

# Dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet

Ingunn Elise Myklebust

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Ingunn Elise Myklebust: Should municipal autonomy be expressed more clearly in the Planning and Building Act?*

KART OG PLAN, Vol. 76, pp. 159–169, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

In Norway it is prohibited to build within the 100-meter belt along the shoreline, cf. The Norwegian Plan and Building Act of 2008, § 1-8. The purpose of the legislation is to protect nature and culture, and safeguard public access to these areas. The municipalities are on certain conditions authorized to grant exemptions in individual cases. To strengthen the municipal autonomy, the Ministry of Local Government and Regional Development on 8 August 2015, proposed to change the content of these exemption rules. This article provides an overview over the conditions to set aside the building ban as of today, and new issues arising from the proposed alterations of the rules. The aim of the proposed alteration is to shift authority from the central government to the local authorities and to some degree also to alter the traditional boundaries between what is regarded as politics and what is regarded as matters of law. The question is how this may affect the balance between use and protection of the shoreline.

*Key words:* No construction area, exemption, municipal autonomy, nature conservation, public right

*Ingunn Elise Myklebust*, Associate Professor, Faculty of Law, University of Bergen, POB 7806, NO-5010 Bergen. E-mail: [Ingunn.Myklebust@jur.uib.no](mailto:Ingunn.Myklebust@jur.uib.no)

## 1. Innledning

Bygging i 100-metersbeltet er eit stadig tilbakevendande tema. Kanskje ikkje så rart. Problemstillinga er aktuell fordi utbyggingspresset er aukande, både for fritidsutbygging og energitiltak, samstundes som området vert viktigare både for natur, kulturminnevern og friluftsliv. Kompetansefordeling mellom stat og kommune, er heller ikkje hogge i stein, men kan endre seg i takt med samfunnsutviklinga og m.a. rådande politiske oppfatningar av verdien av det kommunale sjølvstyret. Omsynet til det kommunale sjølvstyret er i vinden som aldri før: Ved Stortingsvedtak av 31. mars 2016 er verdien av det det kommunale sjølvstyret lovfesta i Grunnlova § 49 andre ledd der det heiter at:

*«Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ.»*

*Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov.»<sup>1</sup>*

Kommunelovutvalet har også føreslått at prinsippet om det kommunale sjølvstyret og m.a. prinsippet om nærleik til borgaren, skal nedfellast i ny kommunelov, som no er ute på høyring.<sup>2</sup> Lova som er tema for drøfting her er Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova eller pbl.). Grunnstrukturen i også denne lova ligg relativt fast, samstundes som det stadig skjer lovendringar som kan påverke grensa mellom bruk og vern av areal og miljø.

Frå gamalt av har kommunal planlegging etter bygnings- og planleggingslovene hatt størst fokus på styring av vekst og utbygging i by- og tettstadsområde, medan staten etter ulike sektorlover har hatt hovudansvaret for naturvern og forvaltninga av naturressurs-

1. Sjå forslag om endringar i §§ 49 og 75 i Grunnlova (grunnlovsfesting av kommunalt sjølvstyre), Dokument 12:26 (2011–2012) og Innst. 182 S (2015–2016).
2. Sjå NOU 2016: 4, Ny kommunelov, s. 446. Sjå nærare framlegget til §§ 1-1 og 2-2. Sjå også høyringsnotat av 25.01.2016. «Begrensing i statlig klageinstans adgang til å overprøve kommunens utøvelse av det frie skjønn og etablering av en tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune.»

ar.<sup>3</sup> Gradvis har plan- og bygningslovene fått eit utvida verkeområde. Bygningslova av 18. juni 1965 nr. 7 var den første arealplanlova som gjaldt for heile landet, både for landkommunar og tettstadar. I tillegg til arealbrukskategoriar som var aktuelle ved byutvikling, vart det no innført heimel for å regulere til «jord- eller skogbruksområder» og «naturområder».<sup>4</sup> I lova av 1985 var omsynet til «bruk og vern av ressurser» og «estetiske hensyn» sidestilt med omsynet til «utbygging». Ei tilsvarende brei føremålsramme er lagt til grunn også i gjeldande plan- og bygningslov. I § 1-1 heiter det at lova skal «fremme bærekraftig utvikling» og «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». I tillegg til kompetanse i saker som gjeld strandsoner, har kommunane også fått kompetanse til å forvalte det kystnære sjøområdet. Ved lovendring av 21. april 1989 nr. 17, vart det geografiske område for plan- og bygningslova endra til å gjelde heilt ut til grunnlinjene.

I den politiske plattformen for den noverande regjeringa er det slått fast at regjeringa skal leggje vekt på m.a. levande lokaldemokrati, større lokal kontroll over lokale tilhøve, under dette rett til å bestemme i strandsonespørsmål.<sup>5</sup> I samsvar med desse overordna føringane har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015 m.a. førestått å endre dispensasjonsføreseigna i pbl. § 19-2.<sup>6</sup> I denne artikkelen ser vi nærare på dette endringsforslaget i lys av den historiske utviklinga av byggjeforbudet etter pbl. § 1-8, jf. pkt. 2, allmenne miljøomsyn og styrken på allemannsretten, jf. pkt. 3. I pkt. 4 ser vi så nærare på tre problemstillingar: Det første spørsmålet er kva for verknader endringar i sjølve vurderings – eller skjønnsstemaet i dispensasjonsregelen kan få for styrken på strandsonevernet. Det neste spørsmålet er om endra reglar for statleg rammestyrt, kan ha verknad for gjennomslagskrafta av byggjeforbudet i 100-metersbeltet. Det siste

spørsmålet er om forslaget til endring av grensa – eller forklaringa av grensa – mellom forvaltningsskjønn og rettsbrukskjønn, vil ha verknad for saker som gjeld domstolkontroll i slike saker. I pkt. 5 skal det så oppsummerast, og peikast på framtidige utfordringar for forskning og forvaltning. Sjølve lovregelen om byggjeforbudet i 100-metersbeltet, er ikkje føreslått endra. I pbl. § 1-8 heiter at:

*«I 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særleg hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.*

*Andre tiltak etter § 1-6 første ledd enn fasadeendringar kan ikkje settes i verk nærare sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høvann. Dette er likevel ikkje til hinder for fradeling ved innløsning av bebyggd festetomt etter tomtefestelova.*

*Forbudet etter andre ledd gjelder så langt ikkje annan byggegrensing er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, jf. §§ 11-9 nr. 5 og 12-7 nr. 2.»*

## 2. Historikk

Reglane om byggjeforbud i 100-metersbeltet har røter attende til mellombels lov 4. juni 1954 om byggjeforbud m.v. for strandstrekninger. I denne lova var det ikkje eit generelt byggjeforbud, men gitt heimel for å gi forbod mot bygging knytt til avgrensa område. Lova bygde i stor grad på den svenske mellombelse strandlova frå 1950.<sup>7</sup> Seinare vart heimelen for å innføre konkret avgrensa byggjeforbod teke inn i § 25 i friluftsløva av 1957. Ved mellombels lov 25. juni 1965 nr. 5 om forbud mot bygging m.v. i strandområder ved sjøen, vart det så for første gong gitt eit generelt byggjeforbud i 100-metersbeltet langs stranda i Noreg. – Likevel slik at byggjeforbudet kunne setjast til side gjennom arealplanlegging og

3. Sjå meir om dette i t.d. Daniel Rogstad, Reguleringsplaner – innhold og virkningar, Oslo 1999 s. 29–46.

4. Sjå 1965-lova §§ 15 nr. 2 og 20.

5. Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet, Sundvollen, 7. oktober 2013, sjå t.d. pkt. 1,10 og 13.

6. Sjå Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 05.08.15, s. 41.

7. Sjå Chr. L. Jensen og Ivar Hole, Friluftsløven av 28. juni 1957 med kommentarer, Oslo 1958 s. 4 og Björn Segrell, den attraktiva kysten. Synsätt, konflikter och landskapsnyttjande, Institutionen för tema, Linköping 1995 s. 100.

dispensasjon, og slik at byggjeforbodet ikkje gjaldt i tettbygd strøk og – uavhengig planføremål – heller ikkje for særskilte tiltak knytt til landbruk og fiske. I den såkalla Strandlovdommen, Rt. 1970 s. 67, vart det slått fast at denne forma for råderettsinnskrenking i eigedomsretten ikkje kunne likestillast med oreigning, og var såleis ikkje i strid med Grunnlova § 105. Det vart m.a. (s. 73) lagt vekt på det sterke behovet som hadde meldt seg for «planmessig disponering av arealene langs kysten».<sup>8</sup> Seinare vart reglane gjort permanent ved lov 10. desember 1971 nr. 103 om planlegging i strandområder og fjellområder (strandplanlova) og teke inn i plan- og bygningslovgivinga ved lova av 1985.

Reglane om strandsoneforvaltning i 2008-lova er ei vidareføring frå reglane i 1985-lova, men vilkåra for bygging i strandsona er også skjerpa. Sjølv om intensjonen også etter 1985-lova var at kommunane skulle ha ein streng dispensasjonspraksis, viste faktaundersøkingar at over 50 prosent av kommunane gav dispensasjon i mellom 10–49 prosent av sakene.<sup>9</sup> Det var dermed trong om klarare *rettslege rammer* for styring av praksis i kommunane. Det vart gjort fleire grep: For det første fekk regelen om byggjeforbod ein ny plass i lova. Føresegna vart flytta frå § 17-2 til § 1-8 for at det skulle kome tydelegare til uttrykk at regelen er sentral både for plan- og dispensasjonssaker. For det andre vart byggjeforbodet gjort meir generelt. Byggjeforbodet vart endra slik at det gjaldt også for tettbygd strøk, og alle tiltak med unntak av fasadeendringar. Ved tilvisinga til definisjonen av «tiltak» etter § 1-6, skulle forbodet både gjelde søknadspliktige tiltak og tiltak som etter forskrift elles er unntekte frå søknadsplikt. Opplistinga av tiltak som kunne oppførast utan dispensasjon i den tidlegare lova §§ 17-2 tredje ledd, nr. 1 og 17-2 tredje

ledd nr. 3, m.a. bygningar i samband med «landbruk» og «fangst- og fiskerinæringa» og bryggje på «bebyggd eiendom» til «sikring» av tilkomst for eigar og brukar, vart teke ut. Det sentrale målet med alle desse endringane var å sikre at tilrettelegging for busetting og næringsutvikling i strandsona skulle skjje gjennom arealplanlegging.<sup>10</sup>

I pbl. § 1-8 tredje ledd og fjerde ledd framgår det at byggjeforbodet – som før – kan fråvikast gjennom arealplanar etter lova, men det er stilt *større krav* til slik planlegging. Det generelle plankravet for «større bygge- og anleggstiltak» er vidareført i pbl. § 12-1 tredje ledd. Tolkninga av dei nye – særlege – plankrava i § 1-8 må forståast med denne føresegna som bakteppe. For det første er det gjort unntak frå det generelle kravet om reguleringsplan for mindre næringstiltak, slike som tidlegare kunne oppførast utan å søkje om dispensasjon. I § 1-8 fjerde ledd heiter det at «nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs» kan oppførast direkte etter kommuneplanen.<sup>11</sup> Denne lovendringa synest ikkje å ha ført til særlege vanskar. Verre er det med § 1-8 tredje ledd. Det heiter her at byggjeforbodet i 100-metersbeltet gjeld så langt ikkje «annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan». Eit spørsmål som ganske snart pressa seg fram var om kravet til «byggegrense» skulle gjelde generelt, og både for nye og gamle reguleringsplanar, eller om det berre skulle gjelde for planar vedtatt etter 2008.<sup>12</sup> Lovførearbeida er neppe heilt entydige.<sup>13</sup> Medan Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved fleire høve har teke til ordet for at regelen berre skulle gjelde framover<sup>14</sup>, har Sivilombudsmannen vore svært tydeleg på at regelen skal gjelde både for nye og gamle

8. Sjå t.d. kritikk av «lovgivar-passivitet» i Carl August Fleischer, «Rettighet» kontra «interesse» i norsk rett og rettsutvikling, Tidsskrift for rettsvitenskap, 1987, s. 244–265.

9. Sjå NOU 2003: 24 s. 179.

10. Sjå t.d. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 34 og s. 175.

11. Op.cit s. 175.

12. Sjå meir om dette i Ingunn Elise Myklebust og Sigrid Eskeland Schütz, Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona, Tidsskrift for Eiendomsrett, nr. 2, 2012, s. 94–95.

13. I Ot.prp. nr. 32 s. 175 heiter det at byggjeforbodet i 100-meterbeltet «fortsatt [vil] gjelde inntil annen byggegrense er fastsatt», men det heiter også at «gamle reguleringsplaner som ikkje er gjennomført bør revurderes dersom de ikke følger opp intensjonen i de nye bestemmelsene.» (Mi utheving).

14. Sjå T-1491, Kommuneplanens arealdel, 25.04.2012 (s. 92), Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl. res. av 25. mars 2011 og brev frå KMD til alle fylkesmenn, 15. april 2015, samt også i Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 05.08.15, s. 57.

planar.<sup>15</sup> Juridisk teori trekk også i same retning.<sup>16</sup> Det rettslege landskapet har skapt vanskar for kommunane si lovtolkning, og det har også oppstått spørsmål om Sivilombudsmannen si rolle og ansvar.<sup>17</sup> Eg går ikkje vidare inn i denne diskusjonen. Det er grunn til å tru at den konkrete problemstillinga – innhaldet i plankravet – i stor grad i dag er løyst gjennom rulleringar av kommuneplanen sin arealdel. I tråd med det generelle prinsippet i pbl. § 1-5 skal nye planar gå føre eldre planar. Kommunal- og moderniseringsdepartementet synest å vere samde om dette. I høyringsutkastet til forenklingar av plan- og bygningslova seier departementet s. 58 at: «Dersom det vedtas nye planer uten at det blir fastsatt byggegrense, vil byggeforbudet gjelde». ... «Dersom det i kommuneplanen vedtas en særskilt byggegrense, vil denne grensen også gjelde for tidligere vedtatte planer». Problemet med gamle reguleringsplanar utan byggjegrænse skulle dermed snart vere løyst, med mindre forslaget om å lovfeste ei ny overgangsføresegn i § 34-2 fjerde ledd i seg sjølv skaper nye tolkningsproblem.

### 3. Vektlegging av friluftsliv og naturvern

Plan- og bygningslova § 1-8 første ledd slår fast prinsippet om at det skal takast «særleg hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser» i «100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag». Prinsippet gjeld både ved arealplanlegging og i saker som gjeld dispensasjon.<sup>18</sup> Strandsona er i aukande grad teke i bruk til

hyttebygging og andre private føremål, og presset på areala vert stadig større. Kva som skal vektleggjast av grunneigarinteressene og interessene til naturvern og friluftsliv, vil i nokon grad kunne variere frå tid til tid, og i høve til styrken på interessene som er i konflikt.<sup>19</sup> Plan- og bygningslova sin regel om strandsonevern må også tolkast i ein større rettsleg kontekst.

Interessekonflikter mellom grunneigarar og andre brukarar av strandsona kjenne-teiknar ikkje berre drøftingar knytt til arealplanlegging og dispensasjonar etter plan- og bygningslova, men også meir privatrettslege konflikhtar mellom eigedomsrett og allemannsrett, som må løysast etter rettslege standardar i Lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16 (friluftslova).<sup>20</sup> I lova sin føremålsparagraf heiter det at målet med lova er å «verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre almenhetens rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen».<sup>21</sup> Grensa for det lovlege er skissert gjennom vage normer om «innmark» og «utmark», jf. § 1 a) og ved at ferdsle over utmark skal skje med «tilbørlig varsomhet», jf. § 2 første ledd. Rettsområdet er dynamisk.<sup>22</sup> I fleire relativt nye saker for Høgsterett er det lagt til grunn at allemannsretten i dag generelt er viktigare enn før, og at grunneigaren sine interesser oftare må stå attende for andre sine interesser i å ferdast i skog og fjell, men også i strandsona.<sup>23</sup> I rettspraksis er det uttrykkeleg lagt til grunn at vernet for eigedomsretten nettopp er svakare i strandsona enn elles, jf. t.d. Rt. 2005 s. 805, Hvaler (avsnitt 62).<sup>24</sup> I sin tur kan slike vurderingar verke inn på vektinga mellom ulike interes-

15. Sjå SOM-2014-2809.

16. Sjå særleg om dette i Fredrik Holt og Nikolai K Winge, Byggeforbødet langs sjø, og forholdet til eldre planer, Plan- og bygningsloven § 1-8, tredje ledd, Kart og Plan, nr.1, 2014 s. 65–67 og Fredrik Holt og Nikolai K Winge, Byggeforbødet langs sjø, og forholdet til eldre planer II, Kart og Plan nr. 3, 2015, med tilvising til fleire kjelder.

17. Sjå t.d. Dokument nr. 4:2 (2015–2016) Særskilt melding fra Sivilombudsmannen, Særskilt melding fra Sivilombudsmannen Kommunal- og moderniseringsdepartementet følger ikkje Sivilombudsmannens uttalelser. Avgitt til Stortinget 30.10.2015. Meldinga skal handsamast i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 04.05.2016.

18. Slik også i 1985-lova, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 50.

19. Sjå om dette i t.d. Ingunn Elise Myklebust, Standrett og offentleg styring av arealbruk i sjø, Oslo 2010, s. 47, 90–91 og 254–259 og Marianne Reusch, Allemannsretten, Friluftslivets rettsgrunnlag, Oslo 2012 s. 455–457.

20. Sjå om samspelet mellom lovene i Marianne Reusch, Forholdet mellom friluftsloven og plan- og bygningsloven, Kart og Plan, nr. 4, 2013, s. 276–287.

21. Lagt til ved lovendring 21. juni 1996 nr. 37.

22. Sjå t.d. Rt. 1998 s. 1164, Furumoadommen, Rt. 2004 s. 1985, Laksefiskedommen, Rt. 2005 s. 805, Hvaler, Rt. 2007 s. 102, Ulrichsendommen og Rt. 2008 s. 803, Kongsbakke, Rt. 2012 s. 882, Kyststi og Rt. 2014 s. 34, Hovden.

23. Rt. 2004 s. 1985, Laksefiskedommen (avsnitt 46).

24. Sjå om denne problemstillinga også i Marianne Reusch, Allemannsretten, Friluftslivets rettsgrunnlag, Oslo 2012 s. 198–199.

ser i arealplanprosessen, men også i vurderingar av dispensasjon frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet. Interesser som er viktige og har behov for vern, er ikkje ulike i den offentlege eller den private retten, om ein i det heile skal operere med eit slikt skilje. Domstolen kan overprøve private partar si oppfatning av kvar allemannsretten kan utøvast, men også kommunen sine vurderingar av dette i samband med t.d. vedtak om opparbeiding av kyststi og fjerning av stengsle, jf. friluftsløva §§ 35 og 40. Grensa mellom innmark og utmark, er lovtolking og rettsbrukskjønn.

Miljøomsyn står i ei særstilling. Naturen har eit uttrykkeleg rettsleg vern etter Grunnlova § 112, der det heiter at naturressursane skal «disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter». Grunnlova krev også at borgaren skal ha rett til kunnskap både om «korleis det står til med naturmiljøet, og om verknadene av planlagde og i verksette inngrep i naturen». Ved endring av Grunnlova i 2014 er også staten sitt ansvar understreka, og det er trekt fram at dei statlege styresmaktene «skal setje i verk tiltak» som gjennomfører miljømåla i Grunnlova.<sup>25</sup> Med «statens myndigheter» siktar Grunnlova til alle offentlege institusjonar som representerer styresmaktene, anten som ledd i utøvande, lovgivande eller dømmande makt.<sup>26</sup> Ved endringar av lover som kan ha verknader for miljøet, og forvaltningsvedtak som kan ha vesentlege miljøkonsekvensar, må verknaden for miljøet inngå i utgreiingsarbeidet.<sup>27</sup> I fleire samanhengar har det blitt stilt spørsmål ved rekkjevidda av lovgivar sitt utgreiingsansvar, m.a. ved endring av motorferdslelova i 2015 som innførte heimel

til kommunane om å opne for snøscooterkjøring til friluftsføremål.<sup>28</sup> Det er i den samanhengen verdt å merke seg at dei føreslåtte endringane i plan- og bygningslova som er temaet her, ikkje har vore drøfta av eit lovutval i det heile, men berre vore gjenstand for avgrensa høyring. Når det gjeld dispensasjonsregelen som gjeld i dag, er den på si side vedteke på bakgrunn av omfattande lovprosessar både av Planlovutvalget og Byggesaksutvalget.<sup>29</sup> Sjølve lovgivingsprosessen er likevel ikkje avslutta, og for tidleg å evaluere.

I denne artikkelen skal fokuset setjast på utforminga av dispensasjonsheimelen som rettsleg styringsreiskap for strandsonerforvaltning. Spørsmålet er om vektlegging av effektivitet og kommunalt sjølvstyre, kan kome i konflikt med målsettingar bak strandsonevernet. Vi ser nærare på kommunen og staten si rolle, men også kva for kompetanse domstolen har til å overprøve forvaltninga på dette rettsområdet.

## 4. Vilkår for dispensasjon

### 4.1 Innleiing

Byggjeforbodet i 100-metersbeltet kan sjåast på som eit generelt plankrav. Som eit rettsleg utgangspunkt skal bygging i 100-metersbeltet berre skje med grunnlag i ein overordna plan, med dei prosessane som er sett til slike vedtak. Unntaksvis kan bygging i 100-meterbeltet likevel skje utan samla plan, men då må visse vilkår vere innfridde.<sup>30</sup> Regelen som gjeld for dispensasjon etter plan- og bygningslova i § 19-2 gjeld for alle typar arealstyring, både i saker som gjeld faglege spørsmål, som t.d. brannkrav, politiske-skjønnsvurderingar som t.d. krav til fysisk

25. Sjå Dok. 16, 2011–2012, Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 246.

26. Op.cit. s. 47.

27. Sjå meir om dette i t.d. Sigrid Eskeland Schütz, Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak, doktoravhandling, Universitetet i Bergen, 2007.

28. Sjå lovendring i motorferdselslova av 01.10.2015, der kommunane har fått kompetanse og myndighet til å «fastsette løyper for kjøring med snøscooter på vinterføre», jf. § 4 a. Sjå om dette i Prop.35 L (2014–2015) Endringer i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag m v og t.d. Ole Kristian Fauchald, *Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgiving*, i Lov, Liv og Lære, Festskrift til Inge Lorange Backer, Hans Christian Bugge m.fl. (red) Oslo 2016, s. 187–200..

29. Sjå NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I, NOU 2003.14, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. NOU 2003: 23, Mer effektiv bygningslovgiving I og NOU 2005:12, Mer effektiv bygningslovgiving II.

30. Sjå også framstillinga i m.a. Inge Lorange Backer, Innføring i naturressurs og miljørett, 5. utg., Oslo 2012, s. 215–220 og Hans Chr. Bugge, Lærebok i miljøforvaltningsrett, 4. utg., 2015, s. 234–240.

utforming av tiltak og estetikk, til meir rettslege vurderingar som t.d. vektlegging av miljøomsyn og vern om privat eigedomsrett. Grensa mellom fag, politikk og jus, er likevel flytande. I plan- og bygningslova § 19-2 heiter det slik regelen er i dag:

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

*Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.*

*Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, sikkerhet og tilgjengelighet.*

*Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.*

*Departementet kan i forskrift gi regler for omfanget av dispensasjoner og fastsette tidsfrist for behandling av dispensasjonssaker, herunder fastsette tidsfrist for andre myndigheters uttalelse i dispensasjonssaker og gi regler om beregning av frister, adgang til fristforlengelse og konsekvenser av fristoverskridelse.»*

I det følgjande ser vi nærare på tre ulike vurderingstema i denne føresegna, som no heilt eller delvis er føreslått endra av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er tale om tre dimensjonar i rettsbruken som heilt eller delvis går inn i kvarandre: Først kan det vere grunn til å sjå nærare på kva som er dei materielle vilkåra for å treffe vedtak om

dispensasjon, og om det er føreslått nokon endringar her. I saker som gjeld dispensasjon frå strandsonevern, blir dette eit spørsmål om uttrykket for balansen mellom bruk og vern. Det neste spørsmålet er lova sine krav til sakshandsaming, og i denne samanhengen særleg tilhøvet mellom statleg styring og det kommunale sjølvstyret. Sist, men ikkje minst, skal søkjelyset rettast mot grensa mellom juss og politikk, eller m.a.o. lova sine føringar for kva som er forvaltninga sitt handlerom og kva som er gjenstand for domstolkontroll. Dette må sjåast i nær samheng med spørsmål som gjeld tilhøvet mellom stat og kommune. I saker som gjeld rettsbruk treng ikkje fylkesmannen ta omsyn til «det kommunale sjølvstyre» ved prøving av skjønnet, jf. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningslova eller fvl.) § 34 andre ledd.

#### **4.2 «Særlige grunner», «klar overvekt» eller blancofullmakt?**

I plan- og bygningslova frå 1985 var vilkåret for dispensasjon i § 7 at det måtte ligge føre «særlige grunner». <sup>31</sup> Dette skulle i første rekke vere ei vurdering av utbyggingsinteressene målt mot slike areal- og ressursmessige omsyn som låg til grunn bak det aktuelle byggeforbodet. <sup>32</sup> I førearbeida til 2008-lova er det trekt fram at innhaldet i lova var vanskeleg å forstå, og at det dermed var trong om å klargjere vurderingstemaet direkte i lovteksten. I tråd med gjeldande regel i § 19-2 andre ledd heiter det dermed uttrykkeleg at det ikkje skal givast dispensasjon dersom omsyna bak bestemmelsen det vert dispensert frå «blir vesentlig tilsidesatt» og vidare berre kan givast dersom fordelane ved å gi ein dispensasjon er «klart større enn ulempene». Målet med endringa var å klargjere – men også å stramme inn – høvet til å gi dispensasjon. <sup>33</sup> I førearbeida er det presisert at 100-metersbeltet skal vere fri for bygningar, og at det er ønskjeleg med ein streng dispensasjonspraksis. <sup>34</sup>

I framlegget frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet er denne føresegna på nytt føreslått endra. Målet er også denne gon-

31. Tilsvarende også Bygningslova av 1965 § 7.

32. Sjø Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 101 som viser til lovendring i 1965-lova av 27. mai 1983.

33. Sjø NOU 2001:7 s. 220–221, NOU 2005:12 s. 262–280 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242.

34. Sjø Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243. Slik også i førearbeida til 1985-lova. Sjø Ot.prp. nr. 56 (1984–85) s. 101.

gen å gjere norma enklare, men også at kommunen skal få større handlerom for å gi dispensasjon for tiltak som ikkje gjeld «viktige interesser».<sup>35</sup> I forslaget heiter det at: «Dispensasjon kan gis der tiltaket eller avviket det søkes om i liten grad vil medføre at aktuelle hensyn bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir tilsidesatt.» Det heiter så vidare at dispensasjon «også» kan gjevast dersom «kommunen finner at andre viktige samfunnshensyn veier tyngre». Sjølv om kravet til «klar» overvekt er teke ut, framgår det at lovførearbeida at dispensasjon framleis skal vere ein unntaksregel. Styringsgrunnlaget for kommunane, er likevel ikkje først og fremst lovførearbeida, men lovteksten. Slik forslaget til lovtekst er utforma gir den ei blancofullmakt til kommunane. I tråd med ei ordlydstolking, kan ei kva for helst interesse seiast å vere viktigare så lenge dette framstår som godt nok grunngeve. Mange tiltak kan vere viktige i strandsona, som t.d. energitiltak<sup>36</sup> og kanskje landbaserte tiltak for sjøområde som er særleg godt eigna for akvakultur<sup>37</sup>, men tilseier dette unntak frå plankravet? Det kan vere grunn til å stille spørsmål ved om den føreslåtte lovregelen kan utholde både dei allmenne reglane i lova og vedtekne arealplanar, som styringsgrunnlag. Regelen gir også mindre strenge vilkår for dispensasjon enn 1985-lova som kravde «særlige grunner». Sjølv om det nok kunne vere uklart kva som låg i dette, gav dette tydeleg uttrykk for at dispensasjon berre var aktuelt i *særlege unntakstilfelle*.

### 4.3 Kommunal styring med eller utan «påhalden penn»?

Arealplanlegging er eit viktig reiskap for folkevalde i kommunar og fylkeskommunar for å realisere politiske mål. Det er i dag eit viktig prinsipp at planlegging skal skje mest

mogeleg desentralisert og nærast mogeleg folket slike planar har avgjerande verknad for.<sup>38</sup> Planlegging må likevel skje i tråd med nasjonale og regionale rammer og mål. Både arealplanlegging og dispensasjon er styrt av lovfesta og detaljerte sakshandsamingsreglar, og høve til klage og kontroll.<sup>39</sup> Fokuset er her reglane som gjeld krav til medverknad frå statlege sektorstyresmakter, som har eit særleg ansvar for å bringe allmenne interesser, som her miljøspørsmål, inn i planlegginga.<sup>40</sup> Graden av statleg styring i plan- og byggjesaker har variert oppgjennom tidene. Ulike lovgivingsteknikkar i plan- og bygningslovene, har vist seg å ha mykje å seie både for rettstryggleik for borgaren og for klargjeringa av statleg styring og rommet for det kommunale sjølvstyret.<sup>41</sup>

*I den første tida var det statlege organ som hadde den formelle vedtakskompetansen for byutvikling etter plan- og bygningslovgivinga. I 1924 og 1965-lova var det departementet som hadde vedtakskompetansen både ved arealplanlegging og dispensasjon.<sup>42</sup> I praksis vart denne kompetansen ofte delegert til fylkesmannen med klage til departementet. I 1973 fekk kommunen med bygningsrådet høve til å gi dispensasjonar i kommunar som var utpeika av departementet – ein kompetanse som vart gjort generell i 1983 – og vidareført i 1985-lova. I samband med kommunelova i 1992 vart det føreteke ein prinsipiell gjennomgang av reglane om statleg kontroll og godkjenning. I 1993 vart det bestemt at kompetansen til å gi dispensasjon skulle ligge til kommunen med det faste utvalet for plansaker.<sup>43</sup> Samstundes vart det fastsat at statlege og fylkeskommunale organ fekk rett til å uttale seg i desse sakene. Kommunen sine vurderingar og prioriteringar av*

35. Høringsnotat – forenklinger i plandelen av plan- og bygningsloven, 05.08.15, s. 41.

36. Meld. St. 14 (2015–2016) Natur for livet — Norsk handlingsplan for naturmangfold, s. 146 flg.

37. Meld. St. 16 (2014–2015), Forutsigbar og miljømessig bærekraftig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett.

38. Sjå m.a. European Charter on Local Self-Government, Strasbourg, 15. oktober 1985 og Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent, by Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning (CEMAT). Sjå også framlegget til lovfesting av nærleiksprinsippet i NOU 2016: 4, Ny kommunelov, § 2-2.

39. Sjå pbl. §§ 12-12 tredje ledd, 1-9 tredje ledd og 5-4.

40. Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa.

41. Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?, Rapport frå Kommunens Sentralforbud på oppdrag frå Kommunal og regionaldepartementet, 15.03.2013 s. 109.

42. Sjå Lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningsloven §§ 7 og 8 og Lov 22. februar 1924 om bygningsvesenet § 7.

*nasjonale interesser kunne vidare følgjast opp gjennom klage til fylkesmannen.*<sup>44</sup>

Ved plan- og bygningslova av 2008 fekk staten fleire nye verkemidlar for styring med kommunane. Nytt ved denne lova er at staten gjennom forskrift fekk heimel til å overføre dispensasjonskompetansen for strandsona til eit regionalt eller statleg organ, jf. § 19-4.<sup>45</sup> Eit vilkår er at dette er «nødvendig for å ivareta nasjonale eller viktige regionale interesser og hensyn i nærmere angitte deler av strandsonen eller fjellområder». I førearbeida er det trekt fram at føresegna kan vere aktuell å nytte for å sikre at byggjeforbodet i 100-metersbeltet langs sjøen ikkje «uthules».<sup>46</sup> Det har vist seg at staten er varsam med å bruke dette verkemidlet, og at det kanskje fungerer mest som eit ris bak spegelen. Praktisk viktigare er difor innføringa av reglar direkte i lova om *relevans og vekt* av statlege innspel i dispensasjonssakene. I § 19-2 fjerde ledd heiter det statlege og regionale rammer og mål skal «tillegges særleg vekt» i dispensasjonsvurderinga, og at kommunen ikkje bør gi dispensasjon frå byggjeforbodet når ein «direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden».

Ved vedtakinga av statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsona i 2011, skulle alt ligge til rette for naudsynt statleg styring, saman med fleksibilitet og handlingsrom for kommunane.<sup>47</sup> I strandsoneretningslinjene vart landet delt inn i tre ulike kategorier av kommunar avhengig av styrken på utbyggingspresset, som danna basis for ulik grad av statleg styring ved kystsonerplanlegging og dispensasjon.<sup>48</sup> I samspel med reglane i sjølve lovteksten om krav til høyring og krav til vektlegging av statlege innspel, ville strandsoneretningslin-

jene kunne få stor påverknad på innhaldet i einskildsaker. Eit studie av forvaltningspraksis kan også tyde på at strandsoneretningslinjene kan ha hatt ein viss effekt på utbygginga i strandsona. Ein fersk rapport frå Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) syner at ein *klar nedgang* i talet på søknader og handsama saker om dispensasjon frå byggjeforbodet og planlegging til LNF-føremål.<sup>49</sup> Sjølv om det kan vere fleire årsaker til dette, kan dette tyde på at borgaren sine aktivitetar i strandsona i nokon grad kan ha tilpassa seg i høve til dei meir tydeleggjorte normene i strandsoneretningslinjene. I høve til dei søknadane som faktisk *har blitt sendt til* kommunane, er likevel resultatet at det er minst like mange dispensasjonar som før.<sup>50</sup> Umiddelbart kan det oppfattast som om kommunane er mindre opptekne av dei statlege strandsoneretningslinjene, enn det borgaren sjølv er. Biletet er nok likevel meir samansett. Ei forklaring kan vere at dei søknadane som faktisk vert sendt inn, er meir gjennomtenkte og godt grunngeivne. Volument i saker som får dispensasjon er uansett mindre enn før. Mykje kan dermed tale for at utviklinga går i rett retning i høve til intensjonane frå 2008-lova, og føremålet med strandsoneretningslinjene.

I forslaget til endringar av plan- og bygningslova som no er sett fram, er målet likevel å losne på grepet for statleg styring. Som nemnt over er krava etter gjeldande rett at sektororgan «hvis saksområde blir direkte berørt» skal ha høve til å uttale seg om alle saker som gjeld saksområdet for slike styresmakter, samstundes som lova også legg til grunn at kommunane skal leggje «særleg vekt» på slike innspel. I utkastet til ny lov er målet framleis at statlege og regionale styresmakter «hvis saksområde blir direkte berørt» skal høyrast, men no berre i saker som

43. Sjø Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven § 7 (plan- og bygningslovutvalget) og 1965-lova § 7 (byggningsrådet).

44. Sjø 1985-lova § 15.

45. Sjø t.d. NOU 2001: 7 s. 221 og Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243–244

46. Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 244.

47. «Statlege planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen» (strandsoneretningslinjene), vedtekne ved Kgl.res av 25. mars 2011.

48. Sjø Ingunn Elise Myklebust og Sigrid E Schütz, Statlige planretningslinjer for forvaltning av strandsona, Tidsskrift for Eiendomsrett, nr. 2, 2012 s. 87–119.

49. Kjell Harvold, Knut Bjørn Stokke, Arne Tesli, Forvaltning av strandsonen, Evaluering av statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, Samarbeidsrapport NIBR/NMBU 2015, s. 28.

50. Op.cit. s. 30.

gjeld «nasjonale og viktige regionale interesser». Regelen om vektlegging av statlege retningslinjer og høyringsinnspel, er også føreslått teke ut. Spørsmålet er så kva for verknad dette vil få for staten sin rett og plikt til å medverke i saker som gjeld strandsona?

Kva som er «nasjonale og viktige regionale interesser» som skal sendast på høyring, seier høyringsutkastet ingenting om. Utgangspunktet må då vere at det framleis er eit «nasjonalt mål at strandsonens skal bevares som natur- og friluftsområde tilgjengeleg for alle» slik som lagt til grunn i førearbeida til gjeldande lov.<sup>51</sup> I ei tid med fokus på kommunalt sjølvstyre og fordeling av oppgåver mellom stat og kommune, er det likevel underleg at lovførearbeida ikkje seier noko meir uttrykkeleg om korleis kommunen skal handsame dispensasjonar frå byggjeforbodet i 100-metersbeltet, og kva for type saker som skal sendast på høyring. Ved å samstundes ta bort regelen om vektlegging av innspel frå statlege styresmakter, vil det auke kommunen sitt ansvar for sjølve å finne fram til momenta som skal ha relevans og vekt i einskildsaker. Det tyder likevel på langt nær at kommunane står fritt i definisjonen av kva som er «nasjonale interesser».

Byggjeforbodet er ei prinsippføresegn, som kommunane er like bundne av som statlege organ. Plan- og bygningslova sine krav til sakshandsaming må også sjåast i samanheng med Grunnlova § 112 og prinsippa i Lov 19. juni nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldlova) §§ 8-12 (kunnskapsgrunnlag, føre-var, økosystemet og ureinar-betalar), jf. § 7. Utmeinslinga av strandsonevernet i strandsoneretningslinjene vil framleis vere relevante, sjølv om lovsregelen om å leggje «særleg vekt» på statlege retningslinjer, skulle verte teke ut. Målet med strandsoneretningslinjene er todelt: Strandsoneretningslinjene skal «tydeliggjøre nasjonal arealpolitikk i 100-metersbeltet» men også «utdype» lova.<sup>52</sup> Det er lite tvilsamt at vern av strandsona er i nasjonal interesse. Ein kan likevel spørje seg kva ein vil oppnå

med å ta vekk plan- og bygningslova sine meir konkrete krav til kontradisjon i saker som gjeld miljøet og allmenne interesser?

Det er viktig at lova sine reglar om statleg styring for strandsoneforvaltning, vert grundig drøfta og vurdert. Reglane for statleg styring bør vere så tydeleg at kommunen ser kva avgrensingar som gjeld, og dermed samstundes kan sjå kva som er rommet for det kommunale sjølvstyret. Det finst her fleire alternative former for styring, som kan ha ulike konsekvensar for utbygging, naturvern og friluftsliv. Kompetansen til å gi dispensasjon kan – som frå gamalt – heilt ut ligge til staten, eller kompetansen kan ligge til kommunen med sterk eller svak form for statleg styring, eller kanskje lova rett og slett bør differensiere klarare mellom ulike former for statleg styring med ulike typar dispensasjonar. Det er neppe gitt at staten bør ha like stor rett til å styre kommunane i saker som gjeld t.d. utforming av bustadar, kontor, lager, som t.d. strandsona, kulturminne og infrastruktureiltak (veg) osb. Kanskje kan det vere vanskeleg å operere med vasstette skott mellom type av saker som er statleg, regional og lokalpolitisk karakter. Dette må likevel ikkje vere til hinder for å ta diskusjonen.

#### **4.4 Dispensasjonsvurderinga – juss eller politikk**

Kravet om «særlege grunner» og seinare kravet til «klar» overvekt av omsyn som talar for dispensasjon, har aldri utløynt noko rettskrav på å få dispensasjon. Vilråa for dispensasjon, må sjåast i samanheng med at regelen er ein «kan»-regel. Overvekt av omsyn som talar for dispensasjon, er såleis naudsynt men ikkje tilstrekkeleg for å få dispensasjon. Om det bør givast dispensasjon når vilråa er oppfylt, er i utgangspunktet opp til kommunen sitt skjønn. Denne kombinasjonen mellom interesseavveging og fakultativ vurdering, har ført til fleire diskusjonar om dispensasjon er rettsbruksskjønn eller forvaltningsskjønn, eller juss eller politikk om ein vil.<sup>53</sup> Diskusjonen knytt til denne regelen har i stor grad knytt seg til formulering

51. Sjå Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

52. Sjå retningslinjene pkt. 1.

53. Sjå t.d. Johan Greger Aulstad, *Domstolprøvingen av dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningslovens § 7, i Areal- og eiendomsrett, Øyvind Ravna (red), 2007, s. 63–85.*

gane i sjølve dispensasjonsregelen, og i mindre grad vore nyansert i høve til om domstolskontrollen kan variere med kva for reglar det er tale om å dispensere ifrå.

I fleire saker på 2000-talet kom Sivilombudsmannen til at interesseavveginga i dispensasjonssaker, måtte reknast som *rettsbruksskjønn*.<sup>54</sup> Vurderingane som var gjort her overtydde likevel ikkje Høgsterett. I Rt. 2007 s. 257, Trallfadommen, kom så Høgsterett til at vilkåret «særlige grunner» i pbl. § 7 måtte sjåast i samanheng med «kan» vurderinga, og at forvaltninga sine vurderingar her i sin heilskap måtte reknast som forvaltnings-skjønn (avsnitt 46). Vurderinga som er gjort av karakteren av rettsregelen kan synest prinsipiell. Det må likevel nemnast at den aktuelle saka gjaldt avslag på ein søknad om dispensasjon frå regulering til kontor m.m. for løyve for bruk av eit område til forretning, og at Høgsterett er inne på at saka kan stille seg annleis ved andre dispensasjonar. I avsnitt 44 seier Høgsterett at ein ser føre seg ein meir intensiv domstolskontroll i saker som er «mindre preget av bygningsfaglige og politiske vurderingar og mer [er] ... av juridisk eller moralsk art». Dommen er i så måte i tråd med tradisjonell forvaltningsrettsleg teori og rettspraksis om at bruken av vage omgrep i lova må sjåast i relasjon til ein større kontekst ved vurderinga av om det er tale om forvaltnings-skjønn eller rettsbruksskjønn.<sup>55</sup>

Ei – i alle fall tilsynelatande – prinsipiell endring kom så med 2008-lova. I lovførearbeida er det her uttrykkeleg lagt til grunn at dispensasjonsvurderinga skal reknast som *rettsbruksskjønn*. I lovførearbeida her er det uttrykkeleg lagt til grunn at vilkåra i lova for å vurdere dispensasjon, skal reknast som «rettsanvendelsesskjønn» som kan overprøves av domstolen». Berre i dei tilfelle dei formelle vilkåra for dispensasjon er til stades, er det rom for skjønn i høve til om dispensasjon bør givast. Det heiter at «både klageorganet og domstolen kan prøve om de rettslige kriteriene for å dispensere er fylt, og om de skjønsmessige vur-

deringene oppfyller de vanlige forvaltningsmessige kravene til saklighet og forsvarlighet mv».<sup>56</sup> Det kan kanskje stillast spørjeteikn ved om lovgivar her faktisk kunne endre balansen mellom domstol og forvaltning i høve til spørsmål av typisk lokalpolitisk karakter, som t.d. dispensasjon frå lokale vedtekter om fargevalg for offentlege bygg.<sup>57</sup> Det er i alle høve grunn til å tru av prøvinga her ville bli svært lite inngåande. I det heile har ein sett lite att av den auka kompetansen som er gitt til domstolen ved denne lovendringsa. I høve til statleg kontroll i samband med forvaltningsklage var nok denne presiseringa langt viktigare. Sidan 2008 har fylkesmannen – med tilvising til dette – kunne overprøvd alle kommunen sine vedtak som gjeld dispensasjon utan å «legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret», sml. fvl. § 34 andre ledd.

I det føreliggjande forslaget frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet er det på ny føreslått å påverke grensa mellom det frie og det lovbundne skjønnet. I høringsnotatet på s. 43 heiter det at departementet legg til grunn at dei «skjønsmessige begrepene i forslaget til ny ordlyd i § 19-2 første ledd faller inn under det frie skjønnet, men at vurderingene knyttet til hvilke hensyn som ligger bak bestemmelsen det dispenseres fra må betraktes som rettsanvendelsesskjønn». Mykje kan sjå ut som ein no er tilbake i situasjonen før 2008-lova, og at Rt. 2007 s. 257, Trallfadommen, igjen blir særleg relevant. Ein føresetnad er no at ulike saker kan stille ulike krav både til prøving og til prøvingsintensitet. Etersom miljøet har eit særleg vern etter både Grunnlov, naturmangfaldlov og lovfesta byggeforbod, er det vanskeleg å kome utanom at saker som gjeld bygging i strandsona i stor grad må kunne subsumerast under legalitetskontroll, både i klagesak og for domstolen. Det problematiske med lovforslaget er likevel at utforminga av dispensasjonsregelen gir svært svake signal på maktbalansen mellom nasjonale interesser og høve til lokale prioriteringar, og på grensa mellom politikk

54. Sjå t.d. Somb-2002-72, Somb-2003-94 og Somb-2004-70.

55. Sjå t.d. Torstein Eckhoff, Eivind Smith, Forvaltningsrett, 10. utg, Oslo 2014, s. 380 og 383 og Rt. 1934 s. 330 (Solemskogen) og t.d. Rt. 2005 s. 117 (elvebåter).

56. Jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 243.

57. Sml. Hans Petter Graver, *Hvor langt kan lovgivningen begrense domstolprøvingen av forvaltningsvedtak*, i Rettsavklaring og rettsutvikling, Festskrift til Tore Skei, Magnus Matningsdal m.fl (red), Oslo 2015, s. 778–787 (sml. særleg s. 786).

og juss. Dette kan føre til at kommunane kan bli meir usikre på kva for handlerom dei har, samstundes som det også kan verte vanskelegare for borgaren å føresjå både saksgang og saksutfall. Kanskje kan ein slik lovgivings-teknikk føre til fleire prosessar, både i forvaltninga og i domstolen?

Domstolen har fleire verktøy for å kontrollere forvaltninga. I tillegg til kontroll av faktum, jus og maktmisbruk, kan domstolen prøve lova sine krav til sakshandsaminga og t.d. kontradiksjon og medverknad frå sektorstyresmakter, jf. ovanfor i pkt. 4.3. Spørsmålet om grensa mellom juss og politikk dukkar opp også her. Dersom det nye forslaget blir vedteke, vil det truleg også dukke opp spørsmål om kor langt domstolen kan gå i å prøve kva som ligg i kravet til «nasjonale og regionale interesser» som utløyser krav om høyring av statlege sektorstyresmakter. I høve til domstolkontrollen av dette omgrepet og krava til sakshandsaminga, vert problemstillinga den same som i høve til saker som gjeld motsegn, jf. pbl. § 5-4 første ledd. I LB-2014-40734, seier Lagmannsretten at uttrykket «nasjonale og regionale interesser» har eit «kjerneområde hvor domstolene kan prøve om det foreliggende faktum faller innenfor». Dette er i tråd med synspunkt frå Høgsterett i t.d. Rt. 2009 s. 354, kraftverket i Muradalen, der Høgsterett også (avsnitt 47) la til grunn at skjønsmessige kriterier for sakshandsaming, i denne saka kva som var «større bygge og anleggstiltak» i utgangspunktet måtte reknast som rettsbruksskjønn. I dei tilfelle særlege sakshandsamingskrav er sett for ivareta miljøet eller særlege tredjepart-sinteresser, er det viktig at domstolen har høve til å kunne sikre at kommunen gjennomfører sakshandsaminga på ein slik måter at alle interesser vert høyrte og vurdert.

## 5. Avsluttande om kommunen si rolle i miljøspørsmål

Plan- og bygningslova si stadig viktigare rolle som sektorovergripande lov, har ført til trong om klare reglar for samspel mellom styresmakter og forvaltningsnivå. Auka kommu-

nalt ansvar for stadig fleire type saker og større geografisk område, har ført til større behov for reglar som skal sikre nasjonale interesser gjennom medverknad, motsegn og klage, og gjennom ulike former for statleg overprøving og kontroll.<sup>58</sup> Kva for kontrollordningar som er best eigna for å ivareta effektive og kunnskapsbaserte avgjerdsprosessar, kan likevel ikkje avgjerast ein gong for alltid. Europeisering, globalisering, privatisering og klimautfordringar, kan gi nye utfordringar for areal- og ressursforvaltninga. Den rettslege reguleringa av kommunal arealplanlegging, tolkinga av regelverket og den daglege forvaltninga av det, kan få stor innverknad på levevilkår, infrastruktur og berekraft. Våren 2016 vil det bli sett i gang to nye forskingsprosjekt i regi av Norges Forskningsråd som blir sentralt for vidare forskning på den rettslege styringa av forvaltninga av strandsona.

I forskingsprosjektet «Legal governance in land use planning [GOVLAND]» skal det sjåast nærare på dei rettslege styringsverktøya som regulerer tilhøvet mellom nasjonal og kommunal kompetanse i norsk ressurs-arealforvaltning. I prosjektet skal det sjåast på spørsmål som er aktualisert både for byplanlegging og forvaltning av kyst- og sjøareal, m.a. arealplanlegging i sjø og tildelinga av konsesjonar for akvakultur. Dette forskingsprosjektet leiast av forfatternen her, og med i leiargruppa er også Sigrid E Schütz. Forskingsprosjektet styrast frå Det juridiske fakultetet ved Universitetet i Bergen. Eit anna sentralt nyoppstarta forskingsprosjekt er «Integrated Coastal Zone Management and Planning: Legal and structural challenges» (PlanCoast). I dette prosjektet skal det m.a. sjåast nærare på forvaltninga av kystsona med særleg vekt på aktuelle sektorar som energitiltak og akvakultur. Leiar av dette prosjektet er førsteamanuensis Kathrine Broch Hauge ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og med er også forfatternen her. I begge forskingsprosjekta er samarbeidet mellom rettsvitenskap og andre vitskapar viktig, og målet er å vurdere og utvikle rettsreglar som kan gi berekraftig forvaltning av areal- og ressursar.

58. Sjå nærare om dette i Ingunn Myklebust, Kystsoneforvaltning, Kommunen si rolle ved kystsoneforvaltning, Tilhøvet mellom plan- og bygningslova og andre sektorlover, Det juridiske fakultets skriftserie nr. 98, 2004. s. 48–51 og 119–133.