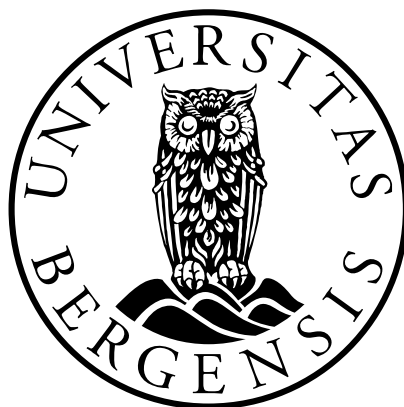


Retningslinjer for statsforvalterens
prøving av saker underlagt det
kommunale selvstyret

*Med eksempler fra plan- og bygningsloven og
jordloven*

Kandidatnummer: 236

Antall ord: 14 959



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

7. juni 2021

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	1
Del I.....	3
1 Innledning	3
1.1 Presentasjon av tema og problemstilling.....	3
1.2 Bakgrunn – utvikling av regelen om prøving av skjønnnet etter forvaltningsloven	5
1.3 Rettskilder og rettskildebruk	7
1.3.1 Innledning.....	7
1.3.2 Rettskildebildet og enkelte metodiske spørsmål	7
Del II.....	10
2 Overordnede rammer for det kommunale selvstyret	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Grunnloven.....	10
2.3 Kommuneloven	11
2.4 Innsigelsesinstituttet som virkemiddel for samordning av overordnede planer	12
2.5 Statsforvalterens rolle i saksbehandling og prøving	14
3 Hjemmelsgrunnlag for styring av arealbruk.....	16
3.1 Innledning.....	16
3.2 Plan- og bygningsloven.....	17
3.3 Jordloven	19
4 Variabler ved prøving av skjønnnet etter forvaltningsloven	21
4.1 Innledning.....	21
4.2 Styrken på nasjonale og regionale interesser	21
4.2.1 Problemstilling	21
4.2.2 Nasjonale og regionale interesser etter plan- og bygningsloven.....	22
4.2.3 Nasjonale og regionale interesser etter jordloven	27
4.3 Hensynet til det kommunale selvstyret	30
4.3.1 Innledning.....	30
4.3.2 Hensynet til det kommunale selvstyret etter plan- og bygningsloven	30
4.3.3 Hensynet til det kommunale selvstyret etter jordloven.....	35
4.4 Har kompetansegrunnlaget betydning?	37
4.4.1 Innledning.....	37

4.4.2	Kommunen sin styringsmakt i plansaker	38
4.4.3	Kommunen sin styringsmakt i saker der myndigheten er delegert	40
Del III	43
5	Avsluttende del	43
5.1	Oppsummering	43
5.2	Veien videre: statlig overprøving av kommunenes frie skjønn i fremtiden	44
Litteratur- og kilderegister	47

Del I

1 Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

I de tilfeller der et statlig organ er klageinstans for et vedtak fattet av en kommune eller fylkeskommune, følger det av lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven – fvl.) § 34 andre ledd tredje punktum at den statlige klageinstansen skal «legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn».

I denne oppgaven vil jeg undersøke hva som er relevant og sentralt i fastleggingen av det kommunale selvstyret, der loven stiller krav til vektleggingen av dette ved prøvingen. For det første vil jeg se nærmere på interesser som kan avgrense hva som er underlagt selvstyret.

Hensynet til det kommunale selvstyret må veies opp mot andre, nasjonale hensyn, herunder behovet for statlig styring.¹ For det andre vil jeg se nærmere på om kompetansegrunnlaget for kommunens myndighet kan ha betydning for prøvingen av vedtakene som fattes.

Forarbeidene til opprinnelig og gjeldende formulering i forvaltningsloven § 34 peker på at nasjonale hensyn kan være særlig tungtveiende på lovområder som er delegert til kommunene, uten at det tilsynelatende blir gått nærmere inn på *hvordan* delegerte områder skiller seg fra de tilfeller der primærkompetansen ligger til kommunen.² Til sammenligning sies det likevel at kommunalt selvstyre vil kunne stå sterkt på «saksområde av lokalpolitisk art» der det foreligger «særlege lokalpolitiske interesser».³

Prøvingen av det kommunale selvstyret ligger i grensen mellom juss og politikk. Hva som er relevante vurderingstema i skjønnsrommet, er likevel en rettslig vurdering. En rettslig tilnærming til en analyse av det kommunale selvstyrets rekkevidde vil derfor både kunne bidra til å avklare hvilken makt som ligger til forvaltningsapparatet og hvordan jussen setter rammer for politikken.

¹ Rundskriv H-2103 punkt 2.3.2.3 og 2.3.2.4 (side 6 i trykt utgave).

² Se Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41 og Prop. 64 L (2016–2017) s. 18.

³ Prop. 64 L (2016–2017) s. 18.

I analysen er hovedfokuset på hva som er relevante variabler i skjønnet for vurdering av klagesaker på arealforvaltningens område. Jeg vil belyse dette ut ifra noen utvalgte lover og hjemler som kommunen har for myndighetsutøving. I arealforvaltningen møtes nasjonale og lokale hensyn og det oppstår ofte spørsmål om omfanget av de ulike forvaltningsnivåenes handlingsrom.

I plansaker etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.) er kommunen gitt «primæransvaret for at nasjonale og regionale interesser og andre viktige interesser blir tekne vare på i den kommunale arealplanlegginga».⁴ Dette gir en pekepinn på at det i spørsmålet om rekkevidden av hensynet til det kommunale selvstyret må ses hen til ulike interesser og lovgivers forventning til ivaretagelsen av disse.

Det vil i det etterfølgende tas utgangspunkt i plan- og bygningsloven og lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova – jl.) som eksempelområder. Bredden av arealplanleggingssaker etter plan- og bygningsloven er imidlertid stor og vesentlig mer omfattende enn saksbehandling av enkeltsaker etter jordloven. Sistnevnte er likevel et godt eksempel på hvordan sektorlover kan spille inn på kommunal arealforvaltning. Siden myndigheten etter jordloven i mange tilfeller primært ble lagt til departementet, egner loven seg også godt til en analyse av kompetansegrunnlagets betydning for prøvingen. Sammen vil de to eksempelområdene kunne belyse hvordan hensynet til det kommunale selvstyret blir operasjonalisert gjennom konkret lovgivning og myndighetsutøvelse.

Analysen er viktig av flere årsaker. Fra kommunenes side vil det være relevant å klarlegge hvor langt den enkelte kommunes selvstyre normalt kan forventes å rekke, og hvilke faktorer som påvirker en eventuell statlig overprøving selv etter at hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt. Hvor stort er den enkelte kommunes handlingsrom?⁵ Hvor finnes handlingsalternativene? På den andre siden er det viktig for statsforvalteren (tidligere «fylkesmannen») å ha en forståelse for rolle- og kompetansefordelingen mellom myndighetsnivåene i behandlingen av enkeltsaker. Dette har også en side til demokratisk legitimitet og rettsikkerhet, og et behov for å besvare forventninger og krav til legitimitet i systemet.

⁴ Prop. 64 L (2016–2017) s. 34.

⁵ Statsforvalteren ser både direkte og indirekte ut til å stille opp en slik problemstilling i klagesaksbehandlingen, se eksempelvis Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder sak 2018/5854 og Fylkesmannen i Agder sak 2016/17424.

Siden 2018 har dessuten kommunene hatt muligheten til å reise søksmål mot staten om gyldigheten av et statlig organs avgjørelse etter klage, jf. lov 17. juni 2005 nr. 90 om meklings og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.) § 1-4 a første ledd bokstav a.⁶ Dette innebærer at overprøvingskompetansens rekkevidde i ulike saker potensielt vil kunne være nyttig å avklare også for domstolene.⁷ Slik har det også oppstått et spørsmål om rettsliggjøring av det kommunale selvstyret.

I spørsmålet om utforming av den nye forvaltningsloven, var forvaltningslovutvalget delt i spørsmålet om hvor langt en statlig klageinstans bør kunne overprøve kommunens skjønnsutøvelse. Utvalgets medlemmer har pekt på fire ulike terskler for statsforvalterens prøving av det kommunale selvstyret.⁸ Dette aktualiserer en nærmere analyse av prøvingsadgangen og hvor rettsutviklingen er på vei ytterligere.

Under gis det innledningsvis en redegjørelse for tematikkens bakgrunn og enkelte metodiske spørsmål. I analysedelen gir kapittel 2 en oversikt over rammene for det kommunale selvstyret og kapittel 3 en presentasjon av hjemmelsgrunnlagene som er gjenstand for behandlingen. Deretter følger i kapittel 4 en analyse av hvordan skjønnsrommet i disse reglene kan prøves. Her ligger fokuset i kapittel 4.2 på nasjonale og regionale interesser som kan avgrense det kommunale selvstyret og i kapittel 4.3 på selvstyrets egenvekt i balansen mot disse interessene. Videre undersøkes det i kapittel 4.4 det om kompetansegrunnlaget for kommunens myndighet kan ha betydning for prøvingen av skjønnet. Avslutningsvis drøftes i kapittel 5 hvordan statlig overprøving av det kommunale selvstyret kan se ut i fremtiden.

1.2 Bakgrunn – utvikling av regelen om prøving av skjønnet etter forvaltningsloven

Tidligere var omfanget av statlig overprøving ved klage over kommunale vedtak begrenset ved at klageretten etter forvaltningsloven § 28 andre ledd ikke gjaldt for vedtak truffet av organer opprettet etter daværende kommune- og fylkeskommunelover.⁹ Et vedtak truffet av

⁶ Endret ved lov nr. 63/2017.

⁷ Per 1. juni 2021 er det i Lovdata likevel ingen publiserte avgjørelser der kommunen etter tvl. § 1-4 a har reist søksmål mot staten om den har holdt seg innenfor rammene av sin overprøvingskompetanse. Lignende problemstillinger er likevel drøftet i blant annet Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa) avsnitt 47–54.

⁸ NOU 2019: 5 s. 51.

⁹ Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreløven) (opphevet); lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner (fylkeskommuneløven) (opphevet).

kommunestyre eller formannskap kunne ikke klages inn for departementet eller annet statsorgan.¹⁰ Det samme gjaldt for kommunale vedtak truffet etter myndighet delegert fra statlig organ, frem til det i 1977 innført klagerett etter forvaltningslovens regler med den begrunnelse at «underordningsforholdet» i slike saker er «på det rene».¹¹

Senere ble med vedtakelsen av lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (opphevet) også forvaltningsloven § 28 andre ledd endret, slik at departementet ble klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret eller fylkestinget.¹²

Selv om klageinstansen da som utgangspunkt etter forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum kan prøve «alle sider av saken», er det gitt føringer for vektingen av momentene i denne prøvingen. Én slik føring er siden 1997 at klageinstansen skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret.

Bestemmelsen i forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum er en rettslig standard og ment å ha generell anvendelse, slik at hensynets rekkevidde skal tilpasses det enkelte lovområdet.¹³ Bestemmelsens innhold og overprøvingens karakter vil derfor også kunne utvikle seg over tid.

Overprøvingsterskelen ble senest høynet med ordet «stor» i 2018.¹⁴ I 1997-formuleringens forarbeider ble det antatt at bestemmelsen ikke ville medføre store endringer sammenlignet med datidens praksis. Slik ordlyden «skal» også tyder på, går det likevel tydelig frem av forarbeidene at bestemmelsen skal pålegge klageinstansen en plikt, med den konsekvens at praksis blir mer ensartet på tvers av statsforvalterembetene.¹⁵

Statsforvalterens plikt til å vektlegge det kommunale selvstyret ved behandling av klager over kommunale vedtak er i dag er fastslått i en rekke særlover. Flere av lovendringene i senere tid har skjedd i lys av grunnlovsendring og folkerettslige rammer.¹⁶ Fremstillingen tar utgangspunkt iplikten som kan utledes av forvaltningsloven § 34.

¹⁰ Se også Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 90 og NUT 1958: 3 s. 270.

¹¹ Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 90–91; NOU 2019: 5 s. 391.

¹² Se opprinnelig kunngjort versjon av kommuneloven (1992) § 62 nr. 2.

¹³ Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41.

¹⁴ Endret ved lov nr. 63/2017. Prøvingsterskelen omtales i Prop. 64 L (2016–2017) s. 41.

¹⁵ Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 40–42.

¹⁶ Se Prop. 46 L (2017–2018) s. 28.

1.3 Rettskilder og rettskildebruk

1.3.1 Innledning

Målet for oppgaven er å identifisere retningslinjer for statlig prøving av saker underlagt det kommunale selvstyret. Problemstillingen tar utgangspunkt i forvaltningsloven og enkelte hjemmelsgrunnlag for kommunenes styring på arealforvaltningens område. I analysen ligger fokuset på å finne innholdet i og omfanget av den statlige overprøvingen av kommunens frie skjønn der loven stiller krav til vektleggingen av det kommunale selvstyret.

Selv om det tas utgangspunkt i drøftelser av forvaltningsskjønnet, vil denne tilnærmingen likevel være en rettsvitenskapelig tilnærming som er relevant for både forvaltningens praksis og domstolskontrollen. I lys av kommunenes mulighet til å reise søksmål mot staten etter tvisteloven § 1-4 a om gyldigheten av statens overprøving, vil overprøvingskompetansens rekkevidde og overprøvingens innhold være relevant å få avklart for både kommune, stat og domstolene. Under følger en kort gjennomgang av relevante rettskilder og metodiske spørsmål i forbindelse med analysen av variabler for prøving av skjønnet under det kommunale selvstyret.

1.3.2 Rettskildebildet og enkelte metodiske spørsmål

Rettskildebildet preges her av å være lovfestet. Hensynet til det kommunale selvstyret kommer til uttrykk både i lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Gr1.), forvaltningsloven og ulike særlover. Det naturlige utgangspunktet for drøftelsen er derfor *lovtekst* som rettskilde.

Der ordlyd og kontekst alene ikke gir noe klart svar, vil det være naturlig å se til *forarbeidene* som tolkningsbidrag, både generelt og på sektornivå. Omfattende drøftelser i ulike forarbeidsdokument kan samlet gi et bilde av rekkevidden til det kommunale selvstyret og bidra til å belyse prinsipielle sider ved forholdet mellom lokale og nasjonale myndigheter.

En metodisk utfordring ved bruk av forarbeidene på dette området er at spørsmålet om innholdet i prøvingen både har en klar en rettsvitenskapelig og politisk side, slik at forarbeider fra ulike institusjoner potensielt vil ha et noe ulikt utgangspunkt for drøftelsene. Det kan være vanskelig å identifisere alle slike nyanser.

Praksis av ulik art vil derfor også være et viktig bidrag i analysen. Dette kan identifisere hvordan hensynet til det kommunale selvstyret operasjonaliseres og rollefordelingen forstås. Domstolens rolle er imidlertid først og fremst å sikre at forvaltningen opptrer innenfor lovens regler og statsforvalteren har dermed et bredere handlingsrom for prøving av forvaltningsskjønnet enn domstolene. Problemstillingen er derfor lite behandlet i *rettspraksis*. Selv om analysen legger forvaltningens frie skjønn til grunn, vil enkelte rettsavgjørelser om forholdet mellom forvaltnings- og rettsanvendelsesskjønn likevel kunne si noe om forvaltningens handlingsrom.

Ettersom gjeldende rett i stor grad må utledes fra forvaltningens egne vurderinger av rollefordelingen og rekkevidden til det kommunale selvstyret, vil det også være relevant å se til *rundskriv og annen forvaltningspraksis*. En rekke rundskriv, veiledere og tolkningsuttalelser berører forholdet mellom nasjonale og lokale myndigheter innenfor arealforvaltningen. Disse kan gi et bilde av ulike hensyn og deres rekkevidde. Samtidig kan kildene også utfylle tidligere tolkninger og ses som generelle instruksjoner.¹⁷ Hvorvidt disse er bindende beror på en konkret tolkning, men det er klart at rundskrivenes karakter ofte medfører at adressaten kan føle seg bundet.¹⁸ I teorien er særlig overordnede statsorganers styringsmulighet gjennom statlig klageinstans nevnt som et virkemiddel for å nå nasjonale mål.¹⁹ Et utgangspunkt er derfor gjerne Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv H-2103 med retningslinjer for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34.

Forvaltningens praksis og begrunnelser kan også tenkes å ha betydning. Forvaltningsloven § 24 første ledd første punktum pålegger forvaltningen en plikt til å begrunne enkeltvedtak, jf. også § 25. Ved statlig overprøving skal det dessuten fremgå av vedtaket hvordan hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt, jf. fvl. § 34 andre ledd fjerde punktum. Begrunnelsene kan bidra til konsekvens og likebehandling, og ha betydning for etterfølgende praksis i eget og andre forvaltningsorgan. På samme måte vil også nasjonale rundskriv, veiledere og retningslinjer kunne bidra til forutsigbarhet og likebehandling.

Sivilombudsmannen har også avgitt flere uttalelser om statlig overprøving av kommunalt skjønn. Uttalelsene er ikke bindende og har begrenset med vekt, men vil likevel kunne være et utgangspunkt for å identifisere og kategorisere ulike motstående verdier og hvorvidt disse bør

¹⁷ Eckhoff og Smith (2020) s. 84.

¹⁸ Slik også Eckhoff og Smith (2020) s. 148–149.

¹⁹ NOU 2019: 5 s. 376.

være en del av prøvingen eller ikke.²⁰ Klagebehandling hos Sivilombudsmannen forutsetter som utgangspunkt at den ordinære klageadgangen er uttømt.²¹ Uttalelsene kan derfor både bidra til å identifisere gjeldende rett og ha en empirisk verdi.

Rettsområdet er i stor grad er preget av forvaltningspraksis på ulike nivå og varierende bruk av styringsdokumenter. Dermed kan det oppstå et skille mellom *gjeldende* rett og den rettsoppfatningen som *praktiseres*. Oppgaven inkluderer imidlertid bare et begrenset og tilfeldig utvalg av enkeltsaker, noe som gjør det vanskelig å påvise en etablert forvaltningspraksis for vektlegging av hensynet til det kommunale selvstyret.

Ved å se til *juridisk teori* kan imidlertid *andres* sammenstilling av forvaltningspraksis fungere som kilde til empiri og for å identifisere likhetstrekk blant statsforvaltningens håndtering av klagesaker. Ut over å belyse historikken og de rettsvitenskapelige diskusjonene knyttet til selvstyrets rekkevidde og betydningen av motstående hensyn, vil litteraturen, til dels også av samfunnsvitenskapelig art, kunne bidra med empiri til analysen. En utfordring er likevel mangelen på nyere empiri som belyser rollefordelingen mellom kommune, stat og domstol etter nyere tids lovendringer. Nyere funn kan si noe om gjeldende rett og hvilken betydning formalisering av kommunalt selvstyre har hatt for statlige prøving av kommunalt skjønn.

Med denne bakgrunn, vil den etterfølgende analysen også kunne ha litt andre kjennetegn enn klassisk rettsdogmatikk. Den kan heller ses som en rettsvitenskapelig tilnærming til en systematisk analyse av hva det kommunale selvstyret i realiteten er, noe som i neste rekke har betydning for rollefordelingen mellom kommune og stat, og rollefordelingen mellom forvaltning og domstol.

²⁰ Eckhoff og Smith (2020) s. 40–41.

²¹ Instruks for Sivilombudsmannen § 5 første ledd første punktum.

Del II

2 Overordnede rammer for det kommunale selvstyret

2.1 Innledning

Før den nærmere drøftelsen av ulike variabler for statsforvalterens prøving av saker underlagt det kommunale selvstyret, er det nødvendig å redegjøre for enkelte overordnede rammer av betydning for saksbehandlingen i underinstansen og klageinstansen. Disse har litt ulik karakter. Grunnloven og lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) omtalt under henholdsvis 2.2 og 2.3 har først og fremst en side til kommunens materielle kompetanse. Rammene som ligger i innsigelsesinstituttet (behandlet i 2.4) og statsforvalterens rolle (2.5) har på sin side mer personell og prosessuell karakter, og mulig rettssystematiserende funksjon.

2.2 Grunnloven

Grunnloven har de senere årene fått større betydning for det kommunale selvstyret. I dette kapitlet ser jeg nærmere på de mulige føringene i Grunnloven. Hensynet til det kommunale selvstyret er siden 2016 grunnlovfestet i Grunnloven § 49 andre ledd. Av bestemmelsen følger at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov».

Tidligere hadde lovgiver flere ganger sagt nei til en slik lovfesting og gitt uttrykk for at dette heller ikke var nødvendig for å oppfylle Norges forpliktelser etter Europarådets charter om lokalt selvstyre (Charteret).²² Det følger av Charterets artikkel 2 at «The principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable in the

²² European charter of local self-government, 15 October 1985 (entered into force 1 September 1988) ETS No. 122 (Europeisk charter om lokalt selvstyre). Se også Innst. 182 S (2015–2016) s. 1 og Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) s. 483–484 med videre henvisninger.

constitution». Norge ratifiserte Charteret ved enstemmig stortingsvedtak 26. mai 1989, men svarte ikke med grunnlovfesting før i 2016, da begrunnet i Charterets krav.²³

Komiteflertallet selv karakteriserer bestemmelsen som å ha karakter av en prinsipperklæring der bestemmelsen ikke etablerer noen skranke for lovgivers funksjons- og oppgavefordeling innen forvaltningen gjennom annen lovgivning.²⁴ Det er imidlertid grunn til å spørre om bestemmelsen har fått konsekvenser for utforming og anvendelse av annen lovgivning.

Samtidig kan også andre grunnlovsbestemmelser sette rammer for det kommunale selvstyret. En rekke andre grunnlovfestede hensyn kan potensielt også ha betydning for hensynets rekkevidde. To typiske motpoler i arealforvaltningen ligger i forholdet mellom *vekst* og *vern*. Selvstyret kan eksempelvis konkurrere med den såkalte «miljøparagrafen» i Grunnloven § 112 og skjønnsutøvelse på miljørettens område. Hvordan nasjonale og regionale interesser av denne art kan påvirke prøvingen av kommunenes frie skjønn behandles i kapittel 4.2.

2.3 Kommuneloven

Grunnlovsendringene er ikke de eneste endringene på området i nyere tid. Kommuneloven § 2-1 lovfester nå det kommunale selvstyret. En rekke prinsipper for forholdet mellom kommune og stat er lovfestet. Begrepet «selvstyre» er i denne sammenhengen ikke definert nærmere, men kommunelovutvalget la eksempelvis til grunn at selvstyret innebærer at «kommunen selv faktisk styrer eller bestemmer over egne anliggender» og at det i dette ligger både en *rett* og en *plikt* til å styre selv.²⁵

Etter kommuneloven § 1-1 første ledd første punktum er lovens formål er å «fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det». I kommuneloven § 2-1 tredje ledd første punktum er det lagt til grunn at det kommunale selvstyret skal utøves «innenfor nasjonale rammer». Sett fra nasjonale myndigheters side følger det så av kommuneloven § 2-2 flere prinsipper for deres forhold til selvstyret. Slik legger også kommuneloven overordnede rammer for det kommunale selvstyret.

²³ Innst. 182 S (2015–2016) s. 1.

²⁴ Ibid. s. 7.

²⁵ Se NOU 2016: 4 s. 54.

Tilsvarende som intensjonen bak grunnlovsendingene, ønsket man også gjennom en lovfesting av prinsippet om det kommunale selvstyret «å understreke kommunenes handlefrihet og bygge opp under og understreke kommunenes helhetlige ansvar».²⁶ Endringen ble også uttalt å «bidra til at norsk lovgivning blir i bedre samsvar med artikkel 2 i det europeiske charteret om lokalt selvstyre».²⁷

Loven skulle, ved å legge nødvendige rammer, sette selvstyret i et «nasjonalt perspektiv der nasjonale fellesinteresser, internasjonale forpliktelser og innbyggernes rettigheter kan spille inn».²⁸ Innholdet i grensene reguleres av andre regler enn kommuneloven.²⁹ Samtidig gir dette en pekepinn på hva som kan påvirke rommet for skjønn og prøvingen av dette.

Kommuneloven lovfester blant annet forholdsmessighetsprinsippet i § 2-2 første ledd, hvor det går frem at «[d]et kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål». En avveining mot nasjonale mål står altså sentralt i forholdet mellom det kommunale selvstyret og statlig styring.

Ordlyden «bør» i § 2-2 første ledd gir klart uttrykk for at bestemmelsen ikke er ment å innebære noen absolutt skranke for begrensningen. Samtidig kan bestemmelsen etter ordlyden også sies å bygge på det premiss at selvstyret *kan* begrenses av nasjonale myndigheter.

Også forarbeidene understreker at det ikke vil få rettslige konsekvenser om prinsippet ikke følges.³⁰ Dette kan særlig ses i lys av kommuneloven § 2-1 tredje ledd, som lovfester at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Samtidig er det ut ifra forarbeidene også klart at prinsippet kan få betydning ved tolkning og anvendelse av bestemmelser hvor statsforvaltningen har overprøvingsmyndighet.³¹

2.4 Innsigelsesinstituttet som virkemiddel for samordning av overordnede planer

Prøvingsordningene etter at vedtaket er fattet er ofte subsidiære sammenlignet med den statlige prøvingen som kan skje i saksprosessen. Selv om fokuset her ligger på prøvingen i

²⁶ Prop. 46 L (2017–2018) s. 27–28.

²⁷ Ibid. s. 28.

²⁸ Ibid. s. 354.

²⁹ Ibid. s. 33.

³⁰ Ibid. s. 356.

³¹ Ibid.

etterkant, er det relevant å se nærmere på verktøyene for konflikthåndtering underveis i saksbehandlingen. Disse kan bidra til å løse arealkonflikter tidlig, slik at det eksempelvis ikke kommer til en etterfølgende (over)prøving av kommunale vedtak gjennom pbl. § 1-9 tredje ledd.

Plan- og bygningsloven er sektorovergripende og et verktøy med bredt nedslagsfelt. Det følger av pbl. § 1-1 andre ledd at loven «skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Loven har et generelt anvendelsesområde i arealforvaltningen og er tenkt brukt sammen med særlovgivningen.³² Planlovutvalgets la til grunn at systemet måtte gjøre det mulig for staten å ivareta nasjonale og statlige interesser.³³ Innholdet i lovens alminnelige del og plandel kan derfor også ha relevans for enkeltvedtak i andre saker etter annen lovgivning.

En viktig del av samordningen er muligheten til å fremme innsigelse etter pbl. § 5-4. Innsigelsesinstituttet ble innført med lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven – pbl.) (opphevet), da det ble slutt på kravet om departementets godkjennelse av kommunale planer.³⁴ Dette er et virkemiddel for å formidle og følge opp nasjonal og regional politikk i kommunene. Innsigelser kan etter pbl. § 5-4 på nærmere vilkår fremmes av berørte statlige og regionale organ, andre kommuner og Sametinget. Til forskjell fra klagebehandling kommer innsigelsen tidligere i prosessen og kan, dersom kommunen ikke tar hensyn til den, danne grunnlag for mekling mellom partene etter pbl. § 5-6.

Også innsigelser skal måles mot det kommunale selvstyret. For å kunne fremme innsigelse må spørsmålet være av «nasjonal eller vesentlig regional betydning», eller av andre grunner ha «vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde», jf. pbl. § 5-4 første ledd. Innsigelsen må være begrunnet, jf. pbl. § 5-4 femte ledd andre punktum. Innsigelsen kan ha forankring i både lov og føringer nedfelt i ulike dokument.³⁵ Lovgiver har i plan- og bygningsloven kapittel 6 samlet ulike typer nasjonale retningslinjer for planleggingen. Tilsvarende finnes også regionale dokument nærmere regulert i kapittel 7 og 8.

³² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170.

³³ NOU 2003: 14 s. 59.

³⁴ Sml. formuleringen i lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningsloven (opphevet) § 27 nr. 5, se også Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 123.

³⁵ Se Prop. 64 L (2016–2017) s. 43, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 191–192.

Departementet har her forsøkt å stramme inn ved blant annet å kreve at innsigelsene skal begrunnes i statlige styringsdokument.³⁶ Statistikken viser også en klar nedgang i antall innsigelser de senere årene.³⁷ Det kan spørres om dette har politiske årsaker eller skyldes innstramming av rettslige rammer gjennom begrunnelseskrav og domstolskontroll.

Statens planoppgaver er regulert i pbl. § 3-5 og lovens kapittel 6. Formålet med statlige planretningslinjer er «å ivareta nasjonale eller regionale interesser i planleggingen», jf. pbl. § 3-5 første ledd første punktum. Dette omfatter etter andre punktum en rekke virkemidler, herunder *nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* og *statlige planretningslinjer*. Disse to dokumentene har forankring i henholdsvis pbl. §§ 6-1 og 6-2. Av § 6-2 følger det eksplisitt at retningslinjene «skal legges til grunn» av kommunene. Statlige planretningslinjer kan danne grunnlag for innsigelse, jf. pbl. § 5-4 fjerde ledd.

Selv om føringene i §§ 6-1 og 6-2 ikke er direkte rettslig bindende overfor *private*, er det på bakgrunn av deres rolle i innsigelsessystemet grunn til å drøfte hvilken relevans og vekt de kan ha ved statlig klagebehandling av kommunenes frie skjønn.

2.5 Statsforvalterens rolle i saksbehandling og prøving

Den statlige styringen med kommunene skjer på flere måter. I dette systemet har statsforvalteren flere sentrale roller. Statsforvalteren kan være både førsteinstans, klageinstans, veiledningsorgan og tilsynsmyndighet. Etter omstendighetene har statsforvalteren også selv anledning til å påklage kommunale vedtak. Fokuset her ligger imidlertid på de tilfeller der statsforvalteren opptrer som klageinstans. Som Kongens og Regjeringens representant i fylkene skal statsforvalteren «arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp».³⁸

Statsforvalteren har både en veiledende og samordnede rolle og et ansvar som statlig kontrollorgan. Samordningsansvaret og veiledningsplikten er forankret i henholdsvis fylkesmanninstruksen §§ 3 og 7. En nærmere utdypning av dette er gjort i virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalteren, fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartement 5.

³⁶ Rundskriv H-2/14 punkt 2.3.2.

³⁷ Dokument 3:7 (2018–2019) s. 57.

³⁸ Se § 1 første ledd i instruks for fylkesmenn (fylkesmanninstruksen) gitt ved kgl.res. 7. august 1981.

desember 2019. Fagmyndighetene på departements- og direktoratsnivå har instruksjonsmyndighet overfor statsforvalteren.³⁹

En forutsetning for at hensynet til det kommunale selvstyret skal vektlegges etter forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum, er at et «statlig organ» er «klageinstans» for et «vedtak» på (fylkes)kommunalt nivå.

Etter forvaltningsloven § 28 første ledd kan enkeltvedtak «påklages av en part eller annen med rettslig klageinteresse i saken». Klagen skal behandles av et annet forvaltningsorgan enn det som fattet vedtaket. Her er «[d]epartementet» klageinstans «når vedtak er truffet av kommunestyret eller fylkestinget eller av det øverste organet i et eget rettssubjekt som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen», jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd tredje punktum. Dette er begrunnet i rettssikkerhet og prinsippet om at det alltid skal kunne klages til et annet organ.⁴⁰ Regelen gjelder etter forvaltningsloven § 28 andre ledd siste punktum også «når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan», slik som i nærmere angitte saker etter jordloven.⁴¹

At «[d]epartementet» er statsforvalteren, må utledes av det enkelte delegasjonsvedtak.⁴² For jordloven, der myndigheten i etterkant har blitt overført til kommunene, følger dette av det aktuelle overføringsvedtakets § 8, jf. § 1.⁴³

³⁹ Se blant Meld. St. 12 (2011–2012) s. 95–96 og fylkesmanninstruksen § 1 tredje ledd.

⁴⁰ Se Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) s. 305.

⁴¹ Også presisert i vedtak 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl. §§ 8 – 10.

⁴² For myndigheten etter pbl. § 1-9 siste ledd, jf. pbl. § 12-12, viderefører rundskriv T-2/09 punkt 2.7 delegeringen fastsatt i rundskriv T-8/86 etter tidligere lov.

⁴³ Se vedtak 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl.

3 Hjemmelsgrunnlag for styring av arealbruk

3.1 Innledning

Den statlige klageinstansen kan som utgangspunkt prøve «alle sider av saken», jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Dette skiller seg fra domstolenes begrensede mulighet til å prøve spørsmål innenfor forvaltningsskjønnet.⁴⁴ Dersom et spørsmål i stedet beror på rettsanvendelsesskjønn, har derimot også domstolen anledning til å prøve alle sider av saken.⁴⁵ Ettersom kravet i forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum kun gjelder ved prøving av det «frie skjønn», vil analysen konsentrere seg rundt hjemmelsgrunnlag under dette skjønnet.

Utgangspunktet for å identifisere om, og eventuelt i hvilken grad, en står overfor fritt skjønn, er en tolkning av den enkelte lovbestemmelse.⁴⁶ Det vil ofte være snakk om forvaltningsskjønn der vurderingen ikke er av rettslig karakter og vedtaket har flere mulige lovlige innhold.⁴⁷ Nettopp fordi skjønnet er «fritt» vil en overprøving av dette ikke nødvendigvis innebære at vedtaket har rettslige feil. Det er bare «feil» i den forstand at klageinstansen er uenig.⁴⁸ Av denne grunn vil forvaltningsskjønnet ofte være preget av generelle kriterier med vurderinger av faglig og politisk art der rettssikkerhetshensyn umiddelbart ikke er like fremtredende, mens bestemmelser av mer juridisk eller moralsk karakter kan tilsi en dypere domstolskontroll.⁴⁹

Klageinstansens vedtak kan normalt ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd første punktum. På grunn av skjønnets egenart og mangelen på domstolskontroll vil det derfor være spesielt interessant å undersøke den statlige prøvingen av forvaltningsskjønnet, som også utløser plikten til å vektlegge hensynet til det kommunale selvstyre. Det blir et spørsmål hvilke rettsregler som gjelder for rollefordelingen mellom kommunen og statsforvalter, og

⁴⁴ Se blant annet NUT 1958:3 s. 370–371 og s. 403 og Høyesterett i Rt. 2005 s. 117 A avsnitt 46 og Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa) avsnitt 36.

⁴⁵ NUT 1958: 3 s. 470.

⁴⁶ Så også Høyesterett i Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa) avsnitt 40.

⁴⁷ NOU 2019: 5 s. 79; Eckhoff og Smith (2020) s. 363.

⁴⁸ Stokstad og Seggaard (2013) s. 80.

⁴⁹ Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa) avsnitt 44. Saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av fylkesmannens omgjøring av et dispensasjonsvedtak fra reguleringsplan.

hvilke hensyn som kan være så viktige at et kommunalt vedtak kan eller bør endres selv om det er innenfor lovens rammer.

Som det også ble fremhevet i forarbeidene til endringen av bestemmelsen i forvaltningsloven § 34, vil overprøving etter klage både innebære en vurdering av anførselene i saken samtidig som vedtaket undergis «en prøving av om det er i samsvar med nasjonale mål og retningslinjer», og spesielt jordloven § 9 er her trukket frem som eksempel.⁵⁰

På bakgrunn av forarbeidsuttalelsene om at nasjonale hensyn kan være særlig tungtveiende på lovområder som er delegert til kommunene, kan det også være hensiktsmessig å bruke hjemmelsgrunnlag som begge på litt ulikt vis omhandler disponering av areal, men der primærkompetansen er lagt til ulike organ.⁵¹

Gjennom innsigelsesinstituttet etter pbl. § 5-4 har statlige og regionale organ, andre kommuner og Sametinget på nærmere vilkår en tidlig mulighet til å ta opp uenighet om kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Borgerne selv har ikke denne muligheten og må derfor eventuelt benytte seg av klageretten som en rettssikkerhetsgaranti. Fokuset her ligger primært på prøvingen av skjønnet kommunen har utøvd overfor den enkelte på utvalgte grunnlag innen arealforvaltningen.

3.2 Plan- og bygningsloven

Den kommunale handlefriheten er fremtredende i arealforvaltningen. Noen ganger kommer skjønntypen klart til uttrykk gjennom ordlyden mens det i andre tilfeller i større grad må utledes av systematikken. Et eksempel på sistnevnte finner vi i plan- og bygningslovens bestemmelser om *valg av arealformål*. Valg og bruk av arealformål i reguleringsplan er en typisk kommunal oppgave som gjennom å kunne omfatte alt fra små tomter til større områder også kan berøre mer overordnede spenninger, herunder konflikten mellom *vekst* og *vern*. Den videre fremstillingen avgrenses derfor til statsforvalterens prøving av denne typen vedtak, slik at eksempelvis prøving av avslag i byggesak grunnet estetikk og visuelle kvaliteter faller utenfor.

⁵⁰ Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41.

⁵¹ Se både Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41 og Prop. 64 L (2016–2017) s. 18.

Ansvar for at plan- og bygningslovgivningen følges i kommunen ligger etter pbl. § 3-3 andre ledd første punktum til «[k]ommunestyret selv» og kan derfor ikke delegeres.

Kommunestyret skal også vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan, jf. pbl. § 3-3 andre ledd andre punktum. I det videre ligger fokuset på behandlingen av reguleringsplan etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 12. Som eksempel på et saksområde der primærkompetansen ligger til kommunen, egner reglene seg også godt til en drøftelse av kompetansegrunnlagets betydning for prøvingen av det frie skjønn.⁵²

Den kommunale planleggingen har det formål å tilrettelegge for «utvikling og samordnet oppgaveløsning», jf. pbl. § 3-3 første ledd. Planleggingen skal skje innenfor en rekke nærmere definerte oppgaver og hensyn etter pbl. § 3-1.

Reguleringsplanen fastsetter fremtidig arealbruk for det aktuelle området og er bindende for fremtidige tiltak etter pbl. § 1-6, jf. pbl. § 12-4 første ledd. For hele området «skal» det angis «arealformål», jf. pbl. § 12-5 første ledd. Etter pbl. § 12-5 andre ledd, skal det «[i] nødvendig utstrekning angis områder for» disse. Ordlyden tyder her på at kommunen står overfor flere lovlige handlingsalternativ innenfor den oppgaven den har fått tildelt, og at valget mellom formålene og deres omfang dermed er overlatt til kommunens frie skjønn. At selve valget av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen faller inn under forvaltningens frie skjønn, slik at dette ikke skal være gjenstand for domstolsprøving, har også blitt fastslått av Høyesterett.⁵³ Arealformålene kan også deles inn i underformål, men det overlates der til kommunen å vurdere hva man finner «hensiktsmessig».⁵⁴

Spørsmålet om den planlagte bruken faller inn under det gitte formålet, har Høyesterett derimot ansett som et spørsmål om rettsanvendelsen.⁵⁵ Dette synet deles av Sivilombudsmannen i en sak om tolkningen av begrepet «badeområde».⁵⁶ Der ble det imidlertid også trukket frem at spørsmålet om valg av reguleringsformål kan ha en rettslig grense der valget ikke samsvarer med lovens intensjon og forholdene på stedet.

Det skal også nevnes at Høyesterett har kommet inn på problemstillingen i en nokså fersk avgjørelse fra mai 2021 i HR-2021-953-A (Mortensrud), som riktignok gjaldt tolkningen av

⁵² Se kapittel 4.4 nedenfor.

⁵³ Se eksempelvis Rt. 2007 s. 281 A (Barka) avsnitt 39. Saken gjaldt reguleringen av en strandeendom til friområde etter tidligere plan- og bygningslov.

⁵⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 231.

⁵⁵ Rt. 2007 s. 281 A (Barka) avsnitt 39.

⁵⁶ Se SOM-2009-1402.

pbl. § 12-7 nr. 10 om rekkefølgekrav som bestemmelser til arealformål og hensynssoner. Høyesteretts flertall (dissens 3-2) uttaler at det ikke finner det nødvendig å ta stilling til hvorvidt rettsanvendelsen kan overprøves av domstolen, men det kan synes som om flertallet gjennom sin forståelse av regelen likevel langt på vei vurderer hvilke vilkår som er «nødvendig[e]» etter pbl. § 12-7, noe som kan tolkes i retning av at flertallet anser spørsmålet som rettsanvendelsesskjønn.⁵⁷ Hvor terskelen for domstolenes innblanding skal ligge, virker ikke avklart.

3.3 Jordloven

Andre eksempler som skal brukes i analysen av områder der forvaltningen i arealforvaltningen er gitt et handlingsrom til å vurdere arealbruken, finner vi i saker etter jordloven §§ 8, 8 a og 9. På lik linje som valg av arealformål etter plan- og bygningsloven inviterer også skjønnsutøvingen etter disse bestemmelsene til en drøftelse av forholdet mellom nasjonale, regionale og lokale interesser. I motsetning til plansakene, ble imidlertid kompetansen etter jordloven primært lagt til et statlig forvaltningsorgan og så delegert videre til kommunene.⁵⁸

At det etter jordloven § 9 «i særlege høve» etter en samlet vurdering «kan» gis samtykke til omdisponering av dyrka jord dersom en finner at jordbruksinteressene bør vike, viser at vurderingen er overlatt til forvaltningens frie skjønn. Bestemmelsen har i forarbeidene til forvaltningsloven § 34 blitt brukt som eksempel på et område der bestemte nasjonale hensyn kan ha særlig vekt i møtet med det kommunale selvstyret.⁵⁹

Mens en fravikelse av arealformålet er en direkte følge av en tillatelse til arealomdisponering etter jordloven § 9, uttrykker jordloven § 8 i første rekke plikten som følger av å sitte på «jordbruksareal». Selv om jordlovens klare utgangspunkt etter § 8 første ledd første punktum er at «[j]ordbruksareal skal drivast», «kan» departementet likevel «etter søknad gi fritak frå driveplikta etter § 8 anten heilt ut eller for ei viss tid», jf. jordloven § 8 a første ledd.

Bestemmelsen angir i andre ledd også en rekke vurderingsmomenter som skal vektlegges.

⁵⁷ Se HR-2021-953-A (Mortensrud) avsnitt 36, 40 og 42 flg. Mindretallet legger derimot i avsnitt 72–75 klart til grunn at vurderingen er av en art unndratt domstolskontroll.

⁵⁸ Se vedtak 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41.

Spørsmålet om fritak fra driveplikten etter jordloven § 8 a er overlatt til forvaltningens frie skjønn ved at vedtaket kan ha to lovlige utfall. Forarbeidene understreker også at dette er regler av klar faglig og politisk art. Dette gir et tydelig rom for skjønn, blant annet fordi spørsmålet beror på en konkret vurdering med avveining av ulike interesser.⁶⁰ Det kan også forklare hvorfor statsforvalterembetene i perioden 2010-2019 behandlet bare 25 saker om fritak fra driveplikten som klageinstans.⁶¹ I samme tidsperiode var antallet omdisponeringssaker 250.⁶²

Forarbeidene til den nå opphevede bestemmelsen i lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelslova) § 27 kan bidra til tolkningen av hvorfor man har valgt en løsning med begrenset mulighet for domstolsprøving. Uttalelsene tyder på at lovgiver har akseptert at den skjønnsmessige vurderingen foretas av «dei landbruksfaglege organa» under den forutsetning at vurderingsmomentene angitt i bestemmelsen uansett vil medføre at det blir foretatt en bred vurdering av ulike typer interesser, også utenfor det rent landbrukspolitiske (herunder personlige forhold).⁶³ Uttalelsen kan sies å gi uttrykk for lovgivers forventninger til skjønnsutøvelsen og at styringen kan ha ulike typer mål. Denne retningslinjen kan også tenkes å ha innvirkning på en eventuell senere statlig prøving.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 130.

⁶¹ Landbruksdirektoratet (2020) s. 8–9.

⁶² Landbruksdirektoratet (2020) s. 6–7.

⁶³ Ot.prp. nr. 59 (1972–1973) s. 32, jf. s. 56. Tidligere praksis og forarbeider gjelder tilsvarende i dag, jf. Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 130.

4 Variabler ved prøving av skjønnet etter forvaltningsloven

4.1 Innledning

Felles for kompetansegrunnlagene presentert over, er at den kommunale arealforvaltningen i disse spørsmålene ligger innenfor forvaltningens frie skjønn. Spørsmålet i det følgende blir hvordan skjønnsrommet i disse reglene underlagt det kommunale selvstyret kan prøves ved statlig klagebehandling.

Målet er å identifisere overprøvingsorganets kompetanse i møtet med det kommunale selvstyret. Analysen tar derfor utgangspunkt i ulike variabler som kan tenkes å påvirke skjønnsutøvelsen og hvilke retningslinjer som gjelder for skjønnet på det utvalgte området, som altså også kan prøves av domstolene dersom kommunen mener at statsforvalteren går utenfor rammen for sin kompetanse.

Et spørsmål er i den forbindelse hvordan styrken til nasjonale og regionale interesser på det enkelte saksområdet kan påvirke karakteren av vedtaket og omfanget av prøvingen. I kapittel 4.2 drøftes nærmere hvordan generelle og sektorspesifikke interesser kan påvirke prøvingen på henholdsvis plan- og bygningslovens og jordlovens område.

Samtidig er det også klart at nasjonale og regionale interesser må veies opp mot det kommunale selvstyret som interesse. I kapittel 4.3 blir det behandlet hvordan hensynet til det kommunale selvstyret kan virke inn på prøvingen. Deretter drøftes det i kapittel 4.4 om kommunens kompetansegrunnlag for styring kan ha betydning for overprøvingen.

4.2 Styrken på nasjonale og regionale interesser

4.2.1 Problemstilling

Rekkevidden til det kommunale selvstyret i den enkelte sak må for det første måles mot de nasjonale og regionale interessene som gjør seg gjeldende. En identifikasjon av ulike interesser og deres styrke i denne typen spørsmål kan både fortelle noe om hvilke momenter

som er relevante i prøvingen, og hvilke forventninger lovgiver har til utøvelsen av det kommunale selvstyre.

Det finnes ingen uttømmende liste over nasjonale mål som kan tenkes å begrunne inngrep i det kommunale selvstyre. I sin egen veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner viser imidlertid Regjeringen til en oppsummering gitt i Meld. St. 12 (2011–2012) punkt 2.3. Fra denne fremheves blant annet likeverdige tjenester, rettssikkerhet, nasjonaløkonomiske mål, liv og helse, samfunnssikkerhet og beredskap, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, samt hensynet til samer som urfolk og nasjonale minoriteter.⁶⁴

Dette er hensyn som i varierende grad vil gjøre seg gjeldende, men likevel har en sentral rolle, for eksempel ved plassering av ansvar og primærkompetanse. Sektorspesifikke hensyn på kommunalrettens og planrettens område kan derfor egne seg bedre til å analysere variasjoner i den statlige prøvingen i arealforvaltningen.

Retningslinjene for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34 trekker frem flere situasjoner der hensynet til nasjonal styring vil kunne ha større vekt. For det første vil dette kunne være der hensynet «er kommet klart til uttrykk gjennom skjønnsmessige begreper i loven, gjennom rikspolitiske retningslinjer, eller utsagn i lovforarbeider eller andre regjerings- eller stortingsdokumenter» og for det andre «hvis klageinstansen kan påvise at vedtaket motvirker nasjonale mål».⁶⁵ Disse to er nært knyttet til hverandre, da nasjonale mål typisk vil ha sin forankring i ulike statlige dokument, jf. også over under punkt 2.4.

Problemstillingen i det følgende er hvilke mål og interesser som kan styre den statlige prøvingen i arealforvaltningen og med hvilken styrke de gjør dette.

4.2.2 Nasjonale og regionale interesser etter plan- og bygningsloven

Bredden av nasjonale og regionale interesser på arealforvaltningens område er stor. Gjennom å sikre en balansering av ulike hensyn og nokså vidtrekkende regulering av små og store forhold over hele landet, har plan- og bygningsloven blant annet blitt betegnet som vår viktigste miljølov.⁶⁶

⁶⁴ Veileder H-2477 B Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2020) s. 29-30.

⁶⁵ Rundskriv H-2103 punkt 2.3.2.3 (side 6 i trykt utgave).

⁶⁶ Myklebust (2019) s. 279; Bugge (2015) s. 19 og 190.

For plan- og bygningslovens vedkommende kan flere nasjonale og regionale hensyn allerede leses ut av § 1-1 første ledd, som fastslår at «[l]oven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».

Planlovutvalget oppsummerte i sin tid bærekraftig utvikling som et mål om at planleggingen skal fremme «balanse mellom økologiske, økonomiske, sosiale og kulturelle mål og verdier».⁶⁷ I dag konkretiserer pbl. § 3-1 første ledd en rekke mål som utdyper de overordnede målene skissert i pbl. § 1-1. Her møtes altså ulike interesser. Dermed kan det være utfordrende å identifisere entydige retningslinjer når disse skal ivareta konkurrerende og til dels også motstridende formål

Det er selvsagt mulig å tilnærme seg hensynene fra både nasjonalt og lokalt perspektiv, og det kan dermed også være av *kommunal* interesse at disse ivaretas. Samtidig er departementets utgangspunkt at kommunene i sin skjønnsutøvelse også «plikter å ta hensyn til nasjonale mål og interesser utformet av regjering og Storting bl.a. gjennom stortingsmeldinger, rundskriv og rikspolitiske retningslinjer» (uthevet her).⁶⁸ Dette selv om staten skal ta hensyn til det kommunale selvstyret. Uttalelsen tyder på at graden av selvstyre ikke bare påvirkes av typen interesser som gjør seg gjeldende, men også deres forankring. Selv om ivaretakelsen av flere interesser i bunn og grunn er et statlig ansvar, fungerer altså kommunene, som en del av flernivådemokratiet, som lokale forvaltere av målene.⁶⁹

Rommet for statlig og regional styring er nærmere regulert i flere av plan- og bygningslovens bestemmelser, jf. over under 2.4. Flere mål og interesser fremgår av de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging etter pbl. § 6-1 og statlige planretningslinjer etter pbl. § 6-2. Det vil her tas utgangspunkt i et utvalg styringslinjer som kan utledes av disse føringene.

Bestemmelsen om nasjonale forventninger i pbl. § 6-1 hjemler et styringsdokument som skal utarbeides hvert fjerde år.⁷⁰ Føringene i dette dokumentet er nokså overordnede og kan ikke alene uten en konkret vurdering danne tilstrekkelig grunnlag for innsigelse.⁷¹ Dokumentet gir likevel en rekke eksempler på forventninger som kan ha relevans for klagesaksbehandling

⁶⁷ NOU 2003: 14 s. 12.

⁶⁸ Rundskriv H-2103 punkt 10.7 (side 29 i trykt utgave).

⁶⁹ Vinge (2020) s. 13.

⁷⁰ I skrivende stund er dette Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019.

⁷¹ Se rundskriv H-2/14 punkt 2.3.2.

etter plan- og bygningsloven. Allerede innledningsvis i forventningene understreker regjeringen at det lokale selvstyret i planleggingen «styrkes» slik at «fylkeskommunene og kommunene får økt ansvar for å sikre nasjonale og viktige regionale interesser».⁷²

Lovgiver har forutsatt at forventningene «legges til grunn for statens deltaking», jf. pbl. § 6-1 andre punktum. De har karakter av instruks for statens egne organer, noe som blir synlig gjennom blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartements virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalteren.⁷³ Dette kan igjen tenkes å påvirke overprøvingen av kommunene. I teorien har det blitt trukket frem at de nasjonale forventningene skal fungere som et «korrektiv» til planleggingen lokalt.⁷⁴

De nasjonale forventningene favner bredt. Et tydelig signal på dette ligger allerede i det faktum at gjeldende forventninger forutsetter at samfunns- og arealplanlegging er viktig for å oppnå De forente nasjoner (FN) sine 17 bærekraftsmål. Det forventes at målene skal legges til grunn i all planlegging.⁷⁵ Utviklingsmålene skal være det «politiske hovedsporet» og gjennom implementering av disse i samfunns- og arealplanleggingen skal sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft fremmes.⁷⁶ Bærekraftsmålene og de interesser som fremmes gjennom disse må følgelig anses som retningslinjer med relevans både for lokale planlegging og statlig overprøving.

Det er dermed også klart at hensyn som miljøhensyn og jordvernensyn må ses i lys av Norges internasjonale forpliktelser. Utenom de rent rettslige og politiske konsekvensene av internasjonale forpliktelser, kan internasjonale mål og prioriteringer også tenkes å påvirke samfunnets generelle forventning til skjønnsutøvelsen innen natur- og ressursforvaltningen.

Et konkret eksempel på internasjonal påvirkning av lovgivningen finnes i pbl. § 1-1 første ledd, hvor man valgte en internasjonal definisjon av begrepet «bærekraftig utvikling».⁷⁷ Selv om loven står på egne ben, er det liten tvil om at området gjennom globaliseringen også utvikler seg parallelt med internasjonale mål og forpliktelser.⁷⁸

⁷² Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 s. 7.

⁷³ Se blant annet virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalteren punkt 5.1.8.1.

⁷⁴ Nyhus (2020) note 110.

⁷⁵ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 s. 11.

⁷⁶ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 s. 3.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 170.

⁷⁸ Se også Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 25.

I tillegg til denne målstyringen, kan FNs bærekraftsmål imidlertid også sies å kunne fungere som instrument for lettere å identifisere og eventuelt motvirke regionale forskjeller. Ved å forankre nasjonale føringer i 17 definerte mål, kan disse også fungere som forutberegnelig retningslinje for både skjønnsutøvelsen og prøvingen av denne.

Staten skal altså håndheve en bredde av interesser med nasjonal, regional og internasjonal verdi. Dette ble eksempelvis tydelig i en plansak med vegbygging på Karmøy i SOM-2018-1219. Ombudsmannen stilte spørsmål ved den store vekten departementet hadde lagt på det kommunale selvstyret selv om det forelå nasjonale interesser. Saken er interessant fra flere perspektiv.

Saken viser hvordan naturmangfoldverdier er en del av avveiningen i planvedtak. Verdiene har sin forankring i prinsipper nedfelt i naturmangfoldloven. Sivilombudsmannen trakk særlig inn hvordan hensynet til sterkt og kritisk truede arter kan være et hensyn som vinner frem i møte med det kommunale selvstyret.

Sivilombudsmannen viste til en uttalelse fra det daværende Miljøverndepartementet i 2011, hvor departementet om hensynet til naturmangfoldet og forholdet til naturmangfoldloven § 7 mente at «jo mer og verdifullt naturmangfold som berøres, desto grundigere må saken vurderes etter loven».⁷⁹ Ombudsmannen går deretter inn på en kort vurdering av interessene i den konkrete saken og ser ut til å gi nasjonale interesser en større vekt i forhold til lokaldemokratiet mot hva som er «normalt» fordi planområdet berørte sterkt og kritisk truede arter. Det vises til en avgjørelse i LB-2014-40734 (Borgarting) hvor lagmannsretten i en reguleringsplansak uttalte at «det er begrenset rom for å legge vekt på det lokale selvstyret i en sak hvor det er funnet å foreligge nasjonale interesser». Hverken Sivilombudsmannen eller lagmannsretten ser ut til å kommentere nærmere hva som ligger i denne begrensningen.

Departementet opprettholdt senere sin godkjenning under henvisning til lokalpolitiske interesser og samfunnsmessige fordeler ved en omkjøringsvei.⁸⁰ Et åpent spørsmål er om lokale vurderinger har vekt fordi de er lokale vurderinger, eller om det tas hensyn til det kommunale selvstyret fordi dette kan begrunnes i nasjonale interesser.

⁷⁹ SOM-2018-1219, under «Ombudsmannens syn på saken».

⁸⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak 7. desember 2018 i sak 14/3197.

Karakteren av statlige planretningslinjer i møtet med det kommunale selvstyret er derimot en annen. Disse «skal legges til grunn» ved både planlegging og enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og annen lovgivning, jf. pbl. § 6-2 andre ledd. Dersom et planforslag er i strid med planretningslinjene, gir dette grunnlag for innsigelse etter pbl. § 5-4 fjerde ledd, jf. punkt 2.4 over.

Statlige planretningslinjer finner vi blant annet for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fra 2014, for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning fra 2018, og for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen fra 2021. Sistnevnte ble fastsatt ved kongelig resolusjon den 21. mai 2021 og erstattet strandsoneretningslinjene fra 2011.

Planretningslinjene skal utdype de nasjonale forventningene. Formålet er å tydeliggjøre nasjonal politikk slik at rikspolitiske mål kan gjennomføres.⁸¹ Gjennom statlige planretningslinjers innhold og den generelle instruksjonsmyndigheten overfor statsforvalteren, er det klart disse utgjør en retningslinje for statsforvalterens virksomhet.⁸² I hvilken grad dette også får betydning for prøvingen av kommunenes frie skjønn vil imidlertid også avhenge av hvor stort skjønnsrom kommunene har.

Selv om planretningslinjene ikke er direkte bindende for borgeren og følgelig ikke kan fungere som grunnlag for å avslå tiltak etter loven, er det forutsatt at de skal legges til grunn når kommunale organ fatter enkeltvedtak, jf. pbl. § 6-2 andre ledd bokstav b. Retningslinjene påvirker med andre ord den kommunale skjønnsutøvelsen.

Et spørsmål som oppstår i lys av dette, er om pbl. § 6-1 og § 6-2 kan påvirke forholdet mellom statlige og mer kommunale interesser eller tilnærminger, og rollefordelingen mellom kommune og statsorganer, også i andre sammenhenger, og i dette tilfellet statsforvalterens prøvingsrett.

Statens planretningslinjer har av blant annet KS blitt problematisert for å være uklare gjennom varierende bruk av styringsbegreper som «kan», «bør» og «skal».⁸³ Også Planlovutvalget etterlyste en tydeligere formidling av nasjonal politikk og retningslinjer.⁸⁴

⁸¹ Se eksempelvis statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (strandsoneretningslinjene), fastsatt ved kongelig resolusjon 21. mai 2021 punkt 1.

⁸² Dette understrekes også i virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalteren punkt 5.1.8.6.

⁸³ Kommunesektorens organisasjon (2016) s. 25.

⁸⁴ NOU 2001: 7 s. 76.

Uklarhetene får tilsynelatende også konsekvenser for hvordan *andre* statlige styringsdokument oppfattes lokalt og regionalt. Et eksempel på dette finnes i Klima- og miljødepartementets *rundskriv* T-1442/2016 med tittelen «Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging». Rundskrivet inneholder ulike anbefalinger og skjematiske gjennomganger av kriterier for inndeling av støysoner. Innledningsvis presiseres at retningslinjen er veiledende, samtidig som det også trekkes frem at vesentlige avvik kan gi grunnlag for innsigelse. Dokumentet «skal» også legges til grunn ved planlegging.⁸⁵ Miljødirektoratet har til dette utformet en 335 sider lang veileder om behandling av støy i arealplanleggingen.⁸⁶ KS trekker frem rundskrivet som eksempel på noe som regionalt *praktiseres* som en statlig planretningslinje.⁸⁷

Etter pbl. § 19-2 fjerde ledd har «statlige [...] rammer» også «særlig vekt» ved vurderingen av om det skal dispenserers fra en plan. Både i forarbeidene og juridisk teori har dette blitt tolket som en henvisning til blant annet statlige retningslinjer, uten å avgrense til dette.⁸⁸ Plan- og bygningsloven gir dermed retningslinjene direkte relevans og vekt også ut over føringene i § 6-2. Strandsoneretningslinjene har også blitt trukket frem som eksempel på føringer med slik detaljeringsgrad at de generelt vil være vanskelig å se bort ifra ved saksbehandlingen.⁸⁹ Dette kan tilsi at *andre* detaljerte føringer potensielt også kan påvirker klageinstansens prøving.

4.2.3 Nasjonale og regionale interesser etter jordloven

Mens plan- og bygningsloven regulerer samfunnsplanleggingen som helhet, styrer jordloven som sektorlov eie og bruk i landbruksområdene.⁹⁰ Dette påvirker også hvilke interesser som gjør seg gjeldende på området.

I en nyere gjennomgang med endringsforslag til jordloven og andre sektorlover blir det lagt til grunn at klagebehandlingen på området skal kunne korrigere praksis som er i strid med nasjonale mål og retningslinjer.⁹¹ Dette gjenspeiles også i departementets rundskriv, hvor det trekkes frem at kommunen skal utøve skjønnet innen rammene av nasjonal politikk mens statsforvalteren skal «følge opp kommunens praksis med sikte på å unngå at avgjørelser er i

⁸⁵ Rundskriv T-1442/2016 s.1.

⁸⁶ Veileder M-128/2014.

⁸⁷ Kommunesektorens organisasjon (2016) s. 25.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 242–243; Myklebust og Schütz (2012) s. 115.

⁸⁹ Myklebust og Schütz (2012) s. 117.

⁹⁰ Ot.prp. nr. 72 (1993–1994) s. 28.

⁹¹ Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 101–102.

strid med regelverket og nasjonale retningslinjer».⁹² Hva som ligger i disse føringene er ikke opplistet. Også her kan imidlertid ulike statlige styringsdokument gi en oversikt over relevante retningslinjer og deres vekt.

Det følger av jordlovens formålsparagraf at «[f]orvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter», jf. jordloven § 1 tredje ledd siste punktum.

I de *nasjonale forventningene* er særlig omtalen av jordvern av direkte relevans for saksbehandling etter jordloven. Regjeringen understreker der at omdisponering av jordbruksarealer kan få negative konsekvenser for klima og naturmangfold.⁹³ Det forventes blant annet at kommunene «sikrer viktige jordbruksområder og kulturlandskap i landbruket gjennom langsiktige utbyggingsgrenser». Videre skal kommunene vurdere «[u]tbyggingsløsninger som kan redusere nedbygging av dyrka mark [...] i samsvar med det nasjonale jordvernmålet».⁹⁴

Stortinget har vedtatt en egen jordvernstrategi med mål om at det innen 2020 skal bli omdisponert maksimalt 4 000 dekar dyrket mark per år.⁹⁵ Også da Landbruks- og matdepartementet i et brev til kommunene av 1. oktober 2018 (ref. 14/583) skulle redegjøre nærmere for nasjonale og viktige regionale interesser på departementets område, trakk ministeren særlig frem *jordvernmålet* og hvordan dette skal veies mot andre hensyn. I tillegg til å synliggjøre det politiske ambisjonsnivået er det her til en viss grad også en målbar tilnærming med verdsetting og klassifisering av jordressursene i lys av nasjonale jordvernmål.

Jordvernet har bred forankring. Når hensynet noen steder forankres i lov, gir dette samtidig den nødvendige lovhjemmel for at kommunene også kan være rettslig bundet av målet, jf. kommuneloven § 2-1.⁹⁶ Der statsforvalteren i tillegg er styrt av overordnede statsorganer

⁹² Rundskriv M-1/2013 punkt 3.2.

⁹³ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 s. 15.

⁹⁴ Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 s. 19.

⁹⁵ Se Prop. 127 S (2014–2015), jf. Innst. 56 S. (2015–2016) s. 8. Den 21. mai 2021 ble det lagt frem en oppdatert jordvernstrategi og et nytt jordvernmål i Prop. 200 S (2020–2021) s. 143. Regjeringen har der signalisert at den ønsker at omdisponeringen ikke skal overstige 3000 dekar årlig.

⁹⁶ I den retning særlig også mindretallet i NOU 2019: 5 s. 376.

gjennom nevnte retningslinjer vil altså både underinstans og klageinstans måtte vektlegge denne nasjonale interessen i møte med det kommunale selvstyret.

På bakgrunn av de presenterte styringsverktøyene og i lys av det som over under 4.2.1 er sitert fra retningslinjene for statlig klagebehandling, er det klart at hensynet til nasjonal styring vil være særlig fremtredende i prøvingen dersom jordvern hensyn gjør seg gjeldende.⁹⁷

Om nasjonal jordvernpolitikk uttaler også regjeringen senest i Prop. 200 S. (2020–2021) s. 144 at det er en viktig forutsetning for lokalpolitisk egengodkjenning av planer at kommunen «er kjent med og respekterer» gjeldende nasjonal arealpolitikk. I den forbindelse er statsforvalteren gitt et særlig formidlingsansvar.

Avslutningsvis kan det nevnes at det kommunale selvstyret ved klagebehandlingen må veies opp mot de verdier og hensyn som er nedfelt i Grunnloven. Departementet har uttrykt at det er større grunn til overprøving dersom kommunens vedtak står i et «tvilsom[t]» forhold til enkelte grunnlovsbestemmelser.⁹⁸

Enkelte paragrafer, eksempelvis miljøparagrafen i Grunnloven § 112, reiser i seg selv en rekke rettslige spørsmål som det ikke er plass til å behandle nærmere her. Eksistensen og bruken av denne typen grunnleggende hensyn i ulike klagesaker kan likevel gi et bilde av hvilken betydning nasjonale og regionale interesser har for omfanget av den statlige overprøvingen og rekkevidden til det kommunale selvstyret. Høyesterett har i HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet) fremhevet at § 112 vil ha relevans som tvunget hensyn ved forvaltningens skjønnsutøvelse der Stortinget ikke er involvert.⁹⁹

I senere tid har det blitt fremmet grunnlovsforslag om å endre Grunnloven § 112 til å inkludere jordvernet. Et forslag gikk ut på å endre § 112 første ledd andre punktum til eksplisitt å nevne «matjordressurser» som eksempel på «[n]aturens ressurser».¹⁰⁰ Dette oppnådde ikke grunnlovmessig flertall ved stortingsbehandlingen hverken i 2016 eller 2019. I inneværende stortingsperiode har det igjen blitt fremmet et forslag om å inkludere jordvernet

⁹⁷ Se rundskriv H-2103 punkt 2.3.2.3 (side 6 i trykt utgave).

⁹⁸ Rundskriv H-2103 punkt 2.3.2.4 (side 6 i trykt utgave).

⁹⁹ HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet) avsnitt 145.

¹⁰⁰ Se Innst. 288 S (2015–2016) s. 2 og Innst. 131 S (2018–2019) s. 2.

i § 112. Nå med ordlyden «dyrket og dyrkbar mark».¹⁰¹ Det gjenstår å se om forslaget blir vedtatt.

4.3 Hensynet til det kommunale selvstyret

4.3.1 Innledning

Verdigrunnlaget for det kommunale selvstyret kan oppsummert sies å ligge i frihet, demokrati og effektivitet. I frihetsidealet ligger blant annet et mål om at lokalpolitikere kan gjøre egne prioriteringer og tilpasse iverksettingen av statlig politikk til lokale forhold.¹⁰²

Nærhetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i kommunalretten. Målet om at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne er et viktig bakteppe for hensynet til det kommunale selvstyret. Ved utviklingen i retning av større regioner og færre statsforvalterembeter, kan også avstanden mellom statsforvalteren og kommunene bli større. Ettersom kommunene er satt til å ivareta nasjonale interesser og disse skal veies opp mot det kommunale selvstyret, kan slik avstand potensielt oppfattes som et demokratisk problem.¹⁰³ Særlig dersom de sentrale nasjonale interessene ikke er tydelige. Med denne bakgrunn blir det derfor også et spørsmål i hvilken grad hensynet til det kommunale selvstyret spiller inn på statsforvalterens prøving av kommunens frie skjønnsutøvelse i arealforvaltningen.

4.3.2 Hensynet til det kommunale selvstyret etter plan- og bygningsloven

I tillegg til nasjonale og regionale mål og interesser, er plan- og bygningsloven ifølge uttalelser i forarbeidene også gitt med et mål om mest mulig desentralisert planlegging.¹⁰⁴ Slik kan loven anses være et viktig verktøy for nettopp ivaretagelsen av det kommunale selvstyret, inklusive nærhetsprinsippet slik det også er nedfelt i kommuneloven § 2-2 andre ledd, jf. også formålet i kommuneloven § 1-1 første ledd.

¹⁰¹ Dokument 12:21 (2019–2020).

¹⁰² Meld. St. 12 (2011–2012) punkt 2.2.

¹⁰³ Behovet for samhandling og nærhet er nærmere drøftet i blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) s. 33–34, hvor hensynet til demokratisk deltakelse løftes frem på s. 36.

¹⁰⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 34.

I undersøkelser av rekkevidden til det kommunale selvstyret ved statlig klagebehandling i 2013 ble det eksempelvis funnet at hensynet har en sterk posisjon og vekt i klagesaker som gjelder planvedtak dersom det kommer til slik klagebehandling.¹⁰⁵ Samtidig tydet også funnene på at en overprøving av forvaltningens frie skjønn i seg selv tilhørte sjeldenhetene og at overprøvingen for det meste var begrunnet i saksbehandlings- og rettsanvendelsesfeil.¹⁰⁶

Et mulig spørsmål her kan være om vektingen av hensynet til det kommunale selvstyret i stedet tas under selve vurderingen av hva slags skjønn en står overfor. Eksempler fra klagesaksbehandlingen viser at vurderingen av rekkevidden til det kommunale selvstyret står i et nært forhold til vurderingen av om noe er rettsanvendesskjønn eller forvaltningsskjønn. Statsforvalteren konstaterte eksempelvis i en regulerings sak at det var snakk om en i stor grad politisk og planfaglig vurdering, slo fast at det var full prøvingsrett, men satte like etter likevel prøvingsstærken ved noe som ligner på en lovlighetskontroll.¹⁰⁷

Videre tyder også flertallets drøftelser i HR-2021-953-A (Mortensrud) på at Høyesterett i praksis benytter seg av kategoriseringen rettsanvendesskjønn før en grundig prøving av vilkåret etter pbl. § 12-7 nr. 10. Det er grunn til å stille spørsmål ved om dette er nødvendig når lovbestemmelsen allerede legger opp til en vurdering av hva som er «nødvendig». Avgjørelsen kan i alminnelighet uansett bare bygges på de hensyn som er saklige og relevante i relasjon til kompetansegrunnlaget selv.¹⁰⁸ Dette kan prøves uavhengig av skjønntypen.¹⁰⁹

Samtidig viser undersøkelser at det kommunale selvstyret derimot gjerne blir vektlagt ved stadfestelse av vedtak.¹¹⁰ I lys av det som over er presentert av nasjonale interesser, kan det spørres om det i slike tilfeller er ivaretagelsen av *nasjonale* hensyn eller hensyn av *lokalpolitisk karakter* som begrunner stadfestelsen.

Som introdusert i punkt 2.2 følger det i dag av Grunnloven § 49 andre ledd at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer». Selv om bestemmelsen, som redegjort for, ikke var ment å sette noen skranker for statlig styring, gir den uttrykk for at lokal innbyggerdeltakelse og medvirkning har en verdi.

¹⁰⁵ Stokstad og Segard (2013) s. 102.

¹⁰⁶ Stokstad og Segard (2013) s. 80.

¹⁰⁷ Saken er sitert og omtalt i Stokstad og Segard (2013) s. 87. Det har ikke lyktes å finne primærkilden.

¹⁰⁸ Eckhoff og Smith (2020) s. 388.

¹⁰⁹ Mindretallet i HR-2021-953-A (Mortensrud) avsnitt 73–74 ser også ut til å bygge på slikt resonnement.

¹¹⁰ Stokstad og Segard (2013) s. 99.

I forarbeidene til endringene i forvaltningsloven § 34 ble det i vurderingen av grunnlovsendringens betydning generelt trukket frem at kommunen som lokaldemokratisk organ skal legge til rette for lokal selvråderett og fremme nærdemokratiet.¹¹¹

Et av plan- og bygningslovens formål er å sikre «medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter», jf. pbl. § 1-1 fjerde ledd første punktum. Dette er først og fremst et prosessuelt mål.¹¹² Imidlertid er dette også et spørsmål om hvorvidt overordnede myndigheter i tilstrekkelig grad bygger sine avgjørelser på lokal medvirkning og om friheten i det kommunale selvstyret i tilstrekkelig grad respekteres.¹¹³

Planlovutvalget la i sin utredning til grunn at et sentralt punkt og viktig formål med plansystemet er politisk styring av folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå.¹¹⁴ En kan her stille spørsmål ved om en for aktiv og vidtrekkende overprøving kan ha negative konsekvenser for den medvirkning som er ønsket etter loven, jf. også signalene gitt i SOM-2018-1219 fra Karmøy omtalt over i 4.2.2. Saken viser at det kreves mer inngående drøftelser jo større tvil det er rundt balansen mellom det kommunale selvstyret og nasjonal styring.

Det kan tenkes at det nevnte formålet med plansystemet har innvirkning på vekten til det kommunale selvstyret i klagesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Loven legger i flere tilfeller planmyndighet i kommunen til *kommunestyret selv*, altså med delegasjonssperre. Dette er blant annet tilfellet for reguleringsplaner etter pbl. § 12-12 første ledd.

For disse situasjonene, der et enkeltvedtak er truffet av et kommunalt folkevalgt organ og da spesielt kommunestyret som øverste organ, har det blitt lagt til grunn at hensynet til det kommunale selvstyret vil ha særlig tyngde.¹¹⁵ Betydningen av lokalpolitisk forankring kan også tenkes begrunnet i nærhetsprinsippet slik det er forankret i kommuneloven § 2-2 eller de mer prinsipielle betraktningene som ligger bak innbyggernes rettighet etter Grunnloven § 49 andre ledd. Også den mer overordnede differensieringen av «saksområde av lokalpolitisk art» i Prop. 64 L (2016–2017) s. 18 kan sies å forutsette at demokratiske interesser og lokaldemokratisk forankring har en spesiell egenverdi av betydning i balansen med nasjonale hensyn.

¹¹¹ Prop. 64 L (2016–2017) s. 10.

¹¹² Se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 171.

¹¹³ NOU 2001: 7 s. 76.

¹¹⁴ NOU 2001: 7 s. 70.

¹¹⁵ Se rundskriv H-2103 punkt 2.3.2.5 (side 6 i trykt utgave) og NOU 2019: 5 s. 397.

Ser man til praksis kan det imidlertid fremstå mer som om andre momenter av mer faglig art blir brukt for å forklare en eventuell tilbakeholdenhet i prøvingen. Stokstad og Seggaard finner at stadfestelse av kommunale vedtak ofte begrunnes med lokalkunnskap, kunnskap om tekniske forhold og faglige vurderinger, mens slike momenter ikke løftes opp mot nasjonale interesser i saker med andre utfall.¹¹⁶ Nevnte momenter er også hensyn som det kommunale selvstyret hviler på.¹¹⁷ I mangel på konkrete avveininger er det likevel vanskelig å se hvilken vekt de mer lokalpolitiske interessene får i møtet med nasjonale hensyn.

Etter dette er det derfor mye som tyder på at klageinstansens prøvingsintensitet også avhenger av en konkret vurdering av kommunens rett til å bestemme selv i lys av det lokaldemokratiske mandatet og mer overordnede vurderinger om maktfordeling. Hvilken vekt dette får i praksis er derimot usikkert.

Et spørsmål i tilknytningen til det som over er sagt om betydningen av at enkelte oppgaver er av tydelig lokalpolitisk art, er hvorvidt statsforvalterens prøvingsrett etter arbeidsdelingen mellom statsforvalter og departement er begrenset i viktige kommunale oppgaver.

Ved overprøving av reguleringsplaner har det eksempelvis blitt lagt til grunn at klagesaken må sendes departementet dersom statsforvalteren mener det bør gjøres realitetsendringer som kommunen er uenig i. Det samme der hovedtrekkene i planen ved klagebehandlingen ønskes endret, uavhengig av eventuell enighet med kommunen.¹¹⁸ For statsforvalterens overprøving følger dette også av rundskriv T-8/86 og Miljøverndepartementets brev av 16. januar 2004, ref. 200302860-3/MT, om fylkesmannens [statsforvalterens] myndighet til å gjøre endringer ved behandling av klage i regulerings saker. Både rundskriv og brev gjelder tidligere lov, men må anses videreført.¹¹⁹ Begrensningene i hvilken kompetanse statsforvalteren har fått delegert kan tyde på at det gjelder en retningslinje som tilpasser prøvingen slik at hele formålet, slik det er vedtatt lokalt, uansett ikke kan settes til side av statsforvalteren uten at spørsmålet må avgjøres av departementet.

Et relativt ferskt eksempel på hvordan denne begrensningen trekkes frem i praksis finnes i Fylkesmannen i Innlandet sak 2020/645 om klage på reguleringsplan for et område i Lillehammer. Kommunens vedtak ble stadfestet, men klagesaken er også interessant på

¹¹⁶ Stokstad og Seggaard (2013) s. 99.

¹¹⁷ Eckhoff og Smith (2020) s. 304.

¹¹⁸ Se også pbl. 1985 § 27-2 (opphevet) og pbl. § 12-13, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 238.

¹¹⁹ Se blant annet rundskriv T-2/09 punkt 2.3 og 2.7.

generelt grunnlag. Statsforvalteren legger ved prøving av reguleringsplanen innledningsvis til grunn ovennevnte kompetansebegrensning. Med begrunnelse i at kommunestyret som utgangspunkt er gitt kompetansen i pbl. § 3-3 og at kommunestyret skal foreta en helhetsvurdering med nødvendige avveininger i samråd med lokale fagmyndigheter, uttales det senere at statsforvalterens primæroppgave i vurderingen av planens innhold er å påse at det ikke knytter seg urimelighet eller vilkårlighet til de faglige vurderingene.¹²⁰

I en sak fra Telemark fra før 2018-lovendringen tolket statsforvalteren forvaltningsloven § 34 andre ledd slik at kommunens skjønnsmessige vurdering og avveining av ulike og motstridende interesser ikke kan overprøves dersom reguleringsvedtaket «er i overensstemmelse med de krav som følger av plan- og bygningsloven og alminnelige forvaltningsmessige prinsipper».¹²¹

Slike vurderinger har visse likheter med andre tilfeller der Sivilombudsmannen har stilt spørsmål ved om statsforvalteren har et for snevert syn på egen kompetanse som klageorgan. Et eksempel på dette finnes i SOM-2009-1402, hvor statsforvalteren ikke hadde oppfattet rundskriv T-8/86 som å legge noen begrensning på overprøvingen, men likevel hadde vurdert prøvingsintensiteten å være noe mindre ved valg av arealbruksformål i arealplaner enn det som ellers følger av § 34. Statsforvalteren mente dette hørte til «de skjønnsmessige sidene av vedtaket», som statsforvalteren ville være «tilbakeholden» med å overprøve.¹²²

Funnene kan tyde på at klageinstansen utviser tilbakeholdenhet i overprøvingen der sakens kjerne ligger sentralt plassert innenfor det ansvaret og skjønnsrommet kommunen har fått tildelt. Fra et tilfeldig utvalg praksis synes det imidlertid heller ikke å være uvanlig at statlig klageinstans ved overprøving gir uttrykk for å ha vektlagt kommunalt selvstyre uten å synliggjøre disse vurderingene.¹²³ Også Stokstad og Segård sine undersøkelser fra før begrunnelsesplikten i forvaltningsloven § 34 andre ledd fjerde punktum ble innført viser at det

¹²⁰ Statsforvalteren i Innlandet sak 2020/645 s. 2–3.

¹²¹ Se Fylkesmannen i Telemark i sak 2012/1479 om klage på reguleringsvedtak, der kommunens vedtak ble stadfestet.

¹²² SOM-2009-1402.

¹²³ Se for eksempel Fylkesmannen i Telemark sak 2017/4473 og Fylkesmannen i Agder sak 2019/3099, hvor det i begge tilfeller vises til det kommunale selvstyret, samtidig som det ikke fremgår klart av vurderingen hvordan hensynet vektlegges.

tidvis var vanskelig å påvise om hensynet er vektlagt, om enn i noen mindre grad i plansaker.¹²⁴ Dette gjør det vanskelig å gi et generelt svar basert på praksis.

4.3.3 Hensynet til det kommunale selvstyret etter jordloven

Etter forholdsmessighetsprinsippet skal staten i utgangspunktet ikke styre mer enn det som er «nødvendig», jf. kommuneloven § 2-2 første ledd. I forarbeidene til forvaltningsloven § 34 andre ledds opprinnelige formulering blir imidlertid jordloven trukket frem som eksempel på et saksområde der nasjonale hensyn kan være «særlig tungtveiende» med den konsekvens at forvaltningsområdet plasseres blant de områder der hensynet potensielt ilegges mindre vekt enn ellers.¹²⁵ Dette tyder på at jordloven er blant saksområdene der det som er «nødvendig» av statlig styring etter kommuneloven § 2-2 første ledd rekker noe lenger, slik at også hensynet til det kommunale selvstyret blir mindre fremtredende i saksbehandlingen.

I forarbeidene til den senere lovendringen nevnes imidlertid også at kommunalt selvstyre kan bidra til mer effektiv og rettferdig forvaltning, blant annet med hensyn til ulike lokale utfordringer og muligheter.¹²⁶ Et spørsmål er om dette også gjør seg gjeldende for vurderingen av hensynets rekkevidde på jordlovens område.

Det kan tenkes at en praksis i tråd med nasjonale retningslinjer kan bidra til økt rettssikkerhet gjennom å sikre forutberegnelighet og likebehandling i arealforvaltningen, jf. også det som over er drøftet om planleggingen i 4.2.2. En for aktiv overprøving kan likevel igjen gjøre det vanskeligere for lokale myndigheter å stå ansvarlig for en samordnet politikk.¹²⁷

Samtidig er et sentralt moment ved vurderingen etter eksempelvis jordloven § 9 andre ledd hvordan en omdisponering kan gagne samfunnet, noe som skal vurderes i lys av lovformålet i § 1.¹²⁸ Etter jordloven § 1 andre ledd vil blant annet bosettingshensyn være relevant. Her er det en sammenheng mellom bo- og driveplikt.¹²⁹ I forarbeidene er det lagt til grunn at nettopp en lokal forankring av skjønnet vil kunne være av stor betydning i saker om boplikt.¹³⁰

¹²⁴ Det ble også påvist enkelte ulikheter mellom hvorvidt kommunene anså resultatet tilfredsstillende begrunnet av statsforvalterembetene, se Stokstad og Seggaard (2013) s. 58 og 84.

¹²⁵ Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41.

¹²⁶ Prop. 64 L (2016–2017) s. 10.

¹²⁷ Se Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 38

¹²⁸ Ot.prp. nr. 72 (1993–1994) s. 82.

¹²⁹ Sml. også lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven – konsl.) § 1 nr. 5.

¹³⁰ Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 21.

Tilsvarende ble også trukket frem av departementet i retningslinjene for statlig klagebehandling, hvorefter «kommunens oppfatning av bosettingsspørsmålet i bo- og drivepliktssaker [vil] måtte tillegges betydelig vekt».¹³¹

Samme sted i retningslinjene trekkes imidlertid målet om bosetting i distriktene også frem som et nasjonalt hensyn. Bosettingshensynet og landbruksjordens betydning vil kunne variere avhengig av lokale forhold, som for eksempel om området ligger nært et utbyggingsområde eller er fraflyttet.¹³² Dette kan tale for større lokalt skjønnsrom begrunnet i muligheten for lokal oversikt og strategi.¹³³ En for intensiv prøving av enkeltsaker hos klageinstansen kan tenkes å fragmentere dette. Samtidig er det slik også mulig å utlede en retningslinje om mer differensiert håndtering av jordvernet ved statlig klagebehandling.

Som nevnt i forrige kapittel kan hensynet til det kommunale selvstyret også tenkes å ha større vekt ved statsforvalterens prøving dersom enkeltvedtaket er truffet av kommunestyret. I motsetning til plan- og bygningsloven er det i jordloven ikke angitt nærmere hvilket kommunalt organ som skal fatte vedtak. I praksis er det vanlig at denne myndigheten delegeres til et hovedutvalg og at kommunedirektøren får myndigheten i ikke-prinsipielle saker.¹³⁴ Dette kan tilsi større variasjon i prøvingsintensiteten avhengig av hvilket organ som har fattet vedtaket i førsteinstans.

Videre kan også grunnlovfestede hensyn tenkes å spille inn på den statlige klagebehandlingen, jf. over under punkt 4.2.3. Selv om lovgiver i fremtiden eventuelt skulle komme til at også jordvernet skal få eksplisitt grunnlovsværn i Grunnloven § 112, bekrefter samtidig Høyesterett i HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet) avsnitt 141 at det er en klar linje mellom demokratihensyn og miljøspørsmål med politiske avveininger og prioriteringer. Selv om det i avsnitt 145 understrekes at § 112 vil fungere som tvunget hensyn i skjønnsutøvelsen der Stortinget ikke er direkte involvert, gir uttalelsen en pekepinn på at i hvert fall *domstolene* fortsatt skal være tilbakeholdende i prøvingen av slikt politisk skjønn som avveiningene representerer.¹³⁵

¹³¹ Se rundskriv H-2103 punkt 9.1 (side 23 i trykt utgave).

¹³² I den retning blant annet Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 38 og 132.

¹³³ Denne helhetlige kommunale oversikten ble også trukket frem under omtalen av jordvern i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 29 til ny plan- og bygningslov.

¹³⁴ Fylkesmannen i Buskerud (2014) s. 25–26.

¹³⁵ Tilsvarende Høyesterett i Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa) avsnitt 44.

4.4 Har kompetansegrunnlaget betydning?

4.4.1 Innledning

Lovgiver har i enkelte saker valgt å overlate til departementet å avgjøre hvem som skal ha myndighet. Dette skiller seg fra de tilfeller der kompetansen allerede som utgangspunkt er plassert hos kommunen gjennom lov. I den forbindelse har det, som introdusert i punkt 1.1, blitt forutsatt at nasjonale hensyn kan være særlig tungtveiende på lovområder som er delegert til kommunene, uten at dette begrunnes nærmere.¹³⁶ Dermed oppstår spørsmålet om lovgivers valg av kompetansegrunnlag også påvirker statens overprøving.

Det gjøres også i retningslinjene for statlig klagebehandling et poeng ut av at deler av den kommunale saksbehandlingen skjer «etter delegert myndighet fra Landbruksdepartementet» og at de kommunale organene «dermed [er] bundet av å følge lovbestemmelser, forskrifter og retningslinjer fra departementet».¹³⁷ At kommunene har fått avgjørelsesmyndighet «er ikke ment å svekke den sentrale styringen av virkemiddelbruken i landbruket» og nasjonale hensyn vil i enkeltsaker fortsatt kunne medføre at kommunalt selvstyre «får en mer underordnet betydning».¹³⁸ Dette reiser spørsmål om prøvingen av kommunens frie skjønn i slike tilfeller kan være mer intensiv. Spiller lovgivers systematikk en rolle, eller er det underliggende og mer allmenne hensyn som til slutt blir avgjørende for rekkevidden til det kommunale selvstyret?

Det må her skilles mellom *delegering* og *overføring*, da førstnevnte innebærer at delegerende organ beholder sin kompetanse. Begrepene blir likevel tilsynelatende brukt om hverandre. Fokuset ligger derfor her på hvorvidt lovgivers primære valg av kompetansegrunnlag også kan påvirke statsforvalterens overprøving. Plan- og bygningsloven og jordloven er eksempler på to ulike tilnærminger til organiseringen. Det skal nevnes at kompetansegrunnlaget som brukes under jordloven er kategorisert og blir omtalt som et delegeringsvedtak selv om beslutningen som sådan ikke benytter begrepet «delegering».¹³⁹

¹³⁶ Se Ot.prp. nr. 51 (1995–1996) s. 41 og Prop. 64 L (2016–2017) s. 18.

¹³⁷ Se rundskriv H-2103 punkt 9.1 (side 23 i trykt utgave).

¹³⁸ Se rundskriv H-2103 punkt 9.1 (side 23 i trykt utgave).

¹³⁹ Se vedtak 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl. sml. NOU 2019: 5 s. 207.

I det etterfølgende drøftes kompetansegrunnlaget til kommunen etter henholdsvis plan- og bygningsloven og jordloven nærmere, med det formål å undersøke kompetansegrunnlagets eventuelle betydning for overprøvingen.

4.4.2 Kommunen sin styringsmakt i plansaker

Hovedansvaret for kommunal arealplanlegging er lagt direkte til kommunen ved lov, jf. blant annet pbl. §§ 3-2 og 3-3. Tilsvarende følger også av enkeltbestemmelser, herunder myndigheten til vedtak av reguleringsplan og valg av arealformål, som ligger til kommunestyret, jf. pbl. §§ 12-1, 12-5 og 12-12. Kommunenes egengodkjenning av planer forutsetter likevel at vedtaket er innenfor rammene av statlig politikk.¹⁴⁰

Dagens lov viderefører som utgangspunkt rettstilstanden med kommunens planleggingsmyndighet fra plbl. 1985 § 9-1 første ledd første punktum.¹⁴¹ Med spor tilbake til de første bygningslovene for de største byene på første halvdel av 1800-tallet, har det ut ifra et historisk perspektiv på lovområdet lenge eksistert et lovgiverønske om desentralisert styring.¹⁴²

Dette betød imidlertid ikke nødvendigvis et utstrakt lokalt selvstyre. Av bygningsloven 1965 § 27 nr. 5 første og tredje punktum fremgikk det eksempelvis at en vedtatt reguleringsplan skulle «sendes gjennom fylkesmannen til departementet som avgjør om planen skal stadfestes» og at departementet i den forbindelse kunne «gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd». Myndigheten ble senere hovedsakelig delegert til fylkesmennene.¹⁴³ I litteraturen viser Pedersen mfl. til at Justisdepartementets oppfatning av dette i et brev fra 1971 var at Kommunaldepartementet stod «fritt til å legge vekt på alle hensyn som departementet selv anser å være av betydning for spørsmålet om stadfesting, herunder da også de jordbruksmessige hensyn».¹⁴⁴ Ut ifra et historisk perspektiv kan dette sies å uttrykke at systemet med primærkompetanse hos kommunene ikke nødvendigvis ble ansett å innebære en begrensning i statens kontrollmyndighet.

¹⁴⁰ Se blant annet Prop. 127 S (2014–2015) s. 124, jf. også tidligere drøftelser.

¹⁴¹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 181.

¹⁴² Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 16.

¹⁴³ Ot.prp. nr. 63 (1976–1977) s. 21.

¹⁴⁴ Sitatet er i sin helhet hentet fra Pedersen mfl. (2018) s. 52.

Lovgivers valg av kommunestyret som primærmyndighet kan også forklares av systemhensyn. Den kommunale myndigheten omfatter flere plantyper og mulighet for ekspropriasjon etter pbl. § 16-2, jf. § 12-4 fjerde ledd. Når den kommunale planleggingen har det formål «å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen», jf. pbl. § 3-3 første ledd, kan derfor systemhensyn forklare at loven relativt enhetlig legger plankompetansen til kommunen. En mer systemteknisk begrunnelse for at myndigheten i reguleringsplantilfellene er lagt til kommunen ved lov vil kunne tyde på at det valgte kompetansegrunnlaget ikke nødvendigvis er ment å ha en påvirkning på den senere statlige prøvingen.

Videre har lovgiver gitt kompetansen til kommunestyret under forutsetning av at også nasjonale og vesentlig regionale interesser ivaretas, jf. eksempelvis pbl. §§ 5-4 første ledd, 6-1 og 6-2. Samtidig har man på enkelte områder også lagt inn hjemmel for involvering av statlige myndigheter, eksempelvis ved ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan, jf. pbl. § 16-2 andre ledd. Disse momentene kan tilsi at lovgivers valg av kompetansegrunnlag ikke var ment å hindre statlig inngripen.

Hvorvidt kommunene med primærkompetansen samtidig har fått større *tillit*, blir et eget spørsmål. I forbindelse med innføringen av kommunal egengodkjenning av reguleringsplan var departementet og flere statsforvaltere bekymret for manglende «teknisk og juridisk fagkyndighet» og betraktet private parters klageadgang som «nødvendig for å skape mulighet for overprøving av reguleringsplanen når den kontroll som ligger i stadfestingsbehandlingen faller bort».¹⁴⁵ Dette tyder på en skepsis til å gi kommunene for mye spillerom. Når lovgiver med den endelige opphevingen av kravet om departementets stadfesting i 1985 i stedet innførte en mulighet til å fremme innsigelse (i dag pbl. § 5-4), er det tydelig at kommunene fikk et ansvar som samtidig var underlagt stor grad av statlig styring og kontroll. Det er dermed også vanskelig å utlede noe signal om at endringene i kompetansegrunnlaget skulle medføre *økt* handlingsrom for kommunalt skjønn.

Til dagens plan- og bygningslov fremhevet planlovutvalget at et sentralt formål med lovens system er «å sikre en «riktig» balanse mellom statlig styring, styring fra fylkesnivå og

¹⁴⁵ Ot.prp. nr. 63 (1976–1977) s. 22–23.

kommunalt selvstyre», samtidig som det ble understreket at graden av statlig styring også utenfor loven «i stor grad» på beror på statens *styringsønske* i konkrete saker.¹⁴⁶

Samlet sett er det vanskelig å finne klare tegn på at primærkompetansens plassering som sådan kan ha innvirkning på statsforvalterens prøving av saker etter plan- og bygningsloven. Avslutningsvis er det likevel interessant å se til forvaltningslovutvalgets mindretall sin begrunnelse når disse tar til orde for å begrense den statlige overprøvingen til en lovlighetskontroll. Forslaget begrunnes både i en forutsetning om at lovgiver ved å legge primærkompetansen til kommunen har vurdert denne «best egnet» til å ivareta oppgaven og i et ønske om å «tydeliggjøre at ansvaret for de vedtak som gjøres når kommunen har fått en myndighet i lov, ligger hos kommunen».¹⁴⁷ Selv om uttalelsen stammer fra et mindretall, kan grunntanken om at kommunen har et spesielt ansvar og frihet der myndigheten er gitt ved lov potensielt også ses som en del av argumentene som taler for vektlegging av det kommunale selvstyre i plansaker, jf. også over i 4.3.2.

4.4.3 Kommunen sin styringsmakt i saker der myndigheten er delegert

På bakgrunn av det som i 4.4.1 er skrevet om forarbeidsuttalelsene og retningslinjene for statlig klagebehandling, blir det så en problemstilling om saken stiller seg annerledes for jordloven, der myndigheten er delegert til kommunene.

Bakgrunnen for valget av kompetansegrunnlag kan gi et bilde av hvordan kompetansen *de facto* er fordelt mellom stat og kommune. Allerede i forarbeidene pekte lovgiver på at det var et planlagt ønske om overføring av myndigheten, men at fullmaktene skulle delegeres til kommunene etter hva som passer best.¹⁴⁸ Det daværende kommunal- og arbeidsdepartementet uttalte i den forbindelse at det var naturlig å gi kommunen politisk kompetanse i saker som i stor grad må samordnes lokalt, for eksempel med planhensyn.¹⁴⁹ Stortingskomiteen hadde på sin side lagt til grunn et ønske om større lokal handlefrihet, samtidig som det også ble uttrykt et behov for målstyring, tilsyn og kontroll gjennom statsforvalteren med «nær forbindelse til Landbruksdepartementet».¹⁵⁰ Forarbeidsuttalelsene tyder på at lovgivers forutsetning var større grad av kommunal organiserings- og handlefrihet, men under oppsyn. Historisk ble det

¹⁴⁶ NOU 2001: 7 s. 70.

¹⁴⁷ NOU 2019: 5 s. 398.

¹⁴⁸ Ot.prp. nr. 71 (1992–1993) s. 12.

¹⁴⁹ Ibid. s. 7.

¹⁵⁰ Ibid. s. 12.

også trukket frem at det var viktig med lokal forankring av skjønnet i enkelte saker, jf. også over under 4.3.3.¹⁵¹ Med fokuset på både styring og lokal forankring er det klare likheter til kompetansefordelingen etter plan- og bygningsloven.

Til senere endringer i jordloven ble det av departementet trukket frem at bakgrunnen for overføringen av oppgaver etter landbrukslovgivningen til kommunene var et ønske om å styrke lokaldemokratiet, samtidig som forholdet mellom stat og kommune «i størst mulig grad skulle styres gjennom dialog og informasjon og i liten grad gjennom mer direkte kontroll».¹⁵²

Relevant er her at myndighet som er delegert fra et overordnet til et annet forvaltningsorgan på lavere nivå, når som helst kan trekkes tilbake, oppheves eller endres.¹⁵³ Det gir grunnlag for å spørre om det blir enklere å overprøve selvstyret all den tid myndigheten bare er «lånt».

Det har ikke lyktes å finne rettskilder som sier noe om hvorvidt kompetansetildelingen i jordloven er valgt for å kunne trekke tilbake myndigheten ved behov. Dette ville imidlertid uansett ikke være et særegent fenomen. Slik eksempelvis pbl. § 19-4 om dispensasjonsmyndigheten illustrer, kan også myndighet gitt i lov flyttes dersom kompetansen ikke forvaltes i tråd med lovgivers forutsetninger. Åpenhet om muligheten til tilbaketrekking av delegert myndighet i enkeltstående (klage)saker er også å finne internt i statsforvaltningen, eksempelvis etter forurensingsloven.¹⁵⁴

På den ene siden tilsier lovgivers klare forutsetninger om delegering til kommunene at man ikke umiddelbart hadde en tilbaketrekking i tankene. På den andre siden er det, selv om det her kan ligge en forskjell i hvorvidt myndigheten i realiteten er *delegert* eller *overført*, en forskjell i at myndigheten etter jordloven er lagt til kommunene gjennom vedtak i departementet under presumptivt større fleksibilitet enn der myndigheten er lagt til kommunen ved lov gjennom lovvedtak i Stortinget.

Samtidig var her tilsynelatende en av forutsetningene for myndighetsoverføringen at det ikke skulle gis «bindende retningslinjer» for avveiningen av ulike hensyn.¹⁵⁵ Denne forutsetningen

¹⁵¹ Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 21.

¹⁵² Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 200.

¹⁵³ Eckhoff og Smith (2020) s. 173.

¹⁵⁴ Se rundskriv T-3/12 side 9 med henvisning til Miljøverndepartementets delegeringsbrev til Klima- og forurensningsdirektoratet av 31. mai 2010.

¹⁵⁵ Se redegjørelser i rundskriv M-4/2003 (nå opphevet) s. 3.

er ikke kommentert i gjeldende rundskriv om omdisponering og deling. I stedet er det lagt til grunn at kommunen «må» ta hensyn til bestemte nasjonale føringer.¹⁵⁶

Når retningslinjene for statlig klagebehandling trekker en linje mellom delegering og at kommunene «dermed [er] bundet av å følge lovbestemmelser, forskrifter og retningslinjer fra departementet» samtidig som dette ikke er «ment å svekke den sentrale styringen av virkemiddelbruken i landbruket», trekker dette i retning av at staten har beholdt full kontroll.¹⁵⁷ Dette nyanseres likevel noe ved at det samme sted også pekes på at hensynet til det kommunale selvstyret også her får betydning for prøvingen av det frie skjønnet.

Det skal her nevnes at jordloven har en rapporteringshjemmel i § 3 siste punktum. Ved å ha kunnskap om kommunenes vedtak, har statsforvalteren også anledning til å omgjøre vedtakene med hjemmel i forvaltningsloven § 35. Rapporteringsplikten begrunnes i et ønske om å få oversikt over holdepunkter for at praksis er i strid med regelverk eller nasjonale retningslinjer.¹⁵⁸ Også her er det en slags parallell til plan- og bygningslovens system, som gir klagerett til statlige myndigheter i enkeltvedtakssaker, jf. pbl. § 1-9 tredje ledd.

Dermed kan det tenkes at kommunene av flere årsaker har interesse av å rette seg etter nasjonale føringer samtidig som statsforvalteren i mindre grad viker tilbake fra å prøve skjønnet, nettopp fordi kompetansetildelingen uansett er «skjør». Større avvik kunne i teorien også fått det delegerende organ til å revurdere sitt vedtak om myndighetsoverføring. Dette ville i så fall talt for en mer aktiv overprøving og mindre grad av faktisk kommunalt selvstyre.

Samlet sett er det likevel vanskelig å finne en klar føring i lovgivers valg av kompetansegrunnlag. Selv om det er klare rammer for kommunenes utøving av skjønn på jordlovens område, er de ikke helt ulike de på plan- og bygningslovens område. Systematikken i begge sakstyper viser at lovgiver har forutsatt lokalt handlingsrom under statlig styring.

¹⁵⁶ Rundskriv M-1/2013 s. 4.

¹⁵⁷ Se rundskriv H-2103 punkt 9.1 (side 23 i trykt utgave).

¹⁵⁸ Se Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) s. 128–129.

Del III

5 Avsluttende del

5.1 Oppsummering

Oppsummert kan det slås fast at staten innen arealforvaltningens område har omfattende styringsverktøy tilgjengelig. For at disse skal kunne ha innvirkning på prøvingen av det frie skjønns, er det ikke nødvendigvis en forutsetning at det er snakk om direkte og utvetydige signal til kommunen. Også mer vage føringer og prioriteringer kan ha betydning. Ved at statsforvalteren er underlagt instruksjonsmyndighet, vil prøvingen kunne påvirkes av en rekke statlige prioriteringer av både faglig og mer politisk art.¹⁵⁹ At staten gjennom innsigelsesinstituttet kan få kommunale planer til endelig avgjørelse hos departementet, setter også i praksis en begrensning på den kommunale friheten innen arealforvaltningen. Staten vil uansett ha «siste ord».¹⁶⁰ Følgelig er det en nær tilknytning mellom statsforvalterens virksomhet både før og etter et vedtak er fattet. Det er grunn til å anta at dette bakteppet ikke bare påvirker kommunens skjønnsutøvelse i første instans, men også området for prøvingen.

Retningslinjer for når det kommunale selvstyret har særlig vekt, er imidlertid begrenset. Disse må i stor grad utledes av lovens system og ulike forutsetninger i praksis. En forklaring på dette kan ligge i at kommunene sin kompetanse er negativt avgrenset.¹⁶¹ Det er forutsatt at kommunene har en frihet som ikke kan begrenses uten hjemmel i lov, jf. prinsippet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd siste punktum. Samtidig bygger forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2 første ledd etter ordlyden også på det *premiss* at selvstyret kan begrenses fra nasjonalt hold, uten rettslige konsekvenser hvis prinsippet ikke følges.¹⁶²

I en rettslig prøving av klageinstansens vedtak etter eksempelvis tvisteloven § 1-4 a, vil det likevel være av betydning om og eventuelt hvordan statsforvalteren begrunner eventuelle endringer sammenlignet med kommunens vedtak og om disse står seg i lys av de retningslinjene som finnes. Det følger allerede av forvaltningsloven § 25 tredje ledd, jf. fvl. §

¹⁵⁹ Se blant Meld. St. 12 (2011–2012) s. 95–96 og fylkesmanninstruksen § 1 første og tredje ledd.

¹⁶⁰ Bugge (2015) s. 198.

¹⁶¹ Meld. St. 12 (2011–2012) punkt 2.2.

¹⁶² Prop. 46 L (2017–2018) s. 356.

24, et krav om å nevne hovedhensynene som har vært avgjørende for skjønnsutøvelsen.¹⁶³ Stokstad og Segaaards funn nevnt under 4.3.2 viser at det tidligere var vanskelig å påvise hensynet til det kommunale selvstyret i statsforvalterens begrunnelser.¹⁶⁴

Etter forvaltningsloven § 34 andre ledd fjerde punktum skal det imidlertid nå også eksplisitt fremgå av vedtaket *hvordan* klageinstansen har vektlagt hensynet til det kommunale selvstyret.¹⁶⁵ Dette innebærer en skjerpet begrunnelsesplikt som var ment å øke bevisstheten rundt, og etterlevelsen av, kravet om å vektlegge selvstyret, samt gjøre det enklere å etterprøve hvordan hensynet er vektlagt.¹⁶⁶

5.2 Veien videre: statlig overprøving av kommunenes frie skjønn i fremtiden

I forbindelse med utformingen av utkast til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5 ble nettopp omfanget av statlig overprøving av kommunale vedtak trukket frem som et «spesielt vanskelig» spørsmål, hvor utvalget er delt i fire ulike syn på om og i tilfelle hvordan det kommunale selvstyret skal trekkes inn i angivelsen av prøvingsintensiteten.¹⁶⁷

Forvaltningslovutvalgets flertall foreslår å erstatte formuleringen om å legge «stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyre» i forvaltningsloven § 34 andre ledd med en omformulert variant, hvoretter en statlig klageinstans kun på to vilkår kan endre lokalt forvaltningsskjønn; enten når «nasjonale eller vesentlige regionale hensyn taler for det» eller når «vedtaket er klart urimelig for en part».¹⁶⁸ Nevnte forslag inkluderer som i dag også en plikt til å angi hvordan hensynet til det kommunale selvstyret er vektlagt.

Etter en gjennomgang av de ulike variablene som kan spille inn på statsforvalterens prøving av saker underlagt det kommunale selvstyret, er det klart at mye av dagens rettstilstand ligner på den foreslåtte formuleringen. Endringen vil kunne sies å bidra til å trekke styringssignalene i ulike statlige dokument frem i dagslyset.

¹⁶³ Bestemmelsen bruker begrepet «bør», men dette har i en viss utstrekning blitt tolket som et krav, se blant annet Rt. 2008 s. 96 A avsnitt 57.

¹⁶⁴ Stokstad og Seggaard (2013) s. 84.

¹⁶⁵ Endret ved lov nr. 63/2017.

¹⁶⁶ Prop. 64 L (2016–2017) s. 41.

¹⁶⁷ NOU 2019: 5 s. 51.

¹⁶⁸ Se NOU 2019: 5 s. 613–614.

For saksbehandlingen kan hjemmelen umiddelbart oppfattes å bidra til mer åpenhet rundt hvilke hensyn som spiller inn ved kommunenes saksbehandling og statens overprøving av denne. Dette kan på sin side øke forutberegneligheten. En åpenhet om hvilke hensyn som spiller inn i saksbehandlingen kan dessuten bidra til likhet mellom under- og klageinstans.

Det gjenstår ellers å se hvordan den skjerpede begrunnelsesplikten i overprøvingshjemmelen slår ut på prøvingen i praksis. Statsforvalteren skal imidlertid bidra til å sikre rettsikkerheten til den enkelte.¹⁶⁹ Med den bakgrunn at statsforvalterens vedtak enklere skal kunne etterprøves, også av domstolene, kan dette hos statsforvalteren tenkes å utløse et behov for tydeligere retningslinjer for å legitimere eventuelle endringer av kommunale vedtak.

Om vurderingen av hvorvidt det foreligger tilstrekkelig nasjonale og regionale interesser til å begrunne et inngrep i det kommunale selvstyret uttales det om innsigelse etter plan- og bygningsloven at «[d]et er vedkommende myndighet selv som skjønnsmessig avgjør om et spørsmål er av nasjonal eller vesentlig regional betydning».¹⁷⁰ Tilsvarende må sies å være tilfellet ved avveiningen av hensynet til det kommunale selvstyret ved statlig klagebehandling over kommunale vedtak. For å unngå tilfeldig og ulik innsigelsespraksis ble det på denne bakgrunn i forarbeidene etterlyst retningslinjer for når innsigelse skal gjøres gjeldende innenfor den enkelte sektor.¹⁷¹ Lignende retningslinjer er gitt for klagebehandlingen. Prøvingen kan imidlertid ut ifra et rettssikkerhetsperspektiv også være tjent med mer konkret en angivelse av hva som kan begrunne inngripen i det kommunale selvstyret, mer likt føringene som i 2018 ble inkludert i pbl. § 5-4 siste ledd siste punktum om innsigelsers begrunnelse.

Samtidig er det også åpent hvordan prøvingen vil påvirkes dersom retningslinjene gis i Grunnlovs form, eksempelvis gjennom den foreslåtte inkluderingen av jordvernet i Grunnloven § 112.

Å benytte innsigelsesinstituttets løsning som terskel for overprøvingen av det kommunale selvstyret vil derfor ikke nødvendigvis alene være nok til å gi klarere retningslinjer for statsforvalterens prøving i den enkelte sak. Det kan derfor være hensiktsmessig med den foreslåtte overprøvingsmuligheten der vedtaket er klart urimelig. En umiddelbar fordel vil

¹⁶⁹ Se blant annet rundskriv M-1/2013 punkt 3.2.

¹⁷⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 191.

¹⁷¹ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 191–192.

likevel være at det synliggjøres hvilket spenningsforhold som står sentralt i arealforvaltningen og følgelig kunne gi en klarere rollefordeling og systemlikhet på flere nivå i saksbehandlingen.

Behovet for forutberegnelighet må imidlertid også sikres gjennom klare og detaljerte retningslinjer. Et spørsmål er om en tydeligere forankring av nasjonale og regionale interesser ikke bare gjør klagesaksbehandlingen mer forutsigbar, men også reduserer det totale rommet for skjønn. Som funnene over viser, kan det spørres om detaljeringsgraden i statlige retningslinjer er så høy at det i realiteten grenser til en *regulering* utenfor lov og forskrift. Det er imidlertid ikke uvanlig at politikk formidlet gjennom retningslinjer, rundskriv og lignende finnes igjen i andre reguleringer med et noe annet presisjonsnivå.

Samtidig viser også funnene at særlig nasjonale og internasjonale interesser i økende grad påvirker forvaltningens handlingsrom. Tatt i betraktning mangelen på klar føring i lovgivers valg av kompetansegrunnlag, kan det tenkes at utviklingen går i retning av større grad av integrasjon mellom forvaltningsnivå.

I lys av mengden statlige styringsverktøy som påvirker skjønnsutøvelsen er det grunnlag for å spørre om det kommunale selvstyret i realiteten er slik at kommunene fungerer som statens forlengede arm og at makten kun rekker så langt det samsvarer med statens vilje.

Ut ifra analysen er det likevel ikke mulig å si hvorvidt kommunens makt er større på andre lovområder eller i enkeltsaker – eksempelvis der det er samsvar med overordnet plan, men ikke lovens krav til estetikk. Utvidelsen av listen over tiltak som ikke krever søknad og tillatelse kan også sies å signalisere en viss liberalisering på enkelte områder.¹⁷² Dermed kan det ikke utelukkes at det på andre områder er større rom for kommunalt skjønn.

¹⁷² Se forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften) § 4-1.

Litteratur- og kilderegister

Litteratur

- Bugge (2015) Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015.
- Eckhoff og Smith (2020) Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 11. utg. 2. oppl., Universitetsforlaget 2020.
- Engelsrud, Jahren og Sletnes (2020) Engelsrud, Geir, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes, *Kommunalrett – oppgaver, organisering og kontroll*, 2. utgave 2020, Cappelen Damm.
- Fylkesmannen i Buskerud (2014) Fylkesmannen i Buskerud, *Prosjekt kommunelov - delegeringsreglement* (Rapport, januar 2014).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016) Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur* (Rapport, 21.12.2016).
- Kommunesektorens organisasjon (2016) Kommunesektorens organisasjon, *Hvordan fungerer statlige planretningslinjer som verktøy i arealpolitikken?* (Rapport, 27.04.2016).
- Landbruksdirektoratet (2020) Landbruksdirektoratet, *Fylkesmannens saksbehandling etter eiendomsregelverket i 2019* (Rapport, 30.06.2020).
- Myklebust (2019) Myklebust, Ingunn Elise, «Handlerrommet for skjønn i plan- og byggjesaker», i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette N. Tøssebro (red.), Universitetsforlaget 2019, s. 279–315.
- Myklebust og Schütz (2012) Myklebust, Ingunn Elise og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona», i *Tidsskrift for eiendomsrett* 2012, s. 87-119.

- Nyhus (2020) Nyhus, Øystein Nore, *Norsk Lovkommentar: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, Rettsdata.no (lest 23. mai 2021).
- Pedersen mfl. (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness, Audvar Os, *Plan og bygningsrett: Del 1: Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utg., Universitetsforlaget 2018.
- Stokstad og Seggaard (2013) Stokstad, Sigrid og Signe Bock Seggaard, *Forsvinner det kommunale selvstyret i statlig klagebehandling?* (Rapport KS, 2013).
- Vinge (2020) Vinge, Heidi, *Jordvernets vilkår – mellom verdier og verdi. En empirisk studie av mening, kunnskap og makt i planlegging og politikk*, Doktoravhandlinger ved NTNU, 2020:74, NTNU.

Lover, forskrifter og internasjonale traktater

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven – Grl.).
- 1954 Lov 12. november 1954 nr. 1 om styret i herreds- og bykommunene (kommunestyreløven) (opphevet).
- 1961 Lov 16. juni 1961 nr. 1 om fylkeskommuner (fylkeskommuneløven) (opphevet).
- 1965 Lov 18. juni 1965 nr. 7 bygningsloven (opphevet).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- 1974 Lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelslova).

- 1985 Lov 14. juni 1985 nr. 77 plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven – plbl.) (opphevet).
- 1992 Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (opphevet).
- 1995 Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova – jl.).
- 2003 Lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven – konsl.).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven – tvl.).
- 2008 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven – pbl.).
- 2017 Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.).
- 2018 Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- 1985 European charter of local self-government, 15 October 1985 (entered into force 1 September 1988) ETS No. 122 (Europeisk charter om lokalt selvstyre).
- 1980 Instruks for Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Instruks for Sivilombudsmannen) av 19. februar 1980.
- 2003 Vedtak 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og

odelsloven (Overføring av myndighet til kommunene m.fl.).

2010

Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

Forarbeider, stortingsmeldinger og forhandlinger i Stortinget

NUT 1958: 3

NUT 1958: 3 Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning, Spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning.

NOU 2001: 7

NOU 2001: 7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven: Planlovutvalgets første delutredning.

NOU 2003: 14

NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag.

NOU 2016: 4

NOU 2016: 4 Ny kommunelov.

NOU 2019: 5

NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov: Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).

Ot.prp. nr. 59 (1972–1973)

Om lov om odelsretten og åsetesretten.

Ot.prp. nr. 3 (1976–1977)

Om lov om endringer i lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (regler om taushetsplikt m. m.).

Ot.prp. nr. 63 (1976–1977)	Om lov om endringer i bygningsloven m.m. (forenklinger i byggesaksbehandlingen).
Ot.prp. nr. 56 (1984–1985)	Plan- og bygningslov.
Ot.prp. nr. 42 (1991–1992)	Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Ot.prp. nr. 71 (1992–1993)	Om lov om endringer i lov 18. mars 1955 nr. 2 om tilskiping av jordbruk (jordlova) m.fl.
Ot.prp. nr. 72 (1993–1994)	Om lov om jord (jordlova) m.m.
Ot.prp. nr. 51 (1995–1996)	Om lov om endringer i visse lover som vedrører kommuner og fylkeskommuner (særlovprosjektet fase 2).
Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
Ot.prp. nr. 44 (2008–2009)	Om lov om endring av lov om odelsretten og åsetesretten, lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. og lov om jord mv.
Prop. 127 S (2014–2015)	Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.
Prop. 64 L (2016–2017)	Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.).
Prop. 46 L (2017–2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Prop. 200 S (2020–2021)	Endringer i statsbudsjettet 2021 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2021 m.m.)

Innst. 56 S. (2015–2016)	Innstilling fra næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi.
Innst. 182 S (2015–2016)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen.
Innst. 288 S (2015–2016)	Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen.
Innst. 181 L (2016–2017)	Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i plan- og bygningsloven (mer effektive planprosesser, forenklinger mv.).
Innst. 131 S (2018–2019)	Innstilling frå kontroll- og konstitusjonskomiteen.
Dokument 12:21 (2019–2020)	Grunnlovsframlegg om endring i § 112 (om vern av dyrka og dyrkande mark).
Meld. St. 12 (2011–2012)	Stat og kommune – styring og samspel, Kommunal- og regionaldepartementet, 10. februar 2012, godkjent i statsråd samme dag.
Dokument 3:7 (2018–2019)	Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker.

Rundskriv og veiledere

Rundskriv H-2103	<i>Retningslinjer for statlig klagebehandling</i> , Kommunal- og regionaldepartementet, mai 1998.
------------------	---

Rundskriv T-8/86	<i>Overføring av myndighet – Overføring til fylkesmannen av myndighet etter plan- og bygningsloven, Miljøverndepartementet, 1. juli 1986.</i>
Rundskriv M-4/2003	<i>Omdisponering og deling - Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr. 23 §§ 9 og 12, Landbruksdepartementet, 2. desember 2003 (opphevet).</i>
Rundskriv T-2/09	<i>Ikraftsetting av ny plandel i plan- og bygningsloven, Miljøverndepartementet, 23. juni 2009.</i>
Rundskriv T-3/12	<i>Statsforvalterens myndighet etter forurensningsloven, oreigningslova og produktkontrollloven, Miljøverndepartementet, 21. november 2012.</i>
Rundskriv M-1/2013	<i>Omdisponering og deling – Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr 23 §§ 9 og 12, Landbruks- og matdepartementet, 1. juli 2013.</i>
Rundskriv H-2/14	<i>Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 18. februar 2014.</i>
Rundskriv T-1442/2016	<i>Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, Klima- og miljødepartementet, 20. desember 2016.</i>
Veileder M-128/2014	<i>Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442), Miljødirektoratet, 2014.</i>
Veileder H-2477 B	<i>Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: Med prinsipper og retningslinjer, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, desember 2020.</i>

Offentlige dokumenter

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, vedtatt ved kgl.res. 14. mai 2019.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 21. mai 2021 (*Strandsoneretningslinjene*).

Instruks for fylkesmenn (fylkesmanninstruksen) gitt ved kgl.res 7. august 1981, endret ved kgl. res 10. november 1988 og 6. juli 1999.

Virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalteren, fastsatt av Kommunal- og moderniseringsdepartement 5. desember 2019.

Brev fra Miljøverndepartementet til fylkesmennene om fylkesmannens myndighet til å gjøre endringer ved behandling av klage i reguleringssaker (adgang til oppheving av ugyldige vedtak) av 16. januar 2004 med referanse 200302860-3/MT.

Brev fra Landbruks- og matdepartementet til kommunene av 1. oktober 2018 med referanse 14/583.

Rettsavgjørelser

Rt. 2005 s. 117 A.

Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa).

Rt. 2007 s. 281 A (Barka).

Rt. 2008 s. 96 A.

HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet).

HR-2021-953-A (Mortensrud).

LB-2014-40734 (Borgarting).

Forvaltningspraksis

Sivilombudsmannens uttalelse i SOM-2009-1402.

Sivilombudsmannens uttalelse i SOM-2018-1219.

Fylkesmannen i Telemark sak 2012/1479.

Fylkesmannen i Agder sak 2016/17424.

Fylkesmannen i Telemark sak 2017/4473.

Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder sak 2018/5854.

Fylkesmannen i Agder sak 2019/3099.

Fylkesmannen i Innlandet sak 2020/645.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vedtak 7. desember 2018 i sak 14/3197.