

# Juridisk utredning for Klimautvalget 2050



---

## Andre utredning

*Plan- og bygningslovens rolle på veien mot et lavutslippssamfunn*

---

Utarbeidet av  
Holth & Winge AS

## Innhold

Sammendrag .....	4
1. Innledning .....	5
2. Plan- og bygningsloven som beslutningssystem .....	7
2.1 Lovens oppbygning og struktur .....	7
2.2 Planlegging som beslutningssystem .....	7
2.3 Byggesaksbehandling som beslutningssystem .....	9
2.4 Kontroll i plan- og bygningsretten .....	9
3. Særtrekk ved plan- og bygningsloven som beslutningssystem .....	10
3.1 Innledning .....	10
3.2 Plan- og bygningsloven er sektornøytral .....	10
3.3 Plan- og bygningsloven er sektorovergripende .....	12
3.4 Plan- og bygningsloven er prosessorientert .....	13
3.5 Plan- og bygningsloven er i all hovedsak lokaltstyrt .....	14
4. Klimahensynets stilling i lovens formål .....	15
4.1 Plan- og bygningslovens formål .....	15
4.2 Formålet med planlegging .....	16
4.3 Er det behov for å synliggjøre klimahensynet i formålet? .....	17
4.4 Oppsummering og forslag til tiltak .....	18
5. Klimahensynets stilling i statlig planlegging .....	19
5.1 Formålet med statlig planlegging .....	19
5.2 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging .....	19
5.3 Statlige planretningslinjer .....	21
5.4 Statlige planbestemmelser .....	23
5.5 Statlig arealplan .....	24
5.6 Oppsummering og forslag til tiltak .....	25
6. Klimahensynets stilling i regional planlegging .....	26
6.1 Formålet med regional planlegging .....	26
6.2 Regionale planverktøy .....	26
6.3 Oppsummering og forslag til tiltak .....	29
7. Kommuneplanens arealdel som virkemiddel for å ivareta klimahensyn .....	30
7.1 Formålet med kommuneplanens arealdel .....	30
7.2 Klimahensyn i arealformål .....	32

7.3 Klimahensyn i hensynssoner .....	33
7.4 Klimahensyn i planbestemmelser .....	33
7.5 Oppsummering og forslag til tiltak .....	34
8. Reguleringsplaner som virkemiddel for å ivareta klimahensyn .....	34
8.1 Formålet med reguleringsplaner .....	34
8.2 Klimahensyn i arealformål .....	36
8.3 Klimahensyn i planbestemmelser .....	36
8.4 Særlig om endring og oppheving av arealplaner .....	39
8.5 Oppsummering og forslag til tiltak .....	40
9. Særlig om prosesskrav ved planlegging .....	41
9.1 Saksbehandlingskrav i plan- og bygningsloven .....	41
9.2 Konsekvensutredninger .....	42
9.3 Særlig om båndet mellom utbygger og utreder .....	48
9.4 Oppsummering og forslag til tiltak .....	48
10. Plan- og bygningsloven som en felles arena for offentlige beslutningsprosesser .....	49
10.1 Innledning .....	49
10.2 Koblingsmodeller i dagens regelverk .....	50
10.3 Oppsummering og forslag til tiltak .....	53
11. Klimahensyn i byggesaksbehandling .....	54
11.1 Innledning .....	54
11.2 Kommunenes handlingsrom til å oppstille vilkår i tillatelser og gi avslag på søknader av hensyn til klima .....	54
11.3 Oppsummering og forslag til tiltak .....	55
12. Kontroll innenfor plan- og bygningslovens beslutningssystemer .....	56
12.1 Innledning .....	56
12.2 En oversikt over kontrollmulighetene etter dagens regelverk .....	56
12.3 Særlig om innsigelse .....	57
12.4 Oppsummering og forslag til tiltak .....	58
13. Avsluttende refleksjoner .....	59

## Sammendrag

Denne utredningen gjør rede for og vurderer klimahensynets stilling i plan- og bygningsloven. Den viser det betydelige, rettslige handlingsrommet som ligger i plan- og bygningsloven, når det kommer til å ta klimahensyn. De muligheter loven gir er nok likevel ikke alltid lett for rettsanvenderne å oppdage. Aktiv bruk av plan- og bygningsloven på veien mot en omstilling mot et lavutslippssamfunn krever; (1) kunnskap om det vide rettslig handlingsrommet i loven og (2) vilje og evne til å bruke dette handlingsrommet. Selv om vi finner at plan- og bygningsloven har mange virkemidler i dag, mener vi også at det bør gjøres endringer i loven. Noen av forlagene vi kommer med i denne utredningen er av mer pedagogisk og opplysende karakter. Dette gjelder eksempelvis vårt forslag om styrking av lovens formålsbestemmelse. Vårt forslag her bygger i stor grad på en tidligere utredning fra professor Hans Christian Bugge. Andre av våre forslag kan betegnes som en styrking av klimahensynet i loven, og et forsøk på å tette svakheter og hull i lovgivningen. Et eksempel på dette kan være vårt forslag om et eget arealformål eller underformål som sikrer muligheten for restaurering/istandsetting av areal som har, eller vil kunne ha, en natur- og klimafunksjon.

Plan- og bygningsloven som den sentrale arena for styring av arealbruk, herunder utredning av konsekvenser av arealbruksendringer, må styrkes. Dette krever; (1) styrking av samordningen mellom plan- og bygningsloven og andre lover, (2) styrking av klimahensynet i loven, herunder i regelverket om konsekvensutredninger.

Utredningen viser også sårbarheten i systemet. Denne sårbarheten kan imidlertid begrenses. Dette krever; (1) bedre koordinering mellom de ulike myndighetene, herunder de ulike departementene, (2) større grad av involvering og kontroll i planprosesser, herunder bruk av innsigelse og (3) kontroll med vedtak i forvaltningen, både forvaltningskontroll og domstolskontroll.

Utredningen er bredt anlagt, og har som siktemål å fange opp det vi mener er, og vil være, de viktigste rettslige diskusjonene fremover. Vi har hatt som ambisjon å vise bredden i de problemstillinger plan- og bygningsloven reiser, når det kommer til lovens betydning for klimaomstilling. Det kunne vært reist flere problemstillinger og vi kunne gått dypere inn i en rekke spørsmål. Utredningen vil likevel kunne tjene som et godt utgangspunkt for videre diskusjoner omkring lovendringer, endringer i praksis og ikke minst endret holdning til plan- og bygningsloven som virkemiddel på veien mot et lavutslippssamfunn.

## 1. Innledning

Plan- og bygningsloven er ikke vedtatt som en miljølov, men er likevel en av de viktigste lovene for omstillingen til et lavutslippssamfunn. Påstanden krever en forklaring. I de aller fleste tilfeller krever etablering av fysiske tiltak eller endret arealbruk, avklaring etter plan- og bygningsloven. I dette ligger at tiltakene ikke må være i strid med de rettslig bindende arealplanene for området, samt at det som hovedregel kreves særskilt søknad og tillatelse for gjennomføring av tiltak. Dette gir myndighetene, især kommunene, utstrakt kontroll med arealbruken, og dermed stor mulighet til å bestemme hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres.

Utbygging av boliger, fritidsboliger, offentlige bygg, næringslokaler og lignende reguleres av plan- og bygningsloven. Det samme gjelder annen arealkrevende virksomhet, slik som mineralutvinning, veiutbygging, akvakulturvirksomhet, skogbruk og jordbruk mv. Selv om det er vedtatt særskilte lover som regulerer denne type sektorinteresser, styres de også av arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven. Ethvert tiltak og enhver virksomhet som gjelder bruk av areal, kan medføre både direkte og indirekte utslipp av klimagasser, samt inngrep i natur. Hvorvidt vi oppnår målet om å bli et lavutslippssamfunn, og samtidig ivaretar naturinteresser, vil derfor i stor grad bero på hvordan plan- og bygningsloven anvendes.

Plan- og bygningsretten er et komplisert og sammensatt rettsområde. Lovens beslutningssystem er delt mellom tre beslutningsnivåer; statlig, regionalt og lokalt. I tillegg utgjør loven en felles plattform for samordning av beslutninger som treffes etter andre lover. Dette vertikale og horisontale styringssystemet setter loven i en særstilling, sammenlignet med andre offentligrettslige lover som har betydning for natur- og klimahensyn. Plan- og bygningsloven er ment å være sektorovergripende. Både saksbehandlingsbestemmelser og koblingen mot annet lovverk blir dermed svært sentralt når myndighetenes handlingsrom etter loven skal klarlegges. Lovens sektorovergripende virkning er, som vi skal komme tilbake til, ett av flere kjennetegn ved loven.

Hensikten med denne utredningen er å fastlegge forvaltningens rett og plikt til å utrede, vektlegge og ivareta klima- og naturhensyn i plan- og i byggesaker. Klimahensynet er tydelig fremhevet i forarbeidene til loven. Her sies det blant annet:<sup>1</sup>

*Plan- og bygningsloven er et av de mest langsiktige virkemidlene til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag. Gjennom sin arealplanlegging har kommunen mulighet til å påvirke utslipp av klimagasser, særlig fra transport og stasjonær energibruk. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven er derfor et viktig supplement til nasjonale virkemidler for reduksjon av klimagassutslipp. Arealplanlegging er også sektorovergripende, og er derfor et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng. Det eksisterende planverktøyet gir allerede i dag kommunene muligheter til å legge til rette for en klimavennlig arealbruk. Forslaget til ny plan- og bygningslov styrker kommunenes muligheter til å ta klimahensyn i arealplanleggingen.*

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.

Til tross for slike klare intensjoner i forarbeidene, finner vi svært lite som direkte omhandler klima i de enkelte bestemmelsene i loven. Dette begrenser ikke nødvendigvis myndighetenes rett til å vektlegge klima- og naturhensyn, men kan gjøre det vanskeligere å forstå hvordan loven kan brukes som et styringsmiddel innen klimapolitikken. I tillegg kan manglende forankring av klimahensynet i loven skape usikkerhet med tanke på hvor langt myndighetene kan gå i å styre arealbruken ut fra klimamål.

Utredningen søker å klargjøre hvilke virkemidler loven gir for å operasjonalisere intensjonen som har kommet til uttrykk i lovens forarbeider. Vi skal se på hvilke muligheter plan- og bygningsloven gir, og hvilke begrensninger loven setter, når det gjelder forvaltningens rett og plikt til å ivareta klima- og naturhensyn i plan- og byggesaksbehandling. Fortløpende peker vi på styrker og svakheter ved dagens lovbestemmelser, og med dette undersøkes hvilke endringer som bør vurderes for at loven skal være et mer effektivt styringsmiddel i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Utredningen har også til hensikt å forklare hvorfor kunnskap om virkemidlene i lovgivningen er spesielt viktig på plan- og bygningsrettens område. Plan- og bygningsretten er et rettsområde hvor rettsanvenderne i stor grad ikke er jurister. Et sentralt spørsmål i lys av det sistnevnte er om loven i dag fremstår som klar og tydelig nok, med hensyn til hvilket rettslig handlingsrom som ligger i loven.

Utredningen bygger på flere juridiske utredninger og vitenskapelige arbeider som diskuterer klimahensynets stilling i norsk rett. Helt sentralt er professor Hans Christian Bugges utredning, utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet, som diskuterer behovet for endringer i plan- og bygningsloven på veien frem mot et lavutslippssamfunn.<sup>2</sup> Denne danner grunnlaget for flere av våre refleksjoner, hvor vi trekker frem både svakheter og styrker ved de lovendringene Bugge foreslår i sin utredning.

Utredningen tar ikke sikte på å belyse og diskutere alle problemstillinger som gjelder plan- og bygningsloven som styringsmiddel i klima- og naturforvaltningen. Hensikten er snarere å vise Klimautvalget det potensialet som ligger i loven som et virkemiddel for å operasjonalisere målet om et lavutslippssamfunn. Vi har derfor valgt ut de spørsmål og problemstillinger vi mener utvalget bør være spesielt oppmerksomme på.

---

<sup>2</sup> Hans Christian Bugge, *Norge som lavutslippssamfunn, Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?* KMD 2016.

## 2. Plan- og bygningsloven som beslutningssystem

### 2.1 Lovens oppbygning og struktur

Plan- og bygningsloven er delt inn i fem hoveddeler. Dette er:

- Den alminnelige delen
- Plandelen
- Gjennomføringsdelen
- Byggesaksdelen
- Håndhevings- og gebyrregler

Fremstillingen vil i all hovedsak ta for seg plandelen i loven. Det er særlig gjennom bestemmelsene om arealplaner loven gir myndighetene vide fullmakter til å treffe beslutninger av betydning for klima- og naturhensyn. Dersom en vedtatt arealplan i liten grad er utformet med kunnskap om, og hensyntagen til, klima- og naturhensyn, vil slike interesser vanskelig kunne ivaretas når planen skal håndheves i den enkelte byggesak. Kommunenes handlingsrom til å fastsette krav til arealbruk er nemlig langt mindre i byggesak, enn hva som er tilfelle ved utarbeidelse av arealplaner. Det er ikke dermed sagt at lovens byggesaksdel er uten betydning i vår sammenheng. I byggesaksdelen finner vi lovens krav til behandling av søknader om ulike tiltak og konkrete krav til de ulike tiltakene. Byggesaksdelen er i stor grad også styrt gjennom to sentrale forskrifter; byggesaksforskriften<sup>3</sup> (SAK) og teknisk forskrift<sup>4</sup> (TEK). Summen av ulike krav som stilles i den enkelte byggesak, som enten er forankret i lov, forskrift eller arealplaner, vil derfor kunne ha stor betydning for klimagassutslipp nasjonalt.

### 2.2 Planlegging som beslutningssystem

Planlegging skjer på både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I lovens formålsbestemmelse pbl. § 1-1 andre ledd slås det fast at:

*Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.*

I dette ligger et sentralt poeng. Loven åpner opp for at planlegging kan ha svært forskjellige formål. Arealplaner kan ha til formål å verne arealer, eller legge til rette for utbygging av arealer. Loven oppstiller en ramme for hvilke arealformål som kan brukes, men overlater til planmyndighetene, især kommunene, å bestemme hvilke formål som skal brukes for de ulike områdene i en plan. Dermed er det i stor grad opp til lokale myndigheter å utarbeide forslag til arealplaner som prioriterer mellom de ulike interesser. Loven setter som den klare hovedregel ikke noen interesser foran andre interesser. En form for unntak finner vi i byggeforbudsbestemmelsen langs sjø, jf. pbl. § 1-8, men også dette forbudet kan settes til side gjennom en arealplan. Andre myndigheter, særlig regionale og nasjonale myndigheter, skal påse at arealplanene ivaretar de interesser disse myndighetene er satt til å ivareta.

---

<sup>3</sup> Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

<sup>4</sup> Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift).

Til tross for at kommunene er gitt vide fullmakter i loven til å bestemme arealbruken, bygger loven på et hierarkisk plansystem, eller rettere sagt en tanke om at kommunene forventes å følge signaler og føringer fra nasjonale og regionale planmyndigheter. Selv om loven som sådan bygger på en tanke om et visst hierarki, bryter likevel pbl. § 1-5 andre ledd med dette utgangspunktet. Bestemmelsen slår nemlig fast prinsippet om at ved motstrid mellom planer vil den sist vedtatte planen gå foran en tidligere vedtatt arealplan. Vi kan kalle dette er prinsipp om «sist i tid, best i rett». Dette prinsippet er viktig, da det gir planmyndighetene et handlingsrom til å vedta nye planer som i større grad ivaretar andre hensyn og interesser, enn hva som fulgte av de tidligere planene.

Planlegging i plan- og bygningslovens forstand omfatter langt mer enn bare arealplanlegging. I begrepet ligger også samfunnsplanlegging, gjennom kravet om at kommuneplanen skal ha en samfunnsdel og en handlingsdel. Føringer og målsettinger i samfunns- og handlingsdelen vil selvsagt kunne ha stor betydning også for klimahensyn. Plan- og bygningsloven § 11-2 slår fast:

*Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.*

I forarbeidene til bestemmelsen sies det:<sup>5</sup>

*Første ledd angir at kommuneplanens samfunnsdel skal behandle langsiktige utfordringer, herunder miljømessige utfordringer og utfordringer knyttet til universell utforming, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon, for sektorene og for utvalgte målgrupper. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for samfunnsutvikling, sektorenes virksomhet og langsiktige arealbehov, og ta stilling til hvilken strategi kommunen vil legge til grunn. Hensikten med det siste er å beskrive sammenhengen mellom de langsiktige mål og strategier som trekkes opp i samfunnsdelen, og de fysiske konsekvensene.*

Forarbeidene viser tydelig hvilken betydning kommunens samfunnsdel kan få for ivaretagelse av klimahensyn i planlegging. Det fremstår som et paradoks at dette ikke kommer tydeligere frem i ordlyden i pbl. § 11-2. I denne utredningen vil vi likevel rette søkelyset på arealplanlegging.

Som beslutningssystem er arealplaner ment å være en «felles arena» for avveining av hensyn og interesser på tvers av sektorer og mellom forvaltningsnivåer. Arealplanlegging er forutsatt å være et egnet virkemiddel for å sikre at vedtak om arealbruk skjer med tilstrekkelig kunnskap om, og vektlegging av, klima- og naturhensyn. Spørsmålet vi søker å besvare i denne utredningen er om plan- og bygningsloven bestemmelser har bestemmelser som i tilstrekkelig grad sikrer at dette skjer i praksis.

---

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 209.



### 2.3 Byggesaksbehandling som beslutningssystem

Lovens byggesaksdel fastsetter krav til gjennomføring av arealplaner. Helt sentralt er bestemmelsene om krav til søknad og tillatelse ved gjennomføring av nye tiltak. Det er kommunene som er gitt myndighet til å avgjøre søknadene om tillatelse. Utgangspunktet er at ethvert tiltak og arealinngrep krever tillatelse av kommunen før gjennomføring. Loven oppstiller likevel unntak for visse mindre tiltak, samt enkelte tiltak som er underlagt regulering etter særskilte sektorlover, jf. pbl. § 20-6 og SAK § 4-3. Det siste gjelder blant annet utbygging av offentlige veier, konsesjonspliktige energitiltak, mineralutvinning, akvakultur m.m. Her er det viktig å understreke at selv om slike tiltak er unntatt fra søknadsplikten, vil de kunne omfattes av planplikten etter pbl. § 12-1 tredje ledd. I alle tilfeller vil slike tiltak omfattes av rettsvirkingene av en arealplan. Det vil si at tiltak ikke kan være i strid med rettslig bindende arealplaner. Er tiltaket i strid med plan, må det foretas en planendring, eventuelt innvilges dispensasjon. Et annet viktig poeng er at disse tiltakene ikke er fritatt for reguleringsplanplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd, om ikke unntak følger eksplisitt av lovgivningen. Pr. i dag er det bare utbygging av tiltak for energiproduksjon eller overføring av kraft som er unntatt plankravet, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd. Koblingen mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, behandler vi nedenfor i kapittel 10.

Byggesaksdelen har en nokså annen karakter enn lovens plandel. Etter pbl. § 21-4 har grunneier som et utgangspunkt rettskrav på tillatelse til tiltak som er i tråd med plan. Denne bestemmelsen har medført at mange omtaler plan- og bygningsloven som en «ja-lov», noe vi mener er en uheldig karakteristikk, fordi det ikke samsvarer med realitetene i loven. For det første har kommunene rett til å oppheve og endre planer, selv etter søknad om tillatelse er sendt inn, noe vi kommer tilbake til i punkt 8.4. For det andre kan kommunene ha plikt til å avslå en søknad, selv om søknaden er i tråd med plan. Dette kan være tilfelle der det eksempelvis avdekkes ras-, skred- eller flomfare, eller der kommunene mener ny utbygging bør unngås på grunn av klima- og naturhensyn, se pbl. § 28-1. Sammenlignet med planbehandling har kommunene likevel langt mindre handlingsrom til å utøve skjønn og sette særskilte krav i byggesaksbehandlingen. Dette viser etter vårt syn betydningen og viktigheten av at klimahensynet er utredet og hensyntatt i vedtatte planer.

### 2.4 Kontroll i plan- og bygningsretten

Plan- og bygningslovens bestemmelser om innsigelse er et særskilt kontrollsystem som gjelder for kommunale arealplaner. I korte trekk går dette ut på at andre myndigheter kan varsle og fremme innsigelse, dersom kommunenes planforslag ikke tar tilstrekkelig hensyn til regionale eller nasjonale interesser. Dersom kommunene velger å vedta planen til tross for innsigelsen, skal saken, om den ikke finner sin løsning gjennom mekling hos Statsforvalter, avgjøres av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD).

Kontroll med kommunale vedtak på plan- og bygningsrettens område skjer også gjennom forvaltningslovens bestemmelser om klage på enkeltvedtak. Både reguleringsplaner, tillatelse til tiltak og dispensasjoner treffes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand,

og kan følgelig påklages til Statsforvalter. Statsforvalter kan prøve alle sider av saken, men skal legge stor vekt på hensynet til det lokale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. I spørsmålet *om* en plan skal vedtas, eller *hva* som skal være innholdet i planen, må Statsforvalter altså legge stor vekt på hva kommunestyret selv mener ved behandling av en klagesak. I tillegg til klagebehandling, kan overprøving og kontroll skje ved at en beslutning bringes inn til Sivilombudet eller at det reises søksmål for domstolene. Grunnet høye sakskostnader ved behandling av søksmål, er det relativt få saker innen plan- og bygningsretten som finner veien til domstolene. Klage til Sivilombudet er på sin side kostnadsfritt, og hvert år mottar Sivilombudet om lag 600 klagesaker som gjelder beslutninger truffet i medhold av plan- og bygningsloven.<sup>6</sup> Flere av disse sakene har endt med en uttalelse fra Sivilombudet hvor det rettes kritikk mot forvaltningen, og dermed har Sivilombudet bidratt til å avklare flere rettsspørsmål innen plan- og bygningsretten.

I denne utredningen er det i all hovedsak bestemmelsene om innsigelse vi kommer til å diskutere. I kapittel 12 nedenfor, undersøker vi i hvilken grad klima- og naturhensyn er tilstrekkelig synliggjort i bestemmelsene som legger rammen for når myndighetene fremme innsigelse mot planer.

### 3. Særtrekk ved plan- og bygningsloven som beslutningssystem

#### 3.1 Innledning

I dette kapittelet skal vi se nærmere på enkelte særtrekk ved plan- og bygningsloven. Selv om det er en rekke lover som har betydning for regulering av klimagassutslipp og ivaretagelse av naturverdier, kommer plan- og bygningsloven i en særstilling. Lovens sektornøytrale og sektorovergripende karakter, skal bidra til at loven fungerer som en felles arena for avveining av hensyn og interesser på tvers av sektorer og mellom beslutningsnivåer. Som nevnt er det derfor fremhevet i lovens forarbeider at arealplanlegging er «et egnet virkemiddel for klimavennlige løsninger som krever at man ser ulike samfunnssektorer i sammenheng».<sup>7</sup>

Det er likevel en erkjennelse at det ofte er et spenn mellom lovgivers intensjoner og hvordan lovgivning virker i praksis. I det følgende presenteres enkelte særtrekk ved plan- og bygningslovens karakter, sammenholdt med refleksjoner omkring hvilke utfordringer som gjør seg gjeldende i praksis. Med dette dannes grunnlaget for den påfølgende vurderingen av planlegging som virkemiddel i omstillingen til et lavutslippssamfunn.

#### 3.2 Plan- og bygningsloven er sektornøytral

Det finnes en rekke lover som har betydning for klima- og naturforvaltningen i Norge. Mens enkelte sektorlover har til formål å beskytte arealene og de tilhørende interesser (for eksempel naturmangfoldloven, friluftsløven og kulturminneloven), har andre sektorlover til formål å legge til rette for en bestemt type utbygging eller utnyttelse av arealene (for eksempel veiloven, mineralloven, skogbrukslova og jordlova). Felles for sektorlovene er at de har som hovedformål å fremme eller ivareta bestemte hensyn og interesser. Plan- og

<sup>6</sup> Se Sivilombudets årsmelding for 2021 – Dok. 4 (2021-2022).

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.

bygningsloven skiller seg slik sett ut ved at den er *sektornøytral*. Innenfor lovens formål om bærekraftig utvikling, er alle hensyn og interesser i utgangspunktet likestilte.

I arbeidet med plan- og bygningsloven ble det diskutert om enkelte hensyn og interesser skulle synliggjøres i lovens formålsbestemmelse, slik at den avspeilet de viktigste målene og verdiene loven skulle ivareta. Planlovutvalgets forslag til formålsbestemmelsens første ledd lød slik:<sup>8</sup>

*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Den skal legge til rette for verdiskaping, næringsutvikling, gode boliger og bomiljøer, og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet, og fremme folkehelse og samfunnssikkerhet. Den skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer og sikre naturgrunnet for samisk kultur. Den skal vareta hensynet til estetikk og god byggeskikk.*

Forslaget møtte en del motstand i høringsrunden. Enkelte mente at formålet burde være mer verdinøytralt, mens andre mente at forslaget utelot viktige hensyn og interesser som burde vært nevnt uttrykkelig. Departementet sa seg enig i at formålsbestemmelsen burde ha bærekraftig utvikling som overordnet formål, men mente samtidig at den burde være kort og presis uten angivelse av for mange hensyn og interesser. Departementet ga følgende forklaring i lovproposisjonen:<sup>9</sup>

*For å unngå at bestemmelsen blir for lang regnes ikke opp alle hensyn, forhold og interesser som inngår i samfunnsplanleggingen. En del viktige oppgaver og hensyn i planlegging etter loven framgår av § 3-1. Oppregningen i loven er således ikke uttømmende. Det følger av flere bestemmelser utover i loven at også en rekke andre forhold inkluderes. Bestemmelsen er ikke en begrensning i forhold til virkeområdet for gjeldende lov. Den innebærer snarere en klargjøring av at loven gjelder generelt og for all samfunnsplanlegging, for arealstyring og byggesaksbehandling. På mange områder er det imidlertid spesiallover som virker sammen med plan- og bygningsloven.*

Til tross for dette, mente departementet at enkelte hensyn var så grunnleggende for all planlegging, at de burde komme direkte til uttrykk i lovens formål. Dermed ble hensynet til universell utforming, barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene inntatt i formålsbestemmelsens femte ledd.

Lovens sektornøytrale karakter gir forvaltningen mulighet til å treffe beslutninger på grunnlag av et bredt skjønn, hvor det kan legges avgjørende vekt på de særskilte hensyn og interesser som gjør seg gjeldende i den konkrete sak. Samtidig skaper dette utfordringer med å sikre at det legges vekt på de løsninger som ivaretar klima- og naturhensyn. Som et ledd omstillingen til et lavutslippssamfunn, og i lys av plan- og bygningslovens betydning for måloppnåelsen, er det grunn til å diskutere om klima- og naturhensyn burde komme direkte til uttrykk i lovens formål. Dette tar vi stilling til nedenfor, i kapittel 4.

<sup>8</sup> NOU 2003: 14 s. 239.

<sup>9</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

### 3.3 Plan- og bygningsloven er sektorovergripende

Kommunenes arealplaner, det vil si kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, er rettslig bindende. I dette ligger at de er bindende for grunneiere, kommunene selv og andre myndigheter. Dette innebærer at den virksomhet som reguleres av sektorlover, ikke uten videre kan gjennomføres.

*For det første*, som den klare hovedregel, må alle former for endret arealbruk være i tråd med de krav som følger av gjeldende, kommunale arealplaner. *For det andre* må det, igjen som den klare hovedregel, være utarbeidet reguleringsplan før utbygging kan skje. Dette gjelder både for tiltak som direkte reguleres av plan- og bygningsloven og for tiltak som hører inn under annet lovverk. Dette gir plan- og bygningsloven en *sektorovergripende* funksjon, hvor lovgivers intensjon er at planlegging skal være en felles arena for alle beslutninger om arealbruk. Dette ble fremhevet tydelig da Planlovutvalget la frem forslag til ny lov. I utvalgets første delutredning ble det uttalt:<sup>10</sup>

*Utvalget ser at det er mulighet for å forenkle hele beslutningssystemet ved å utvikle plansystemet i plan- og bygningsloven videre slik at det kan bli:*

- *en felles arena for avveining og avklaring mellom ulike sektorinteresser*
- *en felles plan- og beslutningsprosess for saker som er viktige for kommuner og fylkeskommuner, herunder særlig for bruken av ressurser og arealer*
- *et felles planredskap for sektorer som har betydning for arealbruken, herunder å gjøre arealdelen av kommuneplan til et felles og samlet dokument for hvordan arealer kan benyttes eller ikke benyttes.*

Utvalgets forslag fikk gjennomslag på flere områder, og i lovens forarbeider er planlegging som beslutningssystem på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer løftet tydelig frem. I forarbeidene uttales blant annet følgende:<sup>11</sup>

*Samfunnsutviklingen har medført økt spesialisering og sektorisering. Et karakteristisk trekk ved sektoreringen er at utviklingen innen ulike områder av forvaltningen foregår forholdsvis upåvirket av hverandre. Mange viktige nye utfordringer er imidlertid sektorovergripende, og krever brede vurderinger og helhetlige løsninger. Miljøproblemene er ett eksempel. Også målet om en mer effektiv organisering av offentlig virksomhet er i seg selv sektorovergripende. Behovet for samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsnivåer og profesjoner er stort.*

*Det er summen av enkelthandlinger i dag som former samfunnet på lengre sikt. Flyttestrømmer er resultat av enkeltpersoners eller familiers beslutning om å flytte. Arbeidsplasser forsvinner som resultat av nedleggelse av bedrifter. Naturområder og kulturminner forsvinner og det biologiske mangfoldet reduseres som resultat av behov for råstoff og utbyggingsareal. Summen av enkeltbeslutninger påvirker også den globale utviklingen av økonomi, klima og miljø.*

<sup>10</sup> NOU 2001: 7 s. 75.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 5.

*Plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å legge rammer for hvordan summen av enkeltbeslutninger skal påvirke omgivelsene og samfunnet i et lengre perspektiv.*

I selve lovteksten har dette kommet til uttrykk i form av et særskilt formål ved planlegging, inntatt i pbl. § 3-1 andre ledd:

*Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.*

Det er imidlertid store variasjoner med hensyn til hvordan sektorlovene er koblet til plansystemet, og det er stilt kritiske spørsmål til hensiktsmessigheten av dagens regulering.<sup>12</sup> Utfordringen består i at det er store forskjeller med hensyn til hvor forpliktende vedtatte arealplaner er, eller oppfattes å være, i de ulike sektorene. Enkelte sektortiltak er fullt ut underlagt plansystemet, andre sektorlover har svakere kobling til plan- og bygningsloven, mens enkelte sektorer er unntatt fra plan- og bygningsloven. Samlet sett er bildet uoversiktlig, og i sum nokså langt fra lovgivers intensjon om plan- og bygningsloven som den felles arena for utredninger og beslutninger om arealbruk. Det er etter vårt syn også grunn til å stille spørsmål ved om de oppfatningene som legges til grunn i deler av forvaltningen bygger på korrekt forståelse av lovgivningen. Dette kan innebære utfordringer når det gjelder planlegging som arena for tverrsektorielle beslutninger om klimatiltak. All den tid enkelte sektorer opererer ved siden av og uten tilstrekkelig kobling til plansystemet, er det vanskelig å sikre en helhetlig klimaomstilling. Nedenfor, i kapittel 10, skal vi diskutere mulige grep for å styrke plan- og bygningslovens virkemidler for samordning med sektorlovene.

### 3.4 Plan- og bygningsloven er prosessorientert

Plan- og bygningslovens plandel oppstiller saksbehandlingsregler for planprosesser, men bestemmer ikke utfallet av beslutningene, eksempelvis der verneinteresser står mot utbyggingsinteresser. Dette er slått fast av Høyesterett i den såkalte Barka-dommen, inntatt i Rt. 2007 s. 281, hvor førstvoterende uttaler:

*Både valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn, og er således i utgangspunktet ikke gjenstand for domstolsprøving.*

I plandelen er dermed også skillet mellom juss og politikk sentralt. I planprosesser setter saksbehandlingsreglene (jussen) krav til fremgangsmåten, mens prioriteringene (politikken) gjøres av politikerne gjennom de enkelte vedtak. Hvordan arealene skal, og ikke skal, brukes vil derfor i stor grad bero på politiske prioriteringer.<sup>13</sup> Som det klare utgangspunkt kan

<sup>12</sup> Se NIBR-rapport 2020:17 Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, og Winge, Nikolai K. *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?* i Kart og Plan nr. 1, 2017 s. 7–20.

<sup>13</sup> Byggesaksdelen kommer som nevnt i en helt annen stilling, ved at søker som det klare utgangspunkt har krav på tillatelse i tråd med plan. Det er dermed langt mindre rom for å utøve politisk skjønn i byggesaksbehandling, se punkt 2.3 over.

dermed heller ikke domstolene sette en plan til side som ugyldig, fordi det ikke tas tilstrekkelig hensyn til klima- og naturhensyn. Domstolene ville i så fall sette til side det som forutsettes å ligge til politikken. Domstolenes rolle er å kontrollere jussen, ikke politikken. Klimadommen illustrer dette poenget godt, selv om det ikke var plan- og bygningsloven som var tema der, men Grunnloven § 112.<sup>14</sup> Gjennom å styrke klimahensynet i plan- og bygningsloven vil en likevel kunne øke handlingsrommet til domstolene. Eksempelvis vil manglende eller mangelfull begrunnelse for en tilsidesettelse av klimahensynet i en konkret sak, være et spørsmål om juss. Jo tydeligere et hensyn er løftet frem i lovgivningen, jo enklere vil det være for Statsforvalter, Sivilombudet og domstolene å konstatere eventuelle mangler i en begrunnelse.

Selv om et planvedtak beror på politiske avveininger og prioriteringer, er veien frem mot planvedtaket brolagt med rettslige krav. Blant annet skal det utarbeides planprogram, det skal foretas utredninger, herunder ofte også konsekvensutredninger, og det skal gjennomføres opptil flere høringsrunder. En forutsetning for at vedtatte planer skal bidra til klimaomstilling, er at saksbehandlingsbestemmelsene sikrer at klima- og naturhensyn blir integrert i utredningsprosessene. Hvorvidt saksbehandlingsreglene er fulgt, er som nevnt noe domstolene kan prøve fulgt ut. Rettsreglene skal sikre at forvaltningen foretar tilstrekkelig utredning av virkningene planen kan medføre. Nedenfor, i kapittel 9, undersøker vi i hvilken grad plan- og bygningslovens saksbehandlingskrav sikrer at klima- og naturhensyn utredes i planlegging, og om det er behov for lovendringer.

### 3.5 Plan- og bygningsloven er i all hovedsak lokalstyrt

Etter plan- og bygningsloven ligger myndigheten til å vedta rettslig bindende arealplaner først og fremst til kommunestyrene. Med dette er dermed også lokalpolitikkerne gitt vide fullmakter til å bestemme arealbruken innenfor den enkelte kommune. Det ligger som et sentralt premiss i plan- og bygningsloven at beslutninger om arealbruk bør ligge på det lokale nivå. Det er likevel viktig å minne om at det ikke gjelder noe prinsipp om absolutt kommunalt selvstyre på plan- og bygningsrettens område. Snarere tvert imot. Plan- og bygningsloven gir andre myndigheter både rett og plikt til å delta i planprosesser, herunder å fremme de interesser de er satt til å ivareta ut ifra et regionalt eller nasjonalt perspektiv.

Til tross for lovgivers intensjon om at innsigelse skal bidra til at kommunene legger vekt på regionale og nasjonale hensyn, har undersøkelser vist flere svakheter når det gjelder bruken av innsigelse i praksis. Blant annet avdekket Riksrevisjonen store svakheter når det gjelder måten behandling av innsigelser er organisert, særlig ordningen med avskjæring av innsigelser.<sup>15</sup>

Det kan også stilles spørsmål ved om plan- og bygningsloven gir myndighetene generelt, og kommunene spesielt, for vide fullmakter til å avgjøre hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres i arealforvaltningen. Den diskusjonen fører vi ikke videre her, men vi peker på et par poenger. All den tid myndighetene avgjør med bindende virkning hvilke hensyn og

<sup>14</sup> HR-2020-2472-P.

<sup>15</sup> Riksrevisjonens rapport Dokument 3:7 (2018–2019) *Undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker*.

interesser som skal prioriteres i arealforvaltningen, åpnes det også opp for at det kan treffes beslutninger som kommer miljøinteresser til gode. For eksempel er det juridisk sett ingen hindringer for at kommunene kan la være å avsette et område til utbygging ut fra klima- eller naturhensyn. Likeledes kan kommunene oppheve eller endre vedtatte planer som ut fra dagens politiske synspunkter ikke burde gjennomføres av hensyn til klima og naturhensyn. Dette er en viktig å være kjent med når man diskuterer forvaltningens handlingsrom. Et annet poeng er at dette forutsetter at kommunene har kjennskap til, og kunnskap om, hvilke muligheter loven gir for å treffe beslutninger som tar hensyn til klima- og natur, samt at det er politisk vilje til å treffe slike vedtak. Videre må det finnes velfungerende kontrollmekanismer, slik at andre myndigheter kan gripe inn i beslutninger som går på akkord med regionale og nasjonale mål. Dette bakteppet reiser spørsmål om innsigelsesinstituttet må styrkes innenfor klima- og naturområdet. Nedenfor, i kapittel 12, diskuterer vi blant annet spørsmålet om plan- og bygningsloven bør tydeliggjøre regionale og statlige myndigheters plikt til å fremme innsigelse i kommunale planprosesser. Dette kan både gjelde der kommunale arealplaner vedtas uten tilstrekkelig kunnskap om konsekvensene for klima- og naturhensyn, og i tilfeller planene tilrettelegger for en arealbruk som ikke er forenelig med nasjonale mål innen klima- og naturforvaltningen.

## 4. Klimahensynets stilling i lovens formål

### 4.1 Plan- og bygningslovens formål

#### **§ 1-1. Lovens formål**

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. For boliger skal prinsippet om universell utforming ivaretas gjennom krav til tilgjengelighet.

De fleste offentligrettslige lover innledes i dag med en særskilt formålsparagraf. Formålsbestemmelsenes viktigste funksjon er å gjøre det klart hva som ønskes oppnådd med loven, herunder å vise hvilke hensyn og interesser som særlig skal ivaretas der lovene åpner for utøvelse av forvaltningskjønn. I tillegg kan en formålsbestemmelse være et relevant

tolkningsmoment ved anvendelsen av lovens bestemmelser. Dette gjelder særlig når det oppstår tvil om hvilke hensyn forvaltningen kan og skal legge vekt på i rettsanvendelsen. Et utgangspunkt er at formålsbestemmelsen setter en rettslig ramme for hvilke hensyn og interesser som kan tillegges vekt ved håndheving av loven. Undertiden kan også formålsbestemmelser legge rettslige skranker for forvaltningens kompetanse til å treffe vedtak. Det heter for eksempel i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd, at kommunene ikke kan innvilge en dispensasjonssøknad dersom «hensynene i lovens formålsbestemmelse» blir vesentlig tilsidesatt.

I det følgende skal vi se nærmere på klimahensynets stilling i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Herunder reises spørsmålet om det er behov for å synliggjøre klimahensynet i formålsbestemmelsen, samt hvilken effekt dette vil kunne ha for lovtolkningen og rettsanvendelsen.

Som nevnt ovenfor, i punkt 3.2, er plan- og bygningsloven i utgangspunktet en sektornøytral lov. Innenfor rammen av det overordnede prinsippet om en bærekraftig utvikling, er i utgangspunktet alle hensyn og interesser likestilte. I lys av plan- og bygningslovens avgjørende betydning for å oppnå målet om et lavutslippssamfunn, er det grunn til å vurdere om klimahensynet skal komme uttrykkelig til syne i lovens formålsbestemmelse.

## 4.2 Formålet med planlegging

I tillegg til lovens formålsbestemmelse, finner vi pbl. § 3-1 som definerer nærmere formålet med planlegging. Bestemmelsen gir en opplisting av oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planlegging etter loven. Opplistingen er relativt omfattende og tidvis også motstridende, i den forstand at det ofte vil være konflikt mellom de der nevnte interesser. I bestemmelsens første ledd bokstav g, er klimahensynet trukket frem:

*Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:*

*g. ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimaavgassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport.*

Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd etter en lovendring i 2019. Endringen i 2019 er understreket i lovteksten ovenfor. I forarbeidene kan vi lese om motivet bak endringen:<sup>16</sup>

*Det er også behov for en presisering i § 3-1 første ledd bokstav g for å klargjøre at klimahensyn omfatter både utslippsreduksjon og tilpasning til forventede klimaendringer. Endringen er hovedsakelig pedagogisk begrunnet.*

Selv om lovendringen kom som et ledd i arbeidet med å styrke klimatilpasningen, viser dette at lovgiver på generelt grunnlag mener klimahensyn er et sentralt hensyn i samfunns- og arealplanlegging.

---

<sup>16</sup> Prop. 32 L (2018-2019) s. 3.



I pbl. § 3-1 fjerde ledd slås det også fast at «Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområder». Som vi skal komme tilbake til har dette en viktig side mot kontrollen med planvedtak, både den planfaglig/politiske kontrollen og den rettslige kontrollen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 12.

#### 4.3 Er det behov for å synliggjøre klimahensynet i formålet?

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse nevner ikke klimahensyn eksplisitt. Det er likevel ingen tvil om at begrepet «bærekraftig utvikling» også omfatter det å ta klimahensyn i planleggingen. Den sterke vektleggingen av klimahensyn i lovens forarbeider understreker at det alltid, rettslig sett, vil være saklig å legge vekt på intensjon om å redusere klimagassutslipp og øke klimagassopptak i beslutninger etter loven. Det kan også hevdes at den sterke vektleggingen av klimahensynet i forarbeidene kan tas til inntekt for at klima er et pliktig hensyn når det tas beslutninger etter plan- og bygningsloven. Dette er et spørsmål som eventuelt må vurderes av domstolene, og da gjerne i forbindelse med en påstand om at en konkret beslutning er mangelfullt utredet og/eller begrunnet. Som vi har vist i delutredning 1, innebærer Grunnloven § 112 at forvaltningen ikke bare har rett, men også plikt, til å vektlegge klima- og naturhensyn i enhver beslutning der dette er relevant.

Ett av spørsmålene i Bugges utredning var om det er nødvendig å endre lovens formålsbestemmelse.<sup>17</sup> Vi har tidligere vist at loven er ment å være sektornøytral og at lovgiver har oppstilt bærekraftig utvikling som overordnet ramme for myndighetsutøvelsen. Spørsmålet er om målet om omlegging til et lavutslippssamfunn gjør det nødvendig å endre formålsbestemmelsen, for å sikre sterkere ivaretagelse av klimahensynet i alle beslutninger som etter plan- og bygningsloven. Begrepet *bærekraftig utvikling* er trolig så upresist at det er vanskelig å operasjonalisere i en rettslig sammenheng, eksempelvis ved domstolskontroll av forvaltningens vedtak.

Bugge viser til at det å få klimahensynet inn i formålsbestemmelsen strengt tatt ikke er nødvendig. Begrepet *bærekraftig utvikling* som vi finner i dagens formålsbestemmelse dekker klart også klimahensyn. Det å få frem klimahensynet i formålsbestemmelsen vil likevel kunne ha en effekt, skriver Bugge, som førende for all planlegging fremover.

Vi deler Bugges vurderinger. Bugge kommer med flere alternative forslag til endringer i formålsbestemmelsen:

1. «Loven skal fremme bærekraftig utvikling, *med lave utslipp av klimagasser*, til beste for ...»
2. Ny setning: «*Loven er et virkemiddel til å nå nasjonale mål i klimapolitikken.*»  
*alternativt;*
3. «*Loven skal bidra til å utvikle Norge mot et lavutslippssamfunn.*»

---

<sup>17</sup> Hans Christian Bugge, *Norge som lavutslippssamfunn, Hvordan utvikle plan- og bygningsloven som klimapolitisk virkemiddel?* KMD 2016.

Til tross for at myndighetene etter dagens lov både har rett, og til dels plikt, til å legge vekt på klimahensyn i deres myndighetsutøvelse, mener vi slike tilføyelser i formålsbestemmelsen vil sende klare signaler til alle aktører som er involvert i plan- og byggesaksbehandling. Kommuner, regionale og statlige myndigheter, samt utbyggingsaktører vil trolig i større grad enn i dag måtte svare ut hvordan en plan eller et tiltak ivaretar klimahensynet før beslutninger tas. Å synliggjøre klimahensynet direkte i lovens formålsbestemmelse vil også kunne ha betydning for myndighetenes grunnlag for å fremme innsigelse til planer som i liten grad hensyntar klimamål.

Vi ser også verdien av at lovgiver signaliserer mer uttrykkelig at klimahensyn utgjør et grunnleggende hensyn ved lovanvendelsen. Dermed mener vi Bugges forslag: *Loven skal bidra til å utvikle Norge mot et lavutslippssamfunn* er å foretrekke. En slik formulering sender etter vårt syn en tydelig forventning til alle aktører.

Bugge trekker også frem behovet for å gjøre endringer i plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd. Med lovendringen i 2019, er Bugges forslag fulgt opp på det punktet.

#### 4.4 Oppsummering og forslag til tiltak

##### **Styrker med plan- og bygningslovens angivelse av formål:**

Dagens formålsbestemmelse rommer, gjennom begrepet «bærekraftig utvikling», svært mye. Dette gir forvaltningen mulighet for fleksibilitet med hensyn til å tilpasse praksis etter nye behov og utfordringer. Det er på det rene at klima- og naturhensyn omfattes av begrepet. Dette gir forvaltningen et vidt handlingsrom til å velge løsninger som vil ivareta klima- og naturhensyn også ved lovanvendelsen.

##### **Svakheter med plan- og bygningslovens angivelse av formål:**

Bærekraftbegrepet altomfattende karakter gjør det lite egnet som rettslig styringsnorm. Klimahensynet kommer ikke eksplisitt til uttrykk i formålsbestemmelsen. Det er en fare for at klimahensynet «forsvinner» i myldret av ulike interesser som plan- og byggesaksbehandling skal ivareta. Særlig viser dette seg i opplistingen i pbl. § 3-1 første ledd, som viser til en rekke hensyn og interesser skal ivaretas i planleggingen.

##### **Forslag til tiltak:**

Det bør vurderes å løfte frem klimahensynet i lovens formålsbestemmelse. Det bør også tydeliggjøres at alle beslutninger etter loven skal vise hvordan klimahensynet er vurdert i den enkelte sak. Altså et krav til saksbehandlingen (begrunnelsen). Vi har i delutredning 1 foreslått en styrking av klimaloven. Et forslag som må ses i sammenheng med en styrking av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Forslagene vil etter vårt syn også følge opp innholdet i Grunnloven § 112. En styrking av formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven vil også kunne gjøre forvaltningen og private rettssubjekter mer bevisst på at klimahensyn alltid skal utgjøre et tungtveiende moment i når det skal treffes beslutninger etter loven. Etter vår vurdering er Bugges forslag til endringer i formålsbestemmelsen gode. Dette gjelder spesielt alternativ 3, hvor det foreslås følgende tilføyelse i formålsbestemmelsen:

«Loven skal bidra til å utvikle Norge mot et lavutslippssamfunn.» For å høyne ambisjonsnivået i formålsbestemmelsen kan likevel ordet *mot* i Bugges forslag byttes ut med *til*, i et eventuelt lovforslag.

## 5. Klimahensynets stilling i statlig planlegging

### 5.1 Formålet med statlig planlegging

Statens rolle i planlegging er behandlet i pbl. § 3-5. Her slås det fast at statens rolle først og fremst er å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen. Plan- og bygningsloven inneholder flere bestemmelser som gir statlige myndigheter mulighet til å sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas.

*For det første* kan statlige myndigheter komme med innspill til regionale og lokale planforslag gjennom hørings- og medvirkningsprosesser. Etter pbl. § 3-2 har alle offentlige myndigheter rett og plikt til å delta i planleggingen, når planene berører deres saksfelt.

*For det andre* kan statlige myndigheter varsle og fremme innsigelse til kommunale planer som, etter en faglig vurdering, i for liten grad hensyntar nasjonale eller viktige regionale interesser. Innsigelse er et virkemiddel i planprosesser som ligger til statlige eller regionale myndigheter. Dette kommer vi tilbake til nedenfor, i kapittel 12.

*For det tredje* inneholder plan- og bygningsloven særskilte bestemmelser om statlig planlegging. Det er disse bestemmelsene vi skal se nærmere på her.

Plan- og bygningsloven kapittel 6 gir staten, det vil si KDD, fire styringsmidler for å sikre at nasjonale og regionale interesser ivaretas i planleggingen. Dette er nasjonale forventninger (§ 6-1), statlige planretningslinjer (§ 6-2), statlige planbestemmelser (§ 6-3) og statlig arealplan (§ 6-4). Disse virkemidlene kan sies å være aktive grep fra statens side. Gjennom bruk av disse virkemidlene kan staten legge rammer for, samt gripe inn i, den regionale og lokale planleggingen. Når det gjelder «innblanding» i kommunenes planlegging spenner virkemidlene vidt. Fra de mer overordnede føringene som ligger i nasjonale forventninger, til de statlige arealplanene som er konkrete og rettslig bindende.

I det følgende skal vi se nærmere på statlige planoppgaver, og drøfte i hvilken utstrekning disse styringsverktøyene er egnet til å sikre klima- og naturhensyn i planleggingen.

### 5.2 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Et viktig grep i arbeidet med plan- og bygningsloven 2008, var å tydeliggjøre nasjonal politikk knyttet til samfunns- og arealplanleggingen. Tidligere hadde kommunene og fylkeskommunene fått signaler og forventninger om ønskede satsningsområder gjennom blant annet rundskriv og Stortingsmeldinger. Lovgiver ønsket å lovfeste og formalisere denne praksisen, herunder å sikre at de statlige signalene ble mer koordinert og presentert i et felles dokument. Resultatet finner vi i pbl. § 6-1, som har følgende utforming:

**§ 6-1. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging**

For å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne lov og legges til grunn for statens deltaking.

Som vi kan lese av ordlyden, er kravet om statlige forventninger ment å bidra til å operasjonalisere formålet om bærekraftig utvikling. Hvert fjerde år, fortrinnsvis i løpet av den høsten det avholdes lokalvalg,<sup>18</sup> skal Kongen i statsråd vedta et samlet plandokument som gir uttrykk for gjeldende målsetninger innen ulike sektorer, og sette klare forventninger til regional og lokal planlegging. Hensikten er blant annet å sikre at planmyndigheter på sentralt, regionalt, og lokalt nivå jevnlig skal foreta en gjennomgang av sine behov for nye planpolitiske mål og planstrategier.<sup>19</sup> Nasjonale forventninger til planlegging gir dermed staten mulighet til å sende tydelige signaler om hvilke hensyn staten forventer ivaretas i regional og lokal planlegging. Slike forventninger kan bidra til å skape forutsigbarhet i planprosesser.

Det følger av bestemmelsen at de nasjonale forventningene «skal følges opp i planleggingen etter denne lov ...». Det betyr ikke at de statlige forventningene er juridisk bindende med hensyn til det planmyndighetene på regionalt og lokalt nivå kommer til i deres respektive planvedtak. Forpliktelsen ligger i at kommunene og fylkeskommunene skal vurdere, og ta hensyn til, de føringer som ligger i de nasjonale forventningene. I dette ligger også at kommuner som i liten grad vurderer eller vektlegger slike føringer, vil kunne bli møtt med innsigelse til sine planforslag. Sånn sett kan man kanskje si føringen tjener til å skjerpe kommunenes begrunnelse for vedtak, særlig der de ikke følger opp de føringer som er gitt.

Gjeldende nasjonale forventninger ble vedtatt i 2019.<sup>20</sup> Klimahensyn er trukket frem flere steder. Når det gjelder målet om reduksjon i klimagassutslipp, uttales det blant annet:

*Av hensyn til arealeffektivitet, reduserte klimagassutslipp og byspredning, mener regjeringen at det er viktig at det legges til rette for utbygging rundt kollektivknutepunkt i byer og tettsteder.*

Formuleringen er vag og av meget overordnet karakter. Det er kanskje ikke annet å forvente når loven bruker begrepet *nasjonale forventninger*. Vi reiser likevel spørsmål om de statlige forventningene burde være mer konkrete og tydelige når det gjelder ivaretagelse av klimahensyn. Dette vil være mulig etter dagens regelverk, hvor staten står nærmest fritt til å legge føringer for hvilke hensyn og interesser som skal tillegges stor vekt i planleggingen. For å sikre at klima- og naturhensyn i større grad forankres og synliggjøres i de nasjonale forventningene, anbefaler vi at det skjer en lovendring. Dette kommer vi tilbake til i punkt 5.6.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

<sup>20</sup> Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023. Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019.

### 5.3 Statlige planretningslinjer

Adgangen til å gi statlige planretningslinjer er forankret i pbl. § 6-2. Bestemmelsen lyder slik:

**§ 6-2. Statlige planretningslinjer**

Kongen kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved:

- a. statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her,
- b. enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning.

Forslag til statlige planretningslinjer skal sendes på høring med seks ukers frist for uttalelse før de vedtas.

Departementet skal gjøre statlige planretningslinjer kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

Gjennom vedtak av statlige planretningslinjer kan det legges føringer på samfunns- og arealplanleggingen innenfor bestemte temaområder. I forarbeidene til loven sies det at planretningslinjer «kan tenkes tatt i bruk for å konkretisere de nasjonale forventningene.»<sup>21</sup> Det er likevel viktig å understreke at planretningslinjer, rettslig sett, ikke er begrenset til temaer som er forankret i nasjonale forventninger. De statlige planretningslinjene kan gjøres gjeldende for hele landet, eller for geografisk avgrensede områder.

Det ligger i navnet «retningslinjer» at dette ikke er et sterkt, juridisk styringsmiddel. Selv om bestemmelsen viser til at statlige retningslinjer «skal legges til grunn» ved planlegging og annen relevant myndighetsutøvelse, innebærer dette kun en plikt til å ta retningslinjene i betraktning. Kommuner som planlegger i strid med føringer i slike retningslinjer, vil imidlertid risikere å bli møtt med innsigelse.

Statlige planretningslinjer kan være et viktig verktøy for å styre planleggingen inn mot løsninger som bidrar til å ivareta klima- og naturhensyn. I 2018 ble statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning vedtatt.<sup>22</sup> Retningslinjene slår fast:

*Formålet med planretningslinjene er å:*

- a. *sikre at kommunene og fylkeskommunene prioriterer arbeidet med å redusere klimagassutslipp, og bidra til at klimatilpasning ivaretas som hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven.*
- b. *sikre mer effektiv energibruk og miljøvennlig energiomlegging i kommunene.*
- c. *sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning, og bidra til avveining og samordning når utslippsreduksjon og klimatilpasning berører eller kommer i konflikt med andre hensyn eller interesser.*

Retningslinjene sender etter vårt syn et tydelig signal om at kommunen skal prioritere arbeidet med å redusere klimagassutslipp. Dette vil kunne bidra til at kommunene legger

<sup>21</sup> Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 196-197.

<sup>22</sup> Fastsatt ved kgl.res. 28.09 2018, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.

mer vekt på klimavennlige løsninger i planprosessene, samt at det blir mer legitimt for kommuner å stanse et planinitiativ som i liten grad tar hensyn til klimaeffekten.

En annen sentral planretningslinje er Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.<sup>23</sup> Disse retningslinjene slår fast:

### 3. Mål

Planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

Gjennom å vedta planretningslinjer kan det altså gis klare føringer på den kommunale og regionale planleggingen. De ovennevnte planretningslinjene viser, men selvsagt ikke på uttømmende vis, hvordan planretningslinjer kan brukes som et av flere verktøy for å nå målsettingen om reduksjon i klimagassutslipp. Lovgivningen gir staten et vidt handlingsrom til å vedta retningslinjer som kan bidra til å synliggjøre betydningen av å ta hensyn til klima og natur i planlegging. I lys av den omstilling samfunnet står overfor, bør det vurderes om det skal vedtas en egen planretningslinje som gjelder omstillingen til et lavutslippssamfunn. Denne kunne konkretisert de nasjonale utslippsmålene på ulike sektorer, og gitt klare føringer for hvordan både statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter skal kunne bidra til at målene etterleves.

---

<sup>23</sup> Fastsatt ved kgl.res. 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.

## 5.4 Statlige planbestemmelser

Det rettslige grunnlaget for å gi statlige planbestemmelser finner vi i pbl. § 6-3.

Bestemmelsen lyder slik:

### § 6-3. Statlige planbestemmelser

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og regionale planmyndigheter for et tidsrom av inntil ti år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov. Kongen kan forlenge forbudet med fem år av gangen.

Før vedtak fattes, skal forslag til bestemmelse sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner med seks ukers frist for uttalelse, og gjøres tilgjengelig gjennom minst én avis som er alminnelig lest på stedet og elektroniske medier.

Statlige planbestemmelser skal etter vedtak kunngjøres i Norsk Lovtidend og gjøres kjent for alle berørte offentlige organer, interesserte organisasjoner og institusjoner, og allmennheten.

En statlig planbestemmelse går ut på å nedlegge forbud mot særskilte bygge- og anleggstiltak, enten i hele landet eller innenfor geografisk avgrensede områder. I motsetning til hva som er tilfelle ved statlige forventninger og retningslinjer, er statlig planbestemmelser rettslig bindende. Kommunene kan ikke uten videre gi tillatelse til et tiltak som omfattes av en statlig bestemmelse. Kommunene må i stedet innhente samtykke fra departementet, eventuelt igangsette et planarbeid som gjennom departementets aksept tillater slike tiltak.

Det er nok temmelig klart at dette styringsmидdelet står i et spenningsforhold til lovens intensjon om at arealbruken som den klare hovedregel skal avgjøres av kommunene. Likevel er det ingen tvil om at staten kan gripe inn om nasjonale og regionale hensyn tilsier det. Et eksempel er statlig planbestemmelse om forbudet mot etablering av nye kjøpesentre.<sup>24</sup> Denne hadde blant annet som formål å bidra til mer «effektiv arealbruk og miljøvennlige transportvalg», samt å oppnå en mer «bærekraftig og robust by- og tettstedsutvikling og begrense klimagassutslippene», jf. § 1. Forskriften ble imidlertid ikke videreført da den utløp i 2018. Pr. i dag eksisterer det ingen statlige planbestemmelser. Årsaken til dette er kanskje at statlige planbestemmelser politisk sett er noe kontroversielt, ettersom dette ofte vil innskrenke det lokalpolitiske handlingsrommet.

Statens mulighet til å vedta statlige planbestemmelser vil klart kunne være et verktøy for å nå målsettingene nasjonalt og forpliktelsene internasjonalt om reduksjon i klimagassutslipp. For det første kan en statlig planbestemmelse sette forbud mot konkrete tiltak som alene eller i sum fører til store mengder klimagassutslipp. Forbudet mot etablering av bilbaserte kjøpesentre utenfor byer og tettsteder var et slikt eksempel. Dette gir statlige planmyndigheter bedre kontroll med denne typen tiltak, og sikre at tillatelser kun gis der dette anses akseptabelt ut fra en vurdering av nasjonale klimahensyn. For det andre kunne en statlig planbestemmelse satt forbud mot bruk av visse type arealer. F.eks. ville en statlig planbestemmelse om forbud mot bygging av fritidsboliger på myr vært et effektivt virkemiddel for å føre kontroll med kommunenes utbyggingsplaner i slike områder. Dagens

<sup>24</sup> Forskrift 27. juni 2008 nr. 742 om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre [opphevet].

bestemmelse gir imidlertid ikke hjemmel til å sette generelle forbud mot tiltak. Det er kun adgang til å sette forbud mot «særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak».

## 5.5 Statlig arealplan

Det fjerde planverktøyet staten har til rådighet, er såkalt statlig arealplan. Dette er hjemlet i pbl. § 6-4, som har følgende utforming:

### § 6-4. Statlig arealplan

Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter [lovens kapittel 11](#) og [12](#).

På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret. Vedkommende kommune plikter å gi departementet nødvendig bistand i arbeidet.

Departementet kan i den enkelte sak bestemme at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Departementets vedtak etter dette ledd kan ikke påklages.

Begrepet «statlig arealplan» kan være noe misvisende, da det ikke er tale om en særskilt plantype. Med statlig arealplan menes at staten griper inn i kommunale planprosesser, enten ved å pålegge kommunen bestemte løsninger i kommuneplanens arealdel eller i en reguleringsplan, eller ved at staten utarbeider slik plan selv. Dette er det mest inngripende, og det mest effektive, styringsmiddelet når det kommer til statlig planlegging. Ifølge bestemmelsens første ledd kan statlig plan vedtas når «gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig». I lys av lovgivers klare utgangspunkt om at det er kommunene som skal treffe vedtak om rettslig bindende planer, er dette et virkemiddel som brukes med varsomhet. Dette bekreftes av forarbeidene som omtaler statlig plan som «en unntaksordning» som kun skal benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at «den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten».<sup>25</sup>

Det er verdt å merke seg at statlig plan også er ment å kunne brukes for å ivareta vernehensyn. Det tilsier at staten kan pålegge kommuner å vedta planer som ivaretar spesielt verdifulle naturområder, eventuelt på egenhånd foreta de endringer i pågående planprosesser som staten finner nødvendig. Vi er bare kjent med at staten har brukt dette virkemiddelet en gang for å sikre naturområder. Det var vedtakelsen av statlig plan for Akerselva miljøpark i 1990.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 197.



## 5.6 Oppsummering og forslag til tiltak

### **Styrker ved statlig planlegging som virkemiddel:**

Fremstillingen over har vist at plan- og bygningsloven gir staten et vidt handlingsrom når det kommer til å gi føringer og bestemmelser som ramme for kommunenes og fylkeskommunenes arealplanlegging. Staten har flere virkemidler, som med ulik styrke, kan bidra til at lokale og regionale planer utformes i tråd med nasjonale mål innen klimapolitikken.

### **Svakheter ved statlig planlegging som virkemiddel:**

Klimahensynet er ikke synliggjort i bestemmelsene som legger rammen for statlig planlegging. Statlige planmyndigheter har rett, men ingen plikt, til å bruke virkemidlene i loven for å sikre ivaretagelse av klimahensyn. Systemet er dermed sårbart for skiftende politisk fokus på statlig nivå.

Som utredningen viste, er det utarbeidet statlige forventninger og statlige planretningslinjer som til en viss utstrekning legger føringer for kommunenes og fylkeskommunenes vektlegging av klima- og naturhensyn. Når det gjelder statlige planbestemmelser og statlig arealplan, er dette virkemidler som i liten grad er brukt for å ivareta klima- og naturhensyn.

### **Forslag til tiltak:**

Klimahensynet bør løftes inn i ordlyden i pbl. § 3-5 om statlige planoppgaver, samt i samtlige bestemmelser i lovens kapittel 6. Dette vil tydeliggjøre statens ansvar for å gi retningslinjer og rammer for hvordan kommuner og fylkeskommuner skal sikre ivaretagelse av klimahensyn i planleggingen. I tillegg vil det gi staten tydeligere hjemler til å treffe rettslig bindende planer ut fra klimahensyn.

Det bør vurderes å gi klare føringer i pbl. § 6-1 på at målsettingen om et lavutslippssamfunn skal vies et eget kapittel i statlige forventninger til lokal og regional planlegging, som viser hvordan det skal tas hensyn til klima i lokal og regional planlegging.

Det bør også vurderes å innføre en plikt etter pbl. § 6-2 til å utarbeide en egen planretningslinje for planlegging for og omstilling til et lavutslippssamfunn. Slike retningslinjer må gi konkrete føringer på hvordan kommunene skal planlegge for å ivareta klimahensyn.

Plan- og bygningsloven § 6-3 bør synliggjøre at det kan gis statlig planbestemmelse for å sikre ivaretagelse av områder som er spesielt viktige i et klima- og naturperspektiv. Et eksempel på dette kan være statlig planbestemmelse om forbud mot bygging på myr og forbud mot bygging på dyrket mark. Kommunal- og distriktsdepartementet bør utfordres på å bruke dette virkemiddelet mer aktivt for å bidra til reduksjon av klimagassutslipp på kort og lang sikt. Bruk av statlig planbestemmelse gir forvaltningen rom for senere å følge opp med statlige arealplaner, verneplaner o.l. for konkrete arealer, ved utløpet av den 10-årsfristen som i dag gjelder etter pbl. § 6-3.

Plan- og bygningsloven § 6-4 bør synliggjøre at statlige planer kan brukes for å ivareta klimahensyn, og på denne måten likestille statlige planer for ivaretagelse av klimahensyn med statlige planer for viktig infrastruktur.

## 6. Klimahensynets stilling i regional planlegging

### 6.1 Formålet med regional planlegging

Plan- og bygningsloven § 3-4 definerer regionenes (i praksis fylkeskommunenes) oppgaver etter loven:

**§ 3-4. Regionens planoppgaver og planleggingsmyndighet**

Regional planlegging har til formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region.

Regional planmyndighet har ansvaret for og ledelsen av arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regional planbestemmelse etter reglene i [kapittel 7](#) og 8. Regional planmyndighets kompetanse til å vedta regional plan kan ikke overføres eller delegeres til annet organ.

Regional planmyndighet skal sørge for å ha tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse for utarbeiding og behandling av planer og planfaglig veiledningsvirksomhet etter loven.

Fylkestinget er regional planmyndighet.

Oppgavene er vagt definert og kommer til uttrykk gjennom formålet om «å stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region». Sett i lys av de styringsmidlene det regionale plannivået er gitt etter loven, oppdager man raskt at lovgivers intensjon ikke har vært å bygge opp under et sterkt regionalt plannivå. Dette begrenser naturlig nok, som vi skal se, også det regionale nivåets betydning i målsettingen om reduksjon av klimagasser og økt opptak av klimagasser. Målet om et lavutslippssamfunn gir grunn til å reise spørsmål om det regionale plannivået burde styrkes. Fylkeskommunenes mulighet til å se kommunenes virksomhet i sammenheng, gjør regional planlegging til en egnet arena for å fastsette mål, føringer og krav for utslippsvirksomhet både lokalt og regionalt.

### 6.2 Regionale planverktøy

Plan- og bygningsloven gir fylkeskommunene tre styringsmidler. Dette er utarbeidelse av regional planstrategi (§ 7-1), vedtak om regional plan (§ 8-1) og vedtak om regional planbestemmelse (§ 8-5).

Plan- og bygningsloven § 7-1 første ledd slår fast at regional planmyndighet har plikt til å utarbeide regional planstrategi en gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering. Strategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, jf. pbl. § 7-1 andre ledd. Planstrategien skal utarbeides i samarbeid med både kommuner og statlige myndigheter, samt organisasjoner og institusjoner som blir berørt av arbeidet. Hensikten med

planstrategien er å danne en felles plattform for å skape muligheter og for å løse utfordringer på tvers av kommunegrenser.<sup>26</sup> Planstrategien skal ta utgangspunkt i de nasjonale forventningene og retningslinjene, samtidig som det skal tas hensyn til lokale forhold innenfor. Med dette skapes et viktig bindeledd mellom nasjonal arealpolitikk og lokal gjennomføring.

Regionale planer skal følge opp de spørsmål som er fastsatt i regional planstrategi. Planen skal være temaspesifikk, og kan gjelde hele fylket eller geografisk avgrensede områder. Fylkeskommunene har rett, men ingen plikt, til å vedta regionale planer. Etter pbl. § 8-1 andre ledd kan likevel Kongen i statsråd pålegge fylkeskommunene å utarbeide regionale planer for spesifikke temaer.

Lovgiver gir fylkeskommunene et meget vidt handlingsrom til å fastsette temaer, både i den regionale planstrategien og i regionale planer. Så lenge planene ligger innenfor kravet i pbl. § 3-4 første ledd, om at regionale planmyndigheter skal stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region, står fylkeskommunene mer eller mindre fritt til å bestemme hvilke temaer som skal inngå i en særskilt plan. Klima- og naturhensyn er selvsagt sentrale temaer i denne sammenheng, og de fleste fylkeskommuner har utarbeidet særskilte planer for klimaomstilling. I disse planene tas opp spørsmål knyttet til blant annet transport, energibruk, forbruk, land- og skogbruk m.m. Ved at planene vurderer klimaomstillingen på tvers av kommunegrenser, gis det mulighet for å se utfordringene og mulige løsninger i et bredere perspektiv, enn hva som er tilfelle ved utarbeidelse av kommunale planer.

Verken regionale planstrategier eller regionale planer er rettslig bindende, men skal «legges til grunn» av både statlige organer, fylkeskommunens selv og kommunene i videre planarbeid, jf. pbl. § 7-2 andre ledd og § 8-2. Kommunene må med andre ord ta hensyn til de regionale planstrategiene og planene, men er ikke rettslig forpliktet til å følge de løsninger som eventuelt fremgår der, med hensyn til hva som er ønsket arealbruk i et område. Kommuner som vedtar planer i strid med de regionale føringene, vil imidlertid risikere å bli møtt med innsigelse.

Manglende rettsvirkning svekker regionale planer som styringsverktøy i arealplanlegging. Slik lovgivningen er innrettet i dag, med den store vekten på lokalt selvstyre, er det klare begrensninger med hensyn til hva man kan oppnå gjennom regionale planer. Samtidig ligger det, etter vårt syn, et uforløst potensial i det regionale plannivået, særlig innenfor klima- og naturforvaltningen. Ettersom klima- og naturutfordringene må løses på alle nivåer, burde det regionale styringsnivået styrkes på dette området. F.eks. kan det diskuteres om regionale planer kan gjøres mer forpliktende når det gjelder klima- og naturforvaltningen. Dette ble i sin tid foreslått av Planlovutvalget, som så behov for å styrke regionale planers rettsvirkninger på visse temaområder. Utvalget uttalte blant annet:<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 98.

<sup>27</sup> NOU 2003: 14 s. 110.

*Det er utvalgets syn at vi i Norge ikke har et godt nok system for planlegging mellom det kommunale og statlige nivået, og at den regionale planleggingen må styrkes. Samordnet regional planlegging er av klart politisk natur og må knyttes til folkevalgte organer. Systemet må ha legitimitet og oppslutning fra både statlige og regionale myndigheter og ikke minst fra kommunene.*

På denne bakgrunn foreslo Planlovutvalget følgende lovbestemmelse:

*For å vareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser knyttet til arealbruk, kan det utarbeides fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. For slik plan gjelder de samme bestemmelser om innhold og rettsvirkning som for arealdel til kommuneplan, jf. § 9-6 til § 9-9.*

Da lovforslaget ble lagt ut på høring var meningene mange og delte. Enkelte mente en slik bestemmelse i for stor grad ville gripe inn i det lokale selvstyret. Andre, deriblant en rekke kommuner, ga støtte til forslaget. Forslaget fra Planlovutvalget ble imidlertid ikke fulgt opp i departementets lovforslag. Begrunnelsen var blant annet:<sup>28</sup>

*Kommunen skal fortsatt være den primære myndigheten i arealforvaltning og lokal samfunnsutvikling, og kommunen skal fortsatt ha hovedansvaret for å bestemme bruken av arealene innenfor eget territorium. For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger, foreslås det en mulighet for å gi en tidsbegrenset regional planbestemmelse knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk. Denne kan hindre utbygging i strid med planen og gi kommunene tid til å justere sitt plangrunnlag i samsvar med den regionale planen.*

Videre uttalte departementet:<sup>29</sup>

*Planlovutvalgets forslag om fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning er sløyfet. Arealretningslinjer på regionalt nivå blir sjelden så presise at det er naturlig å bruke virkemidler tilsvarende kommuneplanbestemmelsene. En regional plan med retningslinjer for arealbruk vil fortsatt ha den virkning overfor kommunal planlegging at den skal legges til grunn for kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse til kommunale planer.*

Etter vår vurdering er det grunn til å reise spørsmål om departementets synspunkter i dag gjør seg gjeldende med noen særlig styrke. En omstilling til et lavutslippssamfunn nødvendiggjør styring på flere nivåer, og fylkeskommunenes rolle som regionalt styringsnivå er en meget egnet arena for å sikre tilstrekkelig sammenheng mellom nasjonale mål og lokal gjennomføring.<sup>30</sup> Det å følge opp forslaget til Planlovutvalget burde være lite kontroversielt, sett hen til den utviklingen som skjedd siden den gang. Et styrket regionalt plannivå ville kunne bidra til tydeligere signaler fra fylkeskommunene, mindre bruk av innsigelser og

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 37.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 37.

<sup>30</sup> Vi har tidligere utredet spørsmålet om styrking av regionalt plannivå. Se KS-rapport prosjektnr. 164009; Juridisk betenkning av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge *Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven*, 2016.

opplevelse av økt kommunalt selvstyre på «frigitte» arealer i den regionale planen. Regional planlegging har den klare styrke at arealbruken kan ses i sammenheng på tvers av kommunegrenser, og i sammenheng med andre regioner. For eksempel har regionale vannplaner blitt innført for å sikre en helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.<sup>31</sup> Man skulle tro at en generell styrking av regionale planer, for å gi et tilsvarende virkemiddel, ville være kjærkomment i målsettingen om reduksjon av klimagassutslipp og økt opptak av klimagasser.

Regionale planbestemmelser har på sin side juridisk virkninger. Det følger av pbl. § 8-5 første ledd at det i en regional plan kan fastsettes bestemmelse om at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder. Regionale planbestemmelser er bindende for både kommuner og andre myndigheter, ved at de setter begrensninger på hva slags tiltak som kan etableres. Dette er et tilsvarende virkemiddel som statlig planbestemmelse, hvor eneste forskjell ligger i hvem som kan gi fritak fra forbudet. Som vi viste over, i punkt 5.4, er dette et virkemiddel med begrenset virkeområde, ettersom det kun kan omfatte særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak. Likevel kan dette være aktuelt både for å begrense klimagassutslipp og for å ivareta sårbar natur. F.eks. har flere fylkeskommuner vedtatt regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter, som en erstatning til den tilsvarende statlige planbestemmelsen som ikke ble videreført.<sup>32</sup> Det er likevel grunn til å påstå at regional planbestemmelse er et virkemiddel som er svært lite brukt i praksis. Dette kan skyldes flere forhold, men det er grunn til å anta at fylkeskommunene er varsomme med å fastsette bestemmelser som legger bånd på kommunenes adgang til å bestemme over eget areal.

Etter vårt syn ville regionale planbestemmelser være et mer effektivt styringsmiddel dersom loven også åpnet opp for at det også kan settes forbud mot bruk av, eller utbygging på, bestemte typer areal. F.eks. ville dette kunne gi fylkeskommunene mulighet til å sikre ivaretagelse av myr uten at dette behøver å knyttes til bestemte typer bygge- eller anleggstiltak.

### 6.3 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved regional planlegging som virkemiddel:**

Regionale planmyndigheter har dag et meget vidt handlingsrom til å utarbeide en regional planstrategi som kan løfte frem klimahensynet som en ramme for samfunns- og arealplanleggingen i kommunene. Videre kan regionale planmyndigheter vedta ulike temaplaner, eksempelvis klimaplaner. Slike planer kan også brukes som grunnlag for innsigelser til kommunenes planer, der den regionale planmyndigheten mener det kommunale planforslaget bryter med den regionale planen. Det kan også gis rettslig

<sup>31</sup> Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen.

<sup>32</sup> Se f.eks. forskrift 10. juni 2020 nr. 2217; Regional planbestemmelse om lokalisering av handelsvirksomheter i sentrumsområder, Akershus.

bindende regionale planbestemmelser som forbyr nærmere bestemte tiltak eller virksomhet for en bestemt periode.

## **Svakheter ved regional planlegging som virkemiddel:**

En åpenbar svakhet ved det regionale plannivået er at det ikke kan gis rettslig bindende planer. En annen svakhet er at klimahensynet i liten grad er synliggjort i rettsreglene som setter rammen for det regionale planopp-gaver. Dette kan svekke legitimiteten til regionale planer som søker å sikre ivaretagelse av klima- og naturhensyn.

## **Forslag til tiltak:**

Klimahensynet bør komme tydeligere til uttrykk i lovteksten som legger rammen for regional planlegging. Dette gjelder både § 3-4 om regionale planopp-gaver, i kapittel 7 om regional planstrategi og i kapittel 8 om regionale planer og planbestemmelser. Dette vil kunne markere tydeligere fylkeskommunenes rolle og ansvar i omstillingen til et lavutslippssamfunn.

Det bør vurderes å gjøre regionale klimaplaner rettslig bindende. I dette ligger blant annet en tydeligere føring på hvilke arealer kommunene kan tilrettelegge for utbygging, og hvilke som skal sikres mot nedbygging. Slike planer vil kunne bidra til at kommunene får større handlingsrom for planlegging på arealer som i den regionale planen er «frigitt», mens den regionale planen sikrer at nasjonale og regionale klimainteresser ivaretas. Den regionale planstrategien bør kobles tett opp mot en mer fyldig nasjonal forventning og planretningslinje knyttet til krav til ivaretagelse av klimahensynet i planlegging på regionalt og kommunalt nivå. Videre bør også muligheten til å gi regionale planbestemmelser som skal sikre ivaretagelse av klimahensyn, vurderes, herunder at planbestemmelser kan knyttes til bestemte typer areal og gjelde enhver form for utbyggingstiltak.

## 7. Kommuneplanens arealdel som virkemiddel for å ivareta klimahensyn

Den vide fullmakten kommunene er gitt til å bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal brukes, gjør kommunene til en meget sentral aktør i klimaomstillingen. I det følgende skal vi se nærmere på kommuneplanens arealdel som styringsmiddel i klimaomstillingen, mens vi behandler reguleringsplaner i det påfølgende kapittelet.

### 7.1 Formålet med kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel kan sies å være kommunens viktigste styringsvirkemiddel i planleggingen. Kommunen bestemmer gjennom kommuneplanens arealdel hvordan arealene i hele kommunen skal brukes. Forarbeidene fremhever hensikten med kommuneplanens arealdel:<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 210.

*En samlet arealplan er nødvendig for å sikre en planmessig og forsvarlig arealutnytting, og for å beskytte arealene mot uoverveide arealinngrep og uhensiktsmessig bygge- og anleggsvirksomhet mv.*

Kommuneplanens arealdel er forutsatt å være en grovmasket oversiktsplan. For areal som avsettes til utbygging ligger det i de fleste tilfeller et krav i loven om at det også må utarbeides en reguleringsplan før utbygging av arealene kan skje, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd. Det er likevel viktig å understreke av plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd gjelder uavhengig av arealformålet for området, og også gjelder for tiltak som gjennomføres i områder som ikke er avsatt til utbygging i arealplanen.

I motsetning til regionale planer er kommuneplanens arealdel rettslig bindende, jf. pbl. § 11-6. Kommuneplanens arealdel er bindende for kommunen selv, for andre myndigheter og for grunneiere. Bestemmelsens første og andre ledd slår fast at planen er «bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak», samt at slike tiltak ikke må «være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner». Planens rettsvirkninger gjelder med andre ord fremtidige tiltak. Kommuneplanens arealdel vil aldri kunne gripe inn i lovlig etablert bruk. I så fall kreves vedtak om reguleringsplan og ekspropriasjon, noe vi kommer tilbake til nedenfor i punkt 8.1.

Kommunene bestemmer arealbruken gjennom å fastsette arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Litt forenklet kan man si at kommunene i deres planlegging «plukker» fra den menyen av arealformål og planbestemmelser som loven oppstiller. Kommunene velger hvilke arealformål, hensynssoner og bestemmelser som skal fastsettes, og som dermed gjelder for fremtidig bruk av arealene. Gjennom planformålene bestemmes for eksempel om et område kan bygges ut, eller om det skal forbli ubebygget. Hensynssonene fastlegger om det er særlige hensyn man skal være oppmerksom på i videre planlegging og utbygging. Et eksempel på dette kan være fareområder, som skred, flom o.l. Gjennom planbestemmelser kan kommunene fastsette mer detaljerte krav med hensyn til hvordan en utbygging skal skje eller hva slags virksomhet som tillates.

Vedtak av arealplaner krever grundige avveininger av en rekke hensyn og interesser som ofte står i et motsetningsforhold. De valg og prioriteringer kommunen må ta, hører inn under planfaglig og lokalpolitisk skjønn. Det vil si at domstolene som det klare utgangspunkt ikke kan overprøve kommunens valg av arealformål eller hvilke planbestemmelser som brukes. Som vi har påpekt tidligere kan vi litt forenklet si at planprosessen er styrt av rettsregler, mens prioriteringene som finner sted gjennom planvedtakene er styrt av planfaglig skjønn og politikk.<sup>34</sup>

Selv om kommunene er gitt vide fullmakter til å bestemme hvordan arealene skal, og ikke skal brukes, er det viktig å understreke at regionale og statlige myndigheter er gitt virkemidler til å gripe inn overfor kommunene når regionale og nasjonale interesser berøres, og når kommunene bruker loven feil eller saksbehandlingsfeil oppdages. Som vi har pekt på

---

<sup>34</sup> Se punkt 3.4.

tidligere kan innsigelse (i planprosess) og klage og klagebehandling (etter vedtak er truffet i reguleringsaker) benyttes for å ivareta regional og nasjonale interesser.

## 7.2 Klimahensyn i arealformål

Plan- og bygningsloven § 11-7 gir en uttømmende opplisting av hvilke arealformål kommunene kan anvende i kommuneplanens arealdel. Bestemmelsens første ledd angir seks hovedformål, som hver inneholder flere underformål. De seks hovedformålene er:

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret
5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift (LNFR)
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

Bestemmelsen inneholder verken hovedformål eller underformål som er spesielt innrettet mot å ivareta klimahensyn. Etter dagens bestemmelse er bruk av formålet LNFR (landbruks-, natur- og friluftformål, samt reindrift) det mest nærliggende styringsmiddelet når det kommer til det å regulere klimagassutslipp gjennom bruk av arealformål. Et slik formål åpner i utgangspunktet ikke opp for utbygging. Likevel er dette kanskje ikke fullt ut dekkende for behovene i planlegging fremover.

*For det første* vil i bruk av LNFR-formålet alene ikke sette forbud mot landbruksvirksomhet, snarere tvert imot. Med tanke på denne sektorens påvirkning av klima gjennom bruk av areal, vil LNFR-formålet være et svakt styringsmiddel for å regulere denne type virksomhet. Her må kommunene vedta planbestemmelser som regulerer landbruksvirksomheten, eventuelt støtte seg på regulering i særlovgivning. Et eksempel på det siste er nydyrking på myr. Denne virksomheten er i seg selv tillatt ved bruk av arealformålet LNFR, men forbudt gjennom nydyrkingsforskriften som er hjemlet i jordlova.<sup>35</sup>

*For det andre* har vi tiltak som kan være forbudt etter formålet, til tross for at tiltaket fremmer klimainteressene. Et eksempel på dette kan være restaurering av myr. Slik restaurering omfattes i dag ikke av noe arealformål i loven.

Det er etter vårt syn behov for et eget arealformål som skal sikre ivaretagelse av klimahensyn, eventuelt presisering av dagens arealformål som gir kommunene klar hjemmel til å planlegge for ulike tiltak, for å ivareta klimahensyn. Dette gjelder både i kommuneplanenes arealdel og i reguleringsplaner.

---

<sup>35</sup> Jordlova og forbudet mot nydyrking av myr i nydyrkingsforskriften behandler vi nærmere i delutredning 3 hvor vi ser nærmere på utvalgte andre lovers betydning for omstilling til et lavutslippssamfunn.



### 7.3 Klimahensyn i hensynssoner

Hensynssoner er et annet verktøy i planleggingen som kan og skal bidra til styring av arealbruken, jf. § 11-8. En hensynssone er ikke i seg selv bindende for arealbruken, men den indikerer hvilke særlige forhold som kommunen og utbyggere spesielt må være oppmerksomme på ved fremtidig planlegging. Der det settes planbestemmelse til en hensynssone, vil planbestemmelsen være rettslig bindende og dermed kunne begrense hva som er tillatt utnyttelse og bruk innenfor området.

Heller ikke i pbl. § 11-8 finner vi direkte henvisninger til klimahensynet som en interesse som kan ivaretas gjennom hensynssoner. Etter vårt syn er det enkle grep som skal til for i større grad å synliggjøre arealer i planer som kan være av stor betydning for klimagassutslipp, eller opptak av klimagasser. Man kunne se for seg «klimahensynssoner» på tvers av alle arealformål, med hjemmel til å gi bestemmelser og retningslinjer for å begrense klimagassutslipp, ivareta arealenes klimafunksjon, eller eventuelt tilføre arealene slike funksjoner.

### 7.4 Klimahensyn i planbestemmelser

Kommunene kan vedta særskilte planbestemmelser til kommuneplanens arealdel, og dermed fastsette rettslig bindende krav med hensyn til hvordan arealene skal brukes. Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir en bred meny av hvilke bestemmelser som kan fastsettes i kommuneplanens arealdel. Lovens ordlyd er vidt formulert, slik at kommunene er gitt utstrakt rom for skjønn ved utformingen av planbestemmelser. F.eks. kan det settes bestemmelser om «miljøkvalitet» og «natur», jf. § 11-9 nr. 6. Likevel er det ingen bestemmelser som er rettet uttrykkelig inn mot ivaretagelse av klimahensyn. Det er ikke dermed sagt at kommunene er avskåret fra å gi slike bestemmelser. Vi mener likevel det er en klar mangel i loven at klimahensynet ikke kommer eksplisitt til uttrykk i den listen av bestemmelser kommunene kan velge fra.

Bugge forslår i sin utredning å løfte frem klimahensynet ved at loven eksplisitt gir kommunen anledning til å ta inn bestemmelser som skal ivareta klimahensynet i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner. Bugge foreslår at kommunene skal kunne «gi bestemmelser for anlegg og virksomhet i planområdet for å begrense og redusere utslipp av klimagasser eller øke opptak av klimagasser». Dette er etter vårt syn et godt forslag. Særlig treffer ordlyden godt på kommuneplanens arealdel.

Miljødirektoratet har i en utredning for Klima- og miljødepartementet (KLD) anbefalt at krav om fossilfrie anleggsplasser finner sin rettslige forankring i forskrift til forurensningsloven.<sup>36</sup> Vi har ikke noen klare anbefalinger i denne sammenhengen. Det å sikre en rettslig forankring for å oppstille krav er det sentrale. Dette kommer vi tilbake til nedenfor under omtalen av reguleringsplaner som virkemiddel for å ivareta klimahensyn.

---

<sup>36</sup> Notat fra Miljødirektoratet av 22. oktober 2022 til Klima- og miljødepartementet.

## 7.5 Oppsummering og forslag til tiltak

### **Styrker ved handlingsrommet i kommuneplanens arealdel til å ivareta klimahensyn:**

Kommuneplanens areal gir kommunene utstrakt mulighet til å ivareta klimahensyn. Gjennom handlingsrommet til å fastsette innholdet i kommuneplanens arealdel, kan kommunene i stor grad påvirke hvordan utbygging og gjennomføring av tiltak påvirker utslipp av klimagasser. Kommunene kan gjennom helhetlig planlegging legge til rette for fortetting, utbygging ved trafikk-knutepunkter og bestemme at viktig areal i et klimaperspektiv, for eksempel myr, ikke skal bebygges eller brukes til dyrking.

### **Svakheter ved handlingsrommet i kommuneplanens arealdel til å ivareta klimahensyn:**

Klimahensynet er i liten grad synliggjort i lovens bestemmelser om kommuneplanens arealdel. Loven gir kommunene rett, men ingen plikt, til å prioritere klimahensyn i planleggingen. Loven åpner heller ikke opp for egne klimaformål, klimahensynssoner, klimabestemmelser som kan bidra til å styrke klimahensynet. Det er i dag heller ikke noe lovkrav som sikrer at kommunen har en klimaplan, som kommuneplanarbeidet må «koble» seg på.

### **Forslag til tiltak:**

Klimahensynet bør få sterkere forankring i de rettslige rammene for kommunenes arealplaner. Det bør vurderes å stille krav til at alle kommuner skal ha en egen klimaplan som et førende dokument for; kommunens egen virksomhet, kommunens arbeid med kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen) samt andre aktørers reguleringsplaninitiativer. Kravet om en klimaplan, og krav til innholdet i en slik plan, kan forankres både i klimaloven or i plan- og bygningsloven. Kommunenes planstrategier bør alltid forankres i slike planer. Det bør vurderes lovendringer i kapittel 11 som gir kommunen mulighet til å gi egne arealformål, hensynssoner og bestemmelser for å ivareta klimahensyn. Det må sørges for at plan- og bygningsloven gir rammer for planleggingen som sikrer mulighet for gjennomføring av nødvendige tiltak for å sikre klimafunksjoner.

## 8. Reguleringsplaner som virkemiddel for å ivareta klimahensyn

### 8.1 Formålet med reguleringsplaner

I plansystemet er reguleringsplaner ment å gi detaljerte avklaringer med hensyn til arealbruken innenfor geografisk avgrensede områder i kommunene. Det ligger også som et premiss, men ikke som en absolutt plikt, at reguleringsplaner skal følge opp de føringer som ligger i kommuneplanens arealdel. Vi mener den vide adgangen kommunene har til å slippe frem planinitiativ i strid med kommuneplanen bør begrenses. Adgangen, og kommunenes praksis, svekker loven som et styringsinstrument og bidrar til å svekke forutsigbarheten for innbyggere, utbyggere og statlige og regionale myndigheter. Særlig problematisk er dette når det kommer til privatinitierte planer. Etter ordlyden i plan- og bygningsloven skulle en tro at det ikke er anledning for kommunene til å slippe frem planinitiativ i strid med kommuneplanens arealdel. Plan- og bygningsloven § 12-3 tredje ledd sier:

*Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer.*

I forarbeidene legges det til grunn at dette er en hovedregel, og at kommunene *kan*, men ikke må la være å fremme forslaget. Vi mener adgangen til å fremme privatinitierte forslag i strid med kommuneplanens arealdel svekker loven som styringsinstrument generelt, og svekker klimahensynet spesielt. Vi mener kommunene ikke bør, slik også ordlyden i loven skulle tilsi, ha anledning til å fremme og vedta privatinitierte reguleringsplanforslag i strid med kommuneplanens arealdel, uten departementets godkjenning.

Reguleringsplaner kan etter lovens kapittel 12 gis i på to ulike nivåer: Enten som områdereguleringsplan (§ 12-2) eller detaljreguleringsplan (§ 12-3). En områdereguleringsplan omfatter normalt et større areal enn en detaljreguleringsplan, og fastsetter normalt at utbygging ikke kan skje før hele eller deler av området er detaljregulert. Der det ikke foreligger, eller er stilt krav om, en særskilt områdereguleringsplan, omtaler man vanligvis alle planer etter loven kapittel 12 som reguleringsplaner.

Reguleringsplaner er, som kommuneplanens arealdel, rettslig bindende for arealbruken når planene er vedtatt, jf. pbl. § 12-4. Det vil si at planen er bindende for nye tiltak og utvidelse av eksisterende tiltak. En viktig forskjell fra kommuneplanens arealdel er at reguleringsplaner kan gi grunnlag for ekspropriasjon, jf. § 12-4 fjerde ledd. Gjennom vedtak av reguleringsplan gis kommunene mulighet til å ekspropriere til gjennomføring av planen. Dermed kan kommunene også gripe inn lovlig etablerte tiltak og gjennomføre tvangsserverv, mot at det ytes full erstatning. Det sier seg selv at reguleringsplaner er særdeles viktige som styringsverktøy for kommunene, og har stor betydning for den samlede arealbruken i Norge.

Plan- og bygningsloven oppstiller en generell plikt til å utarbeide reguleringsplaner før det gis tillatelse til å gjennomføre større bygge- og anleggsarbeider, samt gjennomføre andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Reguleringsplanplikten er et helt sentralt virkemiddel for å sikre at det tas klimahensyn i konkrete prosjekter og tiltak. Om bygge- og anleggstiltak faller utenfor denne plikten, svekkes plan- og bygningsloven etter vårt syn som klimalov. I dag er deler av energisektoren unntatt plankravet og dermed prosessreglene i plan- og bygningsloven. I praksis unntas også i stor grad etablering av akvakulturtiltak og bygging av landbruksveier fra dette kravet. Praksisen mangler etter vårt syn rettslig forankring, og svekker plan- og bygningsloven som klimalov. Dette kommer vil tilbake til i kapittel 10. Plankravet sikrer mulighet for medvirkning, åpenhet, krav til utredning mv. før utbygging i kommunen skjer.

På samme måte som for kommuneplanens arealdel må kommunen velge fra lovens «meny», når det skal fastsettes arealformål, hensynssoner og bestemmelser til planer. I det følgende skal vi se nærmere på i hvilken grad klimahensynet har kommet til uttrykk i disse bestemmelsene.

## 8.2 Klimahensyn i arealformål

Plan- og bygningsloven § 12-5 gir en liste over hvilke arealformål kommunene kan bruke i reguleringsplaner. Hovedkategoriene er de samme som ved kommuneplanens arealdel (§ 11-7), men for reguleringsplaner er det er gitt langt mer utfyllende og spesifikke underformål.

Klimahensynet kommer i liten grad eksplisitt til uttrykk i lovens angivelse av arealformål, slik at det rettslige grunnlaget for å bruke reguleringsplaner aktivt for å ivareta klimainteresser kan fremstå som uklart. Det er f.eks. få holdepunkter i forarbeidene som trekker opp rammene for «naturområde» som arealformål. Formålet kunne etter sin ordlyd være særlig aktuelt å bruke i områder som krever restaurering av natur, og hvor målsettingen er å sikre klimahensyn. Det er tvilsomt om det er grunnlag for å bruke et slik underformål der verneverdiene i utgangspunktet er borte, men restaurering gjennom ulike tiltak er ønskelig. Av de formålene og underformålene som er nevnt i § 12-5, er nok LNFR-kategorien mest nærliggende å ta i bruk i praksis. Etter vår vurdering bør imidlertid lovteksten synliggjøre klimahensynet.

Gjennom tilføyelser i loven når det gjelder arealformål/underformål, kombinert med innføring av klimahensynssoner, vil etter vårt syn i sum kunne være en vesentlig styrking av klimahensynet i plan- og bygningsloven, og dette bør vurderes både for kapittelet om kommuneplanens arealdel og kapittelet om reguleringsplaner.

I byer og tettsteder vil det etter en eventuell tydeliggjøring av klimahensynet i underformål i pbl. § 12-5 nr. 1 og etter en tydeliggjøring av adgangen til å gi «klimabestemmelser» og «klimahensynssoner» være godt rettslig grunnlag for å ivareta klimahensyn også i utbyggingsområder. Hensynssoner til arealplaner er regulert i kommuneplankapittelet i loven, men de samme hensynssoner som kan brukes etter pbl. § 11-8 kan også brukes i reguleringsplaner, jf. pbl. § 12-6. Endringer i handlingsrommet i kommuneplanens arealdel som foreslått ovenfor, får altså direkte konsekvenser for handlingsrommet på reguleringsplannivå.

## 8.3 Klimahensyn i planbestemmelser

Kommunene har et vidt rettslig handlingsrom når det kommer til å gi bestemmelser til reguleringsplaner. Slike bestemmelser vil ofte være konkretiseringer/presiseringer av arealformålet i planen med hensyn til hva slags virksomhet og bruk av arealene som er tillatt innenfor et konkret område.

Plan- og bygningsloven § 12-7 gir en omfattende liste over bestemmelser som kan fastsettes i reguleringsplaner. Formuleringene er såpass vide, at kommunene står meget fritt med hensyn til innholdet i bestemmelsene som skal fastsettes. F.eks. kan det fastsettes bestemmelser om «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet», jf. § 12-7 nr. 1. Når det gjelder klimahensyn kan kommunene fastsette bestemmelser om «grenseverdier for tillatt forurensning og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller

begrense forurensning». Dette er et eksempel på en planbestemmelse som vil kunne berøre eller gripe inn i virksomhet som reguleres av andre sektorlover, her forurensningsloven. I slike tilfeller dukker spørsmålet om hvor langt plan- og bygningsloven gjelder som selvstendig grunnlag for å gi bestemmer. Særlig gjelder dette i situasjoner hvor planmyndigheten i bestemmelser til arealplaner ønsker å gi strengere krav enn det som følger av generelle bestemmelser eller tillatelser gitt etter sektorlovgivningen. I slike tilfeller er det av sentral betydning at planleggingen skjer koordinert med beslutningene som treffes etter sektorlovene, noe vi kommer tilbake til nedenfor i kapittel 10.

Kommunenes handlingsrom til å fastsette innhold i planbestemmelser er vidt, men ikke uten rettslige begrensninger. En ytre ramme for kommunens handlingsrom er at det ikke kan gis bestemmelser til reguleringsplaner som forbyr den virksomheten selve arealformålet tillater. Dette gjelder både bestemmelser som eksplisitt forbyr utbygging i områder som er lagt ut til utbygging, og bestemmelser som gjennom sin virkning implisitt forbyr virksomhet som naturlig faller inn under arealformålet. Dette er i teorien enkelt å slå fast som et prinsipp, men ikke alltid like enkelt å vurdere og se i et planarbeid. Prinsippet kan sies å ha en forankring i en systembetragtning som også Høyesterett har lagt til grunn i den såkalte Øye/Gaulosen-dommen fra 1993, hvor Høyesterett skriver følgende om rammen for å gi reguleringsbestemmelser:

*Det vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt.*

Det er viktig å understreke at dette ikke er en begrensning i kommunenes adgang til å styre arealbruken som sådan. Dette er en begrensning i kommunens adgang til å gi bestemmelser som står i strid med det kommunen selv har bestemt gjennom å velge arealformål.

I tillegg til denne «alminnelige» begrensningen i adgangen til å gi bestemmelser, ligger det en forvaltningsrettslig begrensning gjennom kravet om at bestemmelser må være saklige. Heller ikke denne generelle begrensningen er enkel å definere. Dette vil være en konkret vurdering fra sak til sak. I lys av plan- og bygningslovens vide formål, vil nok terskelen for domstolene til å sette til side planfaglige og politisk motiverte bestemmelser være høy. Ordlyden i loven og rettspraksis tilsier at det i dag ligger et krav til saklig sammenheng mellom reguleringsbestemmelsen og den bruk eller virksomhet som forutsettes å skje ved plangjennomføring. Dette er nok en begrensning som først og fremst får betydning for kommunenes adgang til å oppstille rekkefølgekrav. Høyesterett skriver i Mortensruddommen i 2021,<sup>37</sup> som gjaldt et rekkefølgekrav om opparbeidelse av en turvei før bebyggelsen kunne tas i bruk:

*Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og*

---

<sup>37</sup>HR-2021-953-A.

*utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen gjennomføres i en bestemt rekkefølge.*

Oppsummert kan vi si at kommunes adgang til å gi bestemmelser til planer er vid. Dette gjelder også adgangen til å gi bestemmelser som skal sikre klimahensyn. Det er likevel et paradoks at der plan- og bygningsloven kan få størst betydning som en klimalov, gjennom adgangen til å stille rekkefølgekrav, er kanskje den rettslige begrensningen i kommunenes handlingsrom tydeligst.

Noen rettslige problemstillinger som direkte knytter seg til klimagassutslipp har vært gjenstand for problematiseringer. Dette er spørsmål om adgangen til å gi reguleringsbestemmelser om:

- ladepunkter
- utslippsfrie soner
- utslippsfrie anleggsplasser
- materialvalg
- gjenbruk

Disse spørsmålene illustrerer etter vårt syn behovet for klare og tydelige hjemler i plan- og bygningsloven for å hensynta klimainteresser.

Spørsmålet om det er adgang til å gi bestemmelser i reguleringsplaner om utslippsfrie anleggsplasser har reist diskusjoner. Spørsmålet illustrerer etter vårt syn også hvor viktig plan- og bygningsloven kan være som en klimalov. Bygge- og anleggssektoren forårsaker store klimagassutslipp. Slike bestemmelser i reguleringsplaner vil kunne bidra til rask omstilling i anleggsbransjen når det gjelder klimavennlige løsninger. Departementet har i en tolkningsuttalelser av 11. oktober 2021 lagt til grunn:<sup>38</sup>

*Ettersom det ikke er laget en kobling mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven når det gjelder kommunenes adgang til å gi bestemmelser om fossilfrie byggeplasser, legger departementet til grunn at kommunen i dag ikke kan bruke pbl. § 12-7 nr. 3 som hjemmel for å kreve fossilfrie byggeplasser.*

*Med bakgrunn i det foranstående, er det departementets oppfatning at det i dag ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven til å fastsette planbestemmelser med krav om fossilfrie byggeplasser.*

Uttalelsen viser at kompleksiteten i lovgivningen i seg selv kan bidra til uklarhet. En uklarhet som i realiteten kan begrense plan- og bygningslovens betydning som klimalov.

Bugge mener det er begrensninger i dagens hjemler til å gi retningslinjer og bestemmelser når det kommer til klima. Forslaget fra Bugge er å lovfeste et nytt punkt i § 12-7, på tilsvarende måte som i kommuneplanens arealdel, som gir kommunene en generell adgang til å gi bestemmelser for anlegg og virksomheter i planområdet, hvor hensikten er å begrense utslipp eller øke opptak av klimagasser. Bugges forslag er godt. Behovet for slik

---

<sup>38</sup> KDD tolkningsuttalelse 10. oktober 2021, sak 20/6866.

tydeliggjøring har vist seg gjennom diskusjoner og avklaringer også etter hans utredning ble skrevet.

Dette er viktig å være oppmerksom på at dette er en diskusjon som reiser flere prinsipielle spørsmål. Et særlig aktuelt spørsmål er koblingen mellom plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Dette kommer vi tilbake til i vår utredning. Det er likevel ingen tvil om at plan- og bygningsloven bør bli tydeligere på anledningen til å gi bestemmelser og retningslinjer av hensyn til klimaet.

#### 8.4 Særlig om endring og oppheving av arealplaner

Plan- og bygningsloven gir forvaltningen en rikholdig verktøykasse når det kommer til å styre arealbruken. Det mest sentrale virkemiddelet er selvsagt anledningen til å vedta arealplaner som gjennom arealformål, hensynssoner og planbestemmelser sikrer at arealene disponeres på en måte som gir minst mulig klimagassutslipp. For kommunenes del er det imidlertid viktig at det å ta klimahensyn ikke kun begrenser seg til de vurderinger som skjer i forbindelse med vedtakelse av nye planer. Vel så viktig i dag er vurderinger knyttet til endring og oppheving av eksisterende planer.

I kommunenes arealplaner ligger det i dag store områder hvor det åpnes for utbygging. NINA har nylig utført en kartlegging av tomtereservene for fritidsbebyggelse i norske arealplaner, som viste at svært store arealer ligger inne som fremtidige utbyggingsområder.<sup>39</sup> Mange av disse planene er blitt til i en tid hvor klimahensyn ikke var nevneverdig sentralt i kommunenes vurdering av arealbruken. Kanskje ett av de største paradoksene i NINAs rapport er at det er planlagt med nedbygging av ca. 130 km<sup>2</sup> myr i vedtatte og gjeldende arealplaner. Til tross for dette endres eller oppheves gamle planer i liten grad.

I den alminnelige forvaltningsretten skal det mye til for at forvaltningen kan omgjøre eller oppheve tidligere vedtak. Når det gjelder planlegging, er utgangspunktet det motsatte. Rettslig sett er det ingen ting som begrenser kommunenes rett til å endre og oppheve eksisterende planer, eller som det ble uttalt av Forvaltningslovutvalget:<sup>40</sup>

*Plan- og bygningslovens regler om endring av arealplaner innebærer en helt fri omgjøringsadgang for reguleringsplaner.*

Det er likevel viktig å understreke at slike endringer ikke griper inn i lovlig etablert bruk eller tiltak. I enkelte sektorlover, eksempelvis forurensningsloven § 18, er det imidlertid anledning til å endre gitte tillatelser med virkning for lovlig igangværende bruk.

---

<sup>39</sup> Blumentrath, S., Simensen, T. og Nowell, M. 2022. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. NINA Rapport 2171. Her estimeres tomtereservene for fritidsboliger i kommunenes arealplaner til å utgjøre 1479 km<sup>2</sup>.

<sup>40</sup> NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov s. 404.

Den klare hovedregelen er at kommunene kan endre og oppheve planer uten å risikere å komme i erstatningsansvar overfor grunneier eller utbyggere.<sup>41</sup>

I lys av rapporten om tomtereserver er det grunn til å reise enkelte spørsmål: Er myndighetene klar over sumvirkningene av de arealdisponeringer som ligger i vedtatte arealplaner? Kjenner kommunene til det handlingsrommet loven gir til å endre eller oppheve vedtatte planer?

Etter vår vurdering gir plan- og bygningsloven kommunene de nødvendige verktøyene for å endre og oppheve eldre reguleringsplaner. Når dette i liten grad skje i praksis, må vi søke etter andre årsaker enn svakheter i det rettslige rammeverket. Vår erfaring er at kommunene mangler kunnskap, kapasitet og ressurser for å kunne foreta en fullstendig gjennomgang og revisjon av gamle reguleringsplaner.<sup>42</sup> Statlig involvering og finansiering er trolig helt avgjørende for at kommunene skal gjennomføre omfattende revisjoner av sine planer. Kommunene kan ikke hente inn friske midler til gjennomføring av denne typen arbeid gjennom gebyrforskrifter.

I tillegg bør dagens veiledere for kommunale arealplaner synliggjøre bedre hvordan kommunene kan gå frem for å foreta en omfattende revisjon av eldre reguleringsplaner. Dertil bør det vedtas en særskilt forskrift for revisjon av eldre planer, som sikrer konsekvent håndhevelse av reglene på tvers av kommunene.<sup>43</sup>

Vår vurdering er at gamle og utdaterte planer kan skape store utfordringer i omstillingen til et lavutslippssamfunn, og at revisjon av eldre planer derfor bør være et satsningsområde i årene som kommer. I veien mot et lavutslippssamfunn må en satsing på revisjon av eldre planer sies å være «en lavhengende frukt».

### 8.5 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved handlingsrommet i reguleringsplaner til å ivareta klimahensyn:**

Kommunene har generelt et meget vidt handlingsrom når det kommer til å bestemme om en reguleringsplan skal vedtas, bestemme innholdet i en reguleringsplan og endre og oppheve reguleringsplaner. Sett hen til den betydelige andelen av klimagassutslipp som kan knyttes til endret arealbruk, byggevirkosomhet og bruk av bygninger og andre anlegg, gjør dette planlegging etter plan- og bygningsloven til et effektivt virkemiddel for å nå målet om et lavutslippssamfunn.

#### **Svakheter ved handlingsrommet i reguleringsplaner til å ivareta klimahensyn:**

I plan- og bygningslovens kapittel om reguleringsplaner er det få virkemidler som er utviklet for å sikre ivaretagelse av klimahensyn. Verken de særlige saksbehandlingsreglene ved

---

<sup>41</sup> Dette ble nylig tatt opp i Stortingets spørretime, se skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til landbruks- og matministeren, Dokument nr. 15:243 (2022-2023).

<sup>42</sup> Se KS-rapport; Bærekraftig arealforvaltning innen rammen av lokalt selvstyre.

<sup>43</sup> Dette er også foreslått i Rapporten; Årsaken til dispensasjoner – Multiconsult og Holth & Winge (desember 2022).



reguleringsplaner, ei heller bestemmelsene som setter rammer for innholdet i reguleringsplaner, viser eksplisitt til klimahensyn. For rettsanvenderne, som i all hovedsak er fagfolk uten juridisk bakgrunn, samt lokalpolitikere, kan det også være vanskelig å forstå det rettslige handlingsrommet som ligger i loven.

## **Forslag til tiltak:**

Det bør vurderes å lovfeste en adgang til å gi underformål til arealformål som angir klima som eget underformål, særlig viktig er nok dette under arealformålet LNFR. På denne måten kan man sikre nødvendig restaurering, skjøtsel o.l., gjennom bruk av arealformål i reguleringsplan og eventuelt også med bruk av ekspropriasjon for gjennomføring. I andre tilfeller vil trolig klimahensynssoner med bruk av bestemmelser, på tvers av ulike arealformål, trolig være et effektivt virkemiddel. Det bør satses på omfattende revisjon av eldre arealplaner for å sikre at nye prosjekter er tilstrekkelig «klimavurdert» før igangsetting.

Det bør innføres en bestemmelse om at private forslag til reguleringsplaner som er i strid med kommuneplanens arealdel ikke kan initieres og vedtas uten at departementet (KDD) først godkjenner utleggelse av slik plan på høring, og godkjenner et eventuelt reguleringsplanvedtak i kommunen. Dette kan enkelt skje ved en tilføyelse i pbl. § 12-3 tredje ledd.

## 9. Særlig om prosesskrav ved planlegging

### 9.1 Saksbehandlingskrav i plan- og bygningsloven

Ovenfor har vi sett at lovgiver gir kommunene et vidt handlingsrom til å fastsette innholdet i arealplaner, og dermed bestemme hvilke hensyn og interesser som skal prioriteres i arealforvaltningen. I dette ligger at kommunene kan vedta planer som sikrer at det tas tilstrekkelig hensyn til klimapolitiske mål. Loven gir imidlertid ingen garanti for at dette vil skje. Slik dagens lov er bygd opp vil dette i all hovedsak bero på lokalpolitiske prioriteringer, samt at regionale og statlige aktører bruker sin innsigelsesmyndighet. Lovgivers sentrale styringsmiddel for å sikre at det tas hensyn til miljøinteresser er å oppstille krav til saksbehandlingen. Plan- og bygningsloven føyer seg slik sett inn i den tradisjonelle måten å utforme lover på innen miljøretten.

Plan- og bygningsloven oppstiller en rekke saksbehandlingskrav når det kommer til kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Disse saksbehandlingskravene går til dels lenger enn de generelle kravene som følger av forvaltningsloven. Samtidig er reglene likevel en konkretisering av alminnelig krav til forvaltningen, som ellers følger av den alminnelige forvaltningsretten. I tillegg er det en rekke regler og prinsipper i forvaltningsretten som gjelder direkte også på plan- og bygningsrettens område.

Plan- og bygningsloven § 1-9 første ledd fanger opp alle disse elementene gjennom ordlyden:

*Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.*

Et forvaltningsrettslig grunnprinsipp er at en sak skal opplyses så godt som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17 og § 37. Vi kan si at dette prinsippet i planprosesser i stor grad er konkretisert gjennom plan- og bygningslovens krav til høring, medvirkning, planbeskrivelse, utredninger (herunder konsekvensutredninger) og offentlig ettersyn. I det følgende skal vi se nærmere på bestemmelsene om konsekvensutredninger. Dette er det mest sentrale virkemiddelet lovgivningen gir for å sikre at beslutninger om planer og utbyggingstiltak bygger på et forsvarlig kunnskapsgrunnlag. Spørsmålet vi søker å besvare er i hvilken grad kravene til konsekvensutredning sikre at beslutninger om ny eller endret arealbruk skjer med kunnskap om konsekvensene for klima- og naturhensyn.

## 9.2 Konsekvensutredninger

I arbeidet med å ta klimahensyn i planlegging og ved vedtak om utbygging, er reglene om konsekvensutredning et viktig virkemiddel. Konsekvensutredning er et *særskilt krav til saksbehandlingen*. Kravet kan utløses i planprosesser og tillatelser etter plan- og bygningsloven og/eller konsesjon og tillatelser etter annen lovgivning. Kravet om konsekvensutredning *supplerer* i så fall de øvrige saksbehandlingsreglene, i den loven som skal anvendes.

Det er et formelt krav at avgjørelsesmyndigheten skal ta «tilbørlig hensyn til konsekvensutredningen og innkomne høringsuttalelser» ved behandlingen av planen eller tiltaket.<sup>44</sup> De rettslige rammene som gjelder for *selve vedtaket og dets innhold* endres likevel ikke. Hva vedtaket kan gå ut på, bestemmes altså ikke av reglene om konsekvensutredning. Innenfor rammene i den enkelte lov er det i stor grad opp til forvaltningen å bestemme om, og eventuelt hvordan, et tiltak skal gjennomføres. Dette i likhet med de øvrige saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven. Det er likevel grunn til å tro at miljøkonsekvensene som er klarlagt gjennom konsekvensutredninger, tillegges vekt, og at utredningene dermed bidrar til et mer «miljøvennlig» utfall av saken.

De generelle reglene om utredning av miljø- og samfunnskonsekvenser av planer og tiltak finner vi i plan- og bygningsloven kapittel 4 og 14. Reglene om konsekvensutredning bygger på og gjennomfører to EU-direktiver om krav til miljøkonsekvensutredning. Tiltaksdirektivet stiller krav til utredning av miljøkonsekvenser av prosjekter.<sup>45</sup> Plandirektivet stiller krav til utredning av miljøkonsekvenser av planer og programmer, såkalte strategiske miljøkonsekvenser.<sup>46</sup> Dette skillet er ikke videreført i de norske reglene om konsekvensutredninger.

En annen viktig forskjell mellom EU-direktivene og norsk rett, gjelder hvilke hensyn og interesser som skal være gjenstand for utredning. Mens EU har innført krav om konsekvensutredninger som et virkemiddel for å sikre kunnskap om miljøvirkninger, har de norske reglene et langt bredere nedslagsfelt. Det følger av pbl. § 4-2 at konsekvensutredninger skal gjøre rede for planens virkninger «for miljø og samfunn». I

<sup>44</sup> Forskrift 21. juni 2017 om konsekvensutredninger § 29 første ledd.

<sup>45</sup> Opprinnelig direktiv 85/337/EØF, senere endret og nå konsolidert i direktiv 2014/52/EU.

<sup>46</sup> Direktiv 2001/42/EF.

begrepet «samfunn» ligger også utredning av planer virkninger for sysselsetting, næringsliv, barn- og unges oppvekstvilkår m.v. Ved å inkludere slike forhold i utredningsgrunnlaget, kan alle planens virkninger fanges opp og vurderes. Utfordringen er imidlertid at dette kan ta fokuset vekk fra de utredningstemaer som ligger i konsekvensutredningenes kjerne i EU-direktivene – nemlig planenes virkning på klima- og naturhensyn. Det er nok grunn til å undersøke om reglene om konsekvensutredninger på denne måten får en annen betydning enn det de var tiltenkt. Fra et sentraleuropeisk ståsted må nok det fremstå som et paradoks at rene verneplaner hjemlet i naturmangfoldloven, kan utløse krav om konsekvensutredning, jf. pbl. § 14-1 første ledd. Så vidt oss bekjent er det ingen andre europeiske land som har tilsvarende krav.<sup>47</sup>

For å sikre miljøhensyn, og kanskje særlig klimahensyn, i konsekvensutredninger mener vi de norske reglene bør endres. I likhet med EU-direktivene bør det også etter norsk rett være tale om miljøkonsekvensutredninger. Den norske implementeringen svekker utredningenes betydning for miljøhensyn, ved at alle mulige samfunnshensyn kan trekkes inn i konsekvensutredningen. I realiteten kommer dermed samfunnshensynet (forstått som noe annet enn miljøhensynet) inn i to omganger. For det første i selve konsekvensutredningen, og deretter i selve prioriteringen av om en plan skal vedtas eller, konsesjon og tillatelse skal gis. Vi vil hevde at denne måten å inkorporere direktivene på kan være problematisk.

I de norske reglene skiller det mellom konsekvensutredning som ledd i utarbeidelsen av en plan etter plan- og bygningsloven (pbl. § 4-2, jf. § 4-1) og utredninger for tiltak eller planer etter annet lovverk (kapittel 14 i plan- og bygningsloven). Sistnevnte omfatter særlig energitiltak som enn så lenge ikke krever reguleringsplan etter pbl. § 12-1 tredje ledd. For begge tilfeller er dette nærmere regulert i en felles forskrift, Konsekvensutredningsforskriften, som har til siktemål å fange opp innholdet i EU-direktivene. Plan- og bygningslovens geografiske avgrensning innebærer eksempelvis at kapittel 14 i loven ikke kommer til anvendelse på petroleumsvirksomhet på norsk sokkel. Petroleumsvirksomhet omfattes imidlertid også av EU-direktivene. Petroleumsløvgivningen har egne regler om konsekvensutredning, som vi vil komme tilbake til i delutredning 3.

Etter konsekvensutredningsforskriften skal det først tas stilling til om planen eller tiltaket skal underlegges krav om konsekvensutredning. Det er vedtaksmyndigheten som fortløpende skal vurdere om planen eller tiltaket krever konsekvensutredning. Der det offentlige organ ikke selv initierer planen, eller gjennomfører tiltaket, påligger selve plikten til å gjennomføre utredningen, samt bekoste denne, forslagsstiller eller tiltakshaver. Dersom planen eller tiltaket faller inn under forskriftens anvendelsesområde, gjennomføres en prosess for å avklare hva konsekvensutredningen skal ta for seg, henholdsvis «planprogram» for planer og «utredningsprogram» for tiltak som ikke krever plan.<sup>48</sup> Neste stadium er at den ferdige konsekvensutredningen vurderes av vedtaksmyndigheten. Denne inngår, om myndigheten finner utredningen tilstrekkelig, i det forslaget til plan eller vedtak som sendes på høring og gjøres offentlig. Både de som skal uttale seg, og de som skal treffe det endelige

---

<sup>47</sup> EU domstolen har imidlertid, i sak C-300/20, slått fast at vedtak om verneplaner, som også åpner opp for utbyggingstiltak, kan utløse krav om konsekvensutredning.

<sup>48</sup> Forskriften kapittel 4.

vedtaket i saken, skal altså kunne gjøre seg kjent med hvilke miljø- og samfunnsmessige konsekvenser planen eller tiltaket vil ha. Dette er selve formålet med dette regelverket, i tråd med viktige forvaltningsrettslige prinsipper om åpenhet og mulighet for medvirkning.

Det endelige plan- eller konsesjonsvedtaket skal begrunnes, og av begrunnelsen skal det fremgå hvordan konsekvensutredningen med merknader har vært vurdert og hvilken betydning det er tillagt.<sup>49</sup> Det er i lovens § 14-3 første ledd nevnt særskilt at dette skal gjøres for valget mellom flere alternativer, mens dette fremkommer mer indirekte i reglene om konsekvensutredning i forbindelse med plan etter plan- og bygningsloven<sup>50</sup> (se særlig § 4-1 andre ledd).

I hvilken grad klima- og naturhensyn får gjennomslag når planen, konsesjonssøknaden eller andre typer tillatelser sluttbehandles, er en annen sak. Det er rettslig sett ikke noe i veien for at myndigheten vedtar planen eller gir tillatelse til tiltaket selv om utredningen viser at gjennomføring vil gi store klimagassutslipp. Men det kreves da at det i vedtaket i nødvendig grad stilles vilkår for å overvåke og avbøte slike virkninger.<sup>51</sup>

Kravet om konsekvensutredning er viktig i flere typer saker av betydning for klima. Dette gjelder regionale planer og kommunale arealplaner som har betydning for utbyggingsmønster og dermed blant annet for transportbehov og transportløsninger. Det gjelder videre utbyggingstiltak som kan medføre økt utslipp, som omfattende veibygging og andre infrastrukturtiltak og lokalisering av store offentlige bygg. Og det gjelder tiltak med formål å redusere klimagassutslipp, som bygging av vindkraftanlegg.

Spørsmålet om hvilke planer og tiltak som krever konsekvensutredning, er ikke enkelt å besvare generelt. Reglene finnes dels direkte i loven, dels i forskriften til loven. Strukturen i forskriften bygger på strukturen i EU-direktivene. Noen plantyper og en rekke større tiltak, samt store verneområder, skal *alltid* konsekvensutredes; plikten følger automatisk av loven eller forskriften.<sup>52</sup> For andre planer og tiltak kreves det konsekvensutredning dersom de kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.<sup>53</sup> Da må det foretas en nærmere vurdering av virkningene av den enkelte plan eller det enkelte tiltak for å avgjøre om konsekvensutredning kreves.

Noe av utfordringen med den norske implementeringen har vært at Konsekvensutredningsforskriften, gjennom bruk av terskelverdier, ikke har klart å fange opp intensjonene i direktivene. ESA har ved flere anledninger kritisert og stilt spørsmål ved Norges implementering av EU-direktivene.<sup>54</sup> Etter vårt syn henger disse problemene fortsatt

---

<sup>49</sup> Forskriften § 29 andre ledd.

<sup>50</sup> Forskriften § 19 andre ledd.

<sup>51</sup> Lovens § 14-3 andre ledd og forskriften § 23.

<sup>52</sup> Disse er inntatt i vedlegg I til forskriften.

<sup>53</sup> Disse er inntatt i vedlegg II til forskriften.

<sup>54</sup> ESA har tidligere kritisert oppbygning og innholdet i forskriften, herunder bruken av terskelverdier som avgjørende for om konsekvensutredning skal gjennomføres eller ikke, se ESA sak nr. 67073. Endringene i forskriften i 2014 var delvis begrunnet i kritikken fra ESA. Forskriften ble også endret i 2017. Se også ESAs brev til Klima- og miljødepartementet av 4. november 2021 hvor det på ny gis uttrykk for bekymring for Norges implementering av direktivene.

ved forskriften. Et eksempel er den «særnorske» behandlingen av landbruksveier. Veier er generelt behandlet i direktivene. Direktivene skiller ikke mellom landbruksveier og andre veier, men mellom motorveier og «andre veier». Planlegging og bygging av motorveier krever etter direktivene, og konsekvensutredningsforskriften, alltid konsekvensutredning. Bygging av veier skal vurderes konsekvensutredet med utgangspunkt i hvilke virkninger et veitiltak kan få, jf. KUF § 8, jf. KUF § 10.

Planlegging og bygging av landbruksveier krever, etter konsekvensutredningsforskriften, ikke automatisk vurdering av konsekvensutredningsplikt. Kun landbruksveier over 5 km skal etter forskriften *vurderes* konsekvensutredet. Dette er en løsning vi mener kan være i strid mot EU-direktivenes ordlyd og intensjon.<sup>55</sup> Etter vårt syn er det god grunn til å stille spørsmål ved om tersklene på 5 km er egnet til å fange opp alle landbruksveier som kan føre til vesentlige virkninger for miljøet, og som dermed bør vurderes konsekvensutredet

For planer slår plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd først fast at *regionale planer og kommuneplaner* med retningslinjer for fremtidig utbygging krever «en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn». I praksis betyr dette at enhver regional plan som gir overordnede retningslinjer for arealbruk, og arealdelen til kommuneplaner som åpner for utbygging, krever konsekvensutredning.

Konsekvensutredning kreves også for reguleringsplaner «*som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*». For enkelte typer reguleringsplaner og tiltak skal det etter forskriftene *alltid* gjennomføres konsekvensutredning. Det gjelder for eksempel planer for svært store næringsbygg og bygg til offentlige formål, anlegg for kjemisk industri og treforedlingsindustri, store vannkraft- og vindkraftanlegg, petroleumsproduksjon på land og store infrastrukturtiltak som motorveier, større kraftledninger og rørledning for olje- eller gasstransport, for å nevne noen.

For andre reguleringsplaner og tiltak må det altså foretas en konkret vurdering av om de kan ha «vesentlige virkninger for miljø eller samfunn». Kriteriene for vurderingen er todelt: For det første inneholder vedlegg II til forskriften en liste over tiltak som *kan* utløse krav om konsekvensutredning. For det andre beskriver forskriften § 10 nærmere «kriterier» for vurderingen av om en plan eller et tiltak på denne listen kan få vesentlige konsekvenser etter en konkret vurdering. Som eksempler på hva som her vil være avgjørende, er blant annet nevnt om tiltaket kan medføre eller komme i konflikt med verneområder eller andre viktige naturverdier og «vesentlig forurensning eller klimagassutslipp».<sup>56</sup> Her må det altså foretas *en individuell vurdering* av om planen eller tiltaket kan få slike mulige virkninger. I forskriftens § 11 og § 12 er de gitt nærmere regler om den prosessen som skal følges av «ansvarlig myndighet» for å avklare om konsekvensutredning kreves i det enkelte tilfellet.

Det er den som fremmer et tiltak eller en plan, som skal gjennomføre konsekvensutredningen og dekke kostnadene. For utbyggingstiltak vil dette være utbyggeren – «tiltakshaveren». For arealplaner som utarbeides av kommunen, vil det være kommunen selv. For privatinitierte detaljreguleringsplaner vil det være forslagstiller selv som

<sup>55</sup> Se også delutredning 3 hvor landbruksveiforskriften er behandlet.

<sup>56</sup> Forskriftens § 10 annet ledd bokstav g.

må gjennomføre og dekke kostnadene. Det er likevel viktig å understreke at det her må skilles mellom ansvaret for kostnadene ved gjennomføring av konsekvensutredninger, og ansvaret for at reglene om konsekvensutredninger følges. Det siste er alltid myndighetenes ansvar.

Det neste spørsmålet er hvilke krav dagens regler setter til innholdet i konsekvensutredninger. Som vi har sett er det konsekvensene for «miljø og samfunn» som skal utredes. Dette er detaljert beskrevet i forskriftens kapittel 5. Beskrivelsen skal omfatte «positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger».<sup>57</sup> I dette ligger blant annet at også virkninger i anleggsperioden skal beskrives. At «indirekte» virkninger skal utredes, er viktig i et klimaperspektiv. De direkte klimavirkningen av motorveianalegg kan være begrenset, men ikke de «indirekte»: de økte utslippene ved en økt biltrafikk. Videre skal utredningen redegjøre for «relevante og realistiske alternativer»; de alternativene til utforming, teknologi, lokalisering og omfang som forslagsstilleren har vurdert. Valget av alternativ skal begrunnes og sammenligninger av virkningene for miljø og samfunn av de ulike alternativene skal fremgå.<sup>58</sup> Utredningen må også alltid redegjøre for den nåværende miljøtilstanden, og hvordan miljøet antas å utvikle seg hvis planen eller tiltaket ikke gjennomføres («null-alternativet»). Dette er ikke minst relevant i saker som kan medføre økt klimagassutslipp. Det vil kunne kaste lys over om det i det hele tatt er behov for tiltaket.

De sannsynlige miljøvirkningene og andre samfunnsmessige virkninger ved gjennomføringen må alltid beskrives. Det siktes til virkninger på slike forhold som naturmangfold og landskap, kulturminner, friluftsliv, forurensning, vannmiljø, befolkningens helse og barn og unges oppvekstvilkår. Forskriften nevner uttrykkelig «klimagassutslipp» som en form for forurensning som skal beskrives og «virkninger som følge av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred».<sup>59</sup> Når flere utbyggingstiltak i et område samlet kan få vesentlige virkninger, skal det gjøres en vurdering av samlet miljøbelastning av eksisterende og planlagte tiltak mv. i området.

Konsekvensutredningen skal beskrive de tiltakene som er planlagt for å unngå, begrense, istandsette og hvis mulig *kompensere* for vesentlige skadevirkninger for miljø og samfunn både i bygge- og driftsfase.<sup>60</sup> Kravet om kompenserende tiltak er prinsipielt meget viktig, ikke minst i lys av klimaendringene og behovet for å begrense virkningene av disse.

Hva som nærmere bestemt skal utredes i den enkelte sak, og hvor omfattende utredningen skal være, avgjøres gjennom en åpen prosess i flere ledd. Det er et prinsipielt viktig punkt at enhver skal ha mulighet til å påvirke hva som skal utredes. For *planer* finner vi utgangspunktet i lovens kapittel 4. Det skal som hovedregel utarbeides et *planprogram* (§ 4-1). Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planen, planprosessen, hvilke alternativer som vil bli vurdert mv. Her kommer også behovet for utredninger inn. For tiltak

---

<sup>57</sup> Forskriften § 21.

<sup>58</sup> Forskriften § 19.

<sup>59</sup> Forskriften § 21 første ledd.

<sup>60</sup> Forskriften § 23.

som ikke krever plan, finnes reglene om *utredningsprogram* i lovens § 14-2. Både forslag til planprogram etter § 4-1 og utredningsprogram etter § 14-2 skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Detaljreglene om dette finnes i forskriftens kapittel 4. Det treffes deretter et formelt vedtak av den ansvarlige myndigheten om hva som skal utredes, jfr. forskriftens § 16. Når en konsekvensutredning er gjennomført skal denne følge sakens øvrige dokumenter og være gjenstand for høring før vedtak treffes jf. forskriftens § 25.<sup>61</sup>

Hvor omfattende og grundige utredningen må være for å tilfredsstillere lovens krav, kan være tvilsomt og omstridt – både politisk og juridisk. Utredningen må være tilstrekkelig til at alle forhold som er relevante for avgjørelsen, blir belyst på en dekkende måte, uten å være unødig omfattende. Dette vil bero på et skjønn av den myndigheten som fastlegger planprogrammet eller utredningsprogrammet, på grunnlag av forholdene i den enkelte sak og formålet med reglene og retningslinjene som er gitt i loven og forskriften. Avgjørelser som tas underveis i denne prosessen, for eksempel om hva som skal utredes og hvor grundig, er å anse som «prosessledende avgjørelser» – det vil si avgjørelser om selve saksbehandlingen. Slike avgjørelser er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven,<sup>62</sup> og de kan derfor ikke påklages etter fvl. § 28 uten særskilt hjemmel. Den som er misfornøyd med konsekvensutredningen, er henvist til å klage på det endelige vedtaket i saken på grunnlag av saksbehandlingsfeil. Da kan det være svært vanskelig å stanse planen eller tiltaket. Begrunnelsen for å avslå klageadgang er hensynet til en effektiv saksbehandling. Men det kan diskuteres om det er en rimelig regel, og om den bidrar til effektivitet når det i stedet blir sluttvedtaket som eventuelt må påklages.

Vedlegg I i forskriften fanger nok opp de planer og tiltak som ved gjennomføring kan forårsake de største klimagassutslippene. Det er likevel viktig å understreke at de ikke er klimagassutslippene ved en plan eller tiltak som utløser krav om konsekvensutredning.

Når det kommer til planer og tiltak som skal vurderes om de krever konsekvensutredning stiller det seg annerledes, selv om utgangspunktet er noe likt. Vedlegg II i KUF fastslår hvilke planer og tiltak som skal vurderes om de krever konsekvensutredning. Her slår imidlertid KUF § 10 andre ledd bokstav g fast at det i vurderingen av om en plan eller tiltak krever konsekvensutredning skal legges vekt på om planen eller tiltaket kan gi *vesentlig forurensning eller klimagassutslipp*.

Etter vårt syn bør klimahensynet styrkes i konsekvensutredningsforskriften, som et hensyn som alltid skal utredes og kobles til et krav om klimaregnskap for den enkelte plan eller tiltak. Utredning/vurdering av de samlede klimagassutslippene ved gjennomføring av planer etter plan- og bygningsloven og tiltak som krever reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller konsesjon etter annen lovgivning, bør etter vårt syn alltid foreligge når arealbruksendringer skal besluttes.

---

<sup>61</sup> Om betydningen av gjennomført konsekvensutredning ikke følger plandokumentene på høring, se SOM 2011/799, tidligere sak 2008/434.

<sup>62</sup> Dette er nå uttrykkelig sagt i forskriften § 3 andre ledd.

Miljødirektoratet har utarbeidet en veileder til konsekvensutredning av klimagassutslipp av planer og tiltak.<sup>63</sup> Veilederen gir anvisning hvordan kartlegging av klimagassutslipp, vurderingen som skal gjøres av endring av klimagassutslipp ved ulike alternativer og kravet til sammenstilling av konsekvenser for klima. Denne gir etter vårt syn god veiledning på spørsmål som alltid bør utredes ved behandling av arealplaner og før vedtak kan treffes.

### 9.3 Særlig om båndet mellom utbygger og utreder

De tette båndene mellom utreder og utbygger som oppstår ved gjennomføring av konsekvensutredninger, og som systemet nærmest legger opp til, er problematisk for tillitten til utredningene. Båndene oppstår som et resultat av at det er utbygger som engasjerer og bekoster den enkelte utreder fra sak til sak. I dette ligger dermed også at utbygger i stor grad kan legge premissene for innholdet i utredningene.

I rapport utarbeidet for KS sommeren 2022 viste vi til svakheter ved dagens system, og at det er fare for at utredes arbeid i for stor grad innrettes etter utbyggers ønsker og behov. Forvaltningen skal sørge for at konsekvensutredninger gjennomføres der lovgivningen krever det. I mange saker er det ikke forvaltningen selv som tar initiativ til en plan eller tiltak, men utbygger eller «tiltakshaver». Utredningen gjennomføres da, som regel, i form av at et utredningsselskap engasjeres. I slike tilfeller er det altså *den samme* aktøren som har tatt initiativ til utbyggingen som skal bestille utredningen om hvordan naturen påvirkes av tiltaket. For eksempel er det Nye Veier AS som selv bestiller rapportene som vurderer miljøkonsekvenser av egne veiprosjekter, mens kraftselskapene bestiller miljøvurderingene av egne utredningskonsulenter. Det er prinsipielle betenkeligheter ved en slik ordning - at premisset for kunnskapsgrunnlaget styres av et marked, hvor oppdragstaker (konsulenten) er avhengig av at oppdragsgiver (utbygger) blir tilfreds med resultatet.

### 9.4 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i saksbehandlingsreglene:**

Klimagassutslipp er i dag ett av flere kriterier som kan utløse krav om vurdering av om en plan utløser krav om konsekvensutredning.

#### **Svakheter ved handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i saksbehandlingsreglene:**

Konsekvensutredninger skal gjøre rede for virkninger for «miljø- og samfunnsinteresser». Med dette brede utgangspunktet er det fare for at virkningene for klima- og naturhensyn ikke blir tilstrekkelig tydeliggjort. Klimagassutslipp som gjennomføring av en arealplan kan føre til, er ikke en virkning som i seg selv vil utløse krav om konsekvensutredning. Dette er sammen med manglende behandling av klima som tema i konsekvensutredningsforskriften, en stor svakhet ved dagens system.

---

<sup>63</sup> M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø



**Forslag til tiltak:**

Forskrift om konsekvensutredninger bør revideres i sin helhet, for å sikre en tydeliggjøring av når klimagassutslipp som følge av en plan eller tiltak krever konsekvensutredning. Omfanget av direkte eller indirekte klimagassutslipp bør være et pliktig utredningstema for alle forslag til arealplaner, gjennom et eksplisitt krav om klimaregnskap som en del av utredningskravene i plan- og bygningsloven. Konsekvensutredninger bør rendyrkes som en «miljøutredning», slik at konsekvenser for andre samfunnsinteresser holdes utenfor denne delen av utredningsgrunnlaget. Båndene mellom utredere og utbyggere, som lovens system legger opp til i dag, bør brytes. Det bør alltid være slik at forvaltningen, på forslagsstillers regning, bestiller de utredninger som er nødvendig for å sikre en plansak så godt opplyst som mulig.

## 10. Plan- og bygningsloven som en felles arena for offentlige beslutningsprosesser

### 10.1 Innledning

Intensjonen med plan- og bygningsloven som en «felles arena» for offentlige beslutningsprosesser bygger på en tanke om at viktig informasjon og kunnskap vil gå tapt om beslutninger treffes enkeltvis og uten noen form for koordinering mellom de ulike sektormyndighetene. Prosessreglene i plan- og bygningsloven er ment å skape en felles arena for beslutninger. I forarbeidene til plan- og bygningsloven uttales det:<sup>64</sup>

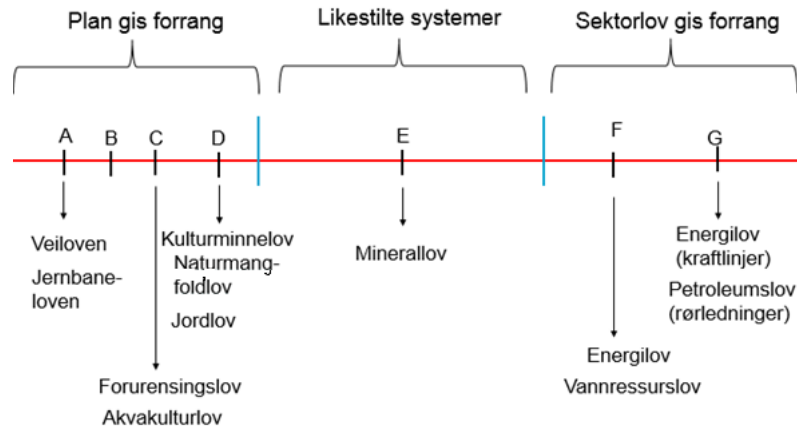
*Planleggingen skal være en felles arena som alle relevante myndigheter skal delta i. Hvis viktige sektorer stiller seg utenfor, vil mye av verdien av planleggingen lett kunne falle bort. Med offentlige organer siktes det ikke bare til kommunale, regionale og statlige myndigheter, men også til offentlige institusjoner med forskjellige formål og organisasjonsformer, som ikke er tillagt formell myndighet til å treffe vedtak.*

I pbl. § 3-2 tredje ledd slås det fast at «alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres sakfelt eller egne planer ...». Intensjonen fra forarbeidene er på denne måten fulgt opp i loven. Gjennom denne retten og plikten til å delta i planprosesser, den generelle planplikten og rettsvirkningen av kommunenes arealplaner har man, slik vi ser det, fått en felles arena for beslutninger som gjelder arealbruken. Særlig viktig er planplikten som følger av pbl. § 11-5 (plikten til å utarbeide kommuneplan) og pbl. § 12-1 tredje ledd (reguleringsplanplikten). Koblingen mellom plan- og bygningsloven og de mange sektorlovene viser seg sterkest gjennom plikten til å utarbeide reguleringsplan før tillatelse til gjennomføring av tiltak kan gis.

Selv om lovgiverintensjonen fremstår som klar, skaper koblingene mellom plan- og bygningsloven og de ulike sektorlover utfordringer med å sikre at den etterlevs i praksis. Hver sektorlov har sin særskilte kobling til plan- og bygningsloven, og det er store variasjonen med hensyn til hvordan sammenhengen mellom beslutningssystemene er

<sup>64</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 182.

regulert. De utfordringer dette medfører er grundig diskutert i tidligere utredninger, hvor det også er diskutert mulige forslag til endringer.<sup>65</sup>



Ulike koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.

De ulike koblingsmodellene skaper også utfordringer med å sikre en helhetlig forvaltning av klima- og naturhensyn, blant annet ved at plan- og bygningsloven ikke alltid utgjør den felles arena for prosesser og beslutninger etter sektorlovgivningen. I det følgende diskuteres nærmere hvilke grep som kan gjøres, for å sikre at lovgivers intensjon i større grad kan operasjonaliseres på dette området.

## 10.2 Koblingsmodeller i dagens regelverk

Lovgivning som virkemiddel for å bidra til reduksjon av klimagassutslipp fordrer at vi har en lovgivning som er godt samordnet. God samordning i lovverket sikrer effektivitet, forutsigbarhet, likebehandling og vil bidra sterkt til å nå de målsettinger som settes politisk.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om dagens lovgivning, når det kommer til arealbruk, er godt nok samordnet. Det er viktig å understreke at samordning over lang tid har vært et tema innen jussen. Allerede i NOU 1972: 1 *Bruken av Norges naturressurser* uttales det:

*En svakhet ved lovverket tør være at de forskjellige lover ikke er tilstrekkelig koordinert og at de ikke alltid har hensiktsmessig sammenheng med det eksisterende forvaltningsapparat. Med den stigende tendens til å vedta nye lover, uten samtidig å vurdere de forvaltningsmessige konsekvenser, er lovverket etter hvert blitt så vidt komplisert at det i seg selv er blitt en hindring for en rasjonell planlegging og ressursutnytting.*

Lovverket fremstod nok som komplisert i 1972. Likevel er det nok grunnlag for å hevde at lovverket i 2022 fremstår som langt mer komplisert, og muligens også mindre oversiktlig enn i 1972. Til tross for at plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende fremstår de ulike koblingsmodellene i særlovgivningen mot plan- og bygningsloven som uklare. Til dels kan

<sup>65</sup> Se NIBR-rapport 2020:17 Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen, og Winge, Nikolai K. *Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?* i Kart og Plan nr. 1, 2017 s. 7–20.

enkelte lovbestemmelser leses nærmest som unntak fra prinsippet om at arealplaner etter plan- og bygningsloven skal være sektorovergripende.<sup>66</sup>

Vi kan illustrere utfordringen som ligger i lovverket med hensyn til samordning med tre eksempellover som vi vil behandle nærmere i delutredning 3; veiloven, akvakulturloven og skogbrukslova. Disse sektorlovene representerer regulering av bruk av arealer som enkeltvis, men særlig samlet, kan få stor betydning for klimagassutslipp og opptak av klimagasser.

Utgangspunktet i plan- og bygningsloven er som nevnt tidligere at den er sektorovergripende, med mindre noe annet kommer eksplisitt til uttrykk i lovgivningen.

**I veiloven § 12** finner vi koblingen mot plan- og bygningsloven. Den sier enkelt og greit:

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

Vi ser at veiloven ganske enkelt underordner seg plan- og bygningsloven. Dette sikrer dermed intensjonen med plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov.

**I akvakulturloven § 15** finner vi koblingen mot plan- og bygningsloven. Den sier:

*Tillatelse til akvakultur kan ikke gis i strid med:*

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

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

Vi ser at koblingen her er noe svakere enn hva som er tilfelle for veiloven. Akvakulturloven slår fast at det ikke kan gis tillatelser etter akvakulturloven i strid med arealplaner etter plan- og bygningsloven. Den underordner seg dermed plan- og bygningsloven der det foreligger arealplaner. Bestemmelsen reiser med sin ordlyd to problemstillinger.

- 1) Vil den generelle planplikten etter plan- og bygningsloven uansett slå inn der det ikke foreligger en plan, men der tiltaket kan defineres som «større bygge- og anleggstiltak, eller andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn»?
- 2) Hva slags type samtykke er det tale om i akvakulturlovens § 15 siste ledd? Kan kommunen gi samtykke til tiltak i strid med plan med hjemmel i akvakulturloven,

---

<sup>66</sup> Samordning mellom plan- og bygningsloven og ulike sektorlover er undersøkt i flere rapporter og utredninger. Dette undersøkt EVA-plan Evaluering av plan- og bygningsloven 2008, Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen NIBR 2020, og Oslo Economics 2021 Samordning mellom plan- og bygningsloven og utvalgte sektorlover.

eller må bestemmelsen forstås slik at samtykke her må leses som dispensasjon etter plan- og bygningslovens regler?

Vi mener det ikke er rettslig grunnlag for å hevde at planplikten, så langt den rekkes med hjemmel i pbl. § 12-1 tredje ledd, ikke gjelder for akvakulturtiltak. Det må alltid gjøres en konkret vurdering av det tiltaket en tillatelse etter akvakulturloven gjelder for, når det skal fastlegges om en planplikt gjelder eller ikke.

Vi finner heller ingen holdepunkter for at akvakulturloven § 15 andre ledd er ment som en selvstendig samtykkehjemmel, som setter til side plan- og bygningslovens bestemmelser, herunder dispensasjonsbestemmelsen i pbl. § 19-2.

**I skogbrukslova** finner vi koblingen mot plan- og bygningsloven i § 2 andre ledd. Den sier:

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

Bestemmelsen er, forsiktig sagt, uklar. I de fleste tilfeller får trolig ikke denne uklarheten ingen utilsiktede virkninger. Det er riktignok et paradoks at flatehogst av store skogarealer som den klare hovedregel verken utløser meldeplikt eller søknadsplikt etter skogbrukslova. Dette kan likevel ikke rubriseres som utilsiktede virkninger i lovgivningen, men snarere som en betydelig systemsvakhet. Spørsmålet man nå bør stille seg, og som vi kommer nærmere tilbake til i delutredning 3, er om det forvaltningssystemet skogbrukslova utgjør er godt nok i møtet med de klimautfordringene vi nå møter og de målene som settes nasjonalt og internasjonalt. Hvordan kan det ha seg at en virksomhet som har så stor betydning for klimagassutslipp og opptak av klimagasser, i så liten grad er gjenstand for offentlig styring og kontroll?

I møtet mellom plan- og bygningsloven og skogbruksloven er det særlig et spørsmål som man ikke kommer utenom. Det er planplikten etter plan- og bygningsloven. Spørsmålet om det gjelder en reguleringsplanplikt for bygging av landbruksveier, er av stor praktisk og rettslig betydning. Landbruksveier utgjorde ifølge tall fra SSB et nettverk av veier på til sammen 49.617 km pr. 1. januar 2022. Dette tilsvarer cirka halvparten av det samlede offentlige veinettet. Har et standpunkt om at planlegging og bygging av landbruksveier ikke er omfattet av planplikten i pbl. § 12-1 tredje ledd tilstrekkelig rettslig forankring?

Unntaket for landbruksveier i plan- og bygningsloven er formulert som et unntak fra søknadsplikten og byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Unntaket er ikke formulert som et unntak fra planplikten. Etter vårt syn er det ikke rettslig grunnlag for å hevde at planplikten ikke kan slå inn også ved bygging av landbruksveier. Snarere vil landbruksveier i de fleste tilfeller være å definere som *større bygge- og anleggstiltak, eller andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd. Det sentrale med planplikten er at den skal fange opp og stille krav til prosesser før tiltak, som omfattes av ordlyden, gjennomføres. Planplikten fanger ikke opp selve skogbruksvirksomheten (hogst), da dette ikke er tiltak i lovens forstand. Bygging av veier, herunder landbruksveier,

er derimot klart tiltak i lovens forstand. Plan- og bygningsloven, som en sektorovergripende lov, er jo nettopp ment å sikre at alle tiltak som faller inn under ordlyden i pbl. § 12-1 tredje ledd er gjenstand for de samme prosesser. Mens det fremstår som klart at selve virksomheten skogsdrift er styrt av skogbrukslova, er det etter vårt syn tilsvarende like klart at tiltaket landbruksveier omfattes av planplikten i plan- og bygningsloven. Selve byggesaksbehandling er regulert av landbruksveiforskriften, men det følger eksplisitt at byggesakselen i plan- og bygningsloven, og teknisk forskrift.

### 10.3 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved lovens intensjon om å være «en felles arena»:**

Det er en åpenbar god intensjon og styrke i plan- og bygningsloven, at den er ment være sektorovergripende og en felles arena for beslutninger om arealbruk. For ivaretagelsen av klima- og naturhensyn i møtet med andre sektorinteresser, er det trolig helt avgjørende at man har en lov som er sektorovergripende med muligheter for «overordnede» myndigheter til å gripe inn om disse interessene settes til side.

#### **Svakheter ved lovens intensjon om å være «en felles arena»**

En like åpenbar svakhet med dagens system er at de ulike sektorlovene ikke kobler seg på målsettingen om at plan- og bygningsloven skal være en felles arena i tilstrekkelig grad. Flere av sektorlovene undergraver i realiteten plan- og bygningslovens intensjon om å være en felles arena. I tillegg til dette synes det å være en praksis i deler av forvaltningen som ikke forholder seg til plan- og bygningslovens krav på korrekt måte. Myndighetens manglende evne til å ta tak i slike problemstillinger, som vil være svært viktige for å nå målet om et lavutslippssamfunn, understreker viktigheten av at dette adresseres enda tydeligere i lovgivningen.

#### **Forslag til tiltak:**

Det bør vurderes å «rydde opp i» mylderet at ulike koblingsbestemmelser i lovgivningen. I viktige spørsmål om hvordan klima- og naturhensyn ivaretas bør det være en rett og plikt for de ansvarlige departementer å innhente vurderinger fra Lovavdelingen om hvordan koblingsbestemmelser og plan- og bygningslovens virkeområde skal forstås. Dagens system synes ikke å pålegge departementene og sektormyndighetene å avklare rettslige spørsmål. Dette fremstår som en klar barriere for å sikre ivaretagelse av klima- og naturhensyn. For øvrig kan det vises til en rekke foreslåtte tiltak i rapporten; *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, utarbeidet av NIBR i 2020. Her foreslås blant annet å speilvende dagens rettsituasjon om at hver enkelt sektorlov har sin særegne kobling til plansystemet. I stedet bør koblingen til sektorlovene følge av plan- og bygningsloven, som har en felles og lik kobling til alle sektorlovene.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Se Stokstad, Hansen, Junker og Holth & Winge, *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*, NIBR-rapport 2020:17 s. 79-80.

## 11. Klimahensyn i byggesaksbehandling

### 11.1 Innledning

Plandelen av plan- og bygningsloven er åpenbart av stor betydning når det kommer til å legge til rette for tiltak som i seg selv, eller som en del av den virksomhet planen åpner opp for, kan få stor betydning for de samlede klimagassutslippene. Kommunens handlingsrom, når det kommer til arealplaner, er som vi også har sett svært vidt. Der det søkes om tiltak som er i tråd med arealplanen for området, slår pbl. § 21-4 fast at tillatelse som den klare hovedregel skal gis.

### 11.2 Kommunenes handlingsrom til å oppstille vilkår i tillatelser og gi avslag på søknader av hensyn til klima

Ordlyden i pbl. § 21-4 første ledd, første punktum kan indikere at forvaltningens handlingsrom er meget begrenset når det kommer til å stille klimahensyn i den konkrete byggesaken. Bestemmelsen slår fast:

*Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, og rettslig bindende plan for området ikke er eldre enn 10 år.*

Borgerne har etter ordlyden et rettskrav på å få innvilget en søknad som er i tråd med planen. Det er likevel viktig å understreke at dette rettskravet er underlagt noen begrensninger.

*For det første* kan kommunen varsle og nedlegge midlertidig forbud mot tiltak med hjemmel i pbl. § 13-1. Et slikt varsel og senere forbud vil gjelde, ikke bare for fremtidige søknader, men også for søknader som er kommet inn til kommunen så lenge ikke fristen for å behandle søknaden allerede er utløpt når midlertidig forbud varsles. Kommunen kan, ved søknad om et tiltak som er i tråd med gjeldende arealplan, stoppe tiltaket gjennom å varsle midlertidig forbud mot tiltak, og nedlegge slik forbud, med virkning for det omsøkte tiltaket og begrunne dette med at tiltaket gir uheldige klimaeffekter. "Stans og angre retten" er sånn sett også svært vid i en begrenset periode etter søknad er kommet inn til kommunen.

*For det andre* kan kommunen, helt uavhengig av reglene om midlertidig forbud, avslå en søknad som er i tråd med plan dersom det viser seg at tiltaket ikke kan gjennomføres uten at det knytter seg fare for flom, skred og lignende. Kommunen har i slike tilfeller plikt, jf. pbl. § 28-1 andre ledd, til å avslå en søknad, eventuelt oppstille vilkår for tillatelsen. Bestemmelsen viser til *fare eller vesentlig ulempe som følge av natur eller miljøforhold*. Det er etter vårt syn ikke holdepunkter i forarbeidene for å forstå bestemmelsen som en avslagshjemmel der kommunen mener at planen er så gammel at tiltak som gir store klimagassutslipp ikke bør tillates. Her vil imidlertid kommunene, innenfor de rammene som er beskrevet ovenfor, kunne nedlegge midlertidig forbud ut ifra en slik begrunnelse.

*For det tredje* har kommunen en vid anledning til å avslå et tiltak med begrunnelse i estetikk jf. pbl. § 29-2. Det kan nok fremstå som et paradoks at kommunen, med begrunnelse i arkitektonisk kvalitet, har vid adgang, til å gi avslag på en søknad som er i tråd med plan, men svært begrenset adgang til å gi avslag med begrunnelse i klimagassutslipp ved gjennomføring av tiltaket.

*For det fjerde* må man ikke tape av syne at TEK oppstiller en rekke krav som vil gjelde. Reglene i TEK kan være motivert ut ifra ønsket om, og behovet for, å ta klimahensyn. Teknisk forskrift gjelder uavhengig, og i tillegg til krav i arealplanen. Med uavhengig mener vi her at det i arealplaner ikke kan gis bestemmelser om tekniske krav som er i strid med TEK, eksempelvis at det i en plan ikke kan bestemmes om isolering av bygg, som stiller lavere krav enn det som oppstilles i TEK.

Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt til grunn at:<sup>68</sup>

*Bakgrunnen for at tekniske krav til bygg er forbeholdt byggteknisk forskrift er at det skal være et nasjonalt omforent teknisk regelverk som ivaretar grunnleggende hensyn til helse, miljø, sikkerhet/rømning og tilgjengelighet. Et nasjonalt omforent regelverk bidrar også til å sikre kvalitet, effektivitet og forutsigbarhet i byggeprosessen. Dette innebærer at det i planbestemmelser ikke kan stilles strengere krav til tekniske løsninger i det enkelte bygg enn de minimumskrav som fremgår av byggteknisk forskrift.*

Begrensningene som her oppstilles retter seg mot innholdet i tekniske krav som følger av forskriften. Der forskriften ikke har krav, er kommunenes adgang til å gi bestemmelser ikke begrenset av innholdet i TEK, men av de generelle rammene for å gi bestemmelser. Det kan altså ikke gis tillatelse til et tiltak som er i tråd med plan, men i strid med TEK, uten at dispensasjon gis.

### 11.3 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i byggesaksbehandling:**

En klar styrke ved byggesaksbehandlingen i dag er det vide handlingsrommet som ligger til departementet til å oppstille tekniske krav gjennom forskrift (TEK). Gjennom TEK kan det stilles krav til nye bygg, anlegg og virksomheter som kan få stor betydning summen av klimagassutslipp.

#### **Svakheter ved handlingsrommet til å ivareta klimahensyn i byggesaksbehandling:**

En svakhet i dagens system ligger i innholdet i planbestemmelser opp mot kravene i TEK. Eldre planer har ofte planbestemmelser som står direkte i motstrid til kravene i TEK. Dette kan skape en rettslig uklar og uforutsigbar situasjon. Enkelte planer lar seg kanskje ikke gjennomføre fordi tekniske krav ikke lar seg oppfylle.

---

<sup>68</sup> Tolkningsuttalelse KMD 19.01.2015 sak 14/6661.

## **Forslag til tiltak:**

Faglige og politiske synspunkter på hva som er viktig å ivareta i arealplanlegging kan endre seg raskt. Det samme gjelder kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for vedtakelsen av arealplaner. Som vi har sett ovenfor har kommunene i dag i begrenset grad kapasitet til å endre og oppdatere eldre planer. Ut fra disse betraktninger mener vi at en tidsbegrensning i bestemmelsen om rettskravet på å få innvilget en søknad i tråd med plan, kan være en god løsning som også bidrar til å styrke klimahensynet. I dag har vi en bestemmelse i pbl. § 12-4 femte ledd som skal sikre at planer eldre enn 10 år er «tilstrekkelig oppdatert» før tillatelser etter planen gis. Vi mener lovgivningen burde være tydeligere, eksempelvis med et krav til at planer eldre enn 10 år ikke gir grunnlag for et rettskrav på å få tillatelse, jf. pbl. § 21-4 uten at det er gjort endringer i planen som er nyere enn ti år eller at kommuneplanens arealdel har videreført planen eksplisitt ved rullering som er nyere enn 10 år.

## 12. Kontroll innenfor plan- og bygningslovens beslutningssystemer

### 12.1 Innledning

Plan- og bygningslovens kan som system betegnes som tillitsbasert. Kommunene har fått vide fullmakter til å bestemme arealbruken, men forventes å treffe beslutninger innenfor rammen av lovens formålsbestemmelse og i tråd med nasjonale og regionale føringer og interesser.

Systemet er sånn sett sårbart. Det ligger likevel en rekke kontrollmekanismer til plan- og bygningsloven, og i den alminnelige forvaltningsretten, som det er viktig å være oppmerksom på.

Vi kan skille mellom ulike former for kontroll med kommunenes plan- og byggesaksbehandling. Dette er innsigelse, klage, lovlighetskontroll, uavhengig kontroll (Sivilombudet og Riksrevisjonen) og domstolskontroll.

### 12.2 En oversikt over kontrollmulighetene etter dagens regelverk

Den mest sentrale kontrollen med forvaltningen på plan- og bygningsrettens område, er i dag den kontrollen som skjer i forvaltningen. Selvsagt er den kontrollen som skjer gjennom Sivilombudets uttalelser og avgjørelser i domstolene også viktig. Sett hen til det store antallet vedtak som treffes i forvaltningen på plan- og bygningsrettens område, er det en likevel en svært liten andel som kontrolleres av organer utenfor forvaltningsapparatet. Det er et så beskjedent antall saker som prøves for domstolene på dette rettsområdet, at det i seg selv nærmest må betegnes som et kjennetegn ved plan- og bygningsretten.

Innsigelse kjennetegnes ved at dette er en form for kontroll med forvaltningen i en pågående prosess, altså før vedtak treffes. Innsigelse er et virkemiddel som bare ligger til bestemte organer. Innholdsmessig knytter kontrollen ved innsigelse seg til å sikre at regionale og nasjonale hensyn og interesser ivaretas planleggingen, og at planprosessen og innholdet i planene holder seg innenfor lovgivningens rammer.



Kontrollen med forvaltningen gjennom klagebehandling finner naturlig nok sted etter et planvedtak er truffet. Plan- og bygningsloven slår fast at det ikke kan klages på kommuneplanvedtak, jf. pbl. § 11-15 tredje ledd. Kommuneplanvedtak, herunder kommuneplanens arealdel, regnes som forskriftsliknende. Plan- og bygningsloven slår på en annen side fast at det kan klages på reguleringsplanvedtak, jf. § 12-12 tredje ledd. Reguleringsplanvedtak regnes som enkeltvedtak.

Av plan- og bygningsloven § 1-9 fremgår det at «berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune» kan påklage enkeltvedtak etter loven. Klageadgangen gjelder likevel ikke der den samme myndighet som klager også er gitt anledning til å fremme innsigelse, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd, andre punktum. Hensynet bak denne bestemmelsen er at vedkommende myndighet ikke skal «sitte på gjerdet» og vente med å gripe inn gjennom klage.

### 12.3 Særlig om innsigelse

Bestemmelsene om innsigelse må ses i lys av utviklingen av kommunenes myndighet til å treffe rettslig bindende arealplanvedtak. Ordningen etter Bygningsloven av 1965 var at kommunens reguleringsplaner måtte godkjennes av departementet for å få rettsvirkning. I plan- og bygningsloven av 1985 ble dagens ordning med kommunenes egengodkjenning av arealplaner innført. I forarbeidene til lovendringen i 1985, kan en lese:<sup>69</sup>

*På denne bakgrunn ser heller ikke departementet noen betenkeligheter ved å gjøre ordningen med egengodkjenning landsomfattende og permanent, dog slik at kommunestyrets myndighet begrenses til planforslag der det ikke foreligger innsigelser fra fylkeskommunen eller statlig faqmyndighet (vår understrekning).*

Som en motvekt til styrkingen av kommunen gjennom å innføre egengodkjenning, ble innsigelsesordningen innført. Bestemmelsene om innsigelse kan slik sett karakteriseres som regler som skal sikre kontroll med kommunenes planlegging. Bestemmelsene er slikt sett også dermed ment å være et inngrep i det kommunale selvstyret på dette området.

Rammene for innsigelse kommer til uttrykk i pbl. § 5-4 første ledd:

*Berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.*

I forarbeidene til gjeldende plan- og bygningslov er det lagt til grunn at:<sup>70</sup>

*Det er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning.*

<sup>69</sup> Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) s. 69.

<sup>70</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

For ivaretagelsen av klimahensyn i planprosesser er disse uttalelsene etter vårt syn av meget stor betydning. Det er som nevnt liten tvil om at klimahensynet omfattes av begrepet «bærekraftig utvikling» i lovens formålsbestemmelse. Det er dermed også liten tvil om at det vil være et saklig hensyn i alle planprosesser og beslutninger etter plan- og bygningsloven.

Når det i tidligere rundskriv fra KDD, knyttet til bruk av innsigelse, antydes at innsigelse skal brukes med forsiktighet av hensyn til det kommunale selvstyret vitner dette om at kunnskap om lovgiverintensjonen har gått tapt. Reglene om innsigelse er jo nettopp gitt som et virkemiddel for å gripe inn overfor kommunene der regionale eller statlige interesser er i spill.

Innsigelse kan være et særdeles effektivt virkemiddel for å sikre at klimahensyn ivaretas i planleggingen etter plan- og bygningsloven. Følger man Bugges forslag om slå fast at klimahensyn er en nasjonal interesse i lovens ordlyd, vil dette sikre at statlige og regionale myndigheter blir mer aktive i å kontrollere kommunenes planer. En slik lovendring, supplert med et oppdatert rundskriv om klimahensyn som innsigelsesgrunnlag, vil kunne ha betydelig effekt. Innsigelsesordningen kan sikre at planprosesser blir en felles arena for beslutninger, gjennom å tvinge frem politisk prioriteringer på statsrådsnivå, der nasjonale og regionale fagmyndigheter er uenige i kommunenes vurderinger. Dette sikrer også ansvarliggjøring av regjeringen, når det kommer til å nå de klimamål Stortinget setter. Innsigelsesordningen er nok særlig viktig for å sikre at klimahensynet settes på dagsorden i plansaker, og ikke forsvinner i en rekke andre hensyn som planlegging også skal ivareta. Nasjonale og regionale myndigheter har klart helt andre forutsetninger for å løfte frem klimahensynet, og sikre at sumvirkningen av kommunens prioriteringer synliggjøres.

I rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis* har KLD klargjort forventningene til innsigelsesmyndighetene som har ansvaret for å ivareta nasjonale og regionale interesser på klima- og miljøområdet.

Det er viktig å understreke at slike rundskriv må anses som veiledning, og ikke en begrensning av den myndighet som er lagt til fagmyndighetene etter plan- og bygningsloven, jf. uttalelsene i forarbeidene. Fagmyndighetene har et selvstendig ansvar også i dag for å sikre at miljøhensyn, forstått som klima- og naturhensyn, ivaretas i den lokale planleggingen.

### 12.4 Oppsummering og forslag til tiltak

#### **Styrker ved handlingsrommet til å drive kontroll med kommunenes planlegging:**

I plan- og bygningsloven ligger det utstrakte muligheter for å drive kontroll med kommunenes planlegging. Innsigelsesordningen er svært sentral som kontrollelement. Denne er viktig for å sikre at statlige og regionale mål og interesser ivaretas. Det er gjennom innsigelse, klage, muligheten til å vedta statlig plan, omgjøring mv. gitt en rekke virkemidler for å sikre at den kommunale planleggingen ivaretar klima- og naturhensyn.

## **Svakheter ved handlingsrommet til å drive kontroll med kommunenes planlegging:**

En klar svakhet ved dagens system er innslaget av politikk i kontrollen med kommunene. Gjennom formuleringer i rundskriv og uttalelser fra departementet, kan det virke som skillet mellom juss og politikk ikke alltid er forstått. Vektlegging av det kommunale selvstyret, når faglig funderte innsigelser fremsettes, illustrer at man ikke alltid forstår lovgiverintensjonen med innsigelse. Dette kan utgjøre en betydelig svakhet i dagens system, ettersom svært få plansaker prøves hos Sivilombudet og i domstolene.

## **Forslag til tiltak:**

Det bør tydeliggjøres at klima- og naturhensyn er nasjonale og regionale interesser, som konkrete fagmyndigheter på nasjonalt og regionalt nivå skal sikre at ivaretas gjennom den kommunale planleggingen. Det bør defineres som en klar plikt til å gi innspill til kommunen, og eventuelt også fremme innsigelse, der klima- og natur hensyn ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Dersom man skal ta betydningen av sumvirkninger på alvor bør det være en meget lav terskel på å definere klima- og naturhensyn som en nasjonal- og regional interesse. Å klart definere klimahensynet som en nasjonal og regional interesse er også ett av Bugges konkrete forslag til lovendringer, noe som også må ses i lys av innsigelsesordningen.

## 13. Avsluttende refleksjoner

Plan- og bygningsloven gir i dag en rekke virkemidler for å ivareta klimahensynet i planlegging, og sikrer et system hvor det, om det er politisk vilje, muligheter til å prioritere klimahensynet fremfor andre hensyn og interesser.

Til tross for at det rettslig sett ligger en rekke virkemidler i loven, er klimahensynet lite trukket frem i lovens ordlyd. Handlingsrommet som ligger i loven, består av summen av en rekke bestemmelser og prinsipper, som kan være vanskelig å forstå de som skal håndheve loven. Når det kommer til håndheving av plan- og bygningsloven, er dette et viktig poeng. Loven håndheves i stor grad av personer uten juridisk bakgrunn, samt lokalpolitikere. Dette stiller store krav til språket og oppbyggingen av loven.

Plan- og bygningsloven har etter vår vurdering et uforløst potensial. Et potensial som lettere kan nås dersom klima- og naturhensyn synliggjøres i loven. I denne utredningen har vi trukket frem en rekke forslag som vil kunne gjøre plan- og bygningsloven bedre egnet som et virkemiddel i klimaomstillingen. Til dels handler forslagene om tydeliggjøring av det handlingsrommet som allerede ligger i loven, til dels handler forslagene om styrking av klimahensynet i loven.