

Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser?

Nikolai K. Winge

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Nikolai K. Winge: The Planning and Building Act – a common arena for sectors and interests?

KART OG PLAN, Vol. 77, pp. 7–20, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Planning Legislation Committee put great emphasis on making the Planning and Building Act the «common arena for coordination of sectors and interests.» This article examines the extent to which various legislative instruments are suitable for operationalizing this goal in practice. In addition to the Planning and Building Act, a number of other laws have an impact on how land resources are allocated. These laws are related to certain sectoral interests and are enforced by authorities who are specialized within their limited administrative areas. There is no uniform model for coordination between the Planning and Building Act and the sectoral laws. Each sector legislation has its particular links to the planning system. This article will identify and explain the different coupling models that exist today. In this way, we create a basis for evaluating coupling models to determine their strengths and weaknesses with regard to the goal of making the planning system the common arena for coordination of sectors and interests.

Key words: Planning and Building Act, sectorial laws, coordination, public law

Nikolai K. Winge, Associate Professor in Environmental Law, Institute of property and law, Norwegian University of Life Sciences, POB 5003, NO-1432 Ås. E-mail: nikolai.winge@nmbu.no

1 Introduksjon

I det forberedende arbeidet med dagens plan- og bygningslov gis det klart uttrykk for at lovens plansystem formelt og reelt skal fungere som *en felles arena* for sektorer og interesser.¹ Denne intensjonen danner utgangspunktet for artikkelen. Jeg vil undersøke og vurdere koblingene mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.² Arbeidet inngår som et ledd i evalueringen av plan- og bygningslovens rettslige verktøy for samordning i den offentlige forvaltningen.³

Punkt 2 undersøker når behovet for samordning i lovverket gjorde seg gjeldende. Artikkelen vil vise at mange av de koordineringsutfordringer vi står overfor i dag, har gjort seg gjeldende siden vedtakelsen av bygningsloven av 1965. Dette er med andre ord ingen ny problemstilling. Innsikt i og forståelse av de diskusjoner som har vært gir bedre grunnlag for forstå og evaluere dagens rettsregler.

Punkt 3 gjør rede for og vurderer forskjellige koblingsmodeller mellom plan- og bygningslo-

ven og sektorlover. Som artikkelen vil vise finnes det ingen konsekvent koblingsmodell i dagens lovgivning. Hver sektorlov har sin spesielle kobling til plan- og bygningslovens plansystem. Jeg kategoriserer de forskjellige koblingsmodellene ut fra en vurdering av styrkeforholdet mellom sektorlovgivningen og plansystemet. Herunder plasserer jeg et utvalg sektorlover inn under kategoriene, og drøfter fordeler og ulemper med koblingsmodellene ut fra mulighetene for å operasjonalisere visjonene om plansystemet som en felles arena for sektorer og interesser.

Det er mange sektorlover som har betydning for hvordan land- og sjøarealer forvaltes. Denne artikkelen tar for et utvalg slike lover. Avgrensningen er gjort ut fra en oppfatning av hvilke lover som oftest blir aktualisert i plan- og byggesaker, og hovedfokuset ligger på lover som har betydning for forvaltning av fastlandet. Koordinering mellom sektorlover og planlegging i sjø reiser også mange problemstillinger. I den sammenheng

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

2. Med «sektorlovgivning» menes enhver offentligrettslig lov av betydning for ressurs- og arealforvaltning utenom plan- og bygningsloven.

3. Temaet samordning utgjør modul II i EVA-plan.

kan det vises til det pågående forskningsprosjektet – PlanCoast – som behandler denne problemstillingen mer inngående.⁴

Hensikten med artikkelen er først og fremst å få en oversikt over hvordan dagens lovgivning søker å løse behovet for koordinering mellom plansystemet og sektorregimet. Den vil peke på styrker og svakheter ved dagens rettsregler, noe som vil danne grunnlag for videre arbeid i prosjektet hvor forslag til eventuelle lovendringer skal drøftes.

Artikkelen er et rettsvitenskapelig arbeid. I tråd med den alminnelige, juridiske metode vil resonnementene og slutningene bygge på en vurdering av et begrenset utvalg kilder. For å finne frem til lovgivers intensjon med samordning vil jeg primært tolke lovens ordlyd sammenhold med utfyllende merknader i lovens forarbeider.

2 Bakgrunn

Her gis en kortfattet, rettshistorisk redegjørelse. Artikkelen søker med dette å undersøke når behovet for samordning mellom plansystemet og sektorlovgivningen oppsto, samt hvordan man til nå har forsøkt å håndtere disse koordineringsutfordringene.

2.1 Bygningsloven av 1965 skaper behov for samordning

Vår historie begynner da bygningsloven av 1965 ble vedtatt.⁵ I takt med fremveksten av velferdsstaten ble statsforvaltningen stadig mer spesialisert og fragmentert. Det ble vedtatt nye sektorlover og opprettet særskilte organer for mer eller mindre avgrensede samfunnsområder. Areal- og ressursforvaltningen var intet unntak. Frem til vedtakelsen av bygningsloven av 1965 hadde forvaltningssektorene stort sett fungert side om side. Bygningslovens innføring av det landsomfattende plansystemet endret dette. Sektormyndighetene måtte nå forholde seg til planer utarbeidet og vedtatt av kommunene. Planene kunne i tillegg begrense deres myndighet til å treffe

beslutninger vedrørende arealbruk. Sektormyndighetenes frykt for plansystemet kommer tydelig frem i høringsuttalelsene til bygningsloven av 1965. Flere sektormyndigheter som i utgangspunktet hadde stilt seg positive til bygningsloven, var kritisk til en samordnet arealstyring med generalplaner som rammer for fremtidig arealdisponering. Illustrerende er veimyndighetenes høringsuttalelse til den nye loven. De ga uttrykk for en generell støtte til planstyring, men med et klart forbehold:

*Vennligst vent et par år, slik at vi først kan få ferdig vegplanene – som grunnlag for generalplanene.*⁶

Det økte presset på arealene og de stadig flere konfliktene knyttet til arealbruk, medførte at areal for første gang ble omtalt som et gode og en viktig ressurs. Illustrerende er forordet i Ressursutvalgets utredning om bruken av Norges naturressurser fra 1972:

*Hvem tenkte tidligere på å kalle arealer for en viktig ressurs [...] noe vi da har i overflod og som vel skulle være den største selvfølgelighet?*⁷

Ressursutvalget antydte at koordineringsproblemene langt på vei kunne spores tilbake til lovgivningen. Det ble blant annet uttalt at:

*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 ressursutnyttning.*⁸

Det samme ble påpekt i en stortingsmelding fra 1971 om landsdelsplanleggingen:

4. Se også Vedvik, Siv Elén Årskog, *Kan kommunane forby tarehausting gjennom føresegner til kommuneplanen?* I Kart og Plan 2016 nr. 4 s. 295–304.

5. Se også min rettshistoriske redegjørelse i Winge, Nikolai «Kampen om arealene», Universitetsforlaget 2013 kapittel 2.2.

6. Fra foredrag ved en konferanse på NTH i Trondheim 1965 dokumentert av Erik Langdalen, sitert fra Nøttestad (1999), bind I s. 121.

7. NOU 1972: 1 s. 9.

8. NOU 1972:1 s. 82.

Ved siden av bygningsloven finnes det en rekke lover som gir regler av betydning for kommunenes arealplanlegging som f.eks. strandloven, vegloven, jordloven, naturvernloven, friluftsløven osv. Håndhevingen av disse lover og planleggingen etter dem foregår sektorvis, dels på forskjellig nivå i stat, fylke og kommune. Da alle planer griper mer eller mindre sterkt inn i hverandre, burde det være et nært samarbeid mellom de forskjellige planleggingsinstanser. En må imidlertid konstatere at samarbeid og samordning ikke er tilfredsstillende, noe som bl.a. skyldes de spredte og i noen grad lite koordinerte lovbestemmelser.⁹

Disse uttalelsene, og erkjennelsen av at bygningsloven av 1965 ikke fungerte optimalt, var starten på arbeidet med ny plan- og bygningslov. Dette skjedde samtidig som planlegging fikk større legitimitet og betydning som styringsmiddel i forvaltningen. Det var imidlertid uenighet om hvor sterke føringer arealplanene skulle legge på sektormyndighetenes virksomhet.

Etter et omfattende utredningsarbeid gjennom siste halvdel av 70-tallet, ble planloven av 1981 vedtatt med knapt flertall i Stortinget.¹⁰ Med en særskilt planleggingslov var hensikten å sikre et sektornøytralt og sektorovergripende plansystem som fundament for all arealforvaltning. Dette falt imidlertid ikke i god jord i den politiske høyresiden, som hadde gått imot loven, og kun uker etter innsettelsen av Høyre-regjeringen samme år, ble loven opphevet.¹¹

Etter nye utredninger ble plan- og bygningsloven av 1985 vedtatt.¹² Selv om byggesaksdelen var en del av loven, ble planlegging fremhevet som det sentrale styringsverktøyet for en samordnet samfunns- og arealplanlegging. Utfordringene knyttet til samordning mellom sektorlover og plan- og bygningsloven ble ikke viet oppmerksomhet i lovarbeidet. Etter lovvedtakelsen fikk imidlertid det samme lovutvalget i oppdrag å gjennomgå sektorlovgivningen med tanke på samordning og koordinering med plansystemet. La oss se nærmere på hvor-

dan *samordningsutvalget* forsøkte å håndtere koordineringsutfordringene mellom sektorlovgivningen og plansystemet.

2.2 Samordningsutvalgets perspektiver på horisontal samordning

Med plan- og bygningsloven av 1985 hadde man fått et mer markant styringsskille i arealforvaltningen. På den ene siden hadde man *plansystemet* hvor beslutninger om arealbruk primært ble truffet på lokalt nivå av kommunene som et sektornøytralt og folkevalgt organ. På den andre siden hadde man *sektorsystemet* hvor beslutninger ble truffet av et sentralt og spesialisert organ, uten folkevalgt innflytelse.¹³ Samordningsutvalget la stor vekt på at plan- og bygningsloven skulle fremstå som den overordnede og samlede lov i saker som gjelder bruk og vern av arealer og andre naturressurser.¹⁴ Dette var i tråd med både regjeringen og Stortingets oppfatning om plan- og bygningslovens funksjon. I Regjeringens langtidspåprogram 1986–1989 kunne man blant annet lese:

I det videre arbeidet med planlovgivningen vil det bli lagt stor vekt på å følge opp prinsippet om at den arealbruk som er fastsatt i kommunenes planer også er bindende for de forskjellige sektormyndigheter.¹⁵

For at dette skulle la seg operasjonalisere i praksis, la Samordningsutvalget følgende forutsetning til grunn:

For å kunne oppnå dette, må adgangen til å fatte beslutninger om bruk og vern av arealer og andre naturressurser i medhold av annen lovgivning begrenses, og i alle fall utformes på en slik måte at sektormyndigheter ikke ved hjelp av sitt lovverk skal kunne fatte vedtak på tvers av gjeldende plan etter plan- og bygningsloven.¹⁶

Dette viser at lovutredningen hadde som mål å sikre at arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven ble styrende for all

9. St.meld. nr. 27 (1971–72) s. 127.

10. Ot.prp. nr. 22 (1980–81).

11. Ot.prp. nr. 13 (1981–82).

12. Ot.prp. nr. 56 (1984–85).

13. NOU 1987: 21 s. 8.

14. NOU 1987: 21 s. 7.

15. St.meld. nr. 83 (1984–85) s. 9.

16. NOU 1987: 21 s. 7.

arealbruk, herunder sektormyndighetenes virksomhet. Tanken var at gjennom samordning i planprosessene skulle man fastsette bindende planer som bygde på allsidige og helhetlige vurderinger. Utvalget fremhevet blant annet at dette vil redusere faren for innbyrdes motstridende avgjørelser fra forskjellige forvaltningsorganer, og at det blir enklere for borgerne og andre berørte aktører å forholde seg til én lov og én myndighet.

Utvalget behandlet om lag 30 lover/forskrifter og vurderte behovet for samordning med plan- og bygningsloven. Det ble imidlertid foreslått ulike løsninger for koblingen til plansystemet. For det første ble enkelte sektorlover foreslått helt eller delvis opphevet. Utvalget forutsatte at de hensyn som sektorloven skal ivareta kan sikres tilfredsstillende gjennom plan- og bygningsloven. For det andre ble enkelte sektorlovers materielle regler opprettholdt, mens saksbehandlingen ble lagt til plan- og bygningsloven. For det tredje ble saksbehandlingsreglene i enkelte sektorlover opprettholdt, men det ble innført krav om tilpassing til planer etter plan- og bygningsloven, bl.a. ved krav om at planmyndigheten må samtykke til ferdigbehandling etter sektorlov av saker som er i strid med bindende planer.

Gjennom utvalgets arbeid ble det altså tatt viktige grep for å sikre mer harmoni i regelverket som angår areal- og ressursforvaltning. Den viktigste endringen i så måte var at vei-sektoren fullt ut ble integrert i plansystemet, i den forstand at planlegging av riksvei, fylkesvei og kommunal vei skulle skje etter plan- og bygningsloven, slik det heter i veiloven § 12. Men var de samlede lovendringene tilstrekkelige for å motvirke de koordinerings- og samordningsproblemer som lå til grunn for mandatet? Tiden har vist at dette ikke var tilfelle. Mens enkelte sektorer ble fullt ut integrert i plansystemet, fungerte andre sektorer parallelt med plan- og bygningsloven. Dette ga en nokså uoversiktlig situasjon, og koordineringsproblemene gjorde seg fortsatt gjeldende med styrke.

2.3 Planlovutvalgets perspektiver på horisontal samordning

Heller ikke ved arbeidet med dagens plan- og bygningslov ble det gjennomført en totalrevi-

sjon av lover innenfor arealforvaltningen. Behov for bedre samordning sto imidlertid sentralt i Planlovutvalgets to utredninger. Herunder ble forholdet mellom sektorlovene og plansystemet drøftet. For Planlovutvalget var utgangspunktet klart:

Det er et sterkt behov for gode mekanismer for å kunne se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Planleggingssystemet i plan- og bygningsloven er ment å være den viktigste arenaen for dette. Utvalget ser det som en hovedoppgave etter sitt mandat å bidra til å styrke denne funksjonen ved loven.¹⁷

Også her ble det fragmenterte og sektoriserede lov- og forvaltningssystemet fremhevet som den største utfordringen for koordinering i arealforvaltningen. De forskjellige beslutningssystemene vil ofte gripe inn i hverandre slik at resultatet kan bli manglende samordning og helhetshensyn. På denne bakgrunn foreslo Planlovutvalget en rekke lovendringer som skulle bidra til å styrke plansystemet som den felles arena for all arealbruk. Utvalget fikk tilslutning på de fleste punkter, men ikke fullt ut.

I likhet med Samordningsutvalget fant heller ikke Planlovutvalget det hensiktsmessig å innføre en konsekvent og enhetlig koblingsmodell mellom plan- og bygningsloven og sektorlovene. De ulike sektorlovene var så vidt forskjellige med hensyn til de interesser som skulle forvaltes, at det den beste løsningen var å tilpasse hver enkelt sektorlov til plansystemet.¹⁸ Planlovutvalget ønsket imidlertid å markere enda tydeligere at plan- og bygningsloven skulle være den primære lov for arealforvaltningen. Utvalgets flertall foreslo å innta en generell bestemmelse i plan- og bygningsloven som gjaldt forholdet til sektorlovgivningen. Det het i forslaget til § 1-11 annet ledd at:

Planen skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måten som framgår av vedkommende plan og

17. NOU 2001: 7 s. 88.

18. NOU 2003: 14 s. 139–223.

planbestemmelser, og av bestemmelser i slike andre lover.¹⁹

Bestemmelsen innebar at vedtatte arealplaner skulle inngå som et pliktig hensyn i sektormyndighetenes lovanvendelse etter sektorlovgivningen. Det var derimot ikke tale om en rettslige skranke som begrenset sektormyndighetenes adgang til å gi tillatelser i strid med gjeldende arealplaner.

Forslaget ble møtt med motstand fra flere hold. Et mindretall i planutvalget tok dissens og hevdet en slik bestemmelse ville gi en statisk og lite fleksibel løsning. Dette gjaldt særlig når sektormyndighetene skulle behandle søknader om etablering av tiltak som ikke hadde vært oppe til vurdering når eksisterende arealplan hadde blitt vedtatt.²⁰ I høringsrunden var flere instanser skeptiske til en slik generell bestemmelse i plan- og bygningsloven. Mostanden var størst blant de departementer og sektormyndigheter som hadde ansvar for særskilte sektorlover med egne virkemidler for å sikre bestemte utbyggings- og næringsinteresser. De fryktet blant annet at en slik bestemmelse ville gjøre det vanskeligere å gjennomføre tiltak som behandles etter sektorlover.²¹

Motstandernes syn vant oppslutning da endelig lovforslag ble fremmet for, og vedtatt av, Stortinget. Dette skyldes nok til dels de divergerende høringsuttalelse, samt at en rekke nye sektorlover var under revisjon hvor spørsmålet om koblingen til plansystemet ikke var avklart. I proposisjonen ble det vist til at spørsmålet om koblingsmodeller ikke behandles i denne omgang og at gjeldende rett ble videreført «inntil en eventuell videre bearbeiding senere gir grunnlag for ytterligere tilpasning».²²

Det skal sies at Planlovutvalgets forslag ikke ville innebære noen egentlig rettsendring. Statlige sektormyndigheter hadde uansett plikt å ta hensyn til arealplaner vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven ved utøving av sektormyndighet.²³ Slik er også rettstilstanden etter gjeldende plan- og bygningslov.²⁴ Beslutningen om å skrinlegge forslaget fremstår derfor som noe ubegrunnet,

men det er rimelig å anta at lovgiver fryktet symbolverdien i en slik bestemmelse og at arealplaner skulle oppfattes som en premissleverandør for sektormyndighetenes virksomhet. På denne måten kan lovgiver synes å være noe inkonsekvent med hensyn til plan- og bygningslovens funksjon i arealforvaltningen. På den ene siden uttales det en rekke steder i motivene at loven både formelt og reelt skal være den felles arena for sektorer og interesser. På den andre siden vil ikke lovgiver vedta en lovbestemmelse som har til hensikt å markere dette.

3 Koblingsmodeller

3.1 Generelt

Den historiske gjennomgangen viste at lovgiver til nå ikke har funnet det hensiktsmessig å vedta en generell bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer forholdet til sektorlovgivningen. For å finne frem til hvordan disse to regelsystemene forholder seg til hverandre må man først og fremst undersøke den enkelte sektorlov. Dette punktet vi gjøre rede for de koblingsmodeller som eksisterer i dagens lovverk. Avslutningsvis vil jeg vende tilbake til spørsmålet om det vil være mer hensiktsmessig å innta en generell bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer forholdet til sektorlovene.

I sin vurdering av koblingsalternativer oppstilte Planlovutvalget en generell oversikt av hvilke alternativer man kan se for seg.²⁵ Alternativene gikk fra det ene ytterpunkt der sektorinteresser utelukkende reguleres gjennom arealplansystemet, til det andre ytterpunkt hvor plankravet ikke gjelder for bestemte tiltak etter sektorlovgivningen. Innenfor rammen av disse ytterpunktene ble det vist til andre typer koblingsmodeller med mer eller mindre overlappende grenser. Selv om utvalget var noe varsom med å fremheve fordele og ulemper ved de enkelte koblingsmodellene, ga allikevel flertallet uttrykk for et generelt standpunkt om at det videre reformarbeidet primært bør ta sikte på at «plan et-

19. NOU 2003: 14 s. 258.

20. NOU 2003: 14 s. 258–259.

21. Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 142.

22. Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 146.

23. Se Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 116.

24. Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 211–212 og 231.

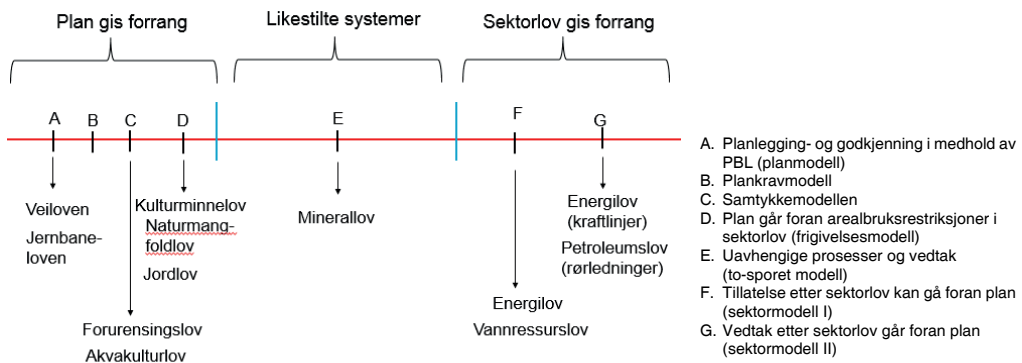
25. NOU 2001: 7 s. 79–80 og NOU 2003: 14 s. 69–70.

ter plan- og bygningsloven skal kunne erstatte flest mulig vedtak etter særlov».²⁶

Med Planlovutvalgets oversikt som bakteppe vil jeg i det følgende gjøre rede for forskjellige typer koblingsmodeller. Det knytter seg fordeler og ulemper til hver koblingsmodell, noe som trekkes inn fortløpende. Utfordringen er imidlertid at det som kan oppfattes som en fordel for ett organ, vil kunne være en ulempe for andre organer. I bunn og grunn koker ofte diskusjonen ned til ett spørsmål; hvor skal makten ligge? Denne artikkelen gjør ikke noe forsøk på å diskutere hva som er en hensiktsmessig maktfordeling mellom sektor- og planmyndighetene. Den vil i stedet evaluere de modellene som dagens lovgivning opererer med sikte på å undersøke i hvilken grad

dagens rettsregler er egnet til å operasjonalisere visjonen om plansystemet som en felles arena i arealforvaltningen.

Som et pedagogisk grep har jeg delt koblingsmodellene i tre kategorier basert på graden av plan- og sektorstyring. Den første kategorien gjelder de koblingsmodeller som legger hovedvekt på plansystemet. I den andre kategorien finner vi koblingsmodeller som langt på vei likestiller plan- og sektorsystemene. Den tredje kategorien legger hovedvekt på sektorstyring. Det er ingen klare grenser kategoriene imellom, og jeg vil ikke protestere dersom andre påstår at det finnes bedre måter å kategorisere de forskjellige koblingsmodellene. Denne figuren illustrerer de koblingsmodellene som presenteres i det følgende:



3.2 Koblingsmodeller med hovedvekt på plan

La oss begynne med de koblingsmodeller som legger hovedtyngden av prosesskrav og beslutningskompetanse inn under plan- og bygningsloven. Et ytterpunkt i så måte er at det fastsettes en helt generell bestemmelse i sektorloven om at planlegging av tiltak som reguleres av sektorlover, skal skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Dette kan betegnes som en *planmodell*, og er inntatt i bokstav A i figuren over.

Et eksempel finner vi i veiloven²⁷ § 12 som slår fast følgende:

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

26. NOU 2003: 14 s. 70.

27. Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova).

28. Jf. Ot.prp. nr. 45 (1984–85) s. 91. Se også NOU 1987: 21 s. 22.

Som nevnt ble bestemmelsen innført som en oppfølging av det økte fokuset på planlegging i plan- og bygningsloven av 1985. Før dette hadde veiloven egne planleggingsbestemmelser, slik at nye veiprosjekter kunne planlegges og gjennomføres både etter veiloven og bygningsloven av 1965. Dette medføre visse koordineringsproblemer og lovgiver så behovet for å samordne de to regelsettene. Når løsningen ble å legge planleggingen inn under plan- og bygningsloven ble dette begrunnet ut fra behovet om å se veisystemet og arealbruken for øvrig i en bredere sammenheng, samt at det prinsipielt sett var ønskelig at beslutningsmyndigheten «legges til folkevalgte politiske organer, med plikt til å samrå seg med statlige sektororganer».²⁸ Veimyndighetene skulle fremdeles ta initia-

tiv til utredning og planlegging av nye veiprosjekter, men dette skulle nå skje i tett samråd med planmyndighetene både på statlig, regionalt og lokalt nivå. Dermed kunne planleggingen av veiprosjekter skje på grunnlag av brede prosesser hvor alle berørte myndigheter ville ha rett og plikt til å delta. Senere har også jernbaneloven²⁹ fått en tilsvarende bestemmelse. Det heter i jernbaneloven § 4 annet ledd at:

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

Fordelen med en slik koblingsmodell er at det ikke vil oppstå noe motstridende vedtak mellom sektormyndigheten og planmyndigheten. Beslutningen treffes i medhold av én lov, slik at det blir denne lovs regler om høring, mekling og evt. klage og innsigelse som blir arenaen for å finne frem til den endelige løsningen. Dette vil i seg selv skape en mer oversiktlig prosess, noe som kommer alle involverte aktører til gode. En annen fordel er at ved å integrere sektortiltak i den ordinære arealplanleggingen, legges det til rette for at tiltaket på et tidlig stadium ses i sammenheng med andre arealbehov. I så måte vil en slik koblingsmodell kunne operasjonalisere intensjonen om å gjøre plansystemet til den felles arena for vurdering av arealbruk.

Når det er sagt vil en slik koblingsmodell innebære at sektormyndighetens rolle blir mer begrenset, og man kan reise spørsmålet om det overhodet er behov for vedkommende sektorlov og sektormyndighet. Dersom sektortiltak skal legges til kommunene er det fare for at de verken vil ha ressurser eller tilstrekkelig fagkompetanse til å treffe effektive og hensiktsmessige beslutninger. Sektormyndighetene vil på sin side ha den nødvendige fagkompetansen, samt oversikt over den regionale og nasjonale utviklingen, innenfor sektorfeltet. Dette er viktig kunnskap med hensyn til de krav som må settes til blant annet lokalisering og utforming av planlagte tiltak. Videre kan det hevdes at kommunene heller ikke vil ha samme incitament til å fremme vedkommende sektorhensyn, særlig der sektorhensynet først og

fremst skal tjene regionale og nasjonale interesser, som for eksempel mineralutvinning og etablering av større anlegg for kraftproduksjon. Det vil også være svært krevende for kommunene å bli samstemte om planlegging av sektortiltak og annen arealbruk som strekker seg over flere kommuner, som f.eks. kraftlinjer og større veiprosjekter. Plan- og bygningsloven gir imidlertid mulighet for planlegging og gjennomføring av slike tiltak på nasjonalt styringsnivå. Gjennom § 6-4 kan staten vedta statlig plan for å sikre nasjonale og regionale interesser. Den seneste tiden har blant annet flere riksveier blitt prosjektert i form av statlig plan, jf. pbl. § 6-4. Dermed vil planleggingen skje i statlig regi, og kommunenes rolle er begrenset til å gi høringsuttalelse. Behovet for å samordne veiutbyggingen med andre planer og arealinteresser vil kunne ivaretas ved det er underlagt plan- og bygningslovens prosesskrav. Dette sammenlignet med hva tilfellet ville ha vært om veiutbyggingen ble planlagt utenfor lovens plansystem. Som vi skal se nedenfor er dette tilfellet for større kraftlinjeprojekter.

En annen koblingsmodell er der tillatelse til sektortiltak håndheves av sektormyndigheten, men hvor sektorloven inneholder en bestemmelse om at tillatelse ikke kan gis i strid med bindende arealplaner. Dette kan betegnes som *plankravmodellen* og er inn tatt som bokstav B i figuren over. En slik regel forutsetter at tiltaket først avklares iht. eksisterende arealplan, enten gjennom ny plan eller et dispensasjonsvedtak. Dette kan bidra til at tiltaket i større grad ses i sammenheng med andre arealinteresser før sektormyndigheten treffer vedtak etter sin særlov. Tiltakshaver kan dermed tilpasse sin søknad etter planmyndighetens beslutning, før saken avgjøres endelig av vedkommende sektormyndighet.

Samtidig kan det være en krevende prosess å gjennomgå en full planbehandling før tiltaket realitetsbehandles av sektormyndigheten. Et krav om planavklaring kan også medføre av vedkommende kommune treffer, eller blir presset til å treffe, et dispensasjonsvedtak uten at den har fått anledning til å

²⁹. Lov 11. juni 1993 nr. 100 om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven).

sette seg tilstrekkelig inn i saken. Det er så vidt meg bekjent ingen sektorlover som setter et absolutt krav om planavklaring før det kan gis særskilt tillatelse etter sektorlov.

Det er imidlertid enkelte sektorlover som opererer med den såkalte *samtykkemodellen*, inntatt som bokstav C i figuren over.³⁰ Denne går ut på at der det åpnes opp for å gi tillatelse etter sektorlov før planavklaring dersom planmyndigheten gir sitt samtykke til at slik behandling kan gjennomføres. Kommunen må i slike tilfeller foreta en preliminær vurdering med hensyn til sannsynligheten for at den senere vil gjennomføre de nødvendige planvedtak for at tiltaket skal kunne bli realisert. Blant annet gir forurensningsloven § 11 fjerde ledd annet punktum uttrykk for en slik samtykkemodell:

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

Bestemmelsen ble innført for å unngå et utilbørlig press på planmyndighetene om å gjennomføre planendringer før de har fått anledning til å vurdere søknader om forurensningstillatelse.³¹

Samtykkemodellen finner vi også i akvakulturloven³² § 15. Ifølge første ledd bokstav a, kan det ikke gis tillatelse til akvakulturplanlegg dersom tiltaket er i strid med «vedtatte arealplaner etter plan- og bygningsloven». Etter bestemmelsens annet ledd gjelder dette ikke dersom «det foreligger samtykke fra vedkommende plan- eller vernemyndighet». Også her er samtykkemodellen begrunnet i hensynet til å effektivisere saksbehandlingstiden for tiltakshaver.³³

Samtykkemodellen kan bidra til at tiltak som åpenbart ikke vil godkjennes av kommunen blir endret eller skrinlagt før det un-

derlegges behandling etter sektorloven. En slik koblingsmodell er også egnet der det på forhånd er klart at planmyndigheten høyst sannsynlig vil godta virksomheten, slik at et samtykke kan bidra til en effektiv saksbehandling hos sektormyndigheten.

En ulempe med samtykkemodellen kan være at kommunenes samtykke lett kan legge for sterke føringer på den påfølgende planprosessen, noe som kan være uheldig dersom samtykket ble gitt uten at det har vært en bred medvirkning fra berørte aktører eller en bred interesseavveining.³⁴ Et samtykke kan også innebære at tiltakshaver gis uberettigede forventninger om at den påfølgende planbehandlingen vil være uproblematisk. En kommune kan endre oppfatning, kanskje som en følge av et politisk skifte i kommunestyret, eller ved at det fremkommer nye opplysninger når saken underlegges ordinær planbehandling. Selv om en kommune gir sitt samtykke er det ikke tale om et bindende forhåndsutsagn som forplikter kommunen til å endre planene eller gi dispensasjon. Kommunen gir kun samtykke til at tiltaket behandles etter sektorlovgivningen. Dersom kommunen var bundet av sitt samtykke ville dette innebære at kommunen hadde realitetsbehandlet saken uten at de ordinære saksbehandlingsbestemmelsene var fulgt.³⁵ Når det er sagt, kommer man allikevel ikke utenom at et forhåndssamtykke vil legge et visst press på kommunen til å fatte en avgjørelse i tråd tiltakshavers ønsker og behov.

En annen type koblingsmodeller finner vi i sektorlover som setter forbud mot arealbruk som kan forringe eller ødelegge bestemte arealinteresser. Dette kan betegnes som *fri-givelsesmodell*, og er innatt i bokstav D i figuren over.

Koblingen til plan- og bygningsloven går her ut på at forbudet ikke gjelder så fremt arealbruken er i overensstemmelse med are-

30. NOU 1987: 21 s. 9 og NOU 2003: 14 s. 69.

31. Se Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 110.

32. Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).

33. Se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 68–69.

34. NOU 2001: 7 s. 80.

35. Spørsmålet er i liten grad diskutert i de ulike lovenes forarbeider. Samordningsutvalget ga imidlertid uttrykk for at samtykke bare er å anse som «en foreløpig uttalelse fra planmyndigheten, og skal ikke tre i stedet for dispensasjon eller planendring etter plan- og bygningsloven», jf. NOU 1987: 21 s. 9. I forarbeidene til akvakulturloven er det lagt til grunn at et samtykke fra planmyndigheten om at tiltaket kan behandles etter akvakulturloven ikke må anses som et forhåndstilsagn om at dispensasjon eller planendring vil bli gjort av favør av tiltakshaver, se Ot.prp. nr. 61 (2004–2005) s. 69.

alplan vedtatt i medhold av plan- og bygningsloven. Planen vil «frigi» området for dets arealbruksrestriksjoner. Et eksempel på en slik regel finner vi i kulturminneloven § 8 om tillatelse til inngrep i legalfredete kulturminner. I enkelte tilfeller vil det ikke være nødvendig å søke om særskilt tillatelse etter kulturminneloven § 8. Dette gjelder for det første for «bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan», jf. § 8 fjerde ledd, første punktum. Ifølge § 8 fjerde ledd, annet punktum gjelder tilsvarende ved utbygging i områder «som i kommuneplanens arealdel er utlagt til byggeområder, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken».³⁶ Unntakene i § 8 fjerde ledd innebærer kort sagt at forholdet til legalfredete kulturminner avgjøres i forbindelse med kommunenes planbehandling.³⁷

En tilsvarende bestemmelse finner vi i jordloven § 2. Ifølge bestemmelsens første ledd gjelder ikke forbudet mot inngrep i eller oppdeling av dyrket eller dyrkbar jord i områder som:

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

Bestemmelsen er begrunnet ut fra at landbruksmyndighetene har vært med på planlegging av arealbruken.³⁸ Tanken er at dette skal skje ut fra en samordning vurdering mellom sektormyndigheten og planmyndigheten. Sektormyndigheten vil eventuelt måtte benytte seg av muligheten til å fremsette innsigelse dersom de protesterer mot en plan.

En tilsvarende modell finnes også i naturmangfoldloven § 53 om rettsvirkningene ved at en naturtype gis status som utvalgt naturtype. At en naturtype gis denne statusen innebærer at flere aktsomhetskrav gjør seg gjeldende. Her vil imidlertid nyere arealplaner gis forrang. Det heter i bestemmelsens fjerde ledd at:

Rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven som avklarer arealbruken for en forekomst av en utvalgt naturtype og som er vedtatt etter at forskrift etter § 52 er gitt, går foran reglene i første til tredje ledd.

Kommunen er ifølge § 53 første ledd forpliktet til å ta spesielt hensyn til utvalgte naturtyper i sin planlegging. Men, som det også fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven, kan en kommune i den konkrete sak likevel falle ned på at andre hensyn veier tyngre enn hensynet til en utvalgt naturtype.³⁹ Også her vil eventuelt uenighet søkes løst gjennom mekling og eventuelt innsigelse.

Koblingsmodellene A til D har den fordel at arealkonflikter søkes løst gjennom plan-systemet. Dermed kan forskjellige hensyn og interesser underlegges en bredere vurdering enn hva som ville vært tilfellet dersom konflikten ble håndtert med ståsted i sektorlov-givningen. Ulempen kan være at kommunene overtar en stor del av den styringen sektormyndighetene er satt til å gjøre. Når det er sagt vil disse koblingsmodellene langt på vei sikre etterlevelse at lovgivers intensjon om at plansystemet skal fungere som den felles arena for kartlegging og vurdering av sektorer og interesser i arealforvaltningen.

3.3 Sektorlover og plan- og bygningslov som likestilte beslutningssystemer

De til nå nevnte koblingsmodeller manifesterer plan- og bygningsloven som den overordnede arealforvaltningslov. Det er plan- og bygningsloven som i ulik grad er det styrende redskap for arealforvaltningen, og det vil i all hovedsak være kommunene som har det avgjørende ordet i spørsmålet om hvor-

36. Dette kan også omtales som «den omvendte samtykkemodell».

37. Se Ot.prp. nr. 7 (1977–78) s. 29.

38. Se Ot.prp. nr. 72 (1993–94) s. 79.

39. Jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 436.

dan arealene skal disponeres. Sektormyndighetens beslutningskompetanse vil langt på vei være betinget av kommunenes vilje til å hensynta de bestemte sektorinteressene. Det legges dermed til rette for at de helhetshensyn som fremmes gjennom arealplanleggingen også blir hensyntatt når det på et senere tidspunkt skal treffes beslutninger som innebærer arealbruksendringer. Dette samsvarer med Planlovutvalgets prinsipielle syn på at arealplanene skulle erstatte flest mulig sektorvedtak. Som nevnt fikk ikke dette synes fullt ut gjennomslag ved vedtakelsen av gjeldende plan- og bygningslov.

En koblingsmodell som finnes innenfor enkelte sektorer er der sektorloven ikke inneholder noen særskilte bestemmelser om plansystemet. Det innebærer at et tiltak skal behandles både etter vedkommende sektorlov og etter plansystemet. Dette kan betegnes som en *tosporet modell*, og er inntatt i bokstav E i figuren over. En tosporet modell kan ha sine fordeler ved at tiltaket underlegges en grundig vurdering både etter vedkommende sektorlov og etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven. En ulempe kan imidlertid være at det er en tidkrevende og lite forutsigbar prosess. Tiltakshaver må forholde seg til flere lovverk, søknadsprosesser og beslutningstakere. Når både sektormyndigheten og planmyndigheten er gitt vedtakskompetanse kan det i tillegg oppstå konflikter, både med hensyn til spørsmålet om tillatelse skal gis, og i forhold til spørsmål om lokalisering og avbøtende vilkår. Spesielt uheldig er det dersom søknads- og avgjørelsesprosessene skjer uavhengig av hverandre. Blir tiltaket realitetsbehandlet etter sektorlovgivningen før kommunene vurderer tiltaket med hensyn til gjeldende plan eller pågående planprosesser, gis kommunene mindre rom for å sette krav til tiltakets utforming og lokalisering, enn tilfellet hadde vært dersom tiltaket på et tidlig stadium ble vurdert etter eksisterende arealplaner. Da vil kommunene ofte kommunene ha valget mellom å godta tiltaket i tråd med tillatelsen gitt etter sektorloven, eller avslå søknaden i sin helhet. Dette kan til en viss grad unngås dersom sektormyndighetene og kommunene koordinerer beslutningsprosesser sine beslutningsprosesser.

Et eksempel finner vi i mineralloven, hvor § 5 slår fast at:

Tillatelse etter denne lov erstatter ikke krav om tillatelse, godkjenning, arealplan eller konsesjon etter annen lovgivning.

Nødvendige plantillatelser vil dermed være en forutsetning for å kunne utøve mineralvirksomhet. Samtidig fastsetter loven særskilte krav om tillatelser fra Direktoratet for mineralforvaltning ved gjennomføring av undersøkelse, prøveuttak og utvinning av mineralforekomster. Av lovens forarbeider fremgår det at tillatelseskrevet ikke har til formål å avklare om et tiltak bør etableres i det aktuelle området; «det spørsmålet skal løses gjennom plansystemet». Tillatelseskrevet er begrunnet ut fra kontrollhensyn, hvor vurderingstemaet er hvorvidt tiltakshaver besitter den nødvendige kunnskap og også har økonomiske forutsetninger for å starte virksomhet. Det er imidlertid uklart hvilken rekkefølge behandlingen skal skje etter, og det er heller ikke gitt at kommunen og sektormyndigheten samordner sine synspunkter i den enkelte mineralsak.

Et annet argument mot en tosporet reguleringsmodell går ut på at mange sektortiltak skal tjene nasjonale interesser, eller interesser som går på tvers av kommunegrenser, og at plan- og bygningslovens system for kommunal arealplanlegging er et lite egnet styringsmiddel for slike tiltak. Dersom et utbyggingstiltak kun vil tjene nasjonale eller regionale interesser, og hvor de kommunene som blir berørt kun påføres ulemper, er det naturlig å tenke seg en viss motstand fra kommunene ved planbehandlingen. Dette argumentet forsterkes av at mange kommuner har til dels utdaterte arealplaner, og mangler kapasitet og/eller tilstrekkelig kompetanse til å gi en forsvarlig behandling av sektortiltakene. I slike tilfeller vil det være uheldig dersom utbyggingsprosessen må stanses i påvente av kommunale planprosesser. Dette gjelder særlig dersom man står overfor større utbyggingstiltak som vil berøre flere kommuner. Det er ikke dermed sagt at løsningen er å gi mer myndighet til sektormyndighetene. Tvert imot vil det øke sannsynligheten for at planmyndighetene og an-

dre sektormyndigheter vil protestere mot vedtak fattet i medhold av sektorlovgivningen. Potensialet for interessekonflikter vil særlig være fremtredende dersom sektormyndigheten har lagt liten vekt på eksisterende arealplaner som fastsetter arealbruksbegrensninger ut fra hensynet til andre arealinteresser. Selv om en sektorlov gir beslutningstaker rett og plikt til å foreta brede vurderinger om hva som vil være til det beste for samfunnet som sådan, kommer man ikke unna at sektorlovgivningen primært er rettet mot et bestemt sektorhensyn, slik at interesseavveiningen uansett vil preges av sektormyndighetens ståsted og faglige skjønn. Plan- og bygningsloven er på sin side sektornøytral, hvor et bestemt utbyggingstiltak må vurderes i forhold til andre arealinteresser, slik disse er samordnet og underlagt bred vurdering i vedtatte planer. Det er dermed grunnlag for å hevde at en ordinær planbehandling i større grad muliggjør at det tas hensyn til arealinngrepenes konsekvenser på andre arealinteresser, enn hva tilfellet vil være dersom offentlige tillatelser utelukkende behandles etter sektorlovgivningen.

3.4 Sektorlov gis forrang

Til nå har vi behandlet reguleringsalternativer hvor plan- og bygningsloven enten legger rettslige begrensninger på sektormyndighetens vedtakskompetanse, eller der arealplanene og sektorvedtak fungerer side om side. Når et planlagt tiltak underlegges behandling etter både sektorlov og plansystemet, er det fare for at både vurderingene som tas, og kravene som stilles, slår meget ulikt ut. Energisektoren var i lang tid underlagt denne type kobling til plansystemet, noe som både kommunene, energimyndighetene og utbygger anså som lite hensiktsmessig.⁴⁰ I arbeidet med plan- og bygningsloven var det bred enighet om at det måtte innføres nye regler vedrørende koblingen mellom energisektoren og plansystemet. Det var imidlertid stor uenighet med hensyn til hva som ville være den mest hensiktsmessige løsningen. Det splittede synet gjorde seg også gjeldende internt i Planlovutvalget, hvor det meste av mindretallets dissenser nettopp knyttet seg

til spørsmålet om energisektorens forhold til plansystemet. Mindretallet fikk tilslutning hos lovgiver, og i dag har anlegg til overføring og produksjon av energi, slik som kraftlinjer og vind- og vannkraft en særstilling i plan- og bygningsloven. Dette er koblingsmodeller som gir sektorlov forrang, markert som bokstav F og G i figuren over.

Den første særordningen knytter seg til kravet om utarbeidelse av reguleringsplaner. Plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, annet punktum slår fast at reguleringsplikten ikke gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi. Dette innebærer at reguleringsplan ikke lenger er påkrevet ved utbygging av vindkraftanlegg og vannkraftanlegg. Unntaket er begrunnet ut fra hensynet til effektiv saksbehandling. Forarbeidene viser til at kommuner som er enig i lokaliseringen av tiltaket, ser begrenset nytteverdi av å håndtere en reguleringsplan for tiltaket parallelt med konsesjonsbehandlingen. Det vises til tidligere praksis hvor kommunene ofte dispenserte fra reguleringsplikten. Lovgiver har derfor funnet det mer prosesseffektivt å gjøre reguleringsplikten frivillig, enn å videreføre ordningen med et absolutt krav om reguleringsplaner ved etablering av slike utbyggingstiltak.

Selv om produksjonsanlegg er unntatt fra reguleringsplikten, vil kommunale arealplaner kunne legge begrensninger for gjennomføringen av slike tiltak. Kommunens «veto-rett» er slik sett opprettholdt for anlegg til produksjon av energi. Konsesjon etter energiloven har ikke fortrinnsrett foran en kommunal arealplan, men likestilles i den forstand at tiltakshaver er avhengig av både konsesjon etter energiloven, og planendring eller dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Forarbeidene understreker imidlertid at bindende arealplaner ikke er noe rettslig hinder for at konsesjon gis før forholdet til kommunale planer er avklart. Kommunale arealplaner legger slik sett ikke skranker på energimyndighetens vedtakskompetanse. Selve prosjektet må imidlertid avklares iht. gjeldende arealplaner før bygging kan skje.

For å unngå at kommunene trenerer eller stanser energitiltak som har fått konsesjon etter energiloven, er det innført en særbe-

40. Les mer om energitiltak og kobling til plansystemet i «Kampen om arealene», kapittel 6.7.

stemmelse i plan- og bygningsloven § 6-4 om statlig arealplan. Ifølge bestemmelsens tredje ledd kan statlig planmyndighet i den enkelte sak bestemme at en konsesjon etter energiloven eller vassdragslovgivningen «uten videre skal ha virkning som statlig arealplan». Tilsvarende bestemmelse er også inntatt i energiloven § 3-1 fjerde ledd. Det innebærer at konsesjonsvedtaket kan gis forrang foran eksisterende planer. Ifølge forarbeidene er bakgrunnen for bestemmelsen først og fremst å unngå at det settes i gang og gjennomføres kommunale reguleringsprosesser i strid med gitte konsesjoner for energiproduksjonsanlegg. Forarbeidene fremhever også at bestemmelsen vil være aktuell i situasjoner hvor det er gitt konsesjon, men hvor tiltaket er i strid med eksisterende planer, og hvor kommunen ikke ønsker å regulere i samsvar med konsesjonen eller å dispensere fra arealdelen. Bestemmelsen er slik sett et virkemiddel for å sikre en mer effektiv beslutningsprosess i energisaker, ved at man kan forhindre at kommunene legger begrensninger for eller hindrer gjennomføringen av energitiltak som er gitt konsesjon etter energiloven. På den andre siden er grunn til å anta at kommunene vil være mer velvillige til å endre eksisterende arealplaner, eller gi dispensasjon fra planer, når de vet at Olje- og energidepartementet har adgang til å fastsette statlige arealplaner for energitiltak. Olje- og energidepartementets vedtak i vil uansett ikke kunne påklages, jf. § 6-4 tredje ledd, annet punktum.

En annen variant er en bestemmelse som gir vedtak etter en sektorlov forrang foran eksisterende arealplaner. I slike tilfeller faller kommunens vedtakskompetanse bort, og saken behandles utelukkende etter vedkommende sektorlov. Etter dagens regelverk er det kun to sektorer som er underlagt en slik reguleringsmodell som her er beskrevet. Etter plan- og bygningsloven § 1-3 er rørledningene i sjø for transport av petroleum, og større anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi unntatt fra lovens plankrav. Dette reiser spørsmålet om hvordan de hensyn og verdier som er vurdert gjennom bred samordning blir ivaretatt i slike utbyggingssaker.

Plan- og bygningsloven § 1-3 annet ledd oppstiller følgende regel:

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

Unntaket gjelder overføringsanlegg som bygges i henhold til individuell anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 første ledd. Dette omfatter linjer i sentral- og regionalnettet, mens fordelingsnett som bygges i henhold til områdekonsesjon faller utenfor unntaket. Dette innebærer at større kraftlinjeprojekter er unntatt fra plan- og byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven. Følgen av dette er at større kraftlinjeprojekter kun trenger konsesjon etter energiloven, og kan bygges og drives uavhengig av hvordan arealbruken som berøres av anleggene er fastsatt i rettslig bindende arealplaner. Arealplaner fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven har med andre ord ingen rettsvirkninger overfor kraftlinjetiltak. Vertskommunene vil følgelig ikke ha adgang til å iverksette planprosesser for slike tiltak, i den forstand at det ikke kan kreves reguleringsplan eller krav om dispensasjon fra eksisterende plan eller plankrav.

Lovendringen skjedde på en tid hvor man sto overfor en omfattende oppgradering og utbygging av regional- og sentralnettet i Norge. Lovgiver fant det derfor nødvendig med en sterk statlig styring og kontroll innenfor energisektoren. I forarbeidene til plan- og bygningsloven er det blant annet vist til behovet for å effektivisere plan- og konsesjonsprosessen knyttet til energianlegg, og at planbehandling kan være en lite hensiktsmessig styringsform for tiltak som berører svært mange kommuner. Man hadde erfart at kommunene hadde nokså ulike oppfatninger om hvorvidt, hvor og hvordan utbyggingen skulle skje. Med lovendringen fra 2008 er dette spørsmål som utelukkende avgjøres av energimyndighetene gjennom konsesjonsbehandlingen etter energiloven.

Ut fra vårt perspektiv er det grunn til å reise spørsmålet om hvordan de samordningshensyn og helhetsbetraktninger som ligger i planprosessene blir ivaretatt ved konsesjonsbehandlingen av kraftlinjesaker. På den ene siden vil de prosessuelle utredningskrav langt på vei være de samme som

ved andre former for arealinngrep. Unntaket fra plan- og bygningsloven gjelder ikke lovens kapittel 14 om konsekvensutredningsplikt for tiltak som kan få vesentlige miljø- og samfunnsvirkninger. Kraftlinjer som inngår i sentral- og regionalnettet vil derfor, i de fleste tilfeller, være underlagt plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning. Uansett vil energilovens prosesskrav sikre at alle som blir berørt av tiltaket gis anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. Videre vil også hensynet til gjeldende arealplaner og planbestemmelser utgjøre relevante hensyn ved energimyndighetenes konsesjonsbehandling. Dette innebærer at energimyndighetene ikke kan ignorere de hensyn som gjeldende arealplaner bygger på.

På den andre siden vil nok unntaket fra plankravene innebære at det i mindre grad legges vekt på eksisterende arealplaner og de pågående planprosessene i vedkommende område. En av hovedbegrunnelsene for å vedta en særregulering for energitiltak i plan- og bygningsloven var nettopp at konsesjonsbehandlingen langt på vei ivaretar kravene til saksbehandling etter plan- og bygningsloven. Forarbeidene understreker at for energitiltak som underlegges konsekvensutredning, vil kravene til offentlighet, medvirkning og dokumentasjon av virkninger alltid innebære mer omfattende prosesser enn det en ordinær reguleringssak etter plan- og bygningsloven krever. Dette er i og for seg riktig, men det endrer allikevel ikke det forhold at behandlingen av kraftlinjer i mindre grad blir knyttet opp til eksisterende arealplaner, og hvor beslutningen treffes av en sektormyndighet etter en sektorlov som ikke har til formål å sikre en samordnet og helhetlig arealforvaltning. Dette må nødvendigvis innebære at de vurderinger som skjer etter energiloven ikke i tilsvarende grad bygger på de arealbehov og interesser som er samordnet og underlagt bred avveining i vedtatte planer.

I forarbeidene er det sagt lite om hvordan særreguleringen av kraftlinjer er forenlig med intensjonen med plansystemet som et «felles politisk beslutningssystem» som kan «gi et hovedsystem for planlegging og fast-

legging av arealbruk som også kan ivareta mange forskjellige sektorbehov og -interesser». Faren ved at kraftlinjer utelukkende blir behandlet etter energiloven er at eksisterende arealplaner tillegges mindre vekt enn dersom tiltaket også skulle behandles etter plan- og bygningsloven. Kraftlinjer er meget arealkrevende og utgjør alene en klar hovedandel av beslaglagt areal i norske utmarksområder. Man skulle dermed anta at det i slike saker var stort behov for samordning mellom ulike sektorinteresser. Lovgiver har imidlertid lagt større vekt på å effektivisere beslutningsprosessene i kraftlinjesaker, noe som ønskes oppnådd ved å unnta tiltakene fra plansystemet i sin helhet.

Det er grunn til å være kritisk til lovgivers antagelse om at unntaket fra plan- og bygningsloven vil sikre mer effektive beslutningsprosesser i kraftlinjesaker. Når kraftlinjer kan bygges uavhengig av gjeldende arealplaner, er det ikke gitt at dette samlet sett vil skape større effektivitet. Særlig gjelder dette dersom en kraftlinjetrasé vil berøre eller gripe inn i arealplaner som båndlegger et område til særskilte bruks- eller bevaringsformål. Som nevnt kan slike planer være et resultat av omfattende samordningsprosesser, hvor forskjellige plan- og sektormyndigheter har kommet frem til den løsning som i størst grad ivaretar fellesskapets interesser. Det er derfor vanskelig å se for seg at energimyndighetenes kompetanse til å skjære gjennom slike planer vil føre til mindre interessekonflikter. Tvert imot er det fare for at det vil oppstå større uenighet knyttet til spørsmål om lokalisering og utforming av det enkelte kraftlinjeprojektet. At det tar svært langt tid å etablere nye kraftlinjer i det nasjonale forsyningsnettet vitner om dette. I stedet for at uenighet søkes løst gjennom planlegging, samordning og helhetlige vurderinger, blir konfliktene håndtert gjennom klagebehandling og søksmål. Et slikt sektorregime er til ulempe for alle parter.

4 Samlede vurderinger

Den forutgående fremstillingen viser at dagens regelverk opererer med ulike koblingsmodeller mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen. Vi kan se at de fleste sektorlovene faller inn under kategori-

en som legger hovedtyngden av prosess og beslutningskompetanse i plansystemet. Energisektoren har på sin side fått en særstilling sammenlignet med andre sektortiltak som har betydning for arealdisponeringen. Når enkelte sektorinteresser «løftes» ut av plansystemet, er det fare for at det vil gis tillatelser uten tilstrekkelig hensyntagen til tiltakenes konsekvenser på andre arealinteresser. Planlovutvalget fant det vanskelig å se det fornuftige i at enkelte sektorer skulle stå utenfor plansystemet, når andre sektormyndigheter legger vedtatte planer til grunn for sin virksomhet. Det hevdet det ville oppstå «ubalanse når noen sektorer ikke underkastes den helhetsvurdering som ligger i planen, og som andre omfattes av».⁴¹

Det synes å være en tendens at flere sektorområder nå beveger seg helt eller delvis bort fra plansystemet. I 2008 ble energisektoren langt på vei løftet ut av plansystemet. Dette har ført til at også andre sektormyndigheter har stilt spørsmål om også deres sektortiltak burde få samme særbehandling. Er vi vitne til en holdningsendring i forvaltningen om at plansystemet anses som en hemsko for effektivitet?

Når plansystemet svekkes, og sektorlovene styrkes, står vi overfor utfordringer med å sikre koordinering og samordning i arealforvaltningen. Uten en felles arena for samordning av forvaltningsvirksomhet øker distansen mellom sektormyndighetene, noe som fører til flere konflikter. All den tid respekten for planer og planprosesser er svekket, er det fare for at vedtatte planer oppfattes som et utgangspunkt for, snarere enn et resultat av, forhandlinger. Resultatet er at fokuset rettes mot det enkelte tiltaket som ønskes etablert, og at vi dermed viderefører den «bit for bit»-forvaltningen som har vært rådende i lang tid.

Et fragmentert og sektorisert regelverk er ingen ny utfordring innenfor areal- og ressursforvaltningen. Som vi har sett er det flere ganger vært gjennomført lovrevisjoner

med sikte på å sikre bedre samordning av lover og forvaltningspraksis. Til tross for dette har man aldri evnet å avbøte på de utfordringer som vi i dag står overfor. Justeringer og mindre endringer av gjeldende regelverk har nok kun bidratt til å gjøre lappeteppet av de forskjellige koblingsmodellene enda større. Det er derfor grunn til å reise spørsmål om det er på tide med en større systemendring innenfor dette rettsfeltet.

En mulighet er å innføre en bestemmelse i plan- og bygningsloven som regulerer virksomhet etter sektorlovgivningen. En slik bestemmelse kan fastslå at tiltak etter sektorlov fortrinnsvis skal søkes løst gjennom ordninger planlegging. Det vil gi et viktig signal om at plansystemet er den arenaen hvor også sektortiltak skal behandles. Men noe mer enn et signal vil heller ikke en slik bestemmelse innebære. Dersom lovgiver for alvor ønsker at plan- og bygningsloven skal være den felles arena for sektorer og interesser må det sterkere virkemidler til. Et mulighet i så måte er å innføre en bestemmelse som slår fast at det ikke kan gis tillatelse etter sektorlover før det er foretatt planendring eller gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Dette ville innebære til dels store endringer i dagens rettstilstand, særlig når det gjelder energiltak. Samtidig bryter dette på ingen måte med lovgivers intensjoner. All den tid plansystemet er ment å være den felles arena for sektorer og interesser må det også finnes virkemidler i lovgivningen som kan bidra til at dette målet operasjonaliseres i praksis. Enn så lenge har ikke lovgiver evnet å ta de nødvendige grep for å sikre at plan- og bygningsloven får den posisjonen i den offentlige arealforvaltningen.

En dag vil det bli nedsatt et utvalg som får i oppgave å utrede ny plan- og bygningslov. Utvalget bør i den anledning vie mye av sin tid til å undersøke hvordan man kan sikre en mest mulig konsekvent kobling mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen.

41. Jf. NOU 2001: 7 s. 104.