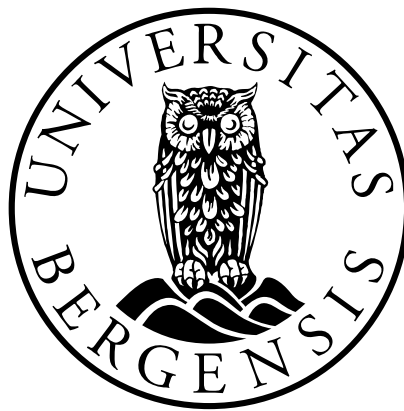


Verkemiddel for restaurering av natur i plan- og bygningslova

Kandidatnummer: 229

Tal på ord: 14 987



JUS399 Masteroppgåve
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.05.2024

Innholdsliste

DEL I	4
1. Innleiing	4
1.1 Tema for oppgåva	4
1.2 Aktualiteten av temaet	5
1.3 Metode og rettskjeldebilete.....	6
1.4 Framstillinga vidare	7
2. Kva er restaurering?	8
3. Rettslege rammer for styring og forvaltning	11
3.1 Kommunal arealforvaltning og det frie forvaltningskjønnnet som overordna rammeverk.....	11
3.2 Legalitetsprinsippet	12
3.3 Vilkårslæra	12
3.4 Misbrukslæra.....	13
3.5 Naturen sin rettslege posisjon i norsk rett	13
DEL II	15
4. Arealformål som verkemiddel for restaurering	15
4.1 Rolla til kommunale arealplanar i arealforvaltninga	15
4.2 Val av arealformål i kommuneplanar som verkemiddel for restaurering.....	16
4.3 Særskild om planvask	17
4.4 Statleg styring med kommuneplanen: Nasjonale forventningar og høve til motsegn	18
5. Føresegner til reguleringsplan som verkemiddel for restaurering	21
5.1 Reguleringsplan: eit verktøy for detaljstyring	21
5.2 Alternative heimlar for føresegner i § 12-7 nr. 1 til nr. 14.....	22
5.3 Nødvendighetskravet	25
5.3.1 Mortensrud-dommen og nødvendighetskravet	26
5.3.2 Sakleg samanheng mellom utbygging og rekkefølgekrav om restaurering	27
6. Utbyggingsavtalar som verkemiddel for restaurering	29
6.1 Utbyggingsavtalar: Avgrensing i avtalefridomen til kommunen.....	29
6.2 Nødvendighetskravet for utbyggingsavtalar i pbl. § 17-3 (3).....	30
7. Dispensasjon som verkemiddel for restaurering	32
7.1 Dispensasjonsvedtak: eit vanleg unntak.....	32
7.2 Sakleg samanheng	34
7.3 Proporsjonalitetskravet	36
DEL III	38
8. Korleis kan regelverket rustast for å effektivt restaurere natur	38

<i>8.1 Konkretisering av måla i Naturavtalen.....</i>	<i>38</i>
<i>8.2 Arealformål i kommuneplanens arealdel.....</i>	<i>38</i>
<i>8.3 Føresegner i reguleringsplan og gjennomføring i utbyggingsavtalar</i>	<i>40</i>
<i>8.4 Dispensasjonsvedtak.....</i>	<i>42</i>
9. Avsluttande merknadar	43
10. Litteraturliste.....	45

DEL I

1. Innleiing

1.1 Tema for oppgåva

Oppgåva undersøker om gjeldande lovverk er eigna til å operasjonalisere nye krav til restaurering av natur, med særskilt fokus på kommunen som arealforvaltar, og samspelet mellom rettstryggleiksgarantiane for grunneigar eller utbyggar sine interesser og implementering av miljøkrav.

Kva er så restaurering? For å arbeide mot målet i Naturavtalen om å restaurere 30 % av degradert natur innan 2030,¹ må ein avgrense nærmare kva som kvalifiserer som restaurering. Spørsmålet om definisjonen av restaurering vert behandla under *punkt 2*.

Oppgåva vil ikkje handtere restaureringstiltak som forvaltninga sjølv gjennomfører, fordi det rettsleg sett er mindre interessant. Med tilstrekkeleg med pengar og politisk vilje, er ikkje spørsmålet om kommunen kan restaurere særleg krevjande. Likevel har ein slik situasjon foreløpig vore upraktisk, då slik tilstrekkeleg politisk vilje og økonomiske midlar til restaurering har vore lite utbreidd. Spørsmålet er derfor i kva grad kommunane kan pålegge private aktørar å restaurere. Då er det private aktørar som ber kostnaden for tiltaka. Den politiske viljen til å restaurere, som ein må føresette eksisterer, treng då berre strekke seg til å pålegge andre. Dette reiser større prinsipielle spørsmål om korleis internasjonale miljøkrav kan møte motstand i eit regelverk som skal balanserast mot rettane til grunneigar og utbyggar.

Kommunen hentar det meste av sin kompetanse til arealforvaltning frå lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningslova – pbl.). Lova har både rettslege verkemiddel som kan gi pålegg til private aktørar, men også styrings og kontrollmekanismar som kan spele inn på kommunens arealplanlegging og tilhøvet mellom kommune og borgar. Plan- og bygningslova er altså den mest sentrale lova for arealforvaltning, ei generalist-lov om du vil, som har reglar om kvar det kan byggast, og på kva for vilkår. Oppgåva fokuserer derfor på kva handlingsrom kommunen har gjennom plan- og bygningslova for å pålegge private innbyggjarar restaurering.

Spørsmålet om handlingsrom for restaurering skal elles verte tilnærma på ein heilskapleg måte. Plan- og bygningslova inneheld eit breitt sett av verkemiddel, som heng saman og

¹ Naturavtalen, 19.12.22, s. 9.

bygger på kvarandre. Å svare godt på spørsmålet om kva potensiale for restaurering som finst i gjeldande regelverk, krev derfor eit vidare blick på fleire av desse verkemidla. Dette vil i tillegg gi betre grunnlag for å identifisere korleis plan- og bygningslova eventuelt kan endrast for å styrke kommunane sitt arbeid med å oppfylle Naturavtalen, mot slutten av oppgåva.

1.2 Aktualiteten av temaet

Temaet naturrestaurering står på agendaen for åra framover. FN har erklært 2021-2030 som tiåret for naturrestaurering.² Noreg er i tillegg tilslutta Naturavtalen frå FN, som innan 2030 har som mål å ha iverksett effektiv restaurering av 30 prosent av forringa økosystem.³ Dette inneberer at 30 % av delvis øydelagd norsk natur på land, i elver og innsjøar, langs kysten og i havet, skal restaurerast innan 2030.⁴

Delmål 2 i Naturavtalen seier at statane skal:

Sikre at det innen 2030 er iverksatt effektiv restaurering av minst 30 prosent av arealene med forringede økosystemer på land, i elver og innsjøer, langs kysten og i havet, for å forbedre naturmangfold og økosystemfunksjoner og -tjenester samt økologisk tilstand og sammenheng.⁵

Naturavtalen er ikkje juridisk forpliktande for Noreg, og det er ikkje sanksjonsmoglegheit ved avtalebrot. Foreløpig har avtalen vorte følgt opp med bestilling av ein handlingsplan, som skal leggest fram som ei Stortingsmelding i løpet av 2024.⁶ I mellomtida er det brei semje om at vi treng ei kursending i arealforvaltninga. Forvaltningspraksis må snus slik at meir natur vert bevart. På den andre sida av dette behovet står legalitetsprinsippet, som krev klar heimel i lov for å gripe inn overfor borgaren. I midten står kommunen med plan- og bygningslova i handa.

Til tross for at omsynet til natur og miljø skal vere ein raud tråd i all forvaltningspraksis,⁷ finst ikkje nasjonale reglar for kor mykje natur som kan byggast ned. Fram til NRK lanserte ein serie djupneartiklar i januar 2024, hadde ingen forsøkt å føre oversikt over kor mykje som vert natur som vert øydelagt nasjonalt.⁸ Den 6. mai 2024 lanserte Miljødirektoratet ei ny

² UN News, «UN launches Decade on Ecosystem Restoration to counter ‘triple environmental emergency’», 04.06.21.

³ Naturavtalen, 19.12.22, s. 9.

⁴ Same stad.

⁵ Regjeringen, «Naturavtalen i norsk oversettelse», lest 13.01.24, s. 6.

⁶ Regjeringen, «Regjeringen starter arbeidet med nasjonal handlingsplan for natur», 06.02.23.

⁷ Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkverk) og lov 19. juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold § 1.

⁸ Støstad, Mon og Solvang, «NRK avslører: 44.000 inngrep i norsk natur på 5 fem år», 06.01.24.

kartløyising som talfestar og illustrerer kva areal som er planlagd nedbygd.⁹ Medan staten framover skal vurdere korleis ein kan restaurere og bevare natur i tråd med Naturavtalen til FN, er hovudansvaret for arealforvaltning enn så lenge splitta mellom 357 kommunar. Dei bestemmer kva landområde som skal vere urørt, kva område som skal brukast og kva dei skal brukast til. I tillegg er kommunane ofte grunneigar sjølv.

Det er derfor særskild aktuelt å undersøka kva verkemiddel og insitament nettopp kommunane har for å restaurere. Ei nærmare undersøking av eksisterande regelverk, vil då kunne vere med å synleggjere eit kommunalt handlingsrom for restaurering, som potensielt allereie ligg der.

1.3 Metode og rettskjeldebilete

Metoden og dei rettslege utfordringane i oppgåva vil verte påverka av det særlege rettskjeldebiletet på området. Vi snakkar då om ein plan og bygningsrett forankra i norske lover, med noko påverknad frå internasjonale, folkerettslege avtalar. Samstundes føreligg det ei viss styring frå staten i form av retningslinjer og andre styringsdokument.

Naturavtalen til FN er ein del av folkeretten. Dette inneberer at den er bindande for internasjonale rettssubjekt, for FN og for statar overfor andre statar.¹⁰ Den er ikkje bindande for innbyggjarane i Noreg, og kan ikkje brukast som heimel av kommunane for å pålegge restaurering. I denne oppgåva er altså ikkje Naturavtalen ei rettskjelde for tolking, men snarare grunnlaget for problemstillingane som oppgåva drøftar. Naturavtalen kan også tenkast å verke inn på området for statleg styring med kommunane, og på den måten indirekte verke inn på kommunen sitt handlerom i einskildsaker og for forvaltningspraksis.

Kva gjeld rettskjeldebiletet elles vil ein møte både klare reglar og ikkje bindande retningslinjer eller styringsmekanismer, gjerne kalla 'soft law'.¹¹ Plan og bygningslova har både vide heimlar der utfallet er opent for styring av politiske prioriteringar, samt snevrare og meir absolutte formuleringar. Statlege forventningar til kommunal arealforvaltning og formålsføresegna i pbl. § 1-1 er opent formulert og inneheld overordna intensjonar for arealforvaltninga. Kor effektivt gjennomslag slike retningslinjer får, vil ein få undersøkt i hovuddelen, *punkt 4 - 7*. Medan dei strammare reglane gjerne regulerer kommunen i møte

⁹ Fossum, Knut, «Planlegger utbygging av 4000 km²», 06.05.24.

¹⁰ Opsahl, «Atomspørsmålet – folkerettens oppgave?», 1995, s. 385.

¹¹ Sjø eksempelvis Ulfstein, «Internasjonal miljøretts stilling i norsk rett», 1999.

med privatpersonar i arealforvaltninga, er reglane i dynamikken mellom stat og kommune gjerne meir opne og vert derfor meir utfordrande å kartlegge.

Rettskjeldebiletet er prega av relativt lite domstolskontroll, og det føreligg derfor ikkje det store utvalet av rettspraksis. Mangelen på rettspraksis gjer at juridisk teori får større plass og vekt. Forvaltningspraksis er ikkje offentleg og derfor ikkje tilgjengeleg for bruk i oppgåva. Motsegn er derimot offentleg tilgjengeleg, og det vert stadig fleire rundskriv og andre offentlege styringsdokument. Diskursen mellom kommunar og statlege etatar kan ein altså sjå til. Fåtalet av juridiske kjelder vil vere ei stor utfordring i arbeidet med problemstillinga. Ein viktig del av arbeidet vert derfor å dra parallellar og sjå samanhengar mellom tilgrensande reglar og omsyn.

1.4 Framstillinga vidare

I den vidare framstillinga skal først restaureringsomgrepet drøftast i *punkt 2*, og deretter aktuelle rettslege rammer for styring og forvaltning i *punkt 3*.

Når vi deretter kjem til verkemidla for restaurering er målet å få eit overblikk over verktøykassa kommunen har tilgjengeleg, heller enn å gjere djupdykk i enkeltpørsmål. Gjennomgangen vil skje i ei kronologisk rekkefølge som speglar rekkefølga i arealforvaltningsprosessen.

Ein startar med arealplanar, som er eit første steg i arealforvaltningsprosessen. Først skal ein sjå nærmare på fastsetting av arealformål i kommunale arealplanar i *punkt 4*. Vi skal og sjå til statens styringsmoglegheit over kommunane i arealformålsspørsmål, i form av statlege retningslinjer og motsegn.

Deretter vekslar vi frå eit kommune-stat perspektiv, til eit kommune-borgar perspektiv frå *punkt 5*. Det skal då handle om reguleringsplanar, og i kva grad kommunen kan pålegge den private å restaurere kjem i forgrunnen. Eg har valt å handtere kommunal arealplan og reguleringsplan åtskilt, fordi dei er svært ulike verkemiddel. Reguleringsplanar er i motsetning til kommunale arealplanar, gjenstand for kontradiksjon og eigna til å legge direkte plikter på borgaren. Grunneigar kan då få fordelar, men kan og måtte tole ulemper. Dette kjem eg tilbake til. Ein annan forskjell er at reguleringsplanar i motsetning til kommunale arealplanar, som regel vert utarbeida og finansiert av private initiativtakarar. Dette kan

utfordre bruk av reguleringsplanar som eit planverktøy for restaurering, idet kommunen for å påverke må inkorporere offentlege prioriteringar i dei private forslaga til reguleringsplanar. Samstundes har reguleringsplanar og kommunale arealplanar til felles at begge kan regulere arealformål.¹² Arealformål i reguleringsplan må då sjåast i samanheng med arealformålet i kommuneplan, der kommuneplanen typisk er styrande.

For reguleringsplanar er det verkemidla rekkefølgekrav og utbyggingsavtalar som er valt ut for undersøking i høvesvis *punkt 5* og *punkt 6*. Sist vert dispensasjonsvedtak behandla i *punkt 7*, som og i praksis kjem etter arealplanen og reguleringsplanen er fastsett. Frå reinare heimelsspørsmål i tale om arealplanar, handlar det då meir om legalitetsprinsippet i høve reguleringsplan og dispensasjonsvedtak.

Med ein slik heilskapleg gjennomgang i ryggen, vil det avslutningsvis verte vurdert om, og i så fall korleis, plan- og bygningslova kan rustast for meir effektiv restaurering i framtida i *punkt 8*. Men før den tid, er spørsmålet kva restaurering eigentleg er.

2. Kva er restaurering?

Målet om å ha iverksett effektive tiltak for restaurering av minst 30 % av forringa økosystem innan 2030,¹³ krev ei nærmare undersøking av kva restaurering er. Noko av meiningsinnhaldet er intuitivt, nemleg tiltak for å forbetre naturens tilstand. Det meste anna er derimot nokså vagt og uavklart.

Det finst ingen definisjon av restaurering i norsk rett. Noreg sin folkerettslege plikt etter Naturavtalen, gjer FN sine definisjonar til ein naturleg stad å starte. FNs miljøprogram (UNEP) definerer restaurering som «prosessen med å stanse og reversere degradering, med betra økosystemtenester og gjenoppretta biologisk mangfald som resultat, tilpassa lokale tilhøve og samfunnets val»¹⁴ (mi omsetting). Definisjonen stiller altså ikkje krav til kva tilstand ein må oppnå for at noko skal kvalifisere for restaurering, så lenge ein gjer tiltak i retning av betra økosystemtenester og auka biologisk mangfald.

¹² Sjå pbl. § 12-5 for heimelen for regulering av arealføremål i reguleringsplanar.

¹³ Naturavtalen, 19.12.22, s. 9.

¹⁴ Dickson mfl., «Ecosystem Restoration for People, Nature and Climate», 31.08.21, s. 7.

Spørsmålet vert då kva økosystemtenester og auka biologisk mangfald kan vere.

Økosystemtenester er mellom anna definert i NOU 2013:10 som «[ø]kosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskeleg velferd. Begrepet omfattar både fysiske goder og ikke-fysiske tenester vi får fra naturen».¹⁵ Å forbetre grunnlaget for naturgode som kjem til nytte for folk vil altså kvalifisere til restaurering.

Å bidra til auka biologisk mangfald inneberer å auke variasjonane i livsformer i økosystemet.¹⁶ Tiltak for å auke det biologiske mangfaldet kan til dømes vere re-introduksjon av artar eller vern av artsrike områder. Medan tiltak for å betre økosystemtenester kan vere reinsing av kjelder til drikkevatt, eller irrigasjonstiltak for betre jordsmonn til dyrking. Begge delar vil kvalifisere som restaurering etter definisjonen til FNs miljøprogram.

FNs miljøprogram skil vidare mellom tre kategoriar av restaureringsarbeid, ut i frå kva som er utgangspunktet og målet med arbeidet.¹⁷ Første kategori er arbeid frå degraderte naturlege miljø, i retning av meir intakte naturlege økosystem. Her er fokuset gjerne naturleg regenerasjon og auka biologisk mangfald. Neste kategori er områder med skada natur prega av menneskeleg inngripen, i retning av meir funksjonelle økosystem, men framleis med menneskeleg inngripen. Dette kan til dømes vere restaurering av urbane områder eller jordbruksområde. Til sist har vi modifiserte naturlege miljø i retning av meir urørte naturlege miljø. Her presiserer rapporten til FNs miljøprogram at dersom menneskeleg inngripen skal fjernast, er dette med føresetnad om at rettane og behova til dei som er avhengig av økosystemet vert ivaretatt.¹⁸

Kort oppsummert kan ein altså gå frå urørt skada natur til urørt restaurert natur, natur med menneskeleg inngripen til meir funksjonell natur med menneskeleg inngripen eller natur med menneskeleg inngripen i retning av meir urørt natur. Delmål 2 i Naturavtalen handlar altså mindre om eit konkret mål, og meir om å iverksette ein forbetningsprosess for naturen i stor skala.

¹⁵ NOU 2013:10 s. 10.

¹⁶ Same stad.

¹⁷ Dickson mfl., «Ecosystem Restoration for People, Nature and Climate», 31.08.21, s. 7.

¹⁸ Same stad.

Ei anna kjelde til definisjon av restaurering finn ein i EU sitt arbeid med naturrestaureringslov, som vart vedtatt av EU-parlamentet 27. februar 2024.¹⁹ Lova er ikkje forventa å hamne innanfor EØS-avtalen, idet «naturvern og forvaltning av naturressurser, landbruk og fiskeri» er utanfor verkeområdet av avtalen jf. Prop. 1 S (2023-2024) på s. 69. Klima- og miljødepartementet har likevel uttalt at delar av lova kan verte gjeldande, men at ei nærmare vurdering av dette ikkje er gjort enda.²⁰

Lovutkastet gjer eit første forsøk på ein juridisk definisjon av restaurering:

*Restoration is the process of actively or passively assisting the recovery of an ecosystem towards or to good condition, of a habitat type to the highest level of condition attainable and to its favourable reference area, of a habitat of a species to a sufficient quality and quantity or of species populations to satisfactory levels, as a means of conserving or enhancing biodiversity and ecosystem resilience.*²¹

Igjen er det framheva at restaurering er ein prosess i retning av god tilstand i økosystemet. Når det gjeld habitattypar, habitat eller artspopulasjonar, er definisjonen meir konkret når den krev restaurering til beste moglege nivå/tilstrekkeleg nivå. Definisjonen nemnar økologisk resiliens som eit formål med restaurering i tillegg til bevaring og auke i biologisk mangfald. Økologisk resiliens handlar om naturens motstandskraft mot påkjenningar, og er eit mål på kor raskt økosystemet klarer å vende tilbake til normaltilstanda forut for påkjenninga.²² Medan resiliens ikkje er nemnd særskilt i FNs klimapanel sin definisjon, er tilbakevending til naturens normaltilstand eit berande formål for all restaurering. Definisjonane til EU og FNs klimapanel er såleis såpass like at dei for oppgåva sitt tema ikkje vil ha ulikt verkeområde.

Spørsmålet er då om ein kan utleie noko meir konkret frå andre kjelder. Definisjonane til Society for Ecological Restoration (SER) og Naturpanelet (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) liknar kvarandre. Dei fokuserer begge på ein aktivitet utført med intensjon om å betre tilstanden i eit degradert eller skada

¹⁹ The European Parliament's Press Service, «Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea», 27.02.24.

²⁰ Ask, «Landbruk mot klima i EU», 23.06.23.

²¹ EU-kommisjonen, «IMPACT ASSESSMENT», 22.06.22.

²² Aarnes, «Økologisk vippepunkt», sist oppdatert 16.12.22.

økosystem.²³ og ²⁴ Dette passar godt med definisjonane frå EU og FN's klimapanel, utan å tilføre noko nytt.

Det er såleis ikkje krav til kva som må vere resultatet med restaureringa for at eit tiltak skal kunne reknast som restaurering. Dette harmonerer og med målet i Naturavtalen, om at ein innan 2030 skal ha *iverksett* effektive tiltak for 30% av skada natur. Ein skal ikkje ha restaurert 30 % innan 2030. Det er altså tale om ei prosessnorm, ikkje ei målnorm. Før Stortingsmeldinga med regjeringa sin handlingsplan kjem, er det denne nokså vage prosessnorma vi har til rettleiing. Restaurering må derfor forståast som tiltak som forbetrar det biologiske mangfaldet i eit degradert eller øydelagt naturleg miljø. I den vidare framstillinga er derfor fokuset å fastsette rammeverket for kommunale pålegg om tiltak som har eit formål om bevaring og auking av biologisk mangfald i naturen.

3. Rettslege rammer for styring og forvaltning

3.1 Kommunal arealforvaltning og det frie forvaltningsskjønnet som overordna rammeverk

Denne undersøkinga av handlerommet for restaurering av natur, skal altså skje innanfor ramma av kommunal arealforvaltning og alminneleg forvaltningsrett. Spørsmåla i oppgåva har samansette forvaltningsrettslege, tingsrettslege og miljørettslege dimensjonar. Plan- og bygningslova gir kommunen kompetanse til å regulere graden av bruk eller vern av eigedom ved arealplanlegging, samt til å regulere ein eventuell byggeprosess. På den måten kan kommunen styre korleis samfunn og areal vert utvikla. Her er kommunestyret øvste planstyresmakt på kommunalt nivå jf. pbl. § 3-2. Formålet bak plan- og bygningslova, som kommunen skal søka å ivareta, er mellom anna berekraftig utvikling for miljø og samfunn, samordning i forvaltninga og forsvarleg utføring jf. pbl. § 1-1. Formåla er i utgangspunktet likestilte, og må derfor balanserast mot kvarandre. Samstundes som styresmaktene har som oppgåve å ivareta alle formåla, gir forvaltningsskjønnet handlerom for ulike politiske prioriteringar.

²³ Gann mfl., «International principles and standards for the practice of ecological restoration», 2019, s. 35.

²⁴ Montanarella mfl., «The IPBES Assessment Report on Land Degradation and Restoration», 2018, Annex I – Glossary, s. 666.

Fleire av verkemidla som skal undersøkast er prega av eit handlingsrom som ikkje er rettsleg regulert, altså underlagt kommunen sitt eige skjønn. Utvalde rettslege skrankar for kommunen si kompetanse skal verte gjennomgått kort i dette punktet, nærmare bestemt legalitetsprinsippet, vilkårslæra og misbrukslæra. Slike skrankar vert spesielt viktige for undersøkinga i lys av mangelen på rettspraksis og forvaltningspraksis. Desse skrankane må balanserast mot eit blikk på kva rettslege føringar vi har for vekting av omsynet til naturen i forvaltninga sine skjønsmessige vurderingar. Målet med *punkt 3* er å få eit betre inntrykk av det rettslege landskapet som oppgåva undersøker om restaurering av natur kan ta plass i, før hovuddelen av analysen.

3.2 Legalitetsprinsippet

Det alminnelege legalitetsprinsippet er lovfesta i lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov § 113, som slår fast at «[s]tyresmaktene må ha grunnlag i lov for å gripe inn overfor einskildmennesket». Når det først er tale om eit inngrep, er legalitetsprinsippet nærmare innhald tredelt. Først er det krav om heimel i lov for å gjere eit slikt inngrep, deretter avgrensar prinsippet mot utvidande eller analogisk tolking av heimelen, og sist må heimelen både vere presis og tilgjengeleg.²⁵ For spørsmålet om kommunane har heimel til å restaurere vil legalitetsprinsippet spele inn. Det er tale om å pålegge private partar restaurering, noko som utgjer eit inngrep i eigedomsretten og rettsfæren til parten. Plan- og bygningslova er utforma som ei «ja-lov», som vil sei at bygningsstyresmaktene ikkje kan nekte eit bygg oppført eller gi andre typar avslag, med mindre det føreligg ein klar avslagsheimel. Går kommunen utanfor heimlane i lova i sine vedtak, til dømes ved å gi avslag der ein skulle gitt medhald, har dei handla i strid med legalitetsprinsippet. Legalitetsprinsippet krev derfor ein klar heimel for at kommunen skal kunne pålegge ein privat part restaurering.

3.3 Vilkårslæra

Vilkårslæra seier noko om i kva tilfelle forvaltninga kan hefte tyngande vilkår på gunstige vedtak eller løyver. Læra er utvikla i rettspraksis.²⁶ I kva grad tyngande vilkår er lovleg, er i første rekke avhengig av lovteksten. Dersom lovteksten oppstiller ei plikt for forvaltninga til å gi løyvet eller det gunstige vedtaket, er det lovstridig å hefte på vilkår jf. mellom anna NOU 2019: 5 s. 545. På områder der forvaltninga har eit skjønnsrom, vert argumenta for å hefte på

²⁵ Sjø Tobiassen, *Norsk lovkommentar: Grunnlova*, note 256D (lest 30.04.24), med vidare kjeldetilvisingar.

²⁶ Sjø mellom anna Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral) og Rt. 1961 s. 297 (Glacier blue).

tyngande vilkår at dersom forvaltninga står fritt til å ikkje gi søkaren nokon ting, må dei og kunne gi søkaren medhald på visse vilkår. For slike vedtak underlagt forvaltningskjønn, der kommunen kunne gitt avslag, stengjer ikkje legalitetsprinsippet for tyngande vilkår. Læra er særleg aktuell når det vert spørsmål om dispensasjonsvedtak, som er eit av dei moglege verkemidla for restaurering som skal undersøkast i hovuddelen.²⁷ Det nærmare innhaldet i læra er at vilkåret må vere sakleg opp mot innhaldet i vedtaket, og ikkje vere uforholdsmessig tyngande.²⁸ Vilkårslæra skal vere med oss i prøvinga av om restaureringstiltak kan påleggast.

3.4 Misbrukslæra

Myndigheitsmisbrukslæra (heretter misbrukslæra) er ei domstollsskapt ramme for forvaltningskjønnet som kommunen må halde seg innanfor. Misbrukslæra er ikkje ein ulovfesta regel, som i kraft av seg sjølv sett grenser for forvaltningas kompetanse. Det er heller ein måte domstolane testar forvaltninga sin bruk av det aktuelle kompetansegrunnlaget, med utgangspunkt i lovtolking.²⁹ Læra sett forbod mot utanforliggende omsyn, grov urimelegheit, vilkårligheit og forskjellsbehandling.³⁰ Namnet på læra kan og vere noko misvisande. Både Graver, Eckhoff og Smith understrekar at det ikkje er krav om at forvaltninga har opptredd moralsk klandreverdige.³¹ Dersom til dømes utanforliggende omsyn kjem på spissen, er det tilstrekkeleg at det er «tale om et under enhver omstendighet aktverdige formål, dersom det i denne sammenhengen ikke er adgang til å legge vekt på det» jf. Rt. 1996 s. 78 (på s. 85). For oppgåva vidare vil prøvingstema frå misbrukslæra vere nokre av målestokkane for å prøve om kommunane har kompetanse til å drive restaurering av natur gjennom private partar, i medhald av plan- og bygningslova.

3.5 Naturen sin rettslege posisjon i norsk rett

Ei siste overordna ramme for oppgåva som skal introduserast, er naturen sin rettslege posisjon. Juridiske diskusjonar kring den rettslege posisjonen til natur og miljø, stagnerer typisk i argumentasjonsrekker som kan gi assosiasjonar til det spillteoretiske konseptet allmenningens tragedie.³² Allmenningens tragedie skildrar situasjonen der ein felles ressurs

²⁷ Sjå punkt 7.

²⁸ Sjå NOU 2019: 5 s. 545, med vidare referanse til Rt. 1961 s. 297 (Glacier blue), Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral) og Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22.

²⁹ Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 2014, s. 406-407.

³⁰ Sjå mellom anna Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2015, s. 115.

³¹ Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 2015, s. 114 og Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 2014, s. 406-407.

³² Thorsen, «allmenningens tragedie, sist oppdatert 12.01.23.

vert belasta meir enn det som er samfunnsøkonomisk gunstig, samstundes som den enkelte brukar ikkje kan sjå ein større samanheng enn den forteneste ein sjølv oppnår ved forbruk av ressursen.³³ Det er ein tydeleg parallell mellom konseptet og gradvis utbygging som skjer utan at lovverket opnar for å sette nedbygginga i kontekst, og pålegge utbyggjar å kompensere for naturtapet. Både lover utanfor plan- og bygningslova, samt andre verktøy, kan styrke naturen sin posisjon i restaureringsarbeidet i kommunen. Korleis omsynet til naturen skal behandlast i ei vurdering etter forvaltninga sitt skjøn, er eit omdiskutert og stort spørsmål, og berre utvalde poeng skal visast til her.

Grunnlova § 112 gjer «ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag» til ein menneskerett.³⁴ Gjennomslaget til § 112 som tolkingsfaktor og skranke for handlerommet for forvaltningsskjønnet har vore prøvd for Høgsterett, mest kjent i Klimadommen (HR-2020-2472-P). Myklebust og Hauge har i juridisk teori framheva at regelverket for arealspørsmål er såpass detaljert, at Grl. § 112 vanskeleg kan vere ei skranke for vedtak som elles er i tråd med lova.³⁵ Samstundes er det vist til at merksemda rundt Grl. § 112 med tida vil framheve den som ein sentral tolkingsfaktor, i forlenging av slik den vart brukt som tolkingsfaktor i HR-2020-1353-A, som handla om ulovleg bygging.³⁶ Grl. § 112 kan dermed i aukande grad verte ein styrkande faktor av naturen sin rettslege posisjon.

Vidare kan vedtak om arealnøytralitet vere eit verktøy for å styrke naturen sin rettslege posisjon i restaureringsspørsmål. Arealnøytralitet er eit omgrep introdusert av Sabima Norge som eit tiltak for å få kontroll på forbruket av natur.³⁷ Vedtaket innfører eit mål om netto null tap av natur. Meir konkret inneber det for det første å unngå å øydelegge natur, sekundært å avbøte for øydelagt natur ved å restaurere og kompensere. Auka gjenbruk og fortetting på allereie utbygde områder, samt krav om restaurering for dei som får løyve til å bygge ned natur er tilrådde verkemiddel. I 2023 arbeidde 80 norske kommunar med arealnøytralitet.³⁸ Idet kommunestyret vedtar at arealnøytralitet skal vere gjennomgåande for all arealforvaltning i kommunen, vert dei små ulempene ved eit enkelttiltak satt i sin større kontekst. Eit kommunalt vedtak som innfører arealnøytralitet er ikkje i seg sjølv ein heimel, men legg

³³ Thorsen, «allmenningens tragedie, sist oppdatert 12.01.23.

³⁴ Lov 17. mai 1814 Kongeriket Noregs Grunnlov (Grunnloven – Grl.)

³⁵ Hauge og Myklebust, «Nye saker frå Høgsterett om Grl. § 112 som tolkningsfaktor og grense i klima-, naturressurs- og arealforvaltning», 2021, s. 3-7.

³⁶ Same stad.

³⁷ Vikse, «Et arealnøytralt Norge», lest 16.02.24.

³⁸ Same stad.

føringar for vedtak i seinare saker innanfor kommunen sin skjønnsmargin. Kommunen må då føre rekneskap over korleis arealet i kommunen vert brukt, og sørge for at dersom natur vert bygd ned, vert tilsvarande mengde restaurert. Det er såleis mogleg å ta grep for å styrke naturen sin rettslege posisjon, utover tolkingsfaktoren i § 112 og andre reglar som kan spele inn i arealforvaltninga.

DEL II

4. Arealformål som verkemiddel for restaurering

4.1 Rolla til kommunale arealplanar i arealforvaltninga

Ein startar altså både i oppgåva og i praksis, med regulering av arealformål i kommunale arealplanar. Å vedta arealplanar er ein sentral del av kommunen si oppgåve som arealforvaltar. I kommuneplanens arealdel skal ein kunne sjå kva formål arealet i kommunen er satt av til jf. pbl. § 11-7, og i forlenginga av det kva arealet kan brukast til og ikkje. Kommuneplanen er bindande for alle, inkludert kommunen sjølv, andre styresmakter og borgarar. Medan det ikkje er her dei fleste problemstillingane om restaurering opp mot private partar gjer seg gjeldande, er fastsetting av arealformål såpass fundamentalt for arealforvaltning elles, at det må adresserast. Tema for *punkt 4* er derfor kva moglegheiter kommunen har til å iverksette restaureringstiltak gjennom regulering av arealformål i kommuneplanens arealdel, samt kva ringverknadar dette kan ha for restaureringsarbeidet elles.

Kommuneplanens arealdel skal rullerast kvart fjerde år, men mange kommunar sviktar si rulleringsplikt.³⁹ Statistisk sentralbyrå samla informasjon frå alle landets kommuneplanar i 2018, og fann at halvparten av planane var frå etter 2010, ein tredjedel frå mellom 2000 og 2009, og ein mindre del utan dato eller før år 2000.⁴⁰ Dette reiser spørsmålet om rullering av kommuneplanens arealdel er såpass ressurskrevjande for mange kommunar at det ikkje vil vere eit effektivt verkemiddel. I rulleringa ligg i utgangspunktet både utfordringar og moglegheiter for restaurering. Moglegheiter fordi politkarane får høve til å justere arealpolitikken i lys av ny informasjon eller nye krav. Likevel ser ein at det motsette skjer, idet arealet bit for bit vert satt av til utbygging ved kvar rullering av kommunal arealplan.

³⁹ Steinnes, «Statistikk basert på kommuneplaner», 12.03.18, s. 9.

⁴⁰ Same stad.

I ein rapport frå Norsk institutt for naturforskning (NINA) i 2023 vart gjeldande areal- og reguleringsplanar i Noreg undersøkt. Dei fann at 2 166 km² var planlagt utbygd.⁴¹ Dette utgjer 0,7 % av fastlandsarealet av Noreg. Til samanlikning er 5 694 km², 1,8% av landarealet, utbygd i dag. Skulle den planlagde utbygginga verte gjennomført, inneberer det at utbyggingsgraden aukast med ca. 39 %. Korleis denne trenden kan bremsast, og helst reverserast, vert då vårt spørsmål.

4.2 Val av arealformål i kommuneplanar som verkemiddel for restaurering

Kva arealformål kommunen kan velja mellom, er uttømmende regulert i pbl. § 11-7. Aktuelle arealformål for vårt spørsmål er § 11-7 (2) nr. 3 om «grønnstruktur» og nr. 5. om «landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift» (LNFR-område). Ordlyden av «grønnstruktur» viser til eit område som inneheld naturleg vegetasjon. Samstundes peiker «struktur» i retning av noko konstruert, eller som skal tene som eit grønt punkt i ein samanheng som elles ikkje er naturleg. I følge forarbeida skal grønstruktur «binde de grønne områdene innenfor byggesonen sammen med friluftsområder utenfor» og utgjere «et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted» jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214. Eit typisk eksempel kan vere ein park. Medan grønstruktur altså ikkje nødvendigvis er ‘vill’ natur, kan slike områder både vere gjenstand for, og eit resultat av, restaurering. Dei kan ha positiv effekt på klima og naturmangfald, og er såleis relevant for spørsmålet om verkemiddel for restaurering.

LNFR-område er ein vid kategori. Det skal famne alt frå landbruksproduksjon i ulike former, friluftsområde med variert grad av inngrep og den heilt urørte naturen. Kategorien skal også famne dei «store utmarksarealene i høyfjellet, skogsområder og tynt befolkede kyststrekninger rundt i landet» jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 214. Det ligg i skildringa at LNFR skal fungere som eit slags hovudformål, slik at også områder som ikkje er tiltenkt noko spesielt, vert kategorisert som LNFR-område. LNFR-formål vert då ei form for grunnlinje. Er det snakk om å gjere eit større område til ‘vill’ natur, er derfor LNFR-formål mest aktuelt.

Spørsmålet vert då korleis omregulering av eit område til LNFR eller grønstruktur, jf. høvesvis § 11-7 (2) nr. 5 og nr. 3, kan fungere som restaureringstiltak. For det første kan ein

⁴¹ Simensen mfl., «Planlagt utbyggingsareal i Norge», 08.23, s. 3.

forhindre ytterlegare utbygging, noko eg kjem tilbake til nedanfor om planvask. Mest direkte relatert til restaurering, er moglegheita for å sette av allereie nedbygde områder til grøne arealformål. Dette vil gjere det vanskeleg å få bygge nytt på området, men gir ikkje i seg sjølv grunnlag for å krevje restaurering av grunneigarane. Skal ein gå så langt trengs pålegg som ikkje kan lesast ut av heimlane til regulering av arealformål. Slik omregulering kan og reise spørsmål om erstatning frå forvaltninga, dersom det set stoppar for ein allereie etablert bruk av arealet. Dette opnar døra for tilgrensande problemstillingar om ekspropriasjon, som ikkje vil verte omtala nærmare i denne oppgåva. Omregulering av nedbygde områder til grøne arealformål set dermed rammene for korleis arealet skal brukast framover. Dette kan verte avgjerande for moglegheita til å pålegge restaurering, men endring av arealformål aleine er altså ikkje nok.

4.3 Særskild om planvask

I NOU 2024: 2 peiker ein på for lite kunnskap og kapasitet i kommunane om planlegging og naturfag som eit strukturelt problem som bidrar til naturrisiko.⁴² Derfor er det innvilga 50 millionar kroner i statsbudsjettet for 2024 som ein pott kommunar kan søka om for å gjere «planvask» for å ivareta naturverdiar.

Planvask er eit verktøy for å snu nedbyggingstrenden. Medan konseptet ikkje er nytt, er det aukande presset for å ta det i bruk eit resultat av at behova i samfunnet endrar seg. Prosessen inneberer å gå gjennom eldre planar, og vurdere om områder som er godkjent til framtidig utbygging ikkje lenger skal vere det. Det kan her vere tale om arealformålet i både kommuneplanen og reguleringsplanen. Som nemnt vil arealformålet i kommuneplanen ofte vere styrande for kva formål du kan sette i reguleringsplanen. Oppdatering av kommuneplanen kvart fjerde år er derfor ein moglegheit til å endre kurs, også for innhaldet i framtidige reguleringsplanar. Reguleringsplanar har ikkje reglar om kor lenge dei gjeld eller kor ofte dei må fornyast. Dermed kan gamle reguleringsplanar om utbygging framleis gjelde, sjølv om tida kan ha sprunge frå dei. Planvask kan då vere eit nødvendig verktøy som legg slike gamle reguleringsplanar på bordet for ei revurdering. Det ligg ikkje i verktøyet at all planlagt utbygging skal tilbakeførast til LNFR-område, men at ein skal gjere ei oppdatert vurdering.

⁴² NOU 2024: 2, s. 238-239.

Ved å gjennomføre ein planvask får kommunane eit oppdatert kunnskapsgrunnlag. Revidering av arealformål krev konsekvensutgreiing jf. forskrift av 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredningar § 6 bokstav a). Kommunal- og distriktsdepartementet har i tillegg gitt fleire rettleiarar der dei oppfordrar til å utarbeide arealrekneskap som del av arealplanar.⁴³ Arealrekneskap er oppdatert informasjon om korleis kommuneplanar endrar arealbruken, samanlikna med noverande arealbruk. Oversikta skal særskild ha fokus på endringar i jordbruksareal og naturverdiar.⁴⁴ Informasjon om konsekvensar for naturverdiar er eit nødvendig første steg for å kunne ta val som er gunstige for naturen.

Å sette LNFR eller grøntområde som arealformål, set premissane for forvaltninga av desse områda. Kva arealformål området er regulert til påverkar korleis private partar kan forvente å utnytte desse områda, og eventuelt kva dei kan påleggast av restaurering. Mellom anna styrer det i kva grad ein kan pålegge private partar føresegnar til kommuneplanens arealdel og arealformål jf. høvesvis pbl. § 11-9 og § 11-11. For å kunne sette krav om restaurering seinare, vil det truleg vere ein naudsynt premiss at området først er regulert til LNFR eller grøntområde.

4.4 Statleg styring med kommuneplanen: Nasjonale forventningar og høve til motsegn

Sjølv om kommunane står for mesteparten av arealforvaltninga, har og staten plankompetanse. Sidan fokuset her er kommunen som arealforvaltar, er ikkje statleg arealforvaltning eit eige tema. Dynamikken mellom kommunane og staten, nærmare bestemt korleis staten kan styre kommunens arealforvaltning, vert derimot interessant. Staten kan vedta nasjonale forventningar til kommunal og regional planlegging, samt statlege planretningslinjer, planføresegn og arealplanar. I det følgjande vert det fokus på nasjonale forventningar og planretningslinjer. Spørsmålet vert i kva grad staten kan styre kommunen i retning av restaurering.

Plan- og bygningslova § 6-1 gir regjeringa kompetanse til å vedta nasjonale forventningar om sine «overordna målsettingar og strategiar for regional og kommunal planlegging».⁴⁵ Idet regjeringa sin politikk og samansetning endrast ofte, gjer nasjonale forventningar også det. Dei gjeldande nasjonale forventningane gjeld frå 2023-2027. I desse går det fram i

⁴³ Sjø mellom anna Kommunal- og distriktsdepartementet, Veileder: Arealregnskap i kommuneplan, 12.23.

⁴⁴ Same stad, s. 6.

⁴⁵ Vedvik, *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, note 1 til § 6-1, lest 27.02.24.

forventning nr. 67 at Regjeringa forventar at «[b]evaring og restaurering av naturområde, eller etablering av naturbaserte løysingar, blir vurderte for å tilpasse samfunnet til klimaendringane.».⁴⁶ Forventningane er vidt formulert, typisk om kva forvaltninga burde «legge til rett for».⁴⁷ Dette skal ha effekt ved at forventninga forplantar seg nedover i systemet. Like viktig som at kommunane må innrette seg, er at forventningane viser motsegningsorganane korleis dei skal bruke sin motsegnskompetanse i perioden.⁴⁸ Eg kjem tilbake til motsegn nedanfor.

Statlege planretningslinjer skal konkretisere dei meir diffuse statlege forventningane, og er bindande for planlegging i kommunane, men ikkje bindande for borgarane. Retningslinjene gjer seg og gjeldande for kommunane si vurdering av enkeltvedtak, slik som dispensasjonsvedtak. Dette inneberer likevel ikkje at retningslinjene er ein eigen avslagsgrunn. I kommunen si skjønnsutøving ved vurdering av eit enkeltvedtak vil derimot retningslinja måtte leggest til grunn jf. «skal» i pbl. § 6-2 (2). Her har regjeringa altså heimel til å målstyre skjønnsutøving i forvaltninga innanfor plan- og bygningslova sine rammer.

Statlege planretningslinjer kan bli gitt som forskrift, men må ikkje det. Eit eksempel er forskrift av 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassning. I forskrifta under *punkt 4.3 Krav til planprosess og beslutningsgrunnlag*, står det at:

restaurering eller etablering av naturbaserte løysingar (slik som eksisterende våtmarker og naturlige bekker eller nye grønne tak og vegger, kunstige bekker og basseng mv.) bør vurderes. Dersom andre løysingar velges, skal det begrunnes hvorfor naturbaserte løysingar er valgt bort

Forskrifta seier altså at restaurering «bør» verte vurdert som tiltak i arealplanar og for enkeltvedtak. Dersom naturbaserte løysingar ikkje vert valt, krev dette særskilt grunngjeving.

Arealplanar er på eit vis blanke ark for framtidig arealregulering. I praksis er kommunane likevel varsame med å endre grunntrekka i arealplanane, idet dette kan utløse krav om ekspropriasjon. Det er likevel ikkje særleg kontroversielt at kommunane har kompetanse til å

⁴⁶ Regjeringa, Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2023–2027, s. 34

⁴⁷ Sjø til dømes same stad, s. 32

⁴⁸ Vedvik, *Motsegn - Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, 2023, punkt 3.3.2.1.

regulere inn restaureringstiltak her, slik planretningslinja oppfordrar til. Endringa retningslinja kjem med, er at dersom kommunen vel vekk naturbaserte løysingar må det verte grunnitt særskilt.

Planretningslinjer bind altså ikkje borgaren, men kan gi bindande føringar for forvaltninga si skjønnsutøving. Staten har såleis gjennom planretningslinjer moglegheit til å legge klarare føringar og er ein måte restaureringstiltak kan ta plass i regelverket slik det er utforma i dag.

I samvirke med statlege forventningar og planretningslinjer, er motsegn sentralt for å operasjonalisere desse verktøya. Motsegn skal sikre at regionale og nasjonale interesser vert ivaretatt i dei kommunale planprosessane og kan fremjast av «berørt statlig og regionalt organ» jf. § 5-4 (1) første setning. Kompetanse til å fremje motsegn er delegert til ulike organ, dei aller fleste til Statsforvaltaren som motsegnsorgan blant anna for fagområda klima, naturmangfald og miljøkvalitet i vatn.⁴⁹

Statsforvaltaren har kompetanse til å fremje motsegn i plansaker som er av nasjonal betydning jf. pbl. § 5-4 (1) eller dersom planforslaget strid mot blant anna nasjonale forventningar eller planretningslinjer jf. § 5-4 (4). Ordlyden av «nasjonal [...] betydning» peiker på saker som har tyding for større delar av befolkninga eller som vil ha verknad langt fram i tid. Der staten har forplikta seg til internasjonale konvensjonar eller avtalar, slik som målet om restaurering i Naturavtalen til FN, er det kortare veg til å fastsette at spørsmålet er av nasjonal tyding jf. § 5-4 (1). Statsforvaltaren skal altså kunne fremje motsegn i spørsmål som gjeld restaurering med heimel i § 5-4 (1). Sidan både nasjonale forventningar og planretningslinjer omtalar restaurering, kan og § 5-4 (4) brukast som heimel, særleg der mangelen på naturbaserte løysingar ikkje er vurdert eller grunnitt godt nok.

Verknaden av at motsegn fremjast er at kommunen ser på saka på nytt. Rettar ikkje kommunen seg etter motsegna, skal partane mekle jf. § 5-6 (1). Kjem dei ikkje til semje i mekling vert saka sendt til departementet for endeleg avgjerd jf. § 5-6 (1) siste setning.

⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv: Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, 17.02.14, i vedlegg.

Systemet med motsegn og nasjonale forventningar og retningslinjer heng altså tett saman. Det mogleggjer heilskaplege føringar for arealforvaltninga i kommunane som ikkje krev store regelendringar. Samvirket mellom forventningar og motsegn framstår derfor som eit eigna verktøy for å styre arealforvaltninga i retning av restaureringsmålet i Naturavtalen.

Samstundes er det mykje nasjonale forventningar ikkje får gjort. Foreløpig krev dei at restaurering eller andre naturbaserte løysingar vert vurdert innanfor forvaltningsskjønnet, og at val av andre løysingar vert grunnleggjande. Forventningar kan ikkje tilby forvaltninga nye heimlar for å gjennomføre restaurering.

Nasjonale forventningar og motsegn tar oss altså eit stykke på veg mot at arealforvaltninga skal ha rettsleg grunnlag for restaurering. Dei kan likevel ikkje brukast som heimel og tar oss derfor ikkje heilt fram til målet om effektive verkemiddel for restaurering av natur i kommunal arealforvaltning. I tillegg vert motsegnsordninga i praksis lite brukt. I 2023 fremja motsegnsorganane i Noreg totalt 87 motsegn til kommuneplanar og 471 motsegn til reguleringsplanar.⁵⁰ Dette tilseier at ein ikkje kan ha full tillit til at kommunane styrer i grøn retning, sjølv om retningslinjene skulle tilsei det. Dette skuldast både avgrensa ressursar og instruks om å berre fremje motsegner i «viktige konfliktsaker».⁵¹

5. Føresegner til reguleringsplan som verkemiddel for restaurering

5.1 Reguleringsplan: eit verktøy for detaljstyring

No skiftar perspektivet frå kommunen og staten, til kommunen og private partar. Kva kommunen kan få til i saker om restaurering, er avhengig av kva heimlar dei har i plan- og bygningslova. I relasjon til reguleringsplan, er det føresegner til reguleringsplan og utbyggingsavtalar som skal drøftast. Først ut er føresegner i reguleringsplan.

Plan- og bygningslova § 12-7 opnar for at kommunen kan pålegge føresegner til arealformål og omsynssonar i reguleringsplanar. Det er her kommunen først og fremst har kompetanse til å detaljstyre arealbruken. Reguleringsplanar er detaljerte, og vert utarbeida gjennom grundige kontradiktoriske prosessar, der og grunneigar er part. Inngangsvilkåret for å vedta slike

⁵⁰ Statistisk sentralbyrå, «Plan og byggesaksbehandling: tabell 13008», lest 23.04.24.

⁵¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv: Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, 17.02.14, punkt 1.

føresegner er at dei må vere «nødvendig». Paragrafen inneheld 14 uttømmende punkt, som omfattar ei rekke bestemte sider ved arealbruk kommunen kan regulere nærmare. Innanfor ordlyden av dei alternative føresegnene, er det opp til forvaltninga sitt skjønn om og i kva grad dei vil pålegge slike føresegn. Opninga for å prøve innhaldet i desse føresegnene er såleis sær avgrensa. Denne delen av drøftinga har derfor fokus på ordlyden av nokre av punkta i § 12-7, og om føresegna er «nødvendig». Først skal likevel dei konkrete heimelsgrunnlaga presenterast.

5.2 Alternative heimlar for føresegner i § 12-7 nr. 1 til nr. 14

Spørsmålet vert då om nokre av dei alternative føresegna i § 12-7 nr. 1 til nr. 14 kan famne restaureringstiltak. Ingen av alternativa heimlar restaurering direkte. Føresegner i reguleringsplan om restaurering av natur er ikkje prøvd i domstolane eller skriven om i juridisk litteratur, og det finst derfor avgrensa med rettleiing. Derimot har føresegner av omsyn til klima i større grad vore eit tema. Vi startar derfor med å sjå til tilgrensande problemstillingar knytt til klima for samanlikning.

Eit omdiskutert tema har vore pålegg om bruk av miljøvennlege material. I utgangspunktet framstår det som at pålegg om bruk av miljøvennlege materialval kan falle inn under ordlyden av både «vilkår for bruk av bygninger» og «kvalitetskrav i bygninger» jf. høvesvis pbl. § 12-7 nr. 2 og nr. 4. Det som kan spele inn i gyldigheita av slike spesifikasjonar er at dei må vere i overeinskomst med krava i forskrift av 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (TEK17) og andre krav i Norsk Standard.⁵² Kommunal- og moderniseringsdepartementet kom med ei fråsegn den 31. mai 2019, etter spørsmål om føresegner om treverk som materialval av miljøomsyn. Departementet meinte det var heimel for ei slik føresegn, men uttalte på forsiktig måte at «[d]epartementet kan ikke se at loven utelukker at slike bestemmelser også gjelder bruk av tre i bygningskonstruksjonen».⁵³ Det finst ikkje rettskjelder som tilseier at føresegner om materialval grunngitt i miljøomsyn generelt sett kan utelukkast. Det avgjerande vert om tiltaket er omfatta av ordlyden i § 12-7, noko det tilsynelatande er for pålegg om miljøvennlege material. Dette tilseier at vurderinga av om føresegner i reguleringsplan kan omhandle restaurering må avgjerast basert på kva ordlyden i § 12-7 kan omfatte, utan at mangelen på andre rettskjelder stenger for dette.

⁵² NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering og konstruksjoner

⁵³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon, 31.05.19.

Eit anna spørsmål har vore i kva grad kommunen har kompetanse til å regulere forureining gjennom § 12-7 nr. 3. Avgrensingar i eigedomsretten – eller handlefridomen – som følge av krav til forureiningskontroll, ligg hakket nærmare vårt tema om krav som kan settast for å restaurere. Ordlyden av § 12-7 nr. 3 seier kommunen kan gi føresegn om «grenseverdier for tillatt forurensing og andre krav til miljøkvalitet i planområdet». Ordlyden tilseier ei vid opning for å regulere forureining og andre miljøkvalitetskrav. Dette opnar for spørsmål om korleis slik kompetanse skal samordnast med forureiningsmyndigheitene. Frå forarbeida følger det at dersom verksemda omfattast av forureiningslova, må heimelen til kommunen avklarast med forureiningsmyndigheitene.⁵⁴ Kva som ligg i ei slik samordningsplikt avklarar likevel ikkje rekkevidda av kommunens kompetanse. Kommunane har kompetanse til å sette slike føresegn for å kunne ta konkrete vurderingar og lokale omsyn. Ordlyden tilseier at opninga for å regulere krav om forureining og miljøkvalitet er vid. Samordningsplikta tilseier ikkje det motsette. Dersom kompetansen pbl. § 12-7 nr. 3 skal ha ein verdi, burde kommunen kunne gå lengre enn forureiningsmyndigheitene, der det er lokal politisk vilje til dette.

Ut i frå desse to eksempla om føresegn i reguleringsplan grunngitt i klimaomsyn, vil ordlyden vere avgjerande for om § 12-7 kan heimle vilkår om restaurering. Spørsmålet vidare er derfor om ordlyden i § 12-7 kan famne vilkår om restaurering.

I § 12-7 nr. 3 har ein altså heimel til å regulere «grenseverdier for forurensing og andre krav til miljøkvalitet». Spørsmålet er om restaurering kan falle inn under «andre krav til miljøkvalitet». Medan natur og miljø i praksis er tett samanknytt, synast restaurering eit stykke unna krav om miljøkvalitet. I forarbeida er § 12-7 nr. 3 omtalt som ein heimel til å stille «bestemmelser om utslippsgrenser i reguleringsplanen».⁵⁵ Eit tiltak om restaurering vil vere meir omfattande enn berre ei regulering av utslepp. Dette alternativet kan altså ikkje vere heimel for restaureringstiltak.

Vidare heimlar nr. 6 føresegn for å «sikre naturtyper og annen verdifull natur». Ordlyden av å «sikre» tilseier at ein gjer noko for å trygge mot tap eller øydelegging. Det er ikkje noko utfyllande praksis eller teori som kan gi rettleiing om verkeområdet til § 12-7 nr. 6. Å «sikre naturtyper» nærmar seg likevel noko som kunne famna restaurering. I restaurering ligg

⁵⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 233.

⁵⁵ Same stad, s. 26.

samstundes ei form for forbetring av eit område. Ein skal ikkje sikre noko som allereie er, men sette i stand noko som berre delvis er der eller ikkje i det heile tatt. Tyrén uttalte i juridisk teori at ein med nr. 6 får «anledning til å gi regler om arealbruk som sikrer at utbredelsesområdet til forekomster av naturtyper mv. og deres økologiske tilstand ikke forringes eller ødelegges.»⁵⁶ Ordlyden ligg likevel nærmare vern, enn dei meir aktive tiltaka som restaurering inneberer. Samstundes vil sikring av naturverdiar gjerne krevje forbetringstiltak som i praksis er restaurering. Det kan til dømes vere aktuelt med restaurering av jordsmonn for å bevare verneverdige skogsområde, eller planting av hokjønna plantetypar, for å sikre reproduksjonsevna til ein planteart avhengig av kryssbefrukning. Alternativet i nr. 6 har såleis potensiale til å famne restaurering. Dette har likevel ikkje kome på spissen, verken i teori eller praksis, og det er derfor uklart i kva grad restaurering kan omfattast av § 12-7 nr. 6.

Siste moglege heimel er § 12-7 nr. 10 som opnar for at kommunen kan stille krav om «særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen» og krav om at «utbygging av et område ikke kan finne sted før» diverse teknisk eller sosial infrastruktur er etablert. Ordlyden tilseier at mellom anna tiltak som er inntatt i reguleringsplanen, kan settast rekkefølgekrav om. I eit tenkt eksempel inneheld ein reguleringsplan utbygging av bustadar på ein del, og restaurering av ein 'hundremeterskog' i ein annan del. Planane for hundremeterskogen er klart «tiltak» jf. pbl. § 1-6. Det passar såleis med ordlyden for § 12-10 nr. 7 som opnar for å vedta rekkefølgekrav for tiltak etter planen. Ordlyden tilseier derfor at restaureringstiltak inntatt i reguleringsplanen, i utgangspunktet kan krevjast gjennomført ved hjelp av rekkefølgekrav. For eksempelet vårt medfører det at hundremeterskogen må restaurerast før bustadane kan byggast.

Rekkefølgekrav skal sikre at utbygginga skjer formålstenleg og koordinert, i samspel med dei behova utbygginga utløyser.⁵⁷ Konsekvensen av eit slikt rekkefølgekrav er at ein har heimel for å avslå søknadar om bygging fram til kravet er gjennomført jf. § 12-4 (2). Den private part har ikkje med dette ei plikt til å gjennomføre rekkefølgekrava og tiltaket. Skal den private parten ha slik plikt må dei ha forplikta seg gjennom ein utbyggingsavtale jf. § 17-2 jf. § 11-9 nr. 2. Utbyggingsavtalar kjem eg tilbake til i *punkt 6*. Effekten av at å måtte følge

⁵⁶ Tyrén, *Lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, § 12-7 nr. 6, lest 01.05.24.

⁵⁷ Ness og Øyasæter, *Eiendomsutvikling: fra planlegging til ferdigstilling*, 2021, s. 205.

rekkefølgekravet for å få lov til å gjennomføre byggetiltaket vert likevel ei form for tyngande inngrep.

Eit anna spørsmål er om det er opning for at tiltaka det vert satt rekkefølge for kan knytast til ulike stadar. For vårt spørsmål om restaurering, vil byggetiltaket og restaureringa nødvendigvis ikkje vere på same stad. Det er då naudsynt at rekkefølgekravet kan knytast til ein annan geografisk stad enn utbygginga, for at restaurering gjennom rekkefølgekrav skal vere praktisk. Mortensrud-dommen (HR-2021-953-A), som vi kjem tilbake til, slo fast at det ikkje stenger for rekkefølgekrav i reguleringsplan at eit tiltak er plassert utanfor planområdet.⁵⁸ Dommen avklarar altså at det ikkje er til hinder for rekkefølgekrav at eit restaureringstiltak er plassert utanfor planområdet.

Foreløpig konklusjon er dermed at det er opning for restaureringstiltak i form av rekkefølgekrav. I det vidare skal vi sjå nærmare på dei resterande vilkåra for at rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10, skal kunne nyttast som føresegn for restaurering.

5.3 Nødvendighetskravet

Eit grunnvilkår for å kunne hefte rekkefølgekrav på reguleringsplanen er som nemnt at restaureringa må vere «nødvendig» jf. § 12-7. Ordlyden tilseier at føresegna i form av rekkefølgekravet må vere tiltrengt eller i det minste formålstenleg. Vurderinga må knytast til reguleringsplanen, og kva som er relevant og sakleg for å realisere den.

I forarbeida står det at føresegner «vil kunne dekke alle relevante forhold», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 232. Dette tilseier at føresegner skal kunne famne breidt, inkludert det overordna formålet om berekraft for plan- og bygningslova jf. § 1-1. I Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) på s. 65-66 kjem departementet med utfylling av innhaldet i nødvendighetskravet. Utbygginga «må være den direkte foranledningen til behovet for ytelsen, slik at det er ein relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold». I tillegg kan vilkåret vere oppfylt dersom det «avhjelper skadevirkninger eller ulemper av den konkrete utbyggingen».

Det er krevjande å seie noko konkret om kva som vil oppfylle kravet om nødvendighet. At natur i aukande grad vert synleg som ein knapp ressurs, skulle tilsei at vilkår som utjamnar

⁵⁸ Sjå avsnitt 52.

positive og negative sider ved byggetiltak i aukande grad vert godtatt som nødvendige i lys av arealrekneskap.⁵⁹ Det er likevel ikkje formålstenleg å sei meir om nødvendighetskravet utan å først ta stilling til Mortensrud-dommen sin prejudikatsverdi for vurderinga av om rekkefølgekravet er nødvendig.

5.3.1 Mortensrud-dommen og nødvendighetskravet

Det gjeldande prejudikatet for innhaldet i nødvendighetskravet er Mortensrud-dommen (HR-2021-953-A).⁶⁰ Saka gjaldt Statsforvaltaren sitt vedtak der dei opprettheldt ein reguleringsplan som inneheldt rekkefølgekrav om opparbeiding av tursti.

Fleirtalet uttaler i avsnitt 58 at rekkefølgekravet må dekke «reelle behov» utløyst eller forsterka av utbygginga, eller «avhjelping ulemper» bygginga fører til. I tillegg må det vere ei «relevant og nær samanheng» mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet, slik at det er grunnlag for å krevje den bestemte rekkefølga.

Mindretalets syn kjem særleg til uttrykk i avsnitt 72 og 73. Dei meiner vurderinga av om eit tiltak er nødvendig, i praksis vil vere vanskeleg å skilje frå om tiltaket er ønskeleg ut i frå eit politisk syn. Dei meiner derfor at vurderinga i så stor grad bygger på politisk og fagleg skjønn at den ikkje skal prøvast av domstolane. Dei meiner det som må prøvast er om «behovet for tiltaket [...] [er] utløst eller bli[r] forsterket, av utbyggingen». Altså eit krav om sakleg samanheng mellom rekkefølgekravet og utbygginga.

Fleirtalet og mindretalet er samde om at det i nødvendighetskravet ligg eit krav om sakleg samanheng mellom tiltaket og utbygginga. Votuma er og samde om at spørsmålet kan plasserast i ein større samanheng i form av «sumvirkningar».⁶¹ Forskjellen ser ut til å ligge i at fleirtalet krev at det er reelt behov for rekkefølgekravet i tillegg til sakleg samanheng, medan mindretalet krev sakleg reell samanheng mellom tiltaket og utbygginga.

Som mindretalet påpeiker verkar det utfordrande å prøve rettsleg om det er «reelt behov» for rekkefølgekravet. I kva grad det er reelt behov for sykkelveg, eller grad av opparbeiding av

⁵⁹ Myklebust, Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven - pbl 2008, note 2 til § 12-7 første ledd, lest 21.02.24.

⁶⁰ Sjø mellom anna HR-2021-2364-A avsnitt 36, der Mortensrud-dommen vert nytta som prejudikat for innhaldet i nødvendighetsvurderinga.

⁶¹ Sjø avsnitt 58, 60, 73 og 76.

friområde eller kvaliteten på bilvegen, vil vere avhengig av politiske prioriteringar. Ein kan spørje kor reell ei rettsleg prøving av om det føreligg reelt behov ville vere. Det framstår som om ein risikerer vilkårlege utfall ved rettsleg prøving av eit slikt vurderingstema. Mindretalets votum, der ein prøver om det er reell og sakleg samanheng mellom rekkefølgekravet og utbygginga, framstår då mindre vilkårleg og famnar heile nødvendigheitskravet. Eg legg derfor mindretalets konklusjon til grunn som grunnlag for utpensling av innhaldet i vilkåret.

5.3.2 Sakleg samanheng mellom utbygging og rekkefølgekrav om restaurering

I tråd med konklusjonen over, inneber nødvendigheitskravet eit spørsmål om det er sakleg samanheng mellom utbygginga og eit rekkefølgekrav om restaurering.

Ein må ha med seg at formålet med rekkefølgekrav er koordinering av tiltak av praktiske omsyn. Se Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) på s. 15-16, der det står at «[r]ekkefølgebestemmelser er ment å sikre at de forskjellige områder i kommunen bygges ut i den takt kommunen bestemmer ut fra sine investerings- og boligbyggeprogram mv.». Rekkefølgekravet ligg som ei skranke for å få byggeløyve. Det er ikkje noko ein vert pålagt og dermed må gjere, men eit uttrykk for ei politisk prioritering. Ønsker ein å bygge må kravet oppfyllest. Det er såleis ikkje eit pålegg, og vil vere gyldig så lenge det ligg ein sakleg samanheng til grunn for kravet.

Det er ein klar logisk samanheng mellom å krevje fortau bygd før skulen kan byggast og opne, eller krevje vegen bygd før bustadane kan byggast. Medan behovet ikkje er like openbart fundamentalt, er det i lys av formålsføresegna i plan- og bygningslova § 1-1 også ein klar samanheng mellom til dømes krav til grøntområde før bustadfelt kan opne. Dersom ein kan krevje at det byggast opp eit tilgrensande grøntområde eller ein park frå ingenting, synast det samanliknbart å innføre rekkefølgekrav om restaurering av tilgrensande degradert natur. Distinksjonen vert likevel at ein i det første tilfellet restaurerer for å skaffe folk tilgang på natur i nærområdet. Det er ikkje ein like klar samanheng der ein krev restaurering av natur utan at andre omsyn er med på å bere grunngjevinga bak tiltaket.

Det er fjernare å skulle krevje at dei som skal gjere ei lovleg utbygging, skal restaurere natur som ikkje grensar til utbyggingsområdet. Særleg dersom ikkje alle utbyggarar vert påbode det same. Då kan ein risikere at forbodet mot forskjellsbehandling i misbrukslæra gjer seg gjeldande.

Ein kan spørje om vedtak om arealnøytralitet kan bøte på den elles svake samanhengen mellom rekkefølgekrav og restaurering ein annan stad enn utbyggingsområdet. Eit vedtak om arealnøytralitet inneberer stans i netto nedbygging av natur, og skal famne all kommunal aktivitet. Ei enkel utbygging må då sjåast i sin større samanheng, slik at konkrete saker vert knytt opp mot den uttalte prioriteringa om å stanse naturtap. Det er ei direkte kopling mellom bygging som medfører nedbygging av natur, og restaurering. Samstundes bygger formålet bak rekkefølgekrav meir på koordinering av praktiske årsaker enn kompensasjon for negativ verknad. Dette skil seg frå tyngande vilkår på dispensasjonsvedtak som vi kjem tilbake til, der vilkåret skal ha ein slags avbøtande effekt på dei negative sidene ved dispensasjonen.

Til tross for berekraftsformålet i pbl. § 1-1, er altså formålet med heimelen for rekkefølgekrav koordinering av tiltak i samanheng med utbygginga. Rekkefølgekrav om restaurering av omsyn til naturen hamnar litt på sida av eit slik praktisk formål. Du kan byggebustadar før parken er sett i stand, eller hytter før myra er restaurert, utan at dette er upraktisk. Til samanlikning framstår eit rekkefølgekrav om at skule vert bygd før bustader meir openbart nødvendig. Samstundes vil restaureringa i visse tilfelle ha tettare tilknytning til utbygginga enn elles. Dette gjeld som nemnt der kommunen har vedtatt arealnøytralitet, og utbygginga bygger ned same type natur som den rekkefølgekravet krev restaurert, eller naturen som skal restaurerast grenser til bustadområdet. Til dømes kan eit byggeprosjekt krevje at deler av ein kanal eller bekk vert lagt i rør. Om det er knapt med våtmark i kommunen, kunne samanhengen vore tilstrekkeleg for å verte pålagt å opne opp og sette i stand bekken ein annan stad i kommunen, før bygginga elles kan starte. Dersom det du vert pålagt å restaurere, og det du bygg ned er ulikt, enten i areal eller naturtype, svekkast samanhengen. Ein kommune som har innført arealnøytralitet burde kunne pålegge restaurering i rekkefølgekrav av same naturtype, eller natur som grenser til bustadområde. Under slike omstende synast rekkefølgekravet å stå i sakleg samanheng til utbygginga, og derfor vere «nødvendig» jf. § 12-7. Det same vil ikkje vere tilfellet dersom bygginga skal gjerast på tidlegare utbygde tomter.

Det synast altså som om rekkefølgekrav *kan* brukast som eit verkemiddel for å restaurere natur. Omstenda rundt vedtaket må då styrke samanhengen mellom rekkefølgekravet og utbygginga for at det skal kunne kallast «nødvendig» jf. § 12-7. Ønsker kommunen å nytte rekkefølgekrav som verkemiddel vil dermed eit vedtak om arealnøytralitet kunne verte viktig for å styrke den saklege samanhengen.

6. Utbyggingsavtaler som verkemiddel for restaurering

6.1 Utbyggingsavtaler: Avgrensing i avtalefridomen til kommunen

Utbyggingsavtaler er definert i pbl. § 17-1 som «en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet». Reglane om utbyggingsavtaler vart innført for å hindre «avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, med de følger dette kan få for utbyggingsprosjektene gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser». ⁶²

Utbyggingsavtalen regulerer typisk gjennomføringa av prosjekt som er basert på ein reguleringsplan. Særleg finansieringa av tiltaka i planen er utbyggingsavtaler eit sentralt verktøy for å oppnå. For vår oppgåve må vi altså føresette at kommunen har vedtatt ein reguleringsplan som inneheld rekkefølgekrav om restaureringstiltak. Spørsmålet vert då i kva grad ein utbygger kan ta på seg å gjennomføre slike krav utan at reglane i § 17-3, som skal verne utbyggaren frå for tyngande avtalevilkår, slår inn.

Kommunen har i utgangspunktet vidt spelerom til å fastsette innhaldet i avtalen. Det vert likevel sett rammer for avtalens innhald i § 17-3. Utbygger kan ikkje verte forplikta til noko som ikkje er heimla i eit av dei fire ledda i § 17-3.

Første ledd opnar for at utbygger kan forpliktast til gjennomføring av forhold kommunen har gitt føresegnar til i arealdelen til kommuneplanen eller i reguleringsplan. Føresett at kommunen har vedtatt ein reguleringsplan som inneheld rekkefølgekrav om restaureringstiltak, kan dette gyldig avtalast i ein utbyggingsavtale jf. § 17-3 (1). I andre ledd er det opna for avtaler om spesifikasjonar knytt til talet på, storleiken av og utforminga til bustadar, samt kommunens forkjopsrett til desse. Fjerde ledd opnar for at utbygger kan forskottera kommunale tiltak som er naudsynt for å gjennomføre eit planvedtak. Oppgåva fokuserer på moglegheita for restaureringstiltak med heimel i tredje ledd, idet dette for vårt tema er den mest fleksible heimelen, noko som inneberer både størst potensiale for restaurering og størst potensiale for reelle avgrensingar.

For å kunne inngå utbyggingsavtale med heimel i § 17-3 (3) må tiltaket vere «nødvendige for gjennomføring av planvedtak» og «stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og

⁶² Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), s. 84.

kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen». Denne føresegna er karakterisert av Roald Hopsnes som den viktigaste heimelen for pliktene til utbygger i utbyggingsavtalar, men og der ein finn dei tydelegaste avgrensingane.⁶³ Først må nødvendighetskravet vere oppfylt.

6.2 Nødvendighetskravet for utbyggingsavtalar i pbl. § 17-3 (3)

Nødvendighetskravet ved utbyggingsavtalar, består av fire ulike vurderingar. For det første må det vere tale om «tiltak», tiltaka må vere «nødvendige» og vere knytt til «gjennomføringen av planvedtaket». Sist må det vere samanheng mellom dei nemnte vilkåra jf. «for».

Vurderinga av nødvendighet skal gjerast særskilt for kvar enkelt «tiltak», som er definert i pbl. § 1-6. Restaureringsprosessar vil innebere «terrenginngrep» i større eller mindre grad, og anna «endring av eiendom» jf. § 1-6. Det må altså klart reknast som tiltak. Ordlyden stiller ikkje krav om lokalisering av tiltaket innanfor planområdet. Ved tilsvarende spørsmål om rekkefølgekrav i reguleringsplan kom Høgsterett i Mortensrud-dommen til at plassering utanfor planområdet ikkje stengte for regulering ved føresegn.⁶⁴ Det same må gjelde for utbyggingsavtalar.

I ordlyden av «nødvendige» ligg det at det må vere behov for noko. I rettleiar om utbyggingsavtalar frå kommunal- og distriktsdepartementet er typiske eksempel på nødvendige miljø- og kulturtiltak: «støyskjermer, håndtering av forurenset grunn, kvalitetstiltak i byrom og parkområder, miljøoppfølgingsprogram etter bestemmelsene om konsekvensutredninger mv.».⁶⁵

«[K]valitetstiltak i byrom og parkområder» liknar på det som kunne vore restaureringstiltak. Det er då mogleg at slike mindre tiltak, som oppretting av grønne belte og parkområde, er ei form for restaurering som kan godkjennast. Særleg fordi slike tiltak òg ivaretar andre og meir etablerte omsyn, som tilgang på friluftsområde nær der folk bur. Spørsmålet om kva grad av biologisk mangfald ein skal krevje for å kalle noko natur, er ein diskusjon eg ikkje går inn i, men viser tilbake til *punkt 2*.

⁶³ Hopsnes, Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven, note 9 til § 17-3 tredje ledd, lest 26.02.24.

⁶⁴ Sjå avsnitt 52.

⁶⁵ Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtalar, 05.06, s. 16.

I Mortensrud-dommen vert det uttalt at nødvendigheitskravet for utbyggingsavtalar i pbl. § 17-3 (3) og nødvendigheitskravet for rekkefølgekrav i § 12-7 nr. 10 er «temmelig sammenfallende» eller i det minste «har overføringsverdi på tolkningen» av kvarandre jf. avsnitt 48.

Dei same utfordringane for at rekkefølgekrav skal reknast som nødvendig jf. § 12-7 nr. 10, melder seg derfor også her. Det er samanhengen mellom tiltaket utbygger vert pålagt og utbygginga elles som står sentralt. Samanhengen er ikkje større for utbyggingsavtalar enn dei er for rekkefølgekrav. Formålet bak reglane om utbyggingsavtalar er finansiering og kostnadsfordeling av utbyggingsprosjekt, samt vern av utbygger mot *for* tyngande avtalevilkår.⁶⁶ Eit slikt formål, om praktisk og rettferdig gjennomføring, styrkar ikkje samanhengen med vilkår om restaurering.

Det er likevel måtar denne samanhengen kan styrkast på. Restaurering i utbyggingsavtalar vil ha ein større samanheng med eit enkelt utbyggingstiltak dersom kommunen har gjort vedtak om arealnøytralitet. På same måte som for rekkefølgekrav, må det leggest til grunn at innhaldet i utbyggingsavtalen *kan* ha tilstrekkeleg sakleg samanheng med eit vilkår om restaurering, kombinert med ein konkret samanheng mellom naturen og utbygginga. Enten gjennom geografisk nærleik eller naturtype. Som for rekkefølgekrav krev det ei uttalt prioritering om å ikkje tape natur til utbygging. Då synast det både sakleg og rimeleg for kommunen å krevje restaurering frå aktørar som likevel får løyve til å bygge ned natur. På same måte som for rekkefølgekrav, vil truleg samanhengen ikkje vere sterk nok dersom bygginga ikkje bygger ned ny natur.

Det vil derfor vere opning for at vilkår om restaurering i utbyggingsavtalar kan oppfylle nødvendigheitskravet. I tillegg må vilkåret vere proporsjonalt jf. pbl. § 17-3 (3) andre setning. Utbyggingsavtalen er då berre gyldig dersom påkjenninga på utbygger ikkje overgår fordelane med restaureringa. Det vil til dømes vere større rom for tyngande vilkår i utbyggingsprosjekt som er større geografisk og økonomisk. Proporsjonalitetskravet vil verte utdjupa nedanfor i *punkt 7.2*, og eg går ikkje inn på alle sider av dette her for å unngå gjentakningar. Korleis ein vektar fordelar og ulemper mot kvarandre i ei proporsjonalitetsvurdering vil langt på veg vere like. Så langt kan vi slå fast at restaurering kan nyttast opp til utbyggingsavtalar, dersom det er

⁶⁶ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005), s. 84.

tilstrekkeleg sakleg samanheng og nærleik mellom tiltaket og avtalen. Utbyggingsavtalar er mest aktuelt i byar og andre kommunar med større kompetanse i administrasjonen, noko som skal utdjupast nærmare i *punkt 8.3*. Derimot har dispensasjonsvedtak, som er temaet vidare, eit praktisk breiare nedslagsfelt. Dispensasjonsvedtak kan derfor verte viktigare for å nå Naturavtalen, dersom dette er eit eigna verkemiddel for restaurering.

7. Disposasjon som verkemiddel for restaurering

7.1 Disposasjonsvedtak: eit vanleg unntak

Det følger av pbl. § 19-2 (1) at kommunen «kan» gi disposasjon frå «bestemmelser» i plan- og bygningslova. Hovuddelen av arealforvaltning skal skje ved planlegging jf. pbl. § 1-1. Opninga for å gi disposasjon frå planar og reglar er derfor meint som ein unntaksregel. I tillegg følger det av § 19-2 (1) andre setning, at det «kan settes vilkår for disposasjonen».

I ein rapport frå Sivilombodet frå 2021 vart disposasjonspraksis i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommune nærmare undersøkt. Sivilombodet fann at 85 % av disposasjonsøknadane om bygging i strandsona i desse kommunane vart innvilga.⁶⁷ Medan praksis vil variere mykje mellom ulike områder og kommunar, viser rapporten at disposasjon vert gitt oftare enn klassifiseringa som unntaksregel skulle tilsei. Ved stor bruk av disposasjonar, er det også grunn til å sjå nærare på kva for reglar som gjeld bruk av «vilkår» i denne samanhengen.

Dei nærmare vilkåra for disposasjon følger mellom anna av andre og tredje ledd. Etter andre ledd kan det ikkje gis disposasjon «dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt». Tredje ledd seier at ein ved disposasjon særskild skal vektlegge konsekvensane for «helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet». Desse to ledda peiker altså på kva som må inngå i den heilskaplege vurderinga av om disposasjon skal gis, og seier noko om korleis dei kan vektast. Føreset at vilkåra her er oppfylt, er det opp til forvaltningas skjønn om disposasjon gis eller ikkje jf. «kan». Medan ein må ha med seg den uttalte prioriteringa av omsyn frå andre og tredje ledd i vurderinga, vil vårt fokus vere første ledd.

⁶⁷ Sivilombodet, «Sivilombudsmannens undersøkelser av disposasjoner i strandsonen», 19.01.21, s. 11.

Etter pbl. § 19-2 (1) andre setning kan det altså «settes vilkår for dispensasjonen». I følge forarbeida har føresegna same innhald som det som følger av ulovfesta, alminneleg forvaltningsrett, altså vilkårlæra.⁶⁸ Eit eksempel på korleis vilkårlæra typisk vert brukt ved dispensasjonsvedtak, kan vere å krevje at utbyggar legg til rette for ferdsel gjennom tomta i strandsona, dersom dei får dispensasjon til å byggenaust. Spørsmålet vårt er i kva grad restaureringstiltak kan stillast som vilkår ved innvilga dispensasjon. Restaurering som vilkår til dispensasjonsvedtak skal bidra til å løyse eit større problem, som ikkje eigentleg vert utløyst av eit enkelt dispensasjonsvedtak. Dette skil seg frå typiske vilkår til dispensasjonsvedtak, ved at det er ein større avstand mellom den allmenne fordelten ved restaurering, og den konkrete ulempa ved byggetiltaket. Spørsmålet vert korleis ein slik større avstand vil slå ut opp mot vilkårlæra.

Frå forarbeida til den gamle plan og bygningslova, følger det at:

*Det er ikke hvilke som helst vilkår som kan settes, disse må ligge innenfor rammen av de hensyn loven skal ivareta. Det må også være en naturlig sammenheng mellom dispensasjon og vilkår, f.eks. slik at vilkår så langt som mulig kompenserer for ulemper o.l. dispensasjon ellers kan medføre.*⁶⁹

Kva omsyn lova skal ivareta må lesast ut i frå formåleføresegna i pbl. § 1-1, om at «[l]oven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Vilkår for dispensasjon skal i tillegg legge særleg vekt på konsekvensane for «helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet» jf. § 19-2 (3). Vilkår for dispensasjon må altså prøvast opp mot desse omsyna.

Det er ikkje tvilsamt at vilkår om restaurering av natur, vil vere grunnleggjande i eit av formåla plan og bygningslova skal ivareta etter § 1-1 og § 19-2 (3). Spørsmåla er om eit slikt vilkår vil vere sakleg opp mot dispensasjonsvedtakets innhald, og om det vil vere uforholdsmessig tyngande.

Til forskjell frå kravet til sakleg samanheng for rekkefølgekrav og utbyggingsavtalar, stammar ikkje kravet til sakleg samanheng for dispensasjonsvedtak frå ein lovtekst med ordlyd om at verkemiddelet må vere 'nødvendig'. Derfor vert kravet for dispensasjonsvedtak kalla kravet til sakleg samanheng, ikkje nødvendighetskravet.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 242.

⁶⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985), s. 102.

Å vurdere sakleg samanheng for restaurering generelt er krevjande. For å gjere ei god og nyansert vurdering treng ein meir informasjon om innhaldet i det konkrete vedtaket. Vi kan sjå for oss at det er tale om dispensasjon for å bygge i eit LNFR-område, på vilkår om at ein restaurerer ei myr i eit tilgrensande byggeområde. Det skal i tillegg vere mogleg å trekke opp nokre meir generelle poeng.

7.2 Sakleg samanheng

Etter vilkårs læra krevst det primært at eit tyngande vilkår om restaurering, eksempelvis om restaurering av myr i eit område som grensar til byggeområdet, har ein sakleg samanheng med dispensasjonsvedtaket sitt innhald. Igjen vert det spørsmål om korleis det stiller seg at vilkåret er knytt til ein annan geografisk stad enn dispensasjonsvedtaket. Det er generelt i plan- og bygningsretten legitimt å ta omsyn til konsekvensane for andre områder ved vurdering av eit areal.⁷⁰ Sjå mellom anna pbl. § 12-7 nr. 2 som seier at føresegner i reguleringsplan, kan ivareta interesser og omsyn både i og utanfor planområdet. Dette kan likevel ikkje overførast utan vidare til dispensasjonsvedtak. Her må det gjerast ei nærmare vurdering.

Rt. 2003 s. 764 (Bærums verk) gjaldt søknad om dispensasjon frå reguleringsplan for å byggekjøpesenter. Frå før var det ein midlertidig gang- og sykkelveg på tomta, samt teikna inn planar for ny gang- og sykkelveg i området. Desse planane ville ikkje kunne gjennomførast dersom kjøpesenteret skulle byggast. Då dispensasjon til bygging vart gitt, var det med vilkår om at utbyggar skulle bere kostnaden for bygginga av ny gang- og sykkelveg. Utbyggar påstod at vilkåret var uforholdsmessig tyngande etter vilkårs læra, samt at det innebar maktmisbruk. Høgsterett kom til at alternativet til dispensasjon med vilkår var ein ny reguleringsplan, noko kommunen uansett hadde kompetanse til.⁷¹ At forvaltninga hadde alternative måtar å oppnå det same på, vart då vektlagt som eit argument for at dispensasjonsvedtak med vilkår måtte godtakast her. I tillegg var det samanheng mellom dispensasjonsvedtaket heilt konkret, som blant anna gjaldt byggegrensene til parkeringshuset, og moglegheita for å realisere den planlagde gang- og sykkelvegen, som skulle inngå i det regionale sykkelvegnettet (avsnitt 70). Slik sakleg samanheng var ikkje eit eige vilkår, men trakk i retning av at vilkåret lettare kunne akseptierast. Avgjerande for at utbyggar ikkje kunne høyrast med påstandane om ugyldigheit, var at vilkåret var sakleg grunnleggjande og heller ikkje uforholdsmessig tyngande.

⁷⁰ Reusch, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», 2014, s. 29.

⁷¹ Sjå avsnitt 68.

Kva kan så dommen fortelje oss i vårt spørsmål om vilkår om restaurering kan vere sakleg opp mot dispensasjonsvedtakets innhald? I dommen er den saklege samanhengen grunnleggjande med at ved dispensasjonsløyve, og påfølgjande bygging, vil gang- og sykkelvegen ikkje kunne realiserast som planlagt. Dette underbygger at det i større grad vil vere sakleg samheng der dispensasjonsvedtaket medfører nedbygging av natur. For vilkår om restaurering er dette eit sterkt argument, i lys av formålet om kompensasjon for ulemper. Samanhengen vil vere større her enn der dispensasjonen går på bygging på eit allereie utbygd område. Dette må igjen nyanserast av tilfella der nedbygde område er regulert i areal- eller reguleringsplan, for tilbakeføring til LNFR. Då vil dispensasjon til bygging stride mot arealformålet, sjølv om området per i dag har bygg eller andre tiltak.

Så er spørsmålet om å bygge ned natur i seg sjølv er i tilstrekkeleg til å oppfylle samhengskravet med vilkår om å restaurere ein annan stad. Ein må ha med seg at formålet bak vilkåret er meint å kompensere for ulempa ved dispensasjonen. Det er ein enkel samheng mellom å bygge ned ein plass og å måtte restaurere ein annan stad. Samstundes har det fram til i dag, nærmast vore ei sjølvfølge at å bygge medfører å rydde unna og bygge ned natur. Det finst som sagt ikkje reglar som regulerer kor ofte ein kan eller ikkje kan bygge ned natur. Ulempene ved dispensasjon til å bygge medfører, særleg dersom bygget er lite, treng å settast i ein større kontekst for å tydeleggjere samanhengen med naturtap i stor skala. Dei konkrete ulempene for naturen ved å bygge ein einestad, vil truleg vere minimale. Nettopp dette er noko av det som gjer det krevjande å pålegge private partar restaurering. Kvar kommune regulerer i stor grad seg sjølv, og vurderer kva ulemper som kjem med konkrete tiltak, utan at dei samla ulempene med tiltaka vert vurdert. Ei slik kontekstualisering kan mellom anna gjerast med vedtak om arealnøytralitet i kommunen.

Avslutningsvis framstår det som om vilkår om restaurering kan stå i sakleg samheng til dispensasjonsvedtak. Annleis enn for rekkefølgekrav og utbyggingsavtalar, er at samanhengen mellom vilkåret og dispensasjonen er ei vurdering av i kva grad vilkåret er kompensasjon for ei ulempe. I lys av at det lenge har vore ein logisk konsekvens av bygging at ein tapar natur, og at det for naturen er summen av tiltak som vert problematisk, krevst konkret og nær samheng for at restaureringsvilkår kan godtakast. I lys av drøftinga over vil vedtak om arealnøytralitet kunne sette enkelttiltak i ein kontekst som kan gjere tilknytninga til vilkår om restaurering sterk nok. Har ein ikkje ei slik uttalt prioritering frå kommunen om å ikkje tape

natur, vil det ikkje nødvendigvis føreligge tilstrekkeleg sakleg samanheng mellom eit vilkår om restaurering og dispensasjonsvedtaket. Igjen kan ein mogleg samanheng då vere at det ein vert pålagt å restaurere korresponderer tett med det ein bygger ned. Det er også grunn til å tru at vilkår om restaurering til opphavleg naturleg tilstand, ved vedtak om midlertidig dispensasjon, vil kunne stå i tilstrekkeleg nær samanheng. Verknaden av tiltak som bryt med gjeldande planar og regelverk vert då minimert ved ei tidsavgrensing og vilkår om å 'rydde etter seg' etterpå i form av restaurering.

7.3 Proporsjonalitetskravet

Etter vilkårs læra er det og eit vilkår at vedtaket ikkje må vere uforholdsmessig tyngande. Ei slik proporsjonalitetsvurdering skal knytast enda tettare til den konkrete saka enn ei saklegheitsvurdering. Idet spørsmålet her er stilt generelt, må vurderinga gjerast i eit litt avgrensa format her. I Rt. 2003 s. 764 (Bærums verk) slår Høgsterett fast at det ikkje vil vere uforholdsmessig tyngande for utbyggjar å dekke kostnadane for ny gang- og sykkelveg,⁷² men gjer ikkje proporsjonalitetsvurderinga synleg for lesaren. Det er såleis svært avgrensa med rettskjelder å bygge på.

Proporsjonalitetsvurderinga i vilkårs læra skal i følge NOU 2019: 5 på s. 545 innebære at «det må foretas en avveining mellom de fordeler som oppnås ved å sette vilkåret på den ene side, og de ulemper det påfører parten på den annen». Fråsegna er del av utvalet si gjennomgang av gjeldande ulovfesta rett og det nærmare innhaldet i vilkårs læra, før dei går vidare til å vurdere om vilkårs læra skulle lovfestast i ny forvaltningslov. Gjengivinga av innhaldet i proporsjonalitetsvurderinga kan derfor leggst til grunn som etablert ulovfesta rett. Ei proporsjonalitetsvurdering krev altså ein adressat. Vårt scenario som vart vurdert til å oppfylle saklegheitskravet er då at ein får dispensasjon til å bygge ned natur ein stad der det eigentleg er stengt for bygging. Vilåret pålegg å restaurere natur, enten ved hjelp av eit vedtak om arealnøytralitet, eller fordi naturtypen du vert pålagt å restaurere vil korrespondere med det du bygg ned. Igjen kan vi tenka at det gjeld dispensasjon til hyttebygging og tilhøyrande vilkår om å restaurere myr. Spørsmålet er då om dette vil vere proporsjonalt.

Fordelen med vilåret må då samanliknast med ulempene for den andre parten. Ulempa for den som vert pålagt restaurering er kostnaden dei vert påført med å skulle finansiere eit

⁷² Sjå avsnitt 82 og 83.

restaureringstiltak. Det er og mogleg at dispensasjonssøknaden ikkje vert gitt fullt medhald, slik at ein ikkje får bygge akkurat slik ein ville. Dette er likevel ikkje ei ulempe som nødvendigvis skuldast restaureringa. Eit vilkår om restaurering er altså i hovudsak økonomisk tyngande, medan omfanget av kostnadane vil variere. Utbygger si økonomiske toleevne vert derfor sentralt for kva det er rimeleg å pålegge dei av restaurering.

Restaureringstiltaket treng ikkje vere omfattande, og må då i utgangspunktet *kunne* vere proporsjonalt. Kva kostnad som kan akseptast skal samanliknast med kva fordel restaureringstiltaket oppnår, altså gevinsten for naturen. At det er nettopp desse storleikane ein skal samanlikne, gjer at ein unngår potensielt uheldige konsekvensar samanlikna med utbyggingsavtalar. I utbyggingsavtalar skal pålegget frå forvaltninga vurderast opp mot «utbyggingens art og omfang» jf. pbl. § 17-3 (3) andre setning. Ein kan då risikere at utbygger held kostnadane nede med potensielt uheldige konsekvensar for kvaliteten av utbygginga, for å på den måten sikre at eventuelle tyngande vilkår må lettast på gjennom proporsjonalitetsvurderinga.

Dess sterkare den saklege samanhengen mellom dispensasjonen og vilkåret om restaurering er, dess tydelegare vert fordelten med restaureringsvilkåret. Dette vil særleg vere tilfellet der det ein skal restaurere svarar til det ein bygger ned. Dispensasjonsvedtak med tyngande vilkår vert då eit slags jambyrdig bytte. Då skal det meir til for at ulempa ved å dekke kostnaden vert uforholdsmessig tyngande. Det kan her gjentakast at eit dispensasjonsvedtak med vilkår ikkje gir plikt for dispensasjonssøkaren til å handle. Ein kan velje å bygge ein stad der det ikkje er nødvendig med dispensasjon.

Det må og seiast at restaureringsvilkår klart kan vere uproportjonale. Ofte vil restaurering vere ein omfattande og tidkrevjande prosess med små gevinstar for naturen. Då vil ein slite med å nå fram i ei proporsjonalitetsvurdering.

Likevel kan vi oppsummeringsvis sei at det er mogleg å hefte saklege og proporsjonale vilkår om restaurering på gunstige dispensasjonsvedtak. Vilkår på dispensasjonsvedtak er såleis eit mogleg verkemiddel for kommunane til å restaurere natur.

DEL III

8. Korleis kan regelverket rustast for å effektivt restaurere natur

8.1 Konkretisering av måla i Naturavtalen

Målsettinga i Naturavtalen om å ha iverksett effektive tiltak for restaurering av 30% av øydelagt natur innan 2030, er som nemnt meir ei prosessnorm enn ei målnorm. I tillegg er norma foreløpig ikkje tatt inn i meir konkrete reglar eller føringar på nasjonalt nivå. Dette gjer målet vagt og lite konfronterande for politikarane på kommunalt nivå. Konkurrerande omsyn trengjer seg fram, og trumfar behovet for naturvern. Natur har ikkje søksmålskompetanse, og kan ikkje representere seg sjølv. Skal naturen restaurerast må heimlane vere klarare, slik at kommunane slepp leite etter rom for å skvise inn naturprioriteringar. I tillegg er regelverket i dag ofte utforma slik at politikarane har moglegheit til å prioritere natur- og miljø, men ikkje ei plikt. Som *punkt 4-7* har vist er det heller ikkje gitt at dei har *rett* til å prioritere restaurering i dagens plan- og bygningslov.

For å ruste plan- og bygningslova med effektive verkemiddel for å restaurere natur, trengs sterkare verkemiddel som kan fordele restaureringsbyrda også blant private partar. Spørsmålet er korleis dette kan gjerast.

8.2 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Plan- og bygningslova sin posisjon som sektorovergripande lov, gir den eit godt utgangspunkt for å tilby vidtrekkande og heilskaplege løysingar for å snu nedbyggingstrenden i Noreg. Noko av det mest grunnleggjande for arealforvaltninga i plan- og bygningslova, er val av arealformål i kommuneplanens arealdel. Vi startar derfor i med val av arealformål i undersøkinga av korleis plan- og bygningslova kan endrast for å meir effektivt restaurere natur.

Det mest aktuelle arealformålet å regulera til om ein vil sette av områder til natur, er LNFR-områder jf. pbl. § 11-7 (2) nr. 5. Her finn ein underformålet «natur- og friluftsmål». Det er vanleg å tillate blant anna jord- og skogbruk, i LNFR-områder. Å til dømes plante og hogge gran er ein type verksemd som promoterer monokultur i naturen, som ikkje er direkte foreinleg med restaureringsprosessar, som har til hensikt å auke det biologiske mangfaldet. Å ha landbruksformål og naturformål samla i same formål framstår derfor ugunstig for naturen,

idet ivaretaking av det eine vil påverke det andre negativt. LNFR-formål opnar altså for bruk som ikkje nødvendigvis er gunstig for det biologiske mangfaldet.

I tillegg lar formålet LNFR seg kombinere med «spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.» jf. § 11-7 (2) nr. 5 bokstav b). Ei slik mildare innstilling mot kombinert bruk senkar terskelen for å ta bygginga lenger gjennom dispensasjonar frå arealformålet.⁷³

Eit eige formål om natur kan derfor verte føreslått som eit tiltak for å ruste regelverket for meir effektivt vern og restaurering av natur. Eit slikt naturformål burde kunne settast både på naturområde som allereie har naturverdiar å ta vare på, i tillegg til områder som skal restaurerast og dermed få naturkvalitetar som passar til eit område regulert til naturformål.

Holth & Winge har i sin rapport på oppdrag frå blant andre Naturvernforbundet og Sabima, foreslått at formålet til plan- og bygningslova burde endrast i samsvar med delmål 1 i Naturavtalen, om å drive arealforvaltninga med naturen i sentrum.⁷⁴ Dette skil seg frå dagens formål, der lova skal fremje berekraftig utvikling til det beste for «den enkelte, samfunnet og framtidige generasjonar» jf. § 1-1. Slike meir overordna endringar kan fungere som ein paraply og spele inn i dei mange konkrete vurderingane for andre tiltak.

På same måte vil innføring av naturformål som eit eige arealformål vere utgangspunktet for alle meir konkrete vurderingar om kva som skal skje i området. Det kan såleis vere ei viktig brikke i eit større puslespel for at det skal vere mogleg å iverksette effektive restaureringstiltak innan 2030. Samstundes vil ikkje moglegheita for å regulere til naturformål garantere at kommunen tek formålet i bruk, eller i forlenginga at meir natur vert restaurert.

Eit verkemiddel for å gi både stat og kommune betre informasjonsgrunnlag, er å gjere naturrekneskap i kommuneplanens arealdel obligatorisk. Då får begge partar informasjon om kor mykje natur som er nedbygd, samt kor mykje som er planlagt nedbygd.

⁷³ Holth & Winge og Multiconsult, «Dispensasjonar fra arealplaner etter plan- og bygningsloven», 23.12.22, s. 43-44.

⁷⁴ Holth & Winge, «Naturavtalens betydning for norsk rett», 09.06.23, s. 37.

Reglar om konsekvensutgreiingar i plan- og bygningslova og forskrift om konsekvensutgreiing har ikkje vore tema i oppgåva, men er ein viktig del av arealforvaltningsprosessen. Utan å problematisere noko vidare, kan det heilt kort nemnast at meir detaljerte krav til innhaldet i konsekvensutgreiingar kan gi eit betre utgangspunkt for å vurdere om restaureringstiltak burde påleggast. Dette vil gjelde alle former for potensielle tiltak, inkludert val av arealformål. Eit slikt krav kunne vore plikt til å vurdere korleis ein best kan kompensere for inngrepet i naturen, og i forlenginga av det vurdere om restaureringstiltak er formålstenleg. Sit ein først på slik informasjon vil det vere lettare å ta stilling til og eventuelt pålegge private partar å restaurere.

Ein anna måte å sikre meir restaurering på kommunalt nivå, er å skjerpe dei statlege planretningslinjene som legg føringar for kommunestyra. På den måten kan ein samordne og påverke skjønnsutøvinga i kommunen, utan at dagens system må endrast. Planretningslinjer er ein av få opningar for å sikre innhaldsmessige føringar i eit regelverk som i stor grad fokuserer på prosessreglar. Endringar i statlege planretningslinjer kan til dømes vere at områder med potensiale for høgt biologisk mangfald skal vurderast regulert til eit eige naturformål, og restaurerast i retning av eit slikt auka biologisk mangfald. Eller meir direkte føringar om at retningslinjer og motsegn skal brukast aktivt for å nå måla i Naturavtalen. Strammare føringar for kommunens skjønnsutøving vil som nemnt speglast i motsegnsordninga, idet retningslinjene gir motsegnsorgana informasjon om kva dei skal sjå etter og kome med motsegn om.

8.3 Føresegner i reguleringsplan og gjennomføring i utbyggingsavtalar

Reguleringsplanar byr på fleire utfordringar for å snu trenden med nedbygging av natur. Ein av dei er at reguleringsplanar som regel vert utarbeida og betalt av private partar. Det ligg då i korta at reguleringsplanen skal innebere ei utbygging med økonomisk gevinst for utbygger. For at arealforvaltninga skal fungere effektivt burde derfor *kvar* det skal byggast og ikkje, inkludert kvar det skal restaurerast, verte avgjort så tidleg som mogleg, helst i fastsettinga av arealformål i kommuneplanens arealdel. Reguleringsplanar vert då eit verktøy for å fastsette korleis ein skal bygge, heller enn kvar.

I tillegg kunne reglane om føresegn i reguleringsplanar vore tydelegare på at omsynet til miljøet, både lokalt og meir overordna, er saklege og relevante omsyn ved nedbygging av natur, med den konsekvens at utbygger må gi tilbake til fellesskapet i form av å bere kostnaden for restaurering. Som gjennomgått over i *punkt 5*, har ein i § 12-7 heimel for å

vedta føresegner i reguleringsplanen. Ordlyden er nokså open, og det kan vere krevjande å vite kva føresegner som kan heimlast i § 12-7 og ikkje. Politikarane må då både ha tilstrekkeleg vilje og kunnskap om heimelens rekkevidde, for å bruke opninga for føresegner i reguleringsplanen på ein effektiv måte. Holth & Winge poengterer at desse to karakteristikkane gjer ordninga sårbar.⁷⁵ Ein måte å bøte på dette på, er å vedta ein eksplisitt heimel for restaurering av natur som eit rekkefølgekrav i reguleringsplanar.

Dersom ein innfører restaurering som eit eksplisitt, mogleg rekkefølgekrav, får ein knytt restaureringa tett til utbyggaren og sikrar at det vert gjennomført før eller samstundes med utbygginga. På den måten oppnår ein ei slags spegling av forureinar-betalar-prinsippet, ved å knyte kostnaden med restaurering tettast mogleg til utbygger. Med eksplisitt heimel til å pålegge restaurering i § 12-7, kjem ein seg rundt tilknytingskravet i § 12-7 nr. 10, som kan stengje for restaurering, idet det med dagens ordlyd krev særskilde omstende for å knyte behovet for restaurering tett nok opp mot enkeltstående utbyggingstiltak.

På same måte som for føresegner i reguleringsplanar, burde det klargjerast for utbyggingsavtalar i § 17-3, at utbygger kan påleggast å dekke kostnaden for restaureringstiltak når dei driv eit utbyggingsprosjekt. Heimelen burde og opne for at kostnaden skal fordelast både mellom utbyggerane som kjem inn i området i tidleg fase, og utbyggerar som kjem til seinare. På den måten vert kostnadane jamt fordelt, uavhengig av når utbyggaren set i gong sitt prosjekt.

Ei ulempe med utbyggingsavtalar som verktøy for restaurering, er at dei berre er brukt i anslagsvis halvparten av landets kommunar.⁷⁶ Dess større kommunen er i folketal, dess fleire kommunar har tatt i bruk utbyggingsavtalar. I dei folkerike kommunane vil utbyggingstrykket vere større, og dermed òg behovet for å kompensere for naturtap med restaureringstiltak. Samstundes vil dei store naturverdiane typisk ligge i kommunar som er store i areal, men ikkje i folketal. Det er lite informasjon om kvifor mindre kommunar ikkje brukar utbyggingsavtalar, men ein kombinasjon av manglande ressursar og manglande behov framstår sannsynleg.

⁷⁵ Holth & Winge, «Naturavtalens betydning for norsk rett», 09.06.23, s. 45.

⁷⁶ I ei undersøking gjort i tilknytning til NOU 2003: 24, inntatt i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) på s. 11, der 50 % av landets kommunar svarte, hadde 43 % av kommunane inngått ei utbyggingsavtale dei siste tre åra.

Utbyggingsavtalar er eit fleksibelt, ikkje eit skarpt verkemiddel. Kommunane sin styrke som lokalt forvaltningsorgan, med evne til å tilpassa løysingane lokale tilhøve, kan her kome til sin rett. Det som manglar er ei tydeleggjering av at kommunane kan handle etter miljøomsyn i avtalane. Med dette på plass får kommunane eit godt og tilpassingsdyktig verktøy i møte med utbygger.

8.4 Dispensasjonsvedtak

Etter pbl. § 19-2 (2) kan det ikkje gis dispensasjon dersom «hensynene i lovens formålsbestemmelse [...] blir vesentlig tilsidesatt». Dersom det overordna formålet til plan- og bygningslova vert endra til at arealforvaltninga skal skje med naturen i sentrum, slik Holth & Winge foreslår, vil det kunne spele inn i mange dispensasjonssaker. Det same vil vere tilfellet dersom eit eige arealformål om natur vert innført.

Samstundes vil skjønnsrommet vere stort for kommunane sjølv om formålet i plan- og bygningslova eller eit nytt arealformål vert innført. Det er ikkje i seg sjølv negativt med eit stort skjønnsrom. Det opnar for at styringa kan vere fleksibel, lokalt tilpassa og lokalt demokratisk forankra. Utfordringa er likevel at det har vist seg at det skal mykje til før omsynet til naturen når heilt fram. Behovet for ny veg, bustadblokker eller alpinbakke kan utkonkurrere omsynet til naturen. Kanskje på grunn av feiloppfatninga om at det er nok å ta av, eller fordi naturen ikkje har representasjonsevne.

Dette kan tilsei at det i større grad trengs reglar utan skjønnsrom. Til dømes eit nasjonalt vedtak om arealnøytralitet, eller maktsgrense for tillat nedbyggingsgrad. For eksempel differensiert etter variasjon i utbyggingspress og mengda av natur å ta av, på same måte som er gjort for strandsoneforvaltning,⁷⁷ eller lovforslaget om å ikkje bygge ned myr.⁷⁸ Innstramming i retning av restaurering ved dispensasjonsvedtak kunne til dømes vore føringar om at dispensasjon til nedbygging av verdifull natur, *skal* kompensast med vilkår om restaurering av tilsvarande naturtype.

Byggeforbodet på myr er foreslått lovfesta i lov 17. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold, med dispensasjonskompetansen lagt til Statsforvaltaren. Miljødirektoratet grunngir ikkje kvifor dei vel naturmangfaldlova og Statsforvaltaren, framfor kommunane og

⁷⁷ Forskrift av 28. mai 2021, Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen

⁷⁸ Miljødirektoratet, Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr, 01.12.23.

plan- og bygningslova. Som tidlegare nemnt er dispensasjonspraksis i kommunane jamt over meir liberal samanlikna med Statsforvaltaren, kanskje fordi dei er nærmare borgaren.⁷⁹ Av omsyn til integriteten i byggeforbodet kan det derfor vere formålstenleg å løfte dispensasjonskompetansen opp frå kommunalt nivå. Ei anna sak er at ei slik endring kan møte motstand i Grl. § 49 (2), om at «[i]nnbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ».

For ein privat aktør er det truleg ein enklare prosess å få dispensasjon på vilkår, enn å gå vegen om framlegging av ein reguleringsplan. Med klarare føringar om restaurering på eit meir forpliktande nivå for kommunane, kan vilkår ved dispensasjon verte eit effektivt og meir utbreidd verkemiddel.

Baksida av slike meir rigide reglar er at dei ikkje passar i alle tilfelle, slik at ein risikerer urettferdige utfall. I tråd med føre-var prinsippet kan ei innstramming no, medan det enda er natur å verne, vere tilrådeleg. Viser det seg at innstramminga vert for streng, kan ein alltid mjukne opp igjen seinare.

9. Avsluttande merknadar

Oppgåva har undersøkt verkemiddel for restaurering av natur i kommunal arealforvaltning. Hovudfunnet er at kommunane står svært fritt til å prioritere vekk naturvern, utan at staten har effektive middel for å hindre dette. Samstundes har kommunane avgrensa moglegheit til å pålegge private aktørar restaurering, dersom dei ønsker dette. Det er fleire karakteristikkar ved plan- og bygningslova som tilseier at lova per i dag ikkje er eit eigna verkemiddel for å oppfylle Naturavtalen. For effektiv restaurering av natur gjennom private aktørar trengs derfor klarare heimlar. Det er sjølv sagt mogleg for utbyggerane å sjølv ta initiativ til restaurering og andre tiltak for naturen gjennom private planforslag. Dette kan gjere at prosjektet skil seg ut og vert meir attraktivt for kommunen å godta. For å skape insentiv for slike sjølvstendige tiltak hos utbyggerane, krevst klarare føringar om at kommunen skal vektlegge dette i planarbeidet. Restaurering trengs dessutan heilt uavhengig av utbyggingsprosjekt. Det er likevel i samanheng med utbygging at det er størst rom for å gi pålegg om restaureringa på ein privat part.

⁷⁹ Sivilombodet, «Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen», 19.01.21, s. 11.

Kommunane sin styrke ligg i den heilskaplege planlegginga dei har mandat til etter plan- og bygningslova, og sitt lokale perspektiv. Desse styrkane peiker i retning av dei meir fleksible verkemidla for restaurering som eigna for kommunalt nivå, slik som utbyggingsavtalar. For å sikre restaureringsarbeid i det omfang vi har forplikta oss til, trengs det samstundes verkemiddel som sikrar samordna og rask framgang. Etter mi meining treng den vage prosessnorma i Naturavtalen konkretisering for å kunne slå gjennom blant dei konkurrerande omsyna kommunen skal ivareta etter plan- og bygningslova. Det må settast ei nasjonal målnorm for framgang i restaureringsarbeidet, og statlege planretningslinjer og motsegner må legge strengare føringar innanfor kommunen sine skjønnsmarginar for dei verkemidla oppgåva har diskutert. Ein ambisjon om å nå måla i Naturavtalen gjennom pålegg på private partar aleine er likevel urealistisk. Samstundes har tanken om at utbygger betalar for nedbygging av natur i form av restaureringstiltak, potensiale til å ta oss eit stykke på vegen.

Restaurering i tilknytning til utbyggingsprosjekt skapar og risiko for grønvasking. Å restaurere eit degradert naturleg miljø, vil nesten aldri ha same naturgevinst som å ikkje bygge ned eit stykke natur. Restaureringsplikt må såleis ikkje verte noko som forsvarar utbygging, men ein tilleggskostnad når ein bygg ned nye områder i staden for gjenbruk av allereie nedbygd areal. Sjølv om det burde vere eit mål, er det ikkje realistisk med full stans i nedbygging av natur. Behova våre endrar seg. Ein flyttar frå nokre områder og fortettar i andre. Noreg treng derfor å operasjonalisere restaurering som eit verktøy for grønararealforvaltning.

10. Litteraturliste

Norske lover og forskrifter

1. Lov 17. mai 1814 Kongerikets Noregs Grunnlov
2. Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
3. Lov 17. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold
4. Forskrift av 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (TEK17)
5. Forskrift av 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger
6. Forskrift av 28. september 2018 nr. 1469, Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Norske lovforarbeid

1. Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) Plan- og bygningslov
2. NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning
3. Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
4. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling
5. NOU 2013: 10 Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester
6. NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov: Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
7. Prop. 1 S (2023-2024), Klima- og miljødepartementets budsjett for 2024
8. NOU 2024: 2 I samspill med naturen: Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge

Rettsavgjerder

1. Rt. 1961 s. 297 (Glacier blue)
2. Rt. 1979 s. 994 (Drosjesentral)

3. Rt. 1993 s. 528 (Lunner pukkverk)
4. Rt. 1996 s. 78
5. Rt. 2003 s. 764 (Bærums verk)
6. Rt. 2008 s. 1110
7. HR-2020-2472-P (Klimadommen)
8. HR-2021-953-A (Mortensrud-dommen)
9. HR-2021-2364-A

Rundskriv, styringsdokument og andre fråsegn frå norske organ og institusjonar

1. Kommunal- og regionaldepartementet, Veileder utbyggingsavtaler, 05.06.
2. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv: Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, H-2/14, 17.02.14.
3. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, «Departementet besvarer spørsmål om pbl. § 12-7 gir hjemmel til å gi reguleringsbestemmelse om bruk av tre i bygningskonstruksjon», Ref. 18/5168-2, 31.05.19.
4. Regjeringa, Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027, 20.06.23.
5. Kommunal- og distriktsdepartementet, Veileder: Arealregnskap i kommuneplan, 12.23.
6. Miljødirektoratet, Høringsnotat om forbud mot nedbygging av myr, 01.12.23.
7. Regjeringa, «Naturavtalen i norsk oversettelse»,
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kld/aktuelt/2023/norsk-oversettelse-av-kunming-montreal-global-biodiversity-framework.pdf> (lest 13.01.24).

Multilaterale traktatar og andre internasjonale rettskilder

1. Naturavtalen, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (Naturavtalen), 19.12.22, CBD/COP/DEC/15/4.

Litteratur og artiklar

1. Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 10. utg., Universitetsforlaget 2014.
2. Gann, George D., Tein McDonald, Bethanie Walder, James Aronson, Cara R. Nelson, Justin Jonson, James G. Hallett, Cristina Eisenberg, Manuel R. Guariguata, Junguo Liu, Fangyuan Hua, Cristian Echeverría, Emily Gonzales, Nancy Shaw, Kris Decler og Kingsley W. Dixon, «International principles and standards for the practice of ecological restoration», *Restoration Ecology*, 2019, s. 1-46, <https://doi.org/10.1111/rec.13035>.
3. Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015.
4. Hauge, Katrine Broch og Ingunn Myklebust, «Nye saker frå Høgsterett om Grl. § 112 som tolkningsfaktor og grense i klima-, naturressurs- og arealforvaltning», *Tidsskrift for eiendomsrett*, 2021, s. 3-7, <https://doi.org/10.18261/issn.0809-9529-2021-01-0>.
5. Hopsnes, Roald, *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, Lovdata.no, note 9 til § 17-3 tredje ledd (lest 26.02.24).
6. Myklebust, Ingunn Elise, *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, Lovdata.no, note 2 til § 12-7 første ledd (lest 21.02.24).
7. Ness, Steinar og Anne Siiri Øyasæter, *Eiendomsutvikling: fra planlegging til ferdigstilling*, 2. utg., Universitetsforlaget 2021.
8. Opsahl, Torkel, «Atomspørsmålet – folkerettens oppgave?», i Torkel Opsahl, *Statsmakt og menneskerett bind 2*, Ad Notam Gyldendal 1995, s. 385-395.
9. Reusch, Marianne, «Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etter plan- og bygningsloven», *Lov og rett*, 2014, s. 14-32, <https://doi.org/10.18261/issn1504-3061-2014-01-03>.
10. Tobiassen, Tomas Midttun, *Norsk lovkommentar: Grunnlova*, Rettsdata.no, note 256D (lest 30.04.24).
11. Tyrén, Carl Wilhelm, *Lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, Juridika.no, § 12-7 nr. 6 (lest 01.05.24).

12. Ulfstein, Geir, «Internasjonal miljøretts stilling i norsk rett», *Lov og Rett*, 1999 s. 402-417, <https://doi.org/10.18261/issn1504-3061-1999-07-03>.
13. Vedvik, Siv Elén Årskog, *Motsegn - Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*, Karnov group 2023.
14. Vedvik, Siv Elén Årskog, *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven*, Lovdata.no, note 1 til § 6-1 (lest 27.02.24).

Rapportar

1. Dickson, Barney, Lera Miles, Hazel Thornton, Erin O'Connell, Raquel Agra, Oliver Baines, Holly Brooks, Megan Critchley, Helen Klimmek, Annika Schlemm og Boipelo Tshwene-Mauchaza, «Ecosystem Restoration for People, Nature and Climate: Becoming #GenerationRestoration», UNEP, 31.08.21, <https://doi.org/10.18356/9789280738643>.
2. EU-kommisjonen, «IMPACT ASSESSMENT: Accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration», 22.06.22, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022SC0167#:~:text=Restoration%20is%20the%20process%20of,or%20of%20species%20populations%20to> (lest 15.02.24).
3. Holth & Winge og Multiconsult, «Dispensasjoner fra arealplaner etter plan- og bygningsloven», Rapport på oppdrag frå kommunal- og distriktsdepartementet, doknr. 10243824, 23.12.22.
4. Holth & Winge, «Naturavtalens betydning for norsk rett: En juridisk utredning på oppdrag fra WWF Verdens naturfond, Birdlife Norge, Forum for utvikling og miljø, Framtiden i våre hender, Naturvernforbundet, Sabima og Spire», 09.06.23.
5. Montanarella, L., R. Scholes og A. Brainich (reds.), «The IPBES assessment report on land degradation and restoration», IPBES, 2018, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3237392>.
6. Simensen, Trond, Willeke A'Campo, Andreas Atakan, Jan Erik Heggdal, Linda Aune-Lundberg, Andreas Vagnildhaug, Øystein Kristensen, og Gunnar Ogwyn Lindaas, «Planlagt utbyggingsareal i Norge: Identifisering av mulig framtidig utbyggingsareal i

kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven», Norsk institutt for naturforskning (NINA), Rapport 2310, 08.23, <https://hdl.handle.net/11250/3085779>.

7. Sivilombodet, «Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen», 19.01.21.
8. Statistisk sentralbyrå (SSB), «Plan og byggesaksbehandling: tabell 13008: Antall planer med innsigelser og antall innsigelsesbegrunnelser til kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner, etter region, innsigelsesmyndighet, begrunnelser brukt for innsigelser, statistikkvariabel og år. Landet, I alt, Planer med innsigelser, 2023.», <https://www.ssb.no/statbank/table/13008/tableViewLayout1/> (lest 23.04.24).
9. Steinnes, Margrete, «Statistikk basert på kommuneplaner: Utprøving av den nasjonale plandatabasen som grunnlag for geografiske analyser», Statistisk sentralbyrå (SSB), 12.03.18, https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/_attachment/349457?_ts=16343cc71b0 (lest 23.04.24).

Internetsider og -artiklar

1. Aarnes, Halvor, «Økologisk vippepunkt», Store norske leksikon, sist oppdatert 16.12.22, https://snl.no/%C3%B8kologisk_vippepunkt (lest 03.03.24).
2. Ask, Alf Ole, «Landbruk mot klima i EU», Energi og klima, 23.06.23, <https://www.energiogklima.no/nyhet/brussel/landbruk-mot-klima-i-eu-hvor-mye-av-dette-er-eos-relevant> (lest 06.02.24).
3. Fossum, Knut, «Planlegger utbygging av 4000 km²», Miljødirektoratet, 06.05.24, <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2024/mai-2024/planlegger-utbygging-av-4000-km/> (lest 07.05.24).
4. Regjeringen, «Regjeringen starter arbeidet med nasjonal handlingsplan for natur», 06.02.23, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-starter-arbeidet-med-nasjonal-handlingsplan-for-natur/id2962229/> (lest 13.01.24).
5. Støstad, Mads Nyborg, Su Thet Mon og Ruben Solvang, «NRK avslører: 44.000 inngrep i norsk natur på 5 fem år», NRK, 06.01.24,

https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560 (lest 13.01.24).

6. The European Parliament's Press Service, «Nature restoration: Parliament adopts law to restore 20% of EU's land and sea», EU parlamentet, 27.02.24, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240223IPR18078/nature-restoration-parliament-adopts-law-to-restore-20-of-eu-s-land-and-sea> (lest 02.01.24).
7. Thorsen, Dag Einar, «allmenningens tragedie», Store norske leksikon, sist oppdatert 12.01.23, https://snl.no/allmenningens_tragedie (lest 27.02.24).
8. UN News, «UN launches Decade on Ecosystem Restoration to counter 'triple environmental emergency'», 04.06.21, <https://news.un.org/en/story/2021/06/1093362> (lest 13.01.24).
9. Vikse, Fredrik, «Et arealnøytralt Norge», Sabima, <https://www.sabima.no/et-arealnøytralt-norge/> (lest 16.02.24).

Standardar

1. NS-EN 1990 Grunnlag for prosjektering og konstruksjoner