føresetnad for å dispensere at det aktuelle området i prinsippet ikkje har verdi frå eit naturvernssynspunkt, eller at tiltaket er så lite at naturverdiane ikkje blir påverka.⁹¹

Miljöbalken gir elles i kapittel 7 heimel for å opprette geografisk områdevern i form av mellom anna nasjonalparker, naturreservat, biotopverneområde og Natura 2000- område. I kapittel 8 er det heimel for å innføre generelle forbod mot tiltak som truar bestemte artar. Myr kan inngå i ulike verneområde, som til dømes naturreservat. Myrer som har Natura 2000-status, jf. kap. 2.6.2 ovanfor, eller som er Ramsarområde jf. omtalen i kap. 1.3 ovanfor, er særskilt utpekt og har særskilt vern.

Myrskyddplan för Sverige, som vart utvikla av Naturvårdsverket i 1994, og sidan har blitt revidert for å tilpasse seg ny kunnskap og nye behov, set politiske mål for ivaretaking av myr.⁹² Planen har som mål å sikre eit representativt utval av Sveriges mest verdifulle myrer, og dekkjer omtrent 326 000 hektar, rundt 4 % av Sveriges totale våtmarksareal.⁹³ Planen tek ikkje stilling til *korleis* myrane skal vernast. Sveriges miljömålssystem, vedteke av Riksdagen i 1999, skal fungere som grunnlag for regjeringa sin politikk og prioriteringar, men òg for planlegging og prioritering hos styresmakter og andre aktørar i deira miljøarbeid. Miljømåla for myr og andre våtmarker er utdjupa i eit eige dokument frå 2023, kalla «*myllrande våtmarker*» (myldrande våtmarker).⁹⁴ Den svenske naturforvaltninga har også utarbeidd eit interaktivt kart som blir kalla «skyddad natur», som gir oversikt over alle område som har ein form for vernestatus. Kartet er mellom anna til hjelp i arealplanlegginga.⁹⁵

kommuneplanlægning, juli 2023.

https://www.plst.dk/Media/638242362665345866/Nationaleinteresser_06072023.pdf

⁸⁸ Danmarks Miljøportal, «Danmarks Arealinformasjon», www.miljoportal.dk

⁸⁹ Sjå 11 kap. 4 § der kompetansen til å regulere forbod kjem fram.

⁹⁰ Förordning (1998:1388) om vattenverksamheter.

⁹¹ Prop 1997/98:45 del 2, sjå nærare i Michanek & Zetterberg, *Den svenska Miljörätten* (2021) s. 355-356

⁹² Naturvårdsverket, «Vägledning- Myrskyddplan för Sverige». Naturvårdsverket.se, sist oppdatert 28.08.2024, <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/myrskyddsplan-for-sverige/>

⁹³ Naturvårdsverket 2007, «Myrskyddsplan för Sverige: Huvudrapport över revidering 2006».

Naturvårdsverket.se, sist oppdatert 09.04.2023, [urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-9880](https://www.naturvardsverket.se/urn:nbn:se:naturvardsverket:diva-9880), s. 64

⁹⁴ Naturvårdsverket rapport 7072, «Myllrande våtmarker- Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023». Naturverket.se, 2022, side 3, <https://www.naturvardsverket.se/4acc02/globalassets/media/publikationer-pdf/7000/978-91-620-7072-4.pdf>

⁹⁵ Naturvårdsverket, <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/>

Det er kommunane som vedtek arealplanane, men den statlege Länsstyrelsen har eit særskilt ansvar for å kontrollere at kommunane i varetek «riksinteresser» i planlegginga si. I staden for motsegn, som både Noreg og Danmark har som verkemiddel for statleg kontroll, kan Länsstyrelsen overprøve *alle* kommunale detaljplanar etter at dei er vedtekne dersom dei er i strid med riksinteresser.⁹⁶ Kontroll med planlegging i myrområde som ikkje er underlagt ulike former for områdevern, skjer såleis gjennom dei allmenne reglane for statlege kontroll med kommunane.

3. Myrvern i naturmangfaldlova eller plan- og bygningslova, og samspelet mellom lovene

3.1. Problemstilling

Naturmangfaldlova og plan- og bygningslova gjeld begge vern av det fysiske miljøet, og er dels overlappende. Loven gjeld side om side: dersom eit område er verna mot utbygging etter naturmangfaldlova, så vil utbygging vere forbode sjølv om dette området skulle vere lagt ut til byggeområde i ein arealplan vedteken etter plan- og bygningslova. Dette gjeld så lenge ikkje anna er konkret bestemt i lov. Forholdet mellom dei to lovene kunne nok av pedagogiske grunnar ha kome tydelegare til uttrykk direkte i lovtekst, men det er likevel ikkje særleg tvilsamt, og det kjem m.a. føresetnadsvis til uttrykk i plan- og bygningslova sine reglar om omsynssoner og bandlegging av areal etter § 11-8 d). Eit uttrykk for det same, er at kommunen etter plan- og bygningslova kan gi dispensasjon frå vedtak og føresegner «etter denne lov», jf. § 19-2 første ledd, men ikkje etter reglar i eller i medhald av andre lover.

Det finnast ingen konsekvent koplingsmodell mellom plan- og bygningslova og andre sektorlover, og kvar sektorlov har si kopling utifrå det som kjem til uttrykk i den einskilde lova og kva ein ønskjer å oppnå.⁹⁷ Det er heller ikkje i naturmangfaldlova *ei* kopling mot plan- og bygningslova, men ulike former for koplingar for t.d. vernevedtak, (inkludert prioriterte artar) og utvalde artar. Dei ulike koplingane sikrar ulike former for kompetansefordeling mellom stat og kommune, og ulike former for integrasjon mellom behov for meir statisk vern og heilskapleg arealplanlegging. Tilsvarande gjeld også anna norsk vernelovgiving. Det kan t.d. nemnast at det også er ulike former for koplingsmodellar mellom kulturmiljølovgivinga og plan- og bygningslova, som har ulike heimlar for å gjere unntak frå forbod avhengig av karakteren på den bakanforliggende norma som det er tale om å gjere unntak frå.

I tråd med det som er lagt til grunn ovanfor, oppfattar vi oppdraget slik at Stortinget har etterspurt *ein relativt streng forbodsregel*, men at spørsmålet er korleis denne regelen skal kome til uttrykk, korleis lovgivinga kan «opne opp for» unntak i einskildsaker, og kven som skal ha vedtakskompetansen for slike unntak. I dette kapittelet vil vi presentere tre ulike modellar for regulering av eit byggeforbod på myr.

⁹⁶ Sjå nærare om den svenske modellen for statleg kontroll med kommunane si arealplanlegging i Vedvik, Motsegn, kap. 4.4.2.

⁹⁷ Sjå meir om koplingsmodellar i m.a. Nikolai K. Winge, "Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser", Kart og plan, nr. 1, 2017, s. 7.

3.2 Styring etter naturmangfaldlova: forbod, omsynssone og dispensasjon

3.2.1 Innleiing

Naturmangfaldlova og plan- og bygningslova gjeld som omtalt side om side. Når det, som i forslaget som er basert på Miljødirektoratet sitt notat, ikkje er reglar om at forbodet i naturmangfaldlova skal kunne setjast til side gjennom kommunal arealplan, så vil forbodet i utgangspunktet ha gjennomslag, og m.a.o. gjelde uavhengig av om kommuneplan og reguleringsplan opnar for bygging i området. Dispensasjon kan berre givast etter naturmangfaldlova. Samspelet mellom forbodsregelen og plan- og bygningslova liknar her mest på det som i dag gjeld for områdevern og prioriterte artar etter naturmangfaldslova. Vi kan kalle det ein «to-spora» modell, men det betyr likevel ikkje at den eine forvaltningsstyresmakta bør opptre uavhengig av den andre.

Det som sagnast i forslaget frå Miljødirektoratet, er ei utgreiing av korleis forbodet skal integrerast i kommunal planlegging, og korleis regelen kan kome til uttrykk gjennom omsynssoner i planane. Det kan også stillast spørsmål ved om det kan vere andre måtar å formulere ein dispensasjonsregel etter naturmangfaldlova på, utan at rammene for dette oppdraget opnar for at vi kan gå særleg inngående på det.

I dette kapittelet ser vi på korleis forslaget til forbodsregel er formulert, korleis forbodet bør koplast til plan- og bygningslova, og til slutt kva handlerom regelen om dispensasjon gir.

3.2.2 Formulering av forbodsregelen

I den første modellen vi ser på, tek vi altså utgangspunkt i lovforslaget frå Miljødirektoratet, som legg opp til ein forbodsregel som skal plasserast saman med reglane i naturmangfaldlova om utvalde naturtypar (med ny overskrift «forvaltning av naturtyper».)

Føresegna er foreslått med denne ordlyden:

§ 56a. (forbud mot nedbygging av myr)

Nedbygging av myr til utbyggingsformål er forbudt. Formålet med forbudet er å hindre nedbygging av myr på grunn av myras betydning som karbonlager, for klimatilpasning og for naturmangfold.

Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretninger.

Når det gjeld kva som reknast som myr, og kva for tiltak som er omfatta av forbodet, viser vi til Miljødirektoratet si utgreiing, og til omtalen ovanfor i kap. 1.3. Det ligg ikkje til vårt oppdrag å føreslå mogelege endringar i dette.

I den grad vi skulle gå inn og foreslå endringar i formuleringa av forbodsregelen, ville det i sin tur kunne opne for *andre spørsmål* om kva som bør vere gjenstand for statleg styring og kontroll, osb, slik at det også av den grunn er behov for å halde «denne storleiken fast» ved denne utgreiinga. Eventuelle justeringar i sjølv forbodsregelen, ville nok krevje eit breiare samansett utval enn berre kompetanse i rettsvitenskap, og med sterkare fagleg og politisk orientering. For å kunne ha fokus på aktuelle koplingsmodellar mellom naturmangfaldlova og plan- og bygningslova, oppfattar vi at karakteren av forbodet i seg sjølv er tilstrekkeleg avklart.

Det sentrale her er at føreseigna gir vern om all myr, uavhengig av størrelse og kvalitet, og at ho set forbod mot all «nedbygging» - som er tiltak som «reduserer eller forringa myra» - når nedbygginga skjer «til utbyggingsformål». Miljødirektoratet har presisert i sitt notat at ettersom «nedbygging» etter definisjonen i føreseigna berre omfattar «tiltak som reduserer eller forringer myra», vil forbodet *ikkje* omfatte tiltak «som ikke endrer vannbalansen i jorda, som ikke reduserer myras økologiske funksjon eller karbonlagringsfunksjon». Det blir vidare halde fram i høyringsnotatet at «tiltak av lite omfang, f.eks. der en liten del av myra berøres, eller der tiltaket er av svært kortvarig art og ikke påfører noen skade» heller ikkje vil vere i strid med forbodet. Som døme nemner Miljødirektoratet «en enkeltstående kraftstolpe eller et mastefeste til overføringsnett, svært kortvarig lagring av masse på duk, midlertidige vinterveier for uttak av tømmer, og enkel klopplegging av stier for å hindre økt slitasje».

Det er samtidig foreslått ei forskrift om forbod mot nedbygging av myr, der det i § 2 vil ligge eit unntak for vedlikehald av tiltak som allereie er etablerte på myr. Sjølv om forbodet er strengt, vil derfor visse tiltak etter ei konkret vurdering falle *utanfor*. Ei slik forskrift synast nødvendig og naturleg dersom forbodet blir plassert i naturmangfaldlova. I kap. 3.4.10 nedanfor ser vi kort på forholdet mellom formuleringa av forbodet etter naturmangfaldlova og kva som utgjør «tiltak» etter pbl. § 1-6.

3.2.3 Kopling til plan- og bygningslova gjennom omsynssone

Forslag til endringar i pbl. § 11-8 tredje ledd (med tilføyingar i gult):

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

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

Det kan også fastsettes en utvidet randsonen for byggeforbudet på myr.

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

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

d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, **eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.**

Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.

Sone for myr kan markerast i planen, og kome til uttrykk i omsynssoner, som legg seg over dei underliggande planføremåla. Bandlegging etter sektorlov (bokstav d) inneber at det er fastsett etter t.d. naturmangfaldlova kva for tiltak og verksemd som er tillate eller forbode, og at restriksjonar der går *framom* generelle føresegner knytt til det arealformålet omsynssona dekkjer.⁹⁸ Bruk av omsynssone kan vere med og klargjere at byggjeforbodet på myr går føre anna planlagt og ny aktivitet etter plan- og bygningslova, jf. § 11-8 tredje ledd d) (kommuneplan) og 12-6 (reguleringsplan). *Vi understrekar at dette vil vere eit pedagogisk grep, ettersom eit byggjeforbod etter lov uansett går føre nye og eksisterande planar, dersom ikkje anna er sagt.*

Omsynssone er eit verkemiddel som skal gjere det mogeleg for tiltakshavar i større grad å føresjå rettsstillinga si på den måten at dei kan bli kjende med kva for restriksjonar som knyt seg til eit område før søknad om tiltak blir sendt inn.⁹⁹ Omsynssone som viser bandlegging er medverkande til at planlegging blir heilskapleg, og til at arealdelen kan vere eit felles dokument for sektorstyresmakter som er bundne av planar når dei skal treffe vedtak etter si lovgiving. For grunneigarar og private aktørar, kan klargjering av myrområde gjennom omsynssoner vere ei kjelde til kunnskap og føreseielege prosessar.¹⁰⁰

Bruk av omsynssone har samtidig fleire føremål: Omsynssoner skal vere eit verktøy for å sikre *betre samspel mellom kart og føresegner*. Ved å bruke omsynssoner for myrområde, kan kommunen samtidig sikre meir heilskapleg planlegging, på same måte som ved bruk av soner for natur- og landskapsverdiar, kulturminne og friluftslivskvalitetar, jf. § 11-8 tredje ledd c). På den måten at kommunen kan få fram kva som er særleg relevant å leggje vekt på i arbeid med underordna planar og i einskildsaker. Som døme kan vi tenkje oss at det kan stillast særlege krav til byggeaktivitet i nærleiken av eit myrområde, for å unngå skadelege effekt på myra.

Endeleg føreslår vi – som nytt grep – at kommunen gjennom reglar om omsynssoner kan bestemme at eit slikt område kan *vere større enn det som konkret er definert som myr*, sml. også NOU 2025: 3, s. 328, ny kulturmiljølov, der ein føreslår å opne for at kommunen etter ei individuell vurdering kan leggje til rette for vern i eit større område enn alminnelege forbodsreglar- eller vernevedtak etter sektorlov skulle tilseie. Vi går utifrå at det stundom kan vere behov for å regulere rekkjevidda av myrvernet, avhengig av slikt som avrenning, høgdeskilnader, konkrete forhold ved den aktuelle myra, osb. I kor stor grad ein kan utvide ein forbodsregel, må på vanleg måte avgjerast ut frå ei konkret vurdering av fordelane med ei slik råderettsavgrensing opp mot ulempene for andre samfunnsinteresser.

⁹⁸ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 220.

⁹⁹ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

¹⁰⁰ Bruk av slik omsynssone vil ikkje vere problematisk med tanke på at det i lovforslaget om forbod mot næringsmessig uttak av torv blir lagt til grunn at næringsmessig uttak skal kunne halde fram der kommuneplanen set arealet av til utbyggingsformål/råstottutvinning, sjå kap. 1.5 ovanfor. Omsynssonene viser til dei restriksjonane som ligg i forbodsføresegna i naturmangfaldlova, og den rettar seg mot nedbygging til utbyggingsformål og *ikkje* mot næringsmessig uttak av torv. Omsynssona viser berre bandlegginga, og vil ikkje gi rett til å stille vilkår etter plan- og bygningslova for tiltak som uttrykkeleg er lovleg etter sektorlov.

3.2.4 Dispensasjonsheimelen

Miljødirektoratet har forslått følgjande dispensasjonsregel for byggeforbudet på myr, som ein ny § 56 b) i Naturmangfaldlova:

Myndigheten etter loven kan gi dispensasjon fra forbudet mot nedbygging av myr når **vesentlige samfunnsinteresser** gjør det nødvendig. I andre **særlige tilfeller** kan myndigheten gi dispensasjon når **regional eller viktig lokal infrastruktur** gjør det nødvendig.

Med nødvendig menes at formålet med tiltaket ikke kan oppnås på annen måte og det ikke foreligger alternativ lokalisering, eller at alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres. Som arealer med høy verdi regnes arealer som har stor eller svært stor verdi for naturmangfold, som karbonlager eller for karbonopptak, eller for fulldyrka jord.

Dispensasjonsregelen har teke utgangspunkt i naturmangfaldlova § 48 om dispensasjon frå vernevedtak, alternativ 2, som er omtalt ovanfor i kap. 1.4. Vi viser til Miljødirektoratet si framstilling av forslaget til denne regelen, og slår fast at norma *skal vere streng*, og berre opne for dispensasjon der «vesentlige samfunnsinteresser» gjer det nødvendig, og elles i «særlige tilfelle» der det er tale om «regional eller viktig lokal infrastruktur». Vi legg til grunn at dette er rettslege vilkår, som kan overprøvast fullt ut av domstolane, på same måte som vurderingane etter naturmangfaldlova § 48. Sjå ovanfor i kap. 1.3.

Det at regional og viktig lokal infrastruktur er trekt ut som eit eige alternativ understrekar, slik Miljødirektoratet også presiserer, at slike tiltak *ikkje* vil oppfylle vilkåret om å vere «vesentlige samfunnsinteresser» etter første alternativ. Dei vesentlege samfunnsinteressene er nasjonale interesser av stor betydning, i hovudsak samfunnskritisk infrastruktur, som flyplassar, jernbaner eller større samferdselsprosjekt, men også til dømes nett for overføring og produksjon av energi eller nett for elektronisk kommunikasjon.

Miljødirektoratet presiserer vidare at alternativet regional eller viktig lokal infrastruktur skal vere ein «sikkerhetsventil for helt spesielle, viktige tiltak som ikke forekommer ofte.»

For begge alternativa er det eit ytterlegare vilkår at det aktuelle tiltaket «gjør det nødvendig» å gi dispensasjon. Kva som skal til for at det er «nødvendig» å bygge på myr, er også definert i sjølve føreseigna. Terskelen er høg. Vi går ikkje nærare inn på forståinga av dette vilkåret, men viser til Miljødirektoratet si utgreiing.

Miljødirektoratet har foreslått at dispensasjonsheimelen skal vidare klargjerast gjennom forskrift, der det er foreslått nærare retningslinjer for statsforvaltaren si vurdering. Vi meiner også at det vil vere formålstenleg med ei slik forskrift, dersom ein går for denne modellen.

I forslaget til forskrift § 3, står det følgjande:

«I vurderingen av om dispensasjon skal gis skal det særlig legges vekt på størrelsen på myrarealet som går tapt, og tiltakets virkning for karbonlagring, klimatilpasning og naturmangfold.

Når alternativ lokalisering medfører at andre arealer med høy verdi reduseres, skal det legges vekt på hvilken lokalisering som samlet sett gir det beste resultatet for klima og naturmangfold.

Vedtaket skal vise hvordan disse hensynene er vurdert og vektlagt. Det kan settes vilkår i en dispensasjon, herunder at tiltakshaver skal restaurere annet myrareal.»

Det at ein skal vurdere konsekvensane byggeforbodet på myr i det konkrete tilfellet får for *andre* areal med høg verdi, og vektlegge kva som samla sett gir det beste resultatet for klima og naturmangfald, svarar ut punktet i Stortinget sitt oppmodingsvedtak om at ein ville ha utgreia ein dispensasjonsheimel for å ta vare på andre areal med høg verdi. Den dispensasjonsheimelen som er foreslått her, inneber likevel at det berre er i heilt spesielle tilfelle – der tiltaket er av vesentleg samfunnsinteresse, eller ein sjeldan gong eit regionalt eller lokalt infrastrukturiltak – at ein vil ha høve til å vurdere om omsynet til andre areal av høg verdi kan tale for at ein likevel bør bygge på myr. I dei aller fleste tilfelle, vil tiltak som det er aktuelt å planlegge for, ikkje falle i desse kategoriane. Då vil det etter dette forslaget ikkje vere rom for å vurdere om det å bygge ned myr, i det konkrete tilfellet, samla sett er ei betre løysing enn å til dømes plassere tiltaket – som t.d. dei nye eldrebustadane – i eit skogsområde. Heller ikkje der myra er svært lita eller har svært dårleg kvalitet, vil det vere rom for å vurdere om tiltaket trass alt heller bør kunne ta av denne myra enn av eit anna areal som har høg kvalitet.

Miljødirektoratet skriv om forslaget sitt at ettersom forbodsregelen vil omfatte alle myrområde uansett kvalitet og størrelse, meiner ein at omsynet til «kvaliteter og dermed den konkrete verdien av myrarealer bør komme inn i vurderingen når dispensasjon eventuelt skal gis og vurderes opp mot andre arealer.» Men ettersom føresetnaden for at ein skal vurdere dispensasjon er at det er tale om «vesentlege samfunnsinteresser», eller i særlege tilfelle regionale eller lokale infrastrukturiltak, er det sjeldan ein vil vere i ein situasjon der det er *mogleg* å vurdere og ta omsyn til desse andre areala.

For å verne myra og unngå bit-for-bit nedbygging, *bør* terskelen for å gi dispensasjon vere høg. Det er også eit poeng at dersom vilkåra for dispensasjon ikkje er oppfylte, og alternativet er å bygge ned anna areal av høg verdi, så taler det for å ikkje bygge ut *i det heile*. Særleg må det gjelde hyttebygging og tiltak som særleg er av privat interesse. Om ein ikkje byggjer, går det heller ikkje utover andre areal. Vi vil likevel samtidig peike på at kommunane i praksis truleg ofte vil velje annleis om det er tale om prosjekt som er viktige for *lokalsamfunnet*; som t.d. trong om skule, sjukeheim, eller utvidingar av hjørnesteinsverksemdar. Om ein ikkje kan bygge på myra, så byggjer ein ned dei andre områda, som i eit konkrete tilfelle der myra er lita og/eller av dårleg kvalitet, samla sett *kan* vere ei dårlegare løysing for naturen og/eller klimaet. Særleg i kommunar der det er mange myrareal, vil dette truleg bli ei problemstilling.

Slik vilkåra for dispensasjon er formulerte, og slik Miljødirektoratet har lagt til grunn at dei skal tolkast, vil dei svært sjeldan vere oppfylte. Når forbodet er strengt og dispensasjonsheimelen er streng, gir forslaget myra eit veldig godt vern. Hovudinnvendinga vår mot dette forslaget, er nettopp at forbod og dispensasjonsheimel samla gir ei svært *lite fleksibel* regulering, som i liten grad har eit *heilskapleg* perspektiv på arealforvaltninga.

Som vi peika på ovanfor, er det ikkje heilt opplagt at inspirasjonen som er teken frå dispensasjonsheimelen i naturmangfaldlova § 48, og som knyter seg til dispensasjonar frå vernevedtak der verdiane i det aktuelle området er *konkret vurderte* i samband med vedtaket, passar så godt saman med eit allment byggeforbod på myr. På den korte tida som vi har til

rådevelde, er det ikkje rom for å gå grundig inn på alternative måtar å formulere ein dispensasjonsregel på innanfor ramma av naturmangfaldlova. Vi vil likevel peike på at det finst andre måtar å utforme ein regel om dispensasjon også her, som kan gi rom for ei konkret interesseavveging i fleire saker, og høve til større grad av differensiert forvaltning og for å ha høgde for ei dynamisk utvikling.

Andre formuleringar av dispensasjonsheimlar som det kan vere nærliggande å samanlikne med, finn vi i til dømes 1) *plan- og bygningslova* og 2) *forslaget til ny kulturmiljølov*:

- 1) I den allmenne regelen om dispensasjon etter plan- og bygningslova § 19-2 står det følgjande:

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler

Vi kjem tilbake til denne dispensasjonsregelen nedanfor i kap. 3.3.7, men kan allereie her nemne at norma er todelt, og at det både er eit vilkår at omsynet bak regelen det søkjast om dispensasjon frå ikkje er «vesentlig tilsidesatt» og at fordelene med å gi dispensasjon må vere «klar større enn ulempene». Regelen er dynamisk på den måten at den ikkje seier noko konkret om kva for tiltak ein kan gi dispensasjon for, eller kva interesser som generelt veg tyngst. Samtidig gir forbodet mot å setje vesentleg til side dei omsyna som ein regel er sett til å verne, og kravet om at det etter ei konkret vurdering også må vere «klar» overvekt for å gi dispensasjon, også ein streng regel. Praktisert korrekt, er dette ei norm som kan opne for samfunnsnyttige tiltak dersom dette ikkje vil stride *vesentleg* mot overordna interesser som t.d. klima- og naturmål. Avveginga kan nok vere vanskeleg, men den er likevel vanleg, og er ei rettsleg norm som kan overprøvast både i klagesak og i domstolen, jf. diskusjonen nedanfor i kap. 3.3.8.

- 2) I forslaget til ny kulturmiljølov § 30 er det formulert ein dispensasjonsregel etter modell frå plan- og bygningslova.

Dispensasjon frå freding Fylkeskommunen og Sametinget kan i enkeltvedtak gie varig eller mellombels dispensasjon frå freding og fredingsføresegner for kulturmiljø som er freda ved vedtak. Det kan setjast vilkår for dispensasjonen. Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg sette til side. Det kan berre gjevast dispensasjon dersom fordelane for eigaren eller for samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien. Om eit tiltak ikkje er sett i gang innan tre år, fell dispensasjonen bort.

Det er ikkje rom for å gå særleg inn på dette forslaget heller, men vi nemner at eit mål med den nye kulturmiljølova er at ho skal ta «fleire omsyn og vekte ulike interesser mot kvarandre», jf. NOU 2025: 3 s. 456- 457. Terskelen for å fråvike eit vernevedtak skal «vere høg», og krev at søknaden er «grundig og fagleg grunngjeven». Det er også her tale om eit rettsbruksskjønn, noko som i så måte er felles med alle dei nemnde dispensasjonsreglane. Sjølv om ein i forslaget til kulturmiljølov byggjer på norma etter plan- og bygningslova, viser forarbeida til denne

regelen at kva for interesser som er relevante og viktige ofte er andre enn dei som ein møter i saker etter plan- og bygningslova. Dispensasjonsvurderinga i forslaget til kulturmiljølov er knytt til kva innverknad det planlagde tiltaket har på føremålet med fredinga, og ikkje det fysiske omfanget av tiltaket i seg sjølv. Grunneigarinteressene er også viktigare her enn i saker etter plan- og bygningslova, der desse som utgangspunkt ikkje er relevante i vurderingar av om ein skal gi dispensasjon. I så måte er nok regelen i plan- og bygningslova meir relevant å samanlikne seg med for eit byggjeforbod på myr enn det som er føreslått for dispensasjon frå kulturminnevern, som t.d. kan knytte seg til bygningar som er i bruk. Vi kjem nærare tilbake til modellen etter plan- og bygningslova nedanfor i kap. 3.3.7- 3.3.9.

Korleis ein vel å formulere ein dispensasjonsregel, er eit fagleg og politisk spørsmål, men det er viktig at lovgivar ser at ulike tilnærmingar potensielt kan gi ulike føringar for praksis og kva som kan vere gjenstand for klage og domstolskontroll. Ettersom det er tale om å innføre ein heilt ny dispensasjonsregel, knytt til eit heilt nytt forbod, manglar vi her empirisk grunnlag som kan seie noko tydeleg om kva som vil bli utfordringar i praksis. Generelt kan vi likevel seie at ei *ulempe* med vage vurderingstema for dispensasjon, er at det kan bli fleire dispensasjonar enn det som har vore lovgivar sitt føremål, noko som vil vere ei utfordring for ønsket om å oppnå natur- og klimamål. Men det kan også vere fordelar med meir *opne* vurderingstema, fordi dei vil dei gir høve til konkret tilpassing, har lang levetid, og også kan tilpassast ny kunnskap og endra samfunnstilhøve. Ein anna fordel er at klargjering av kva som er viktige samfunnsinteresser – som har betydning i vurderinga – kan skje gjennom retningslinjer og forskrifter. Det kan sikre likskap og føreseielege vedtak. For å sikre ei lov som får gjennomslag og lang levetid, trur vi at det kan vere føremålstenleg med *eit noko opnare vurderingstema* enn det forslaget som er lagt fram av Miljødirektoratet. Særleg gjeld det når dispensasjon er den einaste måten å gjere unntak frå det allmenne byggjeforbodet på.

3.2.5. Tidspunkt for dispensasjonsvurderinga

Sjølv om byggjeforbodet og dispensasjonsheimelen blir plassert i naturmangfaldlova, er det klart at behovet for å vurdere dispensasjon i praksis ofte vil melde seg når det blir sett i gang planlegging av tiltak som krev reguleringsplan og byggjeløyve etter plan- og bygningslova. Ein dispensasjon frå byggjeforbodet i naturmangfaldlova er ikkje tilstrekkeleg for at ein kan byggje; ein må også ha ein godkjent reguleringsplan og løyve til å byggje. På den måten vil modell 1, i motsetnad til modell 2 og 3 som vi skal sjå på etterpå, legge opp til eit *to-spora system*. Samordning av den prosessen som då må gå føre seg etter plan- og bygningslova og den dispensasjonsvurderinga som – etter denne modellen – må skje etter naturmangfaldlova, er også noko lovgivar bør ha for auget.

Ettersom byggjeforbodet i denne modellen ikkje kan setjast til side gjennom planlegging etter plan- og bygningslova, vil spørsmålet om dispensasjon i utgangspunktet kunne bli aktualisert kvar gong det er tale om å gjere eit nedbyggingstiltak som rammast av føreseigna. Dersom tiltaket *ikkje* er avhengig av reguleringsplan, kan dispensasjonsspørsmålet kome opp i samband med at utbyggingstiltaket blir omsøkt. Det naturlege vil då vere at spørsmålet om det kan innvilgast dispensasjon etter naturmangfaldlova blir avklart *før* det blir gjort vedtak om løyve etter plan- og bygningslova. Det kan her trekkjast vekslar på den allmenne samordningsregelen i plan- og bygningslova § 21-5, der det går fram at kommunen kan «vente» med å avgjere saka inntil det er gitt «tillatelse eller samtykke frå annen myndighet».

Tiltaka for nedbygging av myr som har moglegheit for å nå opp til terskelen i den føreslegne dispensasjonsregelen (vesentleg samfunnsinteresse eller viktige lokale eller regionale infrastrukturtiltak) vil likevel utgjere ei avgrensa gruppe, som truleg i dei aller fleste tilfelle vil krevje reguleringsplan etter allmenne reglar, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd om «større bygge og anleggstiltak» og andre tiltak som vil ha «vesentlig virkning for miljø og samfunn». Spørsmålet er då korleis *dispensasjonssaka og planprosessen skal koplust*. Bør avklaring av dispensasjon skje tidleg, slik at aktørane slepp å bruke tid på planlegging for ein aktivitet som uansett ikkje vil få løyve? Eller bør avklaring av dispensasjon skje seinare, med den konsekvens at planforslaget set tydelege føringar for dispensasjonsvedtaket? Kva som blir utfallet av ei sak, er her – som elles – neppe uavhengig av prosessen.¹⁰¹

Systemet når det gjeld dispensasjon etter gjeldande § 48 i naturmangfaldlova, er at det er *tiltakshavar sjølv* som vel om søknad om løyve og søknad om dispensasjon skal skje parallelt, eller om ein vil leggje opp til to prosessar, jf. § 48 tredje ledd. I Ot.prp. nr. 52 2008-2009 s. 200 heiter det at:

«Det følger av § 48 tredje ledd at tiltakshaver i slike tilfeller kan velge å søke om tillatelse parallelt. Det innebærer at saksbehandlingen kan foregå samtidig. Vedtak i saken skal imidlertid først fattes etter verneforskriften, dvs. forskrift etter naturmangfoldloven. En slik vedtaksrekkefølge kan gjøre at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. I saker hvor dispensasjon blir gitt, vil det være tidseffektivt med parallell behandling av søknaden etter sektorlov. Tiltakshaver må således selv vurdere hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte i den konkrete saken. I tilfeller hvor saksbehandlingen skjer parallelt skal forvaltningsmyndigheten for verneområder ha nær kontakt med relevante sektormyndigheter om fremdrift, mulige tekniske løsninger osv.»

Kva som er det beste tidspunktet for å treffe vedtak om dispensasjon frå forbod etter sektorlov, der tiltaket ein vil leggje til rette for også krev plan og løyve etter andre lover, er ei meir generell problemstilling; det kan vere behov for å sjå ein større del av regelverket under eitt, og ikkje ha fokus på berre kva som er ei god løysing for tidspunktet for dispensasjon frå byggjeforbod på myr. På den tida som står til rådevelde for vårt oppdrag, er det ikkje rom for å løyse denne floken ein gong for alle. Vi stiller likevel spørsmål ved om den gjeldande regelen i naturmangfaldlova § 48, der *tiltakshavar sjølv bestemmer* prosessen, er føremålstenleg, eller om dette er eit spørsmål der det er samfunnsinteressene og kostnadsøkonomiske omsyn som bør stå i forarsetet for val av løysing.

Saka der Miljødirektoratet som klageorgan gav avslag på søknad om dispensasjon frå vernereglane for naturreservatet i Lågendeltaet – eit avslag som seinare vart omgjort av regjeringa – illustrerer problema som kan oppstå dersom dispensasjon blir omsøkt på eit seint tidspunkt.¹⁰² Dispensasjonssøknaden vart her fremja etter at prosessen etter plan- og bygningslova hadde pågått i fleire år, og der handlingsalternativa var blitt reduserte undervegs. Moglegheitene for å ivareta omsynet til verneområdet vart mindre når dispensasjonsspørsmålet kom opp så seint. Miljødirektoratet meinte denne praksisen var uheldig, og førte til ein ubalanse i korleis ulike interesser blir vurderte mot kvarandre, i strid med forarbeida sine føresetnadar

¹⁰¹ Sigrid Eskeland Schütz skriv til dømes i ein kronikk på Rett24 at «Det er ikkje utan betydning korleis vi går fram i saker der utbyggingsinteresser står mot miljø og natur. Det er ikkje i slike prosessar, som i matematikk, at «faktorenes orden er likegyldig». Kva avgjerder som kjem først i prosessen fram mot større utbyggingsvedtak, får stor innverknad på kva handlingsalternativ forvaltinga har i etterfølgjande vedtak. Nyheita frå i dag, der Regjeringa tillét ny E6 gjennom Lågendeltaet naturreservat, er nok eit døme på dette.» Sjå [Innlekts- og utbyggingsdepartementa finter Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det - Rett24](#).

¹⁰² Avslag av 22 desember 2022, Miljødirektoratets ref. 2022/10291.

om at omsynet til verneområdet skal vege tungt i dispensasjonsavgjerda. For å unngå slike situasjonar, bør ein ha reglar eller retningslinjer som inneber at dispensasjon må omsøkjast på eit tidlegare tidspunkt.

I Miljødirektoratet sin rettleiar for behandling av utbyggingssaker som kan råde Ramsarområde og andre verna våtmarksområde, heiter det at statsforvaltaren ofte allereie før melding om planoppstart etter plan- og bygningslova vil vere klar over at det blir planlagt inngrep i verna område, og derfor så tidleg som mogleg bør informere Miljødirektoratet slik at det kan haldast møte om saka. Statsforvaltaren skal i følgje rettleiaren oppfordre tiltakshavar til å søke om dispensasjon frå verneforskrifta på eit *så tidleg tidspunkt som mogleg* etter at dei ulike alternativa er utgreidde.¹⁰³ Det heiter også her at dispensasjonsspørsmålet alltid skal behandlast etter det strengaste alternativet først - det vil seie etter naturmangfaldlova. Slik kan ein også unngå ein omfattande prosess etter plan- og bygningslova som uansett ikkje kan gi løyve om ein ikkje får dispensasjon.

Som vi har vore inne på tidlegare, vil eit allment byggjeforbod på myr skilje seg frå områdevern etter naturmangfaldlova, på den måten at myrområda ikkje nødvendigvis er identifiserte og kartlagde før planprosessen startar. Den konkrete verdien av myra vil oftast heller ikkje vere vurdert på førehand. Vi legg samtidig til grunn at kunnskapen om myra sin kvalitet og betydninga den har for klima og miljø, vil bli så pass godt dokumentert allereie gjennom innleiande konsekvensutgreiingar, at måling av interessene som står mot kvarandre *kan skje relativt tidleg i ein planprosess*.

Ein tanke er såleis at søknadar om dispensasjon etter naturmangfaldlova sin nye regel om myr i dei fleste tilfelle nok bør kunne avklarast i *samband med førstegangsbehandling av reguleringsplanen*, jf. pbl. § 12-10 fjerde ledd, og m.a.o. slik at ei vidare behandling av plansaka frå dette tidspunktet kan avsluttast dersom vilkåra for dispensasjon etter naturmangfaldlova ikkje er innfridde. Vi understrekar samtidig at avklaring av dispensasjonen etter naturmangfaldlova – her som elles – ikkje i seg sjølv gir nokon rett til å byggje, og at det kan kome fram opplysingar i høyringa (andre gangsbehandling) eller på andre måtar som tilseier at tiltaket likevel ikkje kan setjast i verk på den måten som tiltakshavar ønskjer, jf. pbl. §§ 12-11 og 12-12. Dersom lovgivar vel å gå for denne modellen, kan retningslinjer for tidspunkt for dispensasjonsvurderinga givast i forskrifta.

3.3. Styring etter plan- og bygningslova: ei samanlikning til byggjeforbodet i 100-metersbeltet, med strengare modell for styring

3.3.1 Innleiing

Eit alternativ til å plassere byggjeforbodet på myr i naturmangfaldslova, er å late det kome til uttrykk i *plan- og bygningslova*. Når vi skal sjå på det alternativet, er det nærliggande å trekkje vekslar på reglane om byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Ein regel om myr kan plasserast rett etter byggjeforbodet i strandsona, som ein ny pbl. § 1-8 a. Ordlyden i forbodet kan vere den same som det som er føreslått i naturmangfaldlova, men eit alternativ her kan vere å opne for høve til å gjere unntak – *på visse vilkår* – frå forbodet gjennom *reguleringsplan*. Ei slik løysing

¹⁰³ Miljødirektoratet, Veileder for behandling av utbyggingssaker som kan berøre Ramsarområder og andre vernede våtmarksområder (M47-2013) s. 2.

vil gi ein *strengare* regel – også med tanke på prosessen – enn vi har for strandsonevernet, som etter § 1-8 tredje ledd også kan setjast til side gjennom byggjegrænse i kommuneplanen sin arealdel.

Ved å plassere byggjeforbod på myr i plan- og bygningslova, *med eit tydeleg plankrav* for å kunne setje forbodet til side, kan forvaltninga av forbodet knytte seg til elles gjeldande reglar om statleg styring gjennom kontradiksjon i planprosessen, motsegn, eit smalt høve til dispensasjon (frå plankrav og byggjeforbod) og system for klage, osb. Statleg styring vil då kunne skje etter dei reglane som elles gjeld, men med *tilpassing og evt. skjerping* gjennom formuleringar i lovforarbeid, retningslinjer og forskifter. Ein fordel med ein slik modell i høve til modellen skissert over, er at ein har *eitt* lovverk å halde seg, altså eitt «eitt spor». Korleis interesser skal vektast mot kvarandre, blir då ein del av ein samanhengande og kontinuerleg prosess.

Innføring av eit byggjeforbod på myr i plan- og bygningslova vil kunne innpassast i høve til dei *allmenne prinsippa for arealplanlegging*, og i denne samanhengen særleg at planlegging skal «bidra til å *samordne* statlige, regionale og kommunale oppgaver» og at ansvaret for planlegginga etter lova ligg til «kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen», jf. § 3-2 første ledd. Sjølv om plan- og bygningslova legg den praktiske og daglege forvaltninga av arealplanlegginga til kommunen, har staten fleire heimlar for medverknad, kontroll og overprøving. Det er ein klar føresetnad i lova – og lovforarbeida – at staten både kan og skal nytte seg av desse reglane, for å sikre at alle interesser blir trekt med i planprosessane. Sjå t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182, der det kjem fram følgjande:

«Staten har det overordnede ansvaret for planlegging etter loven, og skal utøve dette gjennom forskjellige former for faglige og politiske retningslinjer for den regionale og kommunale planleggingen. I dette ligger også en tilsynsoppgave. Dette skjer i forbindelse med den enkelte plan gjennom statlige organers medvirkning i den enkelte kommunale og regionale planbehandlingen. I tillegg har staten flere særlige virkemidler til disposisjon: statlige planretningslinjer og planbestemmelser, og statlige arealplaner...»

Vi ser nærare på korleis eit byggjeforbod kan kome til uttrykk, og korleis kommunen og statlege styresmakter gjennom reglar om «samordning» kan bidra til å finne ein effektiv og fleksibel måte å handheve dette på, som del av heilskapleg arealplanlegging, dels på basis av eksisterande reglar, men også skjerpa/tilpassa krav til prosess. Det kan også nemnast at *Naturmeldinga* fleire stadar uttrykker at det er ønskje om sterkare fagleg og anna støtte til kommunane.¹⁰⁴ Dette kan bli viktig, også ved innføring av eit byggjeforbod på myr etter ein slik modell, men er ikkje noko som det er rom for å gå inn i for oss. Forståing for praktisering av reglane blir uansett viktig, uavhengig av kva for forvaltningsnivå som skal ha ansvaret. Endeleg understrekar vi at eit allment byggjeforbod i plan- og bygningslova ikkje vil erstatte høvet til å verne spesielle myrområde etter reglane om områdevern i naturmangfaldlova, jf. kap. 2.2.1 ovanfor. Det kan vere behov for å diskutere om fleire myrområde bør underleggast eit slikt særskilt vern.

¹⁰⁴ Sjå Naturmelding t.d. på s. 10. ”I denne meldingen presenteres ytterligere tiltak som vil styrke kommunenes mulighet for å styre samfunnsutviklingen i en bærekraftig retning der naturen gir rammene.”

3.3.2 Ny regel om byggjeforbod på myr, krav om reguleringsplan og vilkår for å vedta plan

Vi foreslår ein ny regel som § 1-8 a:

Nedbygging av myr til **utbyggingsformål er forbudt**. Formålet med forbudet er å hindre nedbygging av myr på grunn av myras betydning som karbonlager, for klimatilpasning og for naturmangfold.

Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretninger.

Forbudet gjelder så langt det ikke er helt eller delvis satt til side gjennom rettslig bindende reguleringsplan som avklarer arealbruken på myra. Slik plan kan bare vedtas dersom en klar overvekt av interesser taler for det.

Ved vedtak av reguleringsplan som tillater delvis nedbygging av et myrområde, bør området som fortsatt omfattes av byggjeforbudet synliggjøres i hensynssone etter § 12-6, jf. § 11-8.

Sjølve forbudet (første til fjerde ledd) er likt utforma som i Miljødirektoratet sitt forslag som er omtalt ovanfor. Vi foreslår altså ikkje her nokon endringar i kva som skal inngå i byggjeforbudet, men vi foreslår ein «ny heim» for regelen. Eventuelle behov for eit *breiare* nedslagsfelt for forbudet, som også kan rette seg mot nedbyggingstiltak som t.d. grøfting og drenering *utan* at dei er knytte til utbyggingsformål, kan eventuelt vurderast som justeringar i jordlova.¹⁰⁵ Som nemnt har vi heller ikkje vurdert *smalare* nedslagsfelt for forbudet, der t.d. ein type særskilt viktige tiltak er unntatt frå forbudet direkte i lov.¹⁰⁶ Mandatet har – som nemnt – hatt fokus på koplingsmodellar.

Vi meiner det er ein fordel med den modellen vi foreslår her at han vil *integrere byggjeforbudet tettare i arealplanlegginga*, og opne for å bruke eksisterande – og nye – verkemiddel for statleg styring og kontroll, samtidig som det er kommunen som i utgangspunktet vil ha ansvaret for å forvalte byggjeforbudet i førsteinstans. Vi minner om at styring frå det kommunale nivået, fører til at det blir mindre avstand mellom dei som styrer og dei som blir styrt, og at det har ein eigen verdi at folk kan vere med på prosessar som har betydning for dei.¹⁰⁷ Som nemnt ovanfor i kap. 1.4. har det lenge vore eit mål i planlegginga å sikre heilskaplege utviklingsstrategiar gjennom sektorovergripande planlegging, noko som igjen kan gi effektive løysingar.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Sml. jordlova § 11 andre ledd, der det heiter at «For å unngå skade på natur- og kulturlandskap eller for å redusere utslipp av klimagassar kan departementet gi føresegnar for nydyrking. I føresegnene kan det fastsetjast forbod mot nydyrking og at nydyrking berre kan skje i samsvar med ein plan godkjend av departementet.»

¹⁰⁶ Dersom dette blir eit tema kan det trekkjast vekslar på historikken bak byggjeforbudet i 100-metersbeltet, der ein i startgropa hadde ein regel med mange unntak, men som med tida har utvikla seg til å bli ein meir allmenn forbodsregel. Sjå om dette i Myklebust, Ingunn Elise & Ole Kristian Fauchald (2019), «Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112», *Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112*, Fauchald, Ole Kristian & Eivind Smith (eds.), Fagbokforlaget 2019, s. 193–226, på s. 197-199 og 208-210, ISBN: 978-82-450-2701-3.

¹⁰⁷ Sjå t.d. St. Meld nr. 31 (2000-2001), Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling, s. 16.

¹⁰⁸ Sjå t.d. Ot.prp. Nr. 32 (2007-2008) s. 7.

Vi kan ikkje sjå at det er noko prinsipielt problem at eit areal går inn i arealplanlegginga med ein «annan farge», og her altså som «raudt». Tvert om meiner vi det må *gi eit tydeleg signal* til kommunane om at dette er eit område som ikkje skal byggjast ut, men likevel integrerast i tilgrensande aktivitet på ein tenleg måte, som t.d. som buffersone for byggeområde, eller som del av LNFR-område eller friareal. Det kan her trekkjast vekslar på erfaringar med byggjeforbodet i 100-metersbeltet, som har lang fartstid, og der det nettopp var eit mål med innføringa av byggjeforbodet som ein del av plan- og bygningslova å *integrere forbodet betre i planlegginga* elles. Sjå Ot.prp. nr. 56 (1984-85) pkt. 2.8.3.3:

«Forslaget legger opp til at planleggingen skal kunne tilpassast forhold og behov i den enkelte kommune. Departementet foreslår derfor at kommunene får hjemmel til å vedta at planen i nærmere angitte områder ikkje skal ha rettsvirkningar.

Kommunene får således et differensiert og fleksibelt system for kontroll med arealbruken, og arealbruken blir først fastlagt etter at politiske organer gjennom en åpen planleggingsprosess har foretatt en samlet vurdering av de private interesser mot samfunnsinteressene.

Departementets forslag imøtekommer hovedinnvendingen mot opplegget i Planleggingsloven av 1981, nemlig at loven ville medføre en generell båndlegging av arealbruk på ubestemt tid uten konkret prøving av behovet for slik båndlegging.»

Vi foreslår ein regel om forbod på myr som § 1-8 a, og – som plasseringa signaliserer – ein regel som har store likskapstrekk med byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Kva for reglar som gjeld for byggjeforbodet i 100-metersbeltet – og fordelar og ulemper med desse – reknar vi som kjent, slik at vi her kan nøye oss med å trekkje fram særlege reglar for eit nytt myrforbod og samspelet det vil ha med arealplanlegginga, som skil seg frå dei vi har for strandsoneforvaltninga.

- **For det første** meiner vi at opphevinga av byggjeforbodet på myr *berre bør kunne skje gjennom reguleringsplan*, og ikkje kommuneplan.

Behov for eit allment plankrav vart også drøfta ved innføringa av byggjeforbodet i strandsona ved 1985-lova, men vart den gongen ikkje vedteke.¹⁰⁹ Det kan tenkjast å kome opp på nytt. I dag kjem det som er differensierte plankrav i saker som gjeld strandsone «berre» til uttrykk i strandsoneretningslinjene.

Dei statlege planretningslinjene for sone 1, slår fast at i kap. 8 at kravet til reguleringsplan i § 12-1 skal tolkast strengt og at «all ny utbygging og nye tiltak anses i utgangspunktet for å ha vesentlege virkningar for miljø og samfunn og vil kreve reguleringsplan». For sone 2 heiter i kap. 9.2 at i «pressområder» skal kravet til reguleringsplan tolkast strengt, og at ny «vesentlig utbygging til næringsvirksomhet, bolig- eller fritidsbebyggelse» vil kreve reguleringsplan, medan det for sone 3 berre er understreka at større utbyggingar til næringsverksemd og bustad- eller fritidsutbygging alltid vil krevje reguleringsplan, jf. kap. 10-2.¹¹⁰ For strandsona er dermed kravet til reguleringsplan *i praksis differensiert* gjennom dei statlege planretningslinjene.

¹⁰⁹ Sjå Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 50: «Flere av dem som har uttalt seg til planlovutvalgets forslag peker på de spesielle interesser som knytter seg til strandområdene, og at det er behov for et særlig vern av disse. Etter deres mening er utvalgets flertallsforslag om at det gjennom bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen skal kunne innføres krav om reguleringsplan, eventuelt forbud, ikke godt nok. Det bør etter deres mening fortsatt gjelde et generelt plankrav, eventuelt byggeforbud for de nære strandområder.»

¹¹⁰ Forskrift 28. mai 2021 nr. 1666, Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.

Når det gjeld myrområde, meiner vi at eit lovfesta, allment krav om reguleringsplan blir endå viktigare; reguleringsplanprosess er ein *føresetnad* for at samordning av lokale og nasjonale interesser som del av plan- og bygningslova sitt system kan fungere. Vi meiner at dette er eit krav som bør kome til uttrykk i lov, og ikkje av forskrift eller planretningslinje, for å vere *tydeleg nok, føreseieleg og fast*.

Skal ein få til ei tilstrekkeleg vurdering av kvalitetane av eit myrareal, må ein ned på reguleringsplannivået for å ha tilfredsstillande oversikt over kva for verdiar ein står overfor. Vi kan her t.d. samanlikne med dei reglane som er føreslått for å setje til side automatisk freding av jordfaste kulturminne i NOU 2023: 23, § 20 fjerde ledd, der det heiter at det ikkje er nødvendig med løyve etter kulturmiljølova for «tiltak som er i samsvar med reguleringsplan». I NOU 2023: 23 er dette grunngjeve med at jordfaste kulturminne kan «omfatte så mykje og vere av så mange slag», og at det dermed er føremålstenleg at det er «planstyresmakta som gjer interesseavveginga og tek avgjerd med endeleg verknad, i saker som jordfaste kulturmiljø, der slike blir aktualisert som en del av ei plansak». Det blir lagt avgjerande vekt på «omsynet til ei heilskapleg arealforvaltning og omsynet til effektivitet».¹¹¹ For jordfaste kulturminne, inneber dette kravet ei skjerping av plankravet i høve til gjeldande rett. I utgreiinga, på s. 195, er det her sagt det må vere ein føresetnad for å setje vernet til side at «konfliktpotensialet faktisk blir klarlagt, og at eventuelle undersøkingar blir gjorde før planen blir vedteken».

Myrområde har det til felles med jordfaste kulturminne, at dei kan vere overalt, men til felles med strandsona, at dei vil vere relativt godt synlege, men likevel truleg ofte i mindre grad kartlagde. Vi meiner at byggjeforbodet på myr er av ein slik art, at tilsidesetting av forbodet berre bør skje gjennom *reguleringsplan*, der interessene som står mot kvarandre kan kartleggjast i detalj som del av planprosessen. Tanken er at innføringa av plankrav for bygging på myr, er absolutt. Krav til reguleringsplan bør klart nok vere uavhengig av kva som kan seiast å vere «større bygge og anleggstiltak», men også uavhengig av kva som etter ei konkret vurdering kan reknast å vere «tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn», som er dei allmenne vurderingstema for krav til reguleringsplan i pbl. § 12-1 tredje ledd. Dette er skjønnsprega vurderingstema, som kan løyse ut vanskelege tolkingsspørsmål.¹¹² Sjølv om ein plan om bygging av tiltak på myr, nok ofte vil falle inn under også dei allmenne plankravsreglane, vil meir absolutte plankrav gjere saksgangen meir effektiv og føreseieleg. Så vil det nok også vere slik at kva verdi ei myr har for klima- og miljø stundom nettopp kan vere uklart før planprosessen startar, slik at den meir konkrete verdien av myrarealet kan vurderast som del av planprosess og aktuelle konsekvensutgreiingar. Det vi legg opp til for myrvernet, er dermed *eit strengare plankrav* enn det som gjeld for strandsonevernet, som også kan setjast til side gjennom byggjegrense i kommuneplan.

Det kan også trekkjast vekslar på reglar som gjeld vern av eigedomsrett og ekspropriasjon. For å kunne ekspropriere er det nødvendig med reguleringsplan, for å sikre kontradiksjon for alle interesser som er i spel, jf. § 16-2. I ekspropriasjonssaker er vedtak av kommuneplan utilstrekkeleg fordi saksbehandlingsreglane ikkje har krav om individuelt varsel. Vindkraft på

¹¹¹ NOU 2023: 23 s. 194-195.

¹¹² Sjå t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

land, krev også reguleringsplan for å avklare plansituasjonen, sml. Prop. III L. (2022-2023) kap. 4.2.2. Når det gjeld tilsidesetting av eit byggjeforbod på myr, er det problematiske med kommuneplanen som styringsverktøy først og fremst at mange myrområde er små og spredde. I tillegg ville det stemme dårleg med lova sin systematikk om denne typen detaljstyring av tiltak skal skje på kommuneplannivå, sml. § 11-5 andre ledd om at kommuneplanen er ein plan som gir uttrykk for «hovedtrekkene i arealdisponeringen».

- **For det andre** meiner vi at ein regel om *plankrav må gjelde alle tiltak*, også «nødvendige bygninger» m.m. i landbruket m.m., der det i dag er særlege unntaksreglar frå byggjeforbodet i § 1-8 fjerde ledd. Vi meiner at dette er reglar som kviler på ein historikk om tilhøvet mellom byggjeforbodet i 100-metersbeltet og visse typar tradisjonell næringsverksemd, som ikkje har overføringsverdi.¹¹³

Kva for tiltak som fortener slik prioritet at det bør opnast for dei gjennom arealplanlegging, bør i alle tilfelle avklarast konkret gjennom ein reguleringsplanprosess. Vi kan ikkje sjå at det er grunn til at nokon tiltak bør ha rett på «snarvegar». Kommuneplanen er – som nemnt – ofte for overordna til å kunne ta opp i seg slike vurderingar, særleg med tanke på at mange myrer er små, og nok heller ikkje tilstrekkeleg identifiserte til at det er formålstenleg å gjere desse interesseavvegingane på dette plannivået. Dersom ein opna opp for at t.d. «mindre tiltak» eller «spredt» bygging kan oppførast direkte etter kommuneplanen sin arealdel, jf. pbl. § 11-10 nr.1 og 11-11 nr. 2, vil det også kunne uthole heile poenget med eit byggjeforbod på myr.

- **For det tredje** føreslår vi at det blir lovfesta eit vilkår – ein terskel – om at det må vere ei *klar overvekt av interesser* for å vedta ein reguleringsplan som legg til rette for å bygge ned myr.

Slik § 1-8 er formulert, gjeld det ingen konkret terskel for å setje byggjeforbodet i 100-metersbeltet til side gjennom arealplanlegging. I lovforarbeida er det heller ikkje vist til ein generell terskel, men til at det er ein føresetnad at «miljøvirkningen av ny utbygging skal vurderes grundig, framtidsrettet og i en helhetlig sammenheng gjennom planprosessen».¹¹⁴ I lovforarbeida er det lagt til grunn at dette føresetnadsvis skal kunne skje ved hjelp av «retningslinjer som differensierer hensynene ut fra en konkret vurdering».¹¹⁵ Vi meiner at ei slik tilnærming for å kunne snu «raudt» til «grønt» for *myrforvaltninga* sin del, ikkje er nok for å nå Stortinget sitt mål om at det «reelt sett» skal redusere nedbygging av myr. For å oppnå dette bør lova også signalisere at dette er ei interesse som har ein særleg prioritet, og av den grunn skal ha særleg stor vekt. Lova bør difor etter vår vurdering av *ein tydeleg terskel*, som viser at ein startar i motbakke om ein skal grunngi at ein har eit tiltak som er viktigare enn myrvernet og som ikkje kan etablerast på anna areal. Utifrå det som er sagt om myra sin verdi for å nå klima- og naturmål, skal det mykje til, og berre vere i spesielle tilfelle, at dette vilkåret vil vere oppfylt. Når det er sagt, kan det vere at nye reglar om strandsoneforvaltning her bør kome etter, men det er utanfor vårt mandat å ta stilling til. På same måte som for plankravet, meiner vi at *terskelen bør stå i lov*, for å avklare vurderingstemaet tydeleg både for kommunen

¹¹³ Sjø også kritikk av denne regelen i **Myklebust**, Ingunn Elise & Ole Kristian Fauchald (2019), «Nedbygging av strandsone og Grunnlova § 112», [Mellom jus og politikk. Grunnloven § 112](#), Fauchald, Ole Kristian & Eivind Smith (eds.), Fagbokforlaget 2019, s. 193–226, på s. 208-210, ISBN: 978-82-450-2701-3.

¹¹⁴ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175.

¹¹⁵ Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 175.

og for tiltakshavar, og fordi vurderingstemaet *må liggje fast* uavhengig av kva som er den til ei kvar tid rådande politiske styringa sentralt.

Kva skal så til for at det er «klar overvekt av interesser» for å setje forbodet til side?

Vi legg for det første til grunn at kravet om «klar» overvekt betyr at vektskåla som taler for å regulere til nedbygging av myra må vere *klart tyngre* enn vektskåla som taler for å late vere.¹¹⁶ Poenget er nettopp å innføre ein terskel som er høgare enn den ein vanlegvis har når ein i planprosessar vurderer ulike interesser opp imot kvarandre og der den eine må tape for den andre. Målet er at byggjeforbodet skal vere «reelt» og at ein med ei slik list skal redusere nedbygging av myr, jf. oppmodingsvedtaket i Stortinget, men også nasjonale plikter etter Parisavtalen og Naturavtalen, jf. ovanfor i kap. 2.2.1.

For det andre legg vi til grunn at *formålet med regelen* tilseier at det berre vil vere ei slik klar interesseovervekt dersom ein planlegg for tiltak som har stor samfunnsverdi, og som det anten ikkje er mogleg å plassere nokon annan stad, eller som er nødvendig å plassere på myra fordi ein elles må bygge ned andre areal som etter ei konkret vurdering er viktigare å ta vare på enn det aktuelle myrområdet. I vektskåla for å vedta ein slik plan, vil altså særleg *samfunnsinteressa i det tiltaket reguleringsplanen* legg til rette for, samt *verdien av andre areal som ein unngår å bygge ned* om ein bygger på myra, ligge. Kor tung vektskåla som taler for å ikkje tillate planen er, må avgjerast ut frå ei konkret vurdering av mellom anna den aktuelle myra sin størrelse, kvalitet og plassering, og det inngrepet som er planlagt på myra.

For det tredje legg vi til grunn at nærare konkretisering av kva ein kan eller skal legge vekt på i vurderinga, og kva som skal til for å nå opp til terskelen om «klar overvekt av interesser», ikkje eignar seg i lovtekst. Vilkåret i lova bør sjåast som ein *dynamisk standard*; svaret på kva som skal til for å oppfylle det, kan endre seg i takt med både internasjonale og nasjonale krav, samiske interesser, endringar i samfunnet, og må også i nokon grad kunne tilpassast frå stad til stad.¹¹⁷ Vi foreslår at det blir utarbeida statlege planretningslinjer som trekkjer opp nærare føringar for vurderinga. Vi kjem tilbake til dette i kap. 3.3.4 nedanfor. Bruk av statlege planretningslinjer for å konkretisere og differensiere rommet for å vedta plan er velkjent reguleringsteknikk for strandsonevernet, men også i andre samanhengar der det er behov for å supplere vage vurderingstema i lov, med meir konkret tilpassa løysingar i tid eller rom, som t.d. friluftlova § 16 og lakse- og innlandsfiskelova § 18 fjerde ledd. Samtidig presiserer vi at sjølv om regjeringa får ansvar for å tilpasse føringane gjennom statlege planretningslinjer, og dermed også får eit stort handlerom til å presisere kva som i ulike situasjonar skal til for å nå opp til terskelen, så må ein sørge for at formålet med den terskelen lova innfører blir

¹¹⁶ På same måte som når pbl. § 19-2 krev at fordelane med å gi dispensasjon skal vere «klart større enn ulempene», og t.d. annleis enn oreigningslova § 2 «tvillaust er meir til gang enn skade», der rettspraksis har lagt til grunn at det er tilstrekkeleg med interesseovervekt for å gå til oreigningsvedtak, så lenge det er tydeleg – altså eit klarheitskrav/beviskrav for – at det faktisk er interesseovervekt, jf. Rt-2009-1142 (avsnitt 34).

¹¹⁷ På eit heilt overordna nivå kan det her trekkast liner også til *rettslege standardar* i lovfesta og ulovfesta privatretslege reglar, som har kome til uttrykk i m.a. Rt. 2004 s. 1985, barns fiskerett, avsnitt 46 og Rt. 2007 s. 102, Sandefjorddommen, avsnitt 85. I begge sakene er det forklart at korleis ei avveging av motstående interesser – i desse sakene mellom eigedomsrett og allemannsrett – kan vere dynamisk og vil måtte kunne utviklast over tid. Men der *rettslege* standardar blir vidareutvikla gjennom praksis i domstolane, vil det vere *forvaltninga* som sit i førarsetet for kva som til kvar tid er innhaldet i vår standard. Sjå til samanlikning Vedvik, Motsegn s. 199-200 om omgrepet «nasjonal betydning» i pbl. § 5-4 som blir skildra på same måte.

oppretthalde; ein skal gi retningslinjer *for vurderinga* - ikkje setje kravet om klar interesseovervekt til side.

Vi understrekar at Sverige og Danmark ikkje har noko tilsvarande allment byggjeforbod på myr, og at eit slikt forbod også går utover krava til vern av spesielle myrer som er stilt i EU-direktiv, jf. ovanfor i kap. 2.6. Dersom forbodet som skulle innførast hadde vore knytt til spesielle myrer, som var kartlagde og konkret vurderte på førehand, ville det vore naturleg med ein snevrare regel for kva for tiltak ein kunne setje til side myrvernet for, etter modell av naturmangfaldlova § 48 sine vilkår for å dispensere frå vernevedtak, eller i tråd med EU-retten sine krav til å gjere inngrep i område som er definerte som Natura 2000-område.¹¹⁸ Men denne regelen vil verne om *all* norsk myr, og den norske myra er *over alt*; som Miljødirektoratet skriv i sitt notat, har Noreg «en stor variasjon i myrtyper, og vi finner myr i en mosaikk med annen type natur i alle vegetasjonssonene og i alle høydelag i hele Norge. Det finnes knapt et land i Europa som har så stor variasjonsbredde i myrenes utforming som i Norge». Og sjølv om det er myr i heile Noreg, er det truleg ein del variasjon frå kommune til kommune, både i kor mykje areal som er myr, og kva kvalitet og størrelse det er på myra. Gode grunnar taler derfor for at konsekvensane av å bygge ned myr bør kunne vurderast meir konkret også der ein står overfor viktige samfunnstiltak som ikkje heilt når terskelen til å vere samfunnskritiske.

Ved å lovfeste eit krav om klar interesseovervekt, blir det markert at terskelen skal vere høg, samtidig som ein opnar for at omsynet til myra til dels kan vere *relativt* i forhold til andre interesser som er i spel, og for at spørsmålet om kva andre interesser som må vektleggast tungt i planlegginga også er *dynamisk*. Kommunen må gjere vurderinga ut i frå dei konkrete interessene som er i konflikt, og basert på føringar som til kvar tid kjem frå ulike internasjonale og nasjonale mål som kan vere i spel om same areal, gjeldande retningslinjer for arealforvaltning, og det som konkret har kome fram i høyringsprosessen.

Vi meiner at det er ein samanheng mellom kva som kjenneteiknar myr i art og omfang, og kor vedtakskompetansen bør liggje, særleg med tanke på nærleiksprinsippet. Vi meiner at kommunestyret som sit nær innbyggjarane – og kjenner planutfordringane og areala i kommunen – er det forvaltningsnivået som i første omgang må ta stilling til om vilkåret om klar interesseovervekt er innfridd. Det betyr likevel ikkje at skjønnets i avgjerda nødvendigvis er stort, eller karakterisert ved at kommunen har stor grad av fridom til å kunne gjere val, men først og fremst at kommunen som lokal planstyresmakt er det organet som i dei fleste tilfelle vil ha føresetnaden for å finne gode – og heilskaplege – løysingar. Samordning og medverknad frå dei andre forvaltningsnivåa, slik plan- og bygningslova har velkjende prosessar for, blir samtidig viktig. Som vi kjem tilbake til i kap. 3.3.5 er staten sitt sentrale kontrollverkemiddel retten til å fremje *motsegn* mot planforslaget. Overprøving i klagesak og rammene for domstolskontroll, kjem vi tilbake til i kap. 3.3.6.

Avslutningsvis her legg vi til at ettersom byggjeforbodet i utgangspunktet er absolutt, vil det kunne tilseie at ein kan gå lengre enn i dag i å stille vilkår til planvedtak, som t.d. krav om tiltak for å verne resterande myrareal, eller eventuelt om restaurering av anna myrareal. Kva vilkår som kan stillast, bør uansett konkretiserast tydeleg gjennom lovgiving, t.d. i plan- og bygningslova § 12-7 nr. 2, men det er ikkje rom for å gå nærare inn i dette her.

¹¹⁸ Krav om høvesvis «vesentlige samfunnsinteresser» og «imperative reasons of overriding public interest», sjå kap. 2.6.2 ovenfor om Natura 2000 og kap. 1.4 om naturmangfaldlova § 48.

3.3.3 Kartfesting og styring gjennom omsynssoner

Vi foreslår følgjande endringar i § 11- 8 c) og d) (ny) og § 12-6:

Kommuneplan:

§ 11-8) Hensynssone i kommuneplan:

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

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

d) **Sone for båndlegging av myrareal etter pbl. § 1-8 i.f.**

e) Blir den gamle d)

Reguleringsplan:

§ 12-6) Hensynssone i reguleringsplan:

De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

I hensynssone som viser byggeforbudet på myr, kan sonen gjøres større, eller mindre. Hensynssonen for byggeforbud på myr kan likevel bare innskrenkes i tråd med rettslig bindende reguleringsplan vedtatt i samsvar med § 1-8 a)

For å lette arbeidet med arealplanlegginga, bør eit byggjeforbod på myr – som nemnt over – kome til uttrykk i omsynssoner i kommunale planar. Omsynssonene kan gå på tvers av gjeldande plankategoriar. Sjølv om forbodet i lova vil gjere det ulovleg å bygge på myr også om området *ikkje* er markert i kommuneplanen, så bør planen av pedagogiske grunnar vise områda som er bandlagde etter lova. Omsynssoner medverkar til at planprosessar blir *meir føreseielege* for tiltakshavarar, ved at dei på den måten kan bli kjent med restriksjonar på eit område før gjer arbeid med å førebu planar eller søknader om tiltak.¹¹⁹

Som vi kjem tilbake til nedanfor i kap. 3.5 vil bandlegginga vere eit utslag av at nye reglar går framfor eldre reglar, m.a.o. «lex posterior prinsippet». Men også at reglar av høgare rang (lovregelen) går føre reglar av lågare rang (eksisterande planar), «lex superior prinsippet». Eit byggjeforbod på myr kan praktiserast frå første dag når det er innført, og vil også gå framom seinare vedtekne forskrifter og planar, dersom dei ikkje er vedtekne i tråd med rammene lovregelen etablerer for å setje byggjeforbodet til side.

Ved rullering av kommuneplanar og vedtak av nye planar, bør det likevel etablerast omsynssoner, slik at plankarta gir kunnskap og informasjon om restriksjonane. Som vist

¹¹⁹ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 217.

ovanfor i kap. 3.3.3, bør kommunen også nytte høvet til å lage eit plangrunnlag som ser kart og føreseigner i samanheng. Ein reguleringsplan som set forbodet til side etter dei reglane som gjeld for det, vil gå føre både byggjeforbodet og eldre planar, jf. § 1-5. Dersom reguleringsplanen berre opnar for å byggje på delar av eit myrområde, bør det resterande myrarealet visast som omsynssone i planen. I den samanhengen vil omsynssona først og fremst få same funksjon som bandlagt område i dag etter § 11-8 d).

3.3.4 Statlege planretningslinjer for myr

Statlege planretningslinjer etter pbl. § 6-2 har ein viktig funksjon i arealforvaltning etter lova, fordi dei kan synleggjere kva for omsyn som er relevante og kva for avvegingar som skal gjerast av kommune, fylkeskommune og statlege styresmakter i planprosessane. I dag gjeld det fleire typar statlege planretningslinjer, og det kan vere grunn til å samanlikne med m.a. planretningslinjer om differensiert forvaltning av strandsona langs sjøen (2021), areal og mobilitet (2024) og klima- og energi (2024).¹²⁰ Men det er også verd å merke seg at Nærings- og fiskeridepartementet føreslår at statlege planretningslinjer kan vere aktuelle verkemiddel for å tydeleggjere motstridande interesser ved tilrettelegging for havbruk i sjø, og medverke til at fleire interesseavvegingar kan gjerast som ein del av arealplanlegginga, jf. Meld St. 24, Fremtidens havbruk, s. 55. Slik vi oppfattar det, vil det vere ein måte å bruke slike retningslinjer på, som går ganske langt i å lage prioriteringar mellom interesser på eit overordna nivå.

Det sentrale – som omtala ovanfor i kap. 3.3.2 – er at statlege planretningslinjer kan vere eit nyttig verkemiddel for styring etter plan- og bygningslova, der ny kunnskap og nye politiske føringar medverkar til ei *dynamisk utvikling* under normene, og der dei ulike nasjonale interessene er i stadig endring, mellom anna påverka av internasjonale krav, reglar i Grunnlova, i sektorlover og i politiske styringsdokument. Samtidig kan retningslinjer for vurderingane – som i strandsoneretningslinjene – også tilpassast om det er særlege landsdelar som bør underkastast eit strengare eller mildare vern, og om det er særlege interesser som må reknast som *viktigare enn andre* ved arealplanlegging og dispensasjon. Sidan planretningslinjene kan oppdaterast og endrast av statsforvaltninga sjølv, vil dei vere eit nyttig verkemiddel i den statlege styringa av kommunane si myrforvaltning. Gjennom statlege planretningslinjer kan staten i stor grad sjølv «skru til» og «løyse opp» alt etter kva som viser seg å bli nødvendig, og utan at ein treng å endre lova for å få det til.¹²¹

Oppsummeringsvis må vi understreke at det ikkje har vore rom for å sjå nærare på korleis dei statlege planretningslinjene for myr bør utformast. På eit overordna nivå kan det visast til dei eksisterande strandsoneretningslinje, og korleis desse legg opp til ein differensiert forvaltningspraksis, gjennom sin sentrale funksjon i konkret – og geografisk – tilpassing.¹²² Vi føreslår at det lagast planretningslinje for bygging på myr etter denne modellen, og slik at

¹²⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet, Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021, 2022, kapittel 6, [Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven \(2022\) - regjeringen.no](#)

¹²¹ Denne type politikkkutforming kan som vist ovanfor ha verknad både for rettslege standardar i offenkjenningsleg og meir privatrettsleg lovgiving. Eit døme på korleis rettutviklinga skjer, kjem m.a. til uttrykk av Høgsterett i Rt. 2012 s. 882, Kyststidommen, avsnitt 38, der Høgsterett forklarar at dei skjerpa reglane om byggjeforbodet i strandsona, ikkje berre har verknad for kort sterkt byggjeforbodet står, men også får verknad for korleis ein skal trekke grensa mellom innmark og utmark etter friluftsløva.

¹²² Sjø Ingunn Elise Myklebust og Sigrd Eskeland Schütz, Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona, nr. 2, 2012 s. 87-119, [Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona | Tidsskrift for eiendomsrett](#)

kommunar og fylkeskommunar blir invitert med til å klargjere kva for særlege utfordringar som er i si kommune i høve til myrvernet, og eventuelle behov for fleksibilitet.

3.3.5 Motsegn som kontrollverkemiddel, og Kommunal- og distriktsdepartementet som avgjerdsorgan

I det systemet som er føreslått her, vil statleg kontroll med kommunane sine reguleringsplanforslag vere eit viktig element for å sikre ein tenleg balanse mellom heilskapleg arealforvaltning og ivaretaking av eit sterkt myrvernet. På same måte som i planprosessar elles, skal systemet med motsegn («innsigelse» jf. pbl. § 5-4) sikre at nasjonale og regionale interesser blir tekne vare på og følgde opp i kommunane si planlegging. Statlege og regionale organ som er «berørt» av eit planforslag, kan fremje motsegn dersom forslaget reiser spørsmål av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», jf. § 5-4 første ledd. Motsegna må grunnngivast i vedtekne nasjonale mål, rammer eller retningslinjer, jf. pbl. § 5-4 femte ledd.

Manglande sikring av allmenne miljøinteresser, som våtmark og myr, kan også i dag vere grunnlag for motsegn.¹²³ Når ein lovfestar eit generelt byggjeforbod på myr, vil det tydeleggjere for alle partar at det klare utgangspunktet er at myra ikkje skal byggjast ned i det heile, og at myr er ei interesse som har ein *særleg rang* i forhold til andre interesser. Som nemnt over, kan vi seie at området «ligg i raudt». Gjennom statlege planretningslinjer bør ein, som omtalt, klargjere ytterlegare kva som skal til for at lova sitt vilkår for å godkjenne ein reguleringsplan som set byggjeforbodet til side er oppfylt, og kva kommunen kan legge vekt på i ei slik vurdering. Til tydelegare planretningslinjene blir utforma, til enklare kan det vere for motsegnsorgan å kome i inngrep med denne forma for statleg styring, og setje rammer også for kva som kan bli vedtak i departementet. Samtidig vil klare retningslinjer gjere situasjonen meir føreseieleg for kommunane.

Eit sentralt mål med reglane om motsegn er at dei skal *reducere konflikt gjennom tidleg avklaringar* i planprosessen.¹²⁴ Reglane for bruk av motsegn er innretta slik at dei «presse fram» dialog og medverknad i planprosessen, og på den måten sikre at nasjonale og regionale interesser blir tekne vare på som ein del av den ordinære planprosessen. Retten eit organ har til å fremje motsegn, fell nemleg vekk dersom organet ikkje har oppfylt plikta si til å medverke i planprosessen, jf. § 5-5 tredje avsnitt jf. § 3-2 tredje avsnitt.

Motsegnsretten fell også bort dersom det i løpet av dei ti siste åra *kunne* ha vore fremja motsegn mot ein plan som regulerer same «forhold» som den planen kommunen no vil vedta, jf. § 5-5 første ledd. Eit vanleg utslag av denne regelen, er at dersom forslaget til *kommuneplan* gir motsegnsorganet grunn til å reagere, så kan ein ikkje late kommunen vedta planen for deretter å fremje motsegn mot den seinare reguleringsplanen som følgjer opp arealdisponeringa i kommuneplanen. Dersom kommuneplanen har sett av eit areal til byggeområde, vil det til dømes som hovudregel ikkje kunne fremjast motsegn mot ein reguleringsplanen som seinare følgjer opp med å legge det same området ut til bygging, dersom dette er noko motsegnsorganet kunne ha reagert på i samband med at kommuneplanen vart vedteken. Problemstillinga oppstår gjerne fordi motsegnsorgana ikkje har fått med seg konsekvensane arealformålet i kommuneplanen har for til dømes naturverdiar i området, og først oppdagar desse når reguleringsplanforslaget kjem på bordet. Ettersom vi foreslår at byggjeforbodet på myr berre skal kunne setjast til side gjennom reguleringsplan, kan det stillast spørsmål ved om motsegnsorgana risikerer å bli

¹²³ Se mer om dette i bl.a. Ingunn Elise Myklebust og Ole Christian Fauchald, «Nedbygging i strandsona og Grunnlova § 112», i *Mellom Jus og Politikk: Grunnloven § 112*, Eivind Smith mfl. (red.) Oslo 2019 s. 193-226 (på s. 210-213)

¹²⁴ Sjø t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

møtt med at motsegn retten mot denne planen er tapt, fordi det ikkje vart reagert med motsegn mot planformålet i *kommuneplanen*.

Vi understrekar at reglane om tap av motsegn rett ikkje vil slå til i slike tilfelle. Når lova krev reguleringsplan for å setje forbodet til side, er det nettopp i *reguleringsplanen* spørsmålet skal avklarast. Det er utan betydning kva arealformål kommuneplanen har for myrområdet, og regelen i § 5-5 første ledd vil derfor ikkje kunne stå i vegen for at det kan fremjast motsegn mot reguleringsplanforslaget.¹²⁵

I kor stor grad ein *kommuneplan* avklarar kva for aktivitet som kan vere aktuell på eit område med myr, vil kunne variere alt etter kva for myrareal som er kjende og detaljnivået i planlegginga. I kor stor grad statlege styresmakter blir trekt med i vurderingane allereie i kommuneplanen, blir dermed til ei viss grad opp til kommunane å vurdere, og det vil vere dei vanlege reglane om offentleg høyring og medverknad som gjeld. I dei tilfelle myrområda er kartlagde og kjende, bør motsegn organa i kommuneplanprosessen peike på at desse må inn i ei omsynssone dersom kommunen ikkje har lagt opp til det. Men om dette blir oversett, eller om myra ikkje er oppdaga eller kartlagt på dette tidspunktet, så har det ikkje betydning for høvet til å fremje motsegn mot reguleringsplanen; lovforslaget seier at byggjeforbodet berre kan setjast til side gjennom reguleringsplan, og då er det i nettopp reguleringsplanprosessen dette skal avklarast. I saker som gjeld reguleringsplan, vil eventuelle myrområde bli identifisert som ein del av konsekvensutgreiingsprosessen, og det vil dermed vere praktisk mogeleg for miljøstyresmaktene å vere med og drøfte om byggjeforbodet skal setjast til side, og eventuelt protestere på kommunen sitt forslag gjennom motsegn.

I valet mellom plan- og bygningslova og naturmangfaldlova som ramme for styring, vil ein også gjere eit val mellom kva for organ som skal ha det endelege ordet i saker der det er konflikt om kva for arealbruksinteresser som skal vege tyngst. I saker etter naturmangfaldlova, er det Klima- og miljødepartementet som har ansvaret for forvaltninga etter lova, medan det i saker etter plan- og bygningslova i dag er *Kommunal- og distriktsdepartementet* som har det siste ordet. Når det er fremja motsegn mot eit planforslag, og kommunen og motsegn organet ikkje blir einige om ei løysing gjennom mekling, er det Kommunal- og distriktsdepartementet som gjer endeleg vedtak i saka, jf. § 12-13 andre avsnitt. Kommunal- og distriktsdepartementet har etter § 12-13 tredje avsnitt også kompetanse til å oppheve eller endre ein reguleringsplan det *ikkje* er fremja motsegn til, dersom det «finnes påkrevd» for å ivareta nasjonale interesser, regional plan, eller kommuneplanen sin arealdel.

Ved å følgje plan- og bygningslova som spor for korleis ein kan oppheve eit byggjeforbod på myr, blir det eit anna departement som sit «på toppen» i forvaltninga av byggjeforbodet enn det vil vere om vi følgjer Miljødirektoratet sin modell; om forbodet ligg i naturmangfaldlova, er det Klima- og miljødepartementet som er ansvarleg departement. Det kan sjølvstakt ikkje utelukkast at eit byggjeforbod som er plassert i plan- og bygningslova kan vere mindre motstandsdyktig i møte med det som blir oppfatta som andre viktig samfunnsinteresser av Kommunal- og distriktsdepartementet, enn det ville ha vore om Klima- og miljødepartementet sat på toppen. Men samtidig kan det vere at Kommunal- og distriktsdepartementet i behandlinga av ei motsegnsak vil ha eit større overblikk over heilskapen når det gjeld arealforvaltning, og det å sikre at dei viktige myrene blir verna, men også at ny infrastruktur

¹²⁵ Sjø til samanlikning Sivilombodet si sak SOM-2011-595, som gjaldt spørsmål om motsegn retten mot ein reguleringsplan var tapt fordi fylkeskommunen ikkje hadde fremja motsegn mot kommunedelplanen. Motsegna gjaldt verneformål for bygningar, og dette var eit tema som var meint å avklare nettopp i *reguleringsplan* og ikkje i kommunedelplanen. Sivilombodet slo derfor fast at motsegn retten ikkje var tapt.

kjem på den plassen lokalt, regionalt og nasjonalt, som gir dei totalt sett beste løysingane. Når ei plansak med motsegn kjem på Kommunal- og distriktsdepartementet sitt bord, skal alle involverte interesser vurderast, dei ulike departementa får uttale seg, og motsegner blir stundom også diskuterte i regjeringskonferanse dersom fagdepartementa er ueinige om saka. Slik kan ein få til ei breiare vurdering enn dersom spørsmål om bygging på myr blir behandla av sektorstyresmakt etter sektorlov.

Vi understrekar samtidig at Kommunal- og distriktsdepartementet i denne modellen får eit overordna ansvar for å sjå til at kommunale reguleringsplanar ikkje set myrvernet til side anna enn i saker der det *er* ei klar overvekt av interesser som taler for det. Departementet sin praksis har stor betydning for korleis kommunane oppfattar handlerommet sitt, og for korleis motsegnsorgana oppfattar betydninga av eigen rolle. Det er derfor viktig at dei sakene som hamnar hos departementet set standarden allereie frå start. Det er særleg grunn til å understreke at eit allment byggjeforbod skal tydeleggjere at det å late vere å byggje på myr i dei aller fleste saker vil vere *viktigare* enn å fremje andre interesser. I møte med ei nasjonal interesse som har eit slikt vern, vil departementet, som også Sivilombodet har understreka, ha lite rom for å legge vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret i vurderinga.¹²⁶

Vi vil legge til at vi er klar over at det fleire gongar har blitt stilt spørsmål ved om systemet med motsegn verkar etter føremålet, og at det kan vere ei bekymring om ein gir kommunane høve til å setje byggjeforbodet til side gjennom reguleringsplan.

Talet på saker der departementet har gitt motsegnsorgana medhald har gått ned sidan 2013. Frå 2010 til 2013 blei 43 prosent av motsegnene tatt til følgje. I perioden 2014 til 2017 sokk dette til 22 prosent og vidare til 17 prosent i åra 2018 til 2021.¹²⁷ Undersøkingane som vart gjort i EVAPLAN-prosjektet, som hadde til formål å evaluere korleis plan- og bygningslova fungerer, viste samtidig at naturomsyn ofte taper for utbyggings- og næringsutviklingsomsyn i dagens planpraksis i kommunene.¹²⁸ I ei undersøking frå 2019 konkluderte også Riksrevisjonen med at bruken av motsegn hadde blitt «strammet inn», og at etter deira vurdering

«...kan konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksisen bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.»¹²⁹

Trass i denne utviklinga, legg Regjeringa i dei Nasjonale forventningane frå 2023 til grunn at «statlige innsigelser skal bli færre».¹³⁰ Det er eit godt mål om ein tenkjer at motsegnene skal ned fordi kommunane sine planar tek *betre* vare på nasjonale interesser, slik at motsegn ikkje

¹²⁶ Sjå Sivilombodet si sak SOM-2018-1219 om godkjenninga av reguleringsplanen for Åkra/Weakrossen i Karmøy kommune, der Sivilombodet uttalte at departementet som avgjerdsorgan måtte ha «begrenset rom for å elgge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser».

¹²⁷ Riksrevisjonen dokument 3:7 (2018-2019) "Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker", s. 85, [Dok 3-7 innsigelser i plansaker](#)

¹²⁸ Trond Simensen, Nikolai Winge, Fredrik Holth mv, «Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre», s. 4, <https://www.ks.no/contentassets/d6808fa016bf45d185e397b865f86d3c/Berekraftig-arealbruk.pdf>

¹²⁹ Riksrevisjonen dokument 3:7 (2019-2019) "Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker", s. 10, [Dok 3-7 innsigelser i plansaker](#)

¹³⁰ Kommunal- og distriktsdepartementet, "Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027", 2023, s. 11, [Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027](#)

er nødvendig. Men det kan ikkje vere eit mål at motsegnsgorgana skal late vere å fremje motsegn *der det er nødvendig* for å ivareta den nasjonale interessa organet er sett til å ivareta.

Ei utfordring med eit byggjeforbod på myr som skal handhevast lokalt og kontrollerast gjennom motsegn, er at mange myrområde er små og spreidde, og at det å byggje inn på myr kan bli ei problemstilling i svært mange saker. Det vil derfor kunne bli behov for nokre «prinsippsaker» som set status. I tråd med det som er Stortinget sitt eige mål om at byggjeforbodet skal vere «reelt» og at forbodet skal « redusere nedbygging av myr », meiner vi at det er grunnlag for at departementet må vere *svært tydeleg og konsekvent i saker* som gjeld motsegn på myr, slik at ein både gjennom statlege retningslinjer og praksis, skaper ei slik forvaltning som Stortinget etterspør.¹³¹ Det er også ei forventning om at kommunen må ta det ansvaret som ei slik kompetansetildeling gir. *Lovgiving og praksis må her spele saman, for å få eit slikt system til å fungere etter føremålet.*

Oppsummeringsvis understrekar vi at formålet med å ta myrforbodet inn i plan- og bygningslova, først og fremst vil vere å oppnå ei heilskapleg arealforvaltning og å *styrke samordninga mellom forvaltningsorgana og forvaltningsnivåa*. Vi meiner vidare at bruk av plan- og bygningslova, kan gjere forvaltninga av alt areal meir konsistent. I forslaget til formålsparagraf i ny forvaltningslov heiter det at lova skal leggje vekt på «effektiv, enhetlig og tillitsskapende forvaltning»¹³² I lovforarbeida er dette grunngitt med at det bør vere «felles regler for alle forvaltningsorganer innenfor ulike sektorar og saksområder» noko som «vil gjøre det enklere for private personer og virksomheter å forholde seg til forvaltningen». Det heiter vidare: «Når prosessen er gjenkjennelig fra et område til et annet, legger dette også til rette for en effektiv forvaltning og bidrar til å skape tillit til forvaltningen».¹³³ Kva som er like saker, som bør underkastast like reglar, og kva som eventuelt er ulike saker, som bør ha ulike system for styring, må sjølv sagt vurderast konkret. Ikkje alle vil vere samde om kva for type saker som bør underkastast same system for styring. Men etter vår oppfatning vil eit førstelinjeansvar til kommunane i arealforvaltninga - her som elles - kunne fungere, under eit velkjent system for statleg kontroll og der det er rom for å skjerpa styring om det viser seg nødvendig.

3.3.6. Reguleringsplan om myr som gjenstand for klage og domstolskontroll – særleg om karakteren av skjønnsutøvinga

Når ein innfører nye reglar med oppgåver for forvaltninga, kan det oppstå spørsmål om kva som kan vere *gjenstand for klage og søksmål*, og kva som i så fall er *domstolen og forvaltninga sine oppgåver* ved prøving. Det blir ikkje foreslått særreglar for klage og domstolskontroll i samband med innføring av byggjeforbod på myr, og dei allmenne reglane om dette vil derfor gjelde, men det kan likevel vere ein grunn til å vise kort kva det inneber:

- I tilfelle der det blir fremja motsegn mot reguleringsplanforslaget, og saka blir avgjort av *departementet*, er departementet sitt vedtak om å godkjenne, endre eller oppheve planen endeleg og kan ikkje klagast på, jf. pbl. § 12-13 fjerde ledd.
- Reguleringsplanar som blir endeleg vedtekne av *kommunestyret*, anten fordi det ikkje er fremja motsegn eller fordi motsegna er trekt tilbake med grunnlag i at kommunen

¹³¹ Sjå vedtak om statsbudsjettet for 2023, des. 2022, vedtak nr. 108 (2022–2023)

¹³² Prop. 79 L (2024-2025) s. 487.

¹³³ Prop. L (2024-2025) s. 390.

har endra planforslaget, kan derimot påklagast til statsforvaltaren av partar med rettsleg klageinteresse.¹³⁴

- Reguleringsplanvedtak kan også, uavhengig av om dei er gjorde av kommunen eller departementet, vere gjenstand for søksmål for domstolane. Det er særleg på dette punktet det kan vere trong om ei utdjupande forklaring av *karakteren av skjønnet* i forbodsregelen, og korleis det er meint å verke i den rettslege konteksten, og kan påverke tilhøvet mellom statsmaktene.

Korleis kompetansenormer er utforma, og m.a.o. kva karakter dei har, vil vere styrande for kva *rammer* det er for kontroll med vedtaket både i klagesak og i domstolane. Reglane om kva for skjønsmessige vurderingar som kan overprøvast, er utviklinga dels i lovgivinga og dels i rettspraksis:

- Etter forvaltningslova § 34 andre avsnitt skal statleg klageinstans i overprøving av kommunen sitt «frie skjønn» legge «stor vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret.¹³⁵ Ein slik regel har vi ikkje for overprøving av rettsbunde skjønn. Om eit vilkår inneber utøving av fritt skjønn eller rettsbruksskjønn, kan derfor ha betydning i prøvinga. Som vi kjem tilbake til nedanfor, er kravet om å vektlegge det kommunale sjølvstyret ein standardregel, som ikkje vil ha same betydning i saker som i hovudsak omhandlar nasjonale interesser som i saker med stort kommunalt handlerom.
- For domstolane har grensedraginga mellom fritt og rettsbunde skjønn betydning for om forvaltninga sine konkrete vurderingar av om vilkåret var oppfylt i det heile blir overprøvd; er vilkåret rettsbruksskjønn, overprøvast den konkrete vurderinga fullt ut, men er den fritt skjønn, vil domstolane avstå frå å prøve den konkrete vurderinga.

Eit aktuelt spørsmål når det gjeld byggjeforbodet på myr, er derfor om vilkåret som blir foreslått i § 1-8 a for å vedta ein reguleringsplan som set forbodet til side, inneber fritt skjønn eller rettsbruksskjønn. For å svare på det, må vi først sjå kort på grunngjevinga for skiljet og på kva som særmerker vilkår som fell i den eine og den andre kategorien.

Læra om skiljet mellom rettsbunde skjønn og fritt skjønn er utvikla av domstolane, og er, sjølv om det også har ei betydning for klageinstansen si prøving, først og fremst avgjerande nettopp for domstolskontrollen med forvaltninga. Maktfordelinga mellom statsmaktene, og omsynet til forvaltninga sin *demokratiske legitimitet*, taler for at domstolane må halde seg til å overprøve dei av forvaltninga sine vurderingar som er styrte av rettsreglar, og ikkje dei som blir avgjorde av politiske og faglege avvegingar. Det er også vanleg å uttrykke det slik at domstolane er lite *eigna* til å overprøve denne typen vurderingar. Skjønnet blir i slike tilfelle sett på som «fritt», og ikkje rettsleg, og domstolane overprøver derfor ikkje forvaltninga sine konkrete vurderingar.¹³⁶

Illustrerande her er grunngivinga til Høgsterett i Rt. 2007 s. 257 (Trallfa), som gjaldt pbl. 1985 § 7 sitt vilkår om «særlige grunner» for å innvilge dispensasjon. Høgsterett meinte dette var «en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk», som domstolane ikkje var eigna til

¹³⁴ Reguleringsplanvedtak er enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 b, og kan derfor i tråd med pbl. § 1-9 påklagast.

¹³⁵ Regelen er foreslått vidareført i forslaget til ny forvaltningslov § 68, sjå Prop. 79 L (2024-2025) s. 499.

¹³⁶ Sjø Vedvik, Motsegn, kap. 8.6.2 med vidare tilvisingar til Bernt og Rasmussen, Forvaltningsrett (2010) s. 352-353, og Moen, Forvaltningsskjønn og domstolskontroll (2019) s. 105.

å overprøve. I LB-2014-40408 meinte lagmannsretten på den andre sida at naturmangfaldlova § 48 første avsnitt, som har som vilkår for dispensasjon frå vernevedtak at «hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig», at vurderinga «krever ingen særlig faglig kompetanse ut over den juridiske, og domstolene må antas å være like godt egnet til å foreta vurderingen som forvaltningen». Vilkåret vart derfor vurdert som rettsbruksskjønn. Sjå også Prop. 79 L (2024-2025) s. 196:

«Bakgrunnen for fremveksten av forvaltningsskjønnet er maktfordelingsprinsippet og hensynet til folkestyret. Tanken er at visse skjønnsmessige vurderinger av faglig, økonomisk eller politisk art bør kunne avgjøres endelig av forvaltningsorganet eller klageinstansen. Det er det aktuelle rettsgrunnlaget som bestemmer om en skjønnsutøvelse skal anses lagt endelig til forvaltningen.»

Kva karakter har så vurderinga av om det er «klar overvekt av interesser» for å vedta ein plan om utbygging på myr, etter forslaget til § 1-8 a?

Det vi har lagt til grunn i kap. 3.3.2 ovanfor, er at sjølv om formålet med byggjeforbodet og vilkåret i seg sjølv gir visse føringar for vurderinga, så må dei nærare retningslinene trekkast opp i statlege planretningslinjer. Ein kan ikkje lese ut av lovvilket eit fast svar på kor mykje som skal til for å nå terskelen, og kva ein kan legge vekt på i ulike typar situasjonar. Det i seg sjølv utelukkar ikkje at skjønnet kan vere rettsbunde, for også vage vilkår kan bli vurderte til å ha eit rettsleg innhald. Men det som særmerker dette vilkåret, er at vurderingane som må gjerast er *planfaglege* og *planpolitiske*, og at spørsmålet om kva som skal til for å nå terskelen i ulike typar situasjonar skal *kunne endre seg over tid*. Vilkåret har ein del fellestrekk med vilkåret i pbl. § 5-4 om at planar må reise spørsmål av «nasjonal eller vesentlig regional betydning» for at ein kan fremje motsegn. I lovforarbeida til pbl. § 5-7, som gir kommunane søksmålsrett mot staten i motsegn saker, peika departementet nettopp på at vilkåret nasjonal eller vesentleg regional betydning inneber «planfaglege og planpolitiske vurderingar», som må reknast som fritt skjønn.¹³⁷ Også dét vilkåret har eit innhald som er meint å endre seg med tida og med den politiske styringa.

Sentralt er også at vilkåret i nye § 1-8 a vil vere ein del av *planvurderinga*, som skal skje som del av ein heilskapleg og sektorovergripande vurdering, med avveging av lokale, regionale og nasjonale omsyn. Meininga med vilkåret vi foreslår i § 1-8 a er at *forvaltninga sjølv* skal vege dei involverte interessene opp imot kvarandre, ut frå det som på det aktuelle tidspunktet er gjeldande statlege planretningslinjer, men også andre relevante styringsdokument som seier noko om dei interessene som er i spel. Det som er målet med denne regelen er ei sterkare styring av skjønnet, men likevel ikkje at interesseavveginga i seg sjølv skal kunne overprøvast av ein domstol. I første omgang er det kommunen som planstyresmakt som skal gjere denne avveginga, men som vi har sett vil motsegn organa og departementet kunne vere ueinige i dei vurderingane som blir gjort. Det synast derimot klart at desse planfaglege og planpolitiske vurderingane ikkje er eigna for overprøving i domstolane, og at vilkåret inneber eit *fritt skjønn* for forvaltninga.

I søksmål for domstolane vil betydninga av at vilkåret inneber fritt skjønn som omtalt vere at ein ikkje i det heile vil få ei overprøving av den konkrete vurderinga som er gjort i forvaltninga.

Men kva betydning har det for prøvinga i klagesaker om reguleringsplanar for myr?

¹³⁷ Prop. 64 L (2016-2017) s. 44.

Som omtalt skal statsforvaltaren etter fvl. § 34 andre avsnitt andre setning «legge stor vekt» på omsynet til det kommunale sjølvstyret i prøving av fritt skjønn. Men dette er ein *standardregel*, som vil kunne ha ulik betydning frå forvaltningsområde til forvaltningsområde og alt etter kva type spørsmål ein står overfor. Lovforarbeida til endringa i 2017, då ordlyden vart endra til «stor vekt», presiserer at regelen må tilpassast slik at *kor* stor vekt ein skal legge på omsynet til det kommunale sjølvstyret, må variere «alt etter i kor sterk grad omsynet til det kommunale sjølvstyret gjer seg gjeldande».¹³⁸ I saker der kommunen har fritt skjønn, men det i stor grad dreier seg om *nasjonale* interesser, vil ikkje omsynet til det kommunale sjølvstyret vere ei sterk brems. I proposisjonen om ny forvaltningslov, går departementet inn for å behalde denne regelen, og det blir også der presisert at det er nettopp ein standardregel.¹³⁹

Spørsmålet er då i kva grad omsynet til det kommunale sjølvstyret er relevant i prøvinga av om det var ein «klar overvekt av interesser» for å bygge på myr.

I utgangspunktet vil det, som omtalt, vere ein *føresetnad* for at saka kjem på statsforvaltaren sitt bord som klagesak at motsegnsgorganen anten ikkje har funne grunnlag for å fremje motsegn, eller at motsegna er trekt tilbake fordi kommunen har gjort endringar i planforslaget. Situasjonen vil då vere at det statlege organet som har ansvaret for å passe på at kommunen berre vedtek plan der det *er* ein klar overvekt av interesser som talar for det, har meint at denne planen kan passere. Med andre ord: den *nasjonale* interessa i å verne myra gav ikkje i *dette* tilfellet grunn til å gjere inngrep i kommunen sitt vedtak. Når den nasjonale interessa i myra på den måten allereie er *avklart* gjennom motsegnsgorganen si vurdering, men planen likevel er påklaga av ein privat part, står ein att med ei meir alminneleg planfagleg vurdering av planen. I slike tilfelle *vil* omsynet til det kommunale sjølvstyre vere relevant, og vil måtte vektleggast av statsforvaltaren i prøvinga av interesseavveginga.

Situasjonen vil vere annleis dersom det er motsegnsgorganen som har klaga på planen. Statlege og regionale organ har *ikkje* klagerett dersom dei har hatt høve til å fremje motsegn, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd. Men dersom kommunen har late vere å varsle i tråd med lova sine reglar, og ikkje har gitt motsegnsgorganen høve til å fremje motsegn, kan dette organet i staden klage på vedtaket. Ein annan situasjon kan vere at det kjem til nye opplysningar i saka etter at motsegnsgfristen har gått ut, og som *endrar* motsegnsgorganen si oppfatning om saka. I slike tilfelle er det lagt til grunn i lovforarbeida at motsegnsgorganen *kan* klage på reguleringsplanen.¹⁴⁰ Dei nasjonale interessene i myra er då *ikkje* avklarte i planprosessen, og då vil det heller ikkje vere grunn for statsforvaltaren til å vektlegge omsynet til kommunen sitt skjønn i overprøvinga av interesseavveginga. Om omsynet til det kommunale sjølvstyret vil vere ei «brems» på statsforvaltaren si overprøving av om det var ei «klar overvekt av interesser» for å vedta reguleringsplan om nedbygging av myr, vil såleis *varierte* alt etter om myrverdiane må seiast å ha vore avklarte og tekne stilling til av motsegnsgorganen i planprosessen eller ikkje.

¹³⁸ Prop 64 L (2016-2017) Endringar i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m. s. 41.

¹³⁹ Prop. 79 L (2024-2025) Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven) s. 298. Fleirtalet i forvaltningslovutvalet gjekk inn for å endre regelen, og presisere at statleg klageorgan kan prøve om kommunen sitt vedtak er i *strid med nasjonale eller vesentlege regionale hensyn*, men dette gjekk altså ikkje departementet vidare med. Sjå proposisjonen s. 293 flg.

¹⁴⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 177. Det same er presisert i rundskriv T-2/09 pkt. 2.7.

Avslutningsvis kan det for ordens skuld nemnast at det elles vil vere dei same reglane som gjeld for overprøving og domstolskontroll ved vedtak reguleringsplanar som gjeld myr, som for prøving av forvaltningsvedtak elles. Domstolen og statsforvaltar kan prøve lovtolkinga, saksbehandlinga, faktum, grunngjevinga, og kontrollere avgjerda opp mot misbrukslæra.¹⁴¹ Vi trekkjer fram at prøving av grunngjevinga for planvedtaket også skal knytast opp til prinsippa i naturmangfaldlova §§ 7-12, og at statsforvaltaren som klageinstans, i motsetnad til domstolen, også ta omsyn til eventuelle nye opplysningar som har kome til *etter* at vedtaket i kommunen vart gjort, jf. fvl. § 34 andre avsnitt andre setning. Sivilombodet si sak referert i SOM-2022-3102 viser at det stillast krav til at statsforvaltaren vurderer om det på bakgrunn av opplysningar i klagen er nødvendig at ein som klageinstans sjølv set i verk undersøkingar av kunnskapsgrunnlaget før ein treff vedtak i klagesaka, for å oppfylle naturmangfaldlova § 8 og fvl. § 17. Saka gjaldt plan for ei vegstrekning knytt til Sotrasambandet, og klagarane hadde mellom anna vist til at *myrområda ikkje var synlege* i kartverktøyet Naturbase, som var brukt som grunnlag for naturmangfaldsrapporten. Sivilombodet sin uttale understrekar klageinstansen si utgreiingsplikt og det sjølvstendige ansvaret for å kontrollere at ein byggjer på eit korrekt og oppdatert kunnskapsgrunnlag når *vedtaket i klagesaka* blir treft.

3.3.7 Rettslege rammer for dispensasjon frå byggjeforbod og plankrav

Både byggjeforbodet på myr og kravet om reguleringsplan for å gjere unntak frå byggjeforbodet, jf. forslaget til ny § 1-8 a, kan fråvikast gjennom dispensasjon, jf. pbl. § 19-2. Vi foreslår ikkje ein eigen regel for å dispensere frå byggjeforbodet på myr, og det er derfor den allmenne dispensasjonsregelen som vil gjelde. Den lyder slik i § 19-2 første og andre ledd:

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Byggjeforbodet på myr kan dermed berre setjast til side ved dispensasjon dersom dei konkrete *omsyna bak* dette byggjeforbodet ikkje vert vesentleg tilsidesette, samstidig som det må vere ei overvekt av omsyn som talar for å gje løyve til nedbygging/utbygging. Der naturmiljøet kan bli råka av ein dispensasjon, må som nemnt vurderinga også gjerast i lys av prinsippa i naturmangfaldlova kap. 2.¹⁴² I denne vurderinga skal også nasjonale omsyn ha vekt, slik at m.a. statlege planretningslinjer kan vere med å påverke vurderinga.

Vilkåra for å innvilge dispensasjon, og dei rettslege rammene som gjeld for skjønnets i slike saker, er sentrale for kor sterk ein forbodsregel i praksis er. Det er ikkje rom for å gå særleg inn på forhistoria til regelen i § 19-2, men eit lite tilbakeblikk kan fortelje om behovet ein har hatt for å skjerpe regelen, og korleis den er meint å verke i dag, noko som også vil vere relevant for praktisering av dispensasjon for byggjeforbod på myr:

Føresegna om dispensasjon er ved vedtakinga av 2008-lova flytta frå ein framskoten plass i § 7 i lova frå 1985, til kapittel 19 i ny lov. Plasseringa av regelen skulle tydeleggjere at dispensasjon skal ein *unntaksregel*. I saker som gjeld sårbare eller utsette område, stiller også

¹⁴¹ Til dømes kan det prøvast om plankravet gjeld for saka og om plankravet er oppfylt, jf. Rt. 2009 s. 354, Muradalen, som gjaldt til dømes det allmenne plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd.

¹⁴² Sjå kap. 2.2.3 ovanfor.

Grunnlova § 112 særlege krav til grunngeving for vedtak som forringar sentrale miljøkvalitetar, jf. HR-2020-2472-P (Klimadommen) avsnitt 182-183.

Dispensasjonsregelen slik den kjem til uttrykk i kap. 19 er utforma med *mål om å hindre ei utholing gjennom ei rekke enkeltstående dispensasjonar*, og «bit for bit»-nedbygging. I plan- og bygningslova av 1985 var vilkåret at det måtte ligge føre «særlege grunner» for å få dispensasjon frå regelverket. I forarbeida til 2008-lova vart det trekt fram at omgrepet «særlege grunner» var vanskeleg å forstå, og at ei ny lov burde forklare vilkåra for dispensasjon betre, men også *stramme inn* på talet på dispensasjonar, særleg frå reglene om byggeforbodet i 100-meterbeltet. I dagens lov er dette språkleg vage vurderingskriteriet skifta ut med eit tydelegare rettsleg vilkår, som i større grad synleggjer kva som er terskelen for å kunne akseptere ein søknad om dispensasjon. Vilkalet for dispensasjon er at «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra» og «hensynene i lovens formålsbestemmelse» ikkje blir «vesentlig tilsidesatt», jf. § 19-2 andre ledd. Same stad følgjer det at for å gje dispensasjon må «fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering».

Avgjerda av om vilkåra for å innvilge dispensasjon etter § 19-2 er oppfylte, skal etter lovforarbeida reknast som rettsbruksskjønn; det er tydeleg slått fast at både klageorganet og domstolen kan overprøve dei konkrete vurderingane av om vilkåra for å dispensere er til stades.¹⁴³ Dette gjeld uansett kva reglar eller planar ein dispenserer frå, og det vil derfor også gjelde ved dispensasjonar frå eit byggjeforbod på myr. Sjå nærare nedanfor i kap. 3.3.8.

Spørsmålet om kor stramt strikken skal strammast kring kommunane sin kompetanse til å gjere unntak frå overordna retningslinjer, planer og føringar, er stadig gjenstand for diskusjon. I eit lovforslag frå 2015 blei det foreslått fleire justeringar i dispensasjonsregelen, for å *auke* kommunen sitt handlerom i dispensasjonssaker. Forslaget fekk ikkje gjennomslag i Stortinget. Stortinget sa den gongen at regelen er «begrunnet ut fra at det i enkelte tilfeller er behov for å gjøre unntak eller tillate avvik» og at dispensasjon berre skal være en «praktisk sikkerhetsventil». Trass i at omfattande dispensasjonar vart gitt i praksis, fremja Kommunal- og moderniseringsdepartementet den 2. april 2020 på nytt forslag om å endre dispensasjonsregelen *for å styrke det kommunale selvstyret*, og m.a. slik at ein ville ha bort kravet til «klar» overvekt. Heller ikkje dette forslaget blei vedtatt.¹⁴⁴

I ein rapport frå Sivilombodet (2021) er det konkludert med at kommunane Sivilombodet hadde undersøkt – Kragerø, Mandal og Askøy – innvilga heile 85 % av søknadene om dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet. I rapporten vart det også vist at krava i lova om saksbehandling og høyring ofte var oversett i desse sakene, og at det er fleire manglar i vedtaka. Mellom anna har ikkje kommunane lagt tilstrekkeleg vekt på nasjonale og regionale rammer og mål.

Funna frå Sivilombodet, saman med dei politiske forsøka på å få endra dispensasjonsheimelen, viser at spørsmålet om kva for kompetanse som bør liggje til kommunane, og kva som bør liggje til statlege organ, ikkje er lett å ta stilling til. På den eine sida må det leggjast vekt på at reglane, også forbodsreglar, skal fungere etter sitt innhald. Sterk statleg kontroll kan legge til rette for det. På den andre sida må det leggjast opp til at reglane har så mykje fleksibilitet at dei møter sentrale behov i kommunane. Og om regelen gir kommunalt handlerom, bør det i tråd med nærleiksprinsippet vere nettopp kommunane som har avgjerdskompetansen. Vi understrekar i denne samanhengen at vi føreslår ein regel om *plankrav* for å setje til side myrforbodet. I denne modellen – i motsetnad til i Miljødirektoratet sin modell – skal derfor

¹⁴³ Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242-243.

¹⁴⁴ Sjå Prop. 169 L (2020-2021) s. 22 og Innst. 606 L (2020-2021) Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m) s. 7.

dei avgjerande vurderingane av om forbodet kan setjast til side i dei aller fleste tilfella skje nettopp gjennom ein *planprosess*, som kombinerer kommunalt handlerom med høve til statleg kontroll gjennom motsegn.

Spørsmålet er om det også kan givast *dispensasjon* frå eit slikt plankrav.

Krav til saksbehandling er viktig for å sikre eit forsvarleg avgjerdsgrunnlag, jf. prinsippet i forvaltningslova § 17. I pbl. § 19-2 andre ledd, siste setning, er det også – av denne grunn – slått fast at det ikkje kan «dispenseres fra saksbehandlingsregler». I forarbeida er det også presisert at kommunane ikkje kan dispensere frå saksbehandlingsreglar som t.d. «krav om kunngjøring og varsling av planer, utleggelse til offentlig ettersyn, medvirkning i forhold til private og offentlige, krav om planprogram og konsekvensutredning mv». ¹⁴⁵ Slike avgrensingar i retten til å gi dispensasjon, må naturlegvis også gjelde for saksbehandlingsreglar knytt til myr.

Det allmenne utgangspunktet synest å vere at ein ikkje reknar «plankrav» for å vere ein saksbehandlingsregel, men i større grad ei materiell skranke for bygging, som det altså i prinsippet kan givast dispensasjon ifrå. ¹⁴⁶ Forarbeida gir ikkje noko forklaring på *kvifor* ein her har trekt eit skilje mellom plankrav og andre saksbehandlingsreglar, men det er understreka at dispensasjon frå plankrav berre er aktuelt der det ikkje er slik «sammenheng mellom plankravet og et evt. krav om konsekvensutredning at det er til hinder for dispensasjon.» ¹⁴⁷ Vi ser ingen grunn til å gjere endringar i lova her, særleg fordi det kan føre til eit komplisert - og lite konsekvent - regelverk, men vi framhevar at det *skal svært mykje til* før ein kan gi dispensasjon frå plankrav om myr. Målet er nettopp at byggjeforbodet skal styrast gjennom arealplanlegging, men at vi nok må kunne tenkje oss unntak dersom det er tale om eit t.d. svært lite myrareal og eit viktig samfunnsmessig tiltak som hastar å få på plass (men som ikkje i seg sjølv krev plan). Ein planprosess skal heller ikkje vere ein «skinnprosess».

Oppsummeringsvis føreslår vi ingen endringar i regelen om dispensasjon, men understrekar at terskelen for å dispensere frå byggjeforbodet og plankravet må vere *svært høg*, og at det er viktig at kommunen skjønar at det er eit særleg ansvar å forvalte dette området som er underlagt strenge rettslege avgrensingar. Plankravet på si side er viktig for å sikre høyring og medverknad, og motsegn som verkemiddel. Målet med krav om reguleringsplan er nettopp å sikre breiare vurderingar av slikt som alternative plasseringar, storleik og utforming av tiltaket, og ein vil få grundigare kontradiksjon enn ved saksbehandling knytt til ein konkret søknad om dispensasjon. I dei tilfelle reglane om konsekvensutgreiing slår inn, kan ein ikkje dispensere, som t.d. ved tiltak over ein viss storleik. ¹⁴⁸ Skal ein få dispensasjon for å byggje på myr, må ein altså få både dispensasjon frå både byggjeforbodet og plankravet. I dei fleste tilfelle, vil omsyna bak byggjeforbodet bli «vesentlig tilsidesatt» om ein innvilgar ein dispensasjon til å byggje på myr, og det vil derfor sjeldan vere aktuelt å gi ein slik dobbel dispensasjon.

3.3.8. Klage over og domstolskontroll med dispensasjon – særleg om overprøving av skjønnsutøvinga

Innføring av nye reglar om byggjeforbod på myr er – som nemnt – ikkje meint å endre maktbalansen mellom forvaltninga og domstolane; heller ikkje når det gjeld dispensasjonssakene. Det kan likevel vere grunn til å framheve dette særleg tydeleg, fordi vilkåret som er foreslått i nye § 1-8 a for å fråvike byggjeforbodet i plan («klar overvekt av interesser»), og delar av vilkåra for dispensasjon i § 19-2 («fordelene er klart større enn

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 228.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ FOR-2009-06-26-855, kap. II.

ulempene») er formulert såpass likt at det kan bli stilt spørsmål ved om dette kan bety at dei same reglane gjeld for prøving av begge typar vedtak, uavhengig av om «frigiving» av myra kjem i reguleringsplan eller gjennom dispensasjon, og altså slik at det blir andre reglar som gjeld prøving for slike dispensasjonar enn elles.

- Først kan det slåast fast at dei som kan klage på ein dispensasjon er dei saka direkte gjeld, naboar osv. og myndigheiter som er direkte råka, jf. tilvising til forvaltningslova sine reglar i § 1-9 tredje ledd.

Kven som er naboar etter plan- og bygningslova sine reglar er dermed ikkje direkte avgjerande, men det må gjerast ei konkret vurdering av verknaden av tiltaket med tanke på den råka sine juridiske og faktiske interesser. I saker som gjeld dispensasjon, er det neppe nokon grunn til å søkje å trekkje ei slik grense spesielt snevert. For det andre gir § 1-9 tredje ledd også klagerett til offentlege myndigheiter. Det går fram her at klageretten også gjeld råka «statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune» dersom «vedtaket direkte råkar vedkommande myndigheit sitt saksområde». I saker som gjeld dispensasjon, er det praktisk viktig at slike myndigheiter som har kompetanse til å gi motsegn i samband med planlegging, kan følgje dei same interessene også i dispensasjonssaker gjennom innspel i prosessen og eventuell klage. Klageretten for offentlege myndigheiter er viktig for å sikre at kommunen ikkje utholar grundig framforhandla planar, og elles for å sjå til at dispensasjonar blir gitt i tråd med lova sine prosessuelle og materielle krav.

- Kva vil så vere domstolen sin kontrollfunksjon i søksmål som gjeld spørsmålet om vilkåra for å gi dispensasjon frå myrforbodet var oppfylte?

Det understrekast at det her har skjedd ei rettsutvikling og *tydeleggjering* av tilhøvet mellom forvaltninga og domstolen si rolle i saker som gjeld dispensasjon etter plan- og bygningslova. I Rt. 2007 s. 257 (Trallfa-dommen) – som nemnt ovanfor i kap. 3.3.6 - kom Høgsterett til at vilkåret «særlege grunner» måtte sjåast i samanheng med «kan»-vurderinga, og at forvaltninga sine vurderingar her i sin heilskap måtte reknast som *forvaltningsskjønn* (avsnitt 46). Den konkrete saka gjaldt søknad om dispensasjon frå regulering til kontor for å kunne bruke ein bygning til forretning, men Høgsterett er open for ei meir inngåande prøving i andre saker som er «mindre prega av bygningsfaglege og politiske vurderingar og meir [er ...] av juridisk eller moralsk art». Kva som er det eine og kva som er det andre, er neppe klart, og Høgsterett trong ikkje ta stilling til dette i denne saka. Høgsterett opna døra for at rettsreglar, eller planvedtak som er fatta for å verne miljøet, kan stå i ei anna stilling enn planvedtak som kan vere forhandla fram gjennom tautrekking i kommunen.

Ei viktig endring kom så med 2008-lova. I forarbeida er det, som nemnt i kap. 3.3.7 ovanfor, uttrykkeleg lagt til grunn at dispensasjonsvurderinga *skal reknast som rettsbruksskjønn*, og at vilkåra i lova for å vurdere dispensasjon, skal kunne overprøvast av domstolen.¹⁴⁹ Ein av grunnane til dette var eit ønskje om innskjerping av dispensasjonar frå forbodet om bygging i strandsona. I høyringsutkastet av 2020, vart det foreslått at statsforvaltaren og domstolen skulle kunne prøve om ein dispensasjon «vesentleg» sette til side føremålet med planen, lova eller viktige nasjonale og regionale interesser – som er den første vurderinga – men ikkje kunne prøve om fordelane ved ein dispensasjon er større enn ulempene.¹⁵⁰ Denne delen av lovforslaget møtte massiv motstand i høyringa, og vart ikkje vidareført.¹⁵¹

¹⁴⁹ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 138-139.

¹⁵⁰ Se Høringsnotat, sak nr. 19/5267, 3. april 2020 s. 23, og Prop. 169 L s. 24-25.

¹⁵¹ Se Prop. 169 L (2020-2021) s. 44-45.

Den klare regelen i dag er at det ikkje er nokon avgrensingar på domstolen sitt høve til prøving av skjønnet i dispensasjonssakene.

- Kva er så området for klageorganet si vurdering i saker som gjeld vilkåra for dispensasjon?

Det at vilkåra inneber rettsbruksskjønn, og ikkje fritt skjønn, betyr at statsforvaltaren i klagesaker kan gjere ei *full overprøving* av kommunen si vurdering av om vilkåra var oppfylte, utan å måtte legge vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret, jf. fvl. § 34 andre ledd.

Oppsummeringsvis understrekar vi at sjølv om det er likskapstrekk i forslaget til utforming av vilkår for å setje byggjeforbodet til side gjennom reguleringsplan og gjennom dispensasjon, inngår vurderingstemaet i *ulik planrettsleg kontekst*, der det er meint å vere ulike rammer for kva som kan overprøvast av av domstolen og i klagesak. Som vi har gjort greie for i høvesvis kap. 3.3.2 og 3.3.6 om vilkåret for å vedta reguleringsplan, og kap. 3.3.7 om vilkåra for dispensasjon, er vurderingane som skal gjerast på planstadiet *mindre eigna* for rettsleg overprøving. Domstolen vil derimot kunne ha ei sentral rolle i å sjå til at dispensasjonar ikkje blir brukt på ein slik måte at *dei uthólar verdien av arealplanlegging som reiskap for heilskapleg forvaltning*, og at forvaltninga i dispensasjonssaker opptrer på ein slik måte at det er mogeleg å unngå «bit for bit» nedbygging.

3.3.9 Misbruk av dispensasjonsregelen og statleg overtaking av ansvaret

Vi føreslår ei tilføyning i § 19-4:

§ 19-4. Dispensasjonsmyndigheten

Myndigheten til å gi dispensasjon tilligger kommunen.

Dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder, kan Kongen i forskrift legge myndigheten til å gi dispensasjon fra bestemte planer, eller for bestemte typer tiltak, midlertidig til regionalt eller statlig organ. På samme måte kan kompetansen til å innvilge dispensasjon fra byggeforbudet på myr etter § 1-8 a) flyttes fra kommune til statsforvalter dersom det er nødvendig for å ivareta formålene bak byggeforbudet.

Regelen bør fungere som eit ris bak spegelen, og kan takast i bruk dersom kommunen ikkje praktiserer regelen om dispensasjon etter dei retningslinjene som er føreslått her.

3.3.10 Byggjeforbodet og tilhøvet til «tiltaksomgrepet» og reglane om søknadspliktige tiltak

Vi tek som nemnt utgangspunkt i definisjonen for byggjeforbod på myr, slik den er fremja av Miljødirektoratet. Denne er utforma utan koplingar til plan- og bygningslova sine reglar om kva som er søknadspliktige tiltak, jf. kap. 20, eller til plan- og bygningslova sitt allmenne tiltaksomgrep i § 1-6. Tvert om kan det seiast at dette er eit forbod som etter sin karakter kan rette seg mot fleire handlingar enn klassiske byggjetiltak, og kan løyse ut søknadsprosessar kring bruk eller aktivitet som ikkje tidlegare har vore typisk under plan- og bygningslova, som t.d. grøfting, drenering, fjerning av torv, legging av leidningar, rør m.m. Det er likevel ein føresetnad for at slike nedbyggingstiltak skal vere i strid med forbodet i dette lovforslaget, at dei blir utførte med «utbyggingsformål».

Handlingar og tiltak som er i strid med forbodet, vil vere ulovlege å gjennomføre utan reguleringsplan eller dispensasjon, uavhengig av om tiltaket skulle vere så lite, eller av ein slik

art, at det ikkje skulle falle inn under lova sine reglar om søknadsplikt. Dette er ein forbodsregel, og den rettar seg også direkte mot borgarane. Som døme kan det tenkjast at utlegging av sand, pukk og grus, kan vere omfatta av kva som er tiltak slik det er definert her, på same måte som for byggjeforbodet i 100-metersbeltet, slik at slik aktivitet eventuelt krev reguleringsplan, eller dispensasjon. Vurderingar av tiltak og vurdering av søknadsplikt må sjåast på bakgrunn av kva saka gjeld, plassering og naturverdiar, og ikkje berre karakteren av tiltaket i seg sjølv, sml. tolkingsuttalelse av 9.11.2015, ref 15/1665, der departementet seier at «oppfylling av skjellsand/etablering av sandstrand langs sjøen som oftest vil ha virkningar som gjør det til et vesentlig terrenginngrep som krever tillatelse etter pbl. § 20-1 bokstav k, eller dispensasjon frå pbl. § 1-8».

Slik som lova fungerer i dag, er det neppe akutt behov for å tydeleggjere tilhøvet mellom reglane om kva som er omfatta av tiltaksomgrepet i § 1-6, og kva som er omfatta av reglane om søknadsplikt, men ettersom dette neppe er heilt tydeleg og opplagt, bør lovgivar sjå nærare på samspelet her ved ein meir allmenn revisjon av plan- og bygningslova, der slike reglar blir evaluert i ein større samanhengen.

I samband med innføring av byggjeforbodet på myr, bør det vurderast om ein skal bruke byggesaksforskrifta for å gjere nærare avklaringar av kva for handlingar som er forbodne, kvar grensa går for kva som reknast som «utbyggingsformål», og kor nær samanhengen skal vere mellom handlinga (td. grøftinga) og utbyggingsformålet for at det skal omfattast av forbodet. I tråd med avtale med departementa, har det ikkje vore rom for å gå nærare inn på desse spørsmåla med den tida som har stått til rådevelde for vår utgreiing.

3.4 Mellomløysing: frigivingsmodell

Endeleg kan vi tenkje oss ein mellomting mellom den første modellen, der byggjeforbod og dispensasjonsregel ligg i naturmangfaldlova, og den andre modellen, der både byggjeforbodet og høvet til å gjere unntak gjennom plan og dispensasjon er regulert i plan- og bygningslova. I denne tredje modellen foreslår vi at *forbodet plasserast i naturmangfaldlova*, men at det kan setjast til side gjennom *reguleringsplan* etter same modell som den som er nemnt over, jf. kap. 3.3.2. Samtidig kan *dispensasjon berre innvilgast etter naturmangfaldlova*, jf. ovanfor i kap. 3.2.4.

I denne modellen foreslår vi ei slik føresegn i naturmangfaldlova:

§ 56 a)

Nedbygging av myr til utbyggingsformål er forbudt. Formålet med forbudet er å hindre nedbygging av myr på grunn av myras betydning som karbonlager, for klimatilpasning og for naturmangfold.

Myr er arealer med myrvegetasjon og torvdannelse.

Som nedbygging regnes alle tiltak som reduserer eller forringer myra. Dette omfatter grøfting og andre tiltak som endrer vannbalansen i jorda, utfylling, lagring av masser og andre tiltak som reduserer myras økologiske funksjon eller funksjon som karbonlager.

Som utbyggingsformål regnes etablering av bygninger, veier, anlegg og andre innretningar.

Forbudet gjelder så langt det ikke er helt eller delvis satt til side gjennom rettslig bindende reguleringsplan som avklarar arealbruken på myra, jf. plan- og bygningsloven § 12-1 fjerde ledd,

Vi foreslår vidare at det i plan- og bygningslova § 12-1, som frå før omhandlar nettopp bruk av reguleringsplan, blir vedteke eit nytt *fjerde ledd*, der det står følgjande:

Reguleringsplan som setter til side forbudet mot nedbygging av myr i naturmangfoldloven § 56 a) kan bare vedtas dersom en klar overvekt av interesser talar for det.

Pbl. § 12-1 tredje ledd har frå før krav om reguleringsplan for vindkraft på land, og ein regel om reguleringsplan for bygging på myr passar derfor systematisk inn her. På same måte som i modell 2, vil statlege planretningslinjer måtte avklare nærare kva som skal til for å fylle lova sin terskel om «klar overvekt av interesser». Vi viser her til omtalen i kap. 3.3.2 ovanfor. Det som er gjennomgått ovanfor om tilhøvet mellom forbodsregel og reguleringsplan vil bli likt i modell 2 og modell 3, sjølv om forbodsregelen her er plassert i naturmangfoldlova.

Modellen vi foreslår her, kan minne om modellen som gjeld for arkeologi eller jordfaste kulturminne. I begge tilfelle er det ein føresetnad at diskusjonen om verneverdiane er teken i planprosessen, og at det er kommunen, og eventuelt Kommunal- og distriktsdepartementet, som har det avgjerande ordet ved interessekonflikt, jf. t.d. NOU 2025: 3. s 194. Ein fordel med denne modellen, sett opp imot modell 1, som også har forbodsregelen i naturmangfoldlova, er at det gjennom plan er mogeleg å gjere ei meir individuelt tilpassa vurdering av forbodsregelen etter dei konkrete forholda. Ein anna fordel, er at ein ofte vil sleppe både ein planvurdering og ei dispensasjonsvurdering («to spor»), fordi avklaringa av tilhøvet til myr kjem som ein integrert del av planprosessen, noko som kan vere meir effektivt, men som føreset at alle styresmakter er aktive og deltakande i planprosessen. Når området for forbudet er klargjort, bør det som i dei andre modellane teiknast inn i omsynssonar i kommuneplanen sin arealdel, slik at det kan danne grunnlag for føresegnar i kommuneplan, og styring av reguleringsplanar. Vi viser til det som er sagt om dette i tilknytning til modell 1 i kap. 3.2.2.

I denne modellen vil ein eventuell dispensasjon altså skje etter naturmangfoldlova. Når det gjeld korleis dispensasjonsføresegnar skal utformast, kan vi også her tenkje oss ulike modellar, og vi viser til dei som tidlegare er nemnde i kap. 3.2.4 ovanfor. Ettersom forbodsregelen og dispensasjonsregelen her står i naturmangfoldlova, vil det vere *statsforvaltaren* som får kompetansen til å behandle søknadar om dispensasjon, likt med i modell 1.

3.5 Tilhøvet til eksisterande planar

Uavhengig av kva for modell ein vel, og uavhengig av om byggjeforbudet står i naturmangfoldlova eller i plan- og bygningslova, må det takast stilling til om forbudet skal gjelde også der det allereie er vedteke reguleringsplanar om bygging på myr når lovforbudet tek til å gjelde.

- Vi foreslår at byggjeforbudet trer i kraft med det same vedtaket i Stortinget er sanksjonert av Kongen i statsråd, og at det blir gjort gjeldande for alle framtidige tiltak som *ikkje har fått byggeløyve* når lova tek til å gjelde.

Sjølv om andre løysingar også er moglege, er dette den enklaste og mest effektive løysinga. Som vist ovanfor i kap. 2.4, er det ikkje i strid med Grunnlova § 105, eller EMK P1-1 å regulere *framtidig verksemd*, og byggjeforbudet på myr er i tillegg eit «inngrep» som rammar alle

grunneigarar likt, noko som vart halde fram som eit viktig poeng t.d. i Rt. 2004 s. 1985, barns fiskerett, avsnitt 59, Rt. 1970 s. 67, Strandlovdommen (på s. 74) og Rt. 2008 s. 1747, Hopen naturreservat (avsnitt 49 og avsnitt 52).

Det viktige er at lovgivar er tydeleg på kvar ein trekkjer grensa. Det er grunn til å ta lærdom av diskusjonane og den uklare situasjonen som oppstod ved endringa av byggegrense-reglane i plan- og bygningslova i 2008.

Ved plan- og bygningslova av 2008, var det eit mål å skjerpe reglane om byggjeforbod i 100-metersbeltet gjennom innføring av reglar om byggegrense, men det var ikkje tydeleg sagt om allereie vedtekne reguleringsplanar framleis skulle gjelde, eller om forbodet slo gjennom også overfor desse. I forarbeida var det slått fast at «gamle reguleringsplanar bør revurderes dersom de ikke følger opp intensjonene i de nye bestemmelsene.»¹⁵² Medan uttrykket «bør» kunne trekkje i retning av at det ikkje var nødvendig å endre reguleringsplanar for å oppnå høve til utbygging, vil uttrykket «intensjonen» i nye bestemmelsar kunne tyde på at ein såg føre seg nettopp ei opprydding i gamle reguleringsplanar som opna for bygging i strandsona. Lovforarbeida var m.a.o. uklare, og ein fekk då eit nytt spørsmål om kva som skulle gjelde viss lova var klar, eller taus om dette spørsmålet. Kva for interesser eller forventningar var det i så fall som burde vere avgjerande? Borgaren si forventning om å byggje, eller forventningar frå allmenta om at strandareal no skal sikrast av omsyn til allemannsretten og miljøomsyna? Miljøomsyna må målast mot privat eigedomsrett og forventningar som ofte blir skapt gjennom private planforslag. Medan KMD ved fleire høve tok til orde for at regelen berre skulle gjelde framover,¹⁵³ var Sivilombodet svært tydeleg på at regelen skulle gjelde både for nye og gamle planar.¹⁵⁴ Sivilombodet understreka at ei slik «tolkning er også best i samsvar med hovedformålet med pbl. § 1-8, nemlig å sikre allmenhetens rett til fri ferdsel og friluftsliv ved kysten, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 63.» Juridisk teori trekkjer også i same retning.¹⁵⁵

Den endelege avklaringa av korleis regelen skal tolkast – i alle fall framover – fekk vi i *samband med stortingsbehandlinga* av lovforslaget om effektivitet og forenkling av plan- og byggesaksbehandling i 2017.¹⁵⁶ Medan departementet si klare oppfatning var at eldre planar framleis skulle gjelde til dei vart erstatta av nye planar, fall ein i stortingsbehandlinga av spørsmålet ned på den tolkinga som var gjort av Sivilombodet.¹⁵⁷ Fleirtalet i energi- og miljøkomiteen la til grunn at «departementets lovtolkning er feil» og at regelen om byggegrense gjeld og bør gjelde «alle planar». ¹⁵⁸ Kvifor ein meinte det måtte vere slik, er i mindre grad drøfta. Lærdomen er uansett at lovforarbeida bør vere tydelegare, og vise kva for myrareal byggeforbodet skal gjelde for. Med eit stort tal eksisterande reguleringsplanar, kan eit forbod som berre gjeld framover, ha avgrensa effekt.

Skjeringstidspunktet for byggjeforbodet, blir viktig for kor effektivt det vil vere. Som ein del av denne diskusjonen kan det visast til pågåande vurdering av om det bør innførast eit *moratorium* medan ein ventar på at eit byggeforbod på myr blir vedteke av lovgivar. Ved

¹⁵² Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) s. 175.

¹⁵³ Sjø T-1491, Kommuneplanens arealdel, 25.04.2012 (s. 92), Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl. res. 25. mars 2011, brev frå KMD til alle fylkesmenn, 15. april 2015, og i Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 5. august 2015, s. 57.

¹⁵⁴ Sjø SOM-2014-2809.

¹⁵⁵ Sjø særleg om dette i Fredrik Holth og Nikolai K Winge, Byggjeforbodet langs sjø, og forholdet til eldre planar, Plan- og bygningsloven § 1-8, tredje ledd, Kart og Plan, nr.1, 2014 s. 65-67 og Fredrik Holth og Nikolai K Winge, Byggjeforbodet langs sjø, og forholdet til eldre planar II, Kart og Plan nr. 3, 2015, med tilvising til fleire kjelder. Se også <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2018/03/22/tusenvis-av-byggetillatelser-i-strandsonen-er-blitt-gitt-pa-feil-grunnlag/> Sjø også Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona, Tidsskrift for Eiendomsrett, nr. 2, 2012, s. 87-119 (på s. 94-95)

¹⁵⁶ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)

¹⁵⁷ Prop. 149 L (2015–2016) Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) s. 8.

¹⁵⁸ Innst. 181 L (2016–2017) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.) s. 8.

representantforslag 142 S (2024–2025) frå stortingsrepresentantane Guri Melby, Ola Elvestuen, Ingvild Wettrhus Thorsvik og Alfred Jens Bjørlo, dokument 8:142 S (2024–2025), er det fremja følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringen umiddelbart innføre et moratorium på nedbygging av myr til utbyggingsformål. Moratoriet gjelder inntil Stortinget har behandlet nytt lovforslag om forbud mot nedbygging av myr.»

Bakgrunnen for forslaget er at norsk myr lengre har vore under press, og slik at «over 100 000 dekar myr og torvmark [er] tapt mellom 1990 og 2019» noko som har ført til eit «årlig rapportert klimagassutslipp på rundt 330 000 tonn CO₂-ekvivalenter.» Det blir vist til at vi med ei nedbygging i same tempoet ikkje vil klare å oppfylle Naturavtalen, og at det å «fortsette nedbyggingen av myr er derfor direkte i strid med både nasjonale klimamål og internasjonale avtaler». Det er vist til at sjølv om lovgiving – som dette arbeidet er ein del av – er i prosess, kan det ta «tre måneder, før et nytt forslag kan forelegges Stortinget» og at dette kan auke «risikoen for ytterligere tap av verdifulle myrområder».

For å nå målet om at byggjeforbodet skal vere «reelt» og skal redusere «nedbygging av myr», jf. Stortingsvedtaket av 2022, meiner vi at det bør gjelde *gjelde både eksisterande og nye reguleringsplanar*. Vi har ikkje oversikta over kor mange reguleringsplanar som er vedtekne utan at dei enno er realiserte, men forstår at dette kan vere svært mange. Norkart har gått gjennom norske kommunars utbyggingsplanar på oppdrag frå Sabima og WWF, og kartlegginga som er gjort viser at 136 av dei 208 kvadratkilometrane som er planlagde bygd på myr, skal gå til hyttebygging.¹⁵⁹ I praksis vil det derfor vere viktig med reglar som vil gjelde både eksisterande og nye reguleringsplanar, dersom ein har ønskje om å få kontroll på nedbygginga av myr, og sikre at dette skjer etter oppdaterte planar som berre kan opne opp for bygging på myr i særlege tilfelle, som gjort greie for ovanfor.

3.6 Behov for ikraftsetjings- eller overgangsreglar?

For å gjere det heilt tydeleg at byggjeforbodet gjeld føre både nye og eldre planar, foreslår vi at det utarbeidast ein regel om det. Ettersom det ikkje ein «overgangsregel», men ein «varig» regel, er det nok strengt tatt ikkje nødvendig at det kjem til uttrykk i lova. Men ei tydeleggjering av tilhøve til eldre planar i ein *ikraftsetjingsregel* kan likevel ha ein pedagogisk fordel, fordi den uttrykkeleg kan opplyse tiltakshavarar som om at ein eldre reguleringsplan – eller delar av denne – vil bli oppheva for den delen som ikkje er i samsvar med ny lovgiving frå det tidspunktet ny lov trer i kraft.¹⁶⁰ Korleis ein slik regel skal sjå ut, kan overlatast til departementet. Vi understrekar at vedtekne reguleringsplanar ikkje gir nokon lovnad om rett til bygging. Grensa for vern av ein rett å byggje på myr, går *når løyve er gitt*, jf. Rt-2002-683, Vassøy Canning og Rt-2015-413. Dersom det er behov for endringar i kva som er tillaten bruk etter at eit løyve er gitt, må det skje etter allmenne reglar om omgjerding, eller ekspropriasjon.

¹⁵⁹ Dagavisen, ”Norske kommuner planlegger bygging på til sammen 208 kvadratkilometer myr”, 2025, [Norske kommuner planlegger bygging på til sammen 208 kvadratkilometer myr | ABC Nyheter](#)

¹⁶⁰ Sml. t.d. NOU 2025: 3, Ny kulturmiljølov, forslaget til § 82, på s. 477.

4. Fordelar og ulemper med dei ulike modellane

4.1. Innleiing

Svaret på *kva for lov* og *kva for organ* som bør ha ansvar for ei forvaltningsoppgåve, er ikkje skrive i stein. Oppfatningane om dette kan endre seg i takt med samfunnsforhold og samfunnsutfordringar, og med endringar i til dømes internasjonale plikter og i Grunnlova.

Ei allmenn rettesnor bør vere å vidareføre system som fungerer, og endre der det er behov for oppdatering og fornying. Men i miljøretten, som er så sterkt integrert i allmenne planprosessar, er ikkje dette så enkelt. Generelt kan vi seie at dersom ein meiner at plansystemet ikkje fungerer, som t.d. fordi staten har for liten innverknad på prioriteringar i kommunen, kan det vere eit argument for å ikkje vidareutvikle dette systemet, men i staden plassere *større desentralisert ansvar hos statlege sektorstyresmakter*. Om det på eit forvaltningsområde i hovudsak er nasjonale interesser som skal forvalta, og lite rom for kommunalt skjønn, kan det vere eit argument for å bruke naturmangfaldlova som verkemiddel. På den andre sida er det også mogeleg å styrke plan- og bygningslova «*innanfrå*» ved å tydeleggjere miljøverdiane i lova, og dermed innskrenke handlerommet til kommunen, samtidig som kommunen kan utvikle rolla som ansvarleg styresmakt lokalt.¹⁶¹ Eit grunnleggjande utgangspunkt, er at ansvaret for forvaltningsoppgåver bør plasserast nært innbyggjarane, jf. ovanfor i kap. 2.3.3. Nærleiksprinsippet, som også er halde fram i forarbeida til plan- og bygningslova, taler for at oppgåver som har lokal betydning og som *kan* leggjast til kommunane, *bør* leggjast til kommunane.¹⁶²

Det vil ikkje vere overraskande om det er ulike syn på kva for løysing som er den beste. Fleire modellar for regulering kan fungere bra, men det kan vere *ulike fordelar og ulemper* knytt til ulike forvaltningssystem.

Dei tre modellane vi har gjort greie for, følgjer det systemet for kompetansedeling som ligg i høvesvis naturmangfaldslova og plan- og bygningslova. Sjølv om alle modellane vil ha det same overordna målet, vil dei innebere ulike måtar å forvalte byggjeforbodet på. I dette kapittelet vil vi kort peike på korleis dei ulike modellane vil kunne påverke nokre sentrale forhold: implementering av Naturavtalen og måloppnåing, forholdet mellom kommunal og statleg kompetanse, omsynet til heilskapleg arealstyring, omsynet til effektivitet og omsynet til fleksibilitet.

4.2. Implementering av Naturavtalen og måloppnåing

I kap. 2.2.1 ovanfor har vi peika på at det i den norske oppfølginga av Naturavtalen ikkje er teke stilling til om byggjeforbodet på myr skal inngå i målet om å verne 30 % av all natur, eller om det skal inngå i målet om at alt areal skal forvalta berekraftig for å unngå bit-for-bit nedbygging. Dette er det heller ikkje sagt noko om i Miljødirektoratet sitt høyringsforslag.

¹⁶¹ Sml. Trond Simensen, Nikolai Winge, Fredrik Holth mv, «Bærekraftig arealbruk innanfor rammen av lokalt selvstyre» som meiner det er grunnlag for å løfte naturomsyn tydelegare fram i lova, s. 36-37, [NINA Prosjektnotat](#)

¹⁶² Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 34 der det heiter at det er «..et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene.»

Dei tre modellane som er skildra i denne utgreiinga vil alle etablere eit *generelt* byggjeforbod på all myr. Modellane legg såleis ikkje opp til å etablere *geografisk avgrensa* verneområde, slik ein gjer ved etablering av områdevern etter naturmangfaldlova. Ettersom eit kriterium i Naturavtalen sin tredje delmål om 30 % vern er at områda som meldast inn som verna er geografisk avgrensa, er det lite truleg at nokon av dei foreslegne byggeforboda i seg sjølv kan reknast for å gi eit *vern* av alle myrområde som kan rapporterast inn under avtalen.¹⁶³ På den andre sida vil alle dei tre modellane bidra til å bremse bit-for-bit nedbygginga av naturen, og vere ei viktig brikke for å kunne nå dette målet. Vi ser derfor ikkje avgjerande skilnader i korleis modellane vil bidra til oppfylle pliktene etter Naturavtalen.

Slik vi ser det, vil alle dei tre modellane gi eit godt vern for myra. Samtidig peikar vi på at det er **modell 1** – byggjeforbod i naturmangfaldlova som ikkje kan fråvikast gjennom plan og med snevert rom for dispensasjon – som vil gi det *sterkaste* vernet. Ettersom dispensasjon berre er aktuelt for vesentlege samfunnsinteresser, eller i særlege tilfelle for viktig regional eller lokal infrastruktur, opnar ikkje denne modellen for vurderingar av om ei lita myr eller ei myr av dårleg kvalitet kan vere betre å «ofre» for andre tiltak av stor (men ikkje «vesentlig») samfunnsinteresse, slik at ein heller kan verne om *andre* areal av høg kvalitet. Vernet er, så lenge det ikkje er tale om svært spesielle tiltak, *like sterkt for alle myrområde*.

Modell 2 og 3 opnar i større grad for at behovet for å verne den aktuelle myra setjast opp imot behovet for å verne andre arealinteresser, også der tiltaket ikkje når opp til å vere ei «vesentlig» samfunnsinteresse slik dette omgrepet er definert av Miljødirektoratet. Slik vi ser det, fører likevel kravet om reguleringsplan, som berre kan godkjennast der det er ei klar overvekt av interesser for å setje myrvernet til side, saman med staten sitt høve til å kontrollere og overprøve kommunane gjennom motsegnssystemet, til at også dei to andre modellane vil gi myra eit relativt sterkt vern – og eit sterkare vern enn det strandsona har i dag.

4.3. Forholdet mellom kommunal og statleg kompetanse

Val av modell har avgjerande betydning for *kven* det er som skal forvalte byggeforbodet.

I **modell 1**, ligg byggeforbodet i naturmangfaldlova og kan ikkje fråvikast ved kommunal arealplanlegging. Høvet til å gi dispensasjon frå byggeforbodet vil ligge til statsforvaltaren.

Forslaget til dispensasjonsføresegn inneheld eit vilkår om at det kan givast dispensasjon for «vesentlege samfunnsinteresser», og i «særlege tilfeller» også «når regional eller viktig lokal infrastruktur gjør det nødvendig». Kommunen vil ha ein rolle i å klargjere spørsmålet om kor viktig tiltaket/infrastrukturen er, og om det finst alternativ lokalisering. Det er likevel statsforvaltaren som skal avgjere spørsmålet om vilkåra er oppfylte, og slik dei er formulerte, vil det ikkje vere behov – eller rom – for å vektlegge omsynet til lokalt sjølvstyre i den vurderinga. Vi viser til Miljødirektoratet si utgreiing kap. 3.2.

Denne modellen legg opp til sterk statleg styring og svært lite kommunalt handlerom.

I **modell 2** er byggeforbodet heimla i plan- og bygningslova. Det kan setjast til side gjennom reguleringsplan, og kommunane kan også innvilge dispensasjon. Byggeforbodet er såleis modellert etter pbl. § 1-8 sitt byggjeforbod i strandsona, og det legg både større ansvar og meir handlerom til kommunane. Statlege organ vil samtidig ha ei svært viktig rolle også i denne

¹⁶³ Sjø generelt om vilkåra i Naturavtalens tredje delmål i Holth&Winge og NINA, "Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030", rapport utarbeidd for WWF Verdens naturfond og Sabima, 13.09.24

modellen. I tillegg til at forslaget til ny lovføresegn inneheld *vilkår* for å vedta plan som byggjer ned myr, er det ein føresetnad at det fastsetjast statlege planretningslinjer som gir ytterlegare føringar for kommunane sitt handlerom ved vedtak av slike planar. Desse føringane må, saman med vilkåret som følgjer direkte av lov, følgjast opp av motsegnsgorgana, og av departementet som vil få uløyste motsegner på sitt bord. Viss dette samspelet mellom kommunal og statleg kompetanse fungerer som det skal, kan det gi ein fleksibel dynamikk mellom kommunal forvaltning og statleg styring og kontroll.

I denne modellen er høyringsinnspel og eventuell motsegn viktig. Vern av myr er ei nasjonal interesse, og utgangspunktet vil vere at nedbygging er forbode. Der motsegnsgorganet til dømes er ueinig med kommunen i dei faktiske føresetnadane for konklusjonen om at det er ei klar overvekt av interesser for nedbygging – som kvaliteten på myra, betydninga av størrelsen og plasseringa, vurderinga opp imot andre interesser m.m. – så vil det gi grunnlag for motsegn. Statsforvaltaren vil også vere klageinstans for reguleringsplanar, og vil kunne oppheve planen dersom det blir konkludert med at vilkåret for vedtaket ikkje var oppfylt.

I dispensasjonssaker vil statsforvaltaren både ha høve til å uttale seg, jf. § 19-1, og til å klage på kommunen sitt vedtak, jf. § 1-9. Statsforvaltaren vil også vere klageinstans for kommunen sine dispensasjonsvedtak.

Modell 2 legg i første hand ansvaret for å forvalte myrforbodet til kommunane. Samtidig vil staten ha verkemiddel til å føre streng kontroll og overprøving, i tråd med at vernet av myr er ei nasjonal interesse.

I modell 3 ligg forbodet i naturmangfaldlova, men med ein reservasjon om at området kan bli «frigitt» gjennom rettsleg bindande arealplan. Kommunen sitt høve til å fråvike forbodet gjennom plan, og staten si rolle i den samanhengen, vil såleis vere lik som i modell 2. Ettersom byggjeforbodet her er plassert i naturmangfaldlova, vil skilnaden på kva som er staten og kommunen sin kompetanse vere at dispensasjonssøknadar også må behandlast at staten etter naturmangfaldlova. Slik vi vurderer det, skal det vere svært lite rom for å gi dispensasjonar under eit system med plankrav, som nemnt over, og dermed får det truleg ikkje mykje å seie om dispensasjonskompetansen ligg til staten etter naturmangfaldlova, eller kommunen etter plan- og bygningslova. Vi ser derfor ikkje nokon stor praktisk skilnad på desse modellane når det gjeld forholdet mellom kommunal og statleg styring og forvaltning. Omsynet til lik praksis over heile landet kan tale for at statsforvaltaren sit på dispensasjonskompetansen, medan omsynet til nærleik til borgaren kan tale for at førstekompetansen både på plan og dispensasjon ligg til kommunen, slik det vil gjere i modell 2. Som nemnt kan det etter modell 2 lagast ein heimel i plan- og bygningslova § 19-4 for å flytte kompetansen *ut av* kommunen dersom den ikkje blir praktisert i tråd med lovgivar sine føresetnader.

4.4. Omsynet til heilskapleg styring

Eit overordna mål med plan- og bygningslova av 2008 var å sørgje for at arealforvaltninga er heilskapleg og sektoroverskridande, og basert på vurderingar der ein har sett bruk og vern av ulike område til ulike formål i samanheng.¹⁶⁴ Heilskapleg styring må vere eit mål også om forbod mot visse typar inngrep ligg i sektorlover. Om regelverket legg opp til fleire prosessar,

¹⁶⁴ Sjå til dømes Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5.

der det også er ulike organ som har vedtakskompetanse, kan det stå i vegen for dei heilskaplege vurderingane.

I dei tre modellane vi har gjort greie for, er det lagt opp til ulike koplingar mellom forbodsføresegna og arealplanlegginga i kommunane:

I modell 1 vil all forvaltning av byggjeforbodet skje av staten gjennom naturmangfaldlova. Myrområda blir i denne modellen på eit vis «skorne ut» av den heilskaplege arealplanlegginga i kommunane. Forslaget vårt om at myrområda kan kartleggast og markerast som *omsynssoner* i kommunale planar, blir derfor viktig for at kommunen skal ha oversikt over myrareala sine, både når den driv planlegging og saksbehandling i enkeltsaker.¹⁶⁵ Som omtalt i kap. 3.2.3 ovanfor, meiner vi det er viktig at det blir etablert rutinar for avklaring av dispensasjonsspørsmålet som *ledd* i planbehandlinga, slik at ein unngår at ein får to separate prosessar.

I modell 2 er det kommunane som forvaltar byggjeforbodet gjennom plan- og bygningslova. Her vil vernet av myra inngå i den heilskaplege planlegginga av arealbruken i kommunen. I dette systemet inngår frå før mellom anna forvaltninga av byggjeforbodet i strandsona, og omsynet til å legge oppgåver som krev koordinering og som har store kontaktflater med kvarandre til same organ, peikar mot at kommunen som planstyresmakt også bør få oppgåva med å forvalte byggjeforbodet på myr.¹⁶⁶ Om ein tenkjer på heilskapleg styring av alle areala i kommunen, stikk denne modellen seg derfor etter vårt syn ut som den beste. Om ein derimot tenkjer på heilskapleg styring av *myrareala* i landet, kan det vere ei ulempe at dei enkelte kommunane kan utvikle ulik praksis for kva som skal til for å godkjenne planar som gjer inngrep eller for å gi dispensasjonar. Dette kan likevel i stor grad motverkast av tydelege styringssignal gjennom klare statlege planretningslinjer og oppfølging frå motsegnsgordana i plansaker og frå statsforvaltaren som klagepart i dispensasjonssaker.

I modell 3 ligg byggjeforbodet i naturmangfaldlova, men her har kommunen kompetanse til å setje det til side gjennom plan på same måte som i modell 2. Skilnaden er i hovudsak at dispensasjonskompetansen i modell 3 ligg til statsforvaltaren. Men i motsetnad til under modell 1, treng ein ikkje dispensasjon frå statsforvaltaren der kommunen vedtek plan, og ein unngår derfor problemet med prosessar etter begge lovverk for eitt og same prosjekt. Terskelen for dispensasjon vil vere høg uansett om kompetansen til å dispensere ligg i plan- og bygningslova som i modell 2, eller i naturmangfaldlova som her, og vil knytte seg til det konkrete arealet – og dei konkrete interessene – som saka gjeld.

4.5. Omsynet til fleksibilitet

I arealforvaltninga er det svært mange interesser ein skal ta omsyn til, og som må avvegast mot kvarandre. Interesser som er av *nasjonal* karakter, er interesser som er vurderte som særleg viktige å ta vare på. Myrvern er ei slik interesse, men vi har også svært mange andre nasjonale interesser. Ivaretaking av strandsona, skogen, friluftslivet, klimaet, kulturmiljø og kulturminne, landskapsvern, jordvern, samisk natur- og kulturgrunnlag, forsvar og samfunnstryggleik, naturen og naturmangfaldet elles er nokon av desse. Kva som inngår i «boksen» med nasjonale interesser, kan endre seg over tid, og den relative verdien av ei av desse interessene kan variere

¹⁶⁵ Sjå kap. 3.3.1 ovanfor.

¹⁶⁶ Sjå kap. 2.3.3 ovanfor, og tilvisinga til prinsipp for oppgåvefordeling i St.Meld 14 *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* s. 19.

alt etter kva *andre* interesser den blir sett opp imot. Dette, saman med at *konsekvensane* av å gjere inngrep i ei av interessene kan variere stort, kan vere ein grunn til å ikkje ha totalforbod mot å vedta planar som gjer inngrep i nasjonale interesser. Systemet vi har må sikre ein *fleksibilitet*, som gjer det mogleg å gjere konkrete vurderingar. Dersom reglane om ivaretaking av éi interesse blir altfor rigide, vil det oppstå vanskelege situasjonar, og ein risikerer at det set for stort press på andre interesser. Om dispensasjon er einaste måten å gjere unntak frå forbodet på, vil det også kunne føre til press på å gjere slike vedtak, noko som kan føre til ei auka bit-for-bit nedbygging av den interessa ein har forbod mot å gjere inngrep i. Når ein vedtek eit forbod mot nedbygging av myr, bør derfor også omsynet til ei viss grad av fleksibilitet vere med i biletet. Her er dei tre modellane våre noko ulike:

Modell 1 har eit strengt byggeforbod og vilkåra for å innvilge dispensasjon er også stramme og har ein høg terskel. Det at dispensasjon berre er aktuelt der ein står overfor tiltak av «vesentlig samfunnsinteresse», eller i særlege tilfelle det er tale om regionale eller lokale infrastrukturtiltak som gjer det nødvendig å bygge på myr, gjer at ein i dei fleste tilfelle ikkje vil ha høve til å for eksempel bygge ned eit myrstykkje for å unngå å bygge ned strandsone eller skogsområde. Det vil, utanom i veldig spesielle situasjonar, ikkje vere mogleg å stille vern av myr opp imot vern av andre viktige nasjonale *verneinteresser*. Dette forslaget gir såleis *liten* grad av fleksibilitet. Men ettersom vilkåra for å gi dispensasjon også er svært stramme, er samtidig risikoen for at det blir gitt mange dispensasjonar liten. Myra får eit svært godt vern om ein går for dette forslaget. Risikoen er kanskje at ein del andre verneinteresser, som også er viktige for klima, miljø og natur, kjem til å måtte vike fordi det ikkje er mogleg å setje dette byggeforbodet til side. Byggjeforbodet i denne modellen er statisk; forvaltninga av forbodet vil i svært liten grad bli påverka av endringar i vernet til andre interesser, og vil ikkje kunne justerast med endringar i nye statlege planretningslinjer eller andre statlege styringsdokument. Om det pressar seg på behov for endring, må lova endrast på nytt. Den manglande fleksibiliteten, både med tanke på rommet for vurderingar av verdien av den konkrete myra opp imot andre interesser og rommet for *justeringar* i vernet i praksis, er etter vårt syn ei stor ulempe med denne modellen.

Modell 2 gir kommunane høve til å setje byggjeforbodet til side gjennom plan og gjennom dispensasjon. Denne modellen vil følgje det velkjende systemet for planlegging, der ulike interesser vektast mot kvarandre i den konkrete planlegginga, og der det kan fremjast motsegn mot planar som set myrvernet til side. Samtidig understrekar vi at eit byggjeforbod gjer at myra går inn i denne planprosessen med motsett forteikn, og at det ikkje er fritt handlerom for å setje vernet til side. Slik forslaget er i modell 2, vil lova ha ein terskel for å vedta plan om nedbygging av myr, som inneber at styrken i behovet for å verne den konkrete myra må avklarast i planprosessen, og at andre interesser må vege klart tyngre enn myrvernet for å setje dette til side. Dette er den mest fleksible modellen, også fordi styrken i den statlege styringa kan *justerast* gjennom statlege planretningslinjer og andre styringsdokument etterkvart som ein ser korleis kommunane klarar oppgåva med å forvalte myrvernet i praksis.

Modell 3 liknar også her modell 2; det avgjerande for fleksibiliteten er at avvik frå forbodet kan skje gjennom reguleringsplan, med dei same rammene som i modell 2.

4.6. Omsynet til effektivitet

I forvaltningsprosessar er omsynet til effektivitet viktig; ressursbruken og tidsbruken ein legg opp til bør ikkje vere meir omfattande enn det som er nødvendig for å nå målet. Til fleire ulike

prosessar det blir lagt opp til for å å avklare om ein kan godkjenne ein plan eller få eit byggeløyve, til mindre effektiv kan saksbehandlinga bli.

Dei tre modellane vi har greia ut, har koplingar som gjer at vi meiner dei vil kunne fungere effektivt. Samtidig er det skilnadar:

Modell 1 vil etter vårt syn krevje at ein etablerer ei rutine for behandling av eventuelle dispensasjonsspørsmål hos statsforvaltaren medan planprosessen i kommunen pågår. Men det at fleire organ må gi løyve til tiltaket, er i seg sjølv ein ulempe for effektiviteten; i dei fleste tilfelle vil ei løysing etter ei «to-spora» system vere tyngre enn der ei sak kan løyast etter ei lov og eit vedtaksorgan.

Modell 2 gir eit «reint» plan- og bygningslovsspor. Her vil ein få ein velkjent prosess, der staten er involvert som høyringsorgan og motsegnorgan i planprosessane, og som høyringsorgan, organ med klagerett og som klageorgan i dispensasjonssakene. Plan- og bygningslovssporet synast effektivt på den måten at primærkompetansen i alle tilfelle er lagt til kommunane, og at ein ikkje treng å etablere nye samordningsmekanismar for å få det til å fungere. Kor effektive prosessane blir, vil truleg særleg avhenge av kor *tydelege føringar* statlege planretningslinjer gir kommunane på den eine sida og til motsegnorgana på den andre, om terskelen for å setje forbodet til side og om terskelen for å fremje motsegn.

Modell 3 vurderer vi også på dette punktet til å vere tilsvarende modell 2, sidan byggjeforbodet i naturmangfaldlova her kan setjast til side gjennom reguleringsplan.

4.7 Oppsummering og tilråding

Oppsummeringsvis slår vi fast at vi trur at alle dei tre skisserte modellane kan fungere i praksis, og gi myra eit godt vern. Kva modell ein skal velje, må avgjerast ut frå kva parameter ein opplever som *viktigast*, og kva det er ein overordna vil oppnå:

Dersom målet er eit strengast mogleg forbod mot bygging på all myr, som berre kan fråvikast der samfunnskritiske behov tilseier det, så er den første modellen den beste. Modellen legg forvaltninga av forbodet til statsforvaltaren, og det er naturleg, ettersom den uansett ikkje opnar for kommunalt skjønn.

Dersom målet er eit relativt strengt forbod som samtidig opnar for ei meir konkret vurdering av den aktuelle myra opp imot tiltaket ein vil legge til rette for, og verdien av andre areal som er i spel, er ein modell som opnar for å gjere unntak gjennom planlegging betre. Myra vil då framleis vere inkludert i den heilskaplege planlegginga som skjer i kommunane, men byggjeforbodet vil gi myr ein spesiell status som gir statsforvaltninga som motsegnorgan og overprøvingsorgan vide fullmakter til å styre kor streng forvaltninga skal vere.

Vår tilråding er modell 2. Oppsummeringsvis kan vi grunngi dette slik:

- Plan- og bygningslova frå 2008 har som mål å leggje til rette for ei styrka *sektorovergripande planlegging*, med samordning av interesser på tvers av sektorar og samfunnsinteresser innanfor lova sitt system.¹⁶⁷ Omsynet til heilskapleg planlegging etter plan- og bygningslova, er naturlegvis viktig for meir enn myrvernet, og det kan

¹⁶⁷ Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 6-7.

tenkjast at særleg sterk statleg styring av myrvernet – eller eit sektorstyrt myrvern – kan ha kostnader *for andre sider* av sentrale samfunnsoppgåver og samanhengar, som det er vanskeleg å ha den fulle oversikta over.¹⁶⁸

- I nær samanheng med omsynet til heilskapleg planlegging, er også *omsynet til fleksibilitet*. Plan- og bygningslova kan sikre fleksibilitet i sjølve planlegginga, men lovgivinga bør også sikre høve til utvikling – evt. skjerping av myrvernet – men også til å gi sterkare plass til andre interesser med *tida og utviklinga*, og dertil knytte *politiske mål og strategiar*.¹⁶⁹ Dette er også ein fleksibilitet, som kan sikrast gjennom samspel mellom lovgiving og nasjonale forventningar, planretningslinjer og evt. forskrifter som kan endrast raskare enn det som er mogleg ved lovendringar. I praksis vil slike retningslinjer kunne utfylle lova, og gi lova eit innhald.¹⁷⁰
- Det at eit organ har ansvaret for å sjå fleire oppgåver i samanheng, vil som vi har vore inn på fleire stadar, sikre *effektiv forvaltning*.¹⁷¹ Dette kan vere både tilpassingseffektivitet (samordningsgevinst, jf. over), men også kostnadseffektivitet.¹⁷² Saksbehandling må ikkje gjerast meir omfattande enn nødvendig.¹⁷³
- Vi trur også at det kan vere ein fordel i seg sjølv at *tilnærma like restriksjonar* på arealbruk for ulike former for særleg sårbart areal, som myr og strandsone, blir regulert etter *tilnærma like system*. Eit likt system for strandsone og myr, vil kunne gjere det enklare for private personar, og offentlege organ å forstå forvaltningssystemet.¹⁷⁴ Av og til kan det nok også vere slik at myra er nettopp i strandsona, slik at det også av den grunn kan vere ein fordel at reglane er relativt like, og vert handheva av same forvaltningsnivå, og forvaltningsorgan, og med tilsvarande like system for statleg kontroll.¹⁷⁵
- Ved å gi det primære ansvaret for å forvalte myrareal til kommunen som første instans, og med vedtak av reguleringsplan i kommunestyret, vil ein samtidig kunne sikre *nærleik* til borgarane og *demokratisk legitimitet*.¹⁷⁶
- I kor stor grad plassering av forvaltningsansvaret for myr til kommunane, er med å sikre verdiar under det *kommunale sjølvstyret*, vil kunne variere med om situasjonen opnar opp for at kommunen har eit visst rom for å styre i arealplanprosessen. Det vil kunne variere. I dei tilfella kommunen ikkje har handlingsalternativ, kan det vere vanskeleg å

¹⁶⁸ Sml. Meld. St. 12 (2011-2012) s. 7 og Meld. St. 14 (2014-2015) s. 19.

¹⁶⁹ Sjø t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195-196 Statlige planretningslinjer «kan konkretiserise de nasjonale forventningene».

¹⁷⁰ Sjø t.d. Myklebust og Schütz, ”Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona“, TfE, nr. 2, 2012, s. 87-119, på s. 89 og 118.

¹⁷¹ Sjø t.d. Meld. St. 12 (2011-2012) s. 6.

¹⁷² Sml. Meld. St. 12 (2011-2012) s. 13.

¹⁷³ Sjø Prop. 79 L (2024-2025) s. 17.

¹⁷⁴ Sml. Prop. 79 L (2024-2025) s. 390

¹⁷⁵ Sml. Prop. 79 L (2024-2025) s. 487 der eit føremål med ny forvaltningslov er å leggje til rette for «effektiv, enhetlig og tillitsskapende forvaltning».

¹⁷⁶ Sjø Meld. St. 12 (2011-2012) s. 13.

snakke om eit kommunalt *sjølvstyre* (fridom, demokrati og effektivitet),¹⁷⁷ men det er likevel verdier i å velje eit effektivt og desentralisert forvaltningsnivå. Omsynet til nærleik, spreiding av ressursar, makt og demokratisk legitimitet, er verdier som kan vere viktige uavhengig av om det er passande å kalle dette eit «kommunalt sjølvstyre».

5. Konklusjon

Som forklart i kap. 4.7 ovanfor, er vår *primære tilråding* den modellen som legg myrforvaltninga til kommunane etter plan- og bygningslova (modell 2).

Vi trekkjer fram desse prinsippa for forvaltninga av myr som del av vår primære tilråding:

- Byggjeforbodet kjem til uttrykk i plan- og bygningslova § 1-8 a)
- Byggjeforbodet skal handhevast av kommunen gjennom arealplanlegging og *omsynssoner* som grunnlag for vedtak. Reglane om omsynssoner bør endrast for å vere eit betre verktøy for formidling av kunnskap om bandlegging, og høve til *utvide* myrvernet etter ei konkret vurdering.
- Det *må innførast plankrav*, slik at kommunen berre kan setje til side byggjeforbodet gjennom vedtak om reguleringsplan. Dette bør også kome til uttrykk i § 1-8 a).
- Det *bør innførast terskel* i lova for å setje byggjeforbodet til side gjennom plan, som kjem til uttrykk i § 1-8 a)
- Det bør utarbeidast *nye statlege planretningslinjer* som viser korleis ulike interesser skal avvegast mot kvarandre i planlegging som involverer myr, etter modell frå planretningslinjene som gjeld strandsoneforvaltning.
- Statlege planstyresmakter skal – som i dag – *delta* aktivt i den kommunale arealplanlegginga gjennom alle relevante planprosessar og kontradiksjon.
- Statlege planstyresmakter skal – som i dag – *kontrollere* den kommunale arealplanlegginga gjennom motsegn og eventuelt klage og overprøving. Mangel på motsegn til kommuneplanen sin arealdel, skal ikkje vere til hinder for motsegn til reguleringsplan.
- Plan- og bygningslova opnar for å gi dispensasjon frå byggjeforbodet og frå plankravet, men lista for å innvilge dette er høg.
- Kommunen kan *miste kompetansen* til å gi dispensasjon i slike saker, dersom intensjonane bak reglane ikkje blir etterlevd. Dette kan kome til uttrykk ved tilføyingar i § 19-4.

¹⁷⁷ Sml. t.d. Meld 12 (2011-2012) s. 39.

Referansar

Lover og forskrifter:

Norske:

Forskrift om konsekvensutredninger: Forskrift 26. juni 2009 nr. 855

Forvaltningslova: Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Jordlova: Lov 1. juli 1995 nr. 23 om landbruk

Klimalova: Lov 16. juni 2017 nr. 60 om klima

Kommunelova: Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner

Plan- og bygningsloven: Lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Danske:

Habitatbekendtgørelsen: Lov 21. august 2023 nr. 1098 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter

Miljømålsloven: Lov 26. mai 2023 nr. 692 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder

Naturbeskyttelsesloven: Lov 28. juni 2024 nr. 927 om naturbeskyttelse

Lovbekendtgørelse: Lov 29. mai 2024 nr. 572 om planlægning

Svenske:

Förordning om vattenverksamheter: Forskrift 1. desember 1998 nr. 1388

Miljöbalken (1998:808)

Konvensjonar, direktiv, retningslinjer, og rundskriv:

Convention on Biological Diversity (2023), “Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework” (Decision 15/4). Vedtatt 15. april 2023

Council of Europe. (1985). “European Charter of Local Self-Government”, ETS No. 122. Ratifisert av Norge 26. Mai 1989

Kommunal- og distriksdepartementet (2011), “Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen”

Kommunal- og distriksdepartementet (2009), “T-2/09 Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven”

Ramsar Convention Secretariat (2023). “The List of Wetlands of International Importance”, Ramsar.org.

Miljødirektoratet (2013) Veileder for behandling av utbyggingssaker som kan berøre Ramsarområder og andre vernede våtmarksområder.

Offentlege dokument:

Danmarks Jægerforbund, «Natura 2000»

Danmarks Miljøportal, «Danmarks Arealinformasjon»

Europarådets parlamentariske forsamling (1968). “Resolution 64 (1968)- Declaration of Principles on Local Autonomy”. Council of Europe

European Environment Agency (2023), “The Natura 2000 protected areas network”, 28. februar 2023

Innst. 181 L (2016-2017) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.)*

Innst. 182 S (2015-2016) *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen*

Innst. 606 L (2020-2021) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)*

Innst. S. nr. 156 (1992-1993) *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om forholdet mellom staten og kommunene*

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), “*Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven 2008, sist med endringer med ikrafttredelse 1. juli 2021*”.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023), “*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027*”

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015), “*Høringsnotat- Forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven*”, 5. august 2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), “*Høring- forslag til endringer i plan- og bygningsloven mv. (regional plan, dispensasjon m.m.)*”

Kommunesektorens organisasjon (2020), “*Et charter for lokaldemokrati i Europa*”, 15.10.2020

Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune- styring og samspel*

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*

Meld. St. 23 (1992-1993) *Om forholdet mellom staten og kommunane*

Meld. St. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat- en bedre oppgavefordeling*

Meld. St. 35 (2023-2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur*

Mikael Larsson, (2024), “*Motion till riksdagen 2024/25:487- Översyn av regler för Natura 2000-områden i Sverige*”

Miljødirektoratet (2023), “*Norges gjennomføring og bidrag til å oppfylle globale mål for natur*”, publisert av regjeringen.

Miljødirektoratet (2023). “*Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr*”, 1. desember 2023

Miljødirektoratet (2025), “*Forslag til ny bestemmelse i naturmangfoldloven – forbud mot nye torvuttak*”, 25. februar 2025

Miljøstyrelsen (2011), «*Natura 2000-plan for Danmark*», 25. november 2011

Miljøverndepartementet (2012), “*Kommuneplanens arealdel*”

NOU 2000: 20 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.*

NOU 2001:7 *Om bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*

NOU 2023:25 *Omstilling til lavutslipp*

Naturvårdsverket (2024) «*Väglledning- Myrskyddplan för Sverige*»

Ot.prp.nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*

Ot.prp.nr. 45 (1970-1971) *Om lov om planlegging i strandområder*

Ot.prp.nr. 52 (2008-2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*

Ot.prp.nr. 56 (1984-1985) *Plan- og bygningslov*

Plan- og Landdistriktsstyrelsen (2023), “*Oversikt over nasjonale interesser i kommuneplanlægning*”

Prop. 149 L (2015-2016) *Endringer i plan- og bygningsloven (mer spesifikke planprosesser, forenklinger mv.)*

Prop. 169 L (2020-2021) *Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)*
Prop. 182 L (2020-2021) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2030 og 2050)*
Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*
Prop. 46 L (2017-2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
Prop. 64 L (2016-2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskometanse m.m.)*
Prop. 79 L (2024-2025) *Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*
Sivilombudsmannen (2002), Uttalelse i sak SOMB-2002-72
Sivilombudsmannen (2011), Uttalelse i sak SOM-2011-595
Sivilombudsmannen (2014), Uttalelse i sak SOM-2014-2809
Sivilombudsmannen (2018), Uttalelse i sak SOM-2018-1219
Stortinget (2022), “Statsbudsjettet 2023”, vedtak nr. 108 (2022-2023)
Strandlovutvalget. (1970). Innstilling I fra Strandlovutvalget: *Om planlegging i strandområdene ved sjøen*. Oslo: Miljøverndepartementet, s. 40-45
Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, “Beskyttede moser”
Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, “Beskyttelse af § 3- naturtyper”
Styrelsen for Grøn Arealomlægning og Vandmiljø, “Fakta om Natura 2000-områdene”

Rettsavgjerder:

Barns fiskerett- dommen: Rt. 2004 s. 1985
Carbonara and Ventura v. Italy (Application no. 24638/94), dom avsagt av Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen 30. mai 2000
Elvebåter- dommen: Rt. 2005 s. 117
Hopen naturreservat- dommen: Rt. 2008 s. 1747
Klimadommen: HR-2020-2472-P
Konsesjonslovdommen: Rt. 1918 s. 401
Kyststi-dommen: Rt. 2012 s. 882
Muradalen-dommen: Rt 2009 s. 354
Naturbetong I- dommen: Rt. 2009 s.1142
Sandefjord-dommen: Rt. 2007 s. 102
Solemskogen- dommen: Rt. 1934 s. 330
Strandlov- dommen: Rt. 1970 s. 67
Stretch v. the United Kingdom (Application No. 44277/98), dom avsagt av Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen 24. juni 2003
Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland, (Application no.53600/20), dom avsagt av Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen 9. april 2024

Rapportar:

Council of Europe (1985): “Explanatory Report to the European Charter of Local Self-Government”
Holth & Winge AS og NINA (2024), “Naturavtalens mål om 30 prosent vern av natur innen 2030”, oppdrag for WWF Verdens naturfond og Sabima, 13.09.24

Holth & Winge, Sigrid Stokstad, Eivind Smith og OsloMet/NIBR (2024): “Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning”, 20. desember 2024

Miljø- og Fødevareministeriet (2019), ”Veiledning om naturbeskyttelseslovens § 3-beskyttede naturtyper“, desember 2019

Naturvårdsverket (2007), «Myrskyddsplan för Sverige: Huvudrapport över revidering 2006», sist oppdatert 09.04.2023

Naturvårdsverket (2020), “Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv- Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013-2018”

Naturvårdsverket (2022), «Myllrande våtmarker- Fördjupad utvärdering av miljömålen 2023”, rapport 7072

Riksrevisjonens dokument 3:7 (2018-2019), “Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker”

Sigrid Eskeland Schütz og Elise Johansen (2023) “Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs”. Det juridiske fakultet Universitet i Bergen, 15. mars 2023

Simensen, T., Winge, N.K., Holth, F., Stange, E., Barton, D.N., Hanssen, G.S. (2022). “Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre”. KS FOU-rapport.

Litteratur og anna informasjonsmateriale

Baane, Lasse, Karnov lovkommentar til Naturbeskyttelsesloven, Karnov Group Danmark

Bugge, H.C. (2022), “*Lærebok i miljøforvaltningsrett*”, Universitetsforlaget

Eckhoff, T., & Smith, E. (2014). “*Forvaltningsrett*” (10.utg.). Universitetsforlaget

Fleischer, Carl August, Strandlovdommen, *Lov og Rett*, 1970, s. 209-223.

Graver, Hans Petter og Tøssebro, Henriette N (2024) *Alminnelig forvaltningsrett*, 6. utgåve, Universitetsforlaget

Holth, F. & Winge, N.K. (2024), *Plan- og bygningsrett*, Universitetsforlaget

Jorem, Henrik, *The Development of the Right to Property in the European Convention on Human Rights*, Thesis for the degree of Philosophiae Doctor (PhD), University of Bergen, Norway, 2023.

Klima- og miljødepartementet 2025: “*Internasjonale klimaforhandlinger*”, sist oppdatert 21.02.2025, <https://www.regjeringen.no/no/tema/klima-og-miljo/klima/innsiktsartikler-klima/de-internasjonale-klimaforhandlingene/id2741333/?expand=factbox2741345>

Koester, V. (2009). *Naturbeskyttelsesloven med kommentarer* (3.utg.). København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Michanek, G. & Zetterberg, C. (2021), *Den svenska miljörätten* (6.utg.). Iustus

Miljødirektoratet 2023, “*Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) og naturavtalen*”, t oppdatert 09.11.2023, [Konvensjon om biologisk mangfold \(CBD\) og naturavtalen - miljodirektoratet.no](https://miljodirektoratet.no)

Myklebust, I.E. (2019). “Handlerommet for skjønn i plan- og byggjesaker”. i Tøssebro, H. (red), *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Universitetsforlagets, s. 279-316.

Myklebust, I.E., & Fauchald, O.K. (2019). “Nedbygging av strandsona og Grunnlova § 112”, i O.K. Fauchald & E. Smith (Red.), *Mellom jus og politikk* (s. 215-230). Fagbokforlaget

Myklebust, I.E., & Schütz, S.E., (2012), *Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona*, Tidsskrift for Eiendomsrett, s. 87-119.

Norsk telegrambyrå (NTB) ”Norske kommuner planlegger bygging på til sammen 208 kvadratkilometer myr”, 2025, [Norske kommuner planlegger bygging på til sammen 208 kvadratkilometer myr | ABC Nyheter](#)

- Schütz, S.E. (2023), "*Inntekts- og utbyggingsdepartementa finter Klima- og miljødepartementet, og kjem unna med det*", Rett 24
- Stokstad, S (2011) "En folkerettslig målestokk for kommunalt selvstyre", i Baldersheim, H. & Smith, E (red.), *Lokalt demokrati uten kommunalt selvstyre?*
- Stokstad, S (2012) *Kommunalt selvstyre. Stortinget, statsforvaltningen og kommunene* (doktorgradsavhandling ved UiO 2012).
- Vedvik, S.E. (2023) *Motsegn, Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, Karnov group
- Winge, N.K. (2017), *Plan- og bygningsloven- en felles arena for sektorer og interesser?* i Kart og plan vol. 77 s. 7-20