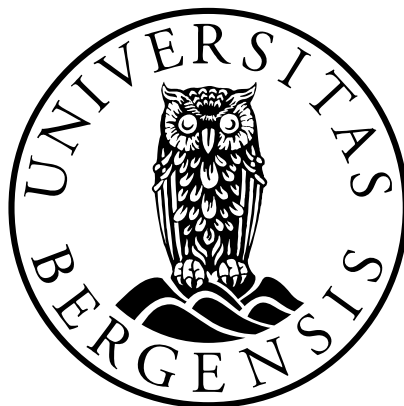


# Hvor fritt står kommunen til å bestemme nedbygging av myrareal?

*En analyse av plan- og bygningslovens regler og verktøy for statlig styring med arealplanlegging av myrområder, i lys av naturavtalens nye krav til naturforvaltning*

Kandidatnummer:  
208

Antall ord:  
14 973



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

11. desember 2023



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	2
1 Innledning.....	4
1.1 Oppgavens tema og problemstilling .....	4
1.2 Temaets aktualitet.....	5
1.2.1 Arealendringer som vår tids største naturtrussel .....	5
1.2.2 Internasjonale avtaler og krav om bedre lovverk for forvaltning av myrareal.....	7
1.2.1 Plan- og bygningslovens formål: samordning, helhet og bærekraftig utvikling ..	8
1.3 Metode og rettskildebilde .....	10
2 Opptakt: Planprosessen .....	13
2.1 Planer som verktøy for styring .....	13
2.1.1 Detaljregulering fra private aktører.....	13
2.2 Nasjonale lovregler som skranke for planlegging .....	14
2.2.1 Grunnloven § 112.....	14
2.2.2 Naturmangfoldloven.....	15
3 Kommunens handlerom for nedbygging av myr i dag.....	17
3.1 Innledning – hvilke virkemidler definerer handlerommet?.....	17
3.2 Mangel på materielle regler i pbl.....	18
3.2.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	18
3.2.2 Statlige planretningslinjer .....	19
3.2.3 Regional plan.....	20
3.3 Hvilke krav stilles til konsekvensutredning i saker som berører nedbygging av myr? 21	
3.3.1 Generelle utredningskrav etter pbl. og særlig krav om konsekvensutredning ...	21
3.3.2 Når er planer eller tiltak som medfører nedbygging av myr KU-pliktige?.....	22
3.3.3 Hvem er ansvarlig for konsekvensutredningen? .....	24
3.3.4 Krav til innholdet i konsekvensutredningen.....	25
3.3.5 Hva er den rettslige virkningen av en manglende eller mangelfull konsekvensutredning? .....	26
3.3.6 Er KU-reglene en falsk trygghet?.....	29
3.4 Hvordan virker reglene om innsigelse i saker som gjelder myr? .....	29
3.4.1 Når kan innsigelse fremmes? .....	30

3.4.2	Hvem definerer om vilkår om «nasjonal eller vesentlig regional betydning» er innfridd i saker som gjelder myr? .....	30
3.4.3	Er plan eller tiltak «i strid med [...] overordnet plan» et selvstendig grunnlag for innsigelse i saker om myr? .....	32
3.4.4	Det kommunale selvstyret i møtet med innsigelser .....	33
3.4.5	Bruk og virkning av innsigelsesretten i praksis .....	35
3.4.6	Utfordringer med innsigelsesprosessen.....	38
3.5	Oppsummering .....	40
4	Hvordan kan reguleringene for nedbygging av myr bedre møte naturavtalens krav? .....	42
4.1	Bør vi ha nye materielle regler? .....	42
4.1.1	Miljødirektoratets forslag .....	42
4.1.2	Sml. nydyrkingsforskriften og forskrift om bærekraftig skogbruk .....	44
4.2	Bør vi ha nye prosessuelle regler? .....	45
4.2.1	Skjerpede krav til KU .....	45
4.2.2	Skjerpede regler om krav til innsigelser .....	46
4.2.3	Juridisk bindende regionale planer .....	47
4.2.4	Skjerpede krav til private reguleringsplaner .....	47
4.3	Avsluttende betraktninger.....	48
	Litteraturliste .....	49
	Norske lover og forskrifter .....	49
	Norske lovforarbeider .....	49
	Norske rettsavgjørelser.....	50
	Norske forvaltningsavgjørelser .....	50
	Rundskriv, styringsdokumenter og andre uttalelser fra norske organer og institusjoner .....	51
	Multilaterale traktater, konvensjoner og direktiver .....	52
	Litteratur og artikler .....	52
	Rapporter .....	54
	Internettider- og artikler.....	55
	Liste over figurer.....	57

# 1 Innledning

## 1.1 Oppgavens tema og problemstilling

Rettslig styring gjennom lovgivning, forskrifter og planlegging er styrende for utfallet i enkeltsaker om tillatelser eller forbud for arealbruk. Frem til i dag har det vært lite regulering av myrareal, selv om dette er en viktig arealtype av hensyn til både natur og klima.

Nedbygging av myrområder er per i dag ikke underkastet noen form for generelle unntak fra de allmenne reglene til arealplanlegging, som forvaltes på lokalt plan gjennom plan- og bygningsloven, som for eksempel byutvikling, boligbygging eller infrastruktur.<sup>1</sup> Spørsmålet er om kommunen med dette i prinsippet står fritt til planlegging som innebærer nedbygging av myr.

Plan- og bygningsloven bygger på regler for statlig, regional og kommunal arealplanlegging, men det er kommunene som står for den løpende planleggingen for bruk og vern av sitt areal og derfor i praksis er den sentrale planmyndigheten. Reguleringsystemet bygger altså på at store deler av ansvaret for, og myndighet over, arealbruk hviler på hver enkelt kommune.

Fordelene med dette er mange, men en svakhet er at kommunene kan mangle det overordnede perspektivet på natur og klima, eller nedprioritere dette til fordel for samfunnsutvikling og økonomiske hensyn. Dette kan føre til en bit-for-bit-nedbygging av areal, som er en trussel for både myr og andre naturtyper.<sup>2</sup> Samtidig oppstilles det nasjonale mål om større vern av karbonrike arealer, og FN stiller ved naturavtalen nå krav til generelt strengere vern av naturmangfold- og areal.<sup>3</sup>

Lovens system forutsetter at overordnede planer og nasjonale interesser virker inn på kommunens planprosess, og oppstiller rettslige verktøy for gjennomføringen av dette.

Grensen mellom kommunens og statens ansvar for arealplanlegging varierer altså med regler om statlig styring og grensene for det kommunale selvstyret. Dette bringer oss først og fremst inn i reglene om innsigelse, der forvaltningsorgan med innsigelsesrett kan bringe saker av

---

<sup>1</sup> Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.). Se imidlertid regler for nydyrking og nygrøfting av myr, jf. forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking av jord og forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk.

<sup>2</sup> NRK (2020).

<sup>3</sup> Mer om nasjonale retningslinjer i kapittel 3.2; Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, 19. desember 2022 (Naturavtalen).

«nasjonal eller vesentlig regional betydning» ut av kommunens bord og opp til departementet for avgjørelse, jf. pbl. § 5-4 første ledd. I tillegg utgjør reglene for konsekvensutredninger (KU) et viktig verktøy for beslutningstaking knyttet til natur, både i utarbeidelsen av planer og eventuelle innsigelsesprosesser. Innsigelsesinstituttet har videre en viktig side mot forholdet mellom stat og kommune knyttet til kompetansefordeling- og forflytning, og det mer rettspolitiske aspektet knyttet til hva som er rettslige og politiske vurderinger i arealforvaltningen. Disse perspektivene har vel så stor betydning for hvor sterkt vernet av myr i praksis er i dag, som de klassiske rettsspørsmålene knyttet til saksbehandlings- og forbudsregler.<sup>4</sup>

Hovedproblemstillingen for avhandlingen er med dette i hvilken grad dagens reguleringer på arealrettens område ivaretar myr og hensyntar den spesielle og viktige naturtypen den utgjør. Mer konkret hvilke føringer som finnes for kommunens planprosess etter pbl., og hvilke verktøy overordnede planmyndigheter har til å begrense kommunenes handlerom i planlegging som innebærer nedbygging av myr. Og hvorvidt det ved en slik desentralisert forvaltningsstruktur av natur som vi har i dag, er mulig å oppnå en helhetlig arealforvaltning som ivaretar myrområder i tråd med nasjonale og internasjonale mål, eller om regler i større grad bør forankres og følges opp på nasjonalt plan eller på annen måte.

## **1.2 Temaets aktualitet**

### **1.2.1 Arealendringer som vår tids største naturtrussel**

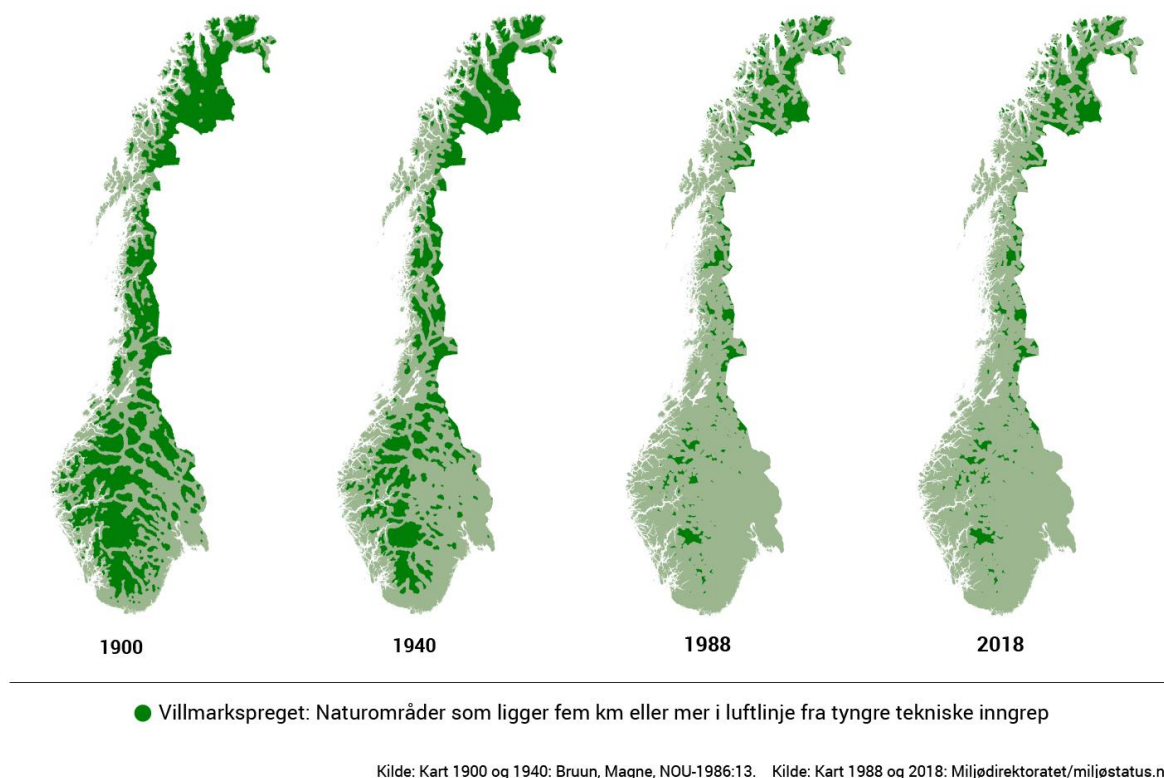
Norsk natur er under sterkt press og i stadig tilbakegang. Miljødirektoratet kunne per 24. august 2023 opplyse at Norge har 44 prosent inngrepsfri natur (områder en kilometer eller mer fra tyngre tekniske inngrep) og 11,5 prosent villmarkspreget areal (områder fem kilometer eller mer fra tyngre tekniske inngrep) igjen. Til sammenligning var omkring halvparten av Norges areal villmarkspreget ved starten av 1900-tallet.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Begrepet «vern» brukes ikke først og fremst i denne avhandlingen i betydningen av direkte rettslig vern av natur, men som et samlebegrep for ivaretagelse av myrområder ved å unngå nedbygging.

<sup>5</sup> Miljødirektoratet, «Inngrepsfri natur».

## Villmarkspregede områder i Norge



Ikke bare i Norge, men globalt, står vi overfor en naturkrise. FNs naturpanel (IPBES) slo fast i rapport om naturens tilstand fra 2019 at arealendringer er den største drivkraften for tap av naturmangfold i økosystemer på land i vår tid.<sup>6</sup>

### Tap av myr

Myr er en av naturtypene som er under særlig press. Ifølge IPBES har vi tapt opp mot 87 prosent av våtmark i verden siden 1700-tallet, derunder omkring 30 prosent mellom 1970 og 2008. Myr er en viktig naturtype med flere kritiske funksjoner. For det første lagrer og binder myr store mengder karbon.<sup>7</sup> Nedbygging vil både medføre direkte karbonutslipp, og redusere fremtidig mulighet for karbonlagring. Myr rommer også et stort biomangfold, og er hovedhabitat for over 600 rødlistede arter.<sup>8</sup> I tillegg har naturtypen viktige økosystemtjenlige funksjoner som flomdemping, vannrensing og klimatilpasning, og utgjør områder for friluftsliv og rekreasjon.<sup>9</sup> I Norge har man grøftet og drenert myrer siden 1700-tallet, til

<sup>6</sup> IPBES (2019) s. 119-120.

<sup>7</sup> IPBES (2019) s. 262.

<sup>8</sup> Artsdatabanken (2021).

<sup>9</sup> Miljødirektoratet (2022), Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr, s. 1.

jordbruksformål, skogreising og annen utbygging av for eksempel fritidsboliger og vei. Ifølge Miljødirektoratet ble det i perioden 1990-2019 bygd ned omkring 20 000 dekar myr.<sup>10</sup>

Nedbyggingen medfører konsekvenser for både naturmangfold, klima og samfunn.

## **1.2.2 Internasjonale avtaler og krav om bedre lovverk for forvaltning av myrareal**

### **Naturavtalen**

I desember 2022 kom FNs naturavtale på plass i Montreal.<sup>11</sup> Avtalen ble vedtatt under konvensjonen om biologisk mangfold.<sup>12</sup> Den har som formål å stanse og reversere tapet av naturmangfold i verden, og består av fire langsiktige hovedmål og 23 umiddelbare handlingsrettede delmål. Avtalen er i tråd med innholdet i FNs bærekraftsmål 15 om livet på land fra 2015, som også handler om å stanse og reversere landforringelse og tap av artsmangfold.<sup>13</sup> Naturavtalen skaper en rekke nye juridiske problemstillinger i Norge, og har betydning blant annet for spørsmålet om hvilke rettslige reguleringer vi skal ha for nedbygging av myrareal.

Avtalens første delmål er å sikre en helhetlig arealplanlegging, slik at tapet av arealer som er viktig for naturmangfoldet nærmer seg null innen 2030. Myr er som nevnt habitat for et stort antall arter, og har i tillegg viktige økosystemtjenlige funksjoner, og er derfor klart en viktig arealtype for naturmangfoldet. Tredje delmål er at minst 30 prosent av *alle* land- og havområder skal bevares og beskyttes mot menneskelige inngrep og påvirkning innen 2030. Begge disse målene har betydning for spørsmålet om vern av myrområder, av hensyn til henholdsvis naturmangfold og arealpress. Åttende delmål knytter seg i større grad til forholdet vern av naturmangfold har til klimaendringer og utslippsreduksjoner, som er vel så relevant når det gjelder karbonlageret- og lagreren myr. Delmål 11 omhandler viktigheten av ivaretagelse av økosystemfunksjoner- og tjenester, som myr innehar. Begge målene

---

<sup>10</sup> Miljødirektoratet (2022), faglig grunnlag, s. 1.

<sup>11</sup> Naturavtalen (2022).

<sup>12</sup> Convention on biological diversity, 1760 UNTS 79 (CBD).

<sup>13</sup> Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 21. oktober 2015 (bærekraftsmålene).



understreker at man må sikte mot bruk av naturbaserte løsninger og/eller økosystembaserte tilnærminger for deres etterlevelse.<sup>14</sup>

### **Fokus på vern av karbonrike arealer og myr hos lovgiver**

Fokus på å forhindre nedbygging av myr var på den rettslige og politiske agendaen i Norge også før vedtakelsen av naturavtalen. Som følge av klimameldingen til Stortinget i 2021, ble Miljødirektoratet gitt oppdrag i 2022 om å utarbeide et faglig grunnlag for «mulige tiltak og virkemidler for å hindre eller redusere nedbygging av myr». Direktoratet foreslo da blant annet et lovfestet forbud mot nedbygging av myr.<sup>15</sup> Etter anmodningsvedtak fra Stortinget om å utrede et slikt forbud, ble høringsnotat med et forslag oversendt Klima- og miljødepartementet 1. desember 2023.<sup>16</sup> Det er i tillegg de siste årene utarbeidet flere veiledere og rundskriv som setter fokus på vern av karbonrike områder, derunder myr, og oppstiller mål om at slike områder skal hensyntas i arealforvaltningen i større grad enn før.<sup>17</sup>

#### **1.2.1 Plan- og bygningslovens formål: samordning, helhet og bærekraftig utvikling**

Spørsmålet er hvordan pbl. i dag er egnet til å implementere både naturavtalens nye krav, samt ivareta nasjonale politiske målsetninger om vern av myr. Et helhetlig fokus på arealbruk, med hensyn til både klima og natur, er allerede del av lovens formål. Etter pbl. § 1-1, jf. § 3-1, skal planarbeidet hos kommunen skje med hensyn til samordning, helhet og bærekraftig utvikling. Samordningskravet innebærer blant annet at sektorlover som naturmangfoldloven og jordlova, som ivaretar særinteresser knyttet til både myr og andre arealtyper, skal ha betydning for den helhetlige vurderingen av hvordan areal skal benyttes.<sup>18</sup>

Samordningsprinsippet innebærer imidlertid óg at pbl. er *sektornøytral*. Loven skal ivareta mangfoldet av interesser som er knyttet til arealbruk, og i prinsippet ikke sette noen interesser høyere enn andre.<sup>19</sup> Som det fremgår av pbl. § 3-1 første ledd skal planleggingen sette mål for

---

<sup>14</sup> Miljødirektoratet (2023), Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr, s. 15.

<sup>15</sup> Meld. St. 13 (2020-2021); Tildelingsbrev 2022 for Miljødirektoratet, s. 32; Miljødirektoratet (2022), faglig grunnlag, s. 27-31.

<sup>16</sup> Meld. St. 1 (2022-2023); Innst. 2 S (2022-2023), Vedtak 108; Miljødirektoratet (2023), høringsnotat.

<sup>17</sup> Mer om disse i kapittel 3.2.

<sup>18</sup> Lov 17. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml.); Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova – jl.); Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170; Holth og Winge (2019) s. 24.

<sup>19</sup> Holth og Winge (2019) s. 24.

den «fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner» (bokstav a), og ivareta hensynet til blant annet både «verdiskapning og næringsutvikling» (bokstav d) og «klimahensyn» (bokstav g). *Nedbygging* og *vern* av myr er med andre ord rettslig sett likestilte interesser etter plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Kommunestyret står med dette i prinsippet fritt til å vedta for eksempel private planforslag om nedbygging av myr for å bygge hytter, boliger eller garasjer osv.

Det er i den sammenheng interessant å spørre om loven gir tydelige nok føringer til kommunen ved virkemidler i oversiktsplanleggingen. Selv om vern av myr nok faller innunder flere av hensynene i pbl. § 3-1, nevnes ikke «naturmangfold» eller «biologisk mangfold» eksplisitt i oppramsingen i denne bestemmelsen. Dette til tross for at planlovutvalget brukte mye tid på temaene, og blant annet tok til orde for at «naturvernens hensyn må ivaretas i samfunnsplanleggingen bredt og på en offensiv måte».<sup>20</sup> Likevel må hensyn til vern av naturmangfold og biologisk mangfold, herunder myr, fanges opp i begreper som «miljømessige utvikling», «kvaliteter i landskapet» og «klimahensyn», som favner bredere enn det rene vernet av natur- og biomangfold, som blant annet naturavtalen søker å sikre.<sup>21</sup>

Loven skal i tillegg sikre bærekraftig utvikling, jf. pbl. § 1-1 første ledd, som også etter sin ordlyd aktualiserer hensynet til natur og myr. Forarbeidene forklarer imidlertid at det med «bærekraftig utvikling» siktes til definisjonen fra Brundtland-rapporten, som omfatter å fremme blant annet «verdiskapning, næringsvirksomhet og sysselsetting».<sup>22</sup>

Bærekraftsprinsippet oppsummerer altså på mange måter plan- og bygningslovens sektorovergripende funksjon, som innebærer at både sosiale, økonomiske og miljømessige hensyn skal ses i sammenheng og ivaretas.<sup>23</sup> En så bred forståelse av bærekraftsbegrepet medfører for det første at prinsippet gjerne vil få liten praktisk betydning i konflikt mellom motstridende interesser, og for det andre at myr og natur står i fare for å bli nedprioriterte verdier.<sup>24</sup> Selv om et mål om å unngå nedbygging av myr aktualiseres gjennom lovens formål, sikres det altså ikke gjennom dette. Det er derfor relevant å se på hvordan lovens øvrige regler og verktøy regulerer dette handlerommet.

---

<sup>20</sup> NOU 2003: 14 s. 2010-2011.

<sup>21</sup> Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987); Hanssen (2018) s. 326-327.

<sup>22</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

<sup>23</sup> Holth og Winge (2019) s. 30.

<sup>24</sup> Holth og Winge (2019) s. 30.

## 1.3 Metode og rettskildebilde

### Metodisk fremstilling

Avhandlingen vil forsøke å besvare de oppstilte problemstillingene først ved en rettsdogmatisk analyse i kapittel 3 av hvilke grenser, eventuelt mangel på grenser, pbl. setter for kommunens handlerom for planlegging om nedbygging av myr. Målet er å ved en form for systemorientert kritikk finne ut i hvilken grad dagens reguleringer, samsvarer med naturavtalens krav og nasjonale målsetninger om ivaretagelse av myrareal. På grunnlag av funnene i kapittel 3, vil avhandlingen i kapittel 4 komme med anbefalinger til endringer i lovverket, som kanskje kan bidra til bedre etterlevelse av disse forpliktelsene. Avhandlingens to hoveddeler har altså et skille på analysenivå – en perspektivendring – mellom vurderinger av rommet for ulike tolkninger og beslutningsgrunnlag innenfor gjeldende rett i kapittel 3, og rene de lege ferenda-vurderinger om endringer av loven til gunst for vern av myr i kapittel 4.<sup>25</sup>

Avhandlingen har imidlertid også en gjennomgående side til forholdet mellom juss og politikk. Denne dynamikken knytter seg, i motsetning til mer rene rettspolitiske betraktninger i kapittel 4, til grensen mellom juss og politikk *de lege lata*, derunder forholdet mellom stat og kommune. Kommunen bryter jo per i dag ingen materiell rettsregel ved planlegging om nedbygging av myr, men kan likevel gå utover det som er deres handlerom for styring på en slik måte at den rettslige kompetansen til å forvalte areal, blir flyttet til departementet. Innsigelsesreglene bygger på den måten en form for bro mellom politikk og juss, eller det som blir de faktiske rettslige virkninger av en plan. *Hva* et rundskriv som sier noe om for eksempel prioriteringer i planprosessen skal inneholde, er i utgangspunktet politikk, og *når* innsigelse skal fremmes vil i prinsippet være en politisk eller faglig vurdering, men når en innsigelse først fremmes vil prosessen være underlagt rettsregler. Og kompetanseforflytningen vil videre ha betydning for hva som blir innholdet i den planen som får rettslig virkning for borgeren. Denne rettspolitiske dynamikken mellom juss og politikk utgjør et viktig grunnlag for spørsmålet om kommunens faktiske handlerom for nedbygging av myr i dag.

### Rettskildebildet

---

<sup>25</sup> Vedvik (2023) s. 32-33.

Alminnelig norsk rettskildelære er utgangspunktet for fremstillingen av gjeldende rett. Lov, forskrift og forarbeider vil utgjøre de viktigste autorative kildene. Først og fremst plan- og bygningsloven, med forarbeider, men også naturmangfoldloven, forvaltningsloven, Grunnloven § 112 og kommuneloven har betydning for kartleggingen av hva som utgjør kommunens handlerom.<sup>26</sup> I mangel på klare rettslige skranker mot nedbygging av myr etter pbl., har også rundskriv fra departementene som setter politiske føringer for kommunens praksis – med dertil tilknyttede muligheter for innsigelse – stor praktisk betydning. Av slike styringsdokumenter er det særlig nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og regionale planer, som er relevante for spørsmålet om myr. Som nevnt ligger det interessante her i å undersøke hva som er *rettslige* og hva som er *politiske* begrensninger.

Det finnes ingen rettspraksis som konkret drøfter om kommunen har plikt til å hindre nedbygging av myr, eller hvilke prosessuelle regler som gjelder på dette området. Dette er ikke utypisk for spørsmål om omfanget av planplikten, ettersom de fleste saker om tolkning og bruk av kompetansehjemplene i pbl. blir avgjort på forvaltningsnivå, ikke hos domstolene.<sup>27</sup> Imidlertid vil domstolpraksis knyttet generelt til blant annet KU-reglene og vektleggingen av naturhensyn i forvaltningsavgjørelser, gi tolkningsbidrag. I tillegg er spørsmålet om nedbygging av myr direkte berørt i noen få innsigelsessaker. En gjennomgang av disse sakene kan si noe om hvilke begrensninger som i praksis har foreligget for kommunen i slike typetilfeller de siste årene. I denne analysen av forvaltningspraksis ser jeg altså både på formelle grenser for kommunens kompetanse i forhold til borgeren, men også på området for det kommunale selvstyret.

Videre bidrar uttalelser fra Sivilombudet og juridisk litteratur med viktige støtteargumenter. Juridisk litteratur har betydning særlig for diskusjonene rundt grensen for det kommunale selvstyret i tilknytning til innsigelsesinstituttet, og forholdet mellom private reguleringsforslag og kommunale arealplaner.<sup>28</sup> I tillegg gir empiriske undersøkelser og prosjekter fra andre fagdisipliner bidrag til analysen. Derunder rapporter blant annet fra IPBES, NINA og Riksrevisjonen, samt særlig det større forskningsprosjektet EVAPLAN, som ved både

---

<sup>26</sup> Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.); Lov 17. mai 1814 Kongerikets Noregs Grunnlov (Grunnloven – GrL.); Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven – koml.).

<sup>27</sup> Vedvik (2023) s. 34.

<sup>28</sup> Se særlig avhandlingene til Vedvik (2023) og Minde (2023).

kvantitative og kvalitative undersøkelser gir kunnskap om hvordan plansystemet i pbl. er egnet til å håndtere samfunnsutfordringer som blant annet redusert naturmangfold.<sup>29</sup>

Rettskildebildet som avhandlingen trekker opp, inkluderer òg folkerettslige regler og utvikling. Det følger av pbl. § 3-1 fjerde ledd at planer etter loven skal «bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde».

Naturavtalen får altså betydning som en form for bakgrunnsrett, på den måten at den virker inn på handlinger i Stortinget og regjering, derunder for eksempel på innholdet i styringslinjer mot kommunen. I denne avhandlingen er det likevel ikke det rent folkerettslige perspektivet som vil stå i fokus, men først og fremst en analyse av hvordan politikk og rettsregler på nasjonalt nivå blir påvirket av et større verdensbilde. Jeg vil ikke gå nærmere inn på naturavtalens rettslige rekkevidde i tilknytning til spørsmålet om nedbygging av myr, enn det som allerede er lagt til grunn i kapittel 1.2.2. Analysen vil imidlertid i det videre foretas under den forutsetning at naturavtalens krav for det første *har* betydning for spørsmålet om nedbygging av myr, og for det andre at vi har forpliktet oss til og søker å etterleve dens mål, og avtalen slik setter grenser for kommunens handlerom knyttet til hvilke interesser som skal prioriteres i planlegging etter pbl.

---

<sup>29</sup> NIBR (2018), EVAPLAN.

# 2 Opptakt: Planprosessen

## 2.1 Planer som verktøy for styring

Før vi ser nærmere på de konkrete begrensningene for kommunens handlerom for nedbygging av myr, er det relevant med et overblikk på plan- og bygningslovens system for planer på ulike nivå. Kommunen har en rekke verktøy for hånden, og kan gjennom arealplanlegging og bestemmelser gi direkte og rettslig bindende føringer for hvordan myrområder skal benyttes – ikke bare retningsgivende eller «ønskelige», som vi gjerne ser på regionalt og statlig plannivå.<sup>30</sup> Selv om pbl. forutsetter sammenheng i systemet, ved at overordnede planer får betydning for den mer detaljerte planleggingen, varierer altså de ulike plantypenes *rettslige* virkning.<sup>31</sup> I praksis viser det seg at det varierer både om kommunen følger opp retningslinjer i overordnede regionale og nasjonale planer, men også egne prioriteringer i kommuneplanen i forbindelse med utarbeiding og vedtakelse av reguleringsplaner.<sup>32</sup>

Variierende grad av rettslig forpliktelse, samt prinsippet om at ny plan har forrang over gammel plan (pbl. § 1-5), gir på én side rom for fleksibilitet på arealbruksområdet. Ny kunnskap kan gi behov for nye reguleringer, og kommunene er på mange områder bedre rustet til å foreta vurderinger om lokal arealbruk enn sentrale myndigheter. I relasjon til nedbygging av myr kan disse utgangspunktene i teorien være positive, fordi de gjør det mulig for kommunen å endre lokale planer til gunst for naturen etter hvert som ny kunnskap eller nye krav tilsier dette. På den andre siden ser man at virkningene av denne fleksibiliteten nok så ofte går i motsatt retning, hvor overordnede planer i større grad hensyntar natur og miljø, mens dette er verdier som blir nedprioritert på lokalt plan eller detaljplannivå. Dette ser man for eksempel ved at reguleringsplaner og dispensasjoner uthuler det som var kommunens tanker om prioriteringer i kommuneplanens arealdel.

### 2.1.1 Detaljregulering fra private aktører

Det er kommunen som har plikt til å sørge for at det utarbeides reguleringsplaner etter reglene i pbl. § 12-1 andre ledd.<sup>33</sup> Imidlertid er private aktører gitt retten til å fremme forslag til

---

<sup>30</sup> Se pbl. kap. 6-12, særlig §§ 11-6, 12-4, 6-1, 6-2 og 8-2.

<sup>31</sup> Jf. pbl. § 11-1 annet ledd; Pedersen mfl. (2018) s. 215.

<sup>32</sup> Holth og Winge (2019) s. 60-61; Aarsæther og Strand (2018) s. 93.

<sup>33</sup> Minde (2023) s. 107.

detaljregulering gjennom pbl. § 12-3, og tall fra SSB viser at det er private aktører som står bak det overveiende antallet reguleringsplaner som vedtas hvert år.<sup>34</sup> Selv om det som nevnt er kommunen som i utgangspunktet er den sentrale myndigheten når det gjelder arealplanlegging- og utvikling, jf. pbl. § 3-3, viser den høye andelen private reguleringsplaner at også private aktører har en viktig rolle når kommunen skal oppfylle sin planplikt.

Dette er en viktig side ved lovens system for spørsmålet om ivaretagelse av myrareal. Pbl. § 12-3 tredje ledd setter nemlig ikke noen absolutte skranke på de rettslige rammene som private reguleringsforslag må utarbeides innenfor. En konsekvens av dette er at private aktører kan utnytte handlingsrommet til å fremme egne interesser på bekostning av nasjonale interesser.<sup>35</sup> Med det sterke utbyggerfokus som man ser i mange kommuner i dag, er det sannsynlig at nærings-, økonomi- og utviklingsinteresser i slike tilfeller går foran hensyn til natur og miljø, herunder myr, i utarbeidelsen av reguleringsplaner. Selv om reguleringsplaner skal utarbeides innenfor rammen av kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 12-3 tredje ledd, er det siste plan som går først, jf. pbl. § 1-5 andre ledd. Hvor fritt private aktører står når det gjelder hva som kan inntas i et privat reguleringsforslag, avhenger altså av hvilke krav som stilles til innholdsmessig samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner.<sup>36</sup>

## **2.2 Nasjonale lovregler som skranke for planlegging**

### **2.2.1 Grunnloven § 112**

Som bakteppe kan det nevnes at nasjonal lovgivning utover pbl. òg kan oppstille krav til natur- og miljøhensyn i planprosessen. Blant annet kan Grunnloven § 112 fungere som tolkningsfaktor og eventuell skranke i klima-, naturressurs- og arealforvaltning.<sup>37</sup> Tematikken har vært oppe til behandling i Høyesterett flere ganger de siste årene.

Grunnlovsbestemmelsens betydning for planer og vedtak som innebærer inngrep i natur og miljø er langt fra avklart, men man kan likevel peke på noen tendenser for hva slags virkning bestemmelsen foreløpig har hatt i slike saker.

---

<sup>34</sup> SSB, tabell 12987; Minde (2023) s. 106.

<sup>35</sup> Minde (2023) s. 133.

<sup>36</sup> Minde (2023) s. 107. Minde har skrevet en utfyllende artikkel om nettopp dette spørsmålet.

<sup>37</sup> Hauge og Myklebust (2021) s. 3-7.

Blant annet er Klimadommen (HR-2020-2472-P) relevant for tematikken her. I spørsmål om vedtak om åpning av nye felt for utvinning av petroleum var i strid med Grunnlovens materielle skranke eller tålegrense for klimakonsekvenser, påpekte Høyesterett at det gjaldt en høy terskel. Høyesterett argumenterte at det kan være flere måter å nå klimamålene på, og at ugyldiggjøring av det aktuelle vedtaket ikke *nødvendigvis* ga et bedre resultat for klimaet. Som påpekt av Hauge og Myklebust kan det stilles spørsmål ved om det i saker som gjelder nedbygging av våtmark og myr, kan åpnes for en lavere terskel, fordi det kan være lettere å måle lokale og mer direkte konsekvenser av vedtaket, enn for blant annet klimagassutslipp fra petroleumssektoren.<sup>38</sup>

Dette er foreløpig åpne spørsmål, men som vi ser i både Klimadommen og andre saker som Ulvedommen (HR-2021-662-A), er Høyesterett foreløpig varsomme med å overprøve forvaltningens konkrete vurderinger på grunnlag av Grl. § 112. På arealrettens område foreligger det også detaljert lov- og forskriftsgivning, og det skal nok en del til for at vedtak som er innenfor denne lovgivningen, anses i strid med Grunnloven.<sup>39</sup> Likevel skal man ikke stenge for Grl. som tolkningsfaktor i slike saker i fremtiden, og det kan antas at det fortsatt vil skje en stor rettsutvikling på dette feltet.

## 2.2.2 Naturmangfoldloven

Selv om myr per i dag ikke har noe allment materielt vern gjennom naturmangfoldloven, er loven overordnet og tverrgående, og med støtte i Grunnloven § 112 vil naturmangfoldlovens formål ha allmenn betydning for tolkning av og skjønnsutøvelse også etter andre lover, som pbl.<sup>40</sup> Naturmangfoldlovens generelle prinsipper og krav vil derfor gjelde i alle planprosesser som har konsekvenser for natur. Nml. gir i §§ 8-12 bestemmelser om blant annet krav til kunnskapsgrunnlag, anvendelse av «føre-var-prinsippet», økosystemtilnærming og vurdering ut fra samlet belastning, samt miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Disse kravene til begrunnelse i alle offentlige beslutninger som berører natur, oppfordrer til større grundighet og nøyaktighet ved behandling og avgjørelse av saker, noe som i neste omgang vil kunne føre til flere materielt sett riktige avgjørelser, til gunst for myrareal.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Hauge og Myklebust (2021) s. 4.

<sup>39</sup> Hauge og Myklebust (2021) s. 5.

<sup>40</sup> Backer (2012) s. 58; Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 57.

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378; Sivilombudet sak 2011/1327.



Selv om nml. per i dag ikke har noen konkret hjemmel mot nedbygging av myr, kan særlig reglene om utvalgte naturtyper, jf. nml. §§ 52 og 53, og rødlisting av arter som lever på myr, medføre at nedbyggingsvern «følger med på kjøpet» ved beskyttelse av disse naturtypene og artene. Artsdatabanken opplyser som nevnt at det finnes over 600 arter på rødlista med hovedhabitat i våtmark.<sup>42</sup> I tillegg er slåttemyr i dag en av åtte utvalgte naturtyper, og typisk høgmyr er anbefalt av Miljødirektoratet å få plass på lista.<sup>43</sup> Når en naturtype er utvalgt i henhold til naturmangfoldloven, innebærer det at det ved utøving av aktsomhetsplikten etter § 6 skal tas «særskilt hensyn» til forekomst av denne, for å sikre utbredelsen til naturtypen, jf. nml. § 53 første ledd.

Kommunen er altså forpliktet til å ta hensyn til utvalgte naturtyper. Den endelige beslutningen beror likevel på en avveining fra kommunens side om hensynet til naturtypen eller andre faktorer skal tillegges størst vekt. Det kan nevnes allerede her at denne beslutningen langt på vei hviler på politisk vilje, og det er eventuelt opp til sektormyndigheten å anvende innsigelsesmyndighet dersom naturmangfoldlovens prinsipper ikke skulle være hensyntatt i tilstrekkelig grad i det kommunale planforslaget.

---

<sup>42</sup> Artsdatabanken (2021).

<sup>43</sup> Miljødirektoratet (2022), «Korallrev og typisk høgmyr kan bli utvalgte naturtyper».

# 3 Kommunens handlerom for nedbygging av myr i dag

## 3.1 Innledning – hvilke virkemidler definerer handlerommet?

I kapittel 3 skal vi se på hvilke begrensninger plan- og bygningslovens regler og verktøy oppstiller for kommunens rom til å vedta planer om nedbygging av myr. Uten noe eksisterende generelt forbud mot slik nedbygging, er det i utgangspunktet kommunenes oppgave å forvalte myrområder på lik linje med annet naturareal, etter de føringer pbl. og nasjonale styringsdokumenter gir. Som nevnt er det i den forbindelse særlig planverktøyene nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og regionale planer som er relevante.

Selv om nasjonale forventninger «skal følges opp i planleggingen» og «legges til grunn» for statens deltaking, jf. pbl. § 6-1, og statlige planretningslinjer «skal legges til grunn» ved kommunal planlegging, jf. pbl. § 6-2 andre ledd, er ikke dette planverktøy som er bindende for arealbruken i forhold til private.<sup>44</sup> Det er kun retningslinjer rettet mot kommunen som gir uttrykk for *ønsket nasjonal politikk*, og ikke rettslig materielle føringer for hvilke interesser som skal gå foran i konflikter om arealbruk.<sup>45</sup> Regionale planer og planstrategier er også først og fremst verktøy for synliggjøring av ønsket politikk, jf. pbl. §§ 7-2 og 8-2.<sup>46</sup>

Det er altså ikke gjennom statlige og regionale retningslinjer eller planer alene overordnede planmyndigheter kan sikre gjennomslag for målsetninger om vern mot nedbygging av myr. Dette må derimot forsøkes sikres gjennom andre verktøy i planprosessen, som etter lovens system kan være enten materielle, prosessuelle og personelle. Siden det ikke finnes noe rettslig forbud, er det de prosessuelle og personelle verktøyene som trer frem som sentrale og avgjørende etter gjeldende rett. Først og fremst er det reglene for innsigelse etter pbl. § 5-4 som kan gi mulighet for at overordnede vedtatte mål og interesser blir gjennomført ved rettslige mekanismer.

---

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195-196.

<sup>45</sup> Holth og Winge (2019) s. 90.

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 200; Pedersen mfl. (2018) s. 111.

Vi vil først i kapittel 3.2 se nærmere på innholdet av de relevante styringsdokumentene med hjemmel i pbl., og virkningen av disse. I kapittel 3.3 ser vi på prosesskravene til konsekvensutredning i saker som berører nedbygging av myr, og hvordan disse påvirker kommunens planprosess. Til slutt skal vi i kapittel 3.4 se på prosessreglene for innsigelse, derunder hvordan disse er tilpasset mulighet for statlig kontroll med styringsretten på arealbruksområdet.

## **3.2 Mangel på materielle regler i pbl.**

### **3.2.1 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging**

Sentralt ved statlig styring med kommunene etter pbl. er hva som blir nedfelt i løpende nasjonale forventninger til planlegging. Nasjonale forventninger (NF), jf. pbl. § 6-1, er et av planverktøyene i pbl. som i de senere årene har blitt brukt aktivt i spørsmålet om nedbygging av myr. NF skal som nevnt synliggjøre statlige interesser og politiske føringer for kommunal og regional arealplanlegging, og integrere disse i planleggingen hos de lavere planmyndighetene.<sup>47</sup>

Kommunal- og distriktsdepartementet la 20. juni 2023 frem nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2023 til 2027.<sup>48</sup> Kommunal- og distriktsministeren skriver i forordet at forventningene setter «ambisiøse mål for klima, miljø og jordvern», og viser til både bærekraftsmålene, Paris-avtalen og naturavtalen. Det pekes også på kommunenes fleksibilitet etter pbl. til å tilpasse planleggingen etter behov og ny kunnskap. NF-en har flere konkrete retningslinjer for nedbygging av myr. Under dokumentets del fem om «Klima, natur og miljø», påpekes det at nedbygging av skog og myr gir størst karbonutslipp per arealenhet, og at det er viktig for Norges evne til å oppfylle natur- og klimamålene at kommunenes og fylkeskommunene planverktøy brukes til å forhindre nedbygging av karbonrike arealer.<sup>49</sup> Det vises til myras funksjon som flomdemper, og at naturlig fordrøyning av vannet skal hensyntas ved planlegging og gjennomføring av ny bebyggelse.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 170.

<sup>48</sup> Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027 (NF).

<sup>49</sup> NF 2023-2027 s. 25 flg.

<sup>50</sup> NF 2023-2027 s. 31.

Oppsummert i punkt 48, uttales at:

Omdisponering og nedbygging av karbonrike arealer, inkludert myr, tidevannssump og andre typer våtmark og skog, unngås så langt som mulig, slik at arealenes evne til lagring og opptak av karbon opprettholdes.

Og i punkt 57:

Potensialet for fortetting eller utvidelse av eksisterende fritidsboligområder vurderes før det legges til rette for utbygging i nye områder, særlig der det er utbyggingspress. Ny fritidsbebyggelse i og over skoggrensen og på myr bør unngås.

Også de foregående nasjonale forventningene for 2019-2023 nevnte vern av myr. Det ble blant annet uttalt at «omdisponering av skog og myr til andre formål bidrar til klimagassutslipp og negative konsekvenser for naturmangfold og økosystemtjenester», og at naturtypene våtmark og myr er «viktig å ivareta i arealplanleggingen».<sup>51</sup> Ifølge Miljødirektoratet var dette første gang det ble formulert forventninger om å ta hensyn til karbonrike arealer i regional og kommunal arealplanlegging.<sup>52</sup>

Etter en spørreskjemaundersøkelse til planansvarlige i kommunene og ordførerne i regi av EVAPLAN-prosjektet, ble det spurt i hvor stor grad nasjonale forventninger påvirker kommunens planlegging. Nesten halvparten svarte at NF-en kun påvirket i noen eller liten grad. Undersøkelsen fastslår ikke alene om NF faktisk følges opp eller ikke hos kommunen, men gir likevel en viss pekepinn på hvilken betydning verktøyet har for planprosessen.<sup>53</sup> Dette gir videre indikasjoner på behovet for å supplere dagens regler om statlig styring med tydeligere materielle regler eller forbudsregler, som vi skal se nærmere på avslutningsvis i kapittel 4.1.

### **3.2.2 Statlige planretningslinjer**

I tillegg til de generelle føringene som finnes i nasjonale forventninger, kan staten gi retningslinjer for mer spissede krav, eller forventninger, til kommunen på ulike områder. Det finnes ikke i dag forventninger som ene og alene gjelder myrforvaltning, men det finnes

---

<sup>51</sup> NF 2019-2023 s. 15.

<sup>52</sup> Miljødirektoratet, Veileder: Karbonrike areal i arealplanlegging.

<sup>53</sup> NIBR (2018); Aarsæther og Strand (2018) s. 93.

statlige planretningslinjer som berører temaet, jf. pbl. § 6-2. Disse kan ifølge forarbeidene tas i bruk for å «konkretisere de nasjonale forventningene» for viktige tema.<sup>54</sup> Planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning fra 2018 skriver under punkt om krav til planprosess og beslutningsgrunnlag:

Spesielt våtmarker, myrer, elvebredder og skog som kan dempe effektene av klimaendringer er viktige å ivareta i arealplanleggingen. [...] Bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger (slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng mv.) bør vurderes. Dersom andre løsninger velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løsninger er valgt bort.<sup>55</sup>

Det foreligger ikke i dag noe overordnet regnskap som viser på hvilken måte kommunene har klart å følge opp målene i de nevnte planretningslinjene av 2018. At myrområder stadig bygges ned, tyder imidlertid på at kommunen i begrenset grad klarer å følge opp disse statlige føringene.<sup>56</sup>

### **3.2.3 Regional plan**

Videre er det relevant å se på om oversiktsplanlegging på regionalt nivå er en egnet og effektiv måte å sikre myrareal på. På samme måte som for planverktøy på nasjonalt nivå, skal regionale planverktøy gi fylkeskommunene mulighet til å ivareta regionale interesser i arealforvaltningen.<sup>57</sup> Det finnes i dag både regionale planer og planstrategier som setter fokus på vern av karbonrike arealområder. For eksempel skriver Innlandet fylkeskommune i sin regionale plan for klima, energi og miljø fra 2023 i punkt 3.3.1 at:

Vi reduserer nedbygging og omdisponering av skog, myr og andre karbonrike arealer.<sup>58</sup>

Og i punkt 3.5.1 at:

---

<sup>54</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195-196.

<sup>55</sup> Forskrift 28. september 2018 om Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning pkt. 4.3.

<sup>56</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 13.

<sup>57</sup> Holth og Winge (2019) s. 95.

<sup>58</sup> Innlandet fylkeskommune (2023), Regional plan for klima, energi og miljø.

Vi ivaretar karbonrike arealer, som skog, myr- og våtmarksområder, for å bevare leveområder, og opprettholde lagring og opptak av klimagasser.

Dette er gode intensjoner for ivaretagelse av myr, men loven har som nevnt få tydelige krav til regional planlegging. Regionale planverktøy har imidlertid mulighet til å sette naturinngrep i et større bilde enn kommunal planlegging, og dermed potensiale til å forhindre noe av bit-for-bit-nedbyggingen vi ser i dag.

### **3.3 Hvilke krav stilles til konsekvensutredning i saker som berører nedbygging av myr?**

#### **3.3.1 Generelle utredningskrav etter pbl. og særlig krav om konsekvensutredning**

Planlovutvalget mente at en viktig forutsetning for å hensynta naturmangfoldverdier i arealretten var innhenting av kunnskap.<sup>59</sup> Dette er i tråd med naturavtalens delmål 21 om en kunnskapsbasert forvaltning. Reglene om konsekvensutredning, jf. pbl. § 4-2 andre ledd, er trolig per nå de viktigste prosessreglene i den forbindelse.<sup>60</sup> KU-reglene, samt plan- og bygningslovens generelle krav til utredning, er prosesskrav som er ment å styrke – eller løfte frem verdiene av - natur- og miljøhensyn i planprosessen, og som dermed potensielt kan medvirke til at slike hensyn får større gjennomslag og vekt. Kunnskapskravene i pbl. må sees i sammenheng med den generelle utredningsplikten som følger av fvl. § 17, naturmangfoldloven og KU-forskriften, som er en implementering av EU-direktivene om miljøkonsekvensutredning.<sup>61</sup>

De generelle utredningskravene etter pbl. §§ 4-1 og 4-2 skal sikre at det foreligger et forsvarlig kunnskapsgrunnlag før eventuell vedtakelse av en plan, og i tillegg gi mulighet for å plukke opp om en plan strider mot overordnede planer eller politiske mål, eller om det trengs ytterligere utredning. Særlig med stadig mer kunnskap om myras verdi for både

---

<sup>59</sup> NOU 2003: 14 s. 211; NOU 2001: 7 s. 169; Hanssen (2018) s. 328.

<sup>60</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 37.

<sup>61</sup> Forskrift 21. juni 2017 om konsekvensutredninger (kuf.); EØS-avtalen vedlegg XX nr. 1a (direktiv 2014/52/EU) og nr. 1g (direktiv 2001/42/EF); Holth & Winge AS (2023) s. 37.

naturmangfold og klima, kan det forventes at kommunene legger større vekt på hensynet til myr allerede i de generelle utredningsprosessene.

Det ytterligere skjerpede kravet om konsekvensutredninger gjelder for planer og tiltak som omfattes av alternativene i pbl. § 4-2 andre ledd. KU skal sikre at virkningene av en plan blir tilstrekkelig belyst før eventuell vedtakelse, og at berørte parter og høyere planmyndigheter skal kunne komme med innspill i planprosessen.<sup>62</sup> Et siktemål formulert i forarbeidene er at miljø skal inngå i beslutningsgrunnlaget på lik linje som hensynet til tekniske eller økonomiske hensyn.<sup>63</sup> Spørsmålet er imidlertid hvor langt KU-reglene egentlig rekker i spørsmål om nedbygging av myr.

### **3.3.2 Når er planer eller tiltak som medfører nedbygging av myr KU-pliktige?**

Kravet om KU gjelder for regionale planer og kommuneplaner med «retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging», og reguleringsplaner som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn», jf. pbl. § 4-2 andre ledd. Kravet forbeholdes med andre ord planer med et visst utbyggingsomfang eller konfliktpotensial.<sup>64</sup> Hva som nærmere omfattes av kravet er regulert i KU-forskriften §§ 6-8. Kuf. § 6 oppstiller hvilke planer som alltid skal konsekvensutredes:

- a. kommuneplanens arealdel etter § 11-5 [...], kommunedelplaner etter § 11-1, og områderegulering etter § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II
- b. reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven for tiltak i vedlegg I. Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan, og der reguleringsplanen er i samsvar med denne planen.

Kuf. § 8 oppstiller hvilke planer og tiltak som skal konsekvensutredes hvis de etter en nærmere vurdering kan få «vesentlige virkninger» for miljø eller samfunn jf. § 10:

---

<sup>62</sup> Pedersen mfl. (2018) s. 183.

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) s. 2 og 10.

<sup>64</sup> Holth og Winge (2019) s. 73.

- a. reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II. Unntatt fra dette er reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet i en tidligere plan og der reguleringsplanen er i samsvar med denne tidligere planen.

Relevant for å plukke opp utbyggingstiltak som innebærer nedbygging av myr i vedlegg I, er for det første punkt 24. Punkt 24 retter seg mot planer som omhandler «næringsbygg, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål med et bruksareal på mer enn 15 000 m<sup>2</sup>». Så fort et utbyggingstiltak av den typen overstiger en arealgrense på 15 dekar vil det altså være underlagt krav om KU, uavhengig av hva slags type natur arealområdet eventuelt består av. Det fremgår videre av punkt 24 at tiltak som rammer arealer mindre enn 15 dekar, omfattes av vedlegg II punkt 11j. Etter dette punktet skal «næringsbygg, herunder kjøpesentre som ikke inngår i punkt 10 b, bygg for offentlig eller privat tjenesteyting og bygg til allmenntilgjengelige formål» uansett arealomfang, gjennomgå en nærmere vurdering av om tiltaket kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn etter kriteriene i kuf. § 10.<sup>65</sup> Man kan se en mulig utfordring ved at utbyggingstiltak som innebærer nedbygging av myr, men er under 15-dekarsgrensa «slipper unna» KU-kravet, dersom virkningene ikke etter en skjønnsmessig vurdering anses å oppfylle vilkårene i § 10.

For det andre oppstiller punkt 25 et relevant unntak fra kuf. § 6 bokstav b andre setning, for «bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan». Unntaket innebærer at plan om utbygging av bolig og fritidsbolig, i strid med overordnet plan, alltid skal konsekvensutredes.<sup>66</sup> Dette er et praktisk viktig unntak, særlig for nedbygging av myr hvor fritidsboligutbygging er en utstrakt trussel.<sup>67</sup> Som nevnt tidligere vil strid med overordnede planer i utgangspunktet egne seg godt for å fange opp planer som innebærer nedbygging av myr, all den tid overordnede planer, særlig på statlig nivå, men også planer på kommunalt nivå, de siste årene har satt karbonrike arealer som myr på prioriteringslista. Et spørsmål i den forbindelse er om «samsvar» med overordnet plan, innebærer innholdsmessig samsvar mellom en privat reguleringsplan og en overordnet kommuneplan.

Minde besvarer dette avkrefteende i sin artikkel om temaet. Hun argumenterer at kuf. ikke oppstiller krav om at det må foretas en vurdering av om tiltaket er i samsvar med

---

<sup>65</sup> Pedersen mfl. (2018) s. 188.

<sup>66</sup> Minde (2023) s. 129.

<sup>67</sup> Av NINA rapport 2171 (Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge) fra 2022, fremgår det at 131 km<sup>2</sup> (10%) av tomtereserven i dag er i områder med myr. Det reelle tallet er imidlertid sannsynligvis høyere, ettersom arealet med myr er underestimert i tilgjengelige norske kartdata.



kommuneplanens arealdel eller foreliggende områdereguleringer, men derimot at vurderingen av om et privat reguleringsforslag er underlagt krav om KU, beror på helt andre kriterier.<sup>68</sup> For spørsmålet i denne avhandlingen, betyr blant annet dette at private reguleringsforslag som innebærer nedbygging av myr, ikke automatisk er underlagt krav om KU, selv om forslaget strider med kommunens arealplan. Derimot vil andre vurderingsmomenter, deriblant etter kuf. § 10, få betydning for vurderingen. Både § 10 andre ledd bokstav b og tredje ledd bokstav a, b, c, d og g kan nok plukke opp saker som innebærer nedbygging av myr, men det er likevel ingen klart dekkende alternativer for nedbygging av myrområder etter kuf. per i dag.

Som Minde påpeker, er det en svakhet at pbl. ikke oppstiller særskilte utredningskrav til private reguleringsforslag som ikke er i samsvar med overordnede arealplaner. Loven gir altså både private aktører et relativt fritt handlingsrom når det gjelder reguleringsforslags innhold, og åpner også for en høy grad av styringsfleksibilitet for kommunene når det kommer til å følge opp arealbruken som den overordnede arealplanen fastsetter.<sup>69</sup> Dette er problematisk i relasjon til å sikre vern mot nedbygging av myr.

### **3.3.3 Hvem er ansvarlig for konsekvensutredningen?**

Det er tiltakshaver selv som har ansvaret både for å vurdere om det skal gjennomføres en konsekvensutredning, det økonomiske ansvaret for gjennomføringen, og for at opplysningene som gis til myndighetene er riktige, jf. kuf. § 4 andre til fjerde ledd. Dette innebærer at det for kommuneplaner eller områdereguleringsplaner er kommunen som står ansvarlig, mens det for private reguleringsplaner er den private aktøren (forslagsstiller) som skal avklare utredningsbehovet.<sup>70</sup> I en rapport fra 2022 på oppdrag fra KS, ble det vurdert hvordan dette systemet ivaretar objektiviteten, og dermed også kvaliteten og troverdigheten på konsekvensutredninger.<sup>71</sup> Relevant for spørsmålet om myr, er hvorvidt systemet sikrer at kunnskap om konsekvenser for natur og klima når frem til beslutningstakerne i den enkelte plansak, hvor vern mot nedbygging av myr må avveies mot utbyggingsinteresser.<sup>72</sup>

Rapporten, samt en etterfølgende artikkel, peker i den forbindelse på en rekke uheldige følger av at utredningene som skal belyse konsekvenser for natur og klima bestilles av

---

<sup>68</sup> Minde (2023) s. 127-130.

<sup>69</sup> Minde (2023) s. 139.

<sup>70</sup> Pedersen mfl. (2018) s. 192.

<sup>71</sup> KS (2022).

<sup>72</sup> Altinget (2023).

utbyggeraktørene selv.<sup>73</sup> Hovedproblemet er at kunnskapsgrunnlaget på mange måter blir markedsstyrt – oppdragstaker (utreder) er avhengig av at oppdragsgiver (utbygger) blir tilfreds med resultatet. For det første medfører dette fare for at konsekvensutredningene ikke belyser konsekvensene for natur i tilstrekkelig grad. Kunnskap om naturverdier kan komplisere et utbyggingsprosjekt, og bety uønskede kostnader for utbygger. For det andre risikerer man at vesentlig kunnskap blir holdt tilbake av utbygger overfor myndighetene og samfunnet. For det tredje kan tette bånd mellom utbygger og utreder, kombinert med svak faglig kontroll av konsekvensutredningene (og rettslig? Se kapittel 3.3.5), lede til svekket tillit til forvaltningen. For det fjerde ser man at natur gang på gang blir taperen i dagens utredningssystem. Dette er utvilsomt store utfordringer når det gjelder KU-reglernes faktiske betydning for vern mot nedbygging av myr.<sup>74</sup>

### **3.3.4 Krav til innholdet i konsekvensutredningen**

Krav til innholdet i KU-en reguleres av kuf. kap. 5. Utredningens innhold og omfang skal tilpasses den aktuelle planen eller tiltaket, jf. kuf. § 17 første ledd. Dersom dette er faktorer som blir påvirket skal det gjøres en vurdering av blant annet naturmangfold, økosystemtjenester, nasjonalt og internasjonalt fastsatte miljømål og forurensing, jf. kuf. § 21. Dette er momenter som i utgangspunktet kan fange opp utfordringer knyttet til nedbygging av myr. Vi skal imidlertid se nærmere på et par sider ved reglene som kan svekke virkningen av disse kravene.

#### **Krav om innhenting av oppdatert kunnskap for eldre planer**

For reguleringsplaner gjelder et generelt krav om oppdatert kunnskap ved gjennomføring av planer eldre enn 10 år, jf. pbl. § 12-4 femte ledd. KU for kommuneplanens arealdel skal imidlertid bare omfatte «de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av den gjeldende planen», jf. § 18 andre ledd. En mulig utfordring for kommuneplaner, og reguleringsplaner nyere enn 10 år, er med andre ord at ny kunnskap om myras verdi «glipper», fordi en arealplan som innebærer nedbygging av myr tar opp i seg tidligere arealplan basert på et eldre kunnskapsgrunnlag, og da rettslig sett kan bli stående.

---

<sup>73</sup> KS (2022) s. 38; Altinget (2023).

<sup>74</sup> Altinget (2023).

For myr er dette spørsmålet særlig viktig i lys av en ny rapport fra NINA publisert i 2023, som kartlegger hvor store arealer som er avsatt til framtidig utbygging i gjeldende arealplaner etter pbl. i Norge i dag (arealreserve).<sup>75</sup> Resultat av analysen viste at samlet planlagt utbyggingsareal på myr er 164 km<sup>2</sup>. Av den totale arealreserven ligger 68,4% i områder avsatt til byggeområde i kommuneplaner og kommunedelplaner, mens 31,6% av arealreserven omfattes av reguleringsplan. Rapporten viser at store myrarealer er planlagt som fremtidige utbyggingsområder. Mange av disse planene er eldre, fra en tid hvor klima- og naturhensyn ikke var like sentralt for kommunenes arealbruk, og planprosessen for øvrig.<sup>76</sup> Det er med andre ord en utfordring at gamle planer i liten grad oppheves eller endres, og at det er få krav til innhenting av oppdatert kunnskap før slike planer gjennomføres, med unntak av pbl. § 12-4 femte ledd. Dette samsvarer dårlig med naturavtalens mål om å *sikre* en kunnskapsbasert forvaltning.<sup>77</sup>

### **Hva innebærer det at KU-en skal beskrive virkninger for «miljø og samfunn»?**

Det har blitt påpekt av flere at norske konsekvensutredningers innholdskrav om utredningstemaer knyttet til samfunnsinteresser, kan være til *fortrengsel* for fokuset på negative miljøkonsekvenser.<sup>78</sup> Kuf. § 18 tredje ledds henvisning til «miljø og samfunn», innebærer at KU skal omfatte også bredere samfunnsmessige virkninger og det ytre miljøet. Internasjonalt begrenses imidlertid KU typisk til utredning av virkninger for miljøet.<sup>79</sup> At innholdskravet til KU etter pbl. har et bredere formål og nedslagsfelt enn de bakenforliggende direktivene, kan også bidra til å svekke noe av den sikkerheten KU-plikten i utgangspunktet kunne oppstilt for natur- og miljøhensyn i relasjon til planer om nedbygging av myr.<sup>80</sup>

### **3.3.5 Hva er den rettslige virkningen av en manglende eller mangelfull konsekvensutredning?**

Manglende eller mangelfull konsekvensutredning vil utgjøre en saksbehandlingsfeil.<sup>81</sup> Det er forvaltningslovens regler om saksbehandlingsfeil som gjelder i disse tilfellene, jf. pbl. § 1-9.

---

<sup>75</sup> NINA (2023) s. 3.

<sup>76</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 39.

<sup>77</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 39.

<sup>78</sup> Se blant annet Holth & Winge AS (2023) s. 38, og Schütz og Johansen (2023) s. 110.

<sup>79</sup> Schütz og Johansen (2023) s. 110.

<sup>80</sup> Henvisning til prosjektdirektivet, opprinnelig fra 1985, om krav til vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger, nå direktiv 2011/92/EF, og direktiv 2001/42/EF (plandirektivet – SKU).

<sup>81</sup> Holth og Winge (2019) s. 74.

Imidlertid er det bare selve planvedtaket som kan gjøres ugyldig etter fvl. § 41, ettersom en eventuell beslutning om å ikke foreta KU, eller en mangelfull KU i seg selv, kun er prosessledende beslutninger, og ikke enkeltvedtak. Høyesterett har i to saker konkludert med at mangelfulle konsekvensutredninger likevel *ikke* har vært tilstrekkelig grunnlag for å anse planvedtak ugyldig.<sup>82</sup>

Først i Rt. 2009 s. 661 (Huseby), som gjaldt gyldigheten av et endringsvedtak for reguleringsplan, hvor det ikke var foretatt pliktig konsekvensutredning. Høyesterett uttalte at det ikke kan:

[...] tas for gitt at de hensyn og interesser som skal ivaretas gjennom reglene for konsekvensutredning, i en konkret sak ikke også kan ivaretas innenfor rammene av en ordinær planbehandling (avsnitt 72).

Dette ble senere kritisert av Backer og Bugge, som blant annet uttalte:

Når det nå – i medhold av plandirektivet – stilles krav om konsekvensutredning også for visse planer, skulle det være klart at en ordinær planbehandling, om den er aldri så grundig, vanskelig kan erstatte en formalisert konsekvensutredning.<sup>83</sup>

Tross kritikken kom imidlertid Høyesterett også senere i HR-2017-2247-A (Reinøy), til at manglende konsekvensutredning heller ikke da kunne ha virket bestemmende på vedtaket, og utgjøre ugyldighetsgrunn etter fvl. § 41. Selv om dette var konkrete vurderinger, bidrar det til å svekke noe av KU-ens rettslige betydning at manglende utredning i strid med lovens prosesskrav ikke medfører ugyldighet. Viktige perspektiv på natur og miljø, herunder myr, kan forsvinne i denne prosessen.

I en nyere uttalelse fra Sivilombudet fra mai 2023 ser man imidlertid en noe strengere vektlegging av en grundig KU.<sup>84</sup> Kommunestyret i Øygarden kommune vedtok en detaljreguleringsplan som innebar bygging av firefelts vei gjennom store områder urørt natur. Planen innebar konsekvenser for naturmangfold, deriblant myrområder. Vedtaket ble påklaget av flere, men opprettholdt av Statsforvalteren. Ombudet kom til at Statsforvalterens klagevedtak ikke oppfylte kravet til begrunnelse i naturmangfoldloven § 7, jf. §§ 8-12, og det

---

<sup>82</sup> Holth og Winge (2019) s. 74 flg.

<sup>83</sup> Backer og Bugge (2010) s. 125.

<sup>84</sup> Sivilombudet sak 2022/3102.

var tvil om vedtaket var gyldig. Det ble også påpekt at det ikke var innhentet oppdatert kunnskapsgrunnlag i klagebehandlingen, og i den forbindelse uttalt:

Om klagerne anførsler om manglende kunnskapsgrunnlag om myrområdene, skrev Statsforvalteren at kommunen som planmyndighet må kunne vektlegge kunnskapsgrunnlag som er utarbeidet innenfor en tidsperiode som ikke er for lang mellom utarbeidelse av rapportene og planvedtaket. På den bakgrunn mente Statsforvalteren at naturmangfoldrapporten fra 2018 måtte legges til grunn, selv om myrområdene ikke var tilgjengelig i Naturbase ved utarbeidelsen av naturmangfoldsrapporten og at dokumentene oppfyller kravet til oppdatert kunnskapsgrunnlag.

Ombudet uttalte til dette at Statsforvalteren som klageinstans skal foreta en *fullstendig* ny prøving av saken, jf. fvl. § 34 andre ledd. Kunnskapsgrunnlaget som forelå, ble ikke ansett tilstrekkelig oppdatert eller kvalitetssikret. Statsforvalteren ble derfor bedt om å vurdere saken på nytt. Denne saken viser at man muligens er på vei mot en strengere vektlegging av kunnskapsgrunnlaget for KU i saker som gjelder naturmangfold og myr. Dette er viktig for at kravet om KU skal ha en reell betydning for målet om vern. Imidlertid må det påpekes at Sivilombudet muligens føler seg friere til å komme med uttalelser og kritikk av forvaltningen på dette grunnlaget, enn domstolene per i dag gjør.

### **Mangelfull eller manglende KU som grunnlag for innsigelse**

I tillegg til mangel på vektlegging av hensynet til natur og klima som ugyldighetsgrunn, kan også en mangelfull eller manglende KU gi grunnlag for innsigelsesrett, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd («i strid med bestemmelser i loven» eller «forskrift»)<sup>85</sup> I praksis kan dette styrke KU-ens betydning for forvaltningspraksis, dersom innsigelsesorganene velger å bruke kompetansen. I rundskriv om innsigelser i miljøforvaltningen skrives i den forbindelse:

Kravet til kunnskapsgrunnlaget varierer med plantype og type utbygging, og øker i takt med planens detaljeringsgrad. Manglende kartlegging eller synliggjøring av verdier og interesser vil vanligvis ikke gi grunnlag for innsigelser i seg selv, dersom den ikke gir mangelfullt beslutningsgrunnlag for ny arealbruk. For noen sektorer

---

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 192.

gjelder særlige krav til dokumentasjon i planene ut over dette, bl.a. knyttet til spørsmålet om avsetting av hensynssoner, sikringstiltak mv.<sup>86</sup>

Generelt kan man si at en mangelfull utredning kan gi grunnlag for innsigelse dersom den svekker beslutningsgrunnlaget for ny arealbruk. Dette er viktig for betydningen av innsigelsesretten.

### **3.3.6 Er KU-reglene en falsk trygghet?**

Både de generelle utredningskravene som følger av fvl. og pbl., samt KU-reglene, åpner for og delvis krever at miljø- og naturkonsekvenser, derunder hensynet til myr, blir belyst i planprosessen og implementeres i beslutningstakingen. KU-reglene skal etter sitt formål *sikre* at dette skjer i de tilfeller miljø- og naturinteresser blir særlig berørt. Dette er i utgangspunktet i tråd med naturavtalens mål om å sikre en kunnskapsbasert forvaltning av natur. Det er imidlertid etter det ovennevnte ikke klart om dette formålet faktisk etterleves når det gjelder nedbygging av myr.

For det første er det som vist ikke sikkert hvorvidt KU-reglene evner å fange opp de situasjonene hvor nedbygging av myr skjer. For det andre er det problematisk at KU-en som regel er privat initiert, og det er tette bånd mellom utreder og utbygger. For det tredje er det en utfordring at det ikke stilles strengere krav til innhenting av oppdatert kunnskap før gjennomføring av eldre planer. I tillegg at hensynet til samfunn potensielt gis for stor vekt i utredningen, i forhold til natur- og miljøhensyn. For det fjerde kan det stilles spørsmål ved om eventuell manglende eller mangelfull konsekvensutredning i det hele tatt får tilstrekkelig rettslig og praktisk betydning for det endelige planvedtaket. Det er altså flere spørsmål man kan stille rundt dagens prosesskrav tilknyttet KU, og heller usikkert hvorvidt reglene sikrer hensynet til myr gjennom et representativt kunnskapsgrunnlag på en tilstrekkelig måte.

## **3.4 Hvordan virker reglene om innsigelse i saker som gjelder myr?**

Innsigelsesretten er overordnede planmyndigheters fremste rettslige verktøy for kontroll med kommunale planer, og kanskje plan- og bygningslovens viktigste verktøy for få til

---

<sup>86</sup> Rundskriv T-2/16 (2021) s. 2.

planlegging i tråd med formålet om samordning. Reglene skal styrke nettopp det helhetlige og sektorovergripende ved lovens system.<sup>87</sup> Spørsmålet er imidlertid om dagens prosessregler for innsigelser sikrer intensjonen om at planprosessen skal ivareta hensyn som å sikre kvaliteter i landskapet, miljømessig utvikling og klimahensyn, jf. pbl. § 3-1, herunder hensynet til myr. Vi skal i det videre se nærmere på noen av disse reglene, derunder hva innsigelsesretten omfatter, hvem som definerer dette rommet og betydningen av innsigelsesinstituttets forhold til det kommunale selvstyret.

### **3.4.1 Når kan innsigelse fremmes?**

Innsigelse kan for det første fremmes dersom et planforslag omhandler spørsmål som er av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», eller av andre grunner er av «vesentlig betydning» for et innsigelsesorgans saksområde, jf. pbl. § 5-4 første ledd. For det andre kan innsigelse fremmes dersom planforslaget «er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan», jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd. Alternativet om «strid med [...] overordnet plan» er særlig relevant i relasjon til spørsmålet om hvor stor betydning regionale og statlige planer får for kommunen i saker som innebærer nedbygging av myr, fordi overordnede planer som vi har sett over per i dag gjerne setter høyere krav til vern av karbonrike arealer.

Naturavtalens delmål 22 om medvirkning og medbestemmelse har en tydelig side mot prosessreglene for innsigelse i pbl.<sup>88</sup> Retten kan på mange måter fungere som et «sikkerhetsnett» for de høyere planmyndighetene, dersom deres interesser ikke blir tilfredsstillende ivaretatt tidligere i planprosessen.<sup>89</sup> Samtidig er ikke en innsigelse noen absolutt garanti for at hensynet til myr blir ivaretatt i den endelige planavgjørelsen. Det er opp til departementet (KDD) å avgjøre om innsigelsen skal tas til følge eller ikke, jf. pbl. § 5-6 første ledd andre og tredje pkt., og som vi skal se i det videre hviler mye av innsigelsesbruken- og avgjørelsene på politisk vilje.

### **3.4.2 Hvem definerer om vilkår om «nasjonal eller vesentlig regional betydning» er innfridd i saker som gjelder myr?**

---

<sup>87</sup> Buanes (2018) s. 75.

<sup>88</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 37.

<sup>89</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

At en sak er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, tilsier ut fra en språklig forståelse at den kan få konsekvenser som rammer på nasjonalt eller regionalt nivå. Med andre ord at saken favner bredere enn bare lokale interesser.<sup>90</sup> Nedbygging av myr er nokså klart både i klima- og naturperspektiv en sak av nasjonal betydning, fordi klima- og naturkrisen rammer oss alle. Dette er også i tråd med både Grl. § 112 og naturmangfoldlovens overordnede krav til miljø- og naturforvaltning.

Av forarbeidene fremgår det at det er vedkommende myndighet som fremmer innsigelsen, som selv «skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning».<sup>91</sup> Dette betyr imidlertid ikke at det skal gjøres en fri vurdering fra sak til sak av når vilkåret om nasjonal betydning er oppfylt. Det understrekes at hver sektor skal gi visse retningslinjer for når innsigelse vil være aktuelt, og grunnlaget for innsigelsen skal baseres på disse statlige styringsdokumentene som sier noe om den aktuelle interessen.<sup>92</sup> Dette for at retten ikke skal brukes tilfeldig og variere fra region til region.

Klima- og miljødepartementet har i rundskriv av 17. februar 2021 kommet med en klargjøring rundt miljøforvaltningens innsigelsespraksis.<sup>93</sup> Skrivet viser også tilbake til Kommunal- og distriktsdepartementets rundskriv av 17. februar 2014 (da Kommunal- og moderniseringsdepartementet), om de overordnede retningslinjene for bruk av innsigelse i plansaker etter pbl.<sup>94</sup> Klima- og miljødepartementet understreker i rundskrivet at en innsigelse vil bero på en konkret vurdering i hvert tilfelle, men oppstiller noen generelle vurderingskriterier. Derunder planforslagets konsekvens for miljøverdiene, tiltakets samfunnsmessige nytte, muligheter for alternative løsninger og avbøtende tiltak, samt en samlet vurdering av fordeler og ulemper.<sup>95</sup> Videre gis det en oversikt over konkrete nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet. I denne tematiske gjennomgangen fremgår det under punkt om klima at:

I påvente av regjeringens vurdering av nye regler om nedbygging og bruk av myr og annen våtmark, skal innsigelse vurderes dersom arealplaner åpner for nye torvuttak.

---

<sup>90</sup> Vedvik (2023) s. 198.

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 191.

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 192.

<sup>93</sup> Rundskriv T-2/16 (2021) s. 5.

<sup>94</sup> Rundskriv H-2/14 (2014).

<sup>95</sup> Rundskriv T-2/16 (2021) s. 2-3.



Departementet vurderer med andre ord nedbygging av myr i det minste som grunnlag for *vurdering* av innsigelse, og følger forarbeidenes krav til en generell redegjørelse for dette gjennom retningslinjer i rundskrivet. Det kan antas at den konkrete vurderingen av om innsigelse skal fremsettes, vil ligge i for eksempel størrelsen på myrområdet som rammes av planen, opp mot de nevnte momentene som behovet for utbyggingen, alternative løsninger og mulighet for avbøtende tiltak.

Selv om det ikke er snakk om et vilkår som åpner for en fri vurdering, innebærer vurderingen av «nasjonal eller vesentlig regional betydning» likevel som vi ser en dynamisk tilnærming. Svaret på hva som ligger i vilkåret vil finnes i det som til enhver tid er vedtatt i nasjonale mål, rammer og retningslinjer.<sup>96</sup> Dette ligner som påpekt av Vedvik det vi kaller en rettslig standard. En vesensforskjell er imidlertid at det ikke først og fremst er domstolen som skal drive med rettsutvikling knyttet til dette vilkåret. Innholdet må fastsettes ut fra hva som er vedtatt i statlige styringsdokumenter, og rettsutviklingen av vilkårets innhold er dermed overlatt til forvaltningen.<sup>97</sup> Dette understreker siden innsigelsesretten har til politikk, noe som igjen får stor betydning for hvordan hensynet til myr veies opp mot andre nasjonale mål og interesser i innsigelsessaker, og om det vurderes å foreligge grunnlag for innsigelse i det hele tatt.

### **3.4.3 Er plan eller tiltak «i strid med [...] overordnet plan» et selvstendig grunnlag for innsigelse i saker om myr?**

Innsigelse kan også fremmes etter § 5-4 fjerde ledd når en plan eller tiltak er «i strid med [...] overordnet plan». Etter ordlyden kan fjerde ledd oppfattes som et alternativt hjemmelsgrunnlag for innsigelse, utover saker av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Av forarbeidene fremgår det at det kan være snakk om regional plan i forhold til kommunale arealplaner, kommuneplanens arealdel i forhold til reguleringsplan, eller eventuelt områderegulering i forhold til detaljregulering.<sup>98</sup> Forarbeidsuttalelsen stenger ikke isolert sett for en slik ordlydsforståelse som over. Et slikt hjemmelsgrunnlag for innsigelse kunne i denne sammenheng særlig vært aktuelt for private reguleringsplaner som ikke følger kommunens arealdel, jf. pbl. § 12-3 tredje ledd, og innebærer nedbygging av myr.

---

<sup>96</sup> Vedvik (2023) s. 199.

<sup>97</sup> Vedvik (2023) s. 200.

<sup>98</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 192.

Både Minde og Vedvik har imidlertid tatt til orde for en snevrere forståelse enn dette av § 5-4 fjerde ledd. Vedvik viser til at dersom den overordnede planen er en kommunal plan, må innsigelsesgrunnlaget fortsatt forankres i en nasjonal eller regional interesse for at det skal foreligge innsigelsesrett. Den skjerpede fortolkningen av pbl. § 5-4 fjerde ledd begrunnes i systembetragtninger, og at fjerde ledd fremstår som en konkretisering av det mer generelle grunnlaget i første ledd.<sup>99</sup> Også Minde mener at kravet om nasjonal eller vesentlig regional betydning må legges til grunn for vurderingen av når det kan fremmes innsigelse til planforslag som er i strid med kommunale planer etter pbl. § 5-4 fjerde ledd.<sup>100</sup>

Dette innebærer dermed blant annet at innsigelse til private reguleringsforslag som er i strid med overordnede arealplaner etter pbl. § 5-4 fjerde ledd, må begrunnes i de hensyn som fremgår av pbl. § 5-4 første ledd. At et planforslag ikke følger opp «hovedtrekk og rammer» etter pbl. § 12-3 tredje ledd, for eksempel vern av karbonrike arealer, er derfor ingen selvstendig innsigelsesgrunn etter pbl. § 5-4 fjerde ledd.<sup>101</sup> Imidlertid er dette kanskje uansett ikke avgjørende – ved eksisterende overordnede føringer vil man jo nettopp i mange tilfeller ha et grunnlag for innsigelse etter vilkåret om nasjonal eller vesentlig regional interesse. Spørsmålet det er interessant å stille er vel heller da om *plikten* til å fremme innsigelse i slike situasjoner er tydelig nok. Og det er den kanskje ikke, som vi skal se nærmere i de neste punktene.

#### **3.4.4 Det kommunale selvstyret i møtet med innsigelser**

Under forutsetning av at en plan som innebærer nedbygging av myr oppfyller vilkåret om nasjonal eller vesentlig regional betydning etter innsigelsesorganets egen vurdering, kan det virke som en enkel sak for den aktuelle statsforvalter eller annet innsigelsesorgan å fremme en innsigelse for å flytte beslutningsmakten over til departementet, og slik forhåpentligvis få et mer helhetlig perspektiv på planen, *i naturavtalens forstand*. Med andre ord at myr- og naturhensyn løftes opp i den helhetlige avveiningen av interesser, og gis større vekt enn på kommunalt nivå. Er dette den enkle løsningen på bit-for-bit-nedbyggingsproblematikken? Et spørsmål som imidlertid da gjør seg gjeldende, er hvilken betydning hensynet til det kommunale selvstyret prinsipielt får i vurderingen hos departementet.

---

<sup>99</sup> Vedvik (2023) s. 198.

<sup>100</sup> Minde (2023) s. 134.

<sup>101</sup> Minde (2023) s. 134.

«Angrep på lokaldemokratiet», «lokaldemokratiets handlingsrom og muligheter blir begrenset», og «regionale myndigheter griper stadig inn i lokale avgjørelser» er ikke uvanlige utsagn i forbindelse med innsigelsessaker.<sup>102</sup> Et grunnleggende prinsipp i plansystemet er at «planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene».<sup>103</sup> I tillegg viser de lokale planmyndighetene typisk til retten til lokaldemokrati etter Grunnloven § 49, som oppstiller innbyggernes rett til å lokal styring gjennom lokale folkevalgte organer. Det er også flere grunnleggende prinsipper lovfestet i kommuneloven (kompl.). Blant annet fastslår proporsjonalitetsprinsippet i kompl. § 2-2 at det kommunale selvstyre ikke bør begrenses «mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». Dette prinsippet gjelder når departementet skal treffe vedtak om å endre eller oppheve en plan som kommunestyret har vedtatt.<sup>104</sup>

Spørsmålet om den rettslige betydningen av hensynet til det kommunale selvstyre i innsigelsessaker kan man skrive mye om, men jeg skal forsøke å oppsummere noen hovedpoenger som får betydning for temaet nedbygging av myr kort her, basert på Vedviks utfyllende avhandling om innsigelsesinstituttet.<sup>105</sup>

Et viktig utgangspunkt er at proporsjonalitetsprinsippet er utformet som en «bør»-regel, og at det ikke er rettslig bindende på den måten at brudd på prinsippet i seg selv vil gjøre vedtaket ugyldig.<sup>106</sup> Verken lovteksten eller lovforarbeidene sier noe direkte om at departementet kan eller skal gjøre en interesseavveining (mellom den nasjonale eller regionale interessen og hensynet til det kommunale selvstyre) som ledd i innsigelsesavgjørelsen.<sup>107</sup> Forarbeidene understreker derimot at departementet står «fritt» i vurderingen sin, som peker i retning av at de ikke er bundet til å ta innsigelsen til følge. Samtidig taler proporsjonalitetsprinsippets «nødvendig»-terskel for at departementet i det minste må *foreta* en interesseavveining, hvor også de hensyn kommunen har lagt til grunn for sitt planvedtak får betydning.

Videre er et viktig poeng i relasjon til saker om natur og myr, at dette er interesser som har vern både gjennom Grunnloven, naturmangfoldloven og internasjonale konvensjoner, herunder naturavtalen (CBD). Dette får betydning både ved at grunnlovs- og konvensjonsvern

---

<sup>102</sup> Avisa ST (2022).

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 34; Jf. også nærhetsprinsippet i kommuneloven § 2-2.

<sup>104</sup> Vedvik (2023) s. 301.

<sup>105</sup> Vedvik (2023).

<sup>106</sup> Vedvik (2023) s. 301 med videre henvisninger.

<sup>107</sup> Vedvik (2023) s. 309.

spiller inn på *tolkningen* av statlige styringsdokumenter, ved at slikt vern kan sette grenser for hvilket rom det *er* for interesseavveininger i innsigelsesvurderingen, og kanskje viktigst at slikt vern kan ha betydning for *vektingen* mot andre relevante interesser i innsigelsessaker.<sup>108</sup>

For å konkludere kort på dette grunnlaget kan man si at departementet til en viss grad er rettslig styrt i interesseavveiningen mellom nasjonale og regionale interesser og hensynet til det lokale selvstyret i innsigelsessaker som gjelder nedbygging av myr, men at den endelige avgjørelsen hviler på en konkret vurdering, som åpner for en prioritering i begge retninger. Jeg skal i det videre se på noen eksempler på innsigelsessaker, for å se hvordan disse utgangspunktene gir utspring i praksis, og i hvilken grad bruk av innsigelsesretten frem til i dag har sikret myrareal.

### **3.4.5 Bruk og virkning av innsigelsesretten i praksis**

#### **Næringsareal ved Furene/Morkabygda – Volda kommune**

Volda kommune ble i 2019 og 2021 møtt med innsigelser fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal mot forslag til ny arealdel i kommuneplanen. Kommunen ønsket å omregulere deler av et LNF-arealområde på 200 dekar, hvorav 53 dekar utgjorde myrområder, til kombinert forretning-, kontor- og industriformål (delprosjekt BKB24).<sup>109</sup> Forslaget var begrunnet i behov for mer næringsareal i kommunen.

Statsforvalteren mente at utbyggingsarealene var i konflikt med nasjonale og regionale interesser til blant annet friluftsliv, natur og miljø, blant annet begrunnet i at planen ville innebære nedbygging av myr, samt være problematisk for et regionalt viktig sesongtrekk for hjort. Også Klima- og miljødepartementet anbefalte at innsigelsen ble tatt til følge for størsteparten av næringsområde BKB24, for å unngå tap av myr, derunder utslipp av klimagasser, og av hensyn til hjortetrekket. Departementet viste til Meld. St. 13 (2020-2021), om at man så langt det er mulig skal unngå nedbygging av myr.

---

<sup>108</sup> Vedvik (2023) s. 296 flg.

<sup>109</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022), ref. 22/811.

KDD vurderte at innsigelsen skulle tas delvis til følge, ved at kun et område på 30 dekar skulle omreguleres til utbygging. Det var imidlertid først og fremst hjortetrekket som var avgjørende for beslutningen. Om myrområdet uttalte KDD at:

Forslaget til næringsområde omfattar eit myrareal på 53 dekar. Myr er eit viktig karbonlager, og myra overlapper dessutan med hjortetrekket. Myra er elles ikkje vurdert å vere av nasjonal eller vesentleg regional verdi for naturmangfald.

Med andre ord var det ikke hensynet til myra som var utslagsgivende for at innsigelsen delvis ble tatt til følge i denne saken. Selv om myras funksjoner for både natur og klima var tydeliggjort av Statsforvalteren og Klima- og miljødepartementet, og de nasjonale retningslinjene det ble vist til også understreket dette, ble myra ikke vurdert å være av «nasjonal eller vesentlig regional verdi for naturmangfold». Dette viser at de statlige politiske føringene for vern av myr hvert fall per 2021 ikke hadde gjennomslagskraft for å sikre vern mot nedbygging av myr, tross bruk av innsigelsesretten. Selv om resultatet i denne saken delvis i endte i myras favør, kan man tenke seg et annet resultat dersom ikke blant annet også hjortetrekket hadde vært en faktor (imidlertid kan det tenkes at begrunnelsen ville vært annerledes i dag, all den tid myr er noe høyere på den politiske prioriteringslisten nå, blant annet gjennom NF for 2023-2027, rundskriv om innsigelsespraksis T-2/16 fra 2021 og naturavtalen).

### **Fritidsbebyggelse ved Smørhølkollen – Ringerike kommune**

Et annet eksempel er fra Ringerike kommune, som ble møtt med innsigelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken i februar 2021 etter vedtakelse om endringer i kommuneplanens arealdel for 2019-2030.<sup>110</sup> Innsigelsen knyttet seg blant annet til et avsatt område for fritidsbebyggelse (F2), på 430 dekar, bestående av skog og myr, hvor kommunen ønsket å bygge 40 fritidsboliger. Statsforvalteren mente at det planlagte området ville komme i konflikt med nasjonale og regionale føringer for forvaltning av viktige natur-, landskaps- og friluftslivsverdier, blant annet fordi store deler av området besto av myr. Det ble understreket at forslaget ikke var i tråd med føringene i regional plan for areal og transport i Buskerud. I tillegg grenset området til et naturreservat.

---

<sup>110</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021), ref. 21/963.

Klima- og miljødepartementet anbefalte i brev av juni 2021 at innsigelsen ble tatt til følge. Departementet viste til at det foreslåtte utbyggingsområdet lå i et større, relativt urørt naturområde, og grenset til Selsjøen naturreservat. Departementet viste igjen til Meld. St. 13 (2020-2021), som anbefaler at fritidsboliger lokaliseres innenfor eller i nærheten av eksisterende byggeområder, og at myrområder unngås.<sup>111</sup> Daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom til at innsigelsen skulle tas til følge, fordi det foreslåtte byggeområdet ikke var i tråd med nasjonale og regionale føringer om å sikre større, sammenhengende natur- og friluftsområder, og unngå nedbygging av myr. Det ble vist til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.

I denne saken ser man at hensynet til myr i større grad tillegges selvstendig vekt. Likevel var det også avgjørende at området lå ved et naturreservat, så heller ikke her er det gitt at utfallet hadde blitt det samme uten det som medvirkende faktor. Saken er uansett et eksempel på at innsigelsesordningen med støtte i styringsdokumenter som NF, kan gi positive utslag for hensynet til myr.

### **Boligutbygging ved Midtfjell – Gjesdal kommune**

I Gjesdal kommune ble det vedtatt ny reguleringsplan i mars 2023 for utbygging av Midtfjellområdet – et karbonrikt LNF-område.<sup>112</sup> Reguleringsplanen innebærer nedbygging av myr, og er i strid med både NF og Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke, som blant annet omtaler myr som «særlig viktig økosystem som må ivaretas mest mulig intakte».<sup>113</sup> Statsforvalteren i Rogaland fremmet allerede i april 2022 innsigelse mot Midtfjellprosjektet, på grunn av hensynet til myr.<sup>114</sup> Det ble vist til klimamål for 2030 og 2050 og hvor viktig bevaring av myr var for å nå dem. Statsforvalteren skrev at «myr er gjenstand for en bit-for-bit-nedbygging [...], og kommunen bør derfor ha som utgangspunkt å unngå nedbygging» og det ble bedt «om en redegjørelse for, og stilles krav om, avbøtende tiltak for nedbyggingen av myra». Saken endte imidlertid med enighet i mekling, hvorpå Statsforvalteren trakk innsigelsen i juli 2022. Enighet var basert på tre avbøtende tiltak, om å tilrettelegge for at alle boligene kan ha elbillader, solceller på taket og at det skal plantes trær i en grønstruktur.

---

<sup>111</sup> Meld. St. 13 (2020-2021) s. 148.

<sup>112</sup> Gjesdal kommune (2023), ref. 11/23.

<sup>113</sup> Rogaland fylkeskommune (2020), s. 78.

<sup>114</sup> Gjesdal kommune (2022) s. 6-7.

Resultatet er at det nå vil bygges ned verdifulle myrarealer. Dette tydeliggjør at avbøtende tiltak i et klimaperspektiv, ikke ivaretar hensynet til naturmangfold og arealtap. Saken ville ikke nødvendigvis endt annerledes ved vurdering hos KDD, men den illustrerer i tillegg en utfordring med innsigelsesprosessen allerede hos innsigelsesorganene selv – muligheten for en vurdering av hensynet til myr på statlig nivå, hviler på deres initiativ. Systemet medfører en fare for at dette initiativet ikke blir tatt – at det ikke foreligger en tydelig nok plikt.

I samtale med journalist i Aftenbladet i etterkant uttalte saksbehandler hos Statsforvalteren at «de grunnet manglende erfaring med slike saker har vært veldig usikre på hvordan den skulle behandles».<sup>115</sup> Likevel hadde de ikke rådført seg med Klima- og miljødepartementet. De oppfordret videre journalisten til å klage på reguleringsplanen, og uttalte at de helst ville at kommunen «ikke bygger på myra og legger seg utenom». Man kan da undre seg på hvorfor innsigelsen ikke ble brakt videre til departementet for vurdering. Kanskje hadde saken vært en annen om myr hadde større egenverdi av hensyn til naturmangfold, fremfor klimahensyn.

### **3.4.6 Utfordringer med innsigelsesprosessen**

Disse sakene viser at innsigelsesordningen kan fungere både til gunst og ugunst for nedbygging av myr, men illustrerer imidlertid alle ulike utfordringer med dagens prosessregler for innsigelser. Av Riksrevisjonens undersøkelse fra 2007 fremgår det at innsigelsesinstituttet er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser, *når det benyttes*.<sup>116</sup> Imidlertid ser vi at det ikke foreligger noen klar plikt. Det ble understreket av Riksrevisjonen at departementets avgjørelser i innsigelsessaker skaper usikkerhet om hvordan innsigelsesinstituttet skal praktiseres regionalt. Også gjennom undersøkelsene i EVAPLAN-prosjektet, kom det frem at innsigelsesordningen oppleves å håndteres forskjellig mellom ulike geografiske embeter av en sektormyndighet.<sup>117</sup> Når det gjelder saker om nedbygging av myr, skal jo rundskrivet fra Klima- og miljødepartementet om miljøforvaltningens innsigelsespraksis danne rammene for dette, men sakene over viser at det likevel ikke er konsekvent i hvilken grad eller om, hensynet til myr vektlegges.<sup>118</sup>

---

<sup>115</sup> Stavanger Aftenblad (2023).

<sup>116</sup> Riksrevisjonen (2007) s. 13; Hanssen (2018) s. 341.

<sup>117</sup> Hanssen (2018) s. 349.

<sup>118</sup> Rundskriv T-2/16 (2021).

I tillegg viste undersøkelsene fra EVAPLAN at det foreligger uklarhet rundt hvor tungt hensynet til lokalt selvstyre skal veie når det er i vesentlig konflikt med nasjonale naturverdier.<sup>119</sup> Dette er også påpekt i studie av Myklebust fra 2018, som viser til tvetydige nasjonale signaler. Det er større forventninger til vektlegging av nasjonale og internasjonale hensyn som klima og naturmangfold i planlegging, og i dag særlig et større fokus på vern av karbonrike arealer, men samtidig signaler om at hensynet til lokalt selvstyre skal ivaretas.<sup>120</sup>

Under Solberg-regjeringen I og II mellom 2013 og 2021, var det et politisk mål om å begrense bruken av innsigelser.<sup>121</sup> Dette ble først og fremst begrunnet i hensynet til lokaldemokratiet, men også effektivitets- og forenklingshensyn. I tallene som presenteres i forbindelse med EVAPLAN, ser man en tydelig nedgang i antall innsigelser knyttet til miljøvern fra 2014 da regjeringens rundskriv og brev kom, til 2015.<sup>122</sup> Denne politikken ble videreført gjennom Hurdalsplattformen i 2021, hvor det fremgikk at den nyvalgte regjeringen ønsket å jobbe for at innsigelser mot kommunale planer skulle bli bedre samordnet og «færre».<sup>123</sup> Ser man på tall fra 2015 til 2022, ser man at innsigelsespraksisen knyttet til miljøvern hensyn og naturmangfold, friluftsliv, landskap og grønnstruktur fra Fylkesmannen (Statsforvalteren) har en svak økning i de fleste kategoriene. Fra Fylkeskommunen ser man med de samme variablene en svak nedgang i de fleste kategoriene.<sup>124</sup>

Tallene gir oss ikke svar på hvordan reglene om innsigelser virker i saker som omhandler nedbygging av myr, men spørsmålet man må stille seg er om den samlede nedgangen i antall innsigelser fra 2014 til i dag, skyldes at miljø- og naturhensyn blir brakt på banen tidligere og i større grad hensyntatt i kommunale planer, *eller* om det skyldes en mer prinsipiell vektlegging av hensynet til det lokale selvstyret de siste snart ti årene.<sup>125</sup> Dersom det siste er tilfellet, er dette en stor utfordring ved innsigelsessystemet med hensyn til myr, ettersom man ser at dette er en naturverdi som gjentatt blir nedprioritert på lokalt plan. Riksrevisjonen uttalte i sin rapport om hvordan innsigelsesreglene fungerer for å ivareta nasjonale interesser fra 2019 at:

---

<sup>119</sup> Hanssen (2018) s. 349.

<sup>120</sup> Myklebust (2018) s. 198.

<sup>121</sup> Sundvoldenplattformen (2013) s. 6 og 35, fulgt opp i Jeløyplattformen (2018) og Granavoldenplattformen (2019); Hanssen (2018) s. 343.

<sup>122</sup> Hanssen (2018) s. 344-345, med videre henvisninger til tallgrunnlag fra SSB og KOSTRA.

<sup>123</sup> Hurdalsplattformen (2021) s. 37.

<sup>124</sup> SSB, tabell 13008.

<sup>125</sup> Hanssen (2018) s. 346.



[...] konsekvensene av for sterk innstramming i innsigelsespraksisen [kan] bli at de nasjonale og vesentlige regionale interessene som innsigelsesinstituttet skal verne, ikke blir tilstrekkelig ivaretatt, og at planleggingen bryter med vedtatte nasjonale mål for samfunnsutviklingen.<sup>126</sup>

Selv om departementet i innsigelsessaker som nevnt skal foreta en proporsjonalitetsvurdering knyttet til det lokale selvstyret, jf. koml. § 2-2, er det altså et problem dersom dette hensynet gjør at innsigelser ikke fremmes i utgangspunktet, eller at retten til lokalt selvstyre på prinsipielt grunnlag trumfer nasjonalt vedtatte natur- og klimahensyn i departementsvurderingen.

Det kan konkluderes med at innsigelsesinstituttet i stor grad er styrt av politisk vilje og interesse både hos innsigelsesorganet og departementet. Verktøyene man har etter gjeldende rett gir verken innsigelsesorganet eller stat klare nok rettslige føringer for prioritering i slike saker, og det foreligger ingen tydelig nok plikt til å fremme innsigelse når nasjonale interesser er truet. I lys av naturavtalens mål om en arealforvaltning som sikrer bevaring av natur, kan man på det grunnlag si at innsigelsessystemet i dag i liten grad gir slik sikkerhet mot nedbygging av myr.

### **3.5 Oppsummering**

Etter en gjennomgang av plan- og bygningslovens reguleringer for kommunens rom til planlegging som innebærer nedbygging av myr, er konklusjonen klar – kommunens handlerom er i utgangspunktet stort, med få til ingen rettslige begrensninger. Pbl. oppstiller ikke per i dag tilstrekkelige rammer eller verktøy, verken materielt eller prosessuelt, til å sikre forhindring av nedbygging av myr, i tråd med de krav og politiske føringer som foreligger både internasjonalt og nasjonalt.

Det største problemet avhandlingen i mine øyne belyser, er innsigelsesrettens praktiske betydning. For det første svekkes denne ved en prinsipiell vektlegging av lokaldemokratiet fra regjeringen. Ved arealplanlegging i strid med nasjonale styringsdokumenter og internasjonale krav, men en innsigelsesprosess som likevel overstyres av den prinsipielle retten til kommunalt selvstyre, undergraver man både innsigelsesrettens formål om samordning, og

---

<sup>126</sup> Riksrevisjonen (2019) s. 10

plan- og bygningslovens grunnleggende reguleringsystem. For det andre ved en manglende eller i det minste uklart plikt for innsigelsesorganene til å fremme innsigelse når nasjonale interesser ikke ivaretas i lokale planprosesser. En forutsetning om «frivillig» initiativ fra innsigelsesorganet selv her, gir liten sikkerhet for en planprosess som ivaretar overordnede planer og retningslinjer.

En annen stor utfordring som tydeliggjøres i gjennomgangen er hvordan kommunenes planprosess i høy grad er påvirket av detaljregulering gjennom private aktører, som er underlagt få rettslige begrensninger. Dette undergraver nok i mange tilfeller hensynet til natur og miljø, herunder myr. For svake prosesskrav til konsekvensutredninger ser jeg også som et gjennomgående problem, både for plan- og innsigelsesprosesser.

Som nevnt innledningsvis er naturavtalens første delmål å sikre en helhetlig arealplanlegging slik at tapet av arealer som er viktig for naturmangfoldet nærmer seg null innen 2030. Dagens rettstilstand sikrer ikke ivaretagelse av hensynet til myr i den grad naturavtalens mål legger opp til. I det videre vil jeg se på noen mulige alternative løsninger for bedre å etterleve kravene til en naturvennlig forvaltning av myrområder.

# 4 Hvordan kan reguleringene for nedbygging av myr bedre møte naturavtalens krav?

## 4.1 Bør vi ha nye materielle regler?

Man ser ved gjennomgangen av dagens rettsstilstand for det første et behov for rettslig forpliktende materielle rammer. Hanssen skriver etter funnene gjennom EVAPLAN at det er overraskende mange fra statlige sektormyndigheter og organisasjoner som opplever at pbl. gir virkemidler for å kunne planlegge godt, og at det ikke nødvendigvis er i plan- og bygningslovens system utfordringen primært ligger.<sup>127</sup> Derimot er det det vide handlingsrommet for politikerne, uten tydeligere krav fra overordnede myndigheter eller lovfestede rammer, som gjør at det i praksis er vanskelig for folkevalgte å være en begrensende faktor.<sup>128</sup> Kanskje er et rettslig materielt vern mot nedbygging av myr ikke bare løsningen for statlige og regionale myndigheters målsetninger om ivaretagelse av denne naturtypen, men også press kommunen står overfor fra blant annet privates reguleringsforslag om utbygging på myrareal.

### 4.1.1 Miljødirektoratets forslag

Miljødirektoratet la som nevnt frem forslag om lovfestet forbud mot nedbygging av myr 1. desember i år.<sup>129</sup> Et slikt forbud mener jeg i lys av det ovenstående er et fornuftig forslag, som nok kan avhjelpe mange av utfordringene med dagens rettsstilstand. Forbudet foreslås hjemlet i naturmangfoldloven, med nærmere bestemmelser om virkeområde og dispensasjonsadgang i egen forskrift. Myndigheten etter forskriften foreslås lagt til Statsforvalterne, med Miljødirektoratet som klageinstans.<sup>130</sup>

Hva gjelder definisjonen av myr, er det som påpekte i høringsnotatet avgjørende at det gis en klar og presis regel, som innebærer at de tiltak som gjøres forbudt er tilstrekkelige for en *effektiv* beskyttelse av myr, mot aktivitet som skader eller ødelegger myras egenskaper, og

---

<sup>127</sup> Hanssen (2018) s. 340.

<sup>128</sup> Hanssen (2018) s. 341.

<sup>129</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat.

<sup>130</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 4-5.

fører til tap av karbonlagre, naturareal og naturmangfold.<sup>131</sup> Avgrensningen av begrepet «myr» er imidlertid ikke et enkelt grep lovteknisk, sammenlignet for eksempel med grensen for byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8. Myrareal er vagere avgrensede områder, enn det klare 100-metersbeltet. Det ser likevel ut som Miljødirektoratet har løst dette på en hensiktsmessig måte, ved å *ikke* begrense virkeområdet etter for eksempel type, størrelse, dybde eller kvalitet, men omfatte alt som utgjør myrvegetasjon og torvdannelse.<sup>132</sup> Dette kan man anta er en god løsning i den grad målet er at myrbegrepet i *størst mulig grad* skal plukke opp de arealer forbudet er ment å beskytte.

Når det gjelder forbudets hjemmel, var det forutsatt i oppdragsbrevet fra Klima- og miljødepartementet at det skulle forankres i naturmangfoldloven, men etter min mening er det ikke opplagt at dette er eneste løsning.<sup>133</sup> På den ene siden er fordelene med å hjemle forbudet på nasjonalt plan at man får et større og mer oversiktlig bilde av arealtapssituasjonen, og dermed kan forhindre bit-for-bit-nedbygging. Videre er forbudet begrunnet i natur- og klimahensyn, og nml. er jo nettopp en ren naturlov.<sup>134</sup> På den andre siden ligger det som påpekt over til rette for at pbl. *kan* ivareta også hensynet til natur og miljø, med de rette justeringene og «rett bruk». Som Hanssen skriver er jo pbl. nettopp ment å være en felles arena for arealavklaringer.<sup>135</sup> Lovens intensjon er å samordne sektorinteresser, og i en tid hvor hensynet til vern av myr er såpass viktig, burde vel dette kunne få avgjørende betydning i en slik interesseavveining. Har man i tillegg en materiell skranke som forbyr det motsatte, er det vel heller eventuelle dispensasjonsregler som står i veien for gjennomføringen av et slikt vern.

I den sammenheng kan man igjen se til byggeforbudet i strandsonen, jf. pbl. § 1-8, som vannes fullstendig ut av kommunens dispensasjonsadgang. Her er nok igjen den prinsipielle tilnærmingen til det lokale selvstyret et poeng, derunder forståelsen av lokalpolitikeres rolle knyttet til forskjellen mellom juss og politikk. Avgjørende må være at en dispensasjonsvurdering ikke hviler på hvorvidt kommunen «ønsker» å gi dispensasjon, men på om *lovens* vilkår for dispensasjon er oppfylt.<sup>136</sup> Og disse vilkårene må igjen begrenses for å sikre et faktisk vern. Også hva gjelder dispensasjonsadgangen er jeg enig i Miljødirektoratets

---

<sup>131</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 16.

<sup>132</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 8 flg.

<sup>133</sup> Klima- og miljødepartementet, brev av 15. mars 2023 (ref.: 23/926-1).

<sup>134</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 64.

<sup>135</sup> Hanssen (2018) s. 326.

<sup>136</sup> Holth & Winge AS (2023) s. 66.

forslag, om at myndigheten bør ligge hos Statsforvalteren, adgangen være svært begrenset, og at lokale forhold ikke skal gis betydning.<sup>137</sup>

Til slutt er det et viktig poeng i høringsnotatet at effekten av et forbud mot nedbygging av myr med tanke på reduksjon av utslipp av klimagasser og tap av naturmangfold, avhenger av om andre arealer bygges ned i stedet, og eventuelt hvilke arealer. Det er viktig at byggetiltak ikke flyttes til andre pressede arealtyper, som skog, men heller med fordel til "grå" arealer (arealer som allerede er utbygd).<sup>138</sup> Størst effekt for både klima og natur får man naturligvis ved å unngå at utbygging i det hele tatt finner sted. For utbyggingstiltak som fritidsboliger er ikke dette et utenkelig virkemiddel.

#### **4.1.2 Sml. nydyrkingsforskriften og forskrift om bærekraftig skogbruk**

Til sammenligning har vi allerede under jordloven nydyrkingsforskriften, som forbyr nydyrking av myr, jf. § 5a, og under skogbruksloven forskrift om bærekraftig skogbruk, som forbyr nygrøfting av myr, jf. § 5 niende ledd.<sup>139</sup> Man kan stille seg undrende til hvorfor det finnes regler mot dyrking av skog og åker på myr, men ikke for bygging av fritidsboliger, næringsbygg eller infrastruktur. Kanskje ligger begrunnelsen i at nærings- og boligutviklingsformål har en høyere prioritet enn hensynet til dyrket jord og skogbruk, i forhold til myr. Ifølge Miljødirektoratet har nedbygging av myr imidlertid historisk skjedd i mindre omfang enn grøfting til andre formål, som også kan være noe av grunnen, men nedbygging i form av bebyggelse har økt kraftig de siste årene.<sup>140</sup>

Uansett er det klart at alle disse tre formene for tap av myr har det samme resultatet – arealpress og negative konsekvenser for klima og naturmangfold. Av hensyn til både systemlighet og logiske prioriteringsregler, vil jeg derfor argumentere for at nedbygging av myr bør forbys på lik linje som nydyrking og nygrøfting.<sup>141</sup>

---

<sup>137</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 36.

<sup>138</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 31.

<sup>139</sup> Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova).

<sup>140</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 12-13.

<sup>141</sup> Forbudet mot nydyrking av myr ble vedtatt opphevet ved regjeringsskifte i 2021, men opphevelsen er på nåværende tidspunkt ikke tredd i kraft. Desto større grunn til å begrense tap også ved forbud om nedbygging. Se LOV-2021-06-11-82 om endring av jordlova.

## 4.2 Bør vi ha nye prosessuelle regler?

Veien til et vedtatt lovfestet forbud mot nedbygging av myr kan imidlertid antas å bli lang. Uavhengig av om et materielt forbud blir vedtatt i fremtiden eller ikke, er det kanskje vel så virkningsfullt om prosesskravene i pbl. skjerpes, for å styrke den helhetlige og sektorovergripende funksjonen loven er ment å ha. Vi ser at det finnes mål for vern mot nedbygging av myr på overordnet plannivå, men at problemet gjerne ligger i at koblingene mellom overordnede og lokale planer i noen tilfeller er svakere enn ambisjonene til pbl. tilsier.<sup>142</sup>

### 4.2.1 Skjerpede krav til KU

For at kravet om KU i større grad skal bidra til å sikre et representativt kunnskapsgrunnlag for vedtakelse av planer, bør det vurderes endringer i dagens KU-regler. For det første bør det sikres at planer som innebærer nedbygging av myr er KU-pliktige. En mulig løsning kan være å innta et punkt i kuf. vedlegg I om at planer (både på område- og detaljnivå, jf. kuf. § 6), som innebærer nedbygging og bruk av myr, alltid er underlagt krav om KU. For det andre bør det oppstilles et generelt krav om oppdatert KU for alle eldre planer, både reguleringsplan og kommuneplan, som innebærer nedbygging av myr.<sup>143</sup> Dette er særlig viktig i lys av NINAs rapport om dagens arealreserver på myr.<sup>144</sup>

For det tredje bør det på mer generelt grunnlag vurderes om KU ikke skal bestilles av utbygger selv, men heller som foreslått av Hanssen, Holth, Simensen og Winge, av det ansvarlige forvaltningsorgan for å sikre uavhengighet.<sup>145</sup> I saker hvor det er kommunen eller statlige organ som er tiltakshaver, kan bestilleransvaret flyttes til Statsforvalteren.<sup>146</sup> Slik kan tette bånd mellom utreder og utbygger brytes. For det fjerde er det viktig at manglende eller mangelfull KU får rettslige virkninger, på linje med uttalelsen i SOMB-2022-3102, slik at kravet ikke i praksis ender med en form for symbolsk verdi. Samlet sett kan disse forslagene forhåpentligvis bidra til å styrke hensynet til myr i arealplanleggingen etter pbl.

---

<sup>142</sup> Buanes (2018) s. 75.

<sup>143</sup> Sml. forslag i KS (2022) s. 37-38.

<sup>144</sup> NINA (2023); Holth & Winge AS (2023) s. 39.

<sup>145</sup> KS (2022) s. 38.

<sup>146</sup> Altinget (2023).

## 4.2.2 Skjerpede regler om krav til innsigelser

Når det gjelder reglene for innsigelse, er det interessant å se instituttet under to mulige scenarioer. Én – at det innføres et lovfestet forbud mot myr enten i pbl. eller nml., og to – at de materielle grensene for nedbygging av myr forblir som de er per i dag.

Dersom det vedtas et lovfestet forbud mot nedbygging av myr som foreslått av Miljødirektoratet, er spørsmålet om innsigelsesinstituttets betydning bortfaller. I teorien vil det jo imidlertid fortsatt kunne vedtas for eksempel reguleringsplaner i strid med forbudet, som aktualiserer innsigelsesinstituttet. Avgjørende er at rammene for innsigelsesretten da uansett vil være klarere. Om en plan har *ulovlig* innhold, er det klart at vilkårene for inngrep i kommunens kompetanse vil være oppfylt, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd, og det vil dermed ikke være rom for noen proporsjonalitetsvurdering av kommunens rett til selvstyre.<sup>147</sup> Det vil derfor ikke foreligge noen tvil om verken adgang – eller kanskje plikt – til å fremme innsigelse, og til eventuell omgjøring av planen. Som Miljødirektoratet understreker i den forbindelse i høringsnotatet, vil forskriften i mange tilfeller være det strengeste regelverket, og avklaring om tillatelse/dispensasjon bør derfor avgjøres enten før for planprosesser igangsettes, eller foregå parallelt.<sup>148</sup>

Dersom grensene for nedbygging av myr som i dag fortsetter å primært ligge i overordnede planer og retningslinjer uten rettslig virkning, bør imidlertid rammene for innsigelsesretten skjerpes for at verktøyet skal gi tilstrekkelig sikkerhet for ivaretagelse av myrområder på kommunalt plannivå. Om målet er en helhetlig arealforvaltning som sikrer bærekraftig utvikling, og oppfyllelse av våre forpliktelser etter både Paris- og naturavtalen, kan ikke hensynet til det kommunale selvstyret trumfe ivaretagelse av myr. Sann rettstilstanden er i dag, er et viktig tiltak mot dette at innsigelser ikke fra et politisk perspektiv søkes å kategorisk bli «færre», men derimot at rammene for når innsigelser kan (og burde) fremmes klargjøres.

Én måte å gjøre dette på er å konkretisere vilkåret for innsigelse etter pbl. § 5-4, ved å mer kategorisk liste opp aktuelle nasjonale interesser, derunder innta myr eller naturmangfold som alternativ.<sup>149</sup> Dette vil både gjøre det tydeligere når lovens vilkår er oppfylt, men også kunne bidra til et større fokus på disse interessene, derunder potensielt gjøre kommunene mer opptatt

---

<sup>147</sup> Vedvik (2023) s. 384.

<sup>148</sup> Miljødirektoratet (2023), høringsnotat, s. 26.

<sup>149</sup> Vedvik (2023) s. 387.

av å følge opp de nasjonale retningslinjene på de aktuelle områdene.<sup>150</sup> En ulempe med dette er imidlertid at man mister den fleksibiliteten som pbl. § 5-4 i dag oppstiller med hensyn til å ta opp i seg endringer i samfunnet og kunnskapsgrunnlag.

Kanskje ligger derfor svaret heller i enda tydeligere retningslinjer gjennom de statlige styringsdokumentene for innsigelsespraksis, slik at det ikke er tvil om hvilke nasjonale interesser som gir grunnlag for innsigelse, og hvordan disse skal samordnes og vektet mot hverandre.<sup>151</sup> Slik vil det heller ikke være tvil om når staten kan overprøve kommunenes kompetanse, uten at dette anses som en uforholdsmessig overstyring av deres rett til lokalt selvstyre. Dette vil bidra til en mer forutsigbar innsigelsespraksis, og forhåpentligvis sikre at planprosessen ivaretar hensynet til myr fra start, eventuelt i en innsigelsesrunde.

### **4.2.3 Juridisk bindende regionale planer**

Et annet forslag til endring på prosessuelt nivå er juridisk bindende regionale planer. Planlovutvalget ønsket å styrke den regionale planleggingen, som virkemiddel for samordning, men forslaget ble ikke vedtatt.<sup>152</sup> Flere har imidlertid i ettertid tatt til orde for at regional plan likevel bør gis rettslig virkning.<sup>153</sup> Hanssen peker konkret på juridisk bindende regionale planer som mulig virkemiddel for nettopp en mer arealeffektiv utvikling og bedre vern av blant annet naturverdier.<sup>154</sup>

Som nevnt har regional styring mulighet til å motvirke bit-for-bit-nedbygging, og det kan antas at det vil kunne forbedre effektiviteten både på område- og detaljnivå (hhv. kommunale planer og reguleringsplaner). Den typiske innsigelsesmyndigheten ved Statsforvalteren, vil jo ved utarbeidelsen av den regionale planen nemlig ha avklart både avveining og prioritering av de hensyn som sektorlovene skal ivareta. Dermed er de nasjonale hensynene, herunder hensynet til myr, allerede avklart når man kommer til den kommunale planprosessen.

### **4.2.4 Skjerpede krav til private reguleringsplaner**

---

<sup>150</sup> Vedvik (2023) s. 387.

<sup>151</sup> Vedvik (2023) s. 387.

<sup>152</sup> NOU 2003:14 s. 65; Hanssen (2018) s. 328.

<sup>153</sup> Hanssen, Hofstad og Higdem (2018) s. 135.

<sup>154</sup> Hanssen (2018) s. 358.



Til slutt bør det vurderes strengere krav til private reguleringsplaner, som tiltak for blant annet større sikkerhet mot nedbygging av myr. Som vist har private aktører et stort handlingsrom når det gjelder innholdet av reguleringsforslag og samsvar med overordnede planer. Selv om kommunen har flere verktøy for kontroll med private reguleringsforslag som ikke samsvarer med kommunens arealplan, jf. blant annet pbl. §§ 12-8 og 12-11, setter ikke § 12-3 noen absolutte rettslige skranker for hva som kan inntas i og vedtas gjennom slike planer.<sup>155</sup> Det bør derfor vurderes å oppstilles et rettslig krav om innholdsmessig samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner. I det minste bør det oppstilles et generelt krav om konsekvensutredning der privat reguleringsplan ikke samsvarer med overordnet kommuneplan, sml. kravet i kuf. vedlegg I punkt 25.

### 4.3 Avsluttende betraktninger

Det er mange forslag til ulike tiltak som kan avhjelpe problematikken rundt tap av myr, og det ovenstående er bare et utvalg. Det er vel imidlertid ikke tvilsomt at et rent lovfestet materielt forbud mot nedbygging vil være det mest effektive, og vi kan håpe at dette forslaget på et tidspunkt vil gå gjennom. Før den tid er det imidlertid klart at også innstramminger på prosessuelt nivå kan bidra til å styrke vernet av myr. Som Vedvik skriver er det verken mulig eller ønskelig å ta arealforvaltningen ut av politikken, men loven kan fortsatt i større grad klargjøre hva som er de rettslige rammene som *politikken må holde seg innenfor*.<sup>156</sup>

Avslutningsvis må det påpekes at selv om denne avhandlingen tar utgangspunkt i et mål om å forhindre nedbygging av myr, omfatter naturkrisen tap av all form for naturmangfold og areal, og det er avgjørende at ikke problemet forflyttes videre til en annen presset arealtype. Problemstillingen må derfor naturligvis ses i en større sammenheng. Fra et naturperspektiv er det likevel trygt å si at om vi skal nå naturavtalens mål om nulltap for naturmangfold og 30 % vern av naturareal innen 2030, kan man ikke lenger se urørt natur som arena for ubegrenset utbygging.

---

<sup>155</sup> Minde (2023) s. 139.

<sup>156</sup> Vedvik (2023) s. 391.

# Litteraturliste

## Norske lover og forskrifter

1. Lov 17. mai 1814 Kongerikets Noregs Grunnlov
2. Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
3. Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord
4. Lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk
5. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
6. Lov 17. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
7. Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner
8. Lov 11. juni 2021 nr. 82 om endring av jordlova (ikke i kraft)
9. Forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking av jord
10. Forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk
11. Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger
12. Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

## Norske lovforarbeider

1. NOU 2001: 7 Om bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, Planlovutvalgets første delutredning
2. NOU 2003: 14 Om bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II, Planlovutvalgets utredning med lovforslag
3. Ot.prp. nr. 47 (2003-2004) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)

4. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling
5. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
6. Innst. 2 S (2022-2023) Om nasjonalbudsjettet 2023 og forslaget til statsbudsjett for 2023

### **Norske rettsavgjørelser**

1. HR-2009-1093-A (Huseby)
2. HR-2017-2247-A (Reinøy)
3. HR-2017-2376-A
4. HR-2020-2472-P (Klimadommen)
5. HR-2021-662-A (Ulvedommen)

### **Norsk forvaltningspraksis**

1. SOM-2011-1327
2. SOM-2022-3102
3. Kommunal- og distriktsdepartementet (2021). Sak 21/963. Ringerike kommune - innsigelser til kommuneplanens arealdel 2019-2030.
4. Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Sak 22/811. Avgjerd i motssegnssak – kommunedelplan for tidlegare Volda kommune.
5. Gjesdal kommune (2022). Oppsummering av merknader høring innsigelsessak. <https://www.gjesdal.kommune.no/f/p21/i278f1435-765b-45e5-9616-023d6f97b241/oppsummering-av-merknader-horing.PDF>
6. Gjesdal kommune (2023). Sak 11/23. 2. gangsbehandling/sluttbehandling av detaljregulering for Midtfjell, felt A, D og E - planid 201901.

## **Rundskriv, styringsdokumenter og andre uttalelser fra norske organer og institusjoner**

1. Finansdepartementet. Meld. St. 1 (2022-2023) Om nasjonalbudsjettet 2023.
2. Granavoldenplattformen 2019-2021. For en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.
3. Hurdalsplattformen 2021-2025. For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet.
4. Innlandet fylkeskommune. (2023, 14. juni). Regional plan for klima, energi og miljø.
5. Jeløyapattformen 2018-2019. For en regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre.
6. Klima- og miljødepartementet. Meld. St. 18 (2015-2016) Om friluftsliv – natur som kilde til helse og livskvalitet.
7. Klima- og miljødepartementet. Meld. St. 13 (2020-2021) Om klimaplan for 2021-2030.
8. Klima- og miljødepartementet. (2021). Rundskriv (T-2/16). Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis.
9. Klima- og miljødepartementet. Tildelingsbrev 2022 for Miljødirektoratet.
10. Klima- og miljødepartementet. (2023, 15. mars). Brev ref.: 23/926-1.
11. Kommunal- og distriktsdepartementet. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027.
12. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Rundskriv (H-2/14). Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.
13. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.

14. Miljødirektoratet. (2022, 29. juni). Faglig grunnlag for en strategi for å hindre nedbygging av myr.
15. Miljødirektoratet. (2023, 1. desember). Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr.
16. Miljødirektoratet. Veileder: Karbonrike arealer i arealplanlegging. (Hentet 5. september 2023).
17. Rogaland fylkeskommune. (Vedtatt 20. oktober 2020, endret 14. juni 2023). Regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke.
18. Sundvoldenplattformen 2013-2018. For en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet.

### **Multilaterale traktater, konvensjoner og direktiver**

1. Convention on biological diversity (CBD), 5 June 1992 (entered into force 29 Decembre 1993) 1760 UNTS 79.
2. Direktiv 2001/42 EF om strategiske miljøkonsekvensutredninger (Plandirektivet – SKU).
3. Direktiv 2011/92 EF om krav til vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
4. Direktiv 2014/52 EU om vurdering av visse offentlige og private prosjekters miljøvirkninger.
5. EØS-avtalen – Vedlegg XX Miljø, 1. januar 1994, AVT-1992-05-02-1-V20.
6. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (Naturavtalen), 19 Decembre 2022, CBD/COP/DEC/15/4.
7. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Bærekraftsmålene), 21 Octobre 2015, A/RES/70/1.

### **Litteratur og artikler**

1. Aarsæther, Nils og Strand, Arvid, «Nasjonale forventninger – stive og fleksible?», i Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018.
2. Backer, Inge Loranger, *Naturmangfoldloven, kommentarutgave*, Universitetsforlaget 2010.
3. Backer, Inge Loranger, *Innføring i naturressurs- og miljørett* (5. utg.), Gyldendal Juridisk 2012.
4. Backer, Inge Loranger og Bugge, Hans Christian, «Forsømt konsekvensutredning av alternativer – Høyesteretts dom i Rt. 2009 s. 661 om den amerikanske ambassade i Husebyskogen», *Lov og rett*, 49(3) 2010, s. 115-127, <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3061-2010-03-02>
5. Buanes, Arild, «Helhetlig planlegging og sektorenes ansvar», i Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018.
6. Hanssen, Gro Sandkjær, «Spenningen mellom bruk og vern: Ivaretas hensynet til naturmangfold og jordvern i planleggingen?», i Plan- og bygningsloven – en lov for vår tid? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018.
7. Hanssen, Gro Sandkjær, Hofstad, Hege og Higdem, Ulla, «Regional plan», i Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene? Gro Sandkjær Hanssen og Nils Aarsæther (red.), Universitetsforlaget 2018.
8. Hauge, Katrine Broch og Myklebust, Ingunn, «Nye saker frå Høgsterett om Grl. § 112 som tolkningsfaktor og grense i klima-, naturressurs- og arealforvaltning», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 17(1) 2021, s. 3-7, <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9529-2021-01-0>
9. Holth, Fredrik og Winge, Nikolai, *Plan- og bygningsrett* (2. utg.), Universitetsforlaget 2019.

10. Minde, Hanne Winger, «Hvilke krav stilles til samsvar mellom private reguleringsforslag og overordnede arealplaner?», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 18(2) 2023, s. 105-140, <https://doi.org/10.18261/tfei.18.2.2>
11. Myklebust, Ingunn, «Akvakultur og det kommunale sjølvstyret – Kommunal arealplanlegging i sjø og motsegn som verkemiddel for å følgje opp nasjonal og regional politikk», *Kart og plan*, Vol. 78, 2-2018, s. 188–198.
12. Pedersen, Odd Jarl, Sandvik, Per, Skaaraas, Helge, Ness, Stein og Os, Audvar, *Plan- og bygningsrett: Del 1 Planlegging og ekspropriasjon* (3. utg.), Universitetsforlaget 2018.
13. Vedvik, Siv Élen Årskog, *Motsegn – Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, Karnov Group 2023.

## Rapporter

1. Holth & Winge AS. (2023, 9. juni). Naturavtalens betydning for norsk rett. En juridisk utredning på oppdrag fra WWF Verdens naturfond, Birdlife Norge, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Sabima og Spire.
2. IPBES. (2019, 4. mai). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (editors). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 1148 pages.  
<https://doi.org/10.5281/zenodo.6417333>
3. KS. (2022). Simensen, Trond, Winge, Nikolai, Holth, Fredrik, Stange, Erik, Barton, David N. og Hanssen, Gro Sandkjær. Bærekraftig arealbruk innenfor rammen av lokalt selvstyre. FOU-rapport.
4. NIBR. (2018). Evaluering av pbl. (2008), fungerer plandelen etter intensjonene? (EVAPLAN). Prosjektnummer 237680 i NFR.
5. NINA. (2022, september). Blumentrath, Stefan, Simensen, Trond og Nowell, Megan. Kartlegging av tomtereserver for fritidsbolig i Norge. Rapport 2171. Norsk institutt for naturforskning.

6. NINA (2023, august). Simensen, Trond, A'Campo, Willeke, Atakan, Andreas, Heggdal, Jan Eirik, Aune-Lundberg, Linda, Vagnildhaug, Andreas, Kristensen, Øystein og Lindaas, Gunnar Ogwyn. Planlagt utbyggingsareal i Norge. Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven. Rapport 2310. Norsk institutt for naturforskning.
7. Riksrevisjonen (2007, 3. juli). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dokument nr. 3:11 (2006-2007).
8. Riksrevisjonen (2019, 15. juli). Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker. Dokument nr. 3:7 (2018-2019).
9. Schüts, Sigrid Eskeland og Johansen, Elise (2023, 15. mars). Faglig grunnlag for overordnede prinsipper for arealbruk til havs. Det juridiske fakultet, UiB. Oppdragsgiver Klima- og miljødepartementet.
10. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987). Vår felles framtid. Forente Nasjoner (FN).

## **Internettider- og artikler**

1. Altinget, «Forskere og utredere: Bryt båndene mellom utbygger og utreder», 4. januar 2023, <https://www.altinget.no/artikkel/forskere-og-utredere-bryt-baandene-mellom-utbygger-og-utreder> (hentet 26. september 2023).
2. Artsdatabanken, «Norsk rødliste for arter 2021», 24. november 2021, <https://www.artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021> (hentet 12. oktober 2023).
3. Avisa ST, «Lokaldemokratiet under angrep!», 6. mai 2022, <https://www.avisast.no/debatt/i/G39B2Q/lokaldemokratiet-under-angrep> (hentet 6. september 2023).
4. Miljødirektoratet, «Inngrepsfri natur», <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/inngrepsfri-natur/> (hentet 24. august 2023).
5. Miljødirektoratet, «Korallrev og typisk høgmyr kan bli utvalgte naturtyper», 5. oktober 2022, <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17942388/korallrev-og->



- [typisk-hogmyr-kan-bli-utvalgte-naturtyper-bokmal?publisherId=17847187](https://www.nrk.no/typisk-hogmyr-kan-bli-utvalgte-naturtyper-bokmal?publisherId=17847187) (hentet 10. oktober 2023).
6. NRK, «De reelle ødeleggelsene av norsk natur er ukjent», 4. mai 2020, [https://www.nrk.no/klima/slik-forsvinner-norsk-natur-\\_bit-for-bit-1.14985837](https://www.nrk.no/klima/slik-forsvinner-norsk-natur-_bit-for-bit-1.14985837) (hentet 29. august 2023).
  7. SSB, statistikkbanken, tabell 12987, <https://www.ssb.no/statbank/table/12987/> (hentet 12. oktober 2023).
  8. SSB, statistikkbanken, tabell 13008, <https://www.ssb.no/statbank/table/13008/chartViewLine/> (hentet 13. oktober 2023).
  9. Stavanger Aftenblad, «Statsforvalteren i Rogaland og Gjesdal kommune leker klimapolitikk», 18. august 2023, <https://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/i/130V6o/statsforvalteren-i-rogaland-og-gjesdal-kommune-leker-klimapolitikk> (hentet 3. november, 2023).

# Liste over figurer

Figur 1 (s. 6): Villmarkspregede områder i Norge.

<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/naturomrader-pa-land/inngrepsfri-natur/>